

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas  
ESCOLA DE SOCIOLOGIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

**PARTICIPAÇÃO PÚBLICA:**  
**mecanismos e práticas no contexto da Administração Pública**  
**e o caso do Orçamento Participativo de Lisboa**

**Miguel Farinha dos Santos da Silva Graça**

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de  
Mestre em Administração Pública

Orientador:  
Professor Doutor João Salis Gomes, Professor Auxiliar  
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Outubro 2018

À Maria, ao Sebastião e à Adriana

## Agradecimentos

O meu primeiro agradecimento é dirigido ao meu orientador, João Salis Gomes, pelo modo como imprimiu ânimo e confiança ao longo deste projecto, assim como pelas pertinentes sugestões e toda a disponibilidade sempre demonstrada.

À Maria, por todo o amor, todo o companheirismo, toda a partilha e pelo incondicional apoio em mais este projecto, assim como pelo modo em como conseguiu tornar possível mais uma vitória no meio de tantas batalhas. Ao Sebastião e à Adriana pelo carinho e pelos sorrisos que deram a força necessária para levar a cabo este trabalho. Sem eles, nada disto tinha sido possível.

Aos meus pais, Margarida e António, um agradecimento muito especial pelo total e absoluto apoio, tornando sempre tudo possível por todas as formas que têm ao seu dispor. À Isabel, por toda a amizade e a sempre disponível ajuda em todos os momentos necessários. E aos avós, que já não se encontram entre nós, e que eu sei que teriam tido a paciência de me ouvir explicar mais um de tantos projectos.

Queria também fazer aqui um especial agradecimento ao João Paulo Saraiva, que sempre acreditou neste projecto e criou todas as condições para que este fosse possível, e com cujo apoio sempre pude contar. E também à Helena Roseta e ao João Afonso, com quem fiz muito deste caminho, e cujas histórias em comum se cruzam com a própria história que aqui se vem narrar. Assim como à Teresa Craveiro, companheira de percurso e fonte inesgotável de energia e de ideias.

Ao colegas dos Gabinetes de Vereação da Participação e da Presidente da Assembleia Municipal de Lisboa, em particular à Catarina Homem, à Isabel Cotrim e ao João Almeida, que sempre acreditaram nos meus “esquemas” estratégicos, tal como ao António Ramos, à Ana Aldeia, ao João Reis e ao Paulo Santos pelos valiosos contributos, e a todos os outros colegas que sempre tiveram o tempo e a disponibilidade para escutarem todas as ideias e lhes sugerirem as necessárias melhorias, assim como à Georgina Sales e restante pessoal pelo inestimável apoio.

Ao Paulo Francisco, Chefe de Divisão da Participação da Câmara Municipal de Lisboa, cuja energia e optimismo são inspiradores e com quem tenho muito gosto em trabalhar, assim como às suas duas Directoras de Departamento, Carmo Rosa e Sandra Godinho, pela forma como sempre tornaram e continuam a tornar tudo possível à sua volta. E, claro, a toda a equipa da Divisão da Participação — Alexandra Andrade, Fátima Rodrigues, Isabel Lopes Costa, Josefa Rosado, Miguel Mendes, Ricardo Quaresma, Rui Matos e Sara Trindade, assim como Cristina Viçoso e Fernanda Marques — pelo incansável trabalho, permanente disponibilidade e inesgotável energia que tornam este num dos serviços de referência do Município de Lisboa.

Aos colegas do Mestrado em Administração Pública do ISCTE-IUL, em particular aos quais com quem já tinha partilhado a 16ª edição do Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública e que, sem surpresa, continuaram a demonstrar o mesmo nível de companheirismo e excelência a que habituaram no passado.

E, claro, a todos os amigos, pela inesgotável paciência com que comigo discutiram este tema e me ouviram nos últimos anos, cuja energia e compreensão foi também fundamental.

À Mui Nobre e Sempre Leal Cidade de Lisboa, que inspirou todo o trabalho feito ao longo destes 10 anos.

## Resumo

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

Um dos maiores desafios da Administração Pública de hoje consiste em integrar nos processos de decisão a activa participação das populações, com vista a articular as aspirações e os interesses das respectivas comunidades com os meios técnicos e financeiros públicos disponíveis.

Este trabalho de projecto pretenderá explorar a abrangência do conceito de participação pública, olhando para os seus mecanismos e práticas, com particular enfoque para a sua escala local, ao nível da actuação do Município de Lisboa, e elegendo como caso de estudo o seu Orçamento Participativo.

Analisaremos assim, em paralelo, o enquadramento jurídico e as práticas participativas na Administração Pública Portuguesa, juntamente com uma década de políticas participativas da Câmara Municipal de Lisboa e com 10 anos de evolução do Orçamento Participativo de Lisboa, com vista a identificar as principais fragilidades e potencialidades deste instrumento participativo e produzir recomendações de melhoria às suas próximas edições.

E, por conseguinte, tentando propor uma nova geração de políticas participativas integradas do Município de Lisboa, capazes de proporcionar um melhor serviço público e um melhor desempenho da própria autarquia, contribuindo para políticas públicas mais justas, inclusivas, sustentáveis e que promovam a equidade social e territorial.

**Palavras-chave:** Participação Pública; Administração Pública; Orçamento Participativo; Câmara Municipal de Lisboa; Portugal;

## Abstract

Public participation is actually a widely diffused and recognized concept, being a mechanism that is both effectively and incorrectly applied by the Public Administration, in the elaboration of public policies or in the management of its relationship with citizens and communities.

One of the biggest challenges for today's Public Administration is how to integrate, in the decision processes, the active participation of populations, in order to articulate the aspirations of communities with public technical and financial available resources.

This master's thesis will try to explore the scope of the concept of public participation, looking at its mechanisms and practices, with a particular focus on its local scale, regarding the Municipality of Lisbon, and choosing the Participatory Budgeting as its case study.

Therefore we will analyze, in parallel, the legal framework and participatory practices in the Portuguese Public Administration, together with a decade of participatory policies of the Lisbon City Council and with 10 years of evolution of the Lisbon Participatory Budgeting, in order to identify the main weaknesses and potentialities of this participatory instrument and produce recommendations for its improvement in future editions.

And, therefore, trying to propose a new generation of integrated participative policies of the Municipality of Lisbon, capable of providing a better public service and a better performance of the organization itself, contributing to public policies that are fairer, more inclusive, sustainable and that promote social and territorial equity.

**Keywords:** Public Participation; Public Administration; Participatory Budgeting; Lisbon City Council; Portugal;

# ÍNDICE

<b>1. Introdução</b> .....	<b>2</b>
<b>2. A participação pública</b> .....	<b>4</b>
2.1. Definição de participação pública .....	4
2.2. Os níveis de participação pública .....	7
2.3. O enquadramento histórico e jurídico da participação pública .....	10
2.3.1. <i>Contexto internacional</i> .....	10
2.3.2. <i>O caso português</i> .....	13
2.4. A participação pública em Portugal .....	23
2.4.1. <i>Os mecanismos e as práticas da participação pública</i> .....	23
2.4.2. <i>Enquadramento teórico e exemplos</i> .....	24
2.4.3. <i>Instrumentos de participação pública promovidos pela Administração Central</i> .....	28
2.4.4. <i>O contexto autárquico</i> .....	38
<b>3. Mecanismos e práticas participativas do Município de Lisboa e o caso do Orçamento Participativo</b> .....	<b>45</b>
3.1. Evolução das políticas participativas no Município de Lisboa .....	45
3.1.1. <i>Das Reuniões Descentralizadas ao Programa Local de Habitação</i> .....	47
3.1.2. <i>Do Programa BIP/ZIP ao Fórum da Cidadania</i> .....	57
3.1.3. <i>O portal Lisboa Participa</i> .....	69
3.2. O caso do Orçamento Participativo de Lisboa .....	73
3.2.1. <i>1ª Edição: 2008/2009</i> .....	75
3.2.2. <i>2ª Edição: 2009/2010</i> .....	77
3.2.3. <i>3ª Edição: 2010/2011</i> .....	79
3.2.4. <i>4ª Edição: 2011/2012</i> .....	81
3.2.5. <i>5ª Edição: 2012/2013</i> .....	84
3.2.6. <i>6ª Edição: 2013/2014</i> .....	88
3.2.7. <i>7ª Edição: 2014/2015</i> .....	90
3.2.8. <i>8ª Edição: 2015/2016</i> .....	92
3.2.9. <i>9ª Edição: 2016/2017</i> .....	96
3.2.10. <i>10ª Edição: 2017/2018</i> .....	99

<b>4. Recomendações para a revisão do OP de Lisboa .....</b>	<b>104</b>
4.1. Breve análise da evolução dos 10 anos do OP de Lisboa .....	104
4.2. Principais fragilidades e potencialidades do OP de Lisboa.....	110
4.3. Recomendações de melhoria às próximas edições do OP de Lisboa .....	114
4.3.1. <i>Medidas de combate à baixa taxa de execução dos projectos .....</i>	<i>114</i>
4.3.2. <i>Medidas de mitigação das situações de exclusão resultantes da segmentação social dos participantes .....</i>	<i>117</i>
4.3.3. <i>Medidas de auxílio à gestão de expectativas dos participantes .....</i>	<i>118</i>
4.3.4. <i>Medidas de promoção de articulação e de delegação de competências nas Juntas de Freguesia .....</i>	<i>119</i>
4.3.5. <i>Medidas na área da comunicação relativamente aos projectos já concluídos e linhas de desenvolvimento futuras do OP de Lisboa.....</i>	<i>119</i>
<b>5. Considerações finais .....</b>	<b>120</b>
<b>6. Referências bibliográficas .....</b>	<b>127</b>

## 1. Introdução

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

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

A presente investigação, sob a forma de um trabalho de projecto aplicado não só a uma realidade específica — a Administração Pública portuguesa, e particularmente as Autarquias Locais, com destaque especial para o Município de Lisboa — como a um instrumento de participação cívica singular — o Orçamento Participativo (OP) — terá como principal objectivo, entre outros, clarificar o conceito de participação pública, analisar o seu enquadramento e evolução ao nível internacional e nacional, identificar os seus mecanismos e práticas na Administração Pública portuguesa e, naturalmente, tentar detalhar a aplicação deste conceito ao contexto autárquico nacional, elegendo-se como caso de estudo o OP de Lisboa de entre os vários instrumentos participativos que este Município desenvolveu ao longo da última década.

Assim, pela sua natureza, este será necessariamente um fenómeno que abordaremos a diferentes escalas, pelo que estruturaremos este trabalho de investigação em três partes distintas. Uma primeira parte dedicada à participação pública, que procurará não só explorar o próprio conceito e o que influencia os níveis de participação em processos de consulta pública, a partir de uma revisão bibliográfica comparada, assim como caracterizar o enquadramento jurídico da participação pública, tanto ao nível do contexto internacional, como do próprio quadro normativo português, procurando compilar os principais diplomas que regulamentam esta matéria. Ainda neste primeiro capítulo, tentaremos compreender o panorama da participação pública em Portugal, procurando entender que tipo de evolução tem sofrido este conceito, assim como os mecanismos e práticas da participação cidadã ao nível da Administração Pública, com o objectivo de identificar quais as metodologias comumente usadas e os diferentes níveis de comunicação e interacção atingidos, com particular destaque para o contexto autárquico nacional.

Já numa segunda parte abordaremos os mecanismos e práticas participativas do Município de Lisboa e o caso do OP, procurando não só examinar este organismo específico da Administração Pública Local portuguesa, no sentido de aferir que diferentes abordagens e instrumentos foram usadas como ferramentas de suporte à decisão à escala local, assim como caracterizar a evolução das políticas participativas no Município de Lisboa ao longo da última década, identificando as diferentes fases deste ciclo e elegendo como caso de estudo o OP de Lisboa. Igualmente neste segundo capítulo tentaremos compilar e analisar a história e evolução das 10 edições já realizadas do OP de Lisboa, um projecto iniciado em

2008 com o objectivo de envolver os cidadãos nas dinâmicas de governação da cidade de Lisboa, que viria a ser à altura a primeira capital europeia a implementar o OP, conferido efectivo poder de decisão aos cidadãos que podiam apresentar propostas para a sua cidade, como também votar nos projectos que considerassem prioritários.

Por fim, numa terceira parte deste trabalho, procurar-se-ia elaborar recomendações para a revisão das próximas edições do OP de Lisboa, com base na análise efectuada, com vista a sugerir propostas que possam aperfeiçoar a performance do OP de Lisboa, assim como do próprio Município, em termos de métodos e práticas participativas e por conseguinte a melhorar o serviço prestado aos cidadãos e à sociedade por este organismo da Administração Local portuguesa. Ou seja, permitindo que o OP de Lisboa possa precisamente contribuir para garantir a participação dos cidadãos na decisão sobre a afectação de recursos disponíveis às políticas públicas municipais e possibilitando, assim, ao executivo municipal corresponder às reais necessidades e aspirações da população.

Este trabalho desenvolve-se, assim, sob a articulação de duas principais linhas de pesquisa: uma teórica — corporizada tanto numa revisão bibliográfica comparada sobre este tema, como numa compilação e sistematização do quadro normativo existente — e uma empírica — resultante da observação e análise de diversas experiências participativas ao nível internacional e nacional, com especial destaque para os últimos dez anos de políticas neste sector desenvolvidas pelo Município de Lisboa e particularmente para o caso do OP de Lisboa — confrontando visões e dados presentes em publicações, relatórios técnicos e outras fontes oficiais.

Igualmente, o trajecto desta investigação é quase tão intrincado como o objecto sobre o qual versa a sua pesquisa. O presente estudo decorre, assim, da conjugação de três factores concorrentes. O primeiro sendo o facto de ao longo de cerca de dez anos, entre 2007 e 2017, ter sido assessor de Vereação dos Pelouros da Habitação e Desenvolvimento Local e dos Direitos Sociais da Câmara Municipal de Lisboa, auxiliando politicamente e tecnicamente a desenhar e implementar maior parte dos instrumentos participativos e de planeamento municipal aqui descritos, estando assim de alguma forma ligado ao percurso de quase todos eles. Em segundo lugar, o facto de ter frequentado e concluído, em 2017, a 16ª edição do Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública (CEAGP), no seguimento do qual ingressaria no Mestrado em Administração Pública do ISCTE-IUL, no âmbito do qual proposita realizar este trabalho de investigação. E, em terceiro lugar, o facto de ter sido convidado em 2018 para assessorar a Vereação da Participação da Câmara Municipal de Lisboa, desta vez com vista a acompanhar o processo do Orçamento Participativo de Lisboa, assim como as várias políticas de participação do Município.

Justifica-se assim, por todas estas razões, não só a eleição do formato de trabalho de projecto — pelo facto de esta investigação se debruçar sobre uma problemática e contextos específicos para os quais se pretende contribuir de forma consequente, efectiva e concreta — como o próprio tema escolhido para esta investigação — a Participação Pública, os seus mecanismos e práticas na Administração Pública e o caso do Orçamento Participativo de Lisboa — pela oportunidade que representa não só abordar e sistematizar conhecimento nesta área de investigação, como produzir recomendações específicas sobre um instrumento participativo com particular destaque à escala nacional e internacional. Procurando-se assim contribuir para afirmar a relevância, pertinência e actualidade do tema em apreço, no contexto da actuação da Administração Pública Local em Portugal, destacando o papel que o instrumento do Orçamento Participativo potencialmente detém na prestação de um melhor serviço pública e na prossecução de políticas públicas mais justas e adequadas às necessidades dos cidadãos.

## 2. A participação pública

### 2.1. Definição de participação pública

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

Se correctamente aplicado, este instrumento permite unificar e estimular a discussão conjunta entre agentes interessados e decisores, reunindo-se assim as melhores condições para a obtenção de decisões mais ponderadas e equitativas, evitando o confronto de valores e a desconfiança em relação às instituições e aos detentores do poder político, aumentando a probabilidade de consenso entre as partes, e por conseguinte, o sucesso das próprias políticas públicas que se pretendem implementar.

Se nos reportarmos à raiz da palavra, o termo “participar” decorre do latim *participatio*, que significa “fazer parte de” ou “tomar parte em”, o que traduzido para a vida pública e, particularmente para a esfera política, evidencia a ideia de “tomar parte na vida política”.

De uma forma geral, ao longo das últimas décadas, o conceito de democracia participativa tem sido usado em alternativa ao de democracia representativa, até por esta última ter vindo a ser apresentada como um modo natural de organização da vida política e da participação cívica. Porém, de um modo geral, esta corresponde a um modelo de democracia de baixa intensidade, que sublinha os direitos individuais e o voto em eleições realizadas periodicamente enquanto a base tanto da vida política como da participação dos cidadãos.

Por outro lado, a democracia participativa é apresentada como um conjunto de experiências e mecanismos que têm como finalidade estimular a participação directa dos cidadãos na vida política através de canais de debate e de tomada de decisão. Contudo, a democracia participativa procura superar a dicotomia entre representantes e representados, recuperando o ideal da democracia helénica: a participação activa e directa dos cidadãos na vida pública (Sell, 2006). Ainda que a democracia participativa se aproxime deste ideal, é importante notar que num modelo de democracia directa, os cidadãos votam e expressam as suas opiniões sem intermediários, enquanto que numa democracia indirecta ou representativa, os cidadãos elegem representantes que tomam decisões em seu nome. Ou seja, a democracia participativa não sendo nem um nem outro conceito, situa-se algures entre a democracia directa e a representativa, sendo que nesta os representantes eleitos pelos cidadãos, em determinadas matérias, reatribuem aos cidadãos um papel determinante na tomada de decisão.

De notar também que, na realidade, o ideal grego da democracia ou “governo do povo”<sup>1</sup> era de facto muito diferente das descrições de Aristóteles e Platão que imortalizaram a *Agora* como espaço democrático e participativo, pois ainda que se fizessem assembleias e se tomassem directamente decisões de braço no ar, havia restrições à participação de mulheres, jovens, “estrangeiros” ou escravos, o que dificilmente hoje poderia ser considerado de democrático<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> *δημοκρατία* (*dēmokratía* ou “governo do povo”), deriva dos radicais *δῆμος* (*demos* ou “povo”) e *κράτος* (*kratos* ou “poder”) e serviu no século V a.C. para denotar os sistemas políticos então existentes em cidades-Estados gregas.

<sup>2</sup> A primeira forma de organização interna do poder estatal com recurso à democracia surgiu na Cidade-Estado de Atenas, sob a forma de democracia directa. A democracia ateniense, que teve lugar de 508 AC a 322 AC, guiava-se pelo princípio da soberania popular. As decisões eram tomadas com votações de braço no ar, por parte da pequena parcela que constituía os cidadãos de Atenas, isto é, homens com terras, maiores de 21 anos e filhos de pai e mãe atenienses. Escravos, mulheres, jovens e estrangeiros não estavam abrangidos pelo direito à participação. O direito à palavra, a igualdade perante a lei, e a igual participação no exercício do poder era concedido a todos os cidadãos, e era entendido não apenas como um direito, mas como um dever. Apenas para cargos muito específicos se realizavam eleições. Por haver uma certa desconfiança em relação à

Hoje em dia, nas sociedades contemporâneas, tanto os cidadãos como quaisquer outros agentes da comunidade querem estar informados em detalhe sobre as decisões políticas que os afectam, antes de estas serem tomadas. Querem ter uma palavra a dizer, querem ser uma parte activa nos projectos e estar envolvidos directamente nas decisões. É precisamente este o âmbito e o alcance do conceito de participação pública.

Encontraremos, na literatura, um grande número de definições para participação pública. Por exemplo, segundo Creighton (2005: 7) este “é o processo pelo qual as preocupações, necessidades e valores do público são incorporados na tomada de decisão governamental e corporativa”. Neste contexto, a participação do público é vista como uma interacção entre os governantes e os cidadãos, com o objectivo de alcançar melhores e mais eficazes decisões para os problemas que afectam a vida quotidiana dos cidadãos.

Já segundo André *et al.* (2006:1), “a participação pública pode ser definida como o envolvimento de indivíduos e grupos que são positiva ou negativamente afectados por uma intervenção proposta (por exemplo, um projecto, um programa, um plano, uma política) sujeita a um processo de decisão, ou que estão interessados na mesma”. Ou seja, a definição de participação pública integra em si o conceito de envolvimento dos agentes interessados, constituindo o processo através do qual os agentes, que são afectados por determinadas políticas públicas, escolhem ter um papel activo na concretização da tomada dessa mesma decisão.

De uma forma simples, a participação é um princípio básico da democracia. Votar em eleições e referendos ou apoiar petições são formas de participação convencionais e já relativamente estabilizadas. Porém, hoje em dia, surgem outras oportunidades de participar nos processos de planeamento e implementação de projectos no âmbito das políticas públicas, pois o complemento que pode ser dado pelos cidadãos ou outros agentes da sociedade a estas formas de participação democrática tem vindo a ser visto cada vez mais como um contributo válido e activo.

Nas democracias contemporâneas, em paralelo do conceito de democracia representativa ou indirecta, em que a soberania popular se reconduz primordialmente pelo exercício do direito de voto, tem sido progressivamente cada vez dada mais importância ao conceito de democracia participativa. Tendo o próprio conceito de democracia representativa sido complementado pelo conceito de democracia participativa, ou seja, fazendo com que o exercício do direito de voto seja um dos momentos necessários, mas não o suficiente, para consentir que os cidadãos participem na vida política.

As vantagens da participação pública são assim hoje comumente aceites. Por um lado, ampliam a gama de assuntos a analisar em comparação com as soluções técnicas geralmente propostas pelas entidades responsáveis pela elaboração da políticas públicas, sendo estas expostas a outras fontes de informação para além das fontes científicas e técnicas, o que contribui para o enriquecimento das soluções propostas. Sendo que a experiência demonstra que o envolvimento dos actores, mediante uma partilha de objectivos e soluções, é geralmente um factor decisivo para o sucesso das próprias políticas públicas, decorrente de uma maior satisfação e identificação dos destinatários.

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

Ou seja, é assim hoje consensual que a participação pública é um importante meio de intercâmbio de informação, de salvaguarda de direitos, de legitimação de decisões e é também uma obrigação face aos princípios democráticos vigentes. Ainda que o conceito de

---

profissionalização da política, a escolha das magistraturas era efectuada por sorteio, atribuindo assim o poder de forma aleatória e evitando disputas.

participação, implique uma posição que tende a nivelar o poder entre quem decide e os cidadãos, posição da qual a maioria dos decisores não está disposta a abdicar.

Ao nível da Administração Local portuguesa, que pretende ser o âmbito de análise deste trabalho de investigação, precisamente um dos maiores desafios consiste hoje em integrar nos processos de decisão a activa participação das populações, com vista a articular as aspirações e os interesses das respectivas comunidades com a missão, competências e atribuições dos municípios, até pelo facto de, por vezes, estes não se encontrarem em ligação directa com os cidadãos e a própria comunidade.

A participação pública consiste assim num instrumento essencial não só para garantir o acesso de todos à informação e auscultar as suas reclamações e necessidades, mas também uma forma de apoiar os processos de decisão estratégicos e de formulação de políticas específicas num determinado âmbito de actuação.

Segundo Arbter *et al.* (2007: 6), em “The Public Participation Manual”, denominamos assim de “participação cidadã”, o processo de envolvimento destes indivíduos ou iniciativas de indivíduos num processo de planeamento, de modo a tornar conhecidos os seus interesses enquanto agentes privados. Já a noção de “participação pública” refere-se ao envolvimento adicional de públicos organizados, ou seja, por grupos ou partes interessadas num processo de participação — sejam estes conjuntos informais, associações, clubes, *lobbies*, ordens profissionais ou quaisquer outras organizações que representem os interesses e preocupações desse mesmo grupo. Na medida do possível, qualquer processo de participação pública deve ser aberto a todos os interessados, ou seja, ao mais vasto universo possível. Em muitos casos, no entanto, serão grupos e organizações várias a representar os interesses do conjunto dos diversos intervenientes.

Essencial para uma boa governança, a participação pública pode assim, segundo André *et al.* (2006: 2), fortalecer as próprias comunidades, visando especificamente:

- “Convidar o público afectado e interessado para o processo de decisão para promover a justiça, a equidade e a colaboração.
- Informar e educar as partes interessadas (incluindo o proponente, o público, o(s) decisor(es) e o regulador) acerca da intervenção planeada e das suas consequências.
- Reunir informação junto do público sobre o seu ambiente humano (incluindo as dimensões cultural, social, económica e política) e o seu ambiente biofísico, bem como sobre as relações que têm com o seu ambiente (incluindo as relacionadas com os conhecimentos tradicionais e locais).
- Obter reacções do público sobre a intervenção planeada, incluindo a sua escala, calendarização e formas de reduzir os seus impactos negativos ou aumentar os seus resultados positivos ou compensar impactos que não possam ser mitigados.
- Contribuir para melhorar a análise de propostas, levando a um desenvolvimento mais criativo, intervenções mais sustentáveis e, conseqüentemente, maior aceitação e apoio do público, comparativamente ao que sucederia noutras circunstâncias.
- Contribuir para a aprendizagem mútua entre as partes interessadas e para a melhoria da prática de participação pública e da avaliação de impactos de uma proposta.”

## 2.2. Os níveis de participação pública

Porém, em muitos destes processos de consulta pública, verificamos existir fracas taxas de participação, que em Portugal rodam entre as algumas centenas de contributos em instrumentos locais ou de pequena escala, as poucas dezenas de participações a nível regional e municipal e por vezes a quase inexistência de contributos em processos a nível nacional.

Na maior parte das vezes, os motivos apontados pelos relatórios de avaliação destes processos ou pelas entidades e organismos participantes, consistem em:

- deficiente divulgação de processo, forma de participar e prazos;
- focalização em formatos únicos de participação (*online*, consulta de entidades, fóruns ou recolha de contributos escritos);
- informação disponibilizada de forma ineficaz ou de forma demasiado técnica;
- fraco envolvimento da sociedade civil e população em geral em todo o processo.



Figura 2.1. Poster estudantil francês

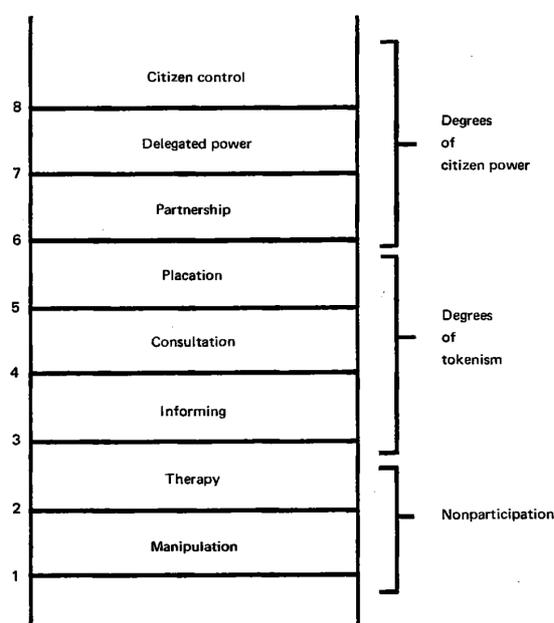
[Fonte: Arnstein, Sherry R. "A Ladder of Citizen Participation," JAIP, Vol. 35, Nº. 4, July 1969, p. 216]

Os níveis da participação pública, segundo André *et al.* (2006:2), "variam, desde a participação passiva ou recepção de informação (uma forma de participação unidireccional), à participação através de consultas (tais como audiências públicas e reuniões abertas), à participação interactiva (tais como workshops, negociação, mediação e, mesmo, co-gestão)".

Aliás, este seria já um conceito articulado e publicado originalmente por Sherry Arnstein (1969), no *Journal of the American Planning Association*, que se refere a uma "Escada da participação dos cidadãos", que se vai subindo à medida que cresce o peso da participação pública na decisão, e que vai evoluindo da (1) "manipulação" e (2) "terapia", para a (3) "informação", a (4) "consulta" e a (5) "conciliação", até à (6) "parceria", a (7) "delegação de poder" e o (8) "controlo dos cidadãos", enquanto último degrau desta ascensão em direcção à plena democracia participativa. Definindo assim, este autor, a "participação cidadã" como a "redistribuição do poder que permite que os não-cidadãos, presentemente excluídos dos processos políticos e económicos, sejam deliberadamente incluídos no futuro" (Arnstein, 1969: 217).

Arnstein auxilia-nos assim, através da sua “Escada da participação dos cidadãos”, a sistematizar os vários conjuntos de possibilidades de acção dos cidadãos junto do poder estabelecido. Definindo através das oito categorias já referidas, três graus de participação: “não-participação”, que agrupa os degraus (1) e (2); “inclusão”, que reúne os degraus de (3) a (5); e “poder dos cidadãos”, que junta os degraus (6) a (8), onde apenas este último nível representa um estágio que se apresenta consolidado ao nível do participação e gestão democráticas.

A (1)“manipulação” e (2)“terapia” correspondem assim aos dois primeiros graus da “escada” de Arnstein, revelando contextos em que a população envolvida é induzida a aceitar uma intervenção, mediante o uso de propaganda ou outras formas de informação manipulada. Nesta situação, o poder estabelecido não tem o propósito de instituir um verdadeiro diálogo, e ainda menos de criar canais de participação. A (3)“informação”, enquanto terceiro degrau, é disponibilizada pelo poder instituído sobre as intervenções planeadas, não existindo qualquer *feedback*. A (4)“consulta” legitima um pouco mais a participação, sendo além de permitido o acesso à informação, também desenvolvidos processo de consulta à população, ainda que as suas ideias ou sugestões possam não ser incorporadas. A (5)“conciliação” refere-se ao envolvimento dos sectores mais activos da população, instituindo canais e formas duradouras de participação, permitindo uma ligação com a sociedade civil ainda que restringindo-a a uma elite da população abrangida pelas políticas públicas. Já a (6)“parceria” corresponde para esta autora ao primeiro degrau de participação genuína, onde o poder instituído e a sociedade civil cooperam, num ambiente de diálogo e transparência, para a implementação de políticas públicas. Na (7)“delegação de poder”, o poder estabelecido abdica de competências ou da execução de determinadas políticas públicas em favor da sociedade civil, observando-se uma aproximação à democracia directa. Por fim, no (8)“controlo dos cidadãos”, o último degrau e o nível mais elevado que se pode alcançar em termos de democracia representativa, a autonomia na tomada de decisões e na implementação das acções é plena por parte dos cidadãos.



**Figura 2.2. “Os 8 degraus da Escada da Participação Cidadã”**

[Fonte: Arnstein, Sherry R. "A Ladder of Citizen Participation," JAIP, Vol. 35, No. 4, July 1969, p. 217]

Ou seja, o que Arnstein propõe é uma visão aumentada da participação pública que ultrapassaria a forma clássica da política que se materializa no voto, na prática eleitoral ou na representação eleita. Introduzindo novos conceitos como a acção directa, o acesso à

informação, a partilha na tomada de decisões, a negociação, a discussão ou a avaliação das políticas públicas, enquanto elementos básicos no processo de participação política.

Mais recentemente, a Associação Internacional para a Participação Pública (International Association for Public Participation – IAP2) proporia um espectro de natureza semelhante, mas definindo cinco níveis de participação pública, designadamente:

- “Informar – disponibilizar informação equilibrada e objectiva, de modo a auxiliar os cidadãos na compreensão do tema, de alternativas, oportunidades e/ou soluções;
- Consultar – auscultar a comunidade para obter o *feedback* dos cidadãos sobre a análise e a identificação de alternativas e/ou decisões;
- Envolver – trabalhar com o público durante todo o processo, de modo a garantir que as preocupações e aspirações dos cidadãos são consistentemente entendidas e consideradas;
- Colaborar – estabelecer parcerias com os cidadãos em cada aspecto da decisão, incluindo o desenvolvimento de alternativas e a identificação de soluções.
- Empoderar (Empower) – colocar a decisão final nas mãos do público”.

IAP2 PUBLIC PARTICIPATION SPECTRUM

INCREASING LEVEL OF PUBLIC IMPACT

INFORM	CONSULT	INVOLVE	COLLABORATE	EMPOWER
<b>Public Participation Goal:</b>	<b>Public Participation Goal:</b>	<b>Public Participation Goal:</b>	<b>Public Participation Goal:</b>	<b>Public Participation Goal:</b>
To provide the public with balanced and objective information to assist them in understanding the problems, alternatives and/or solutions.	To obtain public feedback on analysis, alternatives and/or decisions.	To work directly with the public throughout the process to ensure that public concerns and aspirations are consistently understood and considered.	To partner with the public in each aspect of the decision, including the development of alternatives and the identification of the preferred solution.	To place final decision-making in the hands of the public.
<b>Promise to the Public:</b>	<b>Promise to the Public:</b>	<b>Promise to the Public:</b>	<b>Promise to the Public:</b>	<b>Promise to the Public:</b>
We will keep you informed.	We will keep you informed, listen to and acknowledge concerns and provide feedback on how public input influenced the decision.	We will work with you to ensure that your concerns and aspirations are directly reflected in the alternatives developed and provide feedback on how public input influenced the decision.	We will look to you for direct advice and innovation in formulating solutions and incorporate your advice and recommendations into the decisions to the maximum extent possible.	We will implement what you decide.
<b>Example Tools:</b>	<b>Example Tools:</b>	<b>Example Tools:</b>	<b>Example Tools:</b>	<b>Example Tools:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• fact sheets</li> <li>• web sites</li> <li>• open houses.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• public comment</li> <li>• focus groups</li> <li>• surveys</li> <li>• public meetings.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• workshops</li> <li>• deliberate polling.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• citizen advisory committees</li> <li>• consensus-building</li> <li>• participatory decision-making.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• citizen juries</li> <li>• ballots</li> <li>• delegated decisions.</li> </ul>

© Copyright IAP2. All rights reserved.

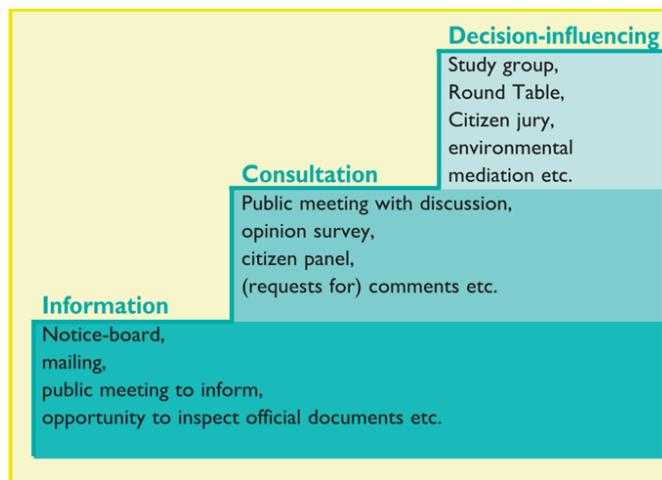
**Figura 2.3. O espectro da participação pública**

[Fonte: International Association for Public Participation – IAP2, 2007]

Porém, até que ponto os interesses dos cidadãos e/ou grupos de interesse comum podem ser tidos em conta, segundo Arbter *et al.* (2007:9), em grande parte depende do tipo de processo envolvido e do método de envolvimento seleccionado.

Independentemente deste facto, todavia, a disposição dos decisores políticos para acomodar as ideias dos cidadãos no planeamento e na tomada de decisões é crucial. Sendo o nível de participação pública dependente também do grau de envolvimento despendido: seja, num grau menor, envolvendo apenas o público informativamente (tornando os projectos ou decisões conhecidos e compreensíveis para o grande público - que neste caso

tem pouca oportunidade de influenciar a decisão em questão); seja, num grau intermédio, envolvendo o público num processo de consulta pública (com vista a obter reacções das partes interessadas relativamente a propostas, planos ou decisões, para que estas possam ser tidas em conta na fase de decisão final); ou, num grau superior, envolvendo o público através de mecanismo de co-decisão (que podem variar do desenvolvimento conjunto de propostas com os cidadãos ao exercício de poderes de decisão e gestão dos próprios projectos).



**Figura 2.4. Os patamares da participação pública**

[Fonte: Arbter *et al.* (2007). *The Public Participation Manual*, p. 9.]

Neste contexto, faz assim sentido que o papel da Administração Pública seja fomentar a participação em rede, moderar e conciliar interesses, agregar preferências, construir consensos, garantir a representatividade de todos os interessados assim como a neutralidade e independência das propostas, assegurar a transparência dos processos participativos e dinamizar a informação e o conhecimento através de uma comunicação clara e transparente. Ou seja, promovendo a inovação social, focada no envolvimento político e na co-produção como referente, sob a forma de um espaço convidativo planeado e organizado de modelo *bottom up* onde os instrumentos iniciados pelo cidadão são automaticamente organizados, ao contrário das estruturas *top down* geridas na totalidade pelas instâncias de governo (Kersting, 2015).

## 2.3. O enquadramento histórico e jurídico da participação pública

### 2.3.1. Contexto internacional

A importância que tem vindo a ser atribuída à participação pública nas últimas décadas, como vimos, baseia-se em dois grandes pressupostos: o de que aqueles que são afectados por uma decisão, têm o direito a serem envolvidos no processo de tomada de decisão, e o de que esta promove decisões sustentáveis ao reconhecer e comunicar as necessidades e interesses de todos os participantes. Desta perspectiva, ela é concebida também como um dever, ao ser vista como uma prática que promove decisões mais democráticas e, por conseguinte, mais sustentáveis.

Nesse sentido, a participação pública tem vindo a ser incorporada na legislação, tanto internacional como nacional, com o objectivo de garantir que os sistemas técnico-políticos

cumprem o dever de envolver os públicos nos processos de tomada de decisão que os afectam, conferindo-lhes o direito à participação.

Em termos históricos, terá sido essencialmente a partir dos anos 1970, e derivado da conjugação entre o debate social em torno da sustentabilidade ambiental e da necessidade de maior transparência na interacção entre o Estado e a sociedade civil, que se assistiria à produção legislativa específica sobre esta matéria que veio afirmar a participação pública como uma ferramenta indispensável das políticas públicas.

Igualmente, durante as décadas de 1980 e 1990, veríamos como o Banco Mundial definiria uma política de encorajamento da participação pública nos projectos por este apoiados no domínio da avaliação de impacte ambiental (Partidário; Jesus, 2003).<sup>3</sup> Ainda nesta última década, em 1992, a Declaração do Rio seria assinada na Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, consagrando no seu princípio 10º, um claro reconhecimento do direito à informação, à participação pública e ao acesso à justiça, em matéria de ambiente, defendendo explicitamente que “a melhor forma de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados”<sup>4</sup>.

Nas décadas seguintes, o instrumento da participação pública seria ainda integrado num vasto conjunto de outros tipos de instrumentos legais e considerado como ferramenta essencial ao bom funcionamento das questões por estes reguladas<sup>5</sup>, destacando-se a assinatura, em 1998, por Portugal, da Convenção sobre o Acesso à Informação, Participação no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente, ou Convenção de Aarhus<sup>6</sup>, que seria ratificada em 2003 e que se viria a constituir como a principal orientação legal a nível internacional no que toca à participação pública.

Igualmente, em 2009, a Carta Ibero-Americana de Cidadania Participativa contribuiria para o aprofundamento deste conceito, definindo cidadania activa ou participativa como o “processo de construção social das políticas públicas que, conforme o interesse público da sociedade democrática, canaliza, dá resposta ou amplia os direitos económicos, sociais, culturais, políticos e civis das pessoas e os direitos das organizações ou grupos em que se integram, assim como os das comunidades e povos indígenas”. Ou seja, consolidando a ideia de que devem ser asseguradas a participação de todos os interessados, independentemente da sua origem e condição social ou cultural e, pelo menos, a representação das minorias, assegurando a universalidade e igualdade no processo de participação. Em suma, que deve ser considerada a participação do maior número possível de partes interessadas ou *stakeholders*.

A democracia participativa é assim equacionada como um mecanismo cujo objectivo é também enraizar a cultura política dos cidadãos, potenciando o respeito pela representação dos vários grupos de interesse (jovens, membros de uma comunidade, imigrantes, entre outros). Até porque os cidadãos, na sua generalidade, são a favor da participação directa e

<sup>3</sup> Como, por exemplo, a Directiva Operacional 4.00, de 1989, do Banco Mundial, que estabeleceria procedimentos estruturados e sistemáticos para a avaliação do impacte ambiental de projectos propostos a esta entidade. O Banco Mundial definiria ainda os primeiros elementos essenciais da política de participação pública no quadro da avaliação ambiental no documento “Environmental Assessment Sourcebook” (1991), tendo ainda aprofundado a questão da participação pública no documento “Public Involvement in Environmental Assessment – requirements, opportunities and issues” (1993).

<sup>4</sup> <https://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>

<sup>5</sup> Como, por exemplo, a Directiva Europeia de AIA ou Directiva 85/337/CEE (que considera obrigatória a notificação e a consulta do público afectado antes de uma decisão de licenciamento ou autorização ser tomada), a Directiva de Acesso à Informação em matéria de Ambiente ou Directiva 2003/4/CE (que regula o acesso à informação em matéria de ambiente, definindo que o Governo e a Administração Pública de cada Estado-Membro devem fornecer livremente informações relativas ao ambiente), a Directiva referente à Prevenção e Controlo Integrados da Poluição ou Directiva 96/61/CE (que possui também disposições sobre a Participação do Público no procedimento de licenciamento das instalações por ela abrangidas), a Directiva relativa à avaliação ambiental de planos e programas ou Directiva 2001/42/CE (que considera que, a fim de contribuir para a transparência do processo de tomada de decisões, é necessário garantir que as autoridades com responsabilidades ambientais pertinentes e o público sejam consultados durante a avaliação dos planos e programas) ou a Convenção sobre a Avaliação dos Impactes Ambientais num Contexto Transfronteiras ou Convenção de Espoo, regulada pela Directiva 97/11/CE (que estabelece procedimentos de consulta das Partes susceptíveis de serem afectadas pelos efeitos ambientais transfronteiras dos projectos propostos).

<sup>6</sup> <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>

deliberativa e predominantemente rejeitam a tomada de decisão oriunda de processos que se baseiam apenas em autoridade administrativa, sem a inclusão do cidadão (Beuermann; Amelina, 2014).

Deste modo, como vimos anteriormente, a cidadania participativa no processo decisório, seja em formas mais contemporâneas ou mais tradicionais, é um conceito-chave à pesquisa e prática da Administração Pública. Providencia uma forte contribuição na medida em que ajuda os decisores públicos, em todos os níveis de governo, a colocarem-se no “papel” de cidadãos, parceiros e consumidores. Também o conceito alargado de direitos de cidadania (Marshall; Bottomore, 1992) e o papel reservado ao Estado na sua promoção (Mozzicaffredo, 2000; Santos, 1997) criam condições necessárias para que haja um maior acompanhamento das políticas públicas, seja na sua concepção, implementação ou avaliação.

Porém, vários autores apontam que existem outros motivos que fomentaram a incorporação “natural” da participação pública na legislação internacional ou nacional, para além do objectivo de garantir o envolvimento do público nos processos de tomada de decisão.

Nelson Dias (2013, p. 19) refere que a “universalização dos princípios e procedimentos da democracia liberal caminha a par da crise de representatividade política”, defrontando-se a consolidação da democracia com “elevadíssimas taxas de abstenção”. Aliás, já Alain Touraine tinha apontado que — a discrepância entre os representantes, que monopolizam informações e decisões, e os representados que, excluídos da participação política, têm o direito à autodeterminação suprimido e a capacidade de cuidar de seus interesses posta em risco — tem como consequência o que este apelidou de “crise de representatividade política”, que faz com os cidadãos não se sintam representados e reduzido o seu papel, pois “a democracia não pode ser reduzida a instituições públicas, a uma definição de poderes ou, até mesmo, ao princípio da eleição livre, em intervalos regulares, dos dirigentes” (Touraine, 1996: 38). Pois, segundo este mesmo autor, “não há democracia se os governantes não prestam contas ao povo e se não se submetem simultaneamente à decisão dos eleitores e ao julgamento da lei.” (Touraine, 1998: 293).

Sendo que a crise da democracia representativa pode ser vista, por um lado, através do crescimento da apatia política e por outro do protesto, violento e não-violento, contra as políticas públicas. E também ser associada, neste sentido, a uma crise económica sentida actualmente a uma escala global em vários países. Tudo isto contribuindo para a falta de legitimidade dos sistemas políticos e levando à actual frustração e afastamento da vida política por parte dos cidadãos.

E, naturalmente, resultado de uma crescente “crise de representatividade política”, são cada vez mais as críticas às democracias representativas existentes, aos seus défices e às suas patologias (Santos, 2003), materializadas numa crescente desconfiança e afastamento dos cidadãos face à classe política. Em contraponto a esta crise, e resultante do afastamento da democracia representativa como paradigma e da partidarização da vida política como referente, surgem assim, um pouco por todo o globo, novas formas de organização, ou como refere Nelson Dias (2013, 21), um “novo movimento social e político” que pretenderá abrir “espaço de aproximação e de confiança entre políticos e cidadãos”.

E, por conseguinte, paradoxalmente é neste contexto que emergem variadas abordagens que privilegiam um maior envolvimento dos cidadãos nas instâncias de poder e na definição de políticas públicas. Ou seja, como aponta Dias (2013, 21), ao “desencanto democrático” contrapõe-se a “esperança democrática”, através da promoção de legislação, projectos ou experiências ligados à participação pública, como o Orçamento Participativo, entre muitos outros que surgem a partir dos anos 1990.

### 2.3.2. O caso português

Portugal não será imune nem a este contexto de progressivo divórcio entre cidadãos e classe política, com expressivas taxas de abstenção ao longo das últimas décadas<sup>7</sup>, nem ao de introdução de novas práticas e mecanismos de participação pública, sendo um dos países com maior percentagem de Orçamentos Participativos por município<sup>8</sup>, votando neste processos por vezes parte da população que não vota nas próprias eleições, indicando que este fenómeno pode ser uma tentativa do próprio poder político de reconstituir uma relação de confiança com estes cidadãos.

Todavia não seria apenas a partir da adopção de normas e convenções internacionais, e particularmente da rectificação da Convenção de Aarhus em 2003, ou da introdução em Portugal de Orçamentos Participativos, que a participação pública se expressaria nos processos de decisão em território nacional. Essa expressão ocorreu muito antes, nomeadamente após a Revolução de Abril de 1974, sendo de destacar que a primeira referência à necessidade de ser tarefa do Estado assegurar a participação (art. 9º e 81º) e ao direito de participação na vida pública (art. 48º) é feita na Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976, e a primeira menção à necessidade de aprofundar a democracia participativa (art. 2º) é efectuada na 1ª revisão da CRP, em 1982. Aliás, conforme vem referido na redacção do artigo 2º da CRP:

*“A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efectivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa”.*

Referindo-se, a expressão “democracia participativa”, às diversas formas de envolvimento dos cidadãos individual ou colectivamente organizados na tomada de decisões, através da manifestação dos seus interesses e ultrapassando os esquemas tradicionais da democracia representativa. Sendo assim um dos traços característicos da organização do poder político na CRP, a consagração do conceito de democracia participativa e de participação pública ao longo de vários momentos deste diploma.

Porém, como foi já referido, a participação enquanto mecanismo institucionalizado foi introduzida logo na CRP de 1976, no seu artigo 48º, incluído no Capítulo II dos “Direitos, liberdades e garantias de participação política”, distinguindo entre as formas de democracia directa ou participativa e as de democracia indirecta ou representativa, no seu nº 1, e garantindo o acesso à informação a todos os cidadãos sobre as políticas públicas desenvolvidas pelo Estado, no seu nº 2:

*“1. Todos os cidadãos têm o direito de tomar parte na vida política e na direcção dos assuntos públicos do país, directamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos.*

*2. Todos os cidadãos têm o direito de ser esclarecidos objectivamente sobre actos do Estado e demais entidades públicas e de ser informados pelo Governo e outras autoridades acerca da gestão dos assuntos públicos”.*

<sup>7</sup> Nas últimas Eleições Autárquicas, em 2017, dos 9.411.442 inscritos votaram 5.173.063 eleitores, o que corresponde a uma taxa de abstenção de 45,03%, à qual se somarmos os votos brancos e nulos chega a um valor de 52,46%. Nas últimas eleições Presidenciais, em 2016, dos 9.751.398 eleitores inscritos votaram apenas 4.744.597, o que representa uma taxa de abstenção de 51,34%. Agregando a estes dados os votos brancos e nulos, o valor de descontentamento chega aos 52,40%. Dos 9.684.922 eleitores inscritos na últimas Eleições Legislativas em 2015, votaram 5.408.092, o que representa uma taxa de abstenção de 44,16%, que acrescida dos votos brancos e nulos, chega a 47,90%. Já as últimas Eleições Europeias, em 2014, tiveram 9.753.568 inscritos, dos quais votaram apenas 3.284.452, ou seja, contabilizando uma abstenção de 66,33%, aos quais se somarmos os votos nulos e brancos atingimos um valor de 68,82% de votos não directamente atribuídos aos partidos em votação (Fonte: CNE / SGMAI). Para mais informações, consultar: <http://www.cne.pt> / <https://www.eleicoes.mai.gov.pt>

<sup>8</sup> <https://www.tsf.pt/politica/interior/orcamento-participativos-portugal-lidera-a-nivel-mundial-5473764.html>

Igualmente, no artigo 9º, referente às “Tarefas fundamentais do Estado”, viria desde logo consagrada na CRP de 1976, na sua alínea c), a obrigatoriedade deste de “defender a democracia política, assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais”. Assim como nas alíneas e) do artigo 80º e j) no artigo 81º, referentes respectivamente aos “Princípios fundamentais” e às “Incumbências prioritárias do Estado”, viria referido que este deveria criar os instrumentos jurídicos e técnicos necessários ao “planeamento democrático do desenvolvimento económico e social”, ou seja, os mecanismos requeridos para a participação pública dos cidadãos no planeamento das políticas públicas a desenvolver pelo próprio Estado.

Prerrogativa que seria desde logo inscrita e expressamente consagrada no artigo 65º, relativo à “Habitação e Urbanismo”, que no seu ponto 5 referiria que “é garantida a participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planeamento urbanístico e de quaisquer outros instrumentos de planeamento físico do território”; ou no artigo 66º, relativo ao “Ambiente e qualidade de vida”, que aponta que incumbe ao Estado “assegurar o direito ao ambiente, no quadro de um desenvolvimento sustentável, (...) por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos”.

E, em auxílio deste fundamento, o artigo 109º da CRP referiria ainda que a participação directa e activa dos cidadãos na vida política “constitui condição e instrumento fundamental da consolidação do sistema democrático”, sendo tarefa fundamental do Estado assegurar a igualdade no exercício dos direitos cívicos e políticos e a não discriminação no acesso a cargos políticos.

Os cidadãos encontram ainda explícito na CRP que possuem o direito de aceder a instrumentos de participação pública indirecta — como a eleição de órgãos representativos, a petição para a adopção de leis e o referendo —, bem como instrumentos de participação pública directa — no que toca a procedimentos e decisões administrativas. Para isso devem as autoridades públicas fornecer todas as informações necessárias à participação pública, apoiar e promover iniciativas do público e receber, com objectivo de integração, as suas opiniões e informação.

Assim, ainda a respeito da participação pública na CRP, importa destacar os artigos 20º, relativo ao acesso à justiça e à informação, que explicita o “direito de informar, de se informar e de ser informado, sem impedimentos nem discriminações”, ou os artigos 267º e 268º, referentes à participação dos cidadãos na formação das decisões ou deliberações que lhes dizem respeito e sobre os direitos e garantias dos administrados, que contêm diversas normas referentes ao direito à informação, à participação pública e ao acesso à justiça.

Assim como diversas outras disposições constitucionais, que reforçam o princípio participativo, nomeadamente os artigos 54º e 56º e a linha g) do artigo 80º, relativos às comissões de trabalhadores e associações sindicais; o artigo 60º, sobre direito de participação das associações de consumidores nas questões que digam respeito à defesa dos consumidores; o artigo 67º, sobre direito de participação das associações representativas das famílias nas questões relativas à política de família; o artigo 77º, sobre a participação das associações de professores, de alunos e de pais nas questões relativas à política de ensino; o artigo 89º, sobre a participação dos trabalhadores na gestão da produção do sector público; o artigo 98º, sobre a participação dos trabalhadores rurais na definição da política agrícola; o artigo 109º, sobre a igualdade no acesso à participação política; o artigo 207º, sobre júris e participação popular; ou o artigo 263º e 265º, sobre os direitos de participação das organizações de moradores.

A CRP consagra ainda, como já referido, outros instrumentos de participação na vida política, como é o caso do direito de petição e de acção popular, previsto no seu artigo 52º, enquanto um direito de apresentar, individual ou colectivamente, petições, representações, reclamações ou queixas para defesa dos seus direitos, assim como o direito de serem informados sobre o resultado da respectiva apreciação.

Igualmente, o direito de participação e consulta pública é devida não só aos cidadãos, nas

matérias que sejam do seu interesse, mas também aos entes públicos. Por exemplo, pelas suas características político-administrativas, as Regiões Autónomas são obrigatoriamente consultadas, através dos seus órgãos de governo próprio, pela Assembleia da República e pelo Governo relativamente às questões da sua competência, de acordo com o previsto no n.º 2 do artigo 229.º da CRP, ou quanto a iniciativas que versem matérias a elas respeitantes, ao abrigo do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).<sup>9</sup>

Assim, seja na sua versão original de 1976, seja nas posteriores revisões, e após estas, por meio das Leis da Assembleia da República e na restante legislação ordinária, veríamos como ao Estado Português seria desde logo atribuída a incumbência de promover a participação efectiva dos cidadãos no procedimento de formação das decisões dos poderes públicos, bem como a recolha dos seus contributos noutros documentos relevantes, atribuindo aos mecanismos de participação pública o papel de serem um instrumento indispensável para o exercício de uma cidadania activa e para a valorização da democracia participativa.

Por esta via, a participação pública dividir-se-ia em dois tipos de mecanismos: os promovidos pela Assembleia da República, referentes à apreciação pública de actos constitucionais e normativos, ou seja, as iniciativas legislativas promovidas por este órgão de soberania, e os promovidos pela Administração Pública, tanto central como autónoma e local, referentes à apreciação pública de actos normativos e administrativos, ou seja, as iniciativas legislativas, regulamentares e administrativas promovidas pelo Governo, pelas Regiões Autónomas ou pelas Autarquias Locais.

A apreciação pública de iniciativas legislativas, promovidas pela Assembleia da República, pode ocorrer em três situações distintas. Em primeiro lugar, quando, em razão da matéria, se considere relevante recolher junto da sociedade civil contributos – o que sucedeu por exemplo na iniciativa sobre a regionalização. Em segundo lugar, quando se trate de legislação do trabalho, nos termos da alínea d) do n.º 5 do artigo 54.º e da alínea a) do n.º 2 do artigo 56.º da CRP, do Código do Trabalho e do artigo 134.º do RAR. Em terceiro lugar, quando se trate de matéria relativa à Administração Pública, nos termos da Lei n.º 35/2014, de 20 de Junho, ou seja, ao abrigo do seu artigo 15.º que garante o direito de participação na elaboração de legislação relativa ao trabalho em funções públicas, materializado no n.º 1 do artigo 16.º do mesmo diploma, que garante o exercício do direito de participação, ao referir

<sup>9</sup> De notar que, no caso da consulta das Regiões Autónomas pela Assembleia da República relativamente às questões da sua competência, a consulta é feita directamente pelo Presidente da Assembleia da República, após a admissão da iniciativa. A Lei n.º 40/96, de 31 de agosto, que regula a audição dos órgãos de Governo próprio das Regiões Autónomas, estabelece com pormenor os procedimentos a observar para levar a cabo a audição, determinando que:

- a) são os órgãos de soberania a solicitar a audição;
- b) a pronúncia dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas se faz através de parecer fundamentado (artigo 3.º);
- c) estando em causa acto legislativo, devem ser ouvidas as assembleias legislativas regionais (artigo 4.º);
- d) os pedidos de audição devem ser instruídos com documentos que habilitem os órgãos de governo próprio a pronunciarem-se (artigo 5.º) no prazo de 15 dias (para as assembleias regionais) ou de 10 dias (para os governos regionais), de acordo com o artigo 6.º;
- e) de acordo com o artigo 7.º, sempre que forem produzidas alterações substanciais a uma proposta sobre a qual já houve pronúncia por parte das Regiões Autónomas, deve a estas ser remetida cópia dessas alterações e respectiva fundamentação.

Para além disso, podem participar nas reuniões das comissões parlamentares representantes das assembleias legislativas proponentes, sempre que naquelas se discutam propostas legislativas das Regiões Autónomas (n.º 7 do artigo 178.º da CRP e artigo 170.º do RAR). Para o efeito, a comissão parlamentar – com, pelo menos, 8 dias de antecedência – deve comunicar a inclusão na sua ordem de trabalhos da discussão na especialidade da iniciativa em causa ao Presidente da Assembleia da República, que informa a Assembleia Legislativa da Reunião Autónoma proponente da data e hora da reunião.

A aprovação dos estatutos político-administrativos das Regiões Autónomas e das leis relativas à eleição dos deputados às assembleias legislativas regionais obedece a um processo legislativo especial (n.º 1 do artigo 226.º da CRP e artigos 164.º a 168.º do RAR), cuja iniciativa originária pertence exclusivamente às respectivas assembleias legislativas, que devem ainda ser convidadas a pronunciar-se no caso de serem aprovadas alterações ao projecto inicial. Nestes casos, e porque o processo legislativo decorre então em comissão parlamentar, a consulta tem sido promovida directamente por estas. Com efeito, a consulta já não visa a obtenção de um parecer formal, mas antes uma participação com a natureza de apresentação ou justificação da iniciativa, ou de pronúncia sobre o trabalho de discussão e votação na especialidade realizado pela comissão, na sequência do exercício do direito de iniciativa legislativa superveniente dos Deputados seus membros (na forma de propostas de alteração). Para além dos casos descritos, em que a consulta das Regiões Autónomas é obrigatória, as comissões parlamentares podem também suscitar a necessidade de promoção da sua consulta quando entendam que aquele contributo é relevante para a apreciação da iniciativa em causa.

que “qualquer projecto ou proposta de lei, projecto de decreto-lei ou projecto ou proposta de decreto regional relativo às matérias previstas no artigo anterior só pode ser discutido e votado pela Assembleia da República, pelo Governo da República, pelas assembleias legislativas das regiões autónomas e pelos governos regionais, depois de as comissões de trabalhadores e associações sindicais se terem podido pronunciar sobre eles”<sup>10</sup>.

A apreciação pública de iniciativas legislativas, promovidas pela Assembleia da República, é precedida de publicação em separata electrónica do Diário da Assembleia da República e anunciada na imprensa escrita, decorrendo durante um prazo mínimo de 20 dias, em relação às matérias que tenham carácter de urgência, e durante um prazo mínimo de 30 dias nas restantes situações.

No âmbito da apreciação pública, todos os interessados, nomeadamente, comissões de trabalhadores, associações sindicais e associações de empregadores, podem enviar à Comissão Parlamentar competente as sugestões que entenderem convenientes e solicitar a audiência de representantes seus. Podem ainda fazê-lo através do formulário disponível a partir do Portal da Assembleia da República, no separador “Iniciativas em Apreciação Pública”.<sup>11</sup>

Por outro lado, os mecanismos de participação pública promovidos pela Administração Pública portuguesa, referentes à apreciação pública de iniciativas legislativas, regulamentares e administrativas promovidas por esta, com o objectivo de garantir o aprofundamento da democracia participativa e o exercício da cidadania activa, materializaram-se assim, no quadro jurídico-normativo português, num conjunto de direitos e responsabilidades que existem entre o Estado e os cidadãos e que se encontram espelhados em múltipla legislação<sup>12</sup> que procuramos aqui compilar de forma sucinta:

- O novo Código do Procedimento Administrativo (CPA)<sup>13</sup> estabelece, por exemplo, nos seus artigos 11º (Princípio da colaboração com os particulares) e 12º (Princípio da participação) que não só “os órgãos da Administração Pública devem actuar em estreita colaboração com os particulares, cumprindo-lhes, designadamente, prestar aos particulares as informações e os esclarecimentos de que careçam, apoiar e estimular as suas iniciativas e receber as suas sugestões e informações”, como devem estes mesmos órgãos da Administração Pública “assegurar a participação dos particulares, bem como das associações que tenham por objecto a defesa dos seus interesses, na formação das decisões que lhes digam respeito, designadamente através da respectiva audiência”.

A nível da disciplina procedimental da produção regulamentar, o CPA impõe assim que o órgão com competência regulamentar deva ouvir, não só, as entidades

<sup>10</sup> De notar que, para além das matérias legalmente obrigatórias (participação das comissões de trabalhadores e associações sindicais na elaboração da legislação do trabalho), a Assembleia da República não tem o hábito de promover a apreciação pública de matérias, sobre as quais considere relevante recolher contributos junto da sociedade civil. Excepção feita ao recente processo de consulta pública das “Nova Geração de Políticas de Habitação”, aprovado em Conselho de Ministros em 4/10/2017 e em discussão pública até 16 de Dezembro de 2017— ainda que promovida não pela Assembleia da República em si, mas por um Grupo Parlamentar (<http://habitacao.ps.pt>) — e ao processo de consulta pública da “Lei de Bases da Habitação”, entre 15 de Maio a 31 de Julho de 2018, da iniciativa deste mesmo Grupo Parlamentar [Projecto de Lei n.º 843/XIII (3.ª)], tanto complementado pelo mecanismo criado por este, como já enquadrado nos mecanismos legais previstos no RAR relativamente à apreciação pública de diplomas da AR (<https://www.parlamento.pt/Paginas/2018/maio/Apreciacao-publica-da-Lei-de-Bases-da-Habitacao.aspx>), ambos promovidos pela Deputada Helena Roseta, Coordenadora do Grupo de Trabalho de Habitação, Reabilitação Urbana e Políticas de Cidades (<https://www.parlamento.pt/sites/com/XIIILeg/11CAOTDPLH/GTHRUPC>), e que se vieram a revelar como instrumentos inéditos e bastantes inovadores ao nível de processos participativos de nível legislativo.

<sup>11</sup> Para mais informações, consultar: <http://www.parlamento.pt/Paginas/IniciativasDiscussaoPublica.aspx>

<sup>12</sup> De notar que, para além do quadro jurídico-normativo que aqui se apresenta, existem inúmeras outras entidades públicas para o qual o cidadão pode recorrer, quando julga atentados os seus direitos de participação na vida pública, tal como o direito de apresentação de queixa ao Provedor de Justiça. Sendo que esta entidade pode intervir na defesa dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, assim como para assegurar a justiça e a legalidade da Administração Pública. Neste contexto, os cidadãos podem solicitar directamente ao Provedor de Justiça a sua intervenção na defesa de direitos que eles considerem prejudicados, ou em caso de não respeito pelas leis, sobretudo em matérias de interesse público.

<sup>13</sup> Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de Janeiro (que revogou o Decreto-Lei n.º 442/91 de 15 de Novembro, com as alterações introduzidas pela Declaração de Rectificação n.º 265/91, de 31 de Dezembro, pela Declaração de Rectificação n.º 22-A/92, de 29 de Fevereiro, pelo Decreto-Lei n.º 6/96 de 31 de Janeiro e pelo Acórdão do TC n.º 118/97, de 24 de Abril)

representativas dos interesses afectados, caso existam (“Audiência de Interessados” – conforme previsto no art.º 100º do CPA) mas, genericamente, os cidadãos, através da submissão do projecto de regulamento a “Consulta Pública”, conforme se encontra previsto no art.º 101º do mesmo diploma.<sup>14</sup>

• Refere-se igualmente o Decreto-Lei n.º 274/2009, a esta questão, determinando a obrigação legal de audição e regulando o seu modo de realização, por parte do Governo, de sujeitos ou órgãos, públicos ou privados, representativos de quaisquer interesses colectivos no quadro de processo legislativo.

Este diploma — que resulta da revisão do Decreto-Lei n.º 185/94 — regula o procedimento de consulta formal de entidades, públicas e privadas, no âmbito da fase de elaboração e instrução dos actos e diplomas sujeitos a aprovação do Conselho de Ministros. E distingue entre “consulta directa” (realizada através do envio pelo Ministério proponente de um pedido de contributo às entidades, públicas ou privadas do projecto de acto ou diploma)<sup>15</sup> e “consulta pública” (realizada através da divulgação pública do projecto de acto ou diploma no Portal do Governo, por período de tempo determinado, assim como a recolha e análise dos contributos)<sup>16</sup>.

• É igualmente garantida a participação popular no direito urbanístico<sup>17</sup> através da Lei de Bases da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei n.º 31/2014, de 30 de Maio, alterada pela Lei n.º 74/2017, de 16 de Agosto) e que considera como princípio fundamental nestas áreas a participação dos cidadãos e a concertação e contratualização entre interesses públicos e privados [artigo 3º, nº 1, alíneas g) e h)]. Acrescentando, no seu artigo 49º, de modo a operacionalizar este princípio que o “procedimento de elaboração, alteração ou revisão dos programas e planos territoriais assegura aos particulares as garantias gerais que a lei lhes confere, nomeadamente, a informação e os meios de participação pública efectiva, bem como o direito de apresentação de observações e sugestões à entidade responsável pela sua elaboração e de consulta do respectivo processo, nos termos da lei”.

<sup>14</sup> Dispondo, assim, o art.º 101 do CPA :

*“1 — No caso previsto na alínea c) do n.º 3 do artigo anterior [ou seja, quando o número de interessados seja de tal forma elevado que a audiência se torne incompatível, devendo nesse caso proceder-se a consulta pública] ou quando a natureza da matéria o justifique, o órgão competente deve submeter o projecto de regulamento a consulta pública, para recolha de sugestões, procedendo, para o efeito, à sua publicação na 2.ª série do Diário da República ou na publicação oficial da entidade pública, e na Internet, no sítio institucional da entidade em causa, com a visibilidade adequada à sua compreensão.*

*2 — Os interessados devem dirigir, por escrito, as suas sugestões ao órgão com competência regulamentar, no prazo de 30 dias, a contar da data da publicação do projecto de regulamento.*

*3 — No preâmbulo do regulamento, é feita menção de que o respectivo projecto foi objecto de consulta pública, quando tenha sido o caso.”*

<sup>15</sup> De notar que, a propósito da “consulta directa” — que implique a audição ou recolha de consulta escrita, pelo Governo, relativo a um pedido de contributo às entidades, públicas ou privadas do projecto de acto ou diploma — e ao legislar sobre uma mesma matéria em processos legislativos sequenciais (que dão origem à apresentação, pelo Governo, à Assembleia da República, de uma iniciativa legislativa), é possível que ambas as entidades procedam, no decurso de cada processo legislativo, à audição das mesmas entidades. Assim, e procurando evitar a duplicação das audições levadas a cabo pelo Governo e pela Assembleia da República (no caso das iniciativas que contam com a intervenção dos dois órgãos de soberania por serem da iniciativa daquele), ou, pelo menos, assegurar o conhecimento por parte da Assembleia da quantidade e qualidade das audições realizadas, para que cada comissão possa aferir da necessidade de as repetir, ou de indagar junto dos auscultados acerca da manutenção da posição assumida perante o Governo, com desnecessidade de repetição da consulta, afigura-se desejável que a Assembleia da República obtenha do Governo, juntamente com as iniciativas que lhe apresenta, a listagem das audições efectuadas no âmbito do processo legislativo governamental, bem como cópia dos contributos recebidos e indicação das alterações que estes possam ter induzido. Nesse sentido, o nº 3 do artigo 124º do Regimento da Assembleia da República determina que as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado, o que prenunciava já a obrigação legal também prevista no nº 2 do artigo 6º do Decreto-Lei nº 274/2009, de 2 de Outubro, que regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo, passando a impender sobre o Governo, no caso de propostas de lei, o dever de envio à Assembleia da República de “cópia (...) dos pareceres ou contributos resultantes da consulta directa às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo”.

<sup>16</sup> Vide ponto “2.4.3. Instrumentos de participação pública promovidos pela Administração Central”, em particular no respeitante ao separador “Consultas Públicas” do Portal do Governo.

<sup>17</sup> De notar que, em Portugal, os instrumentos de participação no planeamento urbano são de vária índole, ainda que, se constate que os mesmos são mais de natureza procedimental ou formal (isto é, inseridos em procedimentos administrativos) do que organizatórios (isto é, de inclusão na definição de estratégias e decisões de planeamento). Não obstante, existem vários outros instrumentos normativos e administrativos que promovem a participação, essencialmente ao nível local, os quais se abordarão mais à frente neste trabalho.

• Ao nível dos Instrumentos de Gestão Territorial (IGT), o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT)<sup>18</sup> prevê no seu art. 6º, o direito de participação dos cidadãos, bem como das associações representativas, na elaboração, alteração, revisão, execução e avaliação dos IGT, quer através da possibilidade de formulação de sugestões e pedidos de esclarecimento, quer através da respectiva intervenção na fase de discussão pública que, obrigatoriamente, deve preceder a sua aprovação.<sup>19</sup>

Concretamente, o RJIGT prevê para cada IGT, uma forma expressa de procedimento relativo ao direito de participação pública, conforme se refira:

- ao programa nacional da política de ordenamento do território – PNPOT (art. 33º);
- aos planos sectoriais (art. 40º);
- aos planos especiais de ordenamento do território – PEOT<sup>20</sup> (art. 48º);
- aos planos regionais de ordenamento do território- PROT (art. 58º);
- aos planos intermunicipais de ordenamento do território – PIOT (art. 65º);
- aos planos municipais de ordenamento do território – PMOT<sup>21</sup> (art. 77º);
- assim como à sua avaliação permanente – Observatório OT/U, REOT (art. 144º e 146º).

• Ao nível das Operações Urbanísticas, o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE)<sup>22</sup> prevê ainda no seu art. 22º, expressamente, a submissão a discussão pública do licenciamento de operações de loteamento “com significativa relevância urbanística”.<sup>23</sup>

<sup>18</sup> Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (Decreto-Lei n.º 380/99 de 22 de Setembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 53/2000 de 7 de Abril, pelo Decreto-Lei n.º 310/2003 de 10 de Dezembro, pela Lei n.º 56/2007, de 31 de Agosto, pelo Decreto-Lei n.º 316/2007 de 19 de Setembro, pelo Decreto-Lei n.º 46/2009 de 20 de Fevereiro e pelo Decreto-Lei n.º 181/2009 de 7 de Agosto).

<sup>19</sup> Dispõe, assim, o art.º 6º do RJIGT:

*“1 — Todos os cidadãos bem como as associações representativas dos interesses económicos, sociais, culturais e ambientais têm o direito de participar na elaboração, alteração, revisão, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial.*

*2 — O direito de participação referido no número anterior compreende a possibilidade de formulação de sugestões e pedidos de esclarecimento ao longo dos procedimentos de elaboração, alteração, revisão, execução e avaliação, bem como a intervenção na fase de discussão pública que precede obrigatoriamente a aprovação.*

*3 — As entidades públicas responsáveis pela elaboração, alteração, revisão, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial divulgam, designadamente através da comunicação social:*

- a) A decisão de desencadear o processo de elaboração, alteração ou revisão, identificando os objectivos a prosseguir;*
- b) A conclusão da fase de elaboração, alteração ou revisão, bem como o teor dos elementos a submeter a discussão pública;*
- c) A abertura e a duração da fase de discussão pública;*
- d) As conclusões da discussão pública;*
- e) Os mecanismos de execução utilizados no âmbito dos instrumentos de gestão territorial;*
- f) O início e as conclusões dos procedimentos de avaliação.*

*4 — As entidades referidas no número anterior estão sujeitas ao dever de ponderação das propostas apresentadas, bem como de resposta fundamentada aos pedidos de esclarecimento formulados.”*

<sup>20</sup> Tais como os planos de ordenamento de áreas protegidas (POAP), os planos de ordenamento de albufeiras de águas públicas (POAAP) e os planos de ordenamento da orla costeira (POOC).

<sup>21</sup> Tais como os planos directores municipais (PDM), os planos de urbanização (PU) e os planos de pormenor (PP).

<sup>22</sup> Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (Decreto-Lei n.º 555/99 de 16 de Dezembro, alterado pelas Leis n.º 13/2000, de 20 de Julho, e n.º 30-A/2000, de 20 de Dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 177/2001, de 4 de Junho, pelas Leis n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro, e n.º 4-A/2003, de 19 de Fevereiro, pelos Decretos-Lei n.º 157/2006, de 8 de Agosto, e pelas Leis n.º 60/2007, de 4 de Setembro, e n.º 18/2008, de 20 de Janeiro, e pelo Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de Julho, o Decreto-Lei n.º 26/2010, de 30 de Março, a Lei n.º 28/2010, de 2 de Setembro, o Decreto-Lei n.º 266-B/2012, de 31 de Dezembro, o Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de Setembro, a Rectificação n.º 46-A/2014, de 10 de Novembro, e o Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de Outubro).

<sup>23</sup> Dispõe, assim, o artigo 22º do RJUE, relativo à Consulta Pública:

*“1 - Os municípios podem determinar, através de regulamento municipal, a prévia sujeição a discussão pública do licenciamento de operações de loteamento com significativa relevância urbanística.*

*2 - A consulta prevista no número anterior tem sempre lugar quando a operação de loteamento exceda algum dos seguintes limites:*

- a) 4 ha;*
- b) 100 fogos;*

Todavia, para além das matérias regulamentares e urbanísticas, encontraremos também em outras matérias conexas, a obrigatoriedade de consulta pública, como por exemplo:

- A Lei do Direito de Participação Procedimental e Acção Popular<sup>24</sup>, que obriga à existência de audiência prévia nos procedimentos públicos com impacte significativo na saúde pública, ambiente, qualidade de vida, protecção do consumo de bens e serviços, património cultural e domínio público.
- A Lei de Acesso aos Documentos Administrativos<sup>25</sup>, que define o acesso a documentos da administração em matéria de ambiente e transpõe, para a ordem jurídica interna, a Directiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de Janeiro, e a Directiva 2003/98/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de Novembro.
- A Nova Lei de Bases da Política de Ambiente<sup>26</sup>, pilar da política de ambiente, que inclui, entre os seus princípios do Direito do Ambiente, o direito de participação “na adopção das decisões relativas a procedimentos de autorização ou referentes a actividades que possam ter impactes ambientais significativos, bem como na preparação de planos e programas ambientais” e o direito de acesso à informação “detida por entidades públicas, as quais têm o dever de a divulgar e disponibilizar ao público através de mecanismos adequados, incluindo a utilização de tecnologias telemáticas ou electrónicas”, conforme expresso no n.º 2, do artigo 6.º deste diploma.
- O Regime Jurídico da Avaliação do Impacte Ambiental<sup>27</sup>, dos projectos públicos e privados susceptíveis de produzirem efeitos significativos no ambiente — ou seja, sujeitos a Avaliação de Impacte Ambiental (AIA) — e que define, no art. 2.º, «Consulta pública» como a “forma de participação pública destinada à recolha de opiniões, sugestões e outros contributos do público interessado sobre cada projecto sujeito a AIA” e «Participação pública» como a “formalidade essencial do procedimento de AIA que assegura a intervenção do público interessado no processo de decisão e que inclui a consulta pública”; e que prevê e garante estes mecanismos, respectivamente nos artigos 15.º e 29.º deste diploma, mais concretamente, a participação dos interessados, refiram-se estes ao «Público», enquanto “uma ou mais pessoas singulares, pessoas colectivas de direito público ou privado, bem como as suas associações, organizações representativas ou agrupamentos”, ou ao «Público interessado», enquanto “titulares de direitos subjectivos ou de interesses legalmente protegidos, no âmbito das decisões tomadas no procedimento administrativo de AIA, bem como o público afectado ou susceptível de ser afectado por essa decisão, designadamente as Organizações Não-Governamentais de Ambiente (ONGA)”.
- O Regime de Avaliação Ambiental de Planos e Programas<sup>28</sup>, que define que a participação pública é obrigatória nos planos e programas que podem vir a enquadrar projectos susceptíveis de terem impactes ambientais, devendo ser promovido processo de consulta pública.

*c) 10 /prct. da população do aglomerado urbano em que se insere a pretensão.”*

<sup>24</sup> Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto, alterada pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de Outubro.

<sup>25</sup> Lei n.º 26/2016, de 22 de Agosto, conjugada com a Lei n.º 46/2007, de 24 de Agosto, que regula o acesso aos documentos administrativos e a sua reutilização, revoga a Lei n.º 65/93, de 26 de Agosto, com a redacção introduzida pelas Lei n.ºs 8/95, de 29 de Março, e 94/99, de 16 de Julho, e transpõe para a ordem jurídica nacional a Directiva n.º 2003/98/CE, do Parlamento e do Conselho, de 17 de Novembro, relativa à reutilização de informações do sector público.

<sup>26</sup> Lei n.º 19/2014, de 14 de Abril, que revogou a anterior Lei n.º 11/87 de 7 de Abril, anteriormente alterada pela Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro.

<sup>27</sup> O actual Regime Jurídico de Avaliação de Impacte Ambiental (AIA) encontra-se instituído pelo Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de Outubro, que transpõe para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 2011/92/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Dezembro de 2011, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente (codificação da Directiva n.º 85/337/CEE, do Conselho de 27 de Junho de 1985). Este diploma, que entrou em vigor a 1 de Novembro de 2013, revoga o Decreto - Lei n.º 69/2000, de 3 de Maio, alterado e republicado pelo Decreto-lei n.º 197/2005, de 8 de Novembro.

<sup>28</sup> Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de Junho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 58/2011, de 4 de Maio.

- E a Lei da Água<sup>29</sup>, na qual à semelhança do que sucede para os IGT, se prevê e garante no art. 26º deste diploma a participação dos interessados, através do processo de discussão pública e da representação dos utilizadores nos órgãos consultivos da gestão das águas, na elaboração, revisão e avaliação dos instrumentos de planeamento das águas, assim como "a publicação prévia, nomeadamente no sítio electrónico da autoridade nacional da água, de toda a informação relevante nos termos do artigo 85.º, incluindo o projecto de plano e todas as propostas e pareceres recebidos ao longo do processo de discussão."

De notar que o extenso e intrincado quadro legal que se descreveu pretende acima de tudo reforçar o direito constitucional de participação de todos os interessados — seja na defesa de interesses próprios, seja na defesa de interesses colectivos — nos seus vários momentos procedimentais e garantindo que a participação ocorra nas fases e nas modalidades em que se pode revelar mais eficaz, quer do ponto de vista da Administração Pública, que deve abordar a participação como uma forma de recolha de matérias a integrar na produção normativa e administrativa, quer do ponto de vista dos cidadãos, ao salvaguardar a possibilidade das suas reclamações e sugestões serem efectivamente ponderadas pelos órgãos competentes.

Note-se ainda que a especificidade da figura da consulta pública no direito português não é o resultado isolado de opções constitucionais e legislativas nacionais, mas antes, e como já referido, também a consequência de um conjunto de referentes normativos internacionais, transnacionais e europeus, tais como os resultantes da Convenção de Aarhus e da legislação ambiental da União Europeia, desde logo em matéria de avaliação ambiental.

Se se tentou aqui efectuar uma compilação sucinta do quadro normativo-legal português, no que respeita à legislação mais relevante relativamente à obrigatoriedade de consulta pública, variadas serão com certeza as normas que regulam o conjunto dos direitos e responsabilidades que existem entre o Estado e os cidadãos nesta matéria<sup>30</sup>, que não conseguimos por manifesta impossibilidade aqui listar.

Procurando efectuar uma síntese, ao nível tipológico, poderíamos arriscar dizer que encontramos no quadro apresentado uma dupla abordagem que tanto incidirá sobre a apreciação pública de iniciativas legislativas e regulamentares da Assembleia da República e outros órgãos legislativos da Administração central, autónoma e local, assim como sobre o acompanhamento de actos administrativos promovidos pela Administração Pública central, autónoma e local, no que à prática desses actos diz respeito.

Já ao nível da eficácia, se por um lado a participação dos destinatários da legislação no processo da sua elaboração permite antecipar problemas de aplicação e de resistência às normas, confere transparência ao acto de legislar, aproxima os eleitores dos eleitos e, por consequência, garante uma maior aceitação das regras por parte daqueles, ao mesmo tempo que contribui para aumentar a segurança jurídica. Por outro, a participação das partes interessadas nos processos de decisão da Administração Pública, permite não só garantir a transparência dos processos, através da prestação de informações e

<sup>29</sup> Lei da Água (Lei n.º 58/2005 de 29 de Dezembro, alterada pela Rectificação n.º 11-A/2006, de 23 de Fevereiro, o Decreto-Lei n.º 245/2009, de 22 de Setembro, o Decreto-Lei n.º 60/2012, de 14 de Março, e o Decreto-Lei n.º 130/2012, de 22 de Junho).

<sup>30</sup> A título de exemplo, poderíamos referir ainda entre outros, a nível de diplomas relativos à figura da consulta de cidadãos ou entes públicos:

- A Constituição da República Portuguesa, Artigo 249º – sobre a consulta dos órgãos das autarquias acerca da criação, extinção ou alteração da área dos respectivos municípios.
- A Constituição da República Portuguesa, Artigo 274º – sobre a consulta do Conselho Superior de Defesa Nacional acerca dos assuntos relativos à defesa nacional e à organização, funcionamento e disciplina das Forças Armadas.
- O Regimento da Assembleia da República, artigo 140º – sobre discussão pública genérica de iniciativas legislativas em razão da especial relevância da matéria.
- A Lei nº 54/98, de 18 de agosto ("Associações representativas dos municípios e das freguesias" – artigo 4º, nº 1, a) e nº 3) – sobre direito de consulta prévia, pelos órgãos de soberania, das associações representativas dos municípios e das freguesias, em todas as iniciativas legislativas sobre matéria da sua competência.
- A Lei Orgânica nº 1/2016, de 01 de Agosto, conjugada com a Lei n.º 17/2003, de 4 de Junho (Iniciativa legislativa de cidadãos), e a Lei n.º 15-A/98, de 3 de Abril (Lei Orgânica do Regime do Referendo), sobre iniciativas legislativas e referendárias por cidadãos eleitores.

esclarecimentos, como a defesa dos seus interesses, na formação das decisões que lhes digam respeito.

Nesse sentido, promover consultas sistemáticas, extensivas e abrangentes no âmbito dos processos legislativos, regulamentares e administrativos e procurar melhorar a sua qualidade e dimensão fazem sentido ser apostas do Estado, mais facilmente alcançáveis mediante uma agilização do respectivo procedimento, que permita a todos os cidadãos exercerem o seu direito de participação de modo efectivo e útil para o decisor público.

Se, como vimos, as garantias genéricas de participação dos cidadãos no procedimento legislativo parlamentar se encontram consagradas na CRP (sobre a participação na elaboração da legislação laboral, da legislação sobre o ensino, sobre carreiras profissionais, entre outras), no RAR (sobre legislação laboral e relativa às autarquias locais, bem como qualquer matéria considerada especialmente relevante) e ainda no Código do Trabalho. A pulverização de normas avulsas que obrigam à audição de diversas outras entidades (órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas; associações representativas das autarquias locais; organizações não governamentais do ambiente; Conselho Superior da Magistratura; Conselho Superior do Ministério Público, entre outras) complementa esse quadro, vinculando o decisor público à consulta de entidades representativas dos interesses a legislar. Sendo as regras procedimentais a que deve obedecer tal consulta bastante diversas, podendo envolver:

- Audições ou audiências de cidadãos e de entidades, com interesse na matéria objeto das normas ou actos administrativos;<sup>31</sup>
- Consulta directa, realizada através do envio de um pedido de contributo às entidades, públicas ou privadas do projecto de acto ou diploma;<sup>32</sup>
- Consulta pública, realizada através da divulgação pública do projecto de acto ou diploma, com vista à recolha de contributos;
- Processos formais de apreciação pública de iniciativas legislativas parlamentares,

<sup>31</sup> De notar que a promoção de audições de entidades representativas dos sectores objecto das iniciativas legislativas da Assembleia da República ou a audiência das entidades ou cidadãos que o solicitem às comissões parlamentares com competência para a sua apreciação, são geralmente o primeiro instrumento da consulta pública no processo legislativo parlamentar. Tais audições, cumprindo o disposto nas normas legais que obrigam à auscultação de determinadas entidades e o propósito de aproximação da Assembleia da República aos cidadãos e às estruturas que os representam, constituem a forma mais directa de consulta. É, aliás, frequente a repetição das audiências nas comissões e nos Grupos Parlamentares, muitas vezes determinando alterações importantes dos textos legislativos em sede de discussão na especialidade. Tendo a experiência parlamentar demonstrado que a publicidade do processo legislativo tem nestas últimas formas de consulta uma das suas mais-valias, passaram a ser disponibilizados no *site* do Parlamento, através de hiperligação constante da acta da reunião da comissão competente, os registos áudio ou vídeo das audições realizadas no âmbito dos trabalhos preparatórios das iniciativas em apreciação e ainda das audições públicas ou colóquios realizados a propósito de cada processo legislativo, sem prejuízo da sua transmissão directa ou diferida pelo Canal Parlamento. Para além disso, a publicitação do elenco das entidades a cuja audição se procedeu em cada comissão e dos pareceres escritos eventualmente por estas entregues na audição é já realizada no quadro de cada iniciativa constante da base de dados do processo legislativo, a qual está disponível *online* no referido *site* na Internet. Desde a XII Legislatura, os meios tecnológicos ao dispor da Assembleia da República permitem a realização de audições e audiências através de videoconferência, facilitando a recolha de contributos que, de outra forma, poderiam ficar arredados do processo legislativo parlamentar.

<sup>32</sup> De notar que a consulta directa de entidades representativas dos sectores objecto das iniciativas legislativas da Assembleia da República ou a consideração dos contributos escritos das entidades ou cidadãos que espontaneamente os emitam são práticas adoptadas pelas comissões parlamentares com competência para a apreciação de cada iniciativa, sobretudo pela impraticabilidade da promoção de audições em todos os processos legislativos e de todas as entidades com interesse na participação. A consulta directa cumpre também o disposto nas referidas normas legais que obrigam à consulta de determinadas entidades, contribuindo de forma prática para a avaliação, pelas comissões parlamentares, das opiniões expressas pelos destinatários da legislação e muitas vezes determinando a introdução de alterações nos textos sujeitos a votação na especialidade. A promoção da consulta directa de entidades representativas do sector a legislar ou cuja consulta seja legalmente obrigatória faz-se, ordinariamente, por solicitação directa da comissão com competência para apreciação da iniciativa. De acordo com a regra constante da alínea h) do artigo 131º do RAR, a nota técnica elaborada pelos serviços da Assembleia da República e anexa ao parecer da comissão competente elenca desde logo as audições obrigatórias e facultativas que, no decurso do processo legislativo parlamentar, devem ou podem ser realizadas a propósito de cada iniciativa. O artigo 131º do RAR determina, no mesmo sentido, que a referida nota técnica deve conter, sempre que possível, uma súmula dos contributos emitidos. Em qualquer caso, a preocupação de publicidade do processo legislativo levou a que passassem a ser publicitados os pareceres escritos das entidades que se pronunciaram (para além da indicação de todas as entidades que foram consultadas e das datas da consulta), no quadro de cada iniciativa constante da base de dados do processo legislativo, a qual está disponível *online* no *site* do Parlamento.

divulgadas através da sua publicação em separata do DAR;<sup>33</sup>

- Outros procedimentos de consulta – fóruns, conferências, seminários, colóquios ou workshops — a propósito de iniciativas legislativas ou regulamentares já apresentadas e em discussão ou prévias à sua apresentação.<sup>34</sup>

Já o momento de realização das consultas públicas, pode também ser diverso:

- No início do procedimento do regulamento ou acto administrativo, como por exemplo, no momento da publicitação do respectivo anúncio, em que os particulares e as entidades podem constituir-se como interessados e apresentar contributos ou sugestões no âmbito do referido procedimento, conforme previsto no nº1 do art. 98º do CPA;
- Durante o decorrer do procedimento do regulamento ou acto administrativo, em momento próprio definido pela legislação em vigor, como por exemplo no caso da “Audiência de Interessados” e da “Consulta Pública”, no qual os cidadãos podem solicitar informações ou esclarecimentos e dar sugestões, conforme previsto no art. 100º e 101º do CPA;
- Após a admissão da iniciativa legislativa ou regulamentar, como por exemplo, no caso da consulta das Regiões Autónomas, através dos seus órgãos de governo próprio, quando feita directamente pelo Presidente da Assembleia da República;<sup>35</sup>
- Precedendo o debate e a votação, no caso de se referir a legislação laboral, dado que a sua apreciação pública deverá ser anterior a estes momentos, de acordo com o Código do Trabalho e jurisprudência constitucional sobre a matéria;
- Em qualquer momento diverso, relativamente às restantes matérias, havendo, porém, interesse em que a consulta ocorra num momento em que ainda não ocorreu a deliberação sobre os princípios e o sistema da iniciativa em causa, para que não veja comprometido o seu sentido útil.

<sup>33</sup> De notar que a publicação em separata do DAR das iniciativas legislativas objecto de consulta pública, acompanhada do formulário de consulta pública, cumpre uma importante tarefa de divulgação dos projectos normativos e do processo de consulta. No caso da Assembleia da República, a consulta pública através da publicação da iniciativa legislativa em separata do DAR é obrigatória quando esteja em causa matéria laboral — alínea a) do nº 1 do artigo 472º do Código do Trabalho e artigo 134º do RAR — ou relativa ao regime de negociação colectiva e a participação dos trabalhadores da Administração Pública em regime de direito público (Lei nº 23/98, de 26 de Maio), podendo ainda ser promovida, em razão da especial relevância da matéria (artigo 140º do RAR), pela comissão competente. Na prática, os serviços de apoio à comissão competente em razão da matéria para a apreciação da iniciativa legislativa promovem, logo que esta baixe à comissão e seja legalmente obrigatória a promoção da consulta pública, a sua publicação em separata através de um formulário de “envio de separata” identificativo da comissão competente, da iniciativa legislativa (número e título), do respectivo prazo de apreciação e do autor da iniciativa, bem como dos destinatários ao abrigo da norma aplicável em cada caso, documento que é concluído com a indicação do interlocutor dos serviços de apoio à comissão. Tendo em conta que o prazo de apreciação é, em regra, de 30 dias, mas pode ser reduzido para 20 dias por deliberação fundamentada da comissão, o preenchimento do formulário pressuporá a consulta desta, pelo menos através do respectivo presidente, para confirmação de que é o prazo geral que deve ser indicado. Para que seja dada a desejada sequência aos contributos recebidos durante um processo de discussão pública, os serviços de apoio das comissões parlamentares procedem à sua compilação e síntese, a qual integrará a nota técnica de cada iniciativa, nos termos da alínea h) do nº 2 do artigo 131º do Regimento da Assembleia da República.

<sup>34</sup> Particularmente ao nível da Assembleia da República, a organização de eventos ou audições públicas promovidos pelas comissões parlamentares na Assembleia da República, enquanto contributo para a aproximação deste órgão de soberania aos cidadãos, constitui um meio informal de ampla participação, muito embora os resultados possam ser de diminuta validade para o aperfeiçoamento técnico dos textos legislativos. As vantagens de tal meio de participação no procedimento legislativo devem no entanto ser consideradas enquanto elemento de valorização deste meio de consulta pública. Corroborando esta prática, algumas comissões parlamentares disponibilizam, na sua página na Internet, uma aplicação informática contendo um formulário para a recolha de contributos sobre cada iniciativa legislativa, que, assemelhando-se à apreciação pública regulada pelo Código do Trabalho, pressupõe a inscrição *online* da entidade em causa e a disponibilização pública do seu contributo, genérico em relação a toda a iniciativa ou específico em relação a cada artigo. A organização de tais audições tem competido, na maior parte dos casos, às comissões competentes em razão da matéria, beneficiando quer da transmissão directa ou diferida no Canal Parlamento, quer da publicitação dos trabalhos ou dos seus resultados em edições electrónicas da Assembleia da República.

<sup>35</sup> Isto é, sempre que forem produzidas alterações substanciais a uma proposta sobre a qual já houve pronúncia por parte das Regiões Autónomas, deve a estas ser remetida cópia dessas alterações e respectiva fundamentação. Sempre que estiverem em causa projectos de estatutos político-administrativos e leis relativas à eleição dos deputados às Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas, casos em que a iniciativa é exclusiva destas, se as propostas forem rejeitadas ou alteradas devem ser remetidas à proponente para pronúncia.

## 2.4. A participação pública em Portugal

### 2.4.1. Os mecanismos e as práticas da participação pública

Seguidamente à internacionalização e institucionalização do conceito de participação pública, tal como vimos anteriormente, e como acabámos de explorar no último capítulo, assistimos de uma forma geral à inclusão deste mesmo conceito no quadro normativo-legal português, com o objectivo de envolver os cidadãos nos processos de tomada de decisão das suas comunidades.

No entanto, e não só em Portugal, encontraremos um fosso acentuado entre os mecanismos legais e as práticas da participação pública. Ou seja, entre o que está legislado para ser implementado pelos sistemas técnico-políticos em relação à participação e o que é de facto implementado por esses sistemas.

Especificamente em Portugal, no que se refere ao mecanismo da participação pública, ainda que este tenha estado sem dúvida cada vez presente na últimas décadas tanto nos discursos técnicos, como nos programas políticos, tendo inclusivamente sido inscrito na maioria das missões, competências e atribuições dos próprios organismos da Administração Pública portuguesa, por vezes tal não se encontrará de facto concretizado na prática.

Assim, ainda que o mecanismo da participação pública esteja previsto nas directivas e tratados europeus anteriormente referidos e esteja incluído na moldura legal e institucional portuguesa, encontrando-se constitucionalmente garantidos o direito à informação e o direito à participação, as referências presentes na legislação aproximam-se sobretudo de um modelo informativo e distanciam-se mais de um modelo activo de participação pública.

De igual forma, em maior parte dos casos, a legislação portuguesa que referencia a necessidade de concretização de mecanismos de participação pública não regulamenta sobre o tipo de métodos a utilizar, o que não favorece nem a implementação no geral destas técnicas, nem o investimento específico em métodos activos de participação pública.

Existem naturalmente, referenciados pela literatura, inúmeros e variados métodos de apoio à participação pública, que permitem obter diferentes níveis de comunicação e interacção, tais como: distribuição e/ou recolha postal, electrónica ou presencial de informação; pontos de distribuição e/ou recolha de informação; *briefings*; reuniões públicas; inquéritos; entrevistas; *focus group*; grupos de discussão; *charretes*; *world cafés*; painéis de cidadãos; conferências de consenso; *workshops* colaborativos; comités consultivos; consultas públicas; petições; assembleias populares; referendos; votações deliberativas; co-decisão ou co-governança, entre outros (Creighton, 2005).

Porém, independentemente dos métodos seleccionados e dos níveis de comunicação e interacção dos mesmos, de uma forma geral, podemos claramente dividir os processos de participação pública em eficazes ou activos e não eficazes ou passivos.

Num processo de participação pública não eficaz ou passivo verifica-se que o conteúdo é exclusivamente passado de forma unidireccional, dos decisores para os interessados, levando apenas à expressão dos valores dos decisores. Ou seja, recapitulando a “Escada da Participação” de Arnstein (1969), abordada anteriormente neste trabalho, este tipo de participação corresponde aos três primeiros tipos de mecanismos definidos por este autor — (1) “manipulação”, (2) “terapia” e (3) “informação” — que em comum partilham o facto de não permitirem a integração das opiniões dos agentes interessados nas decisões tomadas pelos decisores, levando a que o processo de participação se faça unidireccionalmente e com falta de colaboração entre as partes, mesmo que por vezes seja fornecida uma explicação técnica e exaustiva dos detalhes inerentes à tomada de decisão.

Por outro lado, um processo participativo eficaz ou activo é, por definição, interactivo e

permite a bidireccionalidade do fluxo de comunicação e por conseguinte permitindo adequar o processo aos agentes interessados, tornando assim a decisão final mais justa, equitativa, eficaz e transparente. Contribuindo também o envolvimento activo dos cidadãos para que estes descubram as suas próprias capacidades e qualidades, incentivando assim a aquisição de competências, assumindo os processos de aprendizagem mútua o principal papel no conceito de participação pública activa, na medida em que a aprendizagem de todos os actores-chave é essencial para gerirem os assuntos nos quais têm interesse.

Certamente que a eficiência e eficácia do processo depende de se utilizarem métodos adequados a cada contexto, que permitam estimular e motivar os agentes interessados a debater e discutir activamente as questões que os afectam directamente com aqueles que são responsáveis por as tomar, dando-lhes a conhecer a realidade de um ponto de vista intrínseco que, de outro modo não conheceriam.

Segundo André *et al.* (2006: 2), as melhores práticas de participação pública assentam em três níveis de princípios: “os Princípios Básicos, os Princípios Operacionais e as Orientações de Desenvolvimento”.

Os “Princípios Básicos” aplicam-se a todas as fases da participação pública em processos de avaliação de impacte, desde o nível estratégico ao nível operacional e constituem-se como as principais características que o processo participativo deve possuir para ser eficaz. Segundo este autor, as práticas da participação pública devem ser: “adaptadas ao contexto”, “informativas e pró-activas”, “adaptativas e comunicativas”, “inclusivas e equitativas”, “educativas”, “cooperativas” e “imputáveis”. Todas estas características devem ser alcançadas, porque só deste modo se garante que a participação pública reúne as condições necessárias para se configurar como um instrumento cujo objectivo principal é o alcançar do consenso entre as partes, através do respeito e compreensão mútua.

Os “Princípios Operacionais” descrevem como devem ser aplicados os Princípios Básicos às principais fases e actividades dos processos de avaliação de impacte, e segundo o mesmo autor, as práticas da participação pública devem ser: “iniciadas cedo e sustentadas”, “bem planeadas e focadas em questões negociáveis”, “dar garantias aos participantes”, “estruturadas e optimizadas”, “abertas e transparentes”, “orientadas para o contexto” e “credíveis e rigorosas”.

Por fim, as “Orientações de Desenvolvimento” identificam direcções-chave para a melhoria da participação pública em avaliação de impactes. Defendendo igualmente este autor, que todos os actores devem promover activamente: “o acesso a informação útil e relevante para o público”, “o envolvimento e participação efectivos na tomada de decisões”, “métodos criativos de envolver as pessoas” e “o acesso à justiça e equidade”. Deixando estas orientações assim explícita a necessidade de procura de meios que garantam que a participação pública se constitua como um processo cíclico de planeamento, actuação, verificação e monitorização, com o fim de garantir o envolvimento concreto das pessoas e comunidades.

#### 2.4.2. Enquadramento teórico e exemplos

Temos vindo a assistir no nosso país, nas últimas décadas, a várias iniciativas com o intuito de reformar a Administração Pública. Desde a implementação da Administração Pública Burocrática Científica até à época actual, essas iniciativas conduziram a mudanças na sua própria organização, serviços, estatutos e até nos instrumentos de gestão, em grande parte com o intuito de reformar o modo como o Estado se relaciona com os cidadãos.

Nas últimas décadas, e particularmente nos últimos 20 anos do século XX, a Administração Pública, em diversos países, passou por várias reformas que tiveram como pano de fundo uma lógica de aproximação ao cidadão e de introdução de novos princípios gestionários

orientados pelo modelo do *New Public Management*. Porém, dado que, na generalidade dos países, a natureza das reformas da gestão pública é habitualmente situacional, não específica, não estratégica e não orientada por modelos genéricos — pois os modelos podem até ter uma linha orientadora e condutora mas funcionam, sobretudo, como fundamentação retórica (Ferraz; Alexandre, 2008) —, interessa assim olhar para o contexto específico da Administração Pública portuguesa para melhor caracterizar como o próprio conceito de participação pública se tem implantado no âmbito deste sistema.

Como vimos anteriormente, a participação pública e a cidadania activa inserem-se assim em práticas de boa governança, que, no contexto da administração e políticas públicas, reportam à inovação administrativa, implicando a passagem de um modelo weberiano (burocrático e hierárquico) para um modelo gestor (no qual a hierarquia acresce o mercado e as redes). A maior parte das inovações democráticas são implementadas a nível local e, incentivados pelas inovações e pelo fenómeno das iniciativas governamentais, os decisores locais implementam os seus próprios instrumentos participativos através do uso das novas tecnologias, permitindo a generalização do uso da *internet* atingir uma aproximação ao cidadão nunca antes presenciada.

Portugal passaria pelo mesmo processo e nos últimos anos é possível assistir à adopção de uma série de medidas para aumentar a eficiência da Administração Pública mas, com forte permanência de um sistema burocrático, muito enraizado na cultura administrativa. Se, por um lado a cultura cívica e de participação em Portugal pode não ser ainda suficientemente robusta para permitir em muitos casos mecanismos e práticas efectivas e activas de participação pública; por outro, o poder político, através das reformas formuladas, podia ter aproveitado para fomentar ainda mais a criação de condições para que se dessem alguns desenvolvimentos a este nível (Ferraz; Alexandre, 2008).

Em muitos casos, verifica-se que o aumento da eficiência da Administração Pública foi efectuado à custa de uma menor qualidade e legitimidade democrática das instituições, e não através dos princípios e valores identificados pela Organização das Nações Unidas, como sendo característicos de uma boa governação — tais como Orientação para o Consenso, Participação, Transparência ou Equidade e Inclusão, entre outros<sup>36</sup> — que não encontrariam eco nas reformas estruturais encetadas (Ferraz; Alexandre, 2008).

Daqui advém um importante prejuízo para a qualidade democrática das políticas públicas portuguesas, cuja origem resulta de uma falta de participação, consequência em si do próprio défice de cidadania activa que verificamos existir em Portugal. Porém, apesar deste panorama, nos últimos 20 anos do século XX surgiram em diversos países melhoramentos na Administração Pública que tinham como objectivo uma aproximação ao cidadão. Um exemplo decisivo em Portugal foi a abertura, em 1999, da primeira Loja do Cidadão em Lisboa. Actualmente a Loja do Cidadão — baseada no conceito *one stop shop*, ou seja, de local de prestação de serviços públicos, reunindo no mesmo espaço várias entidades públicas e privadas — é uma referência internacional e conta com 53 unidades espalhadas pelo território nacional<sup>37</sup>. Tendo o conceito inclusivamente evoluído e tendo a rede sido

<sup>36</sup> Vide “What is Good Governance?” (2009), UN ESCAP - United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific [Disponível em: <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>]

<sup>37</sup> A Loja de Cidadão é um conceito de prestação de serviços públicos que reúne no mesmo espaço várias entidades públicas e privadas, com o objectivo de facilitar a relação dos cidadãos e das empresas com a administração pública. A criação das primeiras Lojas de Cidadão data de 1999, em Lisboa (Laranjeiras) e Porto. Foi com a abertura destas Lojas que foi dado o primeiro passo do conceito *one stop shop* para o atendimento público. As Lojas de Cidadão funcionam em horário contínuo e alargado, de segunda a sexta-feira (08:30h às 19:30h) e aos sábados (09:30h às 15:00h), salvo excepções devidamente assinaladas. Num mesmo local, o cidadão passou a ter acesso a uma larga gama de serviços públicos e privados, de forma integrada, permitindo a concentração dos serviços num único local, o que além de proporcionar conforto e comodidade aos cidadãos, permite tratar de vários assuntos num mesmo espaço, com ganhos de tempo e de custos de deslocação. As lojas permitem igualmente partilhar recursos, infra estruturas e plataformas, potenciando a eficiência e redução de custos do Estado. Entre 1999 e Dezembro de 2017, as Lojas de Cidadão prestaram serviços a mais de 155 milhões de cidadãos. Desde Maio de 2016 que todos os utentes dos serviços públicos disponibilizados nas Lojas de Cidadão podem avaliar automaticamente, através de QR Code ou por SMS gratuito, os serviços prestados nestes locais e, assim, contribuir para a melhoria da qualidade do atendimento. Para mais informações, consultar: <https://www.portaldocidadao.pt/web/agencia-para-a-modernizacao-administrativa/lojas-e-espacos-cidadao>

ampliada com a abertura de múltiplos “Espaços Cidadão”<sup>38</sup> — que funcionam como balcões únicos que disponibilizam serviços de diversas entidades — e que contam com uma rede de 597 balcões físicos por todo o país, complementada por uma frota de viaturas equipadas para levar junto das populações os serviços da Administração Pública já disponíveis na actual rede de “Espaços Cidadão”, denominada “Espaço Cidadão Móvel”<sup>39</sup>; assim como com a criação de um portal *online*, denominado “Portal do Cidadão”<sup>40</sup>, que congrega todos estes serviços e pretende facilitar o relacionamento entre os cidadãos, empresários e a administração pública.

A aproximação ao cidadão deve, no entanto, ir além destas formas de aproximação física ou de outras formas de simplificação administrativa<sup>41</sup>, e por conseguinte, ao ajustamento do modelo de Administração Pública aos princípios da Boa Governança, associados a conceitos como democracia, participação popular, direitos humanos e desenvolvimento sustentável. A evolução do próprio Estado e da Administração Pública tornaria aliás essencial, neste âmbito, aproximar o cidadão das políticas públicas, melhorar a comunicação, apresentar resultados e consolidar a relação de confiança entre as partes. Tendo este ajustamento conduzido, nos últimos anos, à implementação de reformas que potenciaram o exercício de uma cidadania activa e participativa, inexistente até um passado recente da história da Administração Pública portuguesa.

A evolução da democracia portuguesa nestes últimos 44 anos tem sido acompanhada na generalidade de um crescimento das oportunidades de envolvimento activo dos cidadãos nos processos de decisão a nível nacional e a nível local. Entre diversos exemplos existentes, destacaríamos alguns mecanismos de carácter geral que consideraríamos como representativos deste aprofundamento da democracia participativa, tais como a figura do Referendo, as Avaliações de Impacte Ambiental ou a Conta Geral do Estado.

O Referendo, enquanto um instrumento de democracia directa, surge assim como um mecanismo de participação pública através do qual os cidadãos eleitores podem pronunciar-se sobre questões relevantes da sociedade na qual estão inseridos e sobre as quais os órgãos de poder político pretendem intervir. A nível nacional importa destacar a realização,

<sup>38</sup> O Espaço Cidadão funciona como um balcão único que disponibiliza serviços de várias entidades, onde o cidadão também beneficia de um atendimento digital assistido, que lhe permite conhecer as várias opções disponibilizadas pelos serviços *online*. A sua implementação é coordenada pela Agência para a Modernização Administrativa (AMA) em parceria com as autarquias locais e os Correios de Portugal (CTT), entre outras entidades públicas ou prestadoras de serviços desta natureza, existindo actualmente quase 6 centenas destes espaços em Portugal, instalados em Lojas do Cidadão, pontos de atendimento da administração local e balcões dos CTT, numa rede em constante expansão que disponibiliza aproximadamente 200 serviços públicos. A rede dos Espaços Cidadão, coordenada pela AMA, resulta da evolução do conceito do Balcão Multisserviços (BMS), e é uma peça chave na estratégia de modernização e simplificação administrativa da Administração Pública portuguesa. Neste balcão pode-se, por exemplo, tratar da Carta de Condução, solicitar uma caderneta predial junto da Autoridade Tributária, apresentar despesas junto da ADSE, tratar de assuntos relativos a emprego e formação profissional, alterar a morada do Cartão de Cidadão, solicitar o Cartão Europeu de Seguro de Doença ou realizar os serviços *e-factura*, entre muitos outros. Para mais informações, consultar: <https://www.portaldocidadao.pt/web/agencia-para-a-modernizacao-administrativa/lojas-e-espacos-cidadao>

<sup>39</sup> Para mais informações, consultar: <https://www.portaldocidadao.pt/web/lojas-edc/espaco-cidadao-movel>

<sup>40</sup> O Portal do Cidadão consiste num canal *online* privilegiado de acesso à informação e prestação de serviços públicos. A actual versão do Portal do Cidadão resulta da fusão dos Portais do Cidadão e da Empresa, com o objectivo de tornar mais simples e intuitivo o acesso à informação e serviços, assim como da integração do Balcão do Empreendedor. Actualmente, o Portal do Cidadão apresenta mais de 1.500 serviços, disponibilizados por cerca de 580 organismos. Entre estes, destacam-se os serviços de alteração de morada no Cartão de Cidadão, o pedido de certidões *online*, a criação da Empresa Online, o registo comercial, o Regime Jurídico de Acesso e Exercício de Actividades de Comércio, Serviços e Restauração (RJACSR), o Sistema da Indústria Responsável (SIR) e o registo de alojamento local. O Portal do Cidadão disponibiliza também o serviço 'A Minha Rua', que permite a participação cívica e o envolvimento activo dos cidadãos na gestão da sua rua ou bairro, reportando ocorrências e sugerindo melhorias na sua localidade.

<sup>41</sup> A este respeito, são ainda de referir outros dois exemplos decisivos: 1) o SIMPLEX, ou Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa (<https://www.simplex.gov.pt>), lançado em 2006, no âmbito de uma estratégia de modernização administrativa transversal a todos os serviços do Estado e que entre esta data e 2011 implementaria diversas medidas de simplificação administrativa e legislativa e de administração electrónica, e que após esta última data seria renomeado de SIMPLEX+ e incluiria novos pacotes de medidas nesta área (<https://app.simplex.gov.pt>); 2) o “Orçamento Participativo Portugal” (<https://opp.gov.pt>), promovido pelo Ministério da Presidência e da Modernização Administrativa, através do qual as pessoas podem apresentar propostas de investimento e votars quais os projectos que devem ser implementados em diferentes áreas de governação, até 5 milhões de euros, e abrangendo a totalidade do território português, integrados em grupos de propostas de âmbito territorial diferenciado: 1 de âmbito nacional; 1 por cada uma das áreas das NUT II (Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo, Algarve); 1 por cada Região Autónoma.

até hoje, de três referendos. Dois sobre a Interrupção Voluntária da Gravidez e um sobre a Regionalização, ainda que apesar da larga discussão mediática e envolvimento cidadão à altura, nenhum deles tivesse a participação de mais de 50% dos eleitores. Relativamente à Avaliação de Impacte Ambiental (AIA), já anteriormente referida, este constitui um instrumento preventivo da política de ambiente e do ordenamento do território, e inclui, obrigatoriamente, uma componente de participação pública, que assume uma particular relevância em todo o processo, constituindo um contributo para a tomada de decisão. Já a Conta Geral do Estado, enquanto principal instrumento de prestação de contas do Estado, configura-se como um instrumento de transparência contabilística disponível para consulta pública; tendo a Direcção Geral do Orçamento (DGO) elaborado o documento Contas Públicas para o Cidadão o qual, através de um conjunto de imagens simplificadas e de leitura directa, facilita a compreensão dos principais resultados orçamentais e números relevantes decorrentes da execução do Orçamento.

Porém na prática, em Portugal, com a excepção de alguns modelos de participação pública de base local — como as Agendas 21 Locais<sup>42</sup>, os Orçamentos Participativos<sup>43</sup> ou alguns programas territoriais de co-governança, como o caso da Iniciativa Bairros Críticos (IBC)<sup>44</sup> ou do Programa BIP/ZIP Lisboa<sup>45</sup> — na generalidade são utilizados métodos passivos de participação pública, que não conseguem na maior parte dos casos alcançar o verdadeiro envolvimento das populações e garantir uma melhoria significativa das decisões no âmbito de implementação das políticas públicas.

Entre estes destacaremos, mais à frente neste trabalho, o instrumento do Orçamento Participativo, enquanto mecanismo privilegiado de exercício de participação do cidadão na vida pública, pois sendo um mecanismo ligado ao poder local, revela-se como particularmente próximo e interessante para os cidadãos. Sendo este, o instrumento de participação pública que elegeríamos como caso de estudo nesta investigação e que aprofundaríamos nos capítulos seguintes.

Contudo, e apesar da relevância dos instrumentos participativos referidos, durante anos, e apesar de previstos no quadro jurídico-legal português, assistiríamos a processos de participação pública no âmbito urbanístico e ambiental que na generalidade, ou não tinham contacto nenhum com os agentes e populações interessadas, ou então cujo único contacto directo apenas ocorria durante audiências públicas, que ou ficavam desertas ou constituíam palco mediático que fomentava a confrontação e o conflito. Em termos de participações, contributos ou sugestões, maior parte dos relatórios de consulta públicas destes processos reflectiam precisamente a falta de adequabilidade destes métodos, encontrando-se registadas em muitos destes documentos escassas participações, quer em processos de âmbito nacional, quer de âmbito regional e local.

Esta é aliás uma questão pouco estudada em Portugal, ou seja, não encontraremos suficientemente abordada nem uma caracterização dos níveis de participação em mecanismos de participação pública, nem da sua evolução ao longo do tempo, matéria que apesar de se constituir de extremo interesse, infelizmente não poderemos aprofundar mais aqui, por ultrapassar largamente o tema deste trabalho.

Novas técnicas, desde então, têm sido praticadas, facilitando-se os contactos directos entre proponentes e representantes locais das populações, propiciando-se o atendimento personalizado a interessados ou separando-se o esclarecimento institucional de outras formas mais activas de participação, como conferências de decisão, comités consultivos ou *workshops* colaborativos.

<sup>42</sup> Para mais informações, consultar: <https://sustainabledevelopment.un.org/outcomedocuments/agenda21> | <http://iclei-europe.org>

<sup>43</sup> Para mais informações, consultar: <http://www.portugalparticipa.pt/monitoring>

<sup>44</sup> Para mais informações, consultar: <http://www.portaldahabitacao.pt/pt/ibc/> | <http://habitacao.cm-lisboa.pt/documentos/1366634988G7tFZ6hr3Jr95TW4.pdf>

<sup>45</sup> Para mais informações, consultar: <http://habitacao.cm-lisboa.pt> | <http://bipzip.cm-lisboa.pt>

Como vimos anteriormente, o ordenamento jurídico português coloca à disposição dos cidadãos vários mecanismos para que possam contribuir para a boa qualidade das decisões políticas. E a lei oferece, como vimos também, várias possibilidades de implementação de mecanismos de participação concebidos para envolver as pessoas na vida das suas comunidades ou do país.

Existem, no entanto, alguns obstáculos, que condicionam o desenvolvimento de uma democracia participativa plena, nomeadamente:

- Limitações de ordem normativa e orgânica: determinadas organizações da Administração Pública ainda influenciadas pelo Modelo Burocrático, têm alguma dificuldade em permitir uma partilha da decisão, pois esta implica necessariamente uma partilha de poder. Aqui há ainda trabalho a fazer no sentido de os decisores políticos olharem para a participação pública não como um obstáculo à acção governativa, mas antes um apoio à tomada de decisão, para que esta se ajuste o mais possível às necessidades das pessoas e dos diferentes grupos sociais.
- Limitações de ordem social e cultural: a alienação política por parte de uma franja ainda significativa de cidadãos que se sentem descrentes e distanciados do poder político, associado a um elevado nível de aceitação da distância hierárquica para com os órgãos de decisão, traduz-se na necessidade de haver um reforço das medidas de sensibilização e educação para a cidadania.

Porém, paralelamente a estas condicionantes, verificamos algumas características que são facilitadoras do desenvolvimento de uma democracia participativa, como:

- A introdução das Tecnologias de Informação e Comunicação na sociedade, que assumiria um impacto decisivo na vida de cada cidadão, pois alteraria profundamente os meios de comunicação e facilitaria o acesso à informação. Cada vez mais o poder político e as próprias entidades da Administração Pública recorrem à *internet* para comunicar com os cidadãos. Esta ferramenta tornou-se num novo meio de participação, uma vez que disponibiliza novas formas de opinião pública (*facebook, twitter, sites, blogs, etc.*).
- A modernização da Administração Pública no que respeita a sua aproximação crescente aos cidadãos, explícita no modelo de Governança, associado ao desenvolvimento tecnológico acima referido, e que tende a reduzir as situações de passividade e sujeição ao poder político. O caminho tem sido feito no sentido de uma maior exigência por parte dos cidadãos que dão cada vez mais importância às questões da qualidade e satisfação dos serviços públicos existentes. Assim, o Governo deixa de ser o único actor, passando a partilhar o seu poder com os cidadãos e organizações da sociedade civil.

### 2.4.3. Instrumentos de participação pública promovidos pela Administração Central

De entre os poucos instrumentos de divulgação e monitorização *online* dos processos de participação pública em Portugal promovidos pela Administração Central, que encontraremos disponíveis, destacaríamos dois que constituem provavelmente os mais significativos e com maior visibilidade: o portal “Participa.PT”<sup>46</sup>, promovido pelo Ministério do Ambiente, e o separador “Consultas Públicas”<sup>47</sup>, no Portal do Governo.

O primeiro, o portal “Participa.PT”, encontra-se disponível e em funcionamento desde Julho de 2015, e neste conseguimos encontrar informação relevante sobre os processos sujeitos a consulta pública neste Ministério, podendo-se pesquisar os processos por tipologia, entidade

<sup>46</sup> Para mais informações, consultar: <http://participa.pt> (Consultado a 2 de Agosto de 2018)

<sup>47</sup> Para mais informações, consultar: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/consultas-publicas> (Consultado a 3 de Agosto de 2018)

promotora e localização, assim como acompanhar os mesmos e enviar contributos de participação. O portal “Participa.PT” é gerido pela Agência Portuguesa do Ambiente (APA) e tem como objectivo facilitar o acesso dos cidadãos e interessados aos processos de consulta, incentivar a participação informada e melhorar a eficiência na gestão dos processos.

Nesta plataforma electrónica, encontraremos assim uma listagem do conjunto de processos de participação pública, no âmbito urbanístico e ambiental, que se encontram sujeitos à obrigatoriedade de consulta pública, ao abrigo do enquadramento jurídico já caracterizado em capítulo anterior deste trabalho.



**Figura 2.5. Portal “Participa.PT”**

[Fonte: Ministério do Ambiente (<http://www.participa.pt>)]

Neste portal encontraremos, mais especificamente, referência a 680 consultas públicas levadas a cabo em Portugal, das quais 654 já se encontravam encerradas (96,18%), correspondendo uma parte significativa destas a processos de Licenciamento Ambiental, mais concretamente 281 destas consultas públicas (41,32%) — entre outros tipos de processos submetidos a consulta, como de Avaliação de Impacte Ambiental (28,68%), de Licenciamento Único de Ambiente (7,94%), de Avaliação de Incidências Ambientais (4,56%) ou de Gestão dos Recursos Hídricos (2,94%) e Utilização Privativa do Espaço Marítimo Nacional (2,21%) — sendo que, em termos gerais, dominam claramente as matérias da área do ambiente, ou seja, 567 das 680 consultas públicas lançadas (83,82%), entre um conjunto de outras áreas também representadas, mas com menos processos em consulta, como a Água (5,15%), os Recursos Geológicos (3,24%), os Mares e Oceanos (2,35%) ou a Energia (1,62%).



**Figura 2.6.** Estatísticas – Consultas Públicas  
[Fonte: Portal “Participa.PT” (<http://www.participa.pt/estatistica.jsp>)]

Relativamente ao tipo de comentários realizados a estas consultas pública, verificamos que a maior parte, cerca de 1.139, serão de discordância (40,58%), acompanhados de outros comentários de sugestão (18,95%), de carácter geral (14,39%), de concordância (13,32%) ou de reclamação (11,97%), estando estes últimos surpreendentemente em minoria. Dos 2.807 comentários a consultas públicas registados no portal, a maior parte serão sobre processos de Avaliação de Impacto Ambiental (53,15%), seguidos de Outros (10,26%), de Programas (10,08%), de Planos (9,48%) ou de Licenciamento Ambiental (5,02%). Relativamente às áreas temáticas sobre as quais incidem os comentários em si, a maior parte, cerca de 1.863, serão sobre assuntos relacionados com Ambiente em geral (66,73%), seguidos pelos assuntos da Água (10,05%), Mar e Oceanos (7,94%), Ordenamento do Território (6,77%) e Resíduos (4,28%).



**Figura 2.7.** Estatísticas – Comentários às consultas  
[Fonte: Portal “Participa.PT” (<http://www.participa.pt/estatistica.jsp>)]

Porém, independentemente das tendências do tipo, tipologia e área temática das participações registadas pelos cidadãos neste portal, observamos que a taxa de participação registada é muito baixa, com uma média de apenas 4,13 participações por processo de consulta pública, o que representa uma fraquíssima adesão a este portal em específico, em termos de participação pública efectiva, ainda que seja de extrema importância o desenvolvimento de iniciativas de informação sobre estas matérias, particularmente as que possam promover a transparência sobre os procedimentos a actividades da Administração Pública.

De notar ainda que, apesar de este ser um portal destinado à consulta pública obrigatória no âmbito urbanístico e ambiental — a cargo do Ministério do Ambiente, que tem como missão “formular, conduzir, executar e avaliar as políticas de ambiente, ordenamento do território, cidades, habitação, transportes urbanos, suburbanos e rodoviários de passageiros, clima, conservação da natureza, numa perspectiva de desenvolvimento sustentável e de coesão social e territorial” —, claramente o enfoque tanto das consultas, como das participações, é claramente nas questões ambientais, por oposição às questões urbanísticas, sendo aliás a maioria das consultas — 470 de um total de 680 — promovidas pela Agência Portuguesa para o Ambiente (APA).



**Figura 2.8.** Estatísticas – Entidades Promotoras  
[Fonte: Portal “Participa.PT” (<http://www.participa.pt/estatistica.jsp>)]

Além deste facto, se no Portal “Participa.PT” encontrarmos no essencial processos sujeitos à obrigatoriedade de consulta pública, este constitui um retrato limitado das muitas outras formas de participação pública praticadas pela Administração Pública portuguesa, dado que maior parte das mesmas não constitui matéria obrigatória, nem se encontra prevista na legislação em vigor. Ou seja, tanto a grande parte da actividade diária de relacionamento das organizações da Administração Pública portuguesa com o público em geral, como a própria actividade pontual ligada a processos de planeamento estratégico, definição de políticas públicas ou de execução de programas operacionais, que muitas vezes são acompanhados ou desenvolvidos a partir de mecanismos de participação pública.

**Figura 2.9.** Portal do Governo – Página de entrada  
 [Fonte: Portal do Governo (<https://www.portugal.gov.pt/>)]

Por outro lado, se olharmos para o separador “Consultas Públicas”<sup>48</sup>, no Portal do Governo, este constitui-se — tal como o Portal “Participa.PT” — enquanto um interface meramente electrónico de consulta de informação e de recolha de contributos sobre iniciativas do Governo, tais como projectos de regulamento e diplomas. Porém, e ainda que encontraremos o assunto em destaque na página de entrada — partilhando o cabeçalho do *site* com os principais temas que nele constam: “Primeiro-Ministro”, “Governo”, “Área de Governo”, “Comunicação” ou “Portugal” — na realidade este apresenta-se como um repositório estático de iniciativas governamentais, organizado em duas categorias principais — Consultas Públicas “Em Curso” e Consultas Públicas “Encerradas” — subdivididas, cada uma delas, em três subcategorias: “Consultas Públicas Regulamentares Iniciais”, “Consultas Públicas Regulamentares Finais” e “Consultas Públicas Legislativas”.

<sup>48</sup> <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/consultas-publicas>

REPÚBLICA PORTUGUESA XXI GOVERNO CONSTITUCIONAL

Pesquisar Pesquisa avançada

Primeiro-Ministro Governo Área de Governo Comunicação Portugal Consultas Públicas

### Consultas Públicas

Página Inicial > Consultas Públicas

#### Em curso

Consultas Públicas Regulamentares Finais [Ver mais](#)

Têm como objetivo anunciar a existência de um projeto de regulamento, submetendo-o a consulta para recolha de sugestões, seja atendendo à matéria do projeto em causa, seja porque se tenha verificado um elevado número de interessados constituídos.

Consultas Públicas Regulamentares Iniciais [Ver mais](#)

Têm como objetivo anunciar a abertura do procedimento tendente à aprovação de um regulamento, indicando a forma como alguém se pode constituir como interessado nesse procedimento e apresentar contributos para a elaboração do regulamento.

Consultas Públicas Legislativas [Ver mais](#)

Têm como objetivo publicar diplomas do Governo com o propósito de os cidadãos poderem apresentar comentários ou propostas de alteração a esses mesmos diplomas, no prazo estipulado para o efeito pelo Governo.

#### Encerradas

Consultas Públicas Regulamentares Finais [Ver mais](#)

Têm como objetivo anunciar a existência de um projeto de regulamento, submetendo-o a consulta para recolha de sugestões, seja atendendo à matéria do projeto em causa, seja porque se tenha verificado um elevado número de interessados constituídos.

Consultas Públicas Regulamentares Iniciais [Ver mais](#)

Têm como objetivo anunciar a abertura do procedimento tendente à aprovação de um regulamento, indicando a forma como alguém se pode constituir como interessado nesse procedimento e apresentar contributos para a elaboração do regulamento.

Consultas Públicas Legislativas [Ver mais](#)

Têm como objetivo publicar diplomas do Governo com o propósito de os cidadãos poderem apresentar comentários ou propostas de alteração a esses mesmos diplomas, no prazo estipulado para o efeito pelo Governo.

**Figura 2.10.** Portal do Governo – Consultas Públicas

[Fonte: Portal do Governo (<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/consultas-publicas>)]

As “Consultas Públicas Regulamentares Iniciais” têm como objectivo “anunciar a abertura do procedimento tendente à aprovação de um regulamento, indicando a forma como alguém se pode constituir como interessado nesse procedimento e apresentar contributos para a elaboração do regulamento”, ou seja, de acordo com o n.º 1 do artigo 98.º do CPA, que define que os particulares e as entidades podem constituir-se como interessados e apresentar contributos ou sugestões, sendo o início do respectivo procedimento “publicitado na Internet, no sítio institucional da entidade pública, com a indicação do órgão que decidiu desencadear o procedimento, da data em que o mesmo se iniciou, do seu objecto e da forma como se pode processar a constituição como interessados e a apresentação de contributos para a elaboração do regulamento”, e desde que estes particulares ou entidades comprovem a respectiva legitimidade, nos termos previstos no n.º 1 do artigo 68.º do CPA.

Primeiro-Ministro Governo Área de Governo Comunicação Portugal Consultas Públicas

Consultas Públicas Regulamentares Iniciais

Em Curso | Encerradas

Página Inicial > Consultas Públicas > Consultas Públicas Regulamentares Iniciais

2018-07-24 às 17h03  
**Procedimento tendente à revisão da portaria que estabelece as normas de organização, funcionamento, avaliação e certificação dos cursos profissionais de nível secundário**  
[Ver mais](#)

2018-07-24 às 15h35  
**Procedimento tendente à elaboração da portaria que fixa o horário de funcionamento das secretarias dos tribunais**  
[Ver mais](#)

página 1 de 1 < 1 >

**Figura 2.11.** Portal do Governo – Consultas Públicas Regulamentares Iniciais  
 [Fonte: Portal do Governo (<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/consultas-publicas>)]

Encontraremos assim neste separador, na generalidade, projectos ou procedimentos tendentes à elaboração de peças regulamentares de iniciativa governamental (decretos regulamentares, resoluções do Conselho de Ministros, portarias ou despachos normativos) ou ainda procedimentos tendentes à revisão deste mesmo tipo de diplomas. Se, em termos gerais, estes avisos vêm com indicação da entidade que iniciou o procedimento, da data de publicação e prazo limite até ao qual os cidadãos ou pessoas colectivas se podem constituir como interessadas, assim como meio de fazer chegar essa informação à entidade em questão (email, morada, nº fax, etc.), verificamos que por vezes este separador apenas funciona como um mecanismo formal e obrigatório de participação, não tendo grande visibilidade ou capacidade de mobilização no envolvimento das partes interessadas.

Primeiro-Ministro Governo Área de Governo Comunicação Portugal Consultas Públicas

Consultas Públicas

Página Inicial > Consultas Públicas

**Procedimento tendente à elaboração da portaria que fixa o horário de funcionamento das secretarias dos tribunais**

Serve a presente publicação para dar conhecimento que é dado início ao procedimento tendente à elaboração da portaria que fixa o horário de funcionamento das secretarias dos tribunais para regulamentar o disposto no artigo 45º do Decreto-Lei nº 49/2014, de 27 de março, diploma que regulamentou a Lei nº 62/2013, de 26 de agosto (Lei da Organização do Sistema Judiciário) e estabeleceu o regime aplicável à organização e funcionamento dos tribunais judiciais.

Publicado a 24 de julho. No prazo de 10 dias úteis contados desde a publicitação do presente anúncio, poderão constituir-se como interessados e apresentar contributos ou sugestões no âmbito do referido procedimento, os particulares e as entidades que comprovem a respetiva legitimidade, nos termos previstos no artigo 68º, nº 1, do CPA.

A constituição como interessado no presente procedimento depende de declaração escrita nesse sentido, dirigida ao Diretor-Geral da Administração da Justiça, na qualidade de órgão responsável pela direção do procedimento, e enviada, preferencialmente, para o endereço de correio eletrónico: [correio@dgaj.mj.pt](mailto:correio@dgaj.mj.pt), podendo igualmente ser remetida, por via postal, para a seguinte morada: Rua D. João II, 1.08.01 D/E 1990-097 Lisboa, devendo os contributos para elaboração da Portaria ser enviados para o mesmo endereço.

Procedimento tendente à elaboração da portaria que fixa o horário de funcionamento das secretarias dos tribunais

[ficheiro para descarregar](#)

**Figura 2.12.** Portal do Governo – Consultas Públicas Regulamentares Iniciais (exemplo)  
 [Fonte: Portal do Governo (<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/consultas-publicas>)]

Já a subcategoria das “Consultas Públicas Regulamentares Finais” tem como objectivo “anunciar a existência de um projecto de regulamento, submetendo-o a consulta para recolha de sugestões, seja atendendo à matéria do projecto em causa, seja porque se tenha verificado um elevado número de interessados constituídos”. Ou seja, após constituição dos interessados e durante o decorrer do procedimento do regulamento, ao abrigo do artigo 100º do CPA, caso o diploma “contenha disposições que afectem de modo directo e imediato direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos, o responsável pela direcção do procedimento submete o projecto de regulamento por prazo razoável, mas não inferior a 30 dias, a audiência dos interessados que como tal se tenham constituído no procedimento”.

Caso o número de interessados for baixo, “a audiência dos interessados pode ser escrita ou oral” e processa-se nos termos dos artigos 122º e 123º do mesmo diploma. Caso “o número de interessados seja de tal forma elevado que a audiência se torne incompatível”, deve proceder-se a “consulta pública”, nos termos do artigo 101º do CPA. Isto é, o órgão competente deve “submeter o projecto de regulamento a consulta pública, para recolha de sugestões, procedendo, para o efeito, à sua publicação na 2.ª série do Diário da República ou na publicação oficial da entidade pública, e na Internet”, a saber, neste separador das “Consultas Públicas Regulamentares Finais”.

**Figura 2.12.** Portal do Governo – Consultas Públicas Regulamentares Finais  
[Fonte: Portal do Governo (<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/consultas-publicas>)]

Aqui será assim publicado um aviso com a indicação se será efectuada audiência de interessados ou iniciado processo de consulta pública — naturalmente com comunicação da entidade que é responsável pelo procedimento, da data de publicação e prazo limite até ao qual os cidadãos ou pessoas colectivas se podem fazer chegar as suas sugestões, geralmente até 30 dias, a contar da data da publicação do projecto de regulamento — sendo publicitada a forma de como esses contributos podem ser enviados (email, morada, nº fax, etc.) ou indicação de *link* de *site* da entidade ou do Portal “Participa.PT”, onde poderão ser dadas mais informações ou disponibilizados formulários de participação específicos. Tal como o separador da subcategoria das “Consultas Públicas Regulamentares Iniciais”, este sofre da mesma falta de visibilidade e capacidade de envolvimento, ainda que contenha geralmente documentação anexa ou *links* para outros *sites*, onde mais informação se encontra disponível.

Primeiro-Ministro Governo Área de Governo Comunicação Portugal Consultas Públicas

Consultas Públicas

Página Inicial > Consultas Públicas

Projeto de regulamento dos programas de apoio às artes

O Conselho de Ministros aprovou, em 27 de julho de 2017, o decreto-lei que estabelece o regime de atribuição de apoios financeiros do Estado, através da Direção-Geral das Artes (DGARTES), a entidades que exerçam atividades profissionais nas áreas das artes visuais, das artes performativas e de cruzamento disciplinar, revogando o Decreto-Lei n.º 225/2006, de 13 de novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 196/2008, de 6 de outubro, e demais legislação complementar.

Este diploma foi promulgado por Sua Excelência o Presidente da República e deverá ser, em breve, publicado no Diário da República.

Nos termos do n.º 1 do artigo 24.º do referido diploma, por portaria do membro do Governo responsável pela área da Cultura, são definidos (1) o regulamento dos programas de apoio e (2) o regulamento relativo à composição e funcionamento das comissões de apreciação e de avaliação.

Neste enquadramento, e nos termos do artigo 101.º do Código do Procedimento Administrativo, submete-se a consulta pública o projeto de regulamento dos programas de apoio às artes.

A consulta encerra a 29 de setembro de 2017.

Projeto de regulamento dos programas de apoio às artes

[ficheiro para descarregar](#)

Decreto-lei que estabelece o regime de atribuição de apoios financeiros do Estado a entidades que exerçam atividades profissionais nas áreas das artes visuais, das artes performativas e de cruzamento

[ficheiro para descarregar](#)

**Figura 2.13.** Portal do Governo – Consultas Públicas Regulamentares Finais (exemplo)  
[Fonte: Portal do Governo (<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/consultas-publicas>)]

Por último, a subcategoria das “Consultas Públicas Legislativas” tem como objectivo “publicitar diplomas do Governo com o propósito de os cidadãos poderem apresentar comentários ou propostas de alteração a esses mesmos diplomas, no prazo estipulado para o efeito pelo Governo”. Ou seja, colocar em consulta pública as iniciativas legislativas e programáticas aprovadas no Conselho de Ministros — como sejam projectos de Decretos-Lei, de Propostas de Lei ou Resoluções de Conselho de Ministros — consubstanciadas em Estratégias, Políticas, Planos, Programas ou Planos de Acção nacionais, que pela sua natureza careçam de ser submetidos a consulta pública alargada.

Primeiro-Ministro Governo Área de Governo Comunicação Portugal Consultas Públicas

Consultas Públicas Legislativas

Em Curso | Encerradas

Página Inicial > Consultas Públicas > Consultas Públicas Legislativas

2018-04-12 às 12h53  
[Currículo dos ensinos básico e secundário](#)  
[Ver mais](#)

2018-04-02 às 18h01  
[IV Plano de Ação para a Prevenção e o Combate ao Tráfico de Seres Humanos 2018-2021 \(IV PAPCTSH 2018-2021\)](#)  
[Ver mais](#)

2018-03-02 às 9h50  
[Diplomas aprovados no Conselho de Ministros de 15 de fevereiro de 2018](#)  
[Ver mais](#)

2018-02-02 às 0h03  
[Código das Associações Mutualistas](#)  
[Ver mais](#)

2018-01-16 às 18h32  
[Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação 2018-2030 - Portugal + Igual](#)  
[Ver mais](#)

Pesquisar  
Palavra-chave  
  
Pesquisar

**Figura 2.14.** Portal do Governo – Consultas Públicas Legislativas  
[Fonte: Portal do Governo (<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/consultas-publicas>)]

Um exemplo recente, consistiu na colocação em consulta pública da “Nova Geração de Políticas de Habitação”, uma Resolução do Conselho de Ministros, aprovada em 4 de Outubro de 2017, que estabelece o sentido estratégico, objectivos e instrumentos de actuação para implementar uma política nacional de habitação.

Dado este ser um diploma que pelas suas características afectava um largo espectro da população e a implementação das políticas neste domínio implica uma forte cooperação entre entidades públicas e privadas, o Governo decidiu colocar esta Resolução em consulta pública, convocando os cidadãos e outras partes interessadas a consultar o documento e apresentar opiniões, sugestões e contributos até ao dia 16 de Dezembro de 2017. No entanto este seria um caso excepcional, dado que não só o prazo seria superior aos 30 dias normalmente previstos, como seriam desenvolvidos uma série de eventos de divulgação e recolha de contributos por todo o país<sup>49</sup>, desenvolvidos tanto pelo Governo, através da Secretaria de Estado da Habitação, como através da própria Assembleia da República, enquadrado nos mecanismos legais previstos relativamente à apreciação pública de diplomas em discussão neste órgão de soberania, ou até de um Grupo Parlamentar, por sua iniciativa a que denominaria de "Política de Habitação - Dar voz aos Cidadãos", com vista à recolha de contributos para a discussão pública do mesmo diploma.<sup>50</sup>

Porém este constituiu um processo exemplar e único, pois maior parte das consultas públicas promovidas a partir do Portal do Governo apenas se encontram aqui publicitadas, não têm eventos de dinamização associados e cumprem os prazos mínimos estabelecidos. Não sendo suficiente, como claramente demonstrado, uma abordagem minimalista a este processos de participação, pois ainda que a publicitação *online* destas consultas públicas sejam realizadas com a intenção que a sociedade civil tome conhecimento e participe da elaboração de projectos normativos, o facto de o tornar disponível, só por si, não promove a sua disseminação.

Mais ainda, e particularmente ao nível da Administração Pública portuguesa, muita é a produção normativa e administrativa que não se encontra sujeita à obrigatoriedade de consulta pública, e que faz sentido explorar em termos de participação pública, por promoverem o envolvimento de todos os interessados e consequentemente a definição de políticas públicas mais justas e adequadas à realidade.

<sup>49</sup> Aliás, relativamente à consulta pública da “Nova Geração de Políticas de Habitação”, no dia 17 de Outubro de 2017 procedeu-se à abertura de um período de consulta pública, com a duração de 60 dias, nos seguintes portais: Portal “Participa.PT” ([www.participa.pt](http://www.participa.pt)) e Portal do Governo ([www.portugal.gov.pt](http://www.portugal.gov.pt)). Ainda no âmbito do processo de consulta pública, tendo por objectivo promover um maior envolvimento de todos os interessados, foram realizadas cinco sessões públicas de dinamização: Lisboa (Centro de Congressos do Laboratório Nacional de Engenharia Civil - 09/11/2017), Coimbra (Auditório da Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra - 13/11/2017), Évora (Auditório da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo - 20/11/2017), Faro (Salão Nobre da Câmara Municipal de Faro - 30/11/2017) e Porto (Biblioteca Municipal Almeida Garrett - 04/12/2017). A publicitação da consulta pública foi feita por meio de envio de nota de imprensa para órgãos de comunicação social, de divulgação no portal do Governo e ainda do envio de convites para a participação nas sessões públicas de dinamização da consulta para todas as Câmaras Municipais do país e para mais de 400 entidades e profissionais do sector da habitação e reabilitação. As sessões públicas foram abertas à participação de todos os interessados. Durante este período foram também realizadas reuniões bilaterais com todas as entidades que o solicitaram (mais de duas dezenas de Câmaras Municipais, associações sectoriais e profissionais, associações de moradores e movimentos sociais), onde estas apresentaram as suas visões e contributos para a NGPH. Foi ainda publicado um Relatório da Consulta Pública deste processo, publicado no separador Comunicação > Documentos, onde é possível encontrar informação detalhada sobre este processo e que se encontra disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=b1a7b497-4f1f-4e3f-bc6e-260f7e7d8643>

<sup>50</sup> Vide nota 10. A este respeito referir que foi ainda publicado um Relatório da Consulta Pública, relativamente ao processo participativo “Política de Habitação - Dar voz aos Cidadãos”, levado a cabo pelo Grupo Parlamentar do Partido Socialista, entre Novembro e Dezembro de 2017 e com mais de 2.000 participações, que se encontra disponível em: <http://habitacao.ps.pt/wp-content/uploads/2018/02/Relatório-final-com-ficha-técnica-e-%C3%ADndice-revisto.pdf>

The screenshot shows the official website of the Portuguese Government's Public Consultations Portal. At the top, there is a navigation bar with the Portuguese coat of arms and the text 'REPÚBLICA PORTUGUESA' and 'XXI GOVERNO CONSTITUCIONAL'. A search bar is located on the right side of the header. Below the header, there is a main menu with links for 'Primeiro-Ministro', 'Governo', 'Área de Governo', 'Comunicação', 'Portugal', and 'Consultas Públicas'. The current page is titled 'Consultas Públicas' and features a breadcrumb trail: 'Página Inicial > Consultas Públicas'. The main content area is titled 'Nova Geração de Políticas de Habitação' and contains the following text:

O Conselho de Ministros aprovou, no dia 4 de outubro de 2017, uma Resolução que estabelece o sentido estratégico, objetivos e instrumentos de atuação para uma Nova Geração de Políticas de Habitação.

Os múltiplos desafios que se colocam à política de habitação e reabilitação – económicos, funcionais, ambientais e sociais – apontam para a necessidade de uma abordagem integrada ao nível das políticas setoriais, das escalas territoriais e dos atores, o que implica uma mudança na forma tradicional de conceber e implementar a política de habitação. Esta mudança traduz-se numa reorientação da centralização da política de habitação no objeto – a «casa» – para o objetivo – o «acesso à habitação» –, no alargamento do universo dos destinatários e da dimensão de atuação, e na criação de instrumentos mais flexíveis e adaptáveis a diferentes necessidades, públicos-alvo e territórios.

Justifica-se, assim, a prioridade e pertinência de uma Nova Geração de Políticas de Habitação, com a missão de:

- (1) Garantir o acesso de todos a uma habitação adequada, entendida no sentido amplo de *habitat* e orientada para as pessoas, passando por um alargamento significativo do âmbito de beneficiários e da dimensão do parque habitacional com apoio público;
- (2) Criar as condições para que tanto a reabilitação do edificado como a reabilitação urbana passem de exceção a regra e se tornem nas formas de intervenção predominantes, tanto ao nível dos edifícios como das áreas urbanas.

A habitação é um direito fundamental constitucionalmente consagrado, a base de uma sociedade estável e coesa e o alicerce a partir do qual os cidadãos constroem as condições que lhes permitem aceder a outros direitos como a educação, a saúde ou o emprego. Adicionalmente, a implementação das políticas neste domínio implica uma forte cooperação horizontal (entre políticas e organismos setoriais), vertical (entre níveis de governo) e entre os setores público e privado, incluindo o cooperativo, para além de uma grande proximidade aos cidadãos.

Por estas razões, o Governo decidiu colocar a presente Resolução em consulta pública, convocando os cidadãos e as entidades públicas e privadas a darem o seu contributo para o desenvolvimento de uma Nova Geração de Políticas de Habitação.

Todos os interessados poderão consultar o documento e apresentar opiniões, sugestões e contributos até ao dia 16 de dezembro de 2017, para o seguinte endereço de correio eletrónico: [politicadehabitacao@mamb.gov.pt](mailto:politicadehabitacao@mamb.gov.pt)

Nova Geração de Políticas de Habitação

[ficheiro para descarregar](#)

[Para uma nova geração de políticas de habitação](#)

[ficheiro para descarregar](#)

**Figura 2.14.** Portal do Governo – Consultas Públicas Legislativas (exemplo)  
[Fonte: Portal do Governo (<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/consultas-publicas>)]

A correcta aplicação dos mecanismos obrigatórios de consulta pública, assim como o desenvolvimento de processos de participação em matérias não obrigatórias por lei mas que tenham significativo impacto nas populações, é assim essencial para o desenvolvimento de uma cidadania activa, considerando que reduzem a distância entre a Administração Pública e os cidadãos, assim como a passividade destes últimos face à actuação dos órgãos de decisão que, como já foi referido, são obstáculos à existência de uma democracia participativa.

#### 2.4.4. O contexto autárquico

No meio do complexo quadro jurídico-normativo atrás descrito, e independentemente dos mecanismos e instrumentos participativos utilizados pela Administração Pública central, é porém desde logo atribuído, pela CRP, às autarquias locais um papel de relevância, não só na organização político-administrativa do país — conforme o título VIII da Constituição, intitulado “Poder Local”, que refere que “a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais” (artigo 235º, nº 1)<sup>51</sup> — como em termos do seu papel de proximidade às populações e de garante da sua participação, tendo o município como atribuições “a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respectivas populações”, conforme o art. 23º, nº 1 da Lei nº 75/2013, de 12 de Setembro, que procedeu à aprovação do denominado Regime Jurídico das Autarquias Locais, das Entidades Intermunicipais e do Associativismo Autárquico (RJALEIAA)<sup>52</sup> e que reproduz, no essencial, o texto constitucional

<sup>51</sup> De notar que as autarquias locais são, por sua vez, divididas em categorias. “No continente as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas” (CRP, artigo 236º, nº 1), ainda que as regiões administrativas ainda não tenham sido instituídas.

<sup>52</sup> O Regime Jurídico das Autarquias Locais, das Entidades Intermunicipais e do Associativismo Autárquico foi aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro (rectificado pela Rectificação n.º 46-C/2013, de 1 de Novembro, e Rectificação n.º 50-

sobre a mesma matéria (art. 235º, nº 2 da CRP).<sup>53</sup>

A organização democrática da estrutura administrativa do país ao nível local baseia-se assim na existência de Autarquias<sup>54</sup> Locais, sendo actualmente esta rede constituída por 308 Municípios, que por sua vez se subdividem territorialmente em 3.092 Freguesias<sup>55</sup>.

Os órgãos eleitos representativos dos Municípios e das Freguesias são a Assembleia, que constitui o órgão deliberativo eleito por sufrágio universal directo e secreto e cuja composição numérica depende do número de leitores recenseados, e a Câmara ou a Junta, que constitui respectivamente o órgão executivo colegial destas autarquias.

As eleições dos três órgãos eleitos representativos das autarquias locais — Assembleia Municipal<sup>56</sup>, Câmara Municipal<sup>57</sup> e Assembleia de Freguesia<sup>58</sup>, esta última da qual emana o executivo da Junta de Freguesia<sup>59</sup> — são separadas mas em simultâneo<sup>60</sup>, durante as eleições autárquicas, sendo o mandato dos mesmos de quatro anos, não podendo o mandato dos presidentes dos órgãos executivos, desde 2005, ser renovado mais do que três vezes consecutivas.

Os municípios, que constituem o objecto de estudo desta investigação, têm atribuições e competências de acordo com o princípio da descentralização administrativa (artigo 237º); possuem património e finanças próprios (artigo 238º); gozam do direito a um quadro de pessoal próprio (artigo 242º); dispõem de um órgão deliberativo e de outro executivo (artigo 239º); têm direito de submeter a referendo matérias incluídas nas competências dos seus órgãos (artigo 240º); exercem poder regulamentar (artigo 241º); e estão sujeitas a tutela administrativa de legalidade (artigo 242º).

O Município, tal como foi já referido, possui órgãos eleitos representativos próprios: o órgão executivo (Câmara Municipal) e o órgão deliberativo (Assembleia Municipal), possuindo

---

A/2013, de 11 de Novembro, e com as alterações introduzidas pela Lei n.º 25/2015, de 30 de Março, a Lei n.º 69/2015, de 16 de Julho, a Lei n.º 7-A/2016, de 30 de Março, a Lei n.º 42/2016, de 28 de Dezembro, e a Lei n.º 50/2018, de 16 de Agosto).

<sup>53</sup> Aliás, é extremamente significativo que a redacção se mantenha rigorosamente idêntica àquela que foi aprovada no texto original de 1976, provando a existência de um largo consenso sobre a importância e função do poder local, bem como da missão institucional que lhe é incumbida.

<sup>54</sup> Autarquia, deriva do Grego *αυτοαρχία*, composto de *αυτός* (si mesmo) e *αρχω* (comandar), ou seja, "comandar a si mesmo" ou "auto comandar-se", sendo um conceito pertinente a vários campos, mas sempre lidando com a ideia geral de algo que exerce poder sobre si mesmo.

<sup>55</sup> A Assembleia da República aprovou entre 2012 e 2013, um conjunto de diplomas que introduzem uma reorganização administrativa do território das freguesias (RATF). Estas mudanças reduziriam o número de freguesias de 4.259 para 3.092, no entanto abrangendo apenas o território de Portugal Continental, não tendo sido as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira abrangidas pela RATF. *Vide*, a este respeito, a seguinte legislação:

- Lei n.º 22/2012, de 30 de Maio - Aprova o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica
- Lei n.º 56/2012, de 8 de Novembro - Reorganização administrativa de Lisboa
- Lei n.º 11-A/2013, de 28 de Janeiro - Reorganização administrativa do território das freguesias
- Declaração de Rectificação n.º 19/2013, de 28 de Março

<sup>56</sup> A Assembleia Municipal, como órgão representativo do município dotado de poderes deliberativos, é eleita por sufrágio universal, directo e secreto dos cidadãos eleitores recenseados na respectiva área, segundo o sistema da representação proporcional. Não carecem, porém, de eleição, pois nela tomam assento por direito próprio, os presidentes das Juntas de Freguesia da área do município. O número de membros directamente eleitos, com um mandato de quatro anos, é igual ao de presidentes de Juntas de Freguesia mais um e nunca pode ser inferior ao triplo do número de membros da Câmara Municipal respectiva.

<sup>57</sup> A Câmara Municipal é o órgão colegial representativo do município com funções executivas, é eleita por sufrágio universal, directo e secreto dos cidadãos eleitores residentes e recenseados na área do município, segundo o sistema da representação proporcional, aplicando-se, para o efeito, o método de Hondt. A Câmara Municipal é constituída por um presidente, que é necessariamente o primeiro candidato da lista mais votada ou, no caso de vacatura do cargo, o que se lhe seguir da respectiva lista, e vereadores, com um mandato de quatro anos. O número de vereadores varia consoante a amplitude do conjunto de cidadãos inscritos no recenseamento eleitoral. De entre os vereadores, o presidente designará o vice-presidente a quem, para além de outras funções que lhe são atribuídas, cabe substituir o presidente nas suas faltas e impedimentos.

<sup>58</sup> A Assembleia de Freguesia é o órgão deliberativo da freguesia directamente eleito, por sufrágio universal, directo e secreto, pelos cidadãos recenseados na respectiva área geográfica, segundo o sistema da representação proporcional correspondente à média mais alta de Hondt. O número de membros que compõem a Assembleia de Freguesia, com um mandato de quatro anos, varia na proporção do número de eleitores inscritos na respectiva circunscrição.

<sup>59</sup> As Juntas de Freguesia são órgãos executivos constituídos por um número de membros que oscila entre os 2 e os 6 vogais. Pelas suas funções executivas, reúnem, obrigatoriamente, uma vez por mês. O presidente da Junta de Freguesia é o cidadão que encabeçou a lista mais votada para a Assembleia de Freguesia. Os restantes membros do executivo da Junta de Freguesia – os vogais – são eleitos pela Assembleia de Freguesia, de entre os seus membros.

<sup>60</sup> Excepto no caso de ocorrência de eleição intercalar, ou seja, quando um dos órgãos tem de terminar o seu mandato antes do prazo previsto.

cada um destes órgãos um conjunto de competências próprias.

A Assembleia Municipal, constitui o órgão deliberativo do município e as suas competências estruturam-se, na generalidade, em torno das funções de apreciação e fiscalização da actuação do órgão executivo (artigos 24º e 25º da Lei nº 75/2013), sem prejuízo, ainda, das denominadas competências de funcionamento (artigos 24º, *in fine* e 26º do mesmo diploma legal).<sup>61</sup>

Por sua vez, a Câmara Municipal tem competências materiais, definidas no artigo 33º da Lei nº 75/2013, e competências de funcionamento definidas no artigo 39º do mesmo diploma. Para além das 55 competências materiais, constantes nas alíneas a) a ccc) do mesmo diploma, foram ainda atribuídas mais competências na área da saúde, educação e segurança social, visando a descentralização, com o objectivo de aumentar a eficiência e eficácia da gestão dos recursos e prestação de serviços públicos pelas entidades locais, pelo Decreto-Lei nº 30/2015, de 12 de Fevereiro.<sup>62</sup>

Os municípios detêm igualmente autonomia local, política, financeira e patrimonial, podendo recorrer ao crédito dentro dos limites estabelecidos pelo Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades (RFALEI) e pela Lei do Enquadramento Orçamental (LEO)<sup>63</sup>, ainda que sujeitas à tutela de legalidade de outros organismos.<sup>64</sup>

<sup>61</sup> A Assembleia Municipal, para além da competência de apreciação e fiscalização do executivo municipal, tem ainda as competências que lhe são atribuídas no artigo 25º da Lei 75/2013: aprovar as opções do plano e a proposta de orçamento; aprovar as taxas do município; autorizar a contratação de empréstimos; autorizar a Câmara Municipal a adquirir, alienar ou onerar bens imóveis de valor superior a 1.000 vezes a retribuição mínima mensal garantida (RMMG); deliberar sobre formas de apoio às freguesias; autorizar a celebração de contratos de delegação de competências entre a Câmara Municipal e o Estado e entre a Câmara Municipal e a entidade intermunicipal; deliberar sobre a criação de serviços municipalizados e todas as matérias previstas no regime jurídico da actividade empresarial local e das participações locais; aprovar os mapas de pessoal dos serviços municipais e dos serviços municipalizados; aprovar as normas, delimitações, medidas e outros actos previstos nos regimes do ordenamento do território e do urbanismo; deliberar sobre a criação do conselho local de educação; e deliberar sobre a criação e a instituição em concreto do corpo de polícia municipal. Sendo ainda atribuídas pelo artigo 26º do mesmo diploma também competências de funcionamento da Assembleia Municipal.

<sup>62</sup> De notar que, em 16 de Agosto de 2018, seria aprovada em Assembleia da República, a Lei nº 50/2018 — que estabelece o quadro de transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, concretizando os princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder local — e que virá a alterar e aprofundar a descentralização de competências da Administração Central para as Autarquias Locais, com o objectivo de aumentar a eficiência e eficácia da gestão dos recursos e prestação de serviços públicos. Conforme referido no artigo 44º deste diploma, porém, a presente lei apenas produz efeitos após a aprovação dos respectivos diplomas legais de âmbito sectorial, cuja publicação se aguarda.

<sup>63</sup> A Lei nº 73/2013, de 3 de Setembro, que designa o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI), no seu artigo 3º, acrescenta e define como princípios básicos para uma boa actividade financeira das autarquias locais os seguintes: a) princípio da legalidade; b) princípio da estabilidade orçamental; c) princípio da autonomia financeira; d) princípio da transparência; e) princípio da solidariedade nacional recíproca; f) princípio da equidade intergeracional; g) princípio da justa repartição dos recursos públicos entre o Estado e as autarquias locais; h) princípio da coordenação entre finanças locais e finanças do Estado; e i) princípio da tutela inspectiva.

<sup>64</sup> A CRP determina, no n.º 1 do seu art. 242.º, que sobre estas será exercida tutela, a qual consiste estritamente na verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos, sendo exercida nos casos e segundo as formas previstas na lei. A tutela administrativa a exercer sobre as autarquias locais é, neste sentido, apenas, uma tutela inspectiva de legalidade, não cabendo aos órgãos tutelares, desde logo, o poder de apreciação do mérito dos actos praticados pelos órgãos autárquicos. Mais se determina constitucionalmente, no referido artigo, que as medidas tutelares restritivas da autonomia local devem ser precedidas de parecer de um órgão autárquico, nos termos a definir por lei (n.º 2), admitindo-se que a determinação da dissolução de órgãos autárquicos apenas possa ter por causa acções ou omissões ilegais graves (n.º 3). Ainda a propósito do regime da tutela administrativa sobre as autarquias locais, importa considerar, especificamente, o que resulta da Lei n.º 27/96, de 1 de agosto (alterada pela Lei orgânica n.º 1/2011, de 30 de Novembro, e pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de Outubro). Neste diploma, entre outros aspectos, definem-se os regimes de realização de acções inspectivas e de aplicação de sanções resultantes da prática, por acção ou omissão, de ilegalidades no âmbito da gestão das autarquias locais (perda de mandato e dissolução de órgãos). De acordo com Bilhim (2004), a tutela exercida sobre as autarquias locais é a seguinte:

- Tribunal de Contas: para fiscalizar a legalidade e a cobertura orçamental dos documentos geradores de despesa ou representativos das responsabilidades financeiras e fazer o julgamento das contas das autarquias locais;
- Inspeção-Geral das Finanças: para verificação do cumprimento das leis e regulamentos em matéria de finanças públicas;
- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional e Instituto Nacional de Estatística: para dar conta das contas da autarquia.

A gestão económico-financeira das autarquias locais assenta no princípio constitucional da sua autonomia financeira e patrimonial. As autarquias locais possuem as receitas provenientes da gestão do seu património e as cobradas pela utilização dos seus serviços. Todavia, estas receitas não são suficientes, pelo que o artigo 238º da CRP prevê um regime de finanças locais com o objectivo de assegurar uma justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias, visando ainda a correcção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau.

Porém, o desenvolvimento das sociedades e dos territórios exige organizações autárquicas não só autónomas, mas cada vez mais eficazes e prestadoras de serviços qualificados, capazes de responder adequadamente às exigências e expectativas dos cidadãos do século XXI. A reforma e a modernização do poder local que ocorreu nos últimos anos pretendeu precisamente promover o envolvimento e a proximidade com os cidadãos, assim como a necessária descentralização administrativa para que tal seja possível, e comporta vectores estratégicos destinados a implementar os paradigmas da participação pública dos cidadãos na tomada de decisão dos poderes públicos e da valorização da eficiência, eficácia e sustentabilidade na afetação de recursos destinados ao desenvolvimento social, económico, cultural e ambiental das várias regiões do país, cuja implementação deve orientar-se pelo princípio da subsidiariedade, pela descentralização e reforma administrativas, pelo aprofundamento do municipalismo, pelo reforço das competências das Associações de Municípios, e pela promoção da coesão e competitividade territorial.

As exigências da democratização, da descentralização e da reforma administrativa colocam assim à Administração Local a necessidade de aprofundar a participação dos cidadãos nas decisões políticas, de forma a poderem influenciar mais de perto os processos e as decisões que lhes dizem respeito, em particular os relativos à esfera político-administrativa.

Contudo, os cidadãos não se mobilizam por simples apelos à participação política, uma vez que a mobilização colectiva é um processo complexo com vista a criar as necessárias condições prévias à participação. Por um lado, devendo os Municípios cumprir as devidas obrigações em termos legais, respeitantes ao cumprimento da legislação em vigor em termos de consulta pública, e por outros criando mecanismos e promovendo práticas que, mesmo que não carecendo de obrigatoriedade legal de serem cumpridas, possam favorecer a aproximação dos cidadãos e o seu envolvimento.

Como vimos, a participação dos cidadãos nas matérias relativas ao território e à gestão das questões de carácter local é assegurada na ordem jurídica portuguesa e encontra-se prevista na Constituição da República. A organização política do país assenta as suas bases no fundamento do direito democrático e, por conseguinte, a possibilidade de eleger os órgãos das autarquias locais é reconhecida aos cidadãos, tal como a possibilidade de intervenção, por diversas vias, no desenrolar da vida local, de uma forma livre, directa e activa.

Relativamente às matérias à quais os Municípios se encontram obrigados em termos de consulta pública, como vimos já anteriormente, estas são na sua maior parte referentes a matérias urbanísticas, decorrentes da aplicação do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT)<sup>65</sup>, que prevê o direito de participação das partes interessadas nos respectivos Instrumentos de Gestão Territorial (IGT), quer através da possibilidade de formular pedidos de esclarecimentos, quer através da sua intervenção na fase de discussão pública que deve obrigatoriamente preceder a sua aprovação. Aliás, nos termos previstos do artigo 77º do RJIGT, para os Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT), para além de ser admissível a participação ao longo de todo o procedimento de elaboração do plano — mesmo para além do que resulta da abertura de fases formais de participação —, exige-se a abertura de momentos de participação, quer sucessiva, quer a preventiva.

Esta última depende da deliberação que determina a elaboração do PMOT em causa, devendo esta, entre outros elementos essenciais para definir o âmbito do procedimento de planeamento a que se dá início, conter o prazo pelo qual o período de participação se encontra aberto. O período de discussão pública, por seu turno, deve também ser antecedido de uma deliberação da respectiva Câmara Municipal que defina o período de discussão pública, realização eventual de sessões públicas (ficando o seu número e o quando da realização destas dependente da decisão deste órgão executivo), locais onde se encontra disponível a proposta e forma como os interessados podem apresentar as suas reclamações, observações ou sugestões.

<sup>65</sup> Vide nota 18

Em concreto, e na prática, encontram-se com bastante frequência em processo de consulta pública, por todo o país e divulgados pelos meios próprios desses mesmos municípios, os respectivos PMOT — ou seja, Planos Directores Municipais (PDM), Planos de urbanização (PU) e Planos de Pormenor (PP) — sempre que os mesmos sejam elaborados, alterados, revistos, executados ou avaliados, o que acontece com mais intensidade em aglomerados urbanos mais densamente populadas, por via das recorrentes operações urbanísticas e processos de expansão e desenvolvimento, mas também, ainda que com menos peso, em áreas menos densamente habitadas ou mesmo rurais.

Já ao nível das Operações Urbanísticas, encontraremos também muito frequentemente processos de consulta pública em curso, decorrentes da aplicação do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE)<sup>66</sup>, que prevê a prévia sujeição a discussão pública do licenciamento de operações de loteamento com significativa relevância urbanística.<sup>67</sup>

Por força da aplicação do novo Código do Procedimento Administrativo (CPA)<sup>68</sup> — que estabelece que os entes públicos devem prestar, aos particulares e entidades interessadas, as informações e os esclarecimentos de que careçam e receber as suas sugestões sobre as matérias sobre as quais produzam actos normativos ou administrativos — encontram-se igualmente com muita frequência em consulta pública, pelos municípios de todo o país, todo o género de regulamentos municipais ou propostas aprovadas em reunião de Câmara, sobre as quais devam ser ouvidas as entidades representativas dos interesses afectados e também os cidadãos em geral.

Igualmente, ao nível do envolvimento da sociedade civil em geral, as autarquias portuguesas têm, desde 1990, a possibilidade de poder consultar o eleitorado sobre questões importantes da vida local. O Regime Jurídico do Referendo Local<sup>69</sup> apesar de estabelecido há quase três décadas, tal como já referido, raramente foi utilizado. Segundo o n.º 1, artigo 3.º deste diploma, os referendos locais, só podem ter por objecto “questões de relevante interesse local que devam ser decididas pelos órgãos autárquicos municipais ou de freguesia e que se integrem nas suas competências, quer exclusivas quer partilhadas com o Estado ou com as Regiões Autónomas”. Existem, no entanto, assuntos que não podem ser objecto de consulta popular, designadamente questões financeiras ou quaisquer outras que, segundo a lei, devam obrigatoriamente ser decididas pelos órgãos da autarquia local ou, então, questões sobre as quais já tenha sido tomada uma decisão irrevogável ou que tenham sido objecto de decisão judicial com trânsito em julgado. A iniciativa deste tipo de consulta, de acordo com o artigo 10.º deste mesmo diploma, cabe “aos deputados, às assembleias municipais ou de freguesia, à câmara municipal e à junta de freguesia, consoante se trate de referendo municipal ou de freguesia”, podendo ainda ser tomada por “grupos de cidadãos recenseados na respectiva área”<sup>70</sup>, sendo válidas apenas para todo o território a que se referem. Só os cidadãos aí recenseados podem votar, sendo os resultados das consultas vinculativos para os órgãos autárquicos, desde que o número mínimo de votantes seja superior a metade dos eleitores inscritos no recenseamento. As perguntas a referendo podem ser no máximo três e, segundo o artigo 7.º do Regime Jurídico do Referendo Local, “devem ser formuladas com objectividade, clareza e precisão e para respostas de sim ou não, sem sugerirem directa ou indirectamente o sentido das respostas”. Sendo necessário, para efectuar um referendo local, solicitar ao Tribunal Constitucional a

<sup>66</sup> Vide nota 22

<sup>67</sup> Vide nota 23

<sup>68</sup> Vide nota 13

<sup>69</sup> Lei Orgânica 4/2000, de 24 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 3/2010, de 15 de Dezembro e pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de Novembro.

<sup>70</sup> Segundo o artigo 13.º do Regime Jurídico do Referendo Local:

1. A iniciativa a que se refere o n.º 2 do artigo 10.º [por “grupos de cidadãos recenseados na respectiva área”] é proposta à assembleia deliberativa por um mínimo de 5000 ou 8/prct. dos cidadãos eleitores recenseados na respectiva área, consoante o que for menor.
2. Nos municípios e freguesias com menos de 3750 cidadãos recenseados, a iniciativa em causa tem de ser proposta por, pelo menos, 300 ou por 20/prct. do número daqueles cidadãos, consoante o que for menor.
3. A iniciativa proposta não pode ser subscrita por um número de cidadãos que exceda em 50/prct. o respectivo limite mínimo exigido.

avaliação da constitucionalidade e da legalidade da iniciativa em causa.

Já ao nível da participação directa dos cidadãos junto dos órgãos autárquicos eleitos, consagra a lei que as reuniões dos órgãos deliberativos das autarquias locais têm um carácter público, com a possibilidade de intervenção dos presentes. Pois, por um lado, a CRP estabelece como regra, no n.º 1 do seu artigo 116.º, que “as reuniões das assembleias que funcionem como órgãos (...) do poder local [Assembleia Municipal e Assembleia de Freguesia] são públicas, excepto nos casos previstos na lei”. E, por outro, o n.º 1 do artigo 49.º, da Lei 75/2013, de 12 de Setembro (Regime Jurídico das Autarquias Locais) reconsagra o carácter público das sessões destes órgãos deliberativos das autarquias (Assembleia Municipal e Assembleia de Freguesia) e a possibilidade de, no seu regimento, se fixar um período de intervenção e esclarecimento ao público. Já os órgãos executivos das autarquias locais (Câmara Municipal e Junta de Freguesia), segundo o n.º 2 do mesmo artigo, “realizam, pelo menos, uma reunião pública mensal”, sendo fixado, nos termos do respectivo regimento também um período para intervenção do público, para poderem dispor de um espaço de tempo destinado a apresentar questões e pedir respostas sobre matérias de interesse local.

Consagra ainda o artigo 57.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais que, com base nas reuniões dos órgãos das autarquias locais, devem ser lavradas as respectivas actas, que devem resumir o “que de essencial nela[s] se tiver passado, indicando, designadamente, a data e o local da sessão ou reunião, os membros presentes e ausentes, os assuntos apreciados, as decisões e deliberações tomadas e a forma e o resultado das respectivas votações e, bem assim, o facto de a acta ter sido lida e aprovada”. O acesso a estes documentos e aos arquivos e registos administrativos está constitucionalmente garantido aos cidadãos, conforme já referido anteriormente, à excepção de determinados domínios que estão protegidos por lei. Segundo o artigo 56.º do mesmo diploma, as deliberações da autarquia, para que sejam passíveis de execução, devem ser publicadas no respectivo boletim municipal e divulgadas através de editais afixados em diversos locais públicos, sempre que tenham de produzir eficácia externa.

Como já referido anteriormente, de acordo com o artigo 263.º da CRP, os cidadãos podem constituir organizações populares de base territorial (Assembleias de Moradores e Comissões de Moradores) e gozam de certos direitos no seio da autarquia local, sobretudo, no que se refere às freguesias, “a fim de intensificar a participação das populações na vida administrativa local”. Estas prerrogativas incluem, designadamente, o direito “de petição perante as autarquias locais relativamente a assuntos administrativos de interesse dos moradores” e “de participação, sem voto, através de representantes seus, na assembleia de freguesia”. Sendo possível a estas organizações de moradores “realizar as tarefas que a lei lhes confiar ou os órgãos da respectiva freguesia nelas delegarem”.

A lei confere ainda, ao abrigo da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais<sup>71</sup> e do Quadro de Competências e Regime Jurídico de Funcionamento dos Órgãos dos Municípios e das Freguesias<sup>72</sup>, a possibilidade aos grupos de cidadãos eleitores de poderem apresentar candidatura directa (sem intervenção dos partidos políticos) à eleição para os órgãos das autarquias locais, ou seja, à Câmara Municipal, à Assembleia Municipal e à Assembleia de Freguesia. A candidatura a cada órgão autárquico é proposta por determinado número de cidadãos, obrigatoriamente recenseados na área da autarquia a cujo órgão apresentam a candidatura, designados de “proponentes”, que deve corresponder a um número de cidadãos eleitores de 3% dos inscritos no respectivo recenseamento eleitoral.

<sup>71</sup> A Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais foi aprovada pela Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto (com as alterações introduzidas pelas Leis Orgânicas n.ºs 5-A/2001, de 26 de Novembro; 3/2005, de 29 de agosto; 3/2010, de 15 de Dezembro; 1/2011, de 30 de Novembro; Lei n.º 72-A/2015, de 23 de Julho, e Leis Orgânicas n.ºs 1 e 2 /2017, de 2 de Maio)

<sup>72</sup> O Quadro de Competências e Regime Jurídico de Funcionamento dos Órgãos dos Municípios e das Freguesias foi aprovado pela Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro (com as alterações introduzidas pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, rectificadora pelas Declarações de Rectificação n.º 4/2002, de 6 de Fevereiro, e 9/2002, de 5 de Março, e com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro; Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de Novembro; Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro e Lei n.º 7-A/2016, de 30 de Março).

Sendo que, ao abrigo do artigo 24º do mesmo Quadro de Competências e Regime Jurídico de Funcionamento, nas freguesias de menor dimensão, ou seja, com 150 eleitores ou menos, não existe um órgão deliberativo eleito (Assembleia de Freguesia), sendo substituído por um plenário de cidadãos eleitores, que “elege o Presidente e os Vogais da Junta”, estando assim previsto um mecanismo de democracia directa para este caso específico.

Muitas são assim, como vimos, as previsões legais e os instrumentos ao dispor dos municípios com vista a promover o aprofundamento da democracia participativa e a participação pública. E se se procurou aqui listar o principal quadro normativo que rege a actuação autárquica neste campo, este não procura ser um elenco exaustivo de todos os diplomas e mecanismos disponíveis, dado que muitos mais haveria a referir, mas acima de tudo pretende coligir uma súmula dos mais importantes e mais comumente mecanismos legalmente previstos de carácter obrigatório, que são usados na esfera de actividade municipal.

Porém, como já referido, para atingir níveis de participação cidadã verdadeiramente significativos e que possam contribuir para uma mais eficaz implementação e gestão das políticas públicas, não basta a correcta aplicação dos mecanismos obrigatórios de consulta pública. É necessário também o desenvolvimento de processos de participação em matérias não obrigatórias por lei, que pela sua natureza tenham significativo impacto nas populações.

O melhor funcionamento da Administração Pública Local e o envolvimento dos cidadãos no exercício do poder autárquico não podem assim ser desligados da implementação de mecanismos de participação em matérias não obrigatórias por lei. Quanto mais estruturada e completa for a abordagem, maior será a participação dos munícipes na vida autárquica, melhorando o seu envolvimento nas acções do município, bem como na vida política local.

Interessa assim discutir o alcance e significado da participação pública na Administração Local em Portugal, esclarecidos que estão os conceitos de participação cidadã e da forma de organização administrativa ao nível local em Portugal. A saber, através de um caso de estudo concreto, procurar aferir de que forma os cidadãos têm a oportunidade de dar o seu contributo para o governo da cidade, de como podem expressar a sua opinião, de como é disponibilizada informação sobre as várias iniciativas e programas de participação promovidos pelo seu município ou de como os cidadãos podem expressar uma opinião livre e fundamentada, através de meios diversos e eficazes disponibilizados pela autarquia respectiva.

O objectivo será assim, no próximo capítulo deste trabalho de projecto, identificar e analisar as diversas ferramentas e iniciativas de participação pública desenvolvidas pela Câmara Municipal de Lisboa nos últimos 10 anos e tentar identificar, analisar e categorizar as diferentes abordagens, mecanismos e práticas de participação pública que foram usadas como ferramentas de suporte à decisão de escala local. Não apenas ao nível da aplicação dos mecanismos obrigatórios de consulta pública, previstos na lei e explorados no presente capítulo, mas acima de tudo no conjunto de experiências que este município desenvolveu neste campo, que agrupam várias ferramentas de participação que foram implementadas ao longo desta última década e se encontram actualmente em funcionamento.

E, além de tentar estudar estas abordagens particulares, mecanismos e práticas de participação pública utilizados no contexto específico da Administração Local, tentaremos também validar a relevância global de contribuição das mesmas em relação a um melhor desempenho do próprio Município de Lisboa, destacando o papel que estes instrumentos potencialmente têm em proporcionar um melhor serviço público e na busca de políticas públicas mais justas e, portanto, capazes de suportar um novo ciclo de práticas de planeamento municipal que seja mais inclusivo, sustentável e que promova a equidade social e territorial.

### 3. Mecanismos e práticas participativas do Município de Lisboa e o caso do Orçamento Participativo

#### 3.1. Evolução das políticas participativas no Município de Lisboa

A participação nas políticas públicas é, hoje em dia, uma das questões centrais da qualidade da governação, constituindo o desenvolvimento de formas adequadas de participação um dos maiores desafios que se colocam a todas as instituições, a todos os níveis do poder e, em particular, ao poder local.

Lisboa, tal como muitas cidades a nível mundial, não foi indiferente à dinâmica internacional de discussão em torno dos temas da participação pública, e particularmente às várias experiências e práticas de âmbito local que foram sendo implementadas ao longo das últimas três décadas.

Por um lado, influenciadas pela experiência do Orçamento Participativo, enquanto prática de âmbito local, iniciada no final da década de 1980, em Porto Alegre, no Brasil<sup>73</sup>, que seria largamente ampliada e difundida internacionalmente pelo facto das primeiras edições do Fórum Social Mundial terem ocorrido nesta cidade, atraindo especialistas de várias partes do globo, que procuravam saber mais sobre este processo com vista a reproduzi-lo noutras cidades.

E, por outro, inspiradas na Agenda Local 21, enquanto processo de constituição de parcerias locais, envolvendo os vários sectores da comunidade na elaboração de estratégias e planos de acção integrados e sustentáveis social e ambientalmente, e cuja denominação declina do termo “Agenda 21”<sup>74</sup>, um documento orientador para o

<sup>73</sup> Nelson Dias (2013: 21-22) identifica, aliás, 5 fases do processo de disseminação e de globalização do conceito de Orçamento Participativo: “A primeira fase corresponde a um período de experimentações, entre 1989 e 1997, em que se destacam as iniciativas levadas a cabo em Porto Alegre, no Brasil, e em Montevidéu, no Uruguai. Este período corresponde grosso modo a 2 mandatos eleitorais para a administração local no Brasil (1989/1992 e 1993/1996), onde um número superior a 30 municípios avançou com a experiência de OP. A segunda fase, designada de massificação brasileira do OP, decorreu no mandato seguinte, ou seja, entre 1997 e 2000, durante o qual mais de 140 municípios no país adoptaram esta metodologia, embora com variações significativas. A terceira fase emerge sobretudo depois do ano 2000, com a expansão destas experiências fora do Brasil e num quadro de ampla diversificação. É neste período que emergem inúmeras iniciativas de OP em cidades latino-americanas e europeias, inspiradas em modelos existentes, com destaque para Porto Alegre, embora com adaptações a cada local, o que implicou nalguns casos alterações substanciais ao desenho original. A quarta fase reflecte uma tendência iniciada em 2007/2008 de construção de redes e projectos de âmbito nacional e internacional sobre OP. A este nível destacam-se as redes brasileira, colombiana, argentina, espanhola e alemã, bem como o Fórum Chileno de OP, a Iniciativa Orçamento Participativo Portugal, a *PB Unit* (Reino Unido), o *Participatory Budgeting Project* (Estados Unidos da América), entre outros. O foco central desta fase é a organização em rede de experiências de OP e de actores que trabalham sobre o tema. A quinta fase corresponde ao “salto de escala” dos Orçamentos Participativos e à sua integração em sistemas mais amplos e complexos de participação cidadã. É algo ainda em construção mas cujos indícios deixam antever que se trata de um processo com tendência para se consolidar durante os próximos anos”.

<sup>74</sup> A Agenda 21 é um documento composto por 40 capítulos e constitui um programa de acção com vista a promover, à escala planetária, um novo padrão de desenvolvimento, conciliando métodos de protecção ambiental, justiça social e eficiência económica. Trata-se de um documento consensual para o qual contribuíram governos e instituições da sociedade civil de 179 países num processo preparatório que durou dois anos e culminou com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento (CNUAD), em 1992, no Rio de Janeiro. Por outro lado, a Agenda 21 Local (A21L), conceito surgido na mesma cimeira, reafirma a nível local os objectivos e os princípios presentes na Agenda 21. A A21L constitui, assim, a implementação num território específico dos objectivos do desenvolvimento sustentável, através do trabalho em parceria entre autarquias e todos os actores da comunidade, apresentando-se como um programa de orientação estratégica de acção colectiva, em que o nível de governação local ganha uma importância acrescida pela possibilidade de contacto imediato aos problemas e pela proximidade às populações e a todos os parceiros locais que importa cativar para as causas da sustentabilidade dos respectivos territórios. Na CNUAD é adoptada também a Declaração de Princípios do Rio, documento fundador das modernas políticas de ambiente a nível internacional, regional, nacional e local. Cinco anos após esta cimeira, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), reunida em Sessão Especial, designada por Rio+5, para rever os compromissos adoptados na CNUAD em 1992, reconheceu o défice na implementação da Agenda 21 e dos compromissos do Rio, e adoptou um programa para uma melhor aplicação da Agenda 21. Dez anos depois da CNUAD, a ONU organizou a Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, que teve lugar em Joanesburgo, em 2002, que gerou um empenhamento considerável no reforço dos compromissos assumidos na Declaração de Princípios do Rio e na Agenda 21 para a promoção do desenvolvimento sustentável. Na Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável foi aprovado o Plano de Implementação de Joanesburgo, que estabelece que todos os Estados devem realizar progressos na formulação e elaboração das Estratégias Nacionais de Desenvolvimento Sustentável. Posteriormente, na 60ª Sessão Plenária da Assembleia-Geral da ONU, em 2005,

desenvolvimento sustentável, que visa conciliar a protecção do ambiente com o crescimento económico e a coesão social, adoptado na Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, no Rio de Janeiro, vulgarmente designada por Cimeira da Terra.

Deste modo, em inícios dos anos 2000, este seria um tema premente a nível internacional, pelo que se viria a reflectir tanto na discussão política, como na elaboração de políticas públicas à escala local, um pouco por todo o mundo, sendo que Lisboa não seria excepção. E, consequência disso mesmo, esta seria não só uma discussão que se iniciaria neste período na cidade de Lisboa, como levaria a um novo ciclo de políticas públicas concretas ao longo dos últimos 10 anos, que se pretendem explorar neste trabalho de projecto.

Analisaremos assim, neste capítulo, esta década de políticas participativas públicas — entre 2007 e 2017 — que dividiríamos em três fases distintas. Uma primeira fase de experiências neste campo, que agruparia ferramentas de participação como as Reuniões de Câmara Descentralizadas ou o Orçamento Participativo de Lisboa, que começaram respectivamente em 2007 e 2008, e que ainda funcionam hoje em dia, mas também outros processos inovadores de planeamento municipal, como o Programa Local de Habitação (PLH), que realizou o primeiro processo de consulta pública não obrigatória, em 2008.

De seguida, identificaremos uma segunda vaga de políticas locais que se concentrarão em processos de co-produção ou co-decisão, como o Programa BIP/ZIP - Bairros / Zonas de Intervenção Prioritária, implementado em 2011 e ainda em funcionamento, ou em processos de co-reflexão e co-definição de processos, como o Fórum para a Cidadania, realizado desde 2014.

E, finalmente, uma terceira fase de políticas de participação pública que não se destinam apenas a grupos ou temas específicos, mas que procuram atingir o público em geral, tendo como base o portal *online* que passaria a agregar todas as ferramentas de participação do município (Lisboa Participa) que, ainda que iniciado em 2011 apenas funcionaria em pleno desde 2017, e que reuniria não apenas as ferramentas especificadas anteriormente, mas muitas outras, tais como uma base de dados abertos (Lisboa Aberta), várias plataformas de consulta pública (Lisboa em Debate) ou aplicativos *online* para relatar ocorrências que exigem intervenção da autarquia (Na Minha Rua Lx).

Mas, para além de examinar quais os mecanismos e práticas deste organismo específico da Administração Pública Local portuguesa - o Município de Lisboa – olharemos também com particular pormenor para um destes mecanismos de participação pública, elegendo como caso de estudo o Orçamento Participativo de Lisboa, procurando compilar e analisar a história e evolução das 10 edições já realizadas.

---

os líderes mundiais confirmaram o compromisso com o desenvolvimento sustentável e enfatizaram o contributo primordial das políticas nacionais e das estratégias de desenvolvimento para alcançar o desenvolvimento sustentável. Já neste sentido, a Comissão Europeia tinha concebido em 2000 a Estratégia de Lisboa, que tinha como grande meta imprimir à Europa uma competitividade à escala global, sem colocar em causa a coesão social e a sustentabilidade ambiental. Cinco anos após o seu lançamento, o Conselho Europeu da Primavera, em Fevereiro de 2005, apresentou um balanço comedido dos resultados alcançados, face aos quais a União Europeia (UE) decidiu então relançar a Estratégia de Lisboa, focalizando-a nos objectivos do Crescimento e do Emprego, procurando promover a competitividade, a coesão e o desenvolvimento sustentável, através da solidez das contas públicas, da qualificação dos recursos humanos e da inovação. Nesse sentido, a Estratégia Europeia para o Desenvolvimento Sustentável (EEDS) integra assim a resposta à CNUAD de 1992 e às decisões tomadas na conferência de acompanhamento Rio+5, e constituiu o contributo da UE para a Cimeira de Joanesburgo, realizada em 2002, com vista a afinar os seus objectivos e estabelecer novos marcos de referência, articulados com a Estratégia de Lisboa, tendo esta sido aprovada em Junho de 2006. No sentido de dar expressão prática à linha de compromissos internacionais assumidos por Portugal, no âmbito da ONU e da UE, foi desenvolvida a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS), que seria aprovada em 28 de Dezembro de 2006 em Resolução do Conselho de Ministros. Prevista na ENDS, a Agenda 21 Local é apresentada assim como uma ferramenta que pode configurar-se, na dimensão local, como um instrumento mobilizador da sociedade portuguesa, dos diferentes parceiros sociais e, individualmente, de cada cidadão, em particular para os desafios do desenvolvimento sustentável.

### 3.1.1. Das Reuniões Descentralizadas ao Programa Local de Habitação

#### *A génese do debate*

Tal como referido anteriormente, a discussão sobre a matéria da participação dos cidadãos na vida pública e, em particular, a sua participação ao nível do poder local, tornou-se amplo tema de discussão, tal como comprovam as várias iniciativas aprovadas na Câmara Municipal de Lisboa (CML) e Assembleia Municipal de Lisboa (AML), a partir do início da década de 2000.

O debate relacionado com esta temática iniciar-se-ia assim com a aprovação, por unanimidade, pela AML de uma recomendação à CML, no dia 30 de Abril de 2002 (Deliberação 4/AM/2002)<sup>75</sup> — em sede de debate do Orçamento e do Plano desse ano, condicionado pelas recentes eleições em Dezembro de 2001 e pela consequente fase de transição para uma nova gestão camarária —, para que “se inicie a prática da elaboração de um Orçamento Participativo”. Sendo que, conforme o texto da iniciativa, tal se justificaria pelas “novas experiências que já começaram a ser desenvolvidas em várias cidades do Mundo, de recolher as opiniões das populações interessadas na sua participação na construção das alternativas orçamentais e das grandes orientações estratégicas do Plano de Actividades”, assim como pelo facto de “uma das conclusões de todos os debates sobre a elevada abstenção nos actos eleitorais, unanimemente aceite, é a da necessidade de incentivar a participação dos cidadãos na gestão da sua urbe, não a resumindo exclusivamente ao acto de voto eleitoral”. Mais recomendaria ainda a AML que, para tal, se instituisse “um processo de debates temáticos, territoriais e globais, onde poderão participar todas as associações não governamentais da cidade e todos os cidadãos e cidadãs interessados em contribuir com as suas opiniões para a resolução dos problemas de Lisboa. Estes encontros deverão realizar-se por agrupamentos de freguesias, produzindo sínteses propositivas que o Executivo Municipal deverá ter em conta na revisão e versão final do Orçamento e das Grandes Opções do Plano para 2003”.

No seguimento do debate político em causa, seria aprovado pela CML, em 3 de Fevereiro de 2003 (Proposta nº 541/2002)<sup>76</sup>, a criação de um Conselho Participativo para a cidade — ou seja, “um órgão consultivo do município de Lisboa que visa promover a participação dos cidadãos, juntas de freguesia, associações e organizações locais, cívicas comunitárias, comerciais e industriais, de carácter público ou privado” — e que, de acordo com o objectivo anunciado, pretendia pôr em prática as recomendações formuladas na Agenda 21 Local, com vista a “promover a participação dos cidadãos na elaboração e concretização de estratégias locais para a sustentabilidade”, num espírito de planeamento conjunto entre cidadãos e poder local. Porém, quando a proposta em causa, seguindo o seu trâmite normal, é encaminhada para aprovação em Assembleia Municipal, em 25 de Fevereiro de 2002<sup>77</sup>, segundo João Seixas (Cabral *et al.*, 2008: 202), gera-se a controvérsia e “a proposta foi chumbada pela assembleia municipal (na altura, de maioria da oposição), tendo-se argumentado que esta não estava suficientemente clara de molde a situar-se no panorama político-institucional da cidade”, tendo a proposta baixado para apreciação à análise de uma comissão eventual criada para o efeito. Tendo sido agendada, apenas para 17 de Junho desse ano, a apreciação e votação do relatório elaborado pela Comissão Eventual para o Conselho Participativo da Cidade de Lisboa, no seguimento da apresentação pela CML da Proposta nº 541/2002, que recomendou que até 30 de Outubro desse ano devia ser apresentada uma nova proposta por parte da CML que tivesse em conta as conclusões da Comissão Eventual, o que nunca chegou a acontecer (tendo a CML, aliás, face ao relatório

<sup>75</sup> [http://bm-pesquisa.cm-lisboa.pt/pls/OKUL/app\\_bm.download\\_my\\_file?p\\_file=666#search=](http://bm-pesquisa.cm-lisboa.pt/pls/OKUL/app_bm.download_my_file?p_file=666#search=)

<sup>76</sup> [http://bm-pesquisa.cm-lisboa.pt/pls/OKUL/app\\_bm.download\\_my\\_file?p\\_file=618#search=](http://bm-pesquisa.cm-lisboa.pt/pls/OKUL/app_bm.download_my_file?p_file=618#search=)

<sup>77</sup> [http://bm-pesquisa.cm-lisboa.pt/pls/OKUL/app\\_bm.download\\_my\\_file?p\\_file=804#search=](http://bm-pesquisa.cm-lisboa.pt/pls/OKUL/app_bm.download_my_file?p_file=804#search=)

desta Comissão, retirado a proposta da Ordem de Trabalhos da AML em 4 de Abril de 2003).

Todavia o debate sobre a criação de instrumentos ou fóruns de participação pública locais não acabaria aqui, apesar de apenas anos mais tarde virem a ser retomadas as matérias do Orçamento ou do Conselho Participativos. Ao longo dos anos seguintes, durante esse mesmo mandato e parte do seguinte (até à eleições intercalares de 2007), seriam aprovadas diversas deliberações da AML (Deliberações nº 18/AM/2003<sup>78</sup>, 19/AM/2003<sup>79</sup>, 100/AM/2004<sup>80</sup>, 7/AML/2005<sup>81</sup> e 23/AML/2006<sup>82</sup>), lembrando a Deliberação 4/AM/2002, anteriormente aprovada por unanimidade, que pedia a implementação de um Orçamento Participativo e de um Fórum ou Conselho da cidade, recomendando à CML que apresentasse “uma proposta final, para apreciação e votação nesta Assembleia Municipal, da implementação do Conselho Consultivo da Cidade de Lisboa”, censurando politicamente a CML “por não respeitar o compromisso com esta Assembleia Municipal, e por se opor objectivamente à participação dos cidadãos e aumento da sua cidadania, adiando sucessivamente a apresentação de uma nova proposta” relativa à implementação de um Orçamento Participativo. Sendo que a própria AML perante as constantes prorrogações e sucessivos adiamentos da CML, tinha entretanto eleito uma Comissão Eventual para o Orçamento Participativo que produziria uma série de debates sobre a necessidade da participação dos cidadãos no Orçamento.

### As Reuniões Públicas Descentralizadas

Porém, só após as Eleições Intercalares, em 15 de Julho de 2007, e a respectiva viragem política que esta produziu, surgiria o enquadramento necessário para que fosse dado novo enfoque às questões da participação pública<sup>83</sup>. Logo em Agosto desse mesmo ano, surgiriam em reunião de CML duas propostas que viriam a inaugurar, de facto, o ciclo de uma década de políticas participativas que se encontram em análise neste capítulo. A primeira, a Proposta nº 221/2007, de 22 de Agosto, referente ao Regimento da CML proporia uma alteração substancial ao funcionamento deste órgão autárquico, através do nº 3 do artigo 1º<sup>84</sup> e do artigo 15º-A<sup>85</sup> deste diploma, a saber, a criação de Reuniões Públicas

<sup>78</sup> [http://bm-pesquisa.cm-lisboa.pt/pls/OKUL/app\\_bm.download\\_my\\_file?p\\_file=956#search=](http://bm-pesquisa.cm-lisboa.pt/pls/OKUL/app_bm.download_my_file?p_file=956#search=)

<sup>79</sup> Idem

<sup>80</sup> [http://bm-pesquisa.cm-lisboa.pt/pls/OKUL/app\\_bm.download\\_my\\_file?p\\_file=998#search=](http://bm-pesquisa.cm-lisboa.pt/pls/OKUL/app_bm.download_my_file?p_file=998#search=)

<sup>81</sup> [http://bm-pesquisa.cm-lisboa.pt/pls/OKUL/app\\_bm.download\\_my\\_file?p\\_file=503#search=](http://bm-pesquisa.cm-lisboa.pt/pls/OKUL/app_bm.download_my_file?p_file=503#search=)

<sup>82</sup> [http://bm-pesquisa.cm-lisboa.pt/pls/OKUL/app\\_bm.download\\_my\\_file?p\\_file=251#search=](http://bm-pesquisa.cm-lisboa.pt/pls/OKUL/app_bm.download_my_file?p_file=251#search=)

<sup>83</sup> Resultante das eleições intercalares de 2007, seria eleito um executivo, cujo Presidente da CML seria António Costa, do Partido Socialista (PS), que em minoria apenas com 6 mandatos em 17, procuraria estabelecer acordos políticos, tanto ao longo do mandato, com o Movimento “Cidadãos por Lisboa” (<https://www.cidadaosporlisboa.pt>) — atribuindo os pelouros do “Programa Local de Habitação” a Helena Roseta e do “Gabinete Lisboa Encruzilhada de Mundos” (GLEM) a Manuela Júdice, deste movimento de cidadãos —, como para os mandatos seguintes, com os “Cidadãos por Lisboa” e a Associação “Lisboa é Muita Gente” (<http://lisboaemuitagente.blogspot.com>), tendo vindo o PS a integrar vários vereadores destes movimentos de cidadãos nas suas listas às eleições autárquicas seguintes (2009, 2013 e 2017). De notar que a inclusão das matérias da participação cidadã nos programas eleitorais conjuntos e na produção das respectivas políticas públicas no âmbito das suas áreas de actuação, muito se deve à participação destes movimentos de cidadãos e à presença dos seus autarcas independentes na Câmara Municipal de Lisboa, na Assembleia Municipal de Lisboa ou nas várias Juntas de Freguesia. Aliás, o primeiro conjunto de propostas da 1ª fase (Reuniões Descentralizadas, Orçamento Participativo e Programa Local de Habitação) e da 2ª fase (Programa BIP-ZIP e Fórum da Cidadania) deste ciclo de 10 anos de políticas participativas serão subscritas em conjunto, ou por vezes até exclusivamente, por membros do executivo destes movimentos de cidadãos.

<sup>84</sup> Cf. “Artigo 1º - Reuniões”, da Proposta nº 221/2007, de 22 de Agosto:

*“3 - A Câmara reunirá ainda todas as primeiras quartas-feiras de cada mês, com início às 18h30m, rotativamente, nas diferentes zonas da cidade, em reunião pública destinada primordialmente à intervenção do público, preferencialmente sobre os assuntos da zona em que a reunião tiver lugar, nos termos do artigo 15.º A.”*

<sup>85</sup> Cf. “Artigo 15.º A - Reuniões Públicas Descentralizadas”, da Proposta nº 221/2007, de 22 de Agosto:

*“1 - As reuniões públicas descentralizadas são convocadas pelo Presidente, com pelo menos dez dias úteis de antecedência, e comunicadas a todos os membros da Câmara Municipal e das Juntas e Assembleias de Freguesia compreendidas na zona fixada. A convocação será efectuada por edital e através de protocolo e as reuniões devidamente publicitadas.*

*2 - As reuniões públicas descentralizadas terão início às 18h30m, de acordo com o parágrafo 3.º do artigo 1.º.*

*3 - Estas reuniões públicas terão a duração de duas horas.*

*4 - Casuisticamente, o Presidente pode estabelecer um período superior ao fixado no número anterior.*

Descentralizadas. A inovação foi assim a criação de uma reunião pública de Câmara, realizada de forma descentralizada por grupos de freguesias, destinada exclusivamente à audição dos cidadãos. Isto, evidentemente, sem prejuízo da obrigação legal da realização de uma sessão pública de Câmara, com um espaço aberto à participação dos cidadãos, na última quarta-feira de cada mês, nos Paços do Concelho. Introduziu-se assim também, na primeira quarta-feira de cada mês, uma reunião pública por grupos de freguesias, que no seu somatório abrangessem cerca de 50.000 eleitores (tomando como referência a, à altura, freguesia de Santa Maria dos Olivais)<sup>86</sup>. As freguesias foram desta forma agrupadas em onze grupos, permitindo esta metodologia fazer todos os meses, com excepção de Agosto, uma reunião por grupos de freguesias. Em cada ano civil é, por conseguinte, realizado uma reunião pública da CML destinada primordialmente à intervenção do público, e preferencialmente sobre os assuntos da zona em que a reunião tiver lugar.

A primeira reunião descentralizada ocorreria no dia 5 Dezembro de 2007, em Alcântara, mais propriamente na Academia de Santo Amaro, tendo agrupado munícipes de quatro freguesias, que quase encheram o auditório reservado para a primeira reunião deste tipo da Câmara de Lisboa. Desde esta data até hoje, as reuniões descentralizadas têm-se mantido em funcionamento ininterruptamente, tendo ocorrido uma centena destas reuniões até ao final do ano de 2017. De uma forma geral, entre os intervenientes nas várias sessões, que são normalmente concorridas e para as quais são preenchidas as totalidades das vagas disponíveis, num total 20 munícipes por reunião, é usual encontrar inscrições de muitos representantes de colectividades desportivas, mas também vários cidadãos que falam em nome individual.

A audição dos munícipes, que têm de se inscrever previamente para o efeito na sua junta de freguesia ou na autarquia, é o único ponto da ordem de trabalhos, sendo a reunião exclusivamente dedicada a esta auscultação. Um dos aspectos mais importantes deste mecanismo de participação que a CML iniciou em 2007, para além do natural envolvimento dos cidadãos que podem questionar de forma directa o executivo municipal sobre questões relacionadas com a sua freguesia, é também o facto deste instrumento ter um carácter cíclico anual. Ou seja, não só o Executivo municipal terá de ouvir nessa sessão os munícipes inscritos e a dar resposta às questões, críticas ou reclamações apresentadas, como terá após um ano de estes terem sido ouvidos e de ter dado os respectivos esclarecimentos ou de se ter comprometido a encontrar determinadas soluções, voltar à mesma área territorial e explicar o que foi feito entretanto nesse período, o que não foi feito e sujeitando-se, naturalmente, à crítica pelo que se fez e pelo que não se fez.

### *O Conselho Participativo para a Cidade*

Porém, este não seria o único mecanismo de participação que a CML tentaria ensaiar com vista ao envolvimento dos cidadãos na tomada de decisões. Na mesma reunião de CML em que tinha sido proposta a implementação das Reuniões Públicas Descentralizadas, em 22 de Agosto de 2007, seria ainda aprovada a Proposta nº 226/2007<sup>87</sup> — que relembrando a

5 - A audição dos munícipes é o único ponto da ordem de trabalhos destas reuniões públicas.

6 - As inscrições dos munícipes, num número máximo de vinte, serão efectuadas com a antecedência mínima de quarenta e oito horas sobre o início da reunião. Os munícipes, devidamente identificados, deverão apresentar um breve resumo do assunto a tratar, que será preferencialmente da zona fixada e de interesse colectivo e/ou público.

7 - As intervenções do público serão ordenadas de forma a priorizar as que incidam sobre assuntos de interesse da zona, colectivo e/ou público, não podendo o tempo de cada intervenção e respectiva resposta ultrapassar os 6 minutos.

8 - As inscrições dos munícipes serão efectuadas do mesmo modo que consagrado para as reuniões públicas, sendo que para as inscrições realizadas por correio electrónico ou fax serão reservadas 5 vagas.”

<sup>86</sup> De notar que, à altura, eram 53 as freguesias da cidade de Lisboa, antes da Reforma Administrativa de Lisboa, em 2012, que as viria a redefinir, com a entrada em vigor da Lei n.º 56/2012, de 8 de Novembro, em 24 freguesias, não alterando porém a metodologia de as agrupar em 11 conjuntos, por somatório de população, com vista à organização das mesmas 11 reuniões descentralizadas anuais.

<sup>87</sup> [http://bm-pesquisa.cm-lisboa.pt/pls/OKUL/app\\_bm.download\\_my\\_file?p\\_file=325#search=](http://bm-pesquisa.cm-lisboa.pt/pls/OKUL/app_bm.download_my_file?p_file=325#search=)

aprovação da Proposta 541/2002<sup>88</sup>, que proponha a criação de um Conselho Participativo para a Cidade, e da Deliberação 4/AM/2002<sup>89</sup>, para que “se inicie a prática da elaboração de um Orçamento Participativo” — propõe que sejam implementadas três medidas concretas, com vista ao maior envolvimento dos cidadãos na definição dos instrumentos de planeamento municipal que estabelecem as prioridades políticas para esse ano, e a respectiva afectação de recursos:

*“1 - Elaborar, num prazo de seis meses, uma proposta definindo uma estratégia para atingir, de forma progressiva, uma prática real de Plano Anual de Actividades e Orçamentos Participativos na cidade de Lisboa (...);*

*2 - Promover, num prazo de três meses, uma proposta para a implementação do Conselho Participativo da Cidade;*

*3 - Iniciar um processo de participação cidadã, de modo a que sejam divulgadas e submetidas à consideração dos munícipes e das diversas entidades com presença na cidade, propostas das Grandes Opções do Plano, do Plano Plurianual de Investimentos, do Plano Anual de Actividades e do Orçamento para 2008 da Câmara Municipal de Lisboa, antes de submetidas a votação nos Órgãos Municipais competentes”.*

Destas várias medidas, porém, apenas uma viria a ser verdadeiramente implementada, ainda que quase um ano depois: o Orçamento Participativo. Nem a ideia de um Plano Anual de Actividades Participativo, nem a implementação do Conselho Participativo da Cidade ou nem um processo de participação cidadã na elaboração das Grandes Opções do Plano, do Plano Plurianual de Investimentos, do Plano Anual de Actividades e do Orçamento, viriam a ser concretizadas na sua plenitude, independentemente do debate político e das iniciativas que entretanto seriam tomadas pelas várias forças políticas, nem das várias aproximações parciais tentadas pelos vários executivos que se seguiram, como o reforço dos Conselhos Municipais da cidade de Lisboa<sup>90</sup> ou a revisão e actualização da estrutura de objectivos, projectos e medidas subjacente ao Plano Plurianual e ao Plano Anual de Actividades, por forma a convertê-la numa estrutura de centros de custos que espelhe, de forma coerente, as metas da actividade municipal<sup>91</sup>.

Aliás, existiriam ainda outras iniciativas nos dois anos seguintes relativamente à intenção de implementação do Conselho Participativo da Cidade — tal como a Proposta nº 505/2008<sup>92</sup>, aprovada em 9 de Julho de 2008, que propõe a criação do Conselho Participativo da Cidade, anexando a respectivo regulamento, contemplando a presença de representantes dos Conselhos Municipais existentes e propondo novos Conselhos Temáticos e Territoriais a criar<sup>93</sup>, ou a Proposta nº 243/2008, que pede seja agendada no prazo de 30 dias “uma

<sup>88</sup> Vide nota 77

<sup>89</sup> Vide nota 75

<sup>90</sup> Para além dos Conselhos Municipais já existentes ou em vias de criação à altura — nomeadamente da Educação (CME), da Juventude (CMJ), das Comunidades Imigrantes e Minorias Étnicas (CMCIME), da Integração da Pessoa com Deficiência (CMIPD), da Igualdade de Oportunidades entre Mulheres e Homens (CMIOMH) ou da Segurança (CMS) — seriam entretanto reformulados alguns destes Conselhos — tais como o Conselho Municipal para a Interculturalidade e Cidadania (CMIC), substituindo o CMCIME, ou o Conselho Municipal para a Igualdade (CMI), substituindo o CMIOMH — ou criados novos Conselhos Municipais — tais como o Conselho Municipal para a Habitação (CMH) ou o Conselho Municipal de Desporto (CMD).

<sup>91</sup> Vide Propostas nº 243/2008 e 244/2008, debatidas pela CML em 9 de Abril de 2008, referentes à revisão e actualização da estrutura do Plano Plurianual e ao Plano Anual de Actividades.

<sup>92</sup> [http://bm-pesquisa.cm-lisboa.pt/pls/OKUL/app\\_bm.download\\_my\\_file?p\\_file=471#search=](http://bm-pesquisa.cm-lisboa.pt/pls/OKUL/app_bm.download_my_file?p_file=471#search=)

<sup>93</sup> A saber, conforme a Deliberação nº 505/2008, aprovada em 9 de Julho de 2008, que pede que:

*“1.3 Seja promovida a criação dos seguintes novos Conselhos Municipais Temáticos: a) Cultura e Conhecimento; b) Inovação, Desenvolvimento Económico e Turismo; c) Intervenção Social e Diversidade; d) Ordenamento do Território, Qualificação Urbana e Habitação; e) Desporto e recreio ; f) Transportes e mobilidade.*

*1.4 O Conselho Municipal da Intervenção Social e Diversidade integre os Conselhos das Comunidades Imigrantes e Minorias Étnicas, da Integração da Pessoa com Deficiência e da Igualdade de Oportunidades entre Mulheres e Homens.*

*1.5 As propostas de criação dos novos Conselhos Temáticos sejam apresentadas para deliberação da Câmara Municipal, juntamente com os respectivos regulamentos, no prazo de 60 dias.*

*1.6 Os Conselhos Territoriais sejam instâncias de participação de âmbito territorial, cuja delimitação será feita mediante aprovação pela Assembleia Municipal, por proposta da Câmara Municipal, ouvidas todas as Assembleias*

proposta de constituição do Conselho Participativo, bem como a definição da respectiva missão” —, assim como de outras medidas de promoção de novas metodologias de participação ao nível da elaboração, revisão e gestão dos instrumentos de gestão territorial<sup>94</sup>.

### *O Orçamento Participativo de Lisboa*

Porém, ainda que após a aprovação da proposta referida o Conselho Participativo da Cidade nunca tivesse chegado a ser implementado — referindo aliás João Seixas (Cabral *et al.*, 2008: 202) esta como uma “curta história - extremamente curta - [a] do, na altura, denominado conselho participativo da cidade de Lisboa, ou fórum da cidade (como foi também aventado)” e Teresa Craveiro (2004: 230) como uma oportunidade perdida, “não tendo sido possível testar este modelo com o apoio das instituições e agentes da cidade” — outro caminho diferente seguiria o instrumento do Orçamento Participativo. Na mesma reunião de 9 de Julho de 2008 seria deliberada, por outro lado, a Proposta nº 506/2008<sup>95</sup> — subscrita pelo Presidente António Costa (PS), pelas Vereadoras Helena Roseta e Manuela Júdice (CPL) e pelo Vereador José Sá Fernandes (BE)<sup>96</sup> — que aprovaria a “Carta de Princípios do Orçamento Participativo do Município de Lisboa”<sup>97</sup>, dando início a um ciclo que se prolongaria até hoje, com 10 edições já concluídas.

Na parte deliberativa desta Proposta nº 506/2008, nos seus pontos 1 e 2, é assim justificada esta aprovação com o facto dos Orçamentos Participativos se terem tornado “um símbolo da importância da participação dos cidadãos nas democracias ocidentais modernas, sociedades com estruturas de governação integradoras dos cidadãos nos seus processos decisórios e a quem prestam contas da sua actividade”, referindo como estes “projectos participativos contribuem para adequar as políticas públicas municipais às necessidades e expectativas das pessoas, melhorar a qualidade de vida na cidade, promover o exercício de uma cidadania informada, activa e responsável e, porque incentivam o diálogo e a responsabilização dos eleitos, contribuem para reforçar a credibilidade das instituições públicas e a qualidade da democracia”.

Por outro lado, e adoptando uma posição relativamente cautelosa tanto em termos políticos como técnicos, esta proposta refere ainda na sua parte deliberativa que “a metodologia que baliza a realização do próximo Orçamento Participativo em Lisboa não representa, ainda, um modelo consolidado, formalizado em regulamentos municipais, na medida em que as experiências desenvolvidas noutros Municípios, nacionais e internacionais, aconselham a definição progressiva dos modelos adoptados por cada Autarquia, de uma forma amplamente discutida e publicitada, para incentivar, de forma pedagógica, a intervenção da própria sociedade civil na definição das regras”.

Em termos práticos, esta Carta de Princípios proporá um conjunto de orientações que pretendem guiar a implementação deste primeiro processo participativo, estabelecendo: um conjunto de objectivos (art. 2º)<sup>98</sup>; as formas de partilha do poder de decisão (art. 3º)<sup>99</sup>,

---

*de Freguesia.*

*1.7 Até à criação dos Conselhos Territoriais, as reuniões públicas descentralizadas funcionarão como instâncias de participação consultiva territorial.”*

<sup>94</sup> Vide Propostas nº 452/07 e 6/2008, debatidas pela CML em 14 de Novembro de 2007, 21 de Novembro de 2007 e 9 de Janeiro de 2008 e incluídas no conjunto de medidas aprovadas pela CML na sequência da sindicância a este Município (Deliberação nº 7/2008, de 11 de Janeiro de 2008), relativamente ao acesso ao conjunto de ferramentas informáticas de apoio à gestão urbanística da CML, como o GestUrbe e LX Mapas.

<sup>95</sup> [http://bm-pesquisa.cm-lisboa.pt/pls/OKUL/app\\_bm.download\\_my\\_file?p\\_file=484#search=](http://bm-pesquisa.cm-lisboa.pt/pls/OKUL/app_bm.download_my_file?p_file=484#search=)

<sup>96</sup> Vide nota 83

<sup>97</sup> <https://op.lisboaparticipa.pt/documentos/5a983f5fe599ac0009b32e7d>

<sup>98</sup> Cf. Carta de Princípios do Orçamento Participativo do Município de Lisboa (Artigo 2º - Os objectivos):

*“1-O Orçamento participativo visa contribuir para o exercício de uma intervenção informada, activa e responsável dos cidadãos nos processos de governação local, garantindo a participação dos cidadãos e das organizações da sociedade civil na decisão sobre a afectação de recursos às políticas públicas municipais.*

*2 - Esta participação tem como objectivos:*

distinguindo entre uma dimensão consultiva (sobre a definição das prioridades de investimento, que nunca chegaria a ser operacionalizada) e a dimensão deliberativa (que constitui a base do mecanismo do Orçamento Participativo, em que os cidadãos podem apresentar e priorizar, através de votação, propostas de investimento); a respectiva estrutura consultiva (art. 4º)<sup>100</sup>, que nunca chegaria a ser implementada, baseada no Conselho Participativo da Cidade e nos seus Conselhos Municipais Temáticos e Territoriais; e uma proposta de ciclo anual de participação (art. 5º), com 4 fases, que evoluiria ao longo das edições seguintes.

E, no seguimento desta proposta, a CML deliberaria igualmente, através da Proposta nº 833/2008<sup>101</sup>, aprovar a parcela do orçamento municipal a afectar ao processo de co-decisão no âmbito do Orçamento Participativo no valor de 5 milhões de euros, a incluir no Orçamento e Plano Anual de Actividades de 2009, com vista a garantir a execução futura dos projectos decorrentes das propostas dos cidadãos que recolhessem um maior número de votos, até este montante.

Com esta aprovação, Lisboa seria pioneira na adopção de um modelo de Orçamento Participativo verdadeiramente vinculativo, conferindo aos cidadãos um poder efectivo de decisão na aplicação da referida verba nos projectos por si escolhidos. Este seria também, como já referimos, um processo evolutivo e de constante adaptação, que pretenderíamos analisar com mais detalhe ao longo deste capítulo, e que por este motivo não aprofundaremos mais de momento, elegendo mais à frente, como caso de estudo, o Orçamento Participativo de Lisboa, procurando compilar e analisar a história e evolução das 10 edições já realizadas.

### *O Programa Local de Habitação (PLH)*

Assim interessar-nos-á olhar para outras experiências que o Município de Lisboa desenvolveria nesta 1ª fase deste ciclo de políticas participativas, centrando igualmente o nosso olhar sobre um outro programa desenvolvido pelo Pelouro da Habitação e Desenvolvimento Social da Câmara Municipal de Lisboa: o Programa Local de Habitação (PLH), pretendendo-se analisar este instrumento de planeamento municipal, assim como testar a operatividade do processo participativo que foi usado enquanto meios de apoio à decisão em matéria de planeamento de políticas de habitação à escala municipal.

---

*a) Incentivar o diálogo entre eleitos, técnicos municipais, cidadãos e a sociedade civil organizada, na procura das melhores soluções para os problemas tendo em conta os recursos disponíveis;*

*b) Contribuir para a educação cívica, permitindo aos cidadãos integrar as suas preocupações pessoais com o bem comum, compreender a complexidade dos problemas e desenvolver atitudes, competências e práticas de participação;*

*c) Adequar as políticas públicas municipais às necessidades e expectativas das pessoas, para melhorar a qualidade de vida na cidade;*

*d) Aumentar a transparência da actividade da Autarquia, o nível de responsabilização dos eleitos e da estrutura municipal, contribuindo para reforçar a qualidade da democracia.”*

<sup>99</sup> Cf. Carta de Princípios do Orçamento Participativo do Município de Lisboa (Artigo 3º - A partilha do poder de decisão):

*“1 - O Orçamento participativo é um processo de carácter consultivo e deliberativo, através da instituição progressiva de mecanismos de co-decisão.*

*2 - Na dimensão consultiva, os cidadãos são consultados sobre a definição das prioridades de investimento para o Orçamento e Plano de Actividades da Câmara Municipal de Lisboa.*

*3 - Na dimensão deliberativa, os cidadãos podem apresentar e priorizar, através de votação, propostas de investimento a serem integradas no Plano de Actividades e Orçamento Municipal.*

*4 - Anualmente é definida pelo Executivo Municipal uma parcela do Orçamento a afectar ao processo de co-decisão.”*

<sup>100</sup> Cf. Carta de Princípios do Orçamento Participativo do Município de Lisboa (Artigo 4º - A estrutura consultiva):

*“1 - O Orçamento participativo abrange uma discussão sobre os sectores de actividade e investimento municipal (componente temática) e uma discussão sobre as prioridades de intervenção e investimento para todas as áreas do território da cidade (componente territorial).*

*2 - A discussão temática ocorre nos Conselhos Municipais Temáticos e a discussão territorial ocorre nos Conselhos Municipais Territoriais, conselhos que compõem o Conselho Participativo, fórum que constitui o órgão máximo de participação consultiva da cidade e que se rege por regulamento próprio”.*

<sup>101</sup> [http://bm-pesquisa.cm-lisboa.pt/pls/OKUL/app\\_bm.download\\_my\\_file?p\\_file=849#search=](http://bm-pesquisa.cm-lisboa.pt/pls/OKUL/app_bm.download_my_file?p_file=849#search=)

Os Programas Locais de Habitação (PLH), previstos no Plano Estratégico de Habitação 2008/2013 (PEH 2008/2013)<sup>102</sup> — da responsabilidade do Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU) — são instrumentos que definem localmente (a nível municipal ou intermunicipal) uma visão estratégica das intervenções nas áreas da habitação, cruzando diversas políticas com realce para a reabilitação e reconversão urbana, e que fixam os objectivos da política de habitação local para 4-5 anos.

Em Portugal, a primeira experiência de elaboração de um PLH seria desenvolvida pelo Município de Lisboa. O PLH de Lisboa, cuja programação seria iniciada nesse mesmo ano, teria como âmbito territorial os limites do concelho desta cidade e seria elaborado a partir dos saberes e conhecimentos existentes nos serviços municipais, completados com a informação proveniente de um amplo processo participativo; identificando como agentes activos e a envolver em todo este processo participativo, do lado da procura, os munícipes actuais e futuros e, do lado da oferta, os sectores imobiliário, cooperativo e social e as entidades públicas promotoras de habitação em Lisboa.

Apesar de não estar obrigado a consulta pública, por não constituir um Instrumento de Gestão Territorial (IGT), o PLH de Lisboa assemelha-se a um plano sectorial da área da habitação de abrangência municipal, tendo sido acompanhado de diversificado processo de consulta pública; constituindo aliás uma experiência pioneira de processo participativo, enquanto "plano-processo"<sup>103</sup>, construído e reorientado de acordo com os contributos recolhidos durante os vários momentos de consulta pública.

Em 22 de Outubro de 2008 seria aprovada, pela Câmara Municipal de Lisboa (CML), a Proposta nº 913/2008, relativa à metodologia para a elaboração do PLH de Lisboa<sup>104</sup>. Proposta que, depois de apreciada pelas Comissões Permanentes de Urbanismo e Mobilidade, de Habitação, Reabilitação Urbana e Bairros Municipais e de Administração, Finanças e Desenvolvimento Económico, seria aprovada pela Assembleia Municipal de Lisboa (AML) em 18 de Novembro.

Neste documento era proposto que o PLH deveria seguir uma metodologia com 3 fases sequenciais, designadas por: "Conhecer", "Escolher", e "Concretizar".

A 1ª fase do PLH – Conhecer foi uma fase de diagnóstico, que culminou com a elaboração do Relatório da Primeira Fase do PLH, apresentado à CML na reunião de 8 de Abril de 2009, que permitiu identificar necessidades, problemas e disfunções do mercado, com indicadores de edifícios, alojamentos, agregados familiares e económico-fiscais, sempre que possível georreferenciados ao nível do quarteirão (Atlas do PLH). Permitiu também identificar políticas e instrumentos disponíveis, lacunas e contradições, oportunidades e potencialidades de mudança e ainda as principais sugestões e propostas inovadoras para o PLH apresentadas pelos diferentes actores, na série de workshops, fóruns e reuniões realizadas. Incluiu ainda um estudo de opinião para conhecer a percepção dos cidadãos sobre esta temática, apresentado na Conferência (Re)Habitar Lisboa<sup>105</sup>, em 6 de Março de 2009, assim como a criação de um *site* dedicado ao PLH (<http://habitacao.cm-lisboa.pt>), onde pode ser consultada toda a informação produzida nesta fase<sup>106</sup>.

A 2ª fase – "Escolher" foi uma fase de definição de prioridades e objectivos estratégicos, em que foram elencados os instrumentos de intervenção, os projectos e medidas a desenvolver.

<sup>102</sup> [http://www.portaldahabitacao.pt/pt/ihru/estudos/plano\\_estrategico/documentos\\_plano\\_estrategico\\_habitacao.html](http://www.portaldahabitacao.pt/pt/ihru/estudos/plano_estrategico/documentos_plano_estrategico_habitacao.html)

<sup>103</sup> Cf. CRAVEIRO, Teresa (1990), "O plano-processo no planeamento estratégico". In *Sociedade e Território - Revista de Estudos Urbanos e Regionais*, nº 12 (Maio), Edições Afrontamento, Porto, pp. 11-25.

<sup>104</sup> <http://habitacao.cm-lisboa.pt/?no=401000,009>

<sup>105</sup> <http://habitacao.cm-lisboa.pt/?no=401000100217,015>

<sup>106</sup> Para mais informações sobre esta 1ª Fase ("Conhecer"), consultar o site do PLH (<http://habitacao.cm-lisboa.pt/?no=401000,014>), onde é possível aceder a:

- Relatório do Fórum das Freguesias;
- Relatório do Fórum dos Colaboradores da CML e Empresas Municipais;
- Relatório do Workshop "Habitação em Lisboa como um Direito";
- Relatório da 1ª fase do PLH – "Conhecer" (que inclui, entre os seus anexos, o Atlas do PLH com informação estatística à escala do quarteirão).

Identificados os principais problemas e a necessidade de estruturar as políticas de habitação em Lisboa e avaliar os seus impactos, optou-se por desenvolver uma avaliação multicritério, em alternativa aos habituais instrumentos de análise e síntese, numa óptica do planeamento estratégico de segunda geração<sup>107</sup>. O processo multicritério desenvolveu-se numa série de 14 “conferências de decisão” com a participação de um grupo de actores políticos e técnicos, em que se clarificaram, estruturaram e priorizaram os objectivos fundamentais do PLH e os programas de acção para os alcançar. Foram também articuladas as prioridades escolhidas com as restantes políticas municipais, com vista à elaboração de uma Matriz Estratégica Preliminar. Esta Matriz, contendo os objectivos e as medidas do PLH, foi submetida a consulta pública entre 21 de Maio e 21 de Junho de 2009.

Melhorar a cidade	<p><b>Objectivo A - Melhorar a qualidade do parque habitacional (público e privado)</b>  <i>Recuperar, conservar e manter o parque habitacional municipal e incentivar a recuperação, conservação e manutenção do parque habitacional privado e público degradado, dando prioridade a assegurar condições mínimas de habitabilidade – áreas satisfatórias, água, esgotos, electricidade, instalações sanitárias e infiltrações - e valorizando a acessibilidade universal, a eficiência energética e a protecção anti-sísmica</i></p>
	<p><b>Objectivo B - Melhorar a qualidade da vida urbana e a coesão territorial</b>  <i>Completar, redimensionar, gerir e manter a rede de equipamentos de proximidade; conservar, reabilitar e criar espaços públicos e de lazer; garantir a qualidade do ambiente urbano, garantir a mobilidade (estacionamento, transportes, passeios) e dinamizar o comércio local</i></p>
	<p><b>Objectivo C - Promover a Coesão Social</b>  <i>Incentivar a convivência e desenvolver a cidadania, através de políticas públicas de criação de igualdade de oportunidades, de reforço dos laços de vizinhança e solidariedade activa, de promoção da mixidade social, diversidade e da interculturalidade, de fomento da inovação, de apoio ao empreendedorismo social e ao urbanismo comercial, de incentivo ao envelhecimento activo e de combate à exclusão social</i></p>
Atrair nova população	<p><b>Objectivo D - Adequar a oferta à procura de habitação</b>  <i>Reduzir o desequilíbrio entre a oferta e a procura de habitação, em termos de quantidade, qualidade e preço acessível (isto é, adequado à taxa de esforço das famílias) e incentivar a colocação dos fogos devolutos no mercado, dando prioridade à dinamização do arrendamento, regulando as tipologias de acordo com a procura, proporcionando habitação pública, apoiada ou cooperativa a quem não consegue aceder ao mercado privado, incentivar a habitação privada de baixo custo e fixar nova população activa</i></p>
	<p><b>Objectivo E - Poupar Recursos (tempo, energia e dinheiro)</b>  <i>Operacionalizar o conceito de sustentabilidade, promovendo a utilização criteriosa de recursos, através da redução de consumos energéticos na habitação, transportes e espaço público, da concertação de horários na cidade e da generalização do acesso à banda larga, promovendo o conceito de “cabaz urbano” e incentivando a redução das migrações pendulares</i></p>
Passar da crise à oportunidade	<p><b>Objectivo F - Dar prioridade à reabilitação</b>  <i>Dar prioridade à reabilitação do edificado e dos fogos devolutos sobre a construção nova e atrair os jovens e os agregados de rendimentos médios para reabilitar e reocupar a cidade, através de medidas concretas de incentivo (financeiras, territoriais, normativas, de formação, de divulgação, etc.) fomentando parcerias público privadas para a reabilitação e promovendo a diversidade social</i></p>
	<p><b>Objectivo G - Garantir os solos necessários para Re-Habitar Lisboa</b>  <i>Promover o uso sustentável do solo, entendido como bem escasso, e definir uma estratégia adequada de intervenção do município no mercado fundiário, de forma directa ou de forma indirecta e integrada com a administração urbanística, a política municipal de habitação e reabilitação e a política orçamental</i></p>
	<p><b>Objectivo H - Promover a Administração Aberta</b>  <i>Assegurar uma melhor participação dos cidadãos no processo de decisão e garantir uma maior legitimidade, eficácia e responsabilidade da Administração, segundo os princípios da simplificação, da qualidade e da transparência e promovendo a colaboração institucional</i></p>

**Figura 3.1. Objectivos do Programa Local de Habitação de Lisboa**

[Fonte: "Matriz Estratégica Preliminar do PLH - (Re)Habitar Lisboa" (2009). Lisboa: PLH-CML]

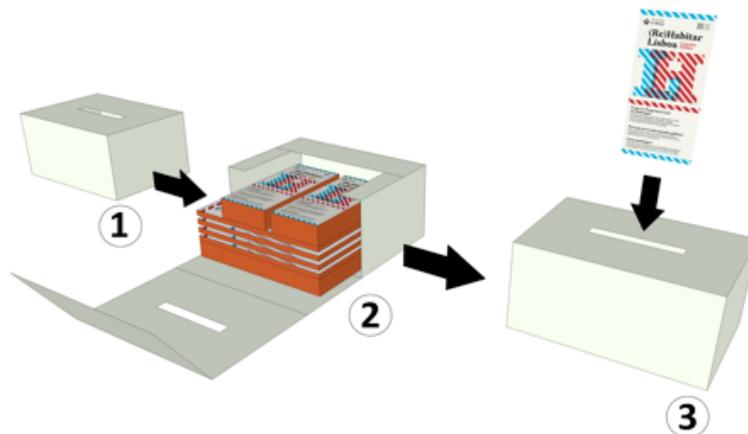
De seguida, e apesar de não estarem regulamentados — como anteriormente referido — os procedimentos a seguir numa consulta pública sobre um documento de natureza estratégica, como o Programa Local de Habitação, procurar-se-ia adoptar uma metodologia o mais participativa possível, que visaria:

<sup>107</sup> Cf. BANA E COSTA, Carlos António; CRAVEIRO, Teresa; ROCHA, Ana Sofia; BANA E COSTA, João; SANTOS, Paulo Silva — Avaliação Multicritério na Elaboração da Matriz Estratégica do Programa Local de Habitação de Lisboa. In *Actas do 54th IFHP World Congress 2010 "Building Communities for the cities of the futures"*. Porto Alegre (Brasil): EDIPUCRS, 2010.

- Fazer chegar ao conhecimento dos cidadãos a existência de uma consulta pública no quadro do Programa Local de Habitação de Lisboa, bem como o respectivo prazo de duração, os locais e os modos de participação;
- Disponibilizar publicamente, para consulta presencial e *online*, a Matriz Estratégica Preliminar do PLH e toda a informação relevante sobre o PLH;
- Submeter à avaliação pública os objectivos da Matriz Estratégica;
- Receber comentários ou sugestões para corrigir ou completar a Matriz Estratégica.

Para este efeito, o quadro geral dos procedimentos desenvolvidos para a consulta pública foi o seguinte:

- Deliberação nº 441/2009 da CML, de 20 de Maio, que, por proposta da Vereadora Helena Roseta, submeteu a consulta pública, por um período de 30 dias, a Matriz Estratégica Preliminar do Programa Local de Habitação de Lisboa;
- Anúncio no *site* da CML e do PLH da existência da consulta pública entre 21 de Maio e 21 de Junho, bem como dos locais de consulta presencial e *online*;
- Construção de um questionário sobre os objectivos do PLH, utilizando uma escala de resposta com cinco níveis qualitativos, de concordância/discordância, do tipo *Likert*;
- Distribuição, via serviço contratualizado com os CTT, de folhetos por vários locais de residência de Lisboa, com o questionário, um espaço para comentários, informação sobre os locais de consulta presencial e *online* e datas, horários e locais das sessões de consulta pública;
- Abertura de uma área própria para a consulta pública no *site* do PLH, permitindo resposta ao questionário e/ou envio de comentários;
- Organização de 5 sessões de consulta pública, em 5 diferentes auditórios da cidade, por forma a poder cobrir toda a área geográfica da cidade;
- Distribuição por todas as Juntas de Freguesia e atendimentos municipais de um “kit” de consulta pública, contendo toda a documentação, um cartaz, 200 folhetos e uma caixa para recepção dos folhetos preenchidos.



**Figura 3.2. "Kit" de consulta pública**

[Fonte: "Relatório da 3ª Fase (Concretizar) - O PLH em Acção" (2012). Lisboa: PLH-CML]

Relativamente aos resultados do questionário da consulta pública, foram recebidas 1.110 respostas. As respostas ao questionário recolhidas *online* representaram 69% do total das respostas analisadas e as recolhidas em papel (folheto) foram 31%. Tendo o grau de concordância apresentado variado conforme os objectivos.

Objectivos do PLH	discordo	discordo em parte	não concordo nem discordo	concordo em parte	concordo	total
1A Melhorar a qualidade do parque habitacional	15	8	13	81	962	1079
1B Melhorar a qualidade da vida urbana e a coesão territorial	12	10	10	75	974	1081
1C Promover a coesão social	27	35	73	208	723	1066
2D Adequar a oferta à procura de habitação	24	27	31	164	832	1078
2E Poupar recursos ( tempo, energia, dinheiro)	19	25	43	172	813	1072
3F Dar prioridade à reabilitação	20	20	24	126	888	1078
3G Garantir os solos necessários para (re)habitar Lisboa	30	17	84	186	753	1070
3H Promover a administração aberta	23	10	38	131	866	1068

Respostas on-line	761
Respostas em papel	349
preenchidas	336
não preenchidas	13
Total respostas analisadas	1097
Total respostas recebidas	1110

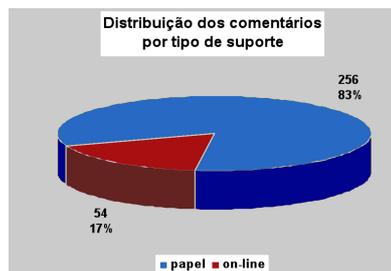


Quadros 3.1., 3.2. e 3.3. Análise dos resultados do questionário da consulta pública

[Fonte: "Relatório da Consulta Pública do PLH" (2009). Lisboa: PLH-CML]

Relativamente aos resultados dos comentários da consulta pública, foram recebidos 310 comentários, dos quais 256 em papel (folheto ou carta) e 54 *online* através do *site* do PLH. Foi ainda recebido um comentário institucional desenvolvido, enviado pela Associação das Empresas de Construção, Obras Públicas e Serviços (AECOPS).

suporte	total de comentários	C	B	D	Df	M	S
		concordância/incentivo	benefício da dúvida	discordância/cepticismo	desabafo	metodologia	sugestão
papel	256	43	15	26	29	13	76
on-line	54	9	5	6	7	7	12
total	310	52	20	32	36	20	88



Quadros 3.4. e 3.5. Análise dos resultados dos comentários da consulta pública

[Fonte: "Relatório da Consulta Pública do PLH" (2009). Lisboa: PLH-CML]

Relativamente às sugestões provenientes das sessões de Consulta Pública, os comentários recolhidos a partir dos seus 120 participantes seriam coligidos e analisados no Relatório da Consulta Pública do PLH, no qual se retirariam conclusões e recomendações para a elaboração da proposta final.

A Proposta Estratégica — corrigida a partir dos resultados da consulta pública da Matriz Estratégica Preliminar — incluiria assim, para além de 1 missão, 3 objectivos gerais e 8 objectivos fundamentais, igualmente 13 programas de acção, 6 subprogramas de acção e 132 medidas; e seria incluída na Proposta nº 1115/2009 — que fixa os objectivos do Programa Local de Habitação — que seria aprovada pela Câmara Municipal, a 11 de Novembro de 2009, e posteriormente pela Assembleia Municipal em Janeiro de 2010; encontrando-se disponível no *site* do PLH toda a informação produzida nesta fase<sup>108</sup>.

<sup>108</sup> Para mais informações sobre esta 2ª Fase ("Escolher"), consultar o site do PLH (<http://habitacao.cm-lisboa.pt/?no=401000,015>), onde é possível aceder a:

- Matriz Estratégica Preliminar do PLH - (Re)Habitar Lisboa
- Avaliação Multicritério da Matriz Estratégica do PLH
- Relatório da Consulta Pública do PLH
- Proposta Estratégica do PLH

A 3ª Fase do PLH – "Concretizar" iniciaria com a aprovação da Proposta Estratégica pelos órgãos municipais em Janeiro de 2010; e, desde esta data, seria levada a cabo através da implementação das várias medidas incluídas nos programas de acção do PLH, enquadrados pelos seus objectivos estratégicos, em articulação com os diversos instrumentos de gestão municipal — o Plano Anual de Actividades, o Plano Plurianual de Investimentos e o Orçamento Municipal —, assim como com os instrumentos de gestão territorial — com destaque para o Plano Director Municipal e a Estratégia de Reabilitação Urbana para Lisboa 2011-2024, entretanto aprovados pelo Município, já com a inclusão de algumas das suas orientações estratégicas —, e com alguns dos instrumentos financeiros de suporte às estratégias visadas — como o QREN e o programa de financiamento PIPARU — ou ainda com um conjunto alargado de Regulamentos Municipais, criados no âmbito do Pelouro da Habitação e Desenvolvimento Social, entretanto também aprovados, cuja respectiva listagem se encontra no *site* do PLH<sup>109</sup>.

Realça-se, ainda, o diálogo com as diversas entidades públicas e privadas, assim como a constituição do Conselho Municipal de Habitação — um órgão consultivo do município com representação dos principais parceiros sociais com acção no sector da Habitação em Lisboa<sup>110</sup> — criado com a perspectiva de construir sinergias entre estas diversas entidades, no contexto socioeconómico existente à altura.

Igualmente, ao abrigo da nova Orgânica dos Serviços Municipais da Câmara Municipal de Lisboa, seria aprovada através da Proposta nº 253/2011, a criação uma Equipa de Projecto para dar continuidade ao trabalho desenvolvido durante a elaboração do PLH e para garantir a articulação dos objectivos estratégicos do PLH com os instrumentos de gestão municipal, bem como com os instrumentos de gestão territorial. Para além desta articulação, cabe igualmente à Equipa de Projecto do PLH a tarefa de, simultaneamente, criar as bases para uma efectiva monitorização e avaliação do PLH, com níveis de coordenação interna e externa. Para esse efeito, seria produzido o Relatório da 3ª Fase do PLH<sup>111</sup> que faria o ponto de situação do trabalho desenvolvido durante os primeiros dois anos de implementação, e que seria distribuído na sessão da CML de 11 de Abril de 2012. Encerrando-se, com este Relatório, o processo de elaboração e introdução do PLH nos documentos estratégicos e de gestão da CML, que por esta via se materializaria enquanto política municipal de habitação da cidade de Lisboa.

Conforme se pode verificar, pelo anteriormente descrito, este constituiu à época um processo de carácter inovador não só pelo carácter transversal a nível de articulação em termos de planeamento, mas acima de tudo por uma abordagem que privilegiaria os métodos participativos e o envolvimento dos cidadãos e das partes interessadas na elaboração deste instrumento municipal, vindo-se a constituir como uma referência no Município de Lisboa ao nível do planeamento estratégico e a fechar uma 1ª fase de um ciclo de políticas participativas que se iniciou com a realização destes primeiros processos de consulta pública não obrigatória.

### 3.1.2. Do Programa BIP/ZIP ao Fórum da Cidadania

#### *O Programa BIP/ZIP*

Inaugurada esta vaga de políticas habitacionais do Município de Lisboa, assistiremos de seguida a um aprofundamento tanto dos mecanismos concretos que a materializariam, como dos processos participativos que suportariam a sua concepção e execução.

<sup>109</sup> <http://habitacao.cm-lisboa.pt/index.htm?no=4045001>

<sup>110</sup> <http://habitacao.cm-lisboa.pt/?no=405000,078>

<sup>111</sup> <http://habitacao.cm-lisboa.pt/?no=401000,067>

De entre os principais programas “nascidos” do PLH e desenvolvidos no âmbito do Pelouro da Habitação entre 2009 e a actualidade (como o novo quadro normativo municipal<sup>112</sup>, o Programa Integrado de Gestão e Requalificação dos Bairros Municipais, o Programa “Casas Para Quem Precisa”, o Programa “Acupunctura Urbana”, o Concurso por sorteio para venda de fracções habitacionais devolutas a jovens, as Orientações Estratégicas para os Espaços Não Habitacionais e o Programa De Valorização Do Património Habitacional Municipal, que se desdobraria no Programa “Reabilita Primeiro Paga Depois”<sup>113</sup> e no Programa de Renda Convencionada<sup>114</sup>), gostaríamos de destacar particularmente um deles, o Programa BIP/ZIP – Bairros/Zonas de Intervenção Prioritária, não apenas por ser um projecto no qual se procedeu à identificação dos bairros e zonas onde se acentuam carências sociais, edifícios degradados e espaço urbano abandonado, e que contribuiu para a melhoria da qualidade de vida dos moradores destas áreas; mas por ter sido encarado como um desafio ao nível do incremento da participação dos cidadãos, nas diversas políticas e programas do Pelouro da Habitação, no qual se recorreu ao desenvolvimento de métodos participativos que extravasaram os habituais processos de informação ou consulta pública.

O conceito e a metodologia de intervenção nos Bairros de Intervenção Prioritária (BIP) surge no seguimento da medida 5.B.7, proposta no PLH e teve como inspiração a Resolução do Conselho de Ministros nº 143/2005, de 7 de Setembro, que aprovou a Iniciativa “Operações de Qualificação e Reinserção Urbana de Bairros Críticos”, consideradas decisivas na política de cidades<sup>115</sup>. Porém, a mudança do vocabulário usado traduziria em sim um novo paradigma de intervenção, que pretende substituir o estigma sobre as populações de territórios “críticos”, por uma nova ideia de “priorização de intervenção” pública em territórios

<sup>112</sup> A partir de 2010, o Pelouro da Habitação criaria um significativo quadro normativo com diversos regulamentos, relativos à gestão, às operações de realojamento e às desocupações, a saber:

- O Regulamento de Alienação de Imóveis Municipais (RAIM), aprovado em 2008, que estabelece as condições e o valor de alienação dos fogos municipais;
- O Regulamento do Regime de Acesso à Habitação Municipal (RRAHM), aprovado em 2009, e que obriga à realização de concurso para aceder a fogos municipais;
- O Regulamento para Venda de Fracções Municipais Habitacionais Devolutas a Jovens através de Concurso por Sorteio;
- O Regulamento do Conselho Municipal de Habitação, que estabelece as regras de criação e funcionamento deste órgão consultivo do município com representação dos principais parceiros sociais com acção no sector da Habitação no Município de Lisboa;
- O Regulamento das Desocupações de Habitações Municipais, que define os critérios e procedimentos a aplicar pela GEBALIS e pela Câmara Municipal de Lisboa para controlar e combater a ocupação abusiva de habitações municipais;
- O Regulamento de Operações de Realojamento, que junta num único documento as regras e critérios a cumprir sempre que a Câmara Municipal tiver de realojar famílias;
- O Regulamento de Gestão do Parque Habitacional do Município de Lisboa (RGPH), que vem trazer transparência às especificidades contratuais do arrendamento, assim como os critérios e procedimentos de gestão, incluindo disposições inovadoras em matéria de participação dos moradores e de resolução de conflitos, abrangendo todas as habitações municipais;
- O alargamento do programa de arrendamento jovem (Porta 65), ampliando o mercado de arrendamento a partir da reabilitação do património disperso do Município e criando um regulamento a aplicar em concurso com júri que vem a definir as regras gerais que possibilitam a Câmara alienar imóveis de fracções habitacionais devolutas.
- E a imposição de um “social mix” à promoção privada, inserindo fogos a “custo controlados” em loteamentos da iniciativa privada — com cerca de 25% dos fogos a custo/arrendamento apoiado ou nos Planos de Urbanização e de Pormenor — e garantindo também a programação de equipamentos, metas ambientais e fogos a custos acessíveis.

<sup>113</sup> O Programa “Reabilita Primeiro Paga Depois” visa a venda de edifícios que se encontrem devolutos, em edifícios parcial ou totalmente municipais, e que necessitem de reabilitação profunda ou obras de reconstrução, com a obrigação de reabilitação. Implica a obrigação de realização de obras de reabilitação pelo adquirente, permitindo-se a este diferir o pagamento, que pode ser feito apenas após as obras, até ao termo do prazo contratual — que terá em conta o licenciamento, a execução das obras e a colocação do imóvel no mercado — tendo sido o prazo fixado para o efeito variado em média entre 18 a 28 meses. No âmbito deste programa, entre 2013 e 2016, ocorreriam 8 hastas públicas que permitiriam a arrematação de 129 imóveis distribuídos por 18 freguesias da cidade de Lisboa, onde já foram celebrados 88 contratos de compra e venda, contabilizando cerca de 35 milhões de euros de receitas.

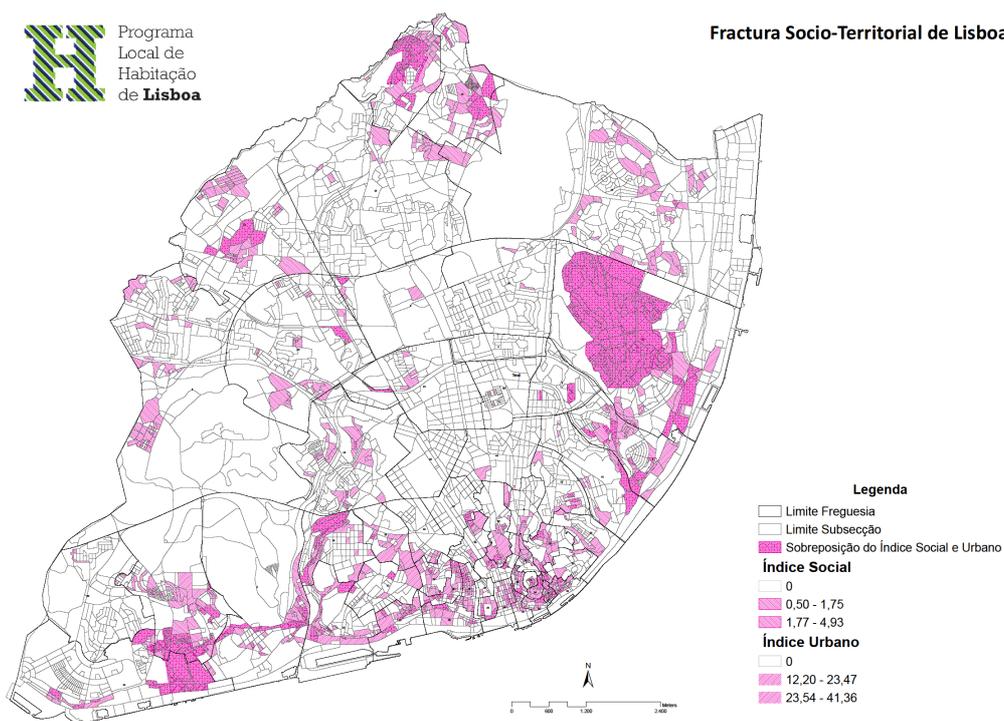
<sup>114</sup> O Programa Renda Convencionada tem como objectivo o arrendamento de fogos municipais em bom estado de conservação ou a necessitar de pequenas reparações para habitação própria e permanente, com aplicação de rendas acessíveis, inferiores às praticadas no mercado de arrendamento privado, mas superiores aos valores máximos da renda apoiada. O Programa vai já na sua 18ª Edição, tendo o último período de candidaturas decorrido entre os dias 2 de Julho e 22 Julho de 2018.

<sup>115</sup> Segundo a Resolução do Conselho de Ministros nº 143/2005 (Iniciativa Bairros Críticos), “os programas de intervenção em cada bairro devem responder a problemas imediatos e, ao mesmo tempo, estimular a criação de novas oportunidades a partir das potencialidades existentes através de soluções” desenvolvidas à luz de princípios orientadores, entre os quais se incluem a natureza exemplar, inovadora e experimental das intervenções, a viabilidade dos projectos a concretizar, a reabilitação e qualificação habitacional, urbanística e ambiental, a coordenação estratégica e a participação cívica dos moradores.

carenciados e negligenciados. Traz também consigo, do PLH, a matriz da participação como modelo fundador de todo o processo.

Assim, após a constituição de um grupo multidisciplinar, a primeira abordagem na delimitação de BIP/ZIP centrou-se na verificação do “estado da arte” no que diz respeito à informação relevante que pudesse suportar a identificação de territórios carenciados no município. Foram assim cartografadas as seguintes delimitações municipais: Área Crítica de Recuperação e Reconversão Urbanística (ACRRU), Área Urbana de Génese Ilegal (AUGI), Bairros Municipais, Zonas Remanescentes de Processos de Realojamento, Bairros Ex-SAAL e Autoconstrução, Área de Intervenção da Sociedade de Reabilitação Urbana Ocidental (SRU Ocidental) e Área de Intervenção Urbana do Programa Viver Marvila. Numa segunda abordagem, foram seleccionados diversos indicadores, a partir do Atlas do PLH, nas dimensões socioeconómica, urbanística e ambiental<sup>116</sup>. Através de um processo analítico, foi possível a construção e posterior cartografia de um índice social e urbano de Lisboa.

Da sobreposição cartográfica de toda esta informação resultou a determinação de uma “mancha” na cidade, definidora dos territórios com carências mais acentuadas, e que aponta para uma crescente ausência de coesão social e urbanística. Esta mancha foi denominada como Fractura Sócio-Territorial da cidade de Lisboa.



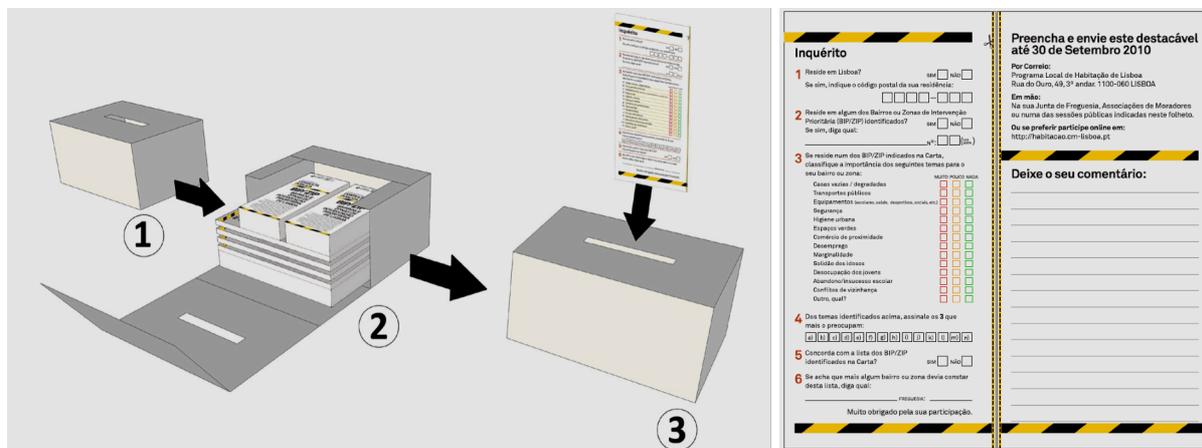
**Figura 3.3. Fractura Sócio-Territorial de Lisboa**

[Fonte: "Metodologia de identificação e construção da Carta dos BIP-ZIP" (2010). Lisboa: BIP-ZIP-CML]

Sobre esta mancha foi feita uma primeira identificação de BIP/ZIP, que foram sujeitos apresentados e debatidos no seio de diversos serviços e empresas do Município, Juntas de Freguesia e Comissões da Assembleia Municipal de Lisboa, e que através da Deliberação nº 363/CM/2010, seria sujeita a consulta pública sob a forma de uma Carta dos BIP/ZIP.

<sup>116</sup> Cf. *Metodologia de identificação e construção da Carta dos BIP-ZIP*. Lisboa: BIP-ZIP-CML, 2010.

O processo de consulta pública assentou num modelo alargado de participação, de forma a garantir a criação de plataformas locais de envolvimento e responsabilidade na futura execução de programas, projectos e iniciativas em BIP/ZIP. Foi entendido, para a concretização desse objectivo, promover três níveis distintos de participação. O primeiro nível de participação pretendia a divulgação massiva junto da sociedade civil, o segundo nível de divulgação direccionada tinha como alvo os cidadãos e entidades com envolvimento local, e um terceiro nível de divulgação pretendia a participação qualificadora de especialistas. Para o primeiro nível foram utilizados os meios convencionais de divulgação (rede de MUPIs, plataforma *online*, questionário etc.). A divulgação direccionada contou um “Kit de Consulta Pública”, que continha toda a informação relativa ao processo e um conjunto de inquéritos de diagnóstico. Este “Kit” foi distribuído localmente por todas as 53 Juntas de Freguesia e diversas organizações e entidades locais. Foram ainda realizados quatro sessões públicas locais e um workshop de especialistas. Esta consulta pública contou com total de 1.039 respostas ao inquérito, com uma boa dispersão pela cidade de Lisboa, centrando-se em 90% a resposta oriunda dos BIP/ZIP identificados. Contou ainda com um grau de concordância com os bairros identificados de 87%.



**Figura 3.4. Kit de Consulta Pública e inquérito**

[imagem retirada de "Relatório da Metodologia BIP/ZIP" (2010). Lisboa: PLH-CML]

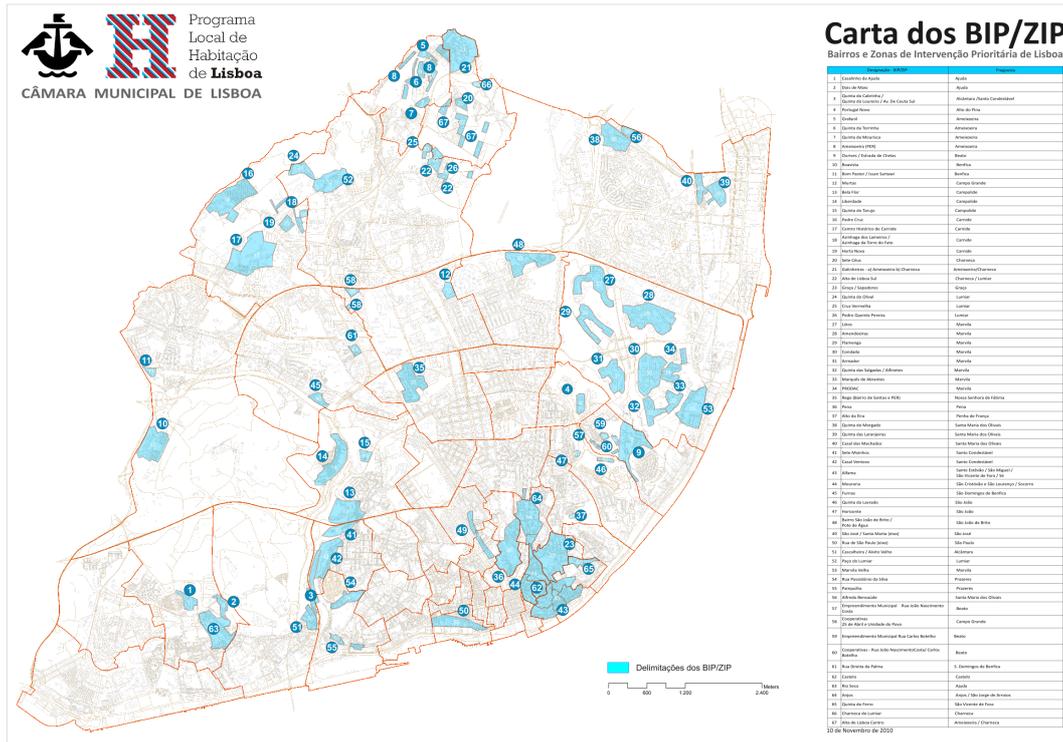
Deste processo resultou a proposta final de Carta dos BIP-ZIP, com a delimitação de 67 Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária (BIP/ZIP), com uma população estimada de 141.126 residentes em 2010.

A Carta dos BIP-ZIP foi aprovada pela CML e pela AML através da Proposta nº 616/2010, respectivamente em 17 de Novembro de 2010 e 1 de Março de 2011. Os documentos produzidos para a elaboração da Carta dos BIP/ZIP (“Metodologia de identificação e construção da Carta dos BIP/ZIP”<sup>117</sup>, “Relatório da Consulta Pública sobre a Carta dos BIP/ZIP”<sup>118</sup> e “Estimativa de população residente por BIP/ZIP em 2010”<sup>119</sup>) podem ser consultados no *site* do PLH.

<sup>117</sup> <http://habitacao.cm-lisboa.pt/?no=271000100460,050>

<sup>118</sup> <http://habitacao.cm-lisboa.pt/?no=301000100533,045>

<sup>119</sup> <http://habitacao.cm-lisboa.pt/?no=271000100490,050>



**Figura 3.5. Carta dos BIP/ZIP**  
[Fonte: "Relatório da 3ª Fase (Concretizar) - O PLH em Acção" (2012). Lisboa: PLH-CML]

A delimitação BIP/ZIP deve assim ser entendida como uma unidade territorial, com um conceito e dinâmica flexíveis, que se constitui como um instrumento da priorização e concretização da política municipal. Já o Programa de Acção e Estratégia em BIP/ZIP assenta primordialmente em dois níveis de intervenção complementares: a Activação da Iniciativa e Parcerias Locais e a Regeneração Urbana.

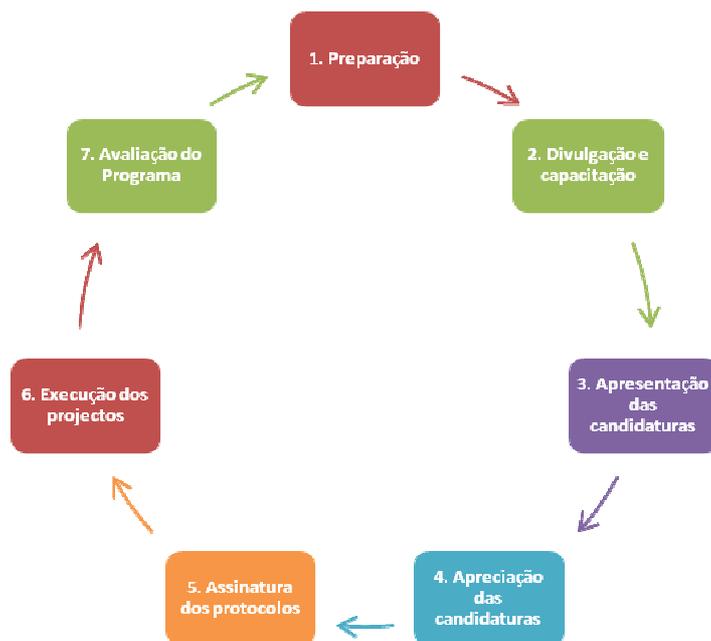
Activação de Iniciativa e Parcerias Locais - Programa BIP/ZIP

Do debate sobre a Carta dos BIP/ZIP resultou também a necessidade de encontrar formas de actuação expeditas e participadas, que deveriam incluir o apoio técnico transversal e articulado dos serviços municipais envolvidos, a intervenção das Juntas de Freguesia e a participação das associações de moradores, colectividades, organizações não-governamentais e movimentos de cidadãos que tenham actuação expressiva nos bairros e zonas em causa. Ficou também claro que a CML deveria prever, no quadro da execução financeira do Plano de Actividades e Orçamento, uma verba anual para intervenções locais nos BIP/ZIP, a distribuir de acordo com as prioridades localmente definidas e segundo uma metodologia participativa, a fim de garantir o envolvimento de todos os interessados.

No seguimento deste trabalho foi criado o Programa BIP/ZIP, que se destina a apoiar actividades e projectos a desenvolver nos 67 Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária definidos pela autarquia, e que se define como um processo participativo dos cidadãos na gestão da cidade. Apresenta-se, ainda, como um instrumento de política pública municipal que visa dinamizar parcerias em pequenas intervenções locais levadas a cabo por Juntas de Freguesia, associações locais, colectividades e organizações não-governamentais – e que podem ir da colocação de iluminação pública à limpeza de *graffiti*, de lojas comunitárias a caravanas da cidadania, de hortas comunitárias a parques intergeracionais.

O Programa BIP/ZIP foi aprovado pela Câmara Municipal de Lisboa, em 22 de Dezembro de 2010, com uma dotação orçamental anual de 1 milhão de euros para a sua 1ª edição, a repartir segundo uma metodologia de orçamento participativo. O Programa BIP/ZIP de Lisboa desenvolve-se segundo um ciclo anual com 7 fases e prevê o apoio a projectos que se insiram numa das seguintes três tipologias e escalões de intervenção:

- Intervenções pontuais, com apoio máximo até 5.000,00€;
- Serviços à comunidade, com apoio máximo até 25.000,00€;
- Pequenos investimentos e acções integradas, com apoio máximo até 50.000,00€.



**Figura 3.6. Ciclo anual do Programa BIP/ZIP**

[Fonte: "Ciclo e Regras do Programa BIP/ZIP Lisboa 2012 - Parcerias Locais" (2012). Lisboa: BIP/ZIP-CML]

Os apoios financeiros são concedidos mediante a celebração de protocolos de colaboração entre a Câmara Municipal de Lisboa e os promotores dos projectos. O financiamento dos projectos aprovados é de 100% até ao limite financeiro estipulado para cada tipologia de intervenção. Podem concorrer ao Programa as organizações da sociedade civil que desenvolvem ou se propõem desenvolver actividade nos territórios identificados como BIP/ZIP, assim como as Juntas de Freguesia que incluem nos seus territórios pelo menos um BIP/ZIP. Todas as candidaturas devem ser apresentadas por uma parceria territorial que integre pelo menos duas entidades.

O investimento municipal neste programa, entre 2011 e 2017, foi de 9,4 milhões de euros, a que se juntaram verbas ou serviços angariados directamente pelas próprias parcerias, no valor de 2,9 milhões de euros. No total, os 67 territórios BIP ZIP em toda a cidade foram já abrangidos por projectos apresentados, envolvendo directa ou indirectamente mais de 1/5 da população de Lisboa.

Para a 8ª edição deste programa, em 2018, foi prevista uma dotação ligeiramente superior a 1,6 milhão de euros, a fim de financiar projectos apresentados por parcerias locais para melhoria dos bairros e zonas incluídos na Carta dos BIP/ZIP e o concurso esteve aberto entre 7 de Abril e 7 de Maio de 2018.

Na primeira edição do Programa BIP/ZIP, em 2011, foram apoiados 33 projectos; em 2012, 28 projectos; em 2013, 52; em 2014, 39; em 2015, 37; em 2016, 43; e em 2017, 38. Os 270 projectos aprovados nas sete edições ocorridas entre 2011 e 2017, que envolveram 567 instituições promotoras e parceiras e 4.637 actividades realizadas, assim como a qualidade dos projectos submetidos ao programa e os resultados já concretizados no terreno, ilustram o potencial transformador deste programa, que envolve tantos parceiros e é responsável por assinaláveis melhorias introduzidas nos territórios BIP/ZIP, fruto da mobilização das entidades envolvidas, pelo que é denominado, pela própria CML, como “Energia BIP/ZIP”.

#### O Processo de Regeneração Urbana em BIP/ZIP – Experiência em Rede

Outro factor fundamental deste processo de intervenção participativa é a estrutura de suporte local — o GABIP (Gabinete de Apoio aos Bairros de Intervenção Prioritária) — que é formado por iniciativa municipal e conta com a seguinte constituição: Núcleo de Coordenação, Comissão Executiva e Comissão Alargada.

O acompanhamento permanente é feito pela Comissão Executiva, à qual caberá assegurar a circulação de informação regular e objectiva por todos os agentes envolvidos e o acompanhamento das operações e programação. A Comissão Executiva integra os membros do núcleo de coordenação do GABIP, representante(s) da(s) Junta(s) de Freguesia incluídas no território em causa e representantes de entidades não governamentais e restantes instituições. Cabe à Comissão Executiva, num modelo de co-gestão participativa, construir um Plano de Acção Local, que promova a coesão sócio-territorial, estruturando um base sustentada de desenvolvimento local.

É função da Comissão Alargada a reflexão e avaliação sistemática do desenvolvimento do Plano de Acção Local, que deverão incluir decisores políticos do Município, representantes de entidades públicas ou privadas relevantes e restantes actores locais.

São assim já vários os territórios BIP/ZIP (Bairro Padre Cruz, Bairro da Mouraria e Bairro da Boavista, Bairro Horizonte, Bairro do Portugal Novo, Bairro Fonsecas e Calçadas, Bairro das Cooperativas do Beato, Bairro PRODAC, Bairro do Alto da Eira ou Almirante de Reis, entre outros) que contam com o apoio de uma estrutura local de coordenação municipal – GABIP — para as respectivas operações de Regeneração e Requalificação Urbana.

#### ***Da Habitação aos Direitos Sociais: a participação dos cidadãos no planeamento municipal***

Como se pode verificar, procurou ser uma preocupação do Pelouro da Habitação da Câmara Municipal de Lisboa desenvolver processos participativos tão alargados quanto possível, quer através de modalidades formais de consulta, quer através da divulgação efectiva e recolha de contributos, sempre que foi necessário promover consultas públicas, nomeadamente para a identificação dos Bairros BIP-ZIP ou para a aprovação do Programa Local de Habitação (PLH) de Lisboa.

Estas consultas públicas, cujos relatórios estão disponíveis no *site* do Pelouro da Habitação<sup>120</sup>, tiveram no geral elevadas taxas de participação, sobretudo quando comparadas com as escassas respostas recolhidas na generalidade das consultas públicas promovidas por outras autarquias.

Para este resultado contribuiu e continua a contribuir o facto do Pelouro da Habitação ter um *site* próprio na *internet*, onde é colocada toda a informação das acções levadas a cabo e

<sup>120</sup> <http://habitacao.cm-lisboa.pt/index.htm?no=3010001>

através do qual é possível participar nas consultas públicas. Pois não há participação sem informação e facilidade de acesso à mesma.

Mas a questão da participação não se esgota nas consultas públicas. A audição dos moradores para os assuntos do bairro, as audiências de interessados sistemáticas antes de qualquer decisão, a correcção das propostas após as audições realizadas, a convocação de seminários para aprofundar assuntos com especialistas, a tradução em linguagem acessível dos textos normativos e a sua difusão através dos meios ao dispor da Câmara Municipal de Lisboa, são exemplos de que uma política municipal de habitação de facto só tem sentido e só é eficaz se tiver em conta a opinião, a intervenção e a capacidade criativa de todos aqueles a quem ela se dirige.

Tanto o PLH, enquanto documento estratégico, como o BIP/ZIP, enquanto programa de acção operacional, são alguns exemplos demonstrativos da alteração de paradigma das políticas de desenvolvimento local da Câmara de Lisboa. Confirmando um cenário de viragem das políticas pensadas de cima para baixo, baseadas em organizações de poder hierárquico, para políticas que têm de integrar o impulso de baixo para cima e de aprender a lidar com hierarquias, ou redes, que hoje se manifestam das mais diversas formas e que devem ser articuladas com as linhas estratégicas de actuação do Município.

O Programa de Governo da Cidade de Lisboa 2013/2017<sup>121</sup>, sufragado em finais de 2013, estabeleceria aliás como importantes prioridades, no Eixo “Lisboa Inclusiva”, a promoção dos Direitos Sociais e, no Eixo “Lisboa próxima”, uma cidade mais participada e cidadã; iniciando desde logo um ciclo seguinte que passaria pela concepção, planeamento, execução, monitorização e avaliação de políticas municipais que promovessem o acesso efectivo aos direitos sociais, a inversão dos ciclos de pobreza e desigualdade e o combate da discriminação, privilegiando um modelo de desenvolvimento local assente na participação e co-decisão, e mantendo uma acção focada na eliminação e prevenção dos factores de risco, que estão na origem das situações de exclusão e discriminação.

Sinais desta mudança seriam a reconversão, em 2014, da Unidade de Projecto do Programa Local de Habitação (UP PLH) na Equipa de Projecto do Programa Local de Habitação e dos Direitos Sociais (EP PLH+DS), com o objectivo de dar continuidade ao trabalho desenvolvido, assim como de responder aos desafios do novo ciclo de políticas de planeamento municipais inclusivas, sustentáveis e participadas<sup>122</sup> que se seguiria. A mudança de paradigma acontece assim, através da ampliação da participação dos cidadãos que se estende da área da Habitação para a dos Direitos Sociais a nível de planeamento municipal.

Por um lado, corporizado no reforço da dinâmica ou reformulação dos Conselhos Municipais já existentes<sup>123</sup>, entre 2013 e 2017, nas áreas dos Direitos Sociais — como o Conselho Municipal da Juventude (CMJ)<sup>124</sup>, o Conselho Municipal para a Inclusão da Pessoa com Deficiência (CMIPD)<sup>125</sup>, o Conselho Municipal para a Interculturalidade e

<sup>121</sup> [http://www.cm-lisboa.pt/fileadmin/DOCS/Publicacoes/publicacoes-digitais/Presidencia/Programa\\_Governo\\_Lisboa\\_2013-2017.pdf](http://www.cm-lisboa.pt/fileadmin/DOCS/Publicacoes/publicacoes-digitais/Presidencia/Programa_Governo_Lisboa_2013-2017.pdf)

<sup>122</sup> Cf. CRAVEIRO, Maria Teresa (2014); “O Programa Local de Habitação de Lisboa: Uma Prática de Urbanismo e Coesão Sócio-Territorial”, III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitectura e Urbanismo — Arquitectura, cidade e projecto: uma construção colectiva, São Paulo, Brasil.

<sup>123</sup> Vide nota 90.

<sup>124</sup> O Conselho Municipal de Juventude (CMJ) é o órgão consultivo do município sobre matérias relacionadas com a política de Juventude, tendo sido instituído pela Lei n.º 8/2009, de 18 de Fevereiro, alterada pela Lei n.º 6/2012, de 10 de Fevereiro. Seria no entanto pioneiramente criado em 1991 pelo Município de Lisboa, procurando dar voz aos jovens que habitam na cidade, através das suas diversas organizações, associações e grupos informais, possibilitando o seu envolvimento na discussão dos destinos do município, nomeadamente em matérias relacionadas com a política de Juventude. Em 2014, de 3 a 31 de Maio, decorreria o processo de dinamização do Conselho Municipal de Juventude de Lisboa, durante o qual foi alargado o conjunto de organizações participantes e aprovadas as “Orientações preliminares para as políticas municipais de Juventude da cidade de Lisboa 2014-17”.

<sup>125</sup> O Conselho Municipal para a Integração da Pessoa com Deficiência (CMIPD) é um órgão consultivo do Município de Lisboa criado através da Deliberação n.º 88/AM/97 de 14 de Outubro. Foi instalado em reunião plenária a 18 de Novembro de 1997, com a tomada de posse de 25 Organizações Não Governamentais. A 23 de Julho 2009 é publicado em Boletim N.º 805 a Alteração do Regulamento do Conselho Municipal para a Integração da Pessoa com Deficiência (CMIPD - Deliberação n.º 65/AM/2009), passando o mesmo a designar-se por Conselho Municipal para a Inclusão das Pessoas com Deficiência. O

Cidadania (CMIC)<sup>126</sup> e o Conselho Municipal para a Igualdade (CMI)<sup>127</sup> — já após a criação do Conselho Municipal da Habitação<sup>128</sup> em 2011, pelo Pelouro da Habitação e Desenvolvimento Social da CML.

Por outro, reforçando significativamente a componente do planeamento municipal nas áreas do Pelouro dos Direitos Sociais, com o desenho e implementação de um conjunto de novos instrumentos ao longo deste mandato — tais como, o Plano de Desenvolvimento Social (PDS), o Plano de Acção dos Direitos Sociais 2014-2017 (PADS), o Plano Municipal de Integração de Imigrantes de Lisboa (PMIIL), Programa Municipal de Acolhimento de Refugiados na Cidade de Lisboa (PMAR Lx), o Programa Municipal para a Pessoa Sem-abrigo 2015-2017 (PMPA), o Plano de Desenvolvimento de Saúde e Qualidade de Vida da Cidade de Lisboa (PDSQVL), o Plano Municipal de Combate ao Desperdício Alimentar (PMCA), o Plano Municipal contra a Violência Doméstica e de Género 2014-2017 (PMCVG), o “Somos”: Programa Municipal de Educação para a Cidadania Democrática e Direitos Humanos, o Programa Municipal de Economia Social e Promoção de Empregabilidade (PMESPE), o Plano de Acessibilidade Pedonal (PAP), o Programa “Casa Aberta”, o Programa “Lisboa, SNS mais próximo”, o Plano de Acção Local 2017/2020: “Lisboa Cidade Amiga das Crianças”, o Programa B.a.Bá: “Programa de Desenvolvimento de Creches em Lisboa” ou o Programa Municipal de Intervenção na área dos Comportamentos Aditivos e Dependências (PMICAD), entre outros —, bem como a alteração de designação do Departamento de Desenvolvimento Social para Departamento para os Direitos Sociais, com vista a assegurar, de forma estruturada na orgânica da CML, a prossecução da política do município neste conjunto alargado de temáticas na área dos Direitos Sociais.

Conselho tem natureza consultiva para a inclusão social de pessoas com deficiência e tem como objectivo promover e valorizar a cidadania e participação das pessoas com deficiência e suas organizações sem fins lucrativos representativas do Município de Lisboa. A estrutura organizativa do Conselho Municipal para a Inclusão das Pessoas com Deficiência é composta pelo Plenário (presidido, por delegação do Presidente da Câmara, no Vereador(a) do Pelouro do Desenvolvimento Social), pela Comissão Executiva e por Três Grupos de Trabalho (GT):

- GT 1 – Acessibilidade e Mobilidade;
- GT 2 – Educação, Formação e Emprego;
- GT 3 – Cultura, Desporto, Lazer e Associativismo.

<sup>126</sup> Criado em 1993, então com a designação de Conselho Municipal para as Comunidades Imigrantes e Minorias Étnicas (CMCIME), este organismo tinha como atribuição ser o instrumento de reforço das políticas de integração dos imigrantes, respeitando as diferentes identidades resultado da diversidade cultural da cidade e dos princípios democráticos nacionais. Hoje o Conselho Municipal para a Interculturalidade e a Cidadania (CMIC) é uma estrutura consultiva do Município de Lisboa que tem por objectivo garantir a participação e colaboração dos imigrantes, dos ciganos e de outros/as cidadãos e cidadãs com identidades culturais diversas, através das suas associações, nas políticas que se lhes dirigem. Desta forma, o CMIC assume um papel importante enquanto aglutinador dos interesses e das políticas do município, dos/das imigrantes, das comunidades ciganas, das comunidades religiosas, nas questões respeitantes à imigração e à diversidade cultural, contribuindo para que Lisboa estabeleça um diálogo de proximidade, na sua dimensão social e cultural, através desta plataforma de cidadania na promoção do diálogo intercultural. O actual Regulamento do CMIC foi aprovado através da Deliberação 1059/CM/2008, de 19 de Novembro, e da deliberação nº 3/AM/2009, de 20 de Janeiro, tendo sido publicado em Boletim Municipal nº 779, de 22 de Janeiro de 2009. Através da Proposta 453/2013 foi aprovada pela CML uma alteração ao Regulamento do CMIC, que seria aprovada por maioria na AML, através da Deliberação nº 79/AM/2013, em 23 de Julho de 2013.

<sup>127</sup> O Conselho Municipal para a Igualdade (CMI) é uma estrutura consultiva do Município de Lisboa em matéria de concepção, implementação e avaliação das políticas públicas municipais de promoção da igualdade e combate à discriminação, tendo como missão a promoção de uma abordagem integrada e coerente da igualdade e não-discriminação em função da ascendência, sexo, raça ou origem étnica, língua, território de origem, religião ou crença, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social, orientação sexual, deficiência, idade e identidade de género em todas as políticas do município, quer no âmbito consultivo, quer propondo acções específicas de combate à discriminação. Este Conselho seria criado através da Proposta nº 537/CM/2014 — Alteração ao Regulamento do “Conselho Municipal para a Igualdade de Oportunidades entre Mulheres e Homens” — que incluiria a alteração da sua designação para “Conselho Municipal para a Igualdade”. Esta proposta de regulamento, depois de aprovada em CML, seria debatida e aprovada por unanimidade na AML, através Deliberação nº 264/AML/2014, em 21 de Outubro de 2014.

<sup>128</sup> O Conselho Municipal de Habitação (CMH) seria criado por proposta da Câmara Municipal, aprovada pela Assembleia Municipal de Lisboa, enquanto órgão consultivo da autarquia para as políticas de habitação, onde têm assento os principais parceiros sociais do sector (representantes das associações de inquilinos, proprietários, promotores e mediadores imobiliários, cooperativas de habitação, associações de moradores da cidade e representantes de todas as forças políticas presentes na Assembleia Municipal e da Comissão Arbitral Municipal). O Conselho é um instrumento eficaz na circulação de informação entre os parceiros sociais com acção no sector da habitação e na sua participação efectiva na política municipal da habitação. Os objectivos do Conselho passam pela realização de debates, promoção da participação das comunidades locais e das populações em iniciativas tendentes a resolver os respectivos problemas habitacionais e a emissão de recomendações sobre projectos, iniciativa e políticas de habitação para a cidade que lhe sejam submetidas, entre outros. O Conselho Municipal de Habitação (CMH), criado através da Deliberação nº 79/AM/2011, publicada no Boletim Municipal nº 930, de 15 de Dezembro de 2011, foi instalado em reunião de 27 de Fevereiro de 2012, com a tomada de posse dos seus membros permanentes.

## O Fórum da Cidadania

Vinculada a esta estratégia de reforço das redes de organizações parceiras e da componente de planeamento territorial e temático das áreas sociais, encontraremos ainda uma iniciativa adicional por parte do Pelouro dos Direitos Sociais da CML, que procurará complementar e articular precisamente esta ligação entre planos de acção e os seus agentes: a organização do “Fórum da Cidadania”, enquanto iniciativa construída colectivamente entre a CML e as diversas entidades com quem esta se relaciona no território, com vista a recolher os contributos das organizações e dos cidadãos que habitam, trabalham ou estudam em Lisboa, para uma melhor governação da cidade.

O 1º Fórum da Cidadania teria lugar no dia 7 de Dezembro de 2013, na Escola Básica das Laranjeiras, em Lisboa, promovido pelo Pelouro dos Direitos Sociais da CML, no âmbito das comemorações do Ano Europeu dos Cidadãos. Esta iniciativa teve como principal objectivo recolher contributos para a actuação da CML no domínio dos Direitos Sociais e representou uma oportunidade para a participação cidadã no Governo da cidade. Da parte da manhã decorreram as sessões temáticas “Cidadãos na Democracia”, “Cidadão e Inclusão Social”, “Cidadãos e Direitos Garantidos” e “Gerações de Cidadãos e Educações”. Estas sessões contaram com a intervenção de especialistas nos diferentes temas, e durante a tarde os cerca de 60 participantes juntaram-se numa reflexão colectiva na procura de respostas para a cidade de Lisboa, organizando-se em nove grupos de trabalho — Cidadãos com Deficiência, Participação no Espaço Europeu, Participação Cidadã, Diversidade Cultural e Imigrantes, Igualdade de Género(s), Envelhecimento Activo, Infância e Juventude, Educação, Trabalho e Economia Social — tendo na sessão de encerramento sido apresentadas as conclusões alcançadas<sup>129</sup>.

No seguimento deste primeiro encontro, o 2º Fórum da Cidadania ocorreria no dia 28 de Fevereiro de 2015, na Escola Secundária Rainha D. Leonor, em Lisboa, enquadrada no âmbito da Lisboa 2015 - Capital Europeia do Voluntariado, e dando enfoque à análise e recolha de contributos para o Plano de Acção dos Direitos Sociais 2014-2017 (PADS), um documento que resulta da discussão travada no primeiro fórum, em 2013. O Fórum, que juntou cerca de 200 participantes — representantes de diversas associações, entidades, técnicos da autarquia, cidadãos e cientistas sociais — foi promovido pela Câmara de Lisboa em parceria com o Centro de Estudos Sociais (CES), o Observatório Sobre as Crises e Alternativas e a Associação Mais Cidadania. O Fórum organizar-se-ia em quinze grupos de trabalho — um por cada área do PADS<sup>130</sup> — com o objectivo específico de submeter, na sua redacção final, as recomendações à CML que se relacionem com o tema respectivo, no contexto do PADS. Cada grupo de trabalho era constituído por entre 8 a 24 participantes e foram co-organizados pelas entidades que responderam ao convite da CML — na sua generalidade compostos por organizações do 3º sector, sem fins lucrativos, notoriamente activas em Lisboa — sendo apoiados por um técnico da CML, antes e durante o Fórum. O objectivo específico de cada grupo de trabalho foi assim submeter, na sua redacção final, as recomendações à CML que se relacionem com o tema respectivo, no contexto do PADS<sup>131</sup>.

O 3º Fórum da Cidadania aconteceria no dia 28 de Maio de 2016, no ISCTE, Edifício Sedas Nunes, sendo organizado pela CML em parceria com o Centro de Estudos Sociais (CES) / Observatório Sobre as Crises e Alternativas. Nesta edição, o Fórum contou com cerca de 160 participantes e 60 organizações parceiras, e foi organizado em torno de 3 sessões paralelas, em torno dos temas: Desigualdades, Direitos e Cidadania e Política. E, entre as

<sup>129</sup> Para consultar as recomendações do 1º Fórum da Cidadania, ver: <http://lisboasolidaria.cm-lisboa.pt/documentos/1387205967M1eHV1oc8Mz96DY0.pdf>

<sup>130</sup> A saber, as 15 áreas nas quais se organiza o Plano de Acção dos Direitos Sociais 2014-2017 (PADS) são as seguintes: Cidadania, Economia e Inovação Social, Igualdade de Género, Deficiência, Infância, Envelhecimento Activo, Diálogo Intercultural e Religioso, Juventude, Direitos Humanos, Qualidade de Vida e Saúde, Gestão Planeamento e Cooperação Transversal, Orientação Sexual e Identidade de Género, Pessoas sem-abrigo, Famílias e Acessibilidade Pedonal.

<sup>131</sup> Para consultar as recomendações do 2º Fórum da Cidadania, ver: <http://lisboasolidaria.cm-lisboa.pt/101000/1/001396,032015/index.htm>

várias iniciativas deste encontro, destacar-se-ia o facto de ter sido realizado igualmente um Fórum das Crianças (6-12 anos) que decorreu simultaneamente com as sessões temáticas, durante o qual foram designados porta-vozes que intervieram na sessão plenária final, tendo o programa do Fórum das Crianças sido em tudo semelhante ao programa geral. Sendo de destacar ainda a organização de uma mostra de organizações ou a oferta de um serviço de *babysitting* para os participantes. Um dos objectivos do Fórum era a discussão e aprovação de uma declaração que estabelecesse princípios e definisse linhas de política e de intervenção cidadã, que se viria a denominar “Lisboa, Cidade com Direitos”<sup>132</sup> e que seria aprovada na sessão plenária final do Fórum.

Nesta declaração, conforme se pode ler no texto produzido, “os cidadãos e cidadãs de Lisboa reunidos/as no 3º Fórum da Cidadania propõem à cidade e declaram-se dispostos/as a participar num processo deliberativo que conduza à aprovação pela cidade de uma Carta de Lisboa dos Direitos e Responsabilidades. Tal carta tem por ambição constituir-se como fundamento para as políticas autárquicas num quadro temporal que transcenda o de cada mandato político, assim como um guia para a acção das organizações cidadãs da cidade”. De igual modo, nesta declaração é estabelecido o compromisso que o Fórum da Cidadania passe a ser de “periodicidade anual” e “seja instituído como assembleia a quem compete acompanhar, em articulação com outras redes sociais, associações locais e outros grupos formais e informais de cidadãos e cidadãs de Lisboa, o processo de tradução prática da Carta de Lisboa de Direitos e Responsabilidades”.



**Figura 3.7. Carta de Lisboa**

[Fonte: Site CML, 2017 ([http://www.cm-lisboa.pt/fileadmin/Noticias/ficheiros/4Forum\\_Carta\\_Final\\_01.pdf](http://www.cm-lisboa.pt/fileadmin/Noticias/ficheiros/4Forum_Carta_Final_01.pdf))]

<sup>132</sup> Para consultar a Declaração “Lisboa, Cidade com Direitos”, aprovada do 3º Fórum da Cidadania, ver: <http://www.am-lisboa.pt/documentos/1473960030Q6nVJ7fv9Ph34JN2.pdf>

Precisamente, com vista a dar seguimento ao processo deliberativo que conduziu à aprovação de uma “Carta de Lisboa dos Direitos e Responsabilidades”, realizar-se-ia o 4º Fórum da Cidadania, no dia 8 de Julho de 2017, na Reitoria da Universidade de Lisboa. Sendo que, no ano que decorreu entre o 3º e o 4º Fórum, a Comissão Organizadora — em cooperação com as Juntas de Freguesia, Comissões Sociais de Freguesia, associações cívicas da cidade, outras organizações, cidadãos e cidadãs, e a Assembleia Municipal de Lisboa — organizou um processo de construção participativa da Carta que envolveu 6 Fóruns Territoriais e a recolha de propostas, aditamentos e comentários por via digital, no *site* da CML<sup>133</sup>. A versão final da Carta de Lisboa seria depois discutida, durante o 4º Fórum, em várias sessões temáticas e plenárias, tendo — conforme o próprio texto o refere — “por ambição dotar a cidade de um documento que consagre os direitos de cidadania e as responsabilidades dos poderes autárquicos, das organizações sociais, e de todas as pessoas que nela habitam, trabalham, estudam e a visitam. Tal documento, definidor dos atributos de uma Cidade com Direitos, pode e deve constituir-se como um garante de direitos individuais e colectivos na Cidade; como um guia para acção e a intervenção dos poderes públicos, das administrações autárquicas, dos cidadãos e das cidadãs e das suas organizações, e de outras entidades públicas e privadas intervenientes na cidade; e como um fundamento para a avaliação das suas políticas e programas”. Ou seja, um enquadramento normativo das políticas do município, num quadro temporal para além da duração dos mandatos, como se de uma “Constituição” ou um “Foral da Cidade” se tratasse.

Em termos gerais, a “Carta de Lisboa” consiste num compromisso para a promoção do “respeito e o exercício dos direitos e responsabilidades (...), de modo a afirmar Lisboa como cidade democrática, inclusiva, solidária e de bem-estar”. O documento organiza-se assim em várias secções, iniciando por estabelecer um conjunto de “Princípios e Valores” (art. 1º), “Objectivos” (art. 2º) e “Âmbito de aplicação” (art. 3º), a que se segue uma enumeração dos vários direitos e responsabilidades — divididos em três secções: “Democracia na cidade”, “Uma Cidade Inclusiva e Solidária” e “Uma Cidade de Bem-Estar” — que os signatários consideram que devem ser garantidos às cidadãs e aos cidadãos de Lisboa, a saber: “Participação Política” (art. 4º), “Informação” (art. 5º), “Livre expressão, associação e manifestação” (art. 6º), “Protecção de pessoas e bens” (art. 7º), “Boa administração” (art. 8º), “Protecção social” (art. 9º), “Educação” (art. 10º), “Trabalho” (art. 11º), “Cultura” (art. 12º), “Habitação” (art. 13º), “Saúde” (art. 14º), “Alimentação, Água, Saneamento e Energia” (art. 15º), “Ambiente” (art. 16º), “Urbanismo Harmonioso” (art. 17º) e “Tempo Livre e Lazer” (art. 19º). Terminando o documento a solicitar, com vista a garantir a aplicação e monitorização destes direitos, que a Assembleia Municipal de Lisboa estabeleça “estruturas e mecanismos apropriados, considerando nomeadamente a criação de uma Comissão de Direitos, Liberdades e Garantias e/ou a instituição de uma Provedoria da Cidade com competência para receber petições e queixas relativas a violações aos direitos garantidos por esta carta e pronunciar-se sobre elas”. Nesse sentido, o documento seria encaminhado para a Mesa da Assembleia Municipal de Lisboa, após a sua aprovação pelo plenário do 4º Fórum da Cidadania, em 8 de Julho de 2017, aguardando-se ainda a inclusão deste tema na ordem de trabalhos e a sua discussão em plenário.

Com a realização periódica e instituição deste Fórum da Cidadania enquanto espaço de diálogo e reflexão — que, ainda que diferente do almejado e já atrás referido Conselho Participativo da Cidade, se estabelece como um local de discussão alargada das políticas do Município, ainda que apenas na área dos Direitos Sociais — encerrar-se-ia assim uma 2ª fase deste ciclo de uma década de políticas participativas que se focalizaria no desenho e implementação de processos, acompanhados de uma nova geração de mecanismos de participação pública não obrigatória, com especial enfoque no envolvimento directo das partes interessadas, seja através de co-reflexão, co-definição co-decisão ou co-produção de políticas municipais.

<sup>133</sup> <http://www.cm-lisboa.pt/forum-da-cidadania/forum-da-cidadania-2018>

### 3.1.3. O portal Lisboa Participa

Ao olhar para as diversas iniciativas, mecanismos e projectos atrás referidos, e que se materializariam, consolidariam e evoluiriam ao longo dos últimos dez anos, verificaríamos como o seu conjunto representaria em si tendencialmente um sistema de participação, que apesar de não se encontrar estruturado como tal, oferecia já resposta em várias vertentes e através de vários canais à possibilidade de exercício da participação pública no Município de Lisboa.

Por um lado, através do Orçamento Participativo de Lisboa — sobre o qual falaremos com mais detalhe no próximo ponto — e que durante 10 anos permitiu que os cidadãos participassem activamente na cidade, apresentando propostas e votando nos projectos que consideram ser os prioritários para a cidade de Lisboa. E, por outro, através do desenvolvimento de processos de consulta, tanto obrigatórios — essencialmente ligados às áreas do Pelouro do Urbanismo e Reabilitação Urbana da CML, e dinamizados de forma progressiva através de plataformas *online* (como o portal Ulisses<sup>134</sup> e posteriormente o separador Viver/Urbanismo do *site* da CML<sup>135</sup>) —, tal como não obrigatórios, de natureza temática, como os instrumentos já referidos anteriormente neste capítulo ou outros ligados a outros projectos da CML. Aos quais é possível ainda juntar a iniciativa do Fórum da Cidadania, atrás referida, e que acabou por se tornar um instrumento participativo de referência ao nível da consulta acerca das políticas sociais do Município de Lisboa.

Paralelamente a estes projectos ao nível da modernização administrativa, e ao longo da mesma década, foram entretanto sendo implementados não só novos e mais robustos serviços de atendimento municipal, mas também novas ferramentas digitais — como a aplicação “Na Minha Rua Lx”<sup>136</sup>, curiosamente um projecto ganhador de uma das edições do Orçamento Participativo, que viria a ser implementado pelo Município, e que permite participar na gestão da cidade, reportando as ocorrências em espaços verdes e espaços públicos, habitação ou equipamentos municipais, que necessitam da intervenção do Município ou das Juntas de Freguesia — assim como incrementados os recursos tecnológicos existentes, proporcionando novas formas de relacionamento entre a autarquia de Lisboa e os cidadãos, como por exemplo os vários portais ligados ao Licenciamento Urbano e Cadastro, que passariam a disponibilizar o acesso a indicadores urbanos, à consulta de processos urbanísticos e de cadastro (GestUrbe<sup>137</sup>/GesLis<sup>138</sup>) e à Lisboa Interactiva (LXi)<sup>139</sup>, que integrariam o Licenciamento Aberto<sup>140</sup> e o anterior Lx Mapas, entretanto renomeado Lx Plantas<sup>141</sup>, assim como outros módulos temáticos, através dos quais é possível aceder a informação relevante em termos geográficos, dando aliás seguimento à aprovação de deliberações da CML com vista à melhoria do acesso e transparência ao nível da elaboração, revisão e gestão dos instrumentos de gestão territorial<sup>142</sup>.

Igualmente, ao longo deste período, e no âmbito da promoção de uma maior transparência, o Município de Lisboa adoptaria não só uma política de publicidade de dados da actividade da própria CML — através do separador “Município/Câmara Municipal/Transparência”<sup>143</sup> no seu próprio *site* — assim como uma política de dados abertos, disponibilizando dados produzidos pela CML que podem ser acedidos, utilizados, modificados e partilhados por qualquer pessoa ou entidade, sem restrições de uso, com vista a potenciar a participação

<sup>134</sup> <http://ulisses.cm-lisboa.pt/>

<sup>135</sup> <http://www.cm-lisboa.pt/viver/urbanismo>

<sup>136</sup> <https://naminharualx.cm-lisboa.pt>

<sup>137</sup> <http://gesturbe.cm-lisboa.pt>

<sup>138</sup> Apenas acessível através da Intranet da CML, em: <http://intranet.cm-lisboa.pt>

<sup>139</sup> <http://lxi.cm-lisboa.pt/lxi/>

<sup>140</sup> <http://lxi.cm-lisboa.pt/lxi/?application=licaberto>

<sup>141</sup> <http://lxi.cm-lisboa.pt/lxi/?application=Lxplantas>

<sup>142</sup> Vide nota 94

<sup>143</sup> <http://www.cm-lisboa.pt/municipio/camara-municipal/transparencia>

dos cidadãos, incentivar a reutilização e partilha dos dados, e estimular o empreendedorismo e a inovação. Tendo sido aprovado neste sentido, em 2017<sup>144</sup>, uma “Carta de Princípios da Política de Dados Abertos do Município de Lisboa”<sup>145</sup>, um “Plano de Dados Abertos para a Cidade de Lisboa 2017”<sup>146</sup> e implementado um Portal de Dados Abertos, denominado “Lisboa Aberta”<sup>147</sup>, onde se encontram disponíveis conjuntos de dados produzidos pelos serviços municipais e por entidades parceiras que exercem a sua actividade na cidade.



**Figura 3.8. Portal Lisboa Participa**

[Fonte: Portal Lisboa Participa (<https://www.lisboaparticipa.pt>)]

Precisamente, procurando integrar numa única plataforma todos estes instrumentos participativos, seria implementado pelo Município de Lisboa, em Março de 2017, o portal “Lisboa Participa”<sup>148</sup> — a partir de um *site* já existente (Portal da Participação), criado em 2011, com vista a albergar entre outras a página do Orçamento Participativo de Lisboa, e de que falaremos mais à frente neste trabalho — e que congregaria muitos dos diferentes instrumentos de participação promovidos pela autarquia atrás referenciados. Em particular, o “Orçamento Participativo”, o “Na Minha Rua Lx”, o “Lisboa Aberta” e o “Fórum da Cidadania”, assim como dois novos módulos — o “LisBOA IDEIA” e o “Lisboa em Debate” — que visariam, de formas diversas, recolher sugestões e contributos dos cidadãos, e permitindo encontrar, num único espaço virtual, as diferentes ferramentas de participação que a autarquia coloca à disposição dos munícipes.<sup>149</sup>

<sup>144</sup> Durante o ano de 2017, o Município de Lisboa aprovaria, em sessão de Câmara, a Proposta nº 7/2017 (Autorizar a adjudicação, no âmbito do Concurso Público com Publicidade Internacional, para “Aquisição de serviços de fornecimento e desenvolvimento de uma Plataforma de Cidade Inteligente para a gestão do Centro Operacional Integrado de Lisboa e de Serviços Técnicos Complementares”) com vista a implementar o Centro Operacional Integrado de Lisboa (COI), enquanto promotor de uma plataforma integradora de fontes de informação, nomeadamente por via do Portal de Dados Abertos. Através da Deliberação nº 155/CM/2016 seria aprovada a política de dados abertos do Município de Lisboa que determina a apresentação anual, por parte do Coordenador da política de dados abertos, do Plano de Dados Abertos para a Cidade de Lisboa para o respectivo ano, e o balanço das iniciativas de dados abertos do ano imediatamente anterior. O Plano de Dados Abertos para a Cidade de Lisboa para 2017 seria submetido à Assembleia Municipal em 27 de Junho de 2017, através da Proposta nº 55/CM/2017.

<sup>145</sup> <http://www.cm-lisboa.pt/participar/lisboa-aberta/carta-de-principios>

<sup>146</sup> <http://www.am-lisboa.pt/451600/1/008953,000507/index.htm>

<sup>147</sup> <http://dadosabertos.cm-lisboa.pt>

<sup>148</sup> <https://www.lisboaparticipa.pt>

<sup>149</sup> O portal “Lisboa Participa” resultaria de um projecto conjunto entre a CML e um consórcio de entidades denominado “EMPATIA” (*Enabling Multichannel Participation Through ICT Adaptations*) — composto pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, a OneSource, Lda e a Associação In Loco — que seria financiado pelo União Europeia, através do



## LISBOA IDEIA

Figura 3.8. LisBOA IDEIA

[Fonte: Portal Lisboa Participa (<https://www.lisboaparticipa.pt>)]

Relativamente às novas ferramentas do portal, o “LisBOA IDEIA”<sup>150</sup> seria criado em 2017, a título experimental, assumindo-se como uma nova forma de participação, exclusivamente *online* e de carácter consultivo e não deliberativo, que decorre ao longo de todo ano, no âmbito da qual os cidadãos podem apresentar, de forma simples, ideias para a cidade, assim como comentar e apoiar as que consideram mais relevantes. Neste processo de ideação contínua, as ideias submetidas através do portal ficam em debate público e votação durante 60 dias, durante o qual podem ser comentadas e votadas pelos outros participantes, tendo de obter um saldo positivo de 100 “likes” (entre votos positivos e negativos), com vista a serem consideradas para análise técnica e remetidas ao Vereador responsável pelo respectivo pelouro para conhecimento. Cada ideia tem de ser apresentada através de uma breve descrição, podendo ser anexadas imagens ou documentos, e revestir-se de interesse para a cidade de Lisboa e para o bem comum dos cidadãos, ter por âmbito territorial o concelho de Lisboa e estar no âmbito das competências da CML, não podendo o custo global de implementação exceder os 50.000 €. De notar o carácter meramente consultivo da ferramenta “LisBOA IDEIA”, não constituindo a avaliação positiva de uma ideia qualquer compromisso ou vinculação de implementação por parte da CML das propostas mais votadas. Desde a sua implementação, em Março de 2017, até Setembro de 2018, seriam registadas através deste módulo do portal: 139 ideias, que receberiam 178 comentários e 1.957 votos (“likes”), das quais 5 ideias<sup>151</sup> teriam mais de 100 votos e seriam enviadas para consideração do executivo municipal.<sup>152</sup>

programa de investigação e inovação Horizonte 2020 da União Europeia, no âmbito do acordo de subvenção n.º 687920, e relativamente ao qual seria firmado um protocolo de colaboração com vista à criação e experimentação de uma plataforma TIC capaz de alojar diferentes processos de participação dos cidadãos na definição e gestão de políticas públicas. De notar que o projecto de investigação “EMPATIA” prevê a experimentação de plataformas TIC, com vista a permitir a participação multicanal dos cidadãos, não apenas em Lisboa, mas num conjunto de outros projectos-piloto, nos quais estão já envolvidos o Município de Wuppertal, na Alemanha, o Município de Ricany, na República Checa, e o Município de Milão, em Itália. Para mais informações, consultar: <https://empatia-project.eu>

<sup>150</sup> <https://www.lisboaparticipa.pt/cb/g6cVgfhfjSP0vcio7t0JFeaQFILfAdf2?type=idea&status=moderated#>

<sup>151</sup> A saber, a ideias que obteriam mais de 100 “likes” no âmbito do “LisBOA IDEIA” e que seriam enviadas para análise técnica e consideração posterior ao Executivo da CML, seriam: “Estacionamento para bicicletas nos parques subterrâneos da EMEL”, “Academia Consciente”, “Turismo com realidade aumentada”, “Museu da Escravatura” e “Zona Calisténia no Parque das Nações”.

<sup>152</sup> Com vista a divulgar a ferramenta “LisBOA IDEIA”, ainda de carácter experimental, junto do público mais jovem, foi organizada uma iniciativa especial dedicada exclusivamente aos visitantes do Rock In Rio 2018, durante os dias 23, 24, 29 e 30 de Junho. Nesta iniciativa especial dedicada exclusivamente aos visitantes do Rock In Rio, foram recepcionadas 128 ideias que receberam perto de 5.843 votos. Das ideias apresentadas, as 10 mais votadas pelos visitantes foram: 1) Free water in Rock in Rio; 2) Casas de banho públicas limpas; 3) Parque aquático; 4) Lisboa Limpa; 5) Formação de Segurança em

Seria ainda reformulada, em 2017, uma nova área no portal “Lisboa Participa” — o “Lisboa em Debate”<sup>153</sup> — no âmbito da qual “os cidadãos têm a possibilidade de dar os seus contributos para o governo da cidade”, apoiando a organização tanto de “consultas públicas” obrigatórias por lei, como de “consultas temáticas” promovidas pelo Município de Lisboa. Ou seja, permitindo à CML ir para além da colocação em consulta pública de matérias obrigatórias, colocando à consulta de forma voluntária, atempada e visível, as intervenções ou políticas municipais que pretende levar a cabo na cidade de Lisboa. O objectivo seria desenvolver uma ferramenta de participação que permitisse compreender o posicionamento dos munícipes sobre determinadas matérias, funcionando como um instrumento de apoio à tomada de decisão da Autarquia. As duas primeiras “consultas temáticas”, durante o ano de 2017, versariam sobre as alterações a introduzir nas próprias Normas de Participação do Orçamento Participativo para 2017 e as expectativas, ideias e propostas dos cidadãos para a cidade na área do desporto, no âmbito da candidatura da cidade de Lisboa a Capital Europeia do Desporto 2021. Já em 2018, seria ainda promovida a consulta temática “9 Ideias para o Parque da Praça de Espanha”, no âmbito de um concurso internacional de ideias, promovido pela autarquia, para esta zona estruturante da cidade, e apresentadas as 9 propostas finalistas apresentadas para a Praça de Espanha e zona envolvente.

Adicionalmente, são ainda facultadas, na área do portal “Lisboa em Debate”, ligações directas para o *site* da AML e CML, com informações relativamente ao calendário de realização das sessões destes órgãos do Município, assim como relativamente às Reuniões Públicas Descentralizadas, já abordadas anteriormente, e dos Conselhos Municipais, que como vimos já igualmente constituem estruturas consultivas do município, integrando diversas associações, representantes das comunidades e organizações representativas, com vista a promover a sua participação activa na vida cívica da cidade de Lisboa.

O portal Lisboa Participa surge assim com o objectivo de potenciar o envolvimento dos cidadãos na gestão da cidade e nas políticas da autarquia, dando um contributo decisivo na implementação de um modelo de participação municipal, que simultaneamente tenta recolher as opiniões dos cidadãos, criar um sistema de participação funcional e de base contínua, e criar novos instrumentos de participação que complementam os processos existentes. Materializando um modelo que procura promover a co-responsabilidade entre o município e os cidadãos e uma gestão pública transparente, integrada e focada no cidadão.

A conjugação dos vários recursos existentes, somada aos módulos que integram o portal Lisboa Participa, permite assim um reforço da visibilidade e da afirmação dos diferentes instrumentos e da política global de participação da CML, a integração conceptual e funcional das várias ferramentas, e o aumento da eficiência e eficácia dos serviços na gestão da informação e das respostas aos munícipes.

Em suma, contribuindo para uma maior democratização da gestão municipal na cidade de Lisboa e corporizando uma terceira fase de políticas de participação pública<sup>154</sup>, que procura atingir o público em geral, agregando todas as ferramentas de participação do município numa única plataforma de fácil acesso.

---

catástrofes; 6) Jukebox nos jardins; 7) Parques de estacionamento gratuitos; 8) Pet Beach; 9) Mais transportes públicos; 10) Pastilhão. Para mais informações, consultar o portal Lisboa Participa:

<https://lisboaparticipa.pt/content/Dpp43eCBqYWY8BxmZa4oLpm9kbBL13fJ>

<sup>153</sup> <https://lisboaparticipa.pt/page/subPages/debate#>

<sup>154</sup> De notar que, ao longo dos últimos dez anos, o Pelouro da Participação Pública pertenceu a diferentes vereadores da Câmara Municipal. Inicialmente a responsável pelo Pelouro foi Graça Fonseca, entre 2009 e 2015, depois Jorge Máximo, entre 2015 e 2017, e finalmente João Paulo Saraiva, desde 2017. O serviço municipal responsável por esta área é a Divisão de Inovação Organizacional e Participação (DIOP), recentemente renomeada em Divisão da Participação (DP), no último Ajustamento à Orgânica Municipal, em 2018, aprovada pela Proposta nº 286/CM/2018, de 7 de Junho, e pela Deliberação 305/AML/2018, de 3 de Julho.

### 3.2. O caso do Orçamento Participativo de Lisboa

Conforme vimos anteriormente, ao longo dos últimos 10 anos foram sendo introduzidas pelo Município de Lisboa um conjunto de novas metodologias de trabalho de aproximação às pessoas e de alargamento do espaço de participação dos cidadãos. Entre os vários instrumentos abordados pretende-se abordar com maior detalhe um deles, o Orçamento Participativo de Lisboa, cuja dinâmica não só implementou uma das mais inovadoras formas de participação da autarquia, como provavelmente a sua mais visível face neste domínio.

Porém não será o objectivo deste trabalho traçar a evolução histórica do Orçamento Participativo (OP), nem a nível internacional<sup>155</sup>, nem no próprio contexto português<sup>156</sup>, até por existirem já inúmeros estudos e publicações sobre esta matéria que analisam com detalhe o percurso desta prática participativa de âmbito local, iniciada no final da década de 1980 em Porto Alegre, no Brasil, reconhecida como uma experiência bem-sucedida de participação civil e de governabilidade de gestão pública (Santos: 2002a).

De igual modo, não se pretende nesta investigação encontrar ou apurar definições do próprio conceito de OP, até porque a sua significativa expansão implicou a produção de mudanças muito significativas ao seu modelo inicial e uma enorme gama de matizes de tipologias extremamente diversas que se desenvolveram em todo o mundo de formas muito distintas. Não sendo nem a definição de OP de todo consensual, nem fácil tentar produzir sequer um definição genérica devido à grande diversidade de experiências existentes.

Segundo Sintomer *et al.* (Dias, 2013: 27), ainda que não haja uma definição amplamente reconhecida que estabeleça critérios a serem satisfeitos para reconhecer que estamos perante um OP, existe um conjunto de requisitos mínimos que devem ser observados para que se diga que estamos inequivocamente perante este processo participativo em particular, apontando este autor como definição mínima que “o orçamento participativo permite a participação de cidadãos não eleitos na elaboração e/ou alocação das finanças públicas”. Porém, referindo também que outros cinco critérios devem ser acrescentados para possibilitar uma comparação entre os vários modelos:

- “1) a dimensão financeira e/ou orçamental deve ser discutida; o orçamento participativo lida com recursos escassos;*
- 2) o nível municipal deve estar envolvido ou, então, pelo menos um distrito (descentralizado) com órgão representativo eleito e algum poder na administração pública (o âmbito de bairro não é suficiente);*
- 3) o processo deve ser recorrente (uma única reunião ou um referendo sobre questões financeiras não são exemplos de orçamento participativo);*
- 4) o processo deve incluir alguma forma de deliberação pública no âmbito de encontro/fóruns específicos (a abertura de reuniões administrativas ou instâncias representativas clássicas para cidadãos «comuns» não é orçamento participativo);*
- 5) deve haver algum grau de prestação de contas em relação aos resultados.”*

Porém, independentemente de definições mais ou menos latas, profusamente exploradas por vários autores<sup>157</sup>, em suma, o OP consiste num instrumento de gestão que possibilita a

<sup>155</sup> Vide nota 73

<sup>156</sup> Ver a este respeito, entre outros, os seguintes textos sobre a evolução do Orçamento Participativo em Portugal: “Uma década de Orçamentos Participativos em Portugal: Um percurso sinuoso mas clarificador”, de Nelson Dias (In Dias, 2013: 323-349) e “Participatory Budgeting in Portugal – standing between a hesitant political will and the impacts on public policies”, de Nelson Dias *et al.* (In Dias, 2018: 257-273).

<sup>157</sup> Por exemplo, Boaventura da Sousa Santos (2002a) entende o OP como um processo e uma estrutura de participação dos cidadãos na tomada de decisão sobre os investimentos públicos, assentando este em três princípios fundamentais: 1) a participação aberta aos cidadãos, sem discriminação positiva atribuída às organizações comunitárias; 2) a articulação entre democracia representativa e directa, que confere aos participantes um papel essencial na definição das regras do processo; 3) a definição das prioridades de investimento público, processada de acordo com critérios técnicos e financeiros, mas priorizada de acordo com as necessidades sentidas pelos cidadãos. Por outro lado, segundo Cabannes e Baierle (2004), os modelos existentes de participação de OP podem ser analisados de acordo com quatro dimensões específicas: 1) Orçamental/financeira - onde as autarquias definem ou não os valores do OP para colocar à discussão; 2) Participativa - identificando-se três

participação dos cidadãos nas discussões e definições orçamentais do Município e, por conseguinte, na definição das suas políticas públicas e prioridades de actuação.

Consequentemente, conforme referem Ganuza e Baiocchi (Dias, 2013: 63), o OP “tem como objectivo implicar os cidadãos num debate regulamentado sobre o orçamento público; isso significa que, independentemente dos limites desse debate, se trata de discutir a distribuição da despesa pública”. E, de facto, o OP tem sido reconhecido como um dos mecanismos de participação melhor sucedidos das últimas três décadas “ao nível do envolvimento de cidadãos na alocação do gasto público”, assim como ao longo deste percurso “uma das mais bem conseguidas e consolidadas práticas de democracia participativa” (Dias, 2013: 21).

Se, como refere Nelson Dias (2018: 19), o OP ao longo dos anos passou por diferentes transformações metodológicas, procedimentais e de enquadramento normativo — passando “de práticas experimentais e localizadas à sua institucionalização enquanto política pública em determinados países, à criação de redes nacionais e internacionais” — este, acima de tudo, sofreria um tão amplo processo de disseminação que é hoje possível identificar mais de 7.600 processos em curso no mundo, sendo actualmente a Europa com cerca 3.600 OPs em funcionamento, o continente onde este instrumento se encontra mais activo, seguida da América Latina e Caribe, com cerca de 2.700, de África com mais de 800, da Ásia com cerca de 400 e da América do Norte com cerca de 80 OPs (Dias, 2018: 20-21).

Naturalmente, Portugal e particularmente o seu poder local não foram indiferentes a esta dinâmica internacional do OP. Se as primeiras iniciativas de OP surgiram em Palmela e Santarém, em 2002, ainda com carácter consultivo, as primeiras experiências deliberativas apareceriam somente em 2007 e 2008, respectivamente em Sesimbra e Lisboa, nas quais estes municípios começariam a colocar à votação dos cidadãos parte do orçamento de investimento dessas autarquias. Conforme refere Nelson Dias (2018: 259), Portugal “depois de um começo hesitante, (...) tornou-se em 15 anos, o país com a mais alta percentagem de municípios que tinha experimentado ou desenvolvido OP, numa base voluntária<sup>158</sup> — nomeadamente 46%”, somando 120 casos em 2016, o mais alto valor de OPs activos, em simultâneo, em território nacional.

Lisboa, como vimos, não só não seria alheia a esta tendência, como seria aliás a primeira Capital Europeia a implementar um OP, verdadeiramente deliberativo e no qual os cidadãos poderiam decidir onde afectar parte do respectivo orçamento municipal. O objectivo do último ponto deste capítulo será assim tentar sistematizar a evolução do OP de Lisboa, que em 2017 comemorou 10 anos, e no qual, ao longo das várias edições, os cidadãos apresentaram 6.204 propostas, associados a mais de 268 mil votos, tendo sido submetidas a votação 1.957 projectos, dos quais resultaram 120 projectos vencedores<sup>159</sup>.

---

grandes tendências: sistema de participação individual, enquanto um modelo de participação individual e directa dos cidadãos sem ser através de representantes de estruturas comunitárias; sistema de representação comunitária, enquanto um modelo de participação indirecta, através de representantes das organizações comunitárias; e por último o sistema misto, que é um modelo de participação que associa os dois anteriores, ou seja, abre o processo do OP às organizações comunitárias, mas mantendo a consulta pública dos cidadãos interessados; 3) Normativa/Jurídica – ainda que não tendo forma jurídica, os princípios e regras de funcionamento do processo são aceites como sendo um regulamento interno; 4) Territorial/Sectorial – enquanto modelo, o OP sistematiza-se em quatro configurações essenciais: o supramunicipal, ao nível das grandes regiões ou de Estados com orçamento próprio e autonomia na gestão dos recursos; o municipal, que representa o tipo de orçamento mais frequente, e que diz respeito à escala do município; o inframunicipal, que no caso português diz respeito às juntas de freguesia; o sectorial ou temático, que privilegia subsectores específicos, identificados de acordo com as necessidades e questões de cada território.

<sup>158</sup> Ou seja, não incluindo, o Peru e a República Dominicana, onde a implementação do OP é obrigatória por lei. De notar que, segundo Giovanni Allegretti, a larga maioria dos casos são “processos voluntários, que nascem a partir do encontro entre vontades políticas diferentes de representantes de instituições, de movimentos sociais e, mais raramente, de funcionários públicos que trabalham das administrações locais” (Dias, 2013: 60).

<sup>159</sup> Não fossem, por si, estes números significativamente expressivos para denotar a importância do OP Lisboa, tanto a nível nacional como internacional, é também de apontar que este tem sido alvo de reconhecimento também a nível internacional, desde o seu início. Em 2009, a UN-Habitat, órgão da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Urbano Sustentável, distinguiria o seu carácter inovador na publicação “72 Questões Frequentes sobre Orçamento Participativo”, apresentada no III Encontro Nacional sobre Orçamentos Participativos, realizado em Lisboa, em Junho de 2009. No mesmo ano, a Eurocities, organização composta pela rede das principais cidades europeia, com mais de 140 cidades-membro, de

### 3.2.1. 1ª Edição: 2008/2009

Tal como referido anteriormente, após a aprovação em 2008 dos respectivos documentos orientadores — isto é, a Proposta nº 506/2008, relativa à “Carta de Princípios do Orçamento Participativo de Lisboa”, e a Proposta nº 833/2008, relativa à parcela do orçamento municipal a afectar a este processo no valor de 5 milhões de euros — iniciar-se-iam os procedimentos que levariam à organização da 1ª edição do Orçamento Participativo de Lisboa.

Assim, após a organização de três sessões públicas de informação e debate — antes destas aprovações e ainda em Novembro de 2007, para recolha de contributos dos municípios e das associações — e com base na experiência da Reuniões Públicas Descentralizadas — iniciadas pelo Executivo Municipal, em Dezembro 2007 — seria desenhado o primeiro modelo de Orçamento Participativo de Lisboa, de carácter vinculativo e com vista à decisão da forma de aplicação da referida verba nos projectos escolhidos pelos cidadãos através de votação.

Em 2008, nesta 1ª edição, o ciclo da participação dos cidadãos desenvolver-se-ia integralmente *online* — através de uma subpágina dedicada ao OP, criada no *site* da CML — e seria organizado em duas fases:

- 1ª fase (8 a 24 de Outubro de 2008) – Registo dos contributos / propostas de investimento subscritas pelos cidadãos, de entre 14 áreas temáticas<sup>160</sup>, posteriormente objecto de análise e fundamentação técnica por parte dos serviços municipais e sua adaptação a 132 projectos concretos, a serem submetidos a votação<sup>161</sup>;
- 2ª fase (8 a 14 de Novembro de 2008) - Votação destes projectos correspondentes às 3 áreas vencedoras (que obtiveram um maior número de contributos por parte dos cidadãos), tendo recaído a preferência nas áreas de “Infra estruturas Viárias, Trânsito e Estacionamento”, “Espaço Público e Espaços Verdes” e “Urbanismo e Reabilitação Urbana” e tendo sido recolhidos 2.809 votos<sup>162</sup> e seleccionados 5 projectos vencedores<sup>163</sup>.

Entre Novembro e Dezembro de 2008 seria levada a cabo a incorporação dos 5 projectos mais votados nesta 1ª edição, até ao valor de 5 milhões de euros, na Proposta de

---

mais de 30 países, elegeu o Orçamento Participativo de Lisboa como uma das 3 melhores iniciativas para os Prémios “Eurocities 2009”, na categoria Participação. No ano seguinte, a OCDE reconheceu o OP Lisboa enquanto uma das melhores iniciativas municipais de co-produção. E, em 2011, o Instituto Europeu da Administração Pública (EIPA), atribuiria um Certificado de Boas Práticas ao OP Lisboa, no âmbito dos Prémios do Sector Público Europeu (ESPA).

<sup>160</sup> A saber, as 14 áreas temáticas da 1ª edição do OP Lisboa, seriam: acção social; atendimento; cultura; desporto; educação e apoio à juventude; espaços públicos e espaços verdes; habitação; infra-estruturas viárias, trânsito e estacionamento; modernização; protecção ambiental e energia; saneamento e higiene urbana; segurança e protecção civil; turismo, comércio e promoção económica; urbanismo e reabilitação urbana.

<sup>161</sup> Nesta 1ª fase da 1ª edição do OP Lisboa, registaram-se 617 participações, das quais 580 (94%) foram publicadas no *site* do Orçamento participativo e as restantes 37 não foram divulgadas (6%). As razões pelas quais se optou por não colocar *online* algumas propostas, prendem-se com a falta de conteúdo das mesmas (nada foi preenchido no campo relativo à proposta), com a apresentação da mesma proposta em áreas diferentes ou com o não cumprimento das regras de utilização aceites pelos participantes registados. Terminado este período, procedeu-se ao apuramento dos resultados, seleccionando-se as 3 áreas para as quais foram apresentadas mais propostas. Verificou-se que: (1) infra-estruturas viárias, trânsito e estacionamento mereceu 123 propostas; (2) espaço público e espaços verdes contou com 122; (3) urbanismo e reabilitação urbana obteve 62. Estas 3 áreas registaram 53% das propostas, repartindo-se as restantes 47% pelas outras 11 áreas. De seguida, foi efectuada a análise técnica por parte dos serviços das 307 propostas provenientes das 3 áreas mais votadas, tendo sido transformadas em 132 projectos considerados executáveis.

<sup>162</sup> Na 2ª fase da 1ª edição do OP Lisboa, registaram-se 2.809 votos, 74% dos quais em projectos da área de Espaço Público e Espaço Verde, provenientes de 1.101 votantes. Os projectos relativos à área de Infra estruturas Viárias, Trânsito e Estacionamento mereceram o voto de 578 participantes (21% do total de votos) e os projectos respeitantes à Reabilitação Urbana totalizaram 148 votos (5% do total de votos).

<sup>163</sup> Os projectos vencedores da 1ª edição do OP Lisboa, seriam: 1) Construção de Pistas Cicláveis na Cidade de Lisboa (Estrutura Verde, Ambiente e Energia - 2 680 176,00 € - 244 votos); 2) Parque Urbano do Rio Seco 2ª Fase (Estrutura Verde, Ambiente e Energia - 600 000,00 € - 125 votos); 3) Acessibilidades para bicicletas (Infra estruturas Viárias, Mobilidade e Transportes - 500 000,00 € - 120 votos); 4) Criação de um Espaço Verde e Parque Infantil na Quinta dos Barros (Estrutura Verde, Ambiente e Energia - 350 000,00 € - 103 votos); 5) Corredor Verde: Ligação Parque Eduardo VII- Monsanto (Estrutura Verde, Ambiente e Energia - 1 000 000,00 € -100 votos).

Orçamento e Plano Anual de Actividades a ser submetido a discussão e aprovação da Assembleia Municipal de Lisboa.<sup>164</sup>

Foi igualmente desenvolvido, no espírito da “Carta de Princípios do Orçamento Participativo de Lisboa”<sup>165</sup> que contempla a avaliação e evolução permanentes do processo, a criação de um e-mail do OP especificamente para o envio de sugestões, reclamações ou qualquer informação, bem como a realização de um Inquérito de Avaliação, realizado entre os dias 12 e 26 de Janeiro de 2009<sup>166</sup>, tendo todos estes dados vindo a integrar o Relatório Final do Orçamento Participativo<sup>167</sup>, publicado pela CML em 2009, que teve como objectivo devolver informação aos participantes sobre todas as propostas apresentadas, assim como identificar os aspectos positivos, as dificuldades e as limitações do processo, no sentido de ultrapassar os desafios colocados.

A nível das sugestões recolhidas junto dos cidadãos, através do Inquérito de Avaliação referido, são de salientar as seguintes :

- A necessidade de definir melhor que tipo de propostas são elegíveis e informar o número de votos recolhidos por cada proposta;
- A possibilidade dos projectos terem uma descrição mais detalhada e incluir a sua calendarização;
- A falta de georeferenciação dos projectos;
- A melhoria do *site* com uma navegação mais acessível e clarificação da informação.

Igualmente, no relatório de avaliação atrás referenciado, seria proposto um conjunto de várias melhorias a serem implementadas na edição seguinte, entre as quais se destacam:

- Face às dificuldades demonstradas pelos cidadãos no enquadramento das propostas nas diversas áreas, é proposto que esta classificação deixe de constar do processo de apresentação de propostas.
- É recomendado igualmente não limitar a adaptação a projecto apenas das propostas oriundas das três áreas mais participadas, dado que tal poderá implicar que áreas menos relevantes do ponto de vista municipal, mas igualmente importantes, não passem à fase de votação.
- Dado que muitas das propostas apresentadas foram demasiado generalistas, não suficientemente bem formuladas ou fora do âmbito das competências da autarquia ou do orçamento municipal, propõe-se igualmente a organização de debates presenciais com o objectivo de esclarecer sobre o tipo de propostas elegíveis para o Orçamento Participativo. Recomendando-se ainda a definição de um conjunto de regras esclarecedoras do processo: as Normas de Participação do OP.
- Dado que os jovens entre os 18 e os 25 anos e a população com mais de 65 anos foram os grupos etários com menos participação no processo, propõe-se o desenvolvimento de estratégias para integração destes grupos na participação.
- A participação única e exclusivamente por via electrónica pode ser um factor de exclusão dos cidadãos com dificuldades no acesso às tecnologias informáticas, pelo que se reconhece a necessidade de promover mais apoio logístico e técnico à participação electrónica nas próximas edições do OP e articular o processo *online* com um processo de participação presencial.

<sup>164</sup> Na 3ª fase da 1ª edição do OP Lisboa, considerando a dificuldade em obter valores exactos, optou-se por aumentar em cerca de 130 mil Euros o valor afecto ao Orçamento Participativo (5.130.176 €), de modo a permitir a inclusão no Orçamento de 2009 da Câmara Municipal de Lisboa dos 5 projectos mais votados neste processo.

<sup>165</sup> Vide nota 97

<sup>166</sup> A Avaliação foi realizada através do *site* municipal, em duas vertentes: proactivamente, enviando um inquérito mais completo a todos os cidadãos que se registaram no OP, através do e-mail de registo; reactivamente, criando uma área no espaço do OP no *site* da CML, para resposta a um inquérito numa versão mais reduzida, para todos os cidadãos que pretendessem colaborar, apesar de não se terem registado no OP. No processo de Orçamento Participativo registaram-se 1.733 cidadãos, tendo sido obtidas 599 respostas, o equivalente a 34,5% de taxa de resposta no inquérito de avaliação que foi enviado aos participantes registados. Para além destas respostas, foram ainda recolhidas as sugestões e opiniões, numa versão mais sintética, que se destinou aos cidadãos não registados no OP, tendo 69 cidadãos preenchido este inquérito.

<sup>167</sup> <https://op.lisboaparticipa.pt/documentos/570289641780520900a7302d>

### 3.2.2. 2ª Edição: 2009/2010

Em 2009, a Câmara Municipal de Lisboa implementaria a 2ª edição do Orçamento Participativo (OP), mantendo-se o modelo delineado na “Carta de Princípios do Orçamento Participativo”<sup>168</sup>, aprovada em 2008, ao nível do seus destinatários e no seu faseamento, apenas com algumas alterações decorrentes da experiência com o primeiro ano do OP.

No que concerne ao faseamento, mantiveram-se assim as duas grandes fases de participação dos cidadãos: apresentação de propostas e votação em projectos. Todavia, em 2009 investiu-se ainda numa fase preparatória, que decorreu de Janeiro a Outubro, destinada a definir medidas que melhorassem operacionalmente os resultados do ano anterior, tendo sido organizados dois Seminários de Informação e Formação sobre o OP de Lisboa<sup>169</sup>, nos quais se abordaria ainda as diversas práticas de OP, a nível nacional e internacional.

O período de desenvolvimento do OP teria início só em Novembro, após a tomada de posse dos órgãos municipais resultante das Eleições Autárquicas ocorridas em 11 de Outubro de 2009, o que implicou o início do processo de OP 2009-2010 após esta data. Foram ainda introduzidas melhorias ao nível das funcionalidades e dos conteúdos das páginas do Orçamento Participativo no *site* da CML, nomeadamente permitindo a georeferenciação dos projectos submetidos a votação.

Em 2009, nesta 2ª edição, o ciclo da participação dos cidadãos desenvolver-se-ia de novo integralmente *online* e seria organizado em duas fases:

- 1ª fase (entre 12 e 29 de Novembro de 2009) – Nesta fase destinada à apresentação de propostas, abandonar-se-ia a definição de áreas prioritárias para investimento da Câmara e a possibilidade de o cidadão apresentar até três propostas. Os cidadãos puderam apresentar apenas uma proposta que considerassem prioritária para a cidade. O número de pessoas registadas no *site* do OP nesta 1ª fase seria de 1.003 e o número de propostas apresentadas seria de 533. Seguiu-se a análise técnica das propostas pelos serviços municipais e a adaptação das propostas consideradas válidas a projectos, tendo sido analisadas todas as propostas apresentadas, uma vez que não houve definição de áreas prioritárias.
- 2ª fase (entre 14 de Dezembro de 2009 e 15 de Janeiro de 2010) – No decorrer desta fase destinada à votação em projectos foi verificado que muitas propostas elegíveis não tinham sido adaptadas a projecto, tendo sido decidido suspender o processo de votação, a fim de permitir aos serviços municipais uma reapreciação de todas as propostas, tendo sido incorporados quase 100 novos projectos na lista a decisão, totalizando assim 200 projectos para serem submetidos à fase de votação<sup>170</sup>, que seria retomada em 30 de Dezembro de 2009 até dia 15 de Janeiro de 2010, e na qual se contabilizariam 5.955 votos. Concluída a fase de votação, foram seleccionados 12 projectos<sup>171</sup> e a Câmara Municipal de Lisboa promoveria a

<sup>168</sup> Vide nota 97

<sup>169</sup> Em 24 de Junho de 2009 realizou-se um Seminário de Formação para as Juntas de Freguesia da cidade, Associações e cidadãos em nome individual. Em 25 de Junho do mesmo ano realizou-se o Seminário de Formação para técnicos da Autarquia, que contou com a participação de representantes de todos os Serviços Municipais.

<sup>170</sup> A redução do número de propostas de 533 para um total de projectos de 200 deveu-se por um lado à fusão de propostas semelhantes e por outro à não adaptação ou rejeição das mesmas por parte dos serviços municipais. De notar que, em regra nesta 2ª edição do OP, a não adaptação de uma proposta a projecto justificou-se por algum dos seguintes motivos:

1. A matéria não é da competência da Câmara Municipal;
2. O calendário de execução do projecto é superior a 2 anos;
3. O montante do projecto é superior a 5 milhões de euros;
4. A proposta não é tecnicamente exequível;
5. A proposta conflitua com outros projectos municipais previstos ou em curso.
6. A proposta configura um pedido de apoio ou venda de serviço;
7. A proposta é muito genérica, não sendo possível a sua adaptação a projecto.

<sup>171</sup> Os projectos vencedores da 2ª edição do OP Lisboa, seriam: 1) 3ª Fase da Construção do Canil/Gatil Municipal em Monsanto (Ambiente Urbano / Outros - 375.000 € - 754 votos); 2) Centro Local de Base Local Cinema Europa (Cultura -

Apresentação Pública dos Projectos Vencedores do OP 2009/2010, numa sessão realizada nos Paços do Concelho no dia 18 de Janeiro de 2010.

Seguiu-se a fase de análise e avaliação desta 2ª edição, com a realização de reuniões técnicas da Equipa OP e a realização de um inquérito de avaliação realizado entre os dias 8 e 16 de Fevereiro de 2010 junto de todos os cidadãos registados, bem como de um inquérito disponível no *site* da CML, para todos os cidadãos interessados, mesmo que não tenham participado no OP.

No seguimento deste processo de avaliação seria elaborado um Relatório de Avaliação e Propostas de Melhoria, em Março de 2010<sup>172</sup>, no qual se analisariam os dados relativos à participação e aos participantes<sup>173</sup>, assim como se identificariam fragilidades e propostas que poderiam ajudar a ultrapassar aquelas dificuldades. Sendo ainda identificadas algumas potenciais inovações, que poderiam ser trabalhadas para implementação futura.

Assim, um dos aspectos a notar nesta edição do OP seria o incremento do número de votos mas também da participação dos cidadãos, individualmente ou de forma organizada, através de *blogs* e redes sociais, iniciando um fenómeno de auto-mobilização espontânea com vista ao *lobbying* de determinados projectos que se manteria ao longo de todas as edições seguintes.

Entre algumas das soluções propostas para combater as fragilidades apontadas, apresentar-se-ia um conjunto de propostas com potencial de desenvolvimento na edição seguinte do OP, tais como: a colocação de “Assembleias de Voto Electrónicas”; a utilização de um autocarro como Assembleia de Voto ambulante; a criação das Assembleias Participativas como forma complementar de debate, esclarecimento e apresentação de propostas; ou a realização de reuniões temáticas ou experiências-piloto em escolas para os alunos discutirem e apresentarem propostas para a cidade de Lisboa.

Apresentaram-se ainda um conjunto de propostas que poderiam ser trabalhadas para implementação futura, ainda que não existissem à altura condições para a sua aplicação imediata, surgindo já entre estas: a elaboração do “Lisboa Participa!”, enquanto um portal agregador das iniciativas de participação da CML (que se viria a iniciar em 2011 com o nome de “Portal da Participação”, como veremos mais à frente, e a consolidar anos mais tarde, em 2017, já com a designação primeiramente proposta); a abertura de um *Fab Lab* em Lisboa, enquanto espaço para criação de projectos e produtos e incentivando dinâmicas de inovação social (que viria a inaugurar, em 2013, no Mercado do Forno de Tijolo)<sup>174</sup>; ou a criação do Portal “Porta Aberta”, com vista à divulgação de informação sobre os projectos e regulamentos municipais, bem como os indicadores de gestão e estatísticas relacionadas com a actividade autárquica (que se viria a materializar, também anos mais tarde, nos módulos “Lisboa em Debate” e “Open Data Lx”, mais tarde renomeados de “Lisboa Aberta”, do já referido portal “Lisboa Participa”).

---

690.000 € - 475 votos); 3) Qualificação do Largo do Coreto (Espaço Público/Espaços Verdes - 600.000 € - 178 votos); 4) Recuperação e Beneficiação Escola EB1 Manuel Teixeira Gomes (Educação e Juventude - 240.000 € - 137 votos); 5) Praça João Bosco (Espaço Público/ Espaços Verdes - 350.000 € - 127 votos); 6) Incubadora de Empresas [que se viria a materializar na “Start Up Lisboa”] (Promoção Económica - 1.000.000 € - 123 votos); 7) Alargamento das faixas Bus, permitindo a circulação de bicicletas (Infra-estruturas Viárias, Trânsito e Mobilidade - 700.000 € - 114 votos); 8) Melhoria das condições da tomada e largada de passageiros junto às escolas: Liceu Francês, Doroteias, Sagrado Coração de Jesus, Colégio Moderno, Externato Maristas (Infra-estruturas Viárias, Trânsito e Mobilidade - 250.000 € - 114 votos); 9) Pop Up Lisboa 2010 (Cultura - 30.000 € - 95 votos); 10) Sistemas de Iluminação Sustentável da via pública Bairro das Novas Nações (Protecção Ambiental e Energia - 500.000 € - 89 votos); 11) Reforço da limpeza de cartazes/graffitis nos bairros históricos (Reabilitação Urbana - 150.000 € - 77 votos); 12) Festival de Net Audio de Lisboa (Cultura - 50.000 € - 74 votos).

<sup>172</sup> <https://op.lisboaparticipa.pt/documentos/570372861780520900a7302e>

<sup>173</sup> Comparando os dados de 2009 com os dados de 2008, verificamos que, globalmente, a participação no OP Lisboa aumentou em 2009. Este aumento verificou-se quer em termos de cidadãos meramente registados no *site* do OP, quer em termos de participantes que apresentaram propostas, quer em termos de participantes que efectivamente votaram nos projectos. O que também significou um aumento do número de propostas analisadas pelos serviços, do número de projectos submetidos a votação, do número de áreas de actividade que constituiu o leque de opções a votação e do valor global dos projectos disponíveis para votação.

<sup>174</sup> <http://fablablisboa.pt>

### 3.2.3. 3ª Edição: 2010/2011

Em 2010, a CML organizaria a 3ª edição do OP Lisboa, sendo este o primeiro ano em que foi possível realizar um ciclo regular do OP, depois de dois anos com um ciclo relativamente condensado. Foi igualmente actualizado o processo do Orçamento Participativo, mantendo o modelo delineado, mas simplificando o mesmo, intensificando os mecanismos de participação presencial e *online*, e aprofundando o princípio da prestação de contas aos cidadãos através da disponibilização de informação sobre o estado de execução dos projectos mais votados.

Foi ainda actualizado o ciclo da participação, que passaria a consistir no seguinte:

- 1ª fase (Janeiro a Março): avaliação do ano anterior, preparação do novo ciclo com a definição da verba a afectar ao OP, dos procedimentos e critérios do OP e do quadro de mecanismos de participação, em colaboração com as Juntas de Freguesia;
- 2ª fase (Abril a Junho): divulgação pública do processo, consulta alargada para recolha de propostas concretas, através da *internet* e por meios presenciais, nomeadamente Assembleias Participativas e Sessões Temáticas;
- 3ª fase (Julho a Setembro): análise técnica fundamentada das propostas pelos serviços da Câmara Municipal de Lisboa, elaboração e apresentação pública dos projectos a submeter a votação;
- 4ª fase (Outubro): Votação dos projectos;
- 5ª fase (Novembro - Dezembro): Apresentação pública dos resultados; incorporação dos projectos votados na proposta de plano de actividades e orçamento da Câmara Municipal de Lisboa.

A par com a manutenção das principais opções de fundo, entre outras, seriam introduzidas as seguintes inovações:

- Foi realizada uma fase prévia de reuniões com as Juntas de Freguesia e com os interlocutores internos do OP, a fim de esclarecer dúvidas, colher sugestões e preparar operacionalmente o processo;
- Foi criado um *site* específico para o OP, com mais funcionalidades, mais informativo e mais amigável;
- Realizaram-se 4 Sessões Temáticas<sup>175</sup> e 8 Assembleias Participativas em vários locais da cidade<sup>176</sup>, onde os cidadãos, reunidos em grupos de trabalho, discutiram e

<sup>175</sup> As Sessões Temáticas realizaram-se nas seguintes datas e locais:

- 2010-06-01 – Assembleia Participativa das Crianças na Escola 2,3 de Marvila;
- 2010-06-08 – Sessão Temática com as Universidades da 3a Idade no Centro Paroquial de S. Domingos de Benfica;
- 2010-06-09 – Sessão Temática com Estudantes no Instituto Superior Técnico;
- 2010-06-16 – Sessão Temática com as IPSS no Auditório dos Serviços Sociais.

<sup>176</sup> As Assembleias Participativas realizaram-se nas seguintes datas e locais:

- 2010-05-27 – 1ª Assembleia Participativa (AP1); Marvila; Sta Maria dos Olivais; Salão de Festas do Vale Fundão - 17h30;
- 2010-05-31 – 2ª Assembleia Participativa (AP2); Benfca; S. Domingos de Benfca; Carnide; Edifício da JF Carnide Largo das Pimenteiras - 18h30;
- 2010-06-08 – 3ª Assembleia Participativa (AP3); Santa Isabel; Lapa; Santos-o-velho; São Mamede; Mercês; Santa Catarina; São Paulo; Encarnação; Santa Justa; Sacramento; Mártires; São Nicolau; Santo Condestável; Prazeres; Coração de Jesus; Socorro; Mercado da Ribeira - 18h30;
- 2010-06-14 – 4ª Assembleia Participativa (AP4); Lumiar; Ameixoeira; Charneca; ADFA – Assoc. Deficientes das Forças Armadas - 18h30;
- 2010-06-17 – 5ª Assembleia Participativa (AP5); Campo Grande; São João de Brito; Alvalade; São João de Deus; Nossa Senhora de Fátima; Campolide; Alto do Pina; S. Sebastião da Pedreira; Casa do Concelho de Tomar - 18h30;
- 2010-06-21 – 6ª Assembleia Participativa (AP6); Beato; Penha de França; Anjos; Pena; São João; São Jorge de Arroios; Salão da JF de S. João - 18h30;
- 2010-06-23 – 7ª Assembleia Participativa (AP7); Santa Maria de Belém; São Francisco Xavier; Ajuda; Alcântara; Junta de Freguesia de Alcântara - 18h30;
- 2010-06-24 – 8ª Assembleia Participativa (AP8); São Cristóvão e São Lourenço; Madalena; Castelo; Santiago; Sé; São Miguel; Graça; São Vicente de Fora; Santo Estêvão; Santa Engrácia; São José; Voz do Operário - 18h30;

apresentaram propostas. Cada cidadão podia participar e apresentar até 2 propostas em formato de papel, propostas essas que integrariam a lista global de propostas OP desde que reunissem a aprovação de pelo menos metade dos cidadãos presentes em cada grupo;

- Foi criado um período para reclamação sobre a lista provisória de projectos, que decorreu na segunda quinzena de Setembro de 2010. As reclamações foram alvo de análise pelos serviços municipais, após a qual, foi publicada a lista definitiva de projectos submetidos a votação a partir de dia 1 de Outubro de 2010<sup>177</sup>.
- Foi disponibilizado o “Autocarro OP”, equipado com computadores com acesso à *internet*, nas fases de apresentação de propostas e de votação, onde funcionários da CML prestaram informação e deram apoio à apresentação de propostas e à votação. O autocarro foi visitado por um total de 1.199 munícipes.

Das 927 propostas apresentadas (435 *online* e 492 nas Assembleias Participativas) e analisadas pelos serviços técnicos da Câmara, durante o período de 1 de Julho a 15 de Setembro de 2010, resultaram 291 projectos submetidos a votação tendo como base 395 propostas.

O processo de votação seria realizado *online*, porém para tentar evitar situações de exclusão na edição desse ano seriam realizadas 4 Assembleias de Voto<sup>178</sup>, onde estiveram presentes funcionários do Município para apoiar os cidadãos com dificuldades para aceder à *internet*, e também circulou pela cidade o Autocarro OP já referido, que contou com a presença de funcionários da CML com o mesmo objectivo.

Concluída a fase de votação, na qual se contabilizariam 11.570 votos (dos quais, 313 nas Assembleias de Voto e 87 no Autocarro OP), seriam escolhidos 7 projectos<sup>179</sup> e promovida pela CML a Apresentação Pública dos Projectos Vencedores do OP 2010-2011, numa sessão realizada nos Paços do Concelho no dia 5 de Novembro de 2010.

A fase de análise e avaliação do OP 2010-2011 contou, como nas edições anteriores, com a realização de um inquérito de avaliação realizado entre os dias 6 e 17 de Dezembro de 2010, junto de todos os cidadãos registados. Esteve ainda disponível no *site* da CML um inquérito destinado a todos os cidadãos interessados em colaborar na avaliação do OP, mesmo sem terem participado no processo. Dos 12.805 cidadãos registados responderam 2.363 o que corresponde a uma taxa de resposta de cerca de 18,45%.

Tal como desde o primeiro OP, no final do ciclo foi elaborado um Relatório de Avaliação OP 2010-2011 e Propostas para o OP 2011-2012<sup>180</sup>, no qual numa primeira parte se analisaram os dados relativos à participação e aos participantes<sup>181</sup> e, numa segunda parte, as propostas de melhoria a partir dos contributos dos cidadãos e dos interlocutores dos diversos serviços

<sup>177</sup> Durante o período para reclamação, que decorreu de 15 a 25 de Setembro, foram recebidas 49 reclamações, das quais resultaram 5 novos projectos e 4 propostas foram incluídas em projectos já existentes.

<sup>178</sup> As Assembleias de Voto realizaram-se nas seguintes datas e locais:

- 2010-10-20 – 1ª Assembleia de Voto (AV1); Junta de Freguesia de Benfica;
- 2010-10-22 – 2ª Assembleia de Voto (AV2); Junta de Freguesia de Santo Estêvão;
- 2010-10-27 – 3ª Assembleia de Voto (AV3); Junta de Freguesia de Santa Maria de Belém;
- 2010-10-29 – 4ª Assembleia de Voto (AV4); Escola Eça de Queiroz;

<sup>179</sup> Os projectos vencedores da 3ª edição do OP Lisboa, seriam: 1) Criação de um Campo de Rugby Municipal na cidade de Lisboa (Desporto - 900.000 € - 730 votos); 2) Parque Urbano do Rio Seco – 3ª fase (Espaço Público e Espaços Verdes - 1.000.000 € - 714 votos); 3) Requalificação da Envolvente da Igreja de Santa Clara (Espaço Público/Espaços Verdes - 250.000 € - 600 votos); 4) Centro de Actividades Intergeracionais – Quinta da Bela Flor (Acção Social - 250.000€ - 520 votos); 5) Requalificação e Cobertura do Espaço Desportivo existente no Bairro do Cabrinha (Desporto - 300.000 € - 506 votos); 6) Casa Destinada a Mães [pós-parto] (Acção Social - 800.000 € - 473 votos); 7) Quinta do Bom Nome (Espaço Público/Espaços Verdes - 1.000.000 € - 408 votos).

<sup>180</sup> <https://op.lisboaoparticipa.pt/documentos/570373021780520900a7302f>

<sup>181</sup> Comparando os dados de 2010 com os dados das edições anteriores, verificamos que, globalmente, a participação no OP aumentaria nesta edição. Este aumento verificou-se quer em termos de cidadãos registados no *site* do OP, quer em termos de participantes que apresentaram propostas, quer em termos de participantes que efectivamente votaram nos projectos. O que também significou um aumento do número de propostas analisadas pelos serviços, do número de projectos submetidos a votação, do número de áreas de actividade que constituiu o leque de opções a votação e do valor global dos projectos disponíveis para votação.

municipais, entre as quais se elencam:

- Realizar Assembleias temáticas, orientadas para públicos-alvo etários específicos (população sénior, crianças e jovens) ou para temas concretos.
- Realizar um projecto-piloto de “OP Escolar”
- Adoptar o OP numa das empresas municipais, de acordo com a metodologia a definir com os gabinetes de Vereação responsáveis.
- Criar uma Equipa OP, devidamente formalizada por despacho publicado em Boletim Municipal.

De notar que, entre os anexos apresentados no final do documento, se encontraria pela primeira vez o ponto de situação de todos os projectos das três edições anteriores do OP, numa lógica de prestação de contas deste mecanismo de participação pública.

### 3.2.4. 4ª Edição: 2011/2012

De novo, em 2011, a CML organizaria mais um OP Lisboa, a sua 4ª edição, e de igual modo com algumas alterações, tendo sido revistas as respectivas Normas de Participação<sup>182</sup>, desta vez no referente ao Ciclo da Participação, que decorreria entre 1 de Março e 30 de Setembro de 2011, de acordo com as fases seguintes:

- 1ª fase (Janeiro e Fevereiro de 2011): avaliação do ano anterior, preparação do novo ciclo com a definição da verba a afectar ao OP, dos procedimentos e critérios do OP e do quadro de mecanismos de participação, em colaboração com as Juntas de Freguesia;
- 2ª fase (1 de Março a 30 de Abril de 2011): divulgação pública do processo, consulta alargada para recolha de propostas concretas, através da *internet* e por meios presenciais, nomeadamente Assembleias Participativas Territoriais e Assembleias Participativas Extraordinárias;
- 3ª fase (Maio a Agosto de 2011): análise técnica fundamentada das propostas pelos serviços da Câmara Municipal de Lisboa, elaboração e apresentação pública dos projectos a submeter a votação;
- 4ª fase (1 a 30 de Setembro de 2011): Votação dos projectos;

Durante os meses de Março e Abril de 2011, os cidadãos puderam assim apresentar as suas propostas, tanto *online* como presencialmente, nas 5 Assembleias Participativas Territoriais, organizadas em locais diferenciados da cidade<sup>183</sup>, e nas 4 Assembleias Participativas Extraordinárias<sup>184</sup>, de natureza temática, onde os cidadãos, reunidos em mesas de trabalho, discutiram e apresentaram as suas propostas. Cada cidadão podia participar e apresentar até 2 propostas em formato papel, que integrariam a lista global de Propostas.

<sup>182</sup> <https://op.lisboaparticipa.pt/documentos/5a329d512fced70009af4808>

<sup>183</sup> As Assembleias Participativas Territoriais realizaram-se nas seguintes datas e locais:

- 2011-03-31 – 1ª Assembleia Participativa (AP1), no Salão da Sociedade Filarmónica União Capricho e Olivallense, na Freguesia de Santa Maria dos Olivais;
- 2011-04-07 – 2ª Assembleia Participativa (AP2), no Auditório da Junta de Freguesia de São João de Deus
- 2011-04-14 – 3ª Assembleia Participativa (AP3); no Ginásio da Junta de Freguesia de Benfca;
- 2011-04-20 – 4ª Assembleia Participativa (AP4); na Voz do Operário, na Freguesia de São Vicente de Fora;
- 2011-04-28 – 5ª Assembleia Participativa (AP5); na Junta de Freguesia de Santa Maria de Belém

<sup>184</sup> As Assembleias Participativas Extraordinárias realizaram-se nas seguintes datas e locais:

- 2011-04-06 – Assembleia Participativa com Estudantes do Ensino Superior, na Reitoria de Lisboa;
- 2011-04-16 – Beta Talk, seguido de um Beta-Picnic, com empreendedores e suas famílias, no Parque Eduardo VII;
- 2011-04-19 – Assembleia Participativa dedicada à comunidade criativa, designada LisBOA IDEIA, no MUDE;
- 2011-04-20 – Assembleia Participativa, no Bairro da Boavista.

Esta edição do OP apresentaria ainda mais uma inovação, um *site* dedicado à participação denominado “Portal da Participação” — que viria a dar origem ao actual “Lisboa Participa”, tal como já analisado neste capítulo, e que na altura consistia numa plataforma *online* mais simplificada, que apenas detinha os separadores do “Orçamento Participativo”, da “Agenda Local 21”, da “Smart Lx” (reformulado mais tarde para “Open Data Lx” e posteriormente para “Lisboa Aberta”) e “Lisboa em Debate” (igualmente reformulado em 2017).



Figura 3.9. Portal da Participação

[Fonte: Relatório de Avaliação do OP 2011-2012

(<https://op.lisboaparticipa.pt/documentos/5703739b1780520900a73030>)]

Durante a fase de análise de propostas, ou seja, entre Maio e Julho de 2011, deu-se a reestruturação orgânica da CML na qual foi criada uma divisão com responsabilidades sobre as matérias de participação — a Divisão de Inovação Organizacional e Participação (DIOP) — que assumiu a responsabilidade técnica do OP a partir desse momento.

Das 808 propostas apresentadas (391 *online* e 417 nas Assembleias Participativas) e analisadas pelos serviços técnicos da CML, resultaram 228 projectos submetidos a votação, tendo como base 372 propostas.

Após o período de reclamações<sup>185</sup> decorreu, durante Setembro de 2011, o período de votação que seria exclusivamente *online*, mantendo-se porém a prática de organizar Assembleias de Voto<sup>186</sup> para evitar situações de exclusão, num total de 5 sessões e com a presença de colaboradores da CML, para apoiar os cidadãos com dificuldades em aceder à *internet*.

<sup>185</sup> Após a publicação da Lista Provisória de Projectos OP 2011|2012 a submeter a votação, os cidadãos tiveram a possibilidade de apresentar reclamações, entre 18 e 22 de Julho, as quais foram devidamente apreciadas pelos serviços municipais. Durante este período foram recebidas 28 reclamações e da apreciação feita pelos serviços municipais, resultou a adaptação de 13 propostas a projectos, tendo 5 propostas sido agregadas a projectos já existentes.

<sup>186</sup> As Assembleias de Voto realizaram-se nas seguintes datas e locais:

- 2011-09-15 – 1ª Assembleia de Voto (AV1); Junta de Freguesia da Ameixoeira;
- 2011-09-21 – 2ª Assembleia de Voto (AV2); Paços do Concelho;
- 2011-09-22 – 3ª Assembleia de Voto (AV3); Junta de Freguesia de Santa Maria dos Olivais;
- 2011-09-28 – 4ª Assembleia de Voto (AV4); Junta de Freguesia de São João de Deus;
- 2011-09-29 – 5ª Assembleia de Voto (AV4); Junta de Freguesia de Carnide;

Foi criado ainda um Balcão de Apoio à Votação na entrada do Edifício Central do Campo Grande, durante a última semana de votação, entre 23 e 30 de Setembro de 2011, enquanto reforço no apoio à votação nesta edição do OP, tanto a nível interno como externo.

O processo de votação decorreu durante todo o mês de Setembro de 2011, registando-se 17.887 votos, o que representa um aumento de cerca de 55% no número de votantes. Dos votos registados 17.501 foram recebidos *online*, tendo os restantes origem nas Assembleias de Voto, sendo que o Balcão de Apoio no Campo Grande registou cerca de 60% dos votos recolhidos em todo o universo de Assembleias de Voto.

Esta 4ª edição — que elegeria 5 projectos vencedores<sup>187</sup> — encerraria no Salão Nobre dos Paços do Concelho, em 7 de Outubro de 2011, com a Apresentação Pública dos Projectos Vencedores do OP.

A experiência decorrente dos anos anteriores, as sugestões recebidas pelos cidadãos e representantes da sociedade civil em geral e a avaliação feita, determinaram a manutenção de alguns procedimentos, a alteração de outros e introdução de algumas inovações. Assim, tal como em anos anteriores, seria produzido um Relatório de Avaliação do OP 2011-2012<sup>188</sup>, no qual seriam analisados os dados da edição em apreço<sup>189</sup>, assim como efectuado um ponto de situação global da execução dos vários projectos do OP, ou identificados aspectos a melhorar e dadas sugestões várias para as edições seguintes, tais como:

- Criar um Balcão do Orçamento Participativo, para entrega de propostas;
- Permitir apenas uma proposta por proponente, nas Assembleias Participativas;
- Aumentar o controlo sobre a identidade dos participantes, exigindo o NIF como medida de verificação;
- Organizar uma festa de lançamento de cada edição do OP.

Foi ainda levado a cabo, pela primeira vez, o projecto-piloto “OP Escolar”, na escola EB 2, 3 de Marvila, com 4 turmas do 8º Ano, que levariam à realização de três sessões de informação sobre o OP Escolar, assim como à apresentação e discussão final das propostas<sup>190</sup> com o Executivo Camarário. O instrumento do “OP Escolar”, que duraria até 2014 e teria ainda mais três edições, seria no entanto uma iniciativa de âmbito limitado em termos territoriais e financeiros, e sobre a qual — para além da referência que se encontraria no Relatório de Avaliação do OP 2011-2012 — não constaria mais nenhuma informação em nenhum dos relatórios de avaliação das edições posteriores, nem em qualquer outro documento de suporte do OP.

<sup>187</sup> Os projectos vencedores da 4ª edição do OP Lisboa, seriam: 1) Há Vida na Mouraria (Acção Social + Cultura + Educação e Juventude + Turismo, Comércio e Promoção Económica - 1.000.000 € – 1779 votos); 2) Alameda da Cidade Universitária (Espaço Público e Espaço Verde + Infra estrutura Viárias, Trânsito e Mobilidade - 800.000 € – 1672 votos); 3) Construção de Parques de Estacionamento na Freguesia de Benfca (Infra estrutura Viárias, Trânsito e Mobilidade - 1.000.000 € - 1568 votos); 4) Implementação do Parque Urbano do Rio Seco – 4ª Fase (Espaço Público e Espaço Verde - 800.000 € - 1539 votos); 5) Parque Urbano do Vale da Ameixoeira (Espaço Público e Espaço Verde - 1.000.000 € - 1053 votos).

<sup>188</sup> <https://op.lisboaparticipa.pt/documentos/5703739b1780520900a73030>

<sup>189</sup> Comparando os dados de 2011 com os dados das edições anteriores, verificamos que, globalmente, a participação no Orçamento Participativo aumentou em 2011. Este aumento verificou-se quer em termos de cidadãos registados no Portal da Participação, quer em termos de participantes que votaram nos projectos. Apenas o número de propostas apresentadas apresentou uma ligeira diminuição na 4ª edição, fruto de uma maior mobilização colectiva dos cidadãos, traduzida na apresentação conjunta de algumas propostas consideradas estratégicas para algumas áreas territoriais ou para alguns segmentos da população.

<sup>190</sup> Os alunos da Escola EB 2, 3 de Marvila, no âmbito do projecto-piloto “OP Escolar” (OPE), apresentaram um total de 74 propostas, 37 das quais diziam respeito ao Desporto. Das 74 propostas apresentadas resultaram 16 projectos, fruto de 50 propostas aprovadas. De seguida foi organizada uma fase de debate entre os alunos, a decorrer exclusivamente *online* no Portal da Participação, assim como posteriormente uma fase de votação nos projectos. O projecto vencedor da 1ª Edição do OPE seria um Campo de PaintBall, na Mata D. Dinis, em Lisboa.

### 3.2.5. 5ª Edição: 2012/2013

Durante 2012, decorreria a 5ª edição do OP Lisboa e com vista a comemorar este facto a CML decidiu abrir no final do ano anterior um concurso de ideias para uma nova imagem do OP, ou seja, os cidadãos foram “chamados” a conceber e a escolher o novo logótipo do OP Lisboa. Foram apresentadas 260 propostas, das quais foram seleccionadas 5 por um júri de profissionais na área do design, tendo a proposta vencedora sido escolhida pelos cidadãos via *Facebook* e implementada nesta edição.

Por outro lado, alegando restrições orçamentais decorrentes da conjuntura económico-financeira do país à altura, a CML decidiu diminuir o montante global do OP de 5 para 2,5 milhões de euros, valor que se manteve desde então até hoje. Todavia, com o objectivo de compensar esta redução de verba e tentar não diminuir o número de projectos a serem aprovados, seriam criados 2 grupos de Projectos OP: um para projectos com valor até 150.000€; e um para projectos com valor entre os 150.000€ e os 500.000€. Ou seja, garantindo que os projectos de menor valor tivessem representatividade num panorama normalmente dominado por obras infra estruturais e de grandes montantes de investimento.

Foram igualmente, como em edições anteriores, introduzidas alterações no processo, pelo que nesta edição do OP seriam ainda implementadas as seguintes modificações:

- Alargamento dos prazos para cada uma das fases do Ciclo OP 2012/2013;
- Diversificação de iniciativas presenciais, a par de iniciativas de cariz territorial, com um enfoque especial em iniciativas ligadas a sectores relacionados com as áreas criativas, inovadoras e *cowork*;
- Criação de um mural gigante na fachada do MUDE, com *post-it's* coloridos com ideias e sugestões sobre Lisboa, escritos por cidadãos nacionais e estrangeiros<sup>191</sup>.



Figura 3.10. Mural de *Post-it's* no MUDE – Museu do Design e da Moda de Lisboa

[Fonte: Relatório de Avaliação do OP 2012-2013

(<https://op.lisboaparticipa.pt/documentos/570373c01780520900a73031>)]

<sup>191</sup> Na fachada do MUDE – Museu do Design e da Moda de Lisboa, foi instalado durante esta edição um mural gigante constituído por mais de 55 mil *post-it's*, junto do qual se encontrava um posto onde os cidadãos podiam apresentar as suas propostas ao OP.

A 5ª edição do OP Lisboa, OP 2012/2013, decorreria assim entre 1 de Abril e 31 de Outubro de 2012, com o ciclo de participação seguinte, igualmente actualizado:

- 1ª fase – Período de Preparação (Janeiro a Março de 2012): avaliação do ano anterior, preparação do novo ciclo e aprovação da verba a afectar ao OP;
- 2ª fase – Período de Execução (1 de Abril a 31 de Maio de 2012): divulgação do OP e apresentação de propostas;
- 3ª fase – Período de Análise (1 de Junho a 31 de Agosto de 2012): análise técnica das propostas e formulação dos projectos; elaboração e apresentação de lista provisória de projectos a submeter a votação;
- 4ª fase – Período de Reclamações e Respostas (1 a 16 de Setembro de 2012): possibilidade de os cidadãos reclamarem através de email OP de 1 a 9 de Setembro; serviços analisam reclamações e resposta é dada até 16 de Setembro;
- 5ª fase – Período de Votação (17 de Setembro a 31 de Outubro de 2012): votação dos projectos;
- 6ª fase – Período de Avaliação (Novembro/Dezembro 2012): apresentação pública dos resultados; integração dos projectos no Plano de Actividades e Orçamento; análise do processo e relatório final.

A fase de apresentação de propostas do OP decorreu de 1 de Abril a 31 de Maio de 2012, período findo o qual se contabilizaram 659 propostas. As propostas foram apresentadas, de acordo com as Normas de Participação em vigor<sup>192</sup>, através da *internet* (371 propostas), ou em formulário próprio nas Assembleias Participativas de carácter temático (288 propostas), que decorreram em vários locais da cidade<sup>193</sup>, com o objectivo de captar a participação de públicos-alvo específicos, mas ao mesmo tempo abertas a todos os cidadãos. Após a análise dos serviços, as propostas que reuniram as condições de elegibilidade foram adaptadas a projecto e integraram a lista provisória de projectos, cuja publicação deu início ao período de reclamações<sup>194</sup>. Seriam assim colocadas à votação, nesta edição, 231 projectos, sendo 138 de maior dimensão e 93 projectos de menor dimensão.

Decorrente da divisão em dois grupos de projectos, com a afetação de 1,5 milhões de euros para um primeiro conjunto de projectos de valor igual ou inferior a 150.000 euros, e de 1 milhão de euros para um segundo conjunto de projectos de valor igual ou inferior a 500.000, os cidadãos tiveram, nesta edição do OP, possibilidade de usar dois votos, um por cada conjunto de projectos.

Na edição 2012/2013 do OP Lisboa continuou a privilegiar-se o processo de votação *online*, contudo, e continuando a sua estratégia de apoiar a votação e, sobretudo, tentando garantir a todos a possibilidade de votar nos projectos que considerassem prioritários para a cidade, manteve-se a realização de Assembleias de Voto<sup>195</sup>, com a assistência da Equipa OP, nas

<sup>192</sup> <https://op.lisboaparticipa.pt/documentos/5a329d0c2fced70009af4807>

<sup>193</sup> As Assembleias Participativas realizaram-se nas seguintes datas e locais:

- 2 de Maio de 2012 | Residentes do Bairro da Boavista | Salão Paroquial de São José – Bairro da Boavista
- 15 de Maio de 2012 | Criativos | The Independente
- 16 de Maio de 2012 | Dar voz à diferença | Associação de Deficientes das Forças Armadas - ADFA
- 22 de Maio de 2012 | Cowork Lisboa | Lx Factory
- 23 de Maio de 2012 | Estrangeiros em Lisboa | Pensão Amor
- 25 de Maio | Lisboa em viagem | Sala do Arquivo dos Paços do Concelho

<sup>194</sup> Durante este período foram recebidas 29 reclamações. Relativamente às reclamações sobre a rejeição das propostas 60% diziam respeito a pedidos de apoio e a propostas incompatíveis com projectos da CML para o espaço em questão, 30% em ambos os casos. Das reclamações recebidas duas tinham fundamento válido, e foram revertidas para projecto.

<sup>195</sup> As Assembleias de Voto realizaram-se nas seguintes datas e locais:

- 23 de Outubro | Grupo Desportivo da Graça
- 24 de Outubro | Junta de Freguesia de S. Cristóvão e S. Lourenço
- 25 de Outubro | Escola Marquesa de Alorna
- 26 de Outubro | Spacio Shopping | Olivais Sul
- 26 de Outubro | Lisbon Week | Miradouro de S. Pedro de Alcântara
- 30 de Outubro | Junta de Freguesia das Mercês

quais se recolheriam presencialmente 454 votos.

O processo de votação decorreu entre 17 de Setembro e 31 de Outubro de 2012, tendo-se registado 29.911 votos, o que aparentemente representaria um aumento de cerca de 60% no número de votos relativamente à anterior edição com 17.887 votos, porém como cada cidadão passou a dispor de dois votos, na realidade tal não correspondeu a um aumento significativo do número de votantes, ainda que este consista de um dado de difícil contabilização, dado que nem todos os participantes utilizariam os dois votos disponíveis. Dos 29.911 votos, 18.825 seriam em 138 projectos de maior dimensão<sup>196</sup> e 11.086 em 93 projectos de menor dimensão<sup>197</sup>. O projecto mais votado recebeu 2.623 votos, enquanto que o homólogo da edição anterior totalizou 1.779 votos. Dos 15 projectos vencedores<sup>198</sup>, 2 deles seriam até 150.000€ e 13 deles entre 150.000€ e 500.000€, representando no seu total um investimento de 2,375 milhões de euros. Os projectos vencedores da 5ª edição do Orçamento Participativo seriam apresentados no dia 7 de Novembro de 2012, no Salão Nobre dos Paços do Concelho, reunindo os proponentes das diferentes propostas a concurso nesta edição.

Todavia nesta edição, ao contrário dos anos anteriores — e apesar de publicado o Relatório de Avaliação do OP 2012-2013<sup>199</sup>, no qual seria analisado o ciclo da edição em apreço<sup>200</sup> — não seria realizado nem um ponto de situação da execução dos vários projectos, nem dadas quaisquer sugestões de melhoria para as edições seguintes, terminando com esta boa prática que constava em todos os relatórios anteriores (sendo que, no que se refere à temática das sugestões de melhorias, esta não viria a constar em nenhum dos relatórios das edições seguintes até hoje, ainda que a temática do ponto de situação da execução dos projectos viesse a ser retomada anos mais tarde, na 9ª edição do OP). Denotando, desde logo, o aparecimento de uma das patologias que se viriam a instalar neste processo participativo — a dificuldade de manter uma eficaz taxa de implementação dos projectos aprovados — e que abordaremos com mais detalhe no próximo capítulo deste trabalho de investigação.

---

Com a mesma finalidade estiveram disponíveis dois computadores em regime *self-service* na entrada do Edifício Central do Campo Grande, onde quer os colaboradores da CML, quer os cidadãos que se deslocavam ao edifício para tratar de qualquer assunto, podiam votar nos projectos que consideravam prioritários para a cidade, estando a Equipa OP disponível para prestar o apoio que fosse necessário.

<sup>196</sup> No grupo dos projectos de maior dimensão 73% diziam respeito às áreas da qualidade do ambiente, do conforto e acessibilidade dos espaços públicos (49 % Espaços Públicos e Espaços Verdes; 24 % Infra estruturas, Trânsito e Mobilidade), relevância essa bem patente no 2º projecto vencedor, “Lisboa Acessível”, que obteve 2.079 votos, ou seja, 11% do total dos votos desta edição. Ao nível da distribuição territorial, estes projectos encontravam-se localizados em diversos bairros da cidade, o que demonstraria um interesse dos cidadãos na implementação de projectos locais e de maior investimento. Um terço dos projectos contemplaria a plantação de árvores e a criação ou reabilitação de jardins, ao qual se somariam 15% referentes a parques infantis (reabilitação ou criação). Os restantes projectos diriam respeito a toda a cidade e repartir-se-iam entre o melhoramento da acessibilidade pedonal e dos percursos em geral e o desenvolvimento de ciclovias. Neste grupo dos projectos contabilizar-se-iam 18.825 votos, tendo obtido os dois projectos vencedores 25% do total com 4.702 votos. Os dois projectos vencedores representariam um investimento de 900 000 euros.

<sup>197</sup> No grupo dos projectos de menor dimensão encontravam-se 93 projectos em áreas diversificadas, dizendo 44% respeito a toda a cidade e referindo-se principalmente à dinamização turística, cultural e económica de Lisboa como capital europeia e 34% respeitando às temáticas da qualidade do ambiente, do conforto e acessibilidade dos espaços públicos, e de acompanhamento da mobilidade ciclista (Espaços Públicos e Espaços Verdes; Infra estruturas, Trânsito e Mobilidade). Os restantes projectos focalizar-se-iam em acções sociais de apoio às populações de menores recursos (reabilitação urbana, hotel social, apoio escolar e 1ª infância). Neste grupo de projectos contabilizar-se-iam 11.086 votos, obtendo o projecto vencedor 15% do total com 1.729 votos.

<sup>198</sup> Os projectos vencedores da 5ª edição do OP Lisboa, seriam na categoria entre 150.000€ e 500.000€: 1) Centro de Inovação da Mouraria (400.000 € - 2.623 votos); 2) Lisboa Acessível (500.000 € - 2.079 votos). E na categoria de projectos até 150.000€: 1) A Casa da Mobilidade da Mouraria (150.000 € - 1.729 votos); 2) Estudo de ordenamento viário da Rua de Campolide (150.000 € - 1.265 votos); 3) Parque infantil da Quinta da Luz (100.000 € - 620 votos); 4) Rocódromo indoor (150.000 € - 612 votos); 5) Requalificação integrada do Largo da Graça e Rua Voz do Operário (120.000 € - 509 votos); 6) Parede de escalada no Vale do Silêncio (150.000 € - 449 votos); 7) Lisboa wi fi (150.000 € - 417 votos); 8) Monumento a José Afonso (45.000 € - 395 votos); 9) Requalificação de via pública - Quinta da Luz (130.000 € - 355 votos); 10) Passaporte escolar + (150.000 € - 289 votos); 11) Aplicações para smartphones (100.000 € - 289 votos); 12) O Passeio da Amália (5.000 € - 272 votos); 13) Campos de basquetebol de rua na frente ribeirinha (75.000 € - 221 votos).

<sup>199</sup> <https://op.lisboaparticipa.pt/documentos/570373c01780520900a73031>

<sup>200</sup> Comparando os dados de 2012 com os dados das edições anteriores, verificamos que, em termos globais, regista-se um aumento contínuo e exponencial do número de participantes nos 5 anos do Orçamento Participativo. O número de projectos sujeitos a votação aumentou, assim como o número de projectos vencedores, enquanto que o número de propostas apresentadas apresentou uma ligeira diminuição na 5ª edição, assim como foi reduzido para cerca de metade o valor global atribuído aos projectos vencedores.

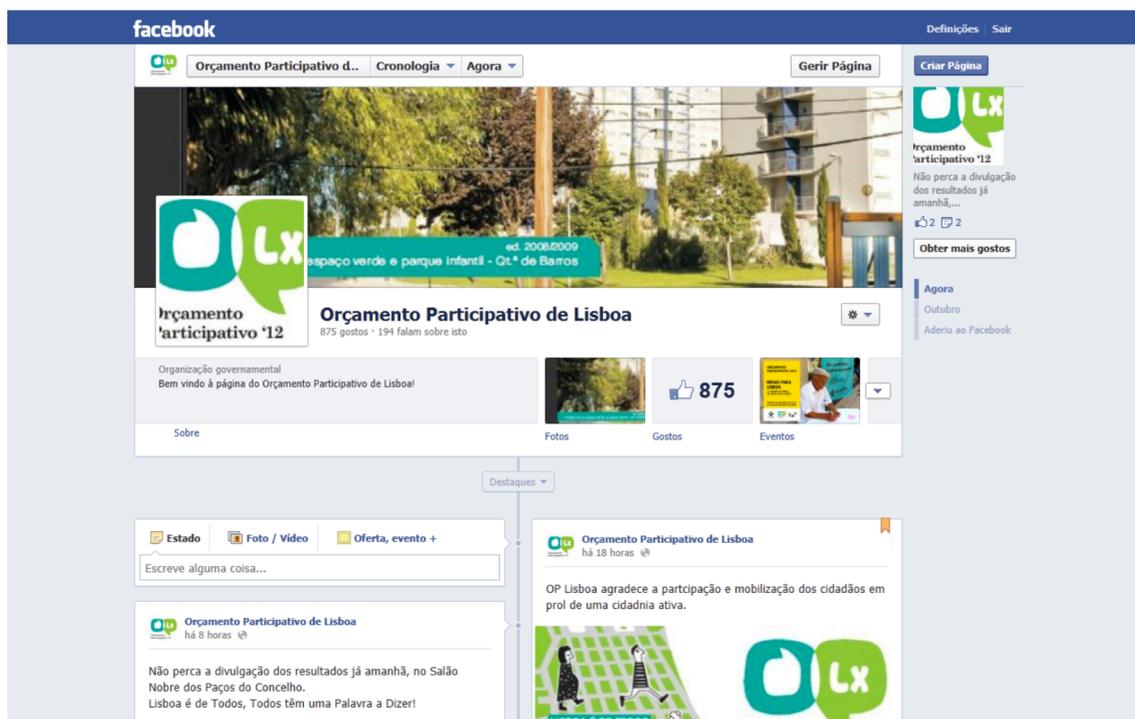


Figura 3.11. Facebook do OP Lisboa

[Fonte: Relatório de Avaliação do OP 2012-2013

(<https://op.lisboaparticipa.pt/documentos/570373c01780520900a73031>)]

De notar ainda que seria igualmente neste ano que seria criada a página do *Facebook* do OP Lisboa, e que passaria a deter um papel fundamental na divulgação deste processo, em paralelo com a página do Portal da Participação, mas também no esclarecimento de questões, em simultâneo com os já dados por email pela Equipa OP, em relação à metodologia deste mecanismo participativo. Por outro lado, tinha sido também através deste meio, como já referido, que tinha sido escolhida a proposta vencedora da nova imagem do OP — num processo no qual 4.527 cidadãos votariam em 5 propostas finalistas —, sendo que se assistiu ainda a uma grande cobertura dos *media* pelo facto de estar a decorrer a iniciativa do Mural de *Post-it's* no MUDE, tendo sido a página do *Facebook* do OP Lisboa usada igualmente pelos próprios participantes para troca de opiniões, bem como para sugestões de melhoria para a cidade, no âmbito desta iniciativa de promoção do OP.

Em paralelo ao OP 2012-2013 seria organizada a 2.<sup>a</sup> edição do OP Escolar — ainda que sobre esta nada constasse no Relatório de Avaliação já referido — que seria alargada este ano a cinco escolas (Agrupamento Eça de Queiroz; Agrupamento Bartolomeu de Gusmão; Escola Secundária Marquês de Pombal; Agrupamento D. Filipa de Lencastre e Agrupamento Lindley Cintra), destinada a alunos do 9.<sup>o</sup> ano de escolaridade e que contemplaria a realização de três sessões em cada uma das turmas, com o objectivo de desenvolver as propostas relativas aos projectos a serem votados nesta edição. No dia 1 de Junho de 2012, nos Paços do Concelho, seriam apresentados os projectos vencedores do Orçamento Participativo Escolar 2012, reunindo as cinco escolas envolvidas nesta 2.<sup>a</sup> edição<sup>201</sup>.

<sup>201</sup> Os vencedores do OP Escolar 2012, seriam: 1) Na Esc. Sec. Marquês de Pombal, a reparação do muro da EB da Ajuda; 2) Na Escola D. Filipa de Lencastre venceram dois projectos: a colocação de mobiliário urbano no jardim junto à igreja S. João de Deus e a aquisição e instalação de mobiliário urbano no jardim junto à Escola D. Filipa de Lencastre. 3) No agrupamento Bartolomeu de Gusmão, na Escola Josefa de Óbidos, o projecto que venceu foi a reparação das instalações sanitárias da EB72; 4) No agrupamento Lindley Cintra venceu a proposta de colocação de equipamento infantil na EB 31; 5) E no agrupamento Eça de Queirós, venceu a criação de um circuito de manutenção no parque urbano do Vale do Silêncio.

### 3.2.6. 6ª Edição: 2013/2014

Uma vez mais, em 2013, seria organizada uma nova edição do OP de Lisboa. A sua 6ª edição decorreria entre 15 de Abril e 31 de Outubro de 2013, e — como em todas as edições anteriores — com pequenas alterações a nível do seu calendário e ciclo de participação, que se desenrolaria de acordo com as fases seguintes:

- 1ª fase (Janeiro/Março de 2013) - Análise e avaliação da edição anterior. Preparação da nova edição tendo em atenção a nova realidade urbana resultante da Reforma Administrativa de Lisboa, que alteraria o número e território das freguesias da cidade.
- 2ª fase (Abril/Maio de 2013) - Divulgação pública do processo, consulta alargada para recolha de propostas concretas, através da *internet* e por meios presenciais designadamente Assembleias Participativas.
- 3ª fase (Junho/Agosto de 2013) - Análise técnica das propostas.
- 4ª fase (Setembro de 2013) - Lista provisória de projectos e fase de reclamação.
- 5ª fase (Outubro de 2013) - Fase de votação
- 6ª fase (Novembro de 2013) - Anúncio público dos projectos vencedores

A fase de Apresentação de Propostas decorreria de 15 de Abril a 16 de Junho de 2013, tendo sido apresentadas 551 propostas, tanto no âmbito das Assembleias Participativas (172), organizadas em vários locais da cidade<sup>202</sup>, como também *online* através do Portal da Participação (379). À semelhança dos anos anteriores, verificou-se uma predominância de propostas referentes ao Espaço Público e a Infra estruturas Viárias, com 160 e 116 propostas apresentadas, respectivamente, em Assembleias Participativas e *online*.

Uma das novidades do OP 2013/2014 foi a “Árvore da Participação” no Jardim do Príncipe Real, cuja inauguração teve lugar no dia 22 de Maio de 2013. Neste espaço os cidadãos podiam deixar as suas ideias, sugestões ou simples mensagens em forma de bilhete penduradas na árvore, sendo igualmente possível apresentar uma proposta formal para o Orçamento Participativo.



**Figura 3.12. Árvore da Participação – Jardim do Príncipe Real**

[Fonte: Relatório OP 2013 (<https://op.lisboaparticipa.pt/documentos/59b26a460bfd220008f8fd80>)]

<sup>202</sup> As Assembleias Participativas realizaram-se nas seguintes datas e locais:

- 16 de Maio das 18h00 às 20h00 - EBI 1,2,3 JL Vasco da Gama | Rua Ilha dos Amores, Parque das Nações.
- 21 de Maio das 18h00 às 20h00 - JF São João | Rua Morais Soares, nº 32.
- 23 de Maio das 18h00 às 20h00- “Comércio”, Torreão Poente da Praça do Comércio.
- 30 de Maio das 18h00 às 20h00 – “Estrangeiros” Largo do Intendente.
- 4 de Junho das 18h00 às 20h00 – “IGNITE - Call for ideas” | Torreão Poente, Praça do Comércio.
- 11 de Junho das 19h00 às 22h30 - “Service Design Drinks Lisboa” | Torreão Poente, Praça do Comércio.

A fase de Análise de Propostas decorreu de 17 de Junho a 31 de Agosto de 2013. No dia 1 de Setembro de 2013 foi publicada, no Portal da Participação, a lista provisória de Projectos para Votação, ficando igualmente disponível a lista de Propostas rejeitadas com a respectiva fundamentação. No período compreendido entre 1 e 8 de Setembro de 2013, os cidadãos que não concordassem com a rejeição de Propostas ou com a forma de adaptação das mesmas a Projecto, puderam reclamar através do email do OP. As reclamações foram devidamente analisadas pelos serviços municipais competentes, e as respostas foram dadas até ao dia 15 de Setembro de 2013.

Das 551 propostas apresentadas, depois de analisadas pelos serviços técnicos da câmara, de acordo com as Normas do Orçamento Participativo em vigor<sup>203</sup>, foram aceites 299 e rejeitadas 252. Das 299 propostas aceites, resultaram 208 projectos para serem submetidos a votação.



**Figura 3.13. Autocarro OP**

[Fonte: Relatório OP 2013 (<https://op.lisboaparticipa.pt/documentos/59b26a460bfd220008f8fd80>)]

A fase de Votação decorreu entre 16 de Setembro e 31 de Outubro de 2013. Nesta edição, para além da votação *online*, através do Portal da Participação, os cidadãos puderam votar por SMS de forma gratuita. Este facto, aliado à campanha de divulgação realizada e ao Autocarro OP, que durante 3 semanas percorreu várias freguesias de Lisboa<sup>204</sup> apoiando desta forma os cidadãos no processo de votação, traduziu-se num aumento significativo do número de votos, que seriam 35.922 nesta 6ª edição, por comparação aos 29.911 da edição anterior, o que representaria um aumento de cerca de 20% ao nível dos votos obtidos.

<sup>203</sup> <https://op.lisboaparticipa.pt/documentos/5a2e9fd82fced70009af47f9>

<sup>204</sup> O Autocarro OP estaria presente nas seguintes datas e locais:

- Alameda Dom Afonso Henriques - 07/Out - 10h - 16h
- Campo Pequeno - 08/Out - 10h - 16h
- Praça do Império - 09/Out - 10h - 16h
- Largo da Luz - 10/Out - 10h - 14h
- Largo Igreja (Campo de Ourique) - 11/Out - 10h - 14h
- Praça de Espanha - 14/Out - 09h - 12h
- Fonte Nova - 14/Out - 13h30 - 16h
- Jardim da Estrela (Junto da Basílica) - 15/Out - 10h - 14h
- Olivais ( frente ao shopping "Spazio") - 16/Out - 13h30 - 16h
- Serviços Sociais CML - 17/Out - 10h - 16h
- Cais do Sodré - 18/Out - 10h - 16h
- Pólo Universitário da Ajuda - 21/Out - 10h - 12h
- Doca de Santo Amaro - 21/Out - 13h30 - 16h
- Largo da Graça (frente à Moviflor) - 22/Out - 10h - 16h
- Alvalade (frente à Igreja de S. João de Brito) - 23/Out - 10h - 16h
- Terreiro do Paço (junto ao Torreão Nascente) - 24/Out - 10h - 16h
- Príncipe Real junto ao quiosque - 25/Out - 10h - 16h
- Loja Cidadão Laranjeiras - 28/Out - 10h - 16h
- Pavilhão Atlântico, do lado da FIL - 29/Out - 10h - 16h

Tal como na edição anterior, mantiveram-se os dois grupos de Projectos OP — um para projectos com valor até 150.000€ e outro para projectos com valor entre os 150.000€ e 500.000€ — assim como a atribuição de 2 votos a cada cidadão para poder votar num projecto em cada uma das categorias.

Concluída a fase de Votação, apuraram-se 16 Projectos Vencedores<sup>205</sup>, 2 na categoria entre os 150.000€ e 500.000€ e 14 na categoria até 150.000€. A Cerimónia para Apresentação Pública dos Projectos Vencedores OP 2013/2014 decorreu no dia 6 de Novembro de 2013 nos Paços do Concelho. À semelhança de edições anteriores, todos os cidadãos que apresentaram propostas foram convidados para esta cerimónia.

Terminada esta edição do Orçamento Participativo seria elaborado o respectivo Relatório OP 2013<sup>206</sup>, que tal como já referido ainda que efectuasse uma análise detalhada do balanço da 6ª edição<sup>207</sup>, não versaria como em outras edições sobre quaisquer propostas de melhoria ou faria qualquer balanço da execução relativo a projectos anteriores. Estas últimas questões passariam a ser redireccionadas para o nível interno, sendo incrementado o contacto entre a Equipa OP e os Interlocutores OP dos vários serviços municipais<sup>208</sup>.

No âmbito da 6ª edição do Orçamento Participativo decorreria ainda, no dia 4 de Junho de 2013 no Salão Nobre dos Paços do Concelho, a 3ª edição do OP Escolar — sobre a qual não constaria igualmente nenhuma informação no Relatório do OP 2013 atrás referido — e na qual cerca de 150 jovens, com idades compreendidas entre os 13 e os 16 anos, das escolas Luís António Verney, Luís de Camões, Dona Filipa de Lencastre, Nuno Gonçalves e Lindley Cintra apresentariam várias propostas para a cidade de Lisboa, tendo o júri acabado por eleger vencedor o projecto “Jardim do Arco do Cego em Mudança”.

### 3.2.7. 7ª Edição: 2014/2015

Em 2014, ocorreria mais uma vez o OP de Lisboa, já na sua 7ª edição, e que se apresentaria claramente como processo que tinha atingido neste momento um nível de

<sup>205</sup> Os projectos vencedores da 5ª edição do OP Lisboa, seriam na categoria entre 150.000€ e 500.000€: 1) Jardim Botânico de Lisboa, Proteger, Valorizar e Promover (Espaço Público e Espaço Verde - 500.000.00 € – 7553 votos); 2) Mobilidade para Todos em Benfica (Infra-Estruturas Viárias, Trânsito e Mobilidade - 500.000.00 € – 1375 votos). E na categoria de projectos até 150.000€: 1) Estátua de D. Nuno Álvares Pereira (Cultura - 100.000.00 € – 1541 votos); 2) Campanha para promoção da adopção de animais (Espaço Público e Espaço Verde - 50.000.00 € – 1432 votos); 3) Na volta, cá te espero (Turismo, Comércio e Promoção Económica - 150.000.00 € – 1372 votos); 4) Reabilitação da Rua Eduardo Malta - Instalação de mobiliário urbano e / ou equipamento no espaço público (Espaço Público e Espaço Verde - 150.000.00 € – 1097 votos); 5) Estátua de Cosme Damião (Cultura - 50.000.00 € – 1079 votos); 6) Implementação de Parque Infantil na Rua D. João Castro / Travessa dos Fornos (Espaço Público e Espaço Verde - 120.000.00 € – 952 votos); 7) Implementação de Parque Infantil na Quinta das Camareiras (Espaço Público e Espaço Verde - 120.000.00 € – 754 votos); 8) Escadas Amigas das Bicicletas (Infra-Estruturas Viárias, Trânsito e Mobilidade - 150.000.00 € -747 votos); 9) Banco de Manuais da Cidade (Educação, Juventude e Desporto - 35.000.00 € - 691 votos); 10) Lata'65: workshop de arte urbana para a população idosa (Cultura - 10.000.00 € - 435 votos); 11) WiFi de acesso público na cidade (Modernização Administrativa - 150.000.00 € - 420 votos); 12) Com Arte (Educação, Juventude e Desporto - 150.000.00 € - 403 votos); 13) Páteo Ambulante (Urbanismo, Reabilitação e Requalificação Urbana - 150.000.00 € - 402 votos); 14) Juntos, vamos caminhar e correr pela cidade de Lisboa (Educação, Juventude e Desporto - 90.000.00 € - 393 votos).

<sup>206</sup> <https://op.lisboaparticipa.pt/documentos/59b26a460bfd220008f8fd80>

<sup>207</sup> Analisando comparativamente esta 6ª edição com a evolução do OP de Lisboa, verifica-se um número de propostas e de projectos ligeiramente inferior ao das edições anteriores. Ao longo de todo o processo de votação, verificou-se também uma maior mobilização nas redes sociais, no apelo ao voto em Projectos OP, traduzindo-se num aumento significativo do número de votos, em mais de 6 mil.

<sup>208</sup> Existiriam assim ao longo desta edição — para o efeito de acompanhamento, elaboração de propostas de melhorias e balanço da execução das edições anteriores — vários momentos de articulação entre a Equipa OP e os Interlocutores OP, tendo-se inicialmente realizado no dia 6 de Maio de 2013, nos Paços do Concelho, uma sessão de enquadramento da 6ª edição do OP Lisboa. Concluída a fase de Apresentação de Propostas, a Equipa OP promoveu ainda no dia 26 de Junho de 2013 uma reunião com os Interlocutores OP, que têm a responsabilidade de analisar as propostas apresentadas pelos cidadãos, com o objectivo realizar efectuar um balanço do processo de análise e avaliação técnica da viabilidade e adequabilidade das várias propostas às Normas do Orçamento Participativo. Após conclusão da edição OP 2013/2014, a Equipa OP convidou todos os interlocutores OP representantes dos diversos serviços municipais, para uma reunião de balanço e avaliação desta 6ª edição do OP Lisboa, que se realizou no dia 4 de Dezembro 2013, promovendo o debate entre todos os participantes, onde foram analisados os aspectos mais positivos e os menos positivos, melhorias e sugestões para a próxima edição do OP.

estabilidade considerável, não apresentando assim alterações significativas, nem ao nível das suas normas, nem do seu ciclo de participação, relativamente à edição anterior. Tendo-se esta edição realizado de acordo com o seguinte calendário:

1. Apresentação de Propostas – 7 de Abril a 7 de Junho de 2014
2. Análise pelos serviços municipais - 8 de Junho a 15 de Agosto de 2014
3. Consulta às Juntas de Freguesia - 15 de Agosto a 5 de Setembro de 2014
4. Período de reclamação - 8 a 15 de Setembro de 2014
5. Decisão sobre as reclamações - 16 a 24 de Setembro de 2014
6. Votação dos projectos - 25 de Setembro a 6 de Novembro de 2014
7. Cerimónia de Anúncio Público dos Projectos Vencedores – 11 de Novembro de 2014

A 7ª edição do OP de Lisboa começaria assim no dia 7 de Abril de 2014, com a fase de apresentação de propostas que se prolongaria até dia 7 de Junho de 2014, na qual todos os cidadãos puderam apresentar a sua proposta para Lisboa, via *online*, através do Portal da Participação, ou numa das 9 Assembleias Participativas que se realizaram para o efeito, em vários locais da cidade.

Terminado este prazo de apresentação, na qual foram recolhidas 669 propostas (298 em Assembleias Participativas e 371 *online*) — em número superior às da edição anterior, na qual se tinham recolhido 551 propostas — estas seriam submetidas à apreciação dos serviços técnicos da Câmara Municipal de Lisboa, que transformariam em projectos aquelas que se apresentassem como viáveis e rejeitaria as demais, até ao dia 15 de Agosto de 2014. Seria ainda instalado um Quiosque do Orçamento Participativo, junto ao Arco da Rua Augusta (entre 28 de Abril e 7 de Junho de 2014), onde os cidadãos para além de entregarem as propostas, puderam conhecer o trabalho da *Startup* Lisboa, um dos projectos vencedores da 2ª edição do OP Lisboa, inaugurado em 2012.

Seguir-se-ia ainda a consulta às Juntas de Freguesia, entre o dia 15 Agosto e 5 de Setembro de 2014, um etapa que seria uma das poucas novidades desta edição, e que teria o intuito de emissão por parte destas de um parecer sobre a implementação do projecto no seu território, envolvendo as Juntas de Freguesia na fase de transformação das Propostas em Projectos.

O período de reclamação decorreria de 8 a 15 de Setembro de 2014, após a publicação da lista provisória dos projectos a serem sujeitos a votação, e a decisão sobre as reclamações teria lugar de 16 a 24 de Setembro de 2014. Resultariam daqui um total de 211 projectos a serem submetidos a votação.

Tal como na edição anterior, a CML previu para o Orçamento Participativo do ano de 2014 uma verba global de 2,5 milhões de euros — que representa cerca de 5% do orçamento de investimento da autarquia para 2015 — que seria dividida, como no ano anterior, por dois grupos de projectos: 1 milhão de euros para o conjunto dos projectos de valor entre 150.000 e 500.000 euros e 1,5 milhões de euros para o conjunto dos projectos de valor igual ou inferior a 150.000 euros.

A votação dos projectos aconteceria entre 25 de Setembro e 6 de Novembro de 2014, período durante o qual os munícipes, mas também qualquer pessoa que tivesse uma relação com a cidade, que nela estudasse ou trabalhasse, pôde votar *online* ou através de envio de um SMS gratuito. No total seriam recebidos 36.032 votos, dos quais 23.160 foram por SMS e 12.872 através do Portal da Participação. O número de participantes registados neste portal da CML seria de 60.056, tendo ocorrido na fase de votação adicionalmente ainda 3.500 novos registos.

Nesta 7ª edição, seriam escolhidos 13 projectos vencedores<sup>209</sup>, 1 na categoria entre 150.000 e 500.000 euros e 12 na categoria igual ou inferior a 150.000 euros, no total correspondentes a 2,428 milhões de euros de investimento. Como nas edições anteriores, seria organizada uma sessão de Apresentação dos Projectos Vencedores do OP 2014 que decorreria no dia 11 de Novembro de 2014, no Salão Nobre dos Paços do Concelho, onde seriam conhecidos os projectos vitoriosos nas várias categorias.

De referir ainda que também em paralelo com esta edição do OP, seria organizada por iniciativa da CML a 4ª, e última edição, do OP Escolar 2014, tendo esta iniciativa apenas subsistido, tal como já referido, enquanto projecto-piloto, entre 2011 e 2014, e não tendo sido retomada novamente até hoje. Na última edição do OP Escolar seria assim lançado o desafio a todas as Escolas EB 2, 3 e Secundárias da cidade de Lisboa para a inscrição de alunos do 8º e 9º ano, do qual resultou a inscrição de 7 turmas das seguintes escolas: EB 2, 3 e Secundária Dª. Filipa de Lencastre (1 turma); Escola Secundária Vergílio Ferreira (1 turma); Escola Secundária Passos Manuel (1 turma); EB 2, 3 S. José (2 turmas); e EB 2, 3 Patrício Prazeres (2 turmas).

As propostas foram apresentadas até dia 4 de Abril de 2014, individualmente ou em grupo, com projectos envolvendo um montante máximo de 50 mil euros. O processo decorreu com o acompanhamento de técnicos da autarquia, que organizou sessões de apresentação e acompanhamento nas escolas que se inscreveram, incentivando os alunos a participar e a defender o seu projecto na escola antes da fase de votação, que decorreu no dia 20 de Maio de 2014, em todas as escolas participantes. No dia de votação foi colocada uma urna em cada escola e colocados à disposição dos alunos os respectivos boletins de voto. No final das eleições a Equipa do OP procedeu à recolha das urnas e contagem de votos. A cerimónia de entrega do prémio ao projecto vencedor decorreu no Salão Nobre dos Paços do Concelho, no dia 28 de Maio de 2014.

De notar ainda que, ao contrário de todas as edições anteriores e até do que se veio a verificar nas edições seguintes, não seria produzido neste ano nenhum Relatório de Avaliação do processo — possivelmente ligado ao facto de nesse período ter mudado a chefia da Divisão de Inovação Organizacional e Participação (DIOP), responsável por esta área — não tendo sido efectuado nem um balanço, nem a publicação de dados relativamente à 7ª edição do OP Lisboa, apenas estando disponível a informação geral constante no Portal da Participação acerca das propostas e projectos referentes ao OP 2014-2015<sup>210</sup>.

### 3.2.8. 8ª Edição: 2015/2016

O OP de Lisboa cumpriria em 2015 a sua 8ª edição, tendo decorrido entre 8 de Abril e 15 de Novembro, após a revisão e publicação das suas Normas de Participação<sup>211</sup>, e segundo o

<sup>209</sup> Os projectos vencedores da 7ª edição do OP Lisboa, seriam na categoria entre 150.000€ e 500.000€: 1) ULisboa em Bicicleta (Estrutura Verde, Ambiente e Energia - 500 000,00 € - 4.588 votos). E na categoria de projectos até 150.000€: 1) Trilhos de Monsanto (Estrutura Verde, Ambiente e Energia - 450 000,00 € - 2.452 votos); 2) Requalificação Azinhaga das Carmelitas (Reabilitação Urbana e Espaço Público - 150 000,00 € - 2.226 votos); 3) Intervenção de Arte Urbana na Rua Adriano Correia de Oliveira (Cultura - 70 500,00 € - 1.565 votos); 4) Alternância de Materiais na Calçada (Infra estruturas Viárias, Mobilidade e Transportes - 150 000,00 € - 1395 votos); 5) Pela Arte de S. Cristóvão (Cultura - 75 000,00 € - 844 votos); 6) Formação Programação Lisboa Desemprego Zero (Modernização Administrativa - 150 000,00 € - 742 votos); 7) Implementação de Pomar na Quinta dos Lilases (Estrutura Verde, Ambiente e Energia - 150 000,00 € - 346 votos); 8) Aplicação Mobile A nossa Lisboa [que se viria a materializar, como já referido, na aplicação "Na minha Rua Lx"] (Modernização Administrativa - 150 000,00 € - 272 votos); 9) Requalificação do espaço exterior da Escola Básica Alta de Lisboa (Educação - 132 500,00 € - 263 votos); 10) Mobilidade Suave no centro da Cidade (Infra estruturas Viárias, Mobilidade e Transportes - 150 000,00 € - 237 votos); 11) Requalificação do Mercado de Alvalade Sul - Levante (Economia e Inovação - 150 000,00 € - 231 votos); 12) Mobilidade Ciclável (Infra estruturas Viárias, Mobilidade e Transportes - 150 000,00 € - 201 votos).

<sup>210</sup> <https://op.lisboaparticipa.pt/edicoes-antiores/570fa437f41ec1c4356c007c>

<sup>211</sup> <https://op.lisboaparticipa.pt/documentos/5a2e9c5e2fced70009af47f7>

calendário indicado:

- 1ª fase: Apresentação de Propostas *online* através do Portal da Participação e em iniciativas presenciais – 8 de Abril a 7 de Junho de 2015
- 2ª fase: Análise Técnica – 8 de Junho a 17 de Setembro de 2015
  - Unidades Orgânicas – 8 de Junho a 31 de Agosto de 2015
  - Consulta às Juntas de Freguesia - 1 de Setembro a 11 de Setembro de 2015
  - Unidades Orgânicas – 14 de Setembro a 17 de Setembro de 2015
- 3ª fase: Publicação da Lista Provisória de Projectos – 21 de Setembro de 2015
- 4ª fase: Período de Reclamações – 21 de Setembro a 25 de Setembro de 2015
- 5ª fase: Publicação da Lista Final de Projectos a votação – 5 de Outubro de 2015
- 6ª fase: Votação – 5 de Outubro a 15 de Novembro de 2015

À semelhança da edição anterior, a Câmara Municipal de Lisboa dotou o Orçamento Participativo do ano de 2015, com uma verba global de 2.500.000€, dividido por dois grupos de projectos: 1 milhão de euros para o conjunto dos projectos de valor igual ou inferior a 500.000 euros e 1,5 milhões de euros para o conjunto dos projectos de valor igual ou inferior a 150.000 euros.

De 8 de Abril a 7 de Junho de 2015, decorreu a fase de Apresentação de Propostas, período durante o qual os cidadãos apresentaram 481 propostas, tanto *online* através do Portal da Participação (356), como através das várias iniciativas presenciais realizadas para o efeito (125)<sup>212</sup>.



**Figura 3.14. Quiosque da Participação – Jardim da Estrela**  
[Fonte: Relatório do Orçamento Participativo de Lisboa 2015/2016  
(<https://op.lisboaparticipa.pt/documentos/57fd2eda47e62a09005ea5b8>)]

<sup>212</sup> As propostas apresentadas nas Assembleias Participativas e nas Iniciativas Presenciais, e que contabilizariam 26% do total das propostas, seriam introduzidas posteriormente pela Equipa do OP no Portal da Participação, continuando o processo de Análise Técnica com o aferir da elegibilidade das propostas, de acordo e aplicando os critérios definidos nas Normas de Participação 2015-2016, os quais foram publicados quando do lançamento desta 8ª edição, no mês de Março (Proposta nº 155/2015, aprovada por maioria em Reunião de Câmara).

Nesta edição seria novamente dinamizado o Quiosque da Participação, desta vez localizado no Jardim da Estrela, entre 7 de Maio e 7 de Junho de 2015, onde foram recebidas propostas por parte dos cidadãos. O OP Lisboa marcou igualmente presença em duas Reuniões Públicas Descentralizadas<sup>213</sup> e vários outros eventos decorridos durante o período de apresentação de propostas, com vista à divulgação e recolha de contributos<sup>214</sup>.

A fase de Análise Técnica decorreu de 8 de Junho a 17 de Setembro de 2015, tendo a adaptação a projecto, com possível integração de propostas complementares e audição dos proponentes, decorrido nas diferentes unidades orgânicas da CML de 8 de Junho a 31 de Agosto de 2015, num primeiro momento, seguindo-se o pedido de parecer às Juntas de Freguesia, no período de 1 a 11 de Setembro de 2015, e devolução àquelas unidades orgânicas para eventual reformulação do projecto, no intervalo de 14 a 17 de Setembro de 2015.

A Publicação da Lista Provisória de Projectos no Portal da Participação seria efectuada no dia 21 de Setembro de 2015, com informação aos proponentes dos fundamentos de exclusão, no caso de propostas rejeitadas. Decorreria posteriormente um Período de Reclamações, de 21 a 25 de Setembro de 2015, durante o qual e até ao dia 2 de Outubro de 2015, seriam analisadas todas as reclamações recebidas pelos vários serviços camarários e em articulação com os proponentes, tendo sido dada resposta a todas as reclamações apresentadas, que se contaram em número de 28.

Das 481 propostas apresentadas pelos proponentes, foram aceites 253 que deram origem a 189 projectos. A Lista Final de Projectos seria publicada no dia 5 de Outubro de 2015, iniciando-se, deste modo, o período de votação que decorreu de 5 de Outubro até 15 de Novembro de 2015.

A fase de Votação decorreria, como na edição anterior, tanto através de mensagem SMS, como *online* no Portal da Participação ou em Sessões Presenciais de Apoio ao Voto<sup>215</sup>. Foram recebidos 42.130 votos, dos quais 29.241 foram registados por SMS e 12.889 via Portal da Participação<sup>216</sup>.

Na fase de Votação dos Projectos OP, será de salientar ainda a disponibilização de um “Kit de Comunicação OP”, por parte da CML no seu *site* e no Portal da Participação, que ajudaria a promover a participação e envolvimento dos cidadãos, assim como à dinâmica desenvolvida pelos proponentes na fase da votação, que puderam utilizar os modelos de cartazes e *flyers* pré-concebidos pelo Município para divulgar o OP e os seus projectos.

<sup>213</sup> A saber, nas Reuniões Públicas Descentralizadas decorridas nos seguintes locais e datas:

- 6 de Maio de 2015 | Reunião Descentralizada (Auditório JF Santa Clara)
- 3 de Junho de 2015 | Reunião Descentralizada (Mosteiro do Recolhimento de Santos-o-Novo)

<sup>214</sup> A saber, os outros eventos em que o OP 2015 marcou presença, seriam:

- “O que é a Inovação” | Lispolis;
- *Sunset Talks* no âmbito da Semana do Empreendedorismo | Embaixada (Príncipe Real) e *Village Underground*;
- *Meo Out Jazz* | Jardim das Amoreiras, Torre de Belém, Jardim Japonês, Corredor Verde, Cais das Colunas e Martim Moniz;
- Iniciativa “Lisboa vai ao Parque” | Quinta das Conchas, Lumiar; Parque Recreativo do Calhau, São Domingos de Benfica;
- Mercados | Alvalade, Arroios e Benfica
- Feira do Livro | Parque Eduardo VII
- Conselho Municipal do Desporto | Paços do Concelho

<sup>215</sup> Realizaram-se quatro Sessões presenciais de Apoio ao Voto em locais distintos de Lisboa, a saber:

- Junta de Freguesia da Penha de França | 6 Novembro de 2015
- Escola EB1 nº 72, Freguesia da Estrela | 12 Novembro de 2015
- Corrida Orçamento Participativo, em Monsanto | 14 Novembro de 2015
- Complexo Desportivo Municipal do Casal Vistoso, Olaias | 15 Novembro de 2015

<sup>216</sup> Vide nota 212

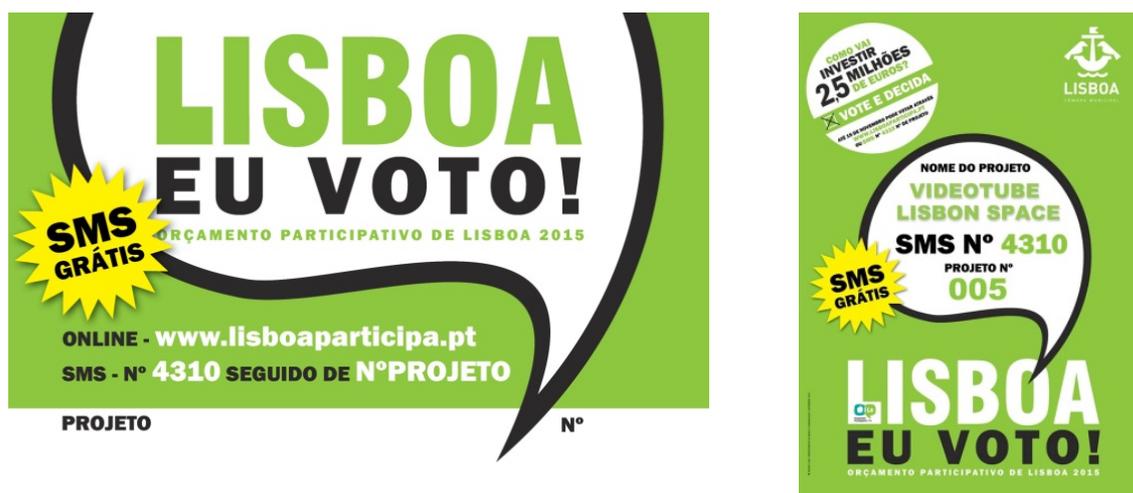


Figura 3.15. Kit de Comunicação OP (exemplos adaptados pelos proponentes)

[Fonte: Relatório do Orçamento Participativo de Lisboa 2015/2016  
(<https://op.lisboaparticipa.pt/documentos/57fd2eda47e62a09005ea5b8>)]

Após a votação seriam apurados como vencedores 15 projectos<sup>217</sup>, 2 deles na categoria entre 150 mil e 500 mil euros e outros 13 na categoria de projectos até 150 mil euros. A Cerimónia de Anúncio Público dos Projectos Vencedores decorreria uma vez mais no Salão Nobre dos Paços do Concelho, no dia 23 de Novembro de 2015, onde marcariam presença vários representantes de associações e organizações não-governamentais, escolas, instituições religiosas e dos diferentes órgãos autárquicos, bem como muitos cidadãos que de forma individual se envolveram no processo OP Lisboa.

Conforme previsto na “Carta de Princípios do Orçamento Participativo de Lisboa”<sup>218</sup> e nas “Normas de Participação 2015”<sup>219</sup>, promover-se-ia posteriormente uma avaliação interna e externa da presente edição. No dia 17 de Dezembro de 2015 realizar-se-ia uma reunião da Equipa OP com todos os Interlocutores dos Serviços Municipais com o objectivo de avaliar internamente esta edição e serem apresentadas sugestões de melhoria para o futuro. Com o objectivo de conhecer melhor o que motivou os cidadãos a participarem no OP Lisboa 2015/2016 e recolher a suas opiniões e sugestões, realizou-se ainda um questionário dirigido aos 197 cidadãos proponentes desta edição, com endereço electrónico identificado<sup>220</sup>.

<sup>217</sup> Os projectos vencedores da 8ª edição do OP Lisboa, seriam na categoria entre 150.000€ e 500.000€: 1) Melhoria da mobilidade na Av. Cidade de Praga (Infra estruturas Viárias, Mobilidade e Transportes - 500 000,00 € - 4.221 votos); 2) Espaços Verdes do bairro da Liberdade (Estrutura Verde, Ambiente e Energia - 500 000,00 € - 3.374 votos). E na categoria de projectos até 150.000€: 1) Uma Rua para Todos (Reabilitação Urbana e Espaço Público - 150 000,00 € - 3.545 votos); 2) A brincar também se aprende - Requalificação dos recreios (Educação - 30 000,00 € - 2.712 votos); 3) Pela Mobilidade e Acessibilidade Pedonal em Campolide (Infra estruturas Viárias, Mobilidade e Transportes - 150 000,00 € - 2.379 votos); 4) EU LX - Cidade em Movimento (Desporto - 150 000,00 € - 1.631 votos); 5) Criação de Abrigos refúgio para Gatos de Rua (Estrutura Verde, Ambiente e Energia - 150 000,00 € - 1.413 votos); 6) Pombal Contraceptivo (Higiene Urbana - 20 000,00 € - 1.029 votos); 7) Carnide, somos nós! (Cultura - 150 000,00 € - 1.007 votos); 8) Caminhadas e corridas para todos (Desporto - 150 000,00 € - 882 votos); 9) Queimador de velas Igreja Santo António (Estrutura Verde, Ambiente e Energia - 150 000,00 € - 857 votos); 10) Roteiro do Património da Zona oriental de Lisboa (Cultura - 30 000,00 € - 650 votos); 11) Parque para autocaravanas (Infra estruturas Viárias, Mobilidade e Transportes - 150 000,00 € - 588 votos); 12) Melhorar o Espaço Fazeres do Beato (Habitação e Desenvolvimento Local - 140 000,00 € - 455 votos); 13) Parque Calisténico (Desporto - 80 000,00 € - 436).

<sup>218</sup> Vide nota 97

<sup>219</sup> <https://op.lisboaparticipa.pt/documentos/5a2e9c5e2fced70009af47f7>

<sup>220</sup> O questionário foi enviado por email e decorreu entre os dias 13 e 20 de Janeiro de 2015, tendo respondido 44% dos inquiridos. As respostas obtidas revelam que, a maior percentagem dos proponentes participam habitualmente no OP Lisboa e afirmam fazê-lo por uma questão de cidadania e para apresentar uma proposta útil para a cidade. Tiveram conhecimento do OP essencialmente através das redes sociais e do site da CM Lisboa. Utilizaram como canal preferencial para apresentar propostas e votar, o canal *online*, através do Portal da Participação. A grande maioria dos inquiridos reside e trabalha em Lisboa e enquadra-se na faixa etária dos 30 a 49 anos. Considerando os mesmos que o OP Lisboa é uma iniciativa muito importante e a maioria tencionando voltar a participar.

Nesta edição, aliás como em todas as seguintes, seria reforçada significativamente a comunicação do OP Lisboa que privilegiou não só os canais próprios da autarquia — nomeadamente, o *site* institucional<sup>221</sup> (à altura, com 10.000 visualizações/dia), a *intranet* CML<sup>222</sup> (mais de 7.000 funcionários) o Portal da Participação<sup>223</sup> (à altura com 66.020 utilizadores registados), o canal da CML no *Youtube*<sup>224</sup> (à altura com 1.098 seguidores), o *Facebook* OP<sup>225</sup> (à altura com 3.277 seguidores), o *Facebook* CML<sup>226</sup> (à altura com 151.360 seguidores), o *Twitter* CML<sup>227</sup> (à altura com 8.189 seguidores) e a publicação Revista “Lisboa”<sup>228</sup> (à altura com uma distribuição de 350.000 exemplares impressos) — mas também a utilização da rede de MUPIs, spots de rádio, rede de equipamentos digitais “TOMI”, vídeo painéis do Canal Lisboa, rede de cartazes em parques de estacionamento, para além de produção de outros materiais gráficos e promocionais (nomeadamente *flyers*, livros de apresentação de projectos, cartazes do projecto e brindes, assim como a criação e disponibilização do já referido Kit de Comunicação).

Como nas edições anteriores — com excepção da última, como já referido — seria publicado o Relatório do Orçamento Participativo de Lisboa 2015/2016<sup>229</sup>, que pretenderia fazer um balanço de todo o processo, incluindo todas as fases que o compõem, não constando neste porém — como aconteceu em algumas edições anteriores — referências a quaisquer opiniões ou sugestões de melhoria, cuja reflexão seria encaminhada para os momentos de avaliação interna e externa já mencionados.

### 3.2.9. 9ª Edição: 2016/2017

A 9ª edição do OP de Lisboa<sup>230</sup>, com o lema “Pense a Cidade, pense a Freguesia”, decorreria entre 18 de Abril<sup>231</sup> e 20 de Novembro de 2016, de acordo com o calendário seguinte:

1. Apresentação de Propostas *online* através do Portal da Participação e em iniciativas presenciais – 18 de Abril a 12 de Junho de 2016
2. Análise Técnica – 20 de Junho a 23 de Setembro de 2016
3. Publicação da Lista Provisória de Projectos – 28 de Setembro de 2016
4. Período de Reclamações – 28 de Setembro a 5 de Outubro de 2016
5. Publicação da Lista Final de Projectos – 15 de Outubro de 2016
6. Votação – 15 de Outubro a 20 de Novembro de 2016

Um das mudanças relativamente às edições anteriores seria a tentativa de criar uma maior equidade na distribuição de verbas do OP, através da reformulação dos grupos de projectos OP existentes, introduzindo a distribuição territorial como princípio orientador, para além da segmentação em termos financeiros, definindo assim:

<sup>221</sup> <http://www.cm-lisboa.pt>

<sup>222</sup> <http://intranet.cm-lisboa.pt>

<sup>223</sup> <http://lisboaparticipa.pt>

<sup>224</sup> <https://www.youtube.com/user/camaralisboa>

<sup>225</sup> <https://www.facebook.com/lisboaparticipa>

<sup>226</sup> <https://www.facebook.com/camaradelisboa/>

<sup>227</sup> <https://twitter.com/CamaraLisboa>

<sup>228</sup> [https://issuu.com/camara\\_municipal\\_lisboa/stacks/56b4996327c8438f8730a2a5370f7050](https://issuu.com/camara_municipal_lisboa/stacks/56b4996327c8438f8730a2a5370f7050)

<sup>229</sup> <https://op.lisboaparticipa.pt/documentos/57fd2eda47e62a09005ea5b8>

<sup>230</sup> A 9ª edição do OP seria resultado da Proposta nº 156/2016, para “Aprovar a realização do Orçamento Participativo de Lisboa 2016/2017, o valor a afectar e as Normas de Participação, nos termos da Proposta”, aprovada por maioria, em reunião de Câmara no dia 31 de Março de 2016, e contemplando uma verba de 2,5 milhões de euros, assim como a definição temporal do ciclo OP 2016/2017 e respectivas Normas de Participação.

<sup>231</sup> A abertura da 9ª edição do OP de Lisboa seria assinalada com uma Apresentação Pública, no dia 18 de Abril de 2016, nos Paços do Concelho, com vista ao lançamento desta iniciativa e apresentação das principais inovações desta edição.

- 1 Milhão de euros para o Grupo dos Projectos Estruturantes ou Transversais para a cidade, de valor até 500.000€;
- 1,5 Milhões de euros para Projectos Locais, de valor até 150.000€, mas repartindo 300.000€ por cada uma das 5 Unidades de Intervenção Territorial de Lisboa<sup>232</sup>.

O OP de Lisboa iniciar-se-ia assim com a fase de Apresentação de Propostas, que decorreria entre 18 de Abril e 12 de Junho de 2016, na qual seriam apresentadas 566 propostas em diversas áreas temáticas, com destaque para as áreas das Infra estruturas Viárias, Mobilidade e Transportes (131), Reabilitação urbana e Espaço Público (104) e Estrutura Verde, Ambiente e Energia (84).

Como forma de chegar a todos os públicos, para além da apresentação de propostas *online*, seriam realizadas 10 Sessões Participativas<sup>233</sup> com a presença de elementos da Equipa OP e interlocutores dos serviços municipais, nas quais se prestariam esclarecimentos, informação e apoio à apresentação de propostas por parte dos cidadãos.



**Figura 3.16. Stand do OP de Lisboa no Rock in Rio 2016**

[Fonte: Relatório da Edição 2016/2017 (<https://op.lisboaparticipa.pt/documentos/58c940c0490cd600092e0cbc>)]

Para além destas sessões, seriam ainda desenvolvidas várias outras Iniciativas Presenciais em que estaria a Equipa do OP<sup>234</sup> — destacando-se entre estes a presença no “Rock In Rio

<sup>232</sup> As 5 Unidades de Intervenção Territorial existentes em Lisboa, integram as seguintes freguesias:

- Centro histórico: Campo de Ourique, Estrela, Misericórdia, Penha de França, Sta. Maria Maior e São Vicente;
- Zona Centro: Alvalade, Areeiro, Arroios, Avenidas Novas, Campolide e Santo António;
- Zona Oriental: Beato, Marvila, Olivais e Parque das Nações;
- Zona Ocidental: Ajuda, Alcântara e Belém;
- Zona Norte: Benfica, Carnide, Lumiar, Santa Clara e S. Domingos de Benfica.

<sup>233</sup> As Assembleias Participativas realizaram-se nas seguintes datas e locais:

- 5 de Maio / Centro de Cidadania Digital em Marvila
- 10 de Maio / Auditório da Junta de Freguesia de Campolide
- 17 de Maio / CIUL – Centro de Informação Urbana de Lisboa (Picoas Plaza)
- 18 de Maio / Centro de Desenvolvimento Comunitário, Bairro dos Lóios, em Marvila
- 24 de Maio / Chafariz de Benfica, na Estrada de Benfica
- 25 de Maio / Praça José Fontana (em frente ao Liceu Camões)
- 3 de Junho / Academia de Sto. Amaro, Alcântara
- 7 de Junho / Centro Cultural da Ajuda, na Ajuda
- 8 de Junho / freguesia de S. Domingos de Benfica (Junto à Pastelaria Califa)
- 9 de Junho / Jardim Paiva Couceiro, na freguesia da Penha de França

<sup>234</sup> Na 9ª edição do OP Lisboa seriam ainda organizadas as seguintes iniciativas presenciais:

- 25 Abril / Corrida 25 de Abril / Praça dos Restauradores
- 1 Maio / Corrida D. Estefânia
- 3 Maio / Semana do Empreendedorismo / Galeria Paços do Concelho
- 7 Maio / Mercado dos Olivais Sul
- 13 e 14 Maio / Festa das Colectividades /Alameda Afonso Henriques
- 15 Maio / Corrida da Mulher
- 19, 20, 27, 28 e 29 Maio / Rock In Rio, Parque da Belavista
- 28 Maio / Fórum da Cidadania / Auditório do ISCTE
- 4 e 5 Junho / Festa Final das Olisipiadas / Estádio Universitário de Lisboa
- 11 Junho / 3ª Corrida do Circuito dos parques Brio / Parque Quinta das Conchas

2016”, com um stand promocional na “Cidade do Rock”, durante os cinco dias do evento —, assim como estaria disponível um Atendimento Presencial no Edifício da Rua de S. Julião, de 18 de Abril a 12 de Junho de 2016, todos os dias úteis, entre as 11h00 e as 16h00.

Da fase de Apresentação de Propostas saíram 562 propostas, 352 delas apresentadas *online* e 210 nas iniciativas presenciais atrás referidas<sup>235</sup>. Seguir-se-ia a fase de Análise Técnica, que decorreu de 20 de Junho a 23 de Setembro de 2016, de forma colaborativa entre os Interlocutores OP de Nível I (Gabinetes de Vereação) e Nível II (Serviços Municipais). E posteriormente a Publicação da Lista Provisória de Projectos no Portal da Participação, no dia 28 de Setembro de 2016, com informação aos proponentes dos fundamentos de exclusão, no caso de propostas rejeitadas.

O Período de Reclamações, apresentadas através de email, decorreria nesta edição de 28 de Setembro a 5 de Outubro de 2016. Sendo que neste espaço temporal, e até ao dia 2 de Outubro de 2016, todas as reclamações recebidas foram analisadas pelos vários serviços competentes e em articulação com os proponentes, tendo sido dada resposta a todas as reclamações apresentadas, num total de 15.

A Lista Final de Projectos seria publicada no dia 15 de Outubro de 2016 — sendo que das 562 propostas apresentadas pelos proponentes, foram aceites 253 que deram origem a 182 Projectos OP — iniciando-se, de seguida, o período de Votação que decorreu de 15 de Outubro até 20 de Novembro de 2016, tanto através de mensagem SMS, como *online* no Portal da Participação ou em Sessões Presenciais de Apoio ao Voto.

Durante a Fase de Votação seria ainda realizado — no dia 11 de Novembro de 2016, no Fórum Lisboa — um evento de participação, designado por “Eu Participo, Ao Vivo”, que possibilitava a divulgação de projectos através de um formato *Ignite* (20 slides em 5 minutos), durante o qual os proponentes apresentariam, defenderiam e apelariam ao voto nos seus projectos.

Nesta 9ª edição registar-se-iam um total de 51.591 votos — superior em 22,5% ao número de votos da edição anterior, que contabilizou 42.130 votos — e saíam vencedores 17 projectos OP<sup>236</sup>, 15 deles Locais e 2 Estruturantes ou Transversais, que seriam divulgados na Cerimónia de Anúncio Público dos Projectos Vencedores, no dia 28 de Novembro de 2016, no Salão Nobre dos Paços do Concelho.

Tal como na edição anterior, e de acordo com as “Normas de Participação 2016”<sup>237</sup>, no final desta edição foi igualmente efectuada uma avaliação interna e externa. No dia 13 de Janeiro de 2017 realizou-se uma reunião da Equipa OP com todos os Interlocutores OP de Nível I (Gabinetes de Vereação) e Nível II (Serviços Municipais), com o objectivo de avaliar internamente esta edição e serem apresentadas sugestões de melhoria para o futuro.

<sup>235</sup> Estas 210 propostas, apresentadas nas Sessões Participativas e nas Iniciativas Presenciais, e que equivalem a 37% do total de propostas, seriam introduzidas no Portal da Participação pela Equipa do OP, integrada na Divisão de Inovação Organizacional e Participação (DIOP), continuando o processo de Análise Técnica com o aferir da elegibilidade das propostas, aplicando os critérios definidos nas Normas de Participação OP 2016.

<sup>236</sup> Os projectos vencedores da 9ª edição do OP Lisboa, seriam na categoria dos Projectos Estruturantes ou Transversais, de valor até 500.000€: 1) Jardim do Caracol da Penha (Estrutura Verde, Ambiente e Energia - Arroios e Penha de França - 500 000,00 € - 9.477 votos); 2) Missão Pavilhão Carnide (Desporto - Carnide - 500 000,00 € - 8.666 votos). E na categoria de Projectos Locais, de valor até 150.000€: 1) Carnide Acessível Para Todos (Infra estruturas Viárias, Mobilidade e Transportes - 150 000,00 € - 6.147 votos); 2) Criação de um espaço verde - Estrada de Telheiras (Estrutura Verde, Ambiente e Energia - 150 000,00 € - 967 votos); 3) Construção de Coberturas para EB1/JI Manuel Teixeira Gomes (Educação - 150 000,00 € - 734 votos); 4) Criação de Jardim de Proximidade - Rua D. António Luís de Sousa (Estrutura Verde, Ambiente e Energia - 150 000,00 € - 601 votos); 5) Acessibilidades em segurança na Avenida das Descobertas e a Rua Antão Gonçalves (Reabilitação Urbana e Espaço Público - 150 000,00 € - 442 votos); 6) Via aérea para o Jardim do Campo Grande (Reabilitação Urbana e Espaço Público - 150 000,00 € - 402 votos); 7) Dar alma ao Adamastor (Cultura - 10 000,00 € - 389 votos); 8) Parque infantil do Bairro do Condado (Reabilitação Urbana e Espaço Público - 140 000,00 € - 334 votos); 9) Parque Canino na Ajuda (Estrutura Verde, Ambiente e Energia - 50 000,00 € - 204 votos); 10) Parque Intergeracional na Ajuda (Estrutura Verde, Ambiente e Energia - 100 000,00 € - 201 votos); 11) Parque Canino - Caracol da Graça (Estrutura Verde, Ambiente e Energia - 50 000,00 € - 74 votos); 12) Plataforma Online Contra Ruído (Estrutura Verde, Ambiente e Energia - 50 000,00 € - 71 votos); 13) Rede gratuita wifi em Campo de Ourique (Modernização Administrativa - 10 000,00 € - 42 votos); 14) Melhoria da acessibilidade pedonal troço Rua Silva Carvalho entre o Largo e a Rua D. João V (Infra estruturas Viárias, Mobilidade e Transportes - 150 000,00 € - 38 votos); 15) Oficinas Comunitárias da Memória nas BLX (Cultura - 20 000,00 € - 29 votos).

<sup>237</sup> <https://op.lisboaoparticipa.pt/documentos/56fcfc3c5677c209004c407d>

Realizou-se ainda um questionário, exclusivamente *online*, dirigido a todos os cidadãos registados — contendo 25 questões fechadas e 3 abertas, enviado para a *mailing list* do OP e que decorreu de 20 de Janeiro a 6 de Fevereiro de 2017 — com o objectivo de conhecer melhor o que motivou os cidadãos a participar e para recolher opiniões dos mesmos<sup>238</sup>.

De igual modo a todas as edições anteriores, com excepção do OP 2014-2015, seria também realizado o Relatório da Edição 2016/2017<sup>239</sup>, com vista a efectuar uma avaliação do processo do OP Lisboa deste ano. Neste relatório seria ainda retomada uma informação que deixou de constar nestes documentos desde 2011, a saber, o ponto de situação da execução dos vários projectos aprovados<sup>240</sup>; ainda que não viesse a ser recuperado a boa prática de publicar os aspectos positivos e a melhorar, assim como as sugestões de melhoria para as edições seguintes, que seria substituída pelos momentos de avaliação interna e externa atrás referenciados.

De notar também que seria esta a altura, em Março de 2017, que seria criado um novo portal do Município — o “Lisboa Participa” — que, tal como vimos anteriormente, além de agregador das várias ferramentas participativas da CML, incluiria também mais funcionalidades no separador específico do OP<sup>241</sup>, designadamente um espaço dedicado aos pontos de situação dos projectos vencedores de todas as edições OP, permanentemente actualizável pela Equipa OP, criando-se desta forma uma maior transparência na prestação de contas sobre este instrumento, adicionalmente à publicação do ponto de situação da execução dos vários projectos aprovados, constantes no Relatório da Edição 2016/2017 já citado, e que representará o retomar desta boa prática do Município de Lisboa.

### 3.2.10. 10ª Edição: 2017/2018

Em 2017, celebrar-se-ia a 10ª edição do OP de Lisboa<sup>242</sup>, que aconteceria entre 18 de Abril e 22 de Novembro de 2017, com o calendário seguinte:

1. Apresentação de Propostas *online* através do Portal da Participação ([www.lisboaparticipa.pt](http://www.lisboaparticipa.pt)) e em iniciativas presenciais – 18 de Abril a 11 de Junho de 2017
2. Análise Técnica – 19 de Junho a 24 de Setembro de 2017
3. Publicação da Lista Provisória de Projectos – 27 de Setembro de 2017

<sup>238</sup> Este questionário *online* de avaliação externa obteria 1.145 respostas, e revelaria que a maioria dos inquiridos participa habitualmente no OP Lisboa e afirma fazê-lo por uma questão de cidadania e para apresentar uma proposta útil para a cidade. Assim como que tiveram conhecimento do OP essencialmente através das redes sociais e do *site* da CM Lisboa. E que utilizaram como canal preferencial para apresentar propostas e votar, o canal *online*, através do Portal da Participação. A grande maioria dos inquiridos reside e trabalha em Lisboa e enquadra-se na faixa etária dos 30 a 49 anos, e considera que o OP Lisboa é muito importante e a maioria tenciona voltar a participar.

<sup>239</sup> <https://op.lisboaparticipa.pt/documentos/58c940c0490cd600092e0cbc>

<sup>240</sup> Relativamente à taxa de execução dos projectos OP aprovados, à data do Relatório da Edição 2016/2017, existiam 105 projectos vencedores desde a edição de 2008, representando num valor global de 31.305.668€, dos quais 41 se encontravam concluídos, 13 em obra, 14 em contratação e 37 em estudo (17 dos quais da edição de 2016).

<sup>241</sup> Importa referir ainda que a importância do Portal da Participação (<https://www.lisboaparticipa.pt>) vai para além de neste constar toda a informação sobre o Orçamento Participativo, incluindo sobre edições anteriores, ou de os cidadãos poderem neste igualmente apresentar Propostas *online*, bem como votar nos Projectos. O Portal possui ainda um *backoffice* acessível apenas aos Interlocutores OP, no qual ficam registadas todas as Propostas OP, o seu encaminhamento para os serviços municipais, procedimentos de análise técnica e adaptação a Projectos OP, em resumo, todas as fases e procedimentos de cada edição, levada a cabo pela Equipa do OP, integrando igualmente os Interlocutores OP de nível 2 (Serviços Municipais), os Interlocutores OP de nível 1 (Gabinetes da Vereação) e os Interlocutores das 24 Juntas de Freguesia, num total de 70 interlocutores.

<sup>242</sup> A 10ª edição do OP seria resultado da proposta nº 188/2017, para “Aprovar a realização do Orçamento Participativo de Lisboa 2017/2018, o valor a afectar e as Normas de Participação, nos termos da Proposta”, foi aprovada por maioria, em reunião de Câmara no dia 13 de Abril de 2017, contemplando uma verba de 2,5 milhões de euros e a definição temporal do ciclo OP 2017/2018, inscrito nas Normas de Participação.

4. Período de Reclamações – 28 de Setembro a 4 de Outubro de 2017
5. Resposta às Reclamações – 9 a 13 de Outubro de 2017
6. Publicação da Lista Final de Projectos – 17 de Outubro de 2017
7. Votação – 17 de Outubro a 22 de Novembro de 2017
8. Cerimónia Pública de Anúncio dos Projectos Vencedores – 23 de Novembro de 2017

No espírito da “Carta de Princípios do Orçamento Participativo de Lisboa”<sup>243</sup>, que refere que em cada nova edição se devem incluir melhorias — tanto a nível processual, como na prestação de contas, na transparência e no controlo efectivo do cumprimento das normas — apesar de se manter a distribuição dos montantes definidos<sup>244</sup>, e com o objectivo de criar uma maior equidade na distribuição de verbas do OP, seriam introduzidas algumas alterações nas Normas aprovadas para a 10ª edição<sup>245</sup>. Nomeadamente, o estabelecimento de um número mínimo de 250 votos para que um Projecto OP possa ser vencedor — tentando evitar situações, como as da edição anterior, em que alguns projectos OP foram aprovados com votações extraordinariamente baixas<sup>246</sup>, tendo 5 dos 15 projectos locais menos de 100 votos cada um — bem como a fixação de valor mínimo de 50.000€ por projecto, favorecendo, assim, a complementaridade entre o OP e a ferramenta “LisBOA IDEIA”<sup>247</sup>, já referida anteriormente e criada igualmente em 2017.

Esta edição do OP iniciar-se-ia assim por uma fase de Apresentação de Propostas, que decorreu entre 18 de Abril e 11 de Junho de 2017, tanto *online* através do novo portal Lisboa Participa, como através de 12 Sessões Participativas e mais de uma dezena de Iniciativas Presenciais organizadas para o efeito em vários locais de Lisboa<sup>248</sup> — entre as quais se

<sup>243</sup> Vide nota 97

<sup>244</sup> A saber, a distribuição dos montantes relativo ao OP 2017-2018 seria de:

- 1 milhão de euros para Projectos Estruturantes e/ou Transversais para a cidade, de valor entre 50.000€ e 500.000€ (IVA incluído);
- 1,5 milhões de euros para Projectos Locais, de valor entre 50.000€ e 150.000€ (IVA incluído), sendo repartidos 300.000€ por cada uma das 5 Unidades de Intervenção Territorial de Lisboa.

<sup>245</sup> <https://op.lisboaparticipa.pt/documentos/58f4e52b11d45d00080a3ea3>

<sup>246</sup> Vide nota 236

<sup>247</sup> Vide nota 150

<sup>248</sup> Na 10ª edição do OP Lisboa seriam organizadas as seguintes iniciativas presenciais:

- 18-Abr / 15h / Sala do Arquivo - Paços do Concelho / Apresentação Pública da 10ª edição OP
- 19-Abr / 17h-19h / Centro de Cidadania Digital - JF São Domingos de Benfica / Divulgação do Portal Lisboa Participa - Get Online Day e Sessão Participativa
- 23-Abr / 10h-12h / Cinema Europa - JF Campo de Ourique / Inauguração "Centro de Base Local - Cinema Europa"
- 25-Abr / 12h / Jardim das Francesinhas - JF Estrela / Inauguração Monumento a José Afonso
- 26-Abr / 11h - 13h 7 Centro de Cidadania Digital - JF São Domingos de Benfica / Sessão Participativa Temática - Jovens Empreendedoras/es CDI
- 29-Abr / 17h-19h / Pavilhão Carlos Lopes - JF Avenidas Novas / Concerto comemorativo 10º Aniversário OP e Candidatura LX Capital Europeia do Desporto 2021
- 03-Mai / 15h-18h / Escola Prof. Imagem e Com. - JF Misericórdia / Sessão Participativa Temática - Estudantes
- 04-Mai / 16h-19h / Biblioteca de Belém - UIT Ocidental / Sessão Participativa Territorial
- 05-Mai / todo o dia / Paços do Concelho / Start Up LX / Corredor Verde / Largo Coreto de Carnide / Estátua Cosme Damião / Sharing Cities / Jardim Caracol da Penha / Associação Roundabout (No âmbito da RAP, acompanhamento da Comitiva de 30 Municípios Suecos: Apresentação OP, debate e visita a projectos vencedores e jogo Empaville com estudantes EPAR)
- 07-Mai / 09h-11h30 / Relvado frente à antiga FIL / Divulgação OP na Corrida / Caminhada do Dia da Mãe / Organização: Hospital D. Estefânia
- 10-Mai / 16h-18h / Biblioteca Camões - UIT Centro Histórico / Sessão Participativa Territorial
- 13-Mai / 10h-13h / Quinta da Alfarrobeira - JF São Domingos de Benfica / Divulgação OP no evento "Luso Power On"
- 15-Mai / 10h-11h / Faculdade de Arquitectura - Universidade Lisboa - Pólo Universitário da Ajuda / Apresentação do OP no Workshop "Projectar a Cidade com a Comunidade: Processos participados em Lisboa"
- 17-Mai / 18h-20h / Biblioteca dos Coruchéus - UIT Centro / Sessão Participativa Territorial
- 20-Mai / 15h30-18h / Biblioteca Orlando Ribeiro - UIT Norte / Sessão Participativa Territorial
- 24-Mai / 10h-12h / Universidade Sénior Campo de Ourique / Sessão Participativa Temática - Aprendizagem Longo da Vida
- 25-Mai / 18h30-20h30 / Pólo Cultural das Gaivotas / Sessão Participativa Temática - Cultura
- 25-Mai / 16h - 17h / Parque Silva Porto - Benfica / Inauguração do projecto OP Pombal Contraceptivo
- 27-Mai / 10h - 18h / Jardim da Estrela / Divulgação OP - Festival do Coração
- 30-Mai / 17h-19h / Biblioteca de Marvila - UIT Oriental / Sessão Participativa Territorial
- 31-Mai / 17h - 19h / Junta Freguesia da Ajuda / Sessão Participativa
- 03-Jun / 10h-17h / Estádio Universitário de Lisboa / Final Olisipiadas

destaca o “Concerto Comemorativo do 10º Aniversário do Orçamento Participativo de Lisboa e da Candidatura de Lisboa a Capital Europeia do Desporto 2021”, no dia 29 de Abril de 2017, no Pavilhão dos Desportos — assim como estaria disponível, tal como na edição anterior, um Atendimento Presencial no Edifício da Rua de S. Julião, entre 18 de Abril e 11 de Junho de 2017, todos os dias úteis, entre as 11h00 e as 16h00. Além das Iniciativas Presenciais, e também no espírito da comemoração dos 10 anos do OP de Lisboa, seria ainda inaugurada a peça de arte urbana alusiva a esta efeméride, em frente às instalações da CML no Campo Grande.



**Figuras 3.17. e 3.18. Concerto Comemorativo do 10º Aniversário do Orçamento Participativo de Lisboa / Peça comemorativa dos 10 anos do OP**

[Fonte: Relatório da Edição 2017/2018 (<https://op.lisboaparticipa.pt/documentos/5b97c31535ae97000a430cf2>)]

Durante a fase de Apresentação de Propostas, entre 18 de Abril e 11 de Junho de 2017, seriam recebidas 434 propostas (233 da categoria “Estruturantes” e 201 da categoria “Locais”), tendo a sua grande maioria sido recepcionada através do portal Lisboa Participa (405 propostas), por oposição a apenas 6% do total das propostas apresentadas em Sessões Participativas e outras Iniciativas Presenciais (29 propostas). As áreas Temáticas com maior número de propostas seriam Infra estruturas Viárias, Mobilidade e Trânsito (108), Reabilitação Urbana e Espaço Público (81), Estrutura Verde, Ambiente e Energia (62), Cultura (54) e Desporto (31).

A fase de Análise Técnica decorreria de 19 de Junho a 24 de Setembro de 2017, tendo as 434 propostas apresentadas dado origem a 128 projectos, após aplicação dos critérios de elegibilidade das propostas, definidos nas “Normas de Participação OP 2017-2018”<sup>249</sup>. A publicação da Lista Provisória de Projectos, no portal Lisboa Participa, seria efectuada no dia 27 de Setembro de 2017, com informação aos proponentes dos fundamentos de exclusão, no caso de propostas rejeitadas. O Período de Reclamações, apresentadas através de email, decorreria nesta edição de 28 de Setembro a 4 de Outubro de 2017, tendo sido analisadas ainda neste espaço temporal, até ao dia 4 de Outubro, todas as reclamações recebidas pelos vários serviços municipais e em articulação com os proponentes, tendo sido dada resposta a todas as reclamações, num total de 29. A Lista Final de Projectos seria publicada no dia 17 de Outubro de 2017, no portal Lisboa Participa, iniciando-se de seguida o período de Votação.

A fase de Votação decorreu de 17 de Outubro a dia 22 de Novembro de 2017, mais um vez através de mensagem SMS, *online* no portal Lisboa Participa e em várias Sessões Presenciais de Apoio ao Voto, nas Lojas Lisboa, e outras iniciativas presenciais em diversos

- 04-Jun / 10h-17h / Estádio Universitário de Lisboa / Final Olisipiadas
- 07-Jun / 18h / JF Santa Clara / Divulgação do OP na Reunião Pública Descentralizada
- 08-Jun / 20h-21h30 / Centro Ismaili / Sessão Participativa Temática - Interculturalidade

<sup>249</sup> Vide nota 245

locais da cidade<sup>250</sup>, entre os quais de destacam: o OP nos Trilhos de Monsanto, no dia 29 de Outubro de 2017; o OP *Challenge*, no dia 5 de Novembro de 2017; e a 2ª edição do evento “Eu Participo, Ao Vivo”, no dia 11 de Novembro de 2017, realizado nos Serviços Sociais da CML e no qual os proponentes puderam efectuar a divulgação dos seus projectos e apelar ao voto nos mesmos. Na Fase de Votação dos Projectos OP, é ainda de salientar a continuidade do Kit de Comunicação OP, disponibilizado no *site* da CML e no portal Lisboa Participa, com vista a promover a divulgação do OP e dos seus projectos pelos proponentes.

Contabilizar-se-iam assim 37.673 votos nesta 10ª edição do OP, dos quais 92% seriam por SMS (34.711), 7,8% via *online* (2.942) e 0,2% em Iniciativas Presenciais (38). De notar também que esta seria a única edição do OP de Lisboa em que verificaria uma diminuição efectiva do número de votos entre duas edições consecutivas — de 51.591 votos no OP 2016-2017 para 37.673 votos no OP 2017-2018 — explicado em parte pela introdução de novos mecanismos de verificação de identidade, que cruzariam o nº de Cartão de Cidadão com o número de telemóvel e email fornecido para registo, e que ao aumentar a fiabilidade do sistema levariam também à diminuição de fraudes ao nível da identidade dos utilizadores registados. Mas também pelo facto do ciclo deste OP se ter sobreposto com as Eleições Autárquicas de 1 de Outubro de 2017, pois segundo Nelson Dias (2018: 260), a “dinâmica de crescimento [dos Orçamentos Participativos] é ciclicamente interrompida nos anos eleitorais”, no que se refere à sua organização pelos municípios, sendo que o efeito de contágio se pode estender também à população votante, que pode não ter a “maturidade [política] suficiente para distinguir entre votar em projectos de campanha e escolhas eleitorais”, ainda que tal não tenha acontecido nas eleições autárquicas de 2009 e 2013 (apesar de, nesta última data, tal facto seja difícil de aferir face às alterações introduzidas na edição de 2012, em que cada cidadão passou a dispor de dois votos em vez de um). Sendo igualmente de considerar, ao procurar entre as razões que levaram a esta diminuição de votos, o facto de na 9ª edição do OP de Lisboa, em 2016, ter havido um projecto absolutamente galvanizador — o “Jardim do Caracol da Penha”<sup>251</sup>, com 9.477 votos, a maior votação de sempre no âmbito deste instrumento participativo — o que poderia contribuir para explicar a diferença de 13.918 votos entre as duas edições.

Na 10ª edição do OP Lisboa seriam eleitos vencedores 15 projectos<sup>252</sup>, sendo 11 Locais e 4 Estruturantes, e tendo a Cerimónia de Anúncio Público dos Projectos Vencedores decorrido no dia 27 de Novembro de 2017, no Salão Nobre dos Paços do Concelho.

<sup>250</sup> As Sessões Presenciais de Apoio ao Voto e outras iniciativas presenciais realizaram-se nas seguintes datas e locais:

- 20-out / 10h30 - 15h30 / Loja Lisboa Campo Grande - UIT Centro / Sessão de Apoio ao Voto
- 26-out / 10h30 - 15h30 / Loja Lisboa Baixa - UIT Centro Histórico / Sessão de Apoio ao Voto
- 29-out / 9h00 - 13h00 / Monsanto - Parque Calhau / Evento “OP nos Trilhos”
- 02-nov / 10h30 - 15h30 / Loja Lisboa Alcântara - UIT Ocidental / Sessão de Apoio ao Voto
- 05-nov / 9h00- 18h00 / Doca de Pedrouços / Promoção do OP no “Volvo Ocean Race”
- 09-nov / 10h30 - 15h30 / Loja Lisboa Lumiar - UIT Norte / Sessão de Apoio ao Voto
- 11-nov / 14h00 - 20h00 / Auditório Serviços Sociais / “Ignite” - Eu Participo ao Vivo – Apresentação de projectos pelos cidadãos
- 15-nov / 10h30 - 15h30 / Loja Lisboa Marvila - UIT Oriental / Sessão de Apoio ao Voto
- 19-nov / 9h00 - 18h00 / Edifício Central do Município - Campo Grande / “OP Challenge” – Desafio, descoberta e registo de projectos OP concluídos
- 23-nov / 10h00 - 11h30 / Fórum Lisboa / “Jogo Empaville” - Jogo pedagógico que simula um OP na cidade imaginária de EMPAVILLE com a atribuição e desempenho de papéis aos técnicos da CML, finalizando com a análise dos dados do jogo.
- 27-nov / 18h00 - 20h00 / Salão Nobre - Paços Concelho / Anúncio dos Projectos OP Vencedores

<sup>251</sup> <https://op.lisboaparticipa.pt/edicoes-anteriores/570fa437f41ec1c4356c007e/projectos/57f580ce61a3ea0900763ace>

<sup>252</sup> Os projectos vencedores da 10ª edição do OP Lisboa, seriam na categoria dos Projectos Estruturantes ou Transversais, de valor entre 50.000€ e 500.000€: 1) Pólo Cultural de Carnide (Cultura - 500 000,00 € - 5.925 votos); 2) Portugal em Lisboa: Turismo e Criatividade (Reabilitação Urbana e Espaço Público - 93 000,00 € - 4.115 votos); 3) Ambulância e equipamento de emergência veterinária para socorro animal (Estrutura Verde, Ambiente e Energia - 150 000,00 € - 2.505 votos); 4) Requalificação da piscina do RSBL (Desporto - 500 000,00 € - 1.425 votos. E na categoria de Projectos Locais, de valor entre 50.000€ e 150.000€: 1) Pela construção de um novo Parque Infantil/Recreio do Bairro Horta Nova (Estrutura Verde, Ambiente e Energia - 150 000,00 € - 3.393 votos); 2) Casa das Artes de Carnide (Cultura - 150 000,00 € - 1.954 votos); 3) Memorial à Escravatura (Cultura - 100 000,00 € - 1.176 votos); 4) Pontão Remo - Doca Santo Amaro (Desporto - 80 000,00 € - 910 votos); 5) Requalificação da escola EB. São Sebastião (Educação - 100 000,00 € - 883 votos); 6) Espaço Cultural no antigo lavadouro

Uma vez mais, e de acordo com a “Carta de Princípios do Orçamento Participativo de Lisboa”<sup>253</sup> e das “Normas de Participação 2017-2018”<sup>254</sup>, realizar-se-ia tanto uma avaliação interna — no dia 18 de Janeiro de 2018, entre a Equipa OP e os Interlocutores OP de Nível I (Gabinetes de Vereação) e Nível II (Serviços Municipais) — como uma avaliação externa no final desta edição — através de um questionário *online*, disponível entre 31 de Janeiro de 2017 e 11 de Fevereiro de 2018, dirigido a todos os utilizadores registados com email no portal Lisboa Participa<sup>255</sup> —, assim como ainda uma avaliação em *Focus Group*, que decorreu no dia 23 de Janeiro de 2018 no edifício municipal do Campo Grande, e que reuniu membros da comunidade académica, proponentes ao OP e elementos da CML.<sup>256</sup>

Como nas edições anteriores, com a excepção já referida anteriormente do OP 2014-2015, seria igualmente produzido o Relatório da Edição 2017/2018<sup>257</sup>, com o objectivo de aferir o ciclo de participação da 10ª edição do OP de Lisboa e efectuar uma avaliação do processo do OP Lisboa deste ano, no qual voltariam a constar, tal como no relatório do ano anterior, os valores da taxa de execução dos projectos aprovados em anteriores edições<sup>258</sup>, que seriam igualmente consultáveis no separador “Projectos Vencedores” do *site* do OP<sup>259</sup>, integrado no portal Lisboa Participa, onde o conjunto destes dados referentes a todas as edições permanecem disponíveis e se encontram em constante actualização.

---

da Ajuda (Cultura - 125 000,00 € - 749 votos); 7) Requalificação do Espaço Público e Dinamização do Comércio Local da Praça de Entrecampos (Reabilitação Urbana e Espaço Público - 150 000,00 € - 764 votos); 8) Centro Comunitário do Parque das Nações (Direitos Sociais - 150 000,00 € - 692 votos); 9) Pavimento pedonal no Alto de Campolide (Infra estruturas Viárias, Mobilidade e Transportes - 150 000,00 € - 688 votos); 10) REO - Rádio Escolar dos Olivais (Educação - 55 000,00 € - 519 votos); 11) Circuito de corridas para todos no centro histórico de Lisboa (Desporto - 60 000,00 € - 298 votos).

<sup>253</sup> Vide nota 97

<sup>254</sup> Vide nota 245

<sup>255</sup> O inquérito de avaliação externa do OP 2017-2018 seria enviado por email para 35.139 contactos e continha 38 perguntas (35 fechadas de carácter quantitativo e 3 abertas de carácter qualitativo), tendo respondido ao inquérito 1.803 pessoas. Os participantes neste questionário distribuem-se de forma relativamente equilibrada quanto ao género: Feminino (53,74%) e Masculino (45,98%). Pertencem maioritariamente à faixa etária dos 30 aos 49 anos (49,08%), têm licenciatura (46,37%) e estão no activo a trabalhar por conta de outrem (61,79%). Regista-se forte presença no Município, pois 82,20% dos que responderam afirma que reside em Lisboa e 67,05% que nela trabalham. A avaliação do impacto dos projectos OP na Cidade de Lisboa é considerada como positiva por 59,03% e muito positiva por 21,54%. As respostas obtidas revelam que a principal razão para a participação foi por uma questão de cidadania, afirmando ainda 80,94% dos cidadãos que pretendem participar na próxima edição do OP.

<sup>256</sup> Esta sessão de avaliação em *Focus Group*, da iniciativa do Município de Lisboa, foi moderada por elementos do Projecto EMPATIA (Enabling Multichannel Participation Through ICT Adaptations) e contou com a presença de criadores e defensores de propostas que originaram projectos vencedores, de Interlocutores OP de diversos Serviços Municipais e de membros da comunidade científica, nomeadamente de universidades nacionais, e também estrangeiras cujos elementos acompanhavam os dinamizadores da sessão.

<sup>257</sup> <https://op.lisboaparticipa.pt/documentos/5b97c31535ae97000a430cf2>

<sup>258</sup> Relativamente à taxa de execução dos projectos OP aprovados, à data do Relatório da Edição 2017/2018, existiam 120 projectos vencedores desde a edição de 2008, representando num valor global de 33.805.668 €, dos quais 50 se encontravam concluídos, 8 em obra, 12 em contratação, 11 delegados, 5 em elaboração de projecto de execução e 34 em estudo (15 dos quais da edição de 2017).

<sup>259</sup> <https://op.lisboaparticipa.pt/projectos-vencedores>

## 4. Recomendações para a revisão do OP de Lisboa

### 4.1. Breve análise da evolução dos 10 anos do OP de Lisboa

Como vimos, Lisboa foi pioneira a nível europeu na adopção de um modelo de OP verdadeiramente vinculativo, tendo sido a primeira capital europeia a implementar este instrumento participativo, conferindo aos cidadãos um poder efectivo de decisão na aplicação da referida verba nos projectos por si escolhidos. Neste contexto, o compromisso assumido em 2008, na “Carta de Princípios do Orçamento Participativo do Município de Lisboa” — na qual, para além de identificar os princípios do Orçamento Participativo, a CML se obriga a envolver progressivamente os cidadãos na sua aplicação e na resolução dos problemas da cidade — tem como objectivo aprofundar a ligação da autarquia com os seus munícipes e integra uma estratégia global assumida pela CML de envolvimento dos cidadãos nas dinâmicas de governação da cidade, quer através da potenciação das consultas públicas, quer através da criação de processos de maior transparência que permitam, a todo o tempo, que os cidadãos, individualmente ou de forma organizada, se pronunciem e decidam sobre questões fundamentais da gestão municipal.

Porém, analisados os 10 anos de evolução do OP de Lisboa, verificamos como em termos globais este instrumento de participação pública não só evoluiria enquanto modelo — procurando, em cada nova edição, incluir inovações e melhorias, com o objectivo de corresponder às necessidades e preferências dos cidadãos e tornar este processo participativo o mais inclusivo possível — como acumularia ao longo dos anos uma série de patologias que prejudicariam esta mesma missão que procuraria atingir, ou seja, envolver todos os cidadãos que de alguma forma se relacionam com Lisboa, valorizando a sua participação na escolha de prioridades de actuação na governação da cidade.



**Figura 4.1. Dados globais das 10 edições do OP de Lisboa**  
[Fonte: Portal Lisboa Participa (<https://op.lisboaparticipa.pt/home>)]

Se olharmos, por um lado, para o panorama destas 10 edições do OP de Lisboa, contabilizamos um total de 6.204 Propostas apresentadas, adaptadas para 1.957 Projectos a votação, que reuniram no seu total 268.536 votos e que elegeriam 120 Projectos Vencedores, correspondentes a um valor total de investimento de 33.805.668,00€ no conjunto de todas as edições. Sendo inegável a expressividade destes números, porém é necessário olhar tanto para a evolução do OP em números, como para um conjunto de outros aspectos que têm caracterizado as edições dos últimos dez anos.

## OP 2008/17

### EVOLUÇÃO EM NÚMEROS



WWW.LISBOAPARTICIPA.PT

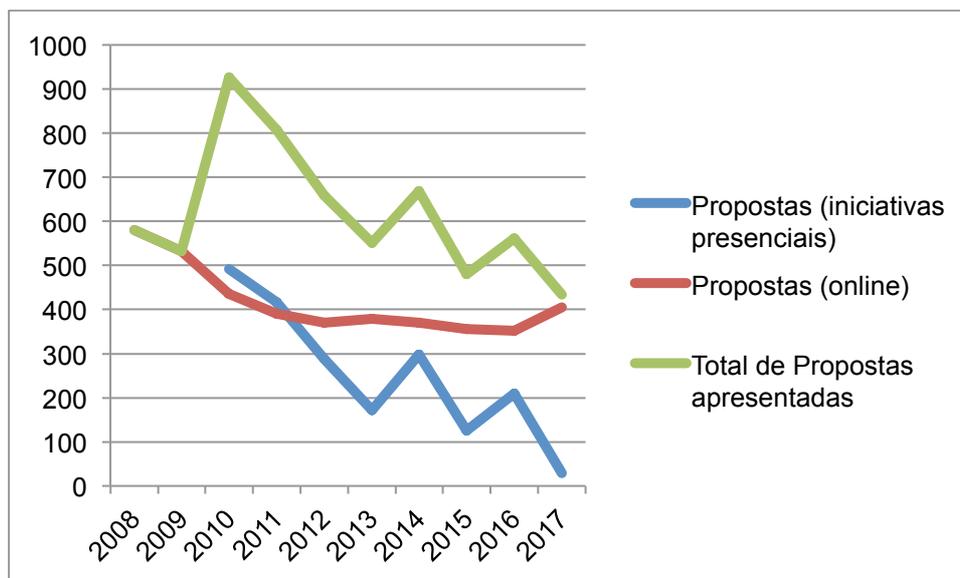
EDIÇÃO	PROPOSTAS (iniciativas presenciais)	PROPOSTAS APRESENTADAS	PROJETOS VOTAÇÃO	PROJETOS VENCEDORES	VOTOS	VALORES
2008		580	89	5	1101	5.130.176
2009		533	200	12	4719	4.817.492
2010	492	927	291	7	11570	4.500.000
2011	417	808	228	5	17887	4.600.000
2012	288	659	231	15	29911	2.375.000
2013	172	551	208	16	35922	2.475.000
2014	298	669	211	13	36032	2.428.000
2015	125	481	189	15	42130	2.500.000
2016	210	562	182	17	51591	2.480.000
2017	29	434	128	15	37673	2.500.000



**Quadro 4.1. OP 2008/17 – Evolução em números**

[Fonte: Relatório da Edição 2017/2018 (<https://op.lisboaparticipa.pt/documentos/5b97c31535ae97000a430cf2>)]

Relativamente às propostas apresentadas, o número tem variado bastante ao longo das várias edições, tendo alternando entre um máximo de 927 propostas em 2010 e as 434 propostas apresentadas na última edição em 2017, contabilizando uma média de cerca de 640 propostas por edição. O mesmo se passa relativamente aos projectos submetidos a votação ou mesmo os projectos vencedores, tendo os primeiros oscilado entre 89 e os 291 projectos, com uma média de cerca de 196 projectos a votação por edição, e os segundos variado entre os 5 e os 17 projectos, e com uma média de cerca de 12 projectos vencedores por edição.

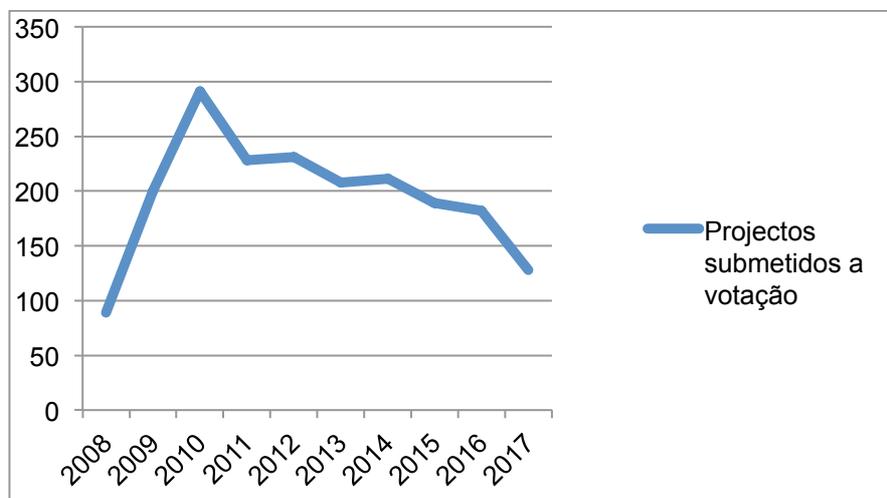


**Quadro 4.2. OP 2008/17 – Evolução do número de propostas apresentadas**

[Fonte: A partir de dados recolhidos no Portal Lisboa Participa e Relatórios das Edições 2008/17]

Porém, quando olhamos com mais detalhe para a evolução das propostas apresentadas, e comparamos graficamente e em paralelo as propostas apresentadas *online* com a submetidas em iniciativas presenciais, verificamos que existe uma tendência geral de

diminuição do número total, ainda que bastante sinusoidalmente, porém principalmente influenciada pelo decréscimo progressivo das propostas resultantes das iniciativas presenciais, mantendo-se as submetidas *online* com uma muito menor variação ao longo do período de 10 anos do OP de Lisboa.

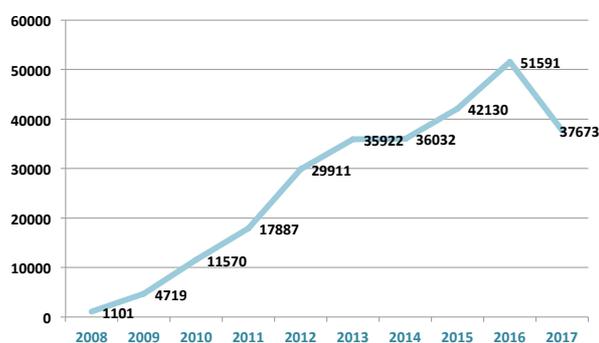


**Quadro 4.3. OP 2008/17 – Evolução do número de projectos submetidos a votação**

[Fonte: A partir de dados recolhidos no Portal Lisboa Participa e Relatórios das Edições 2008/17]

Igualmente o número de projectos submetidos a votação teria uma evolução tendencialmente decrescente ao longo deste período, apesar de um aumento exponencial deste número nas três primeiras edições, por um lado, provavelmente fruto da novidade e entusiasmo inicial com esta iniciativa que se viria a atenuar com o tempo, e por outro, segundo os Relatórios de Avaliação de 2011-2012 e seguintes, “fruto de uma maior mobilização colectiva dos cidadãos, traduzida na apresentação conjunta de algumas propostas consideradas estratégicas para algumas áreas territoriais ou para alguns segmentos da população”<sup>260</sup>.

#### OP 2008/17 EVOLUÇÃO EM Nº DE VOTOS



WWW.LISBOAPARTICIPA.PT

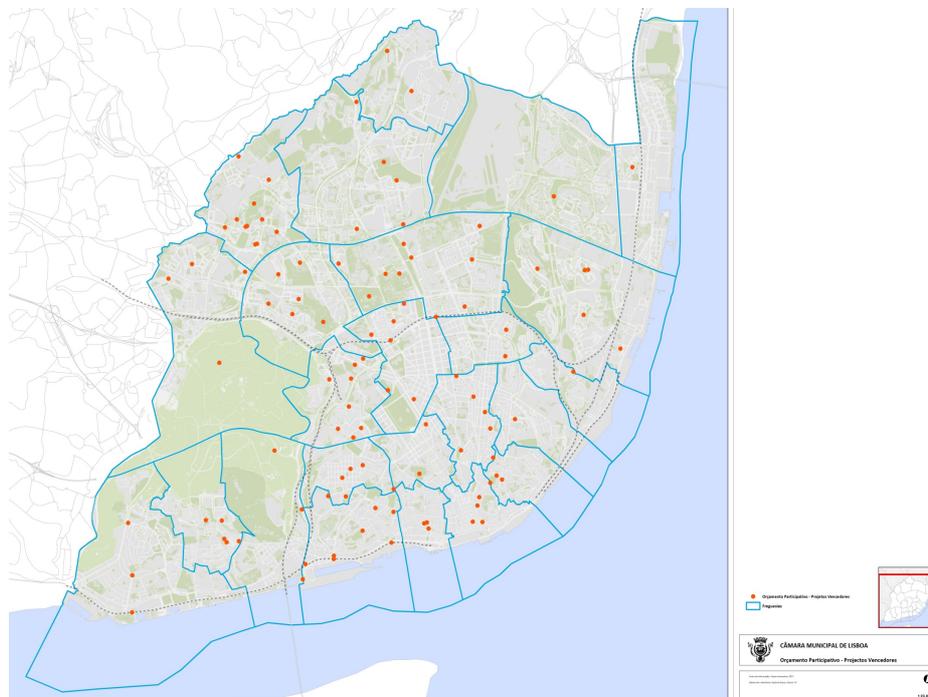


**Quadro 4.4. OP 2008/17 – Evolução em número de votos**

[Fonte: Relatório da Edição 2017/2018 (<https://op.lisboaparticipa.pt/documentos/5b97c31535ae97000a430cf2>)]

<sup>260</sup> Vide nota 188

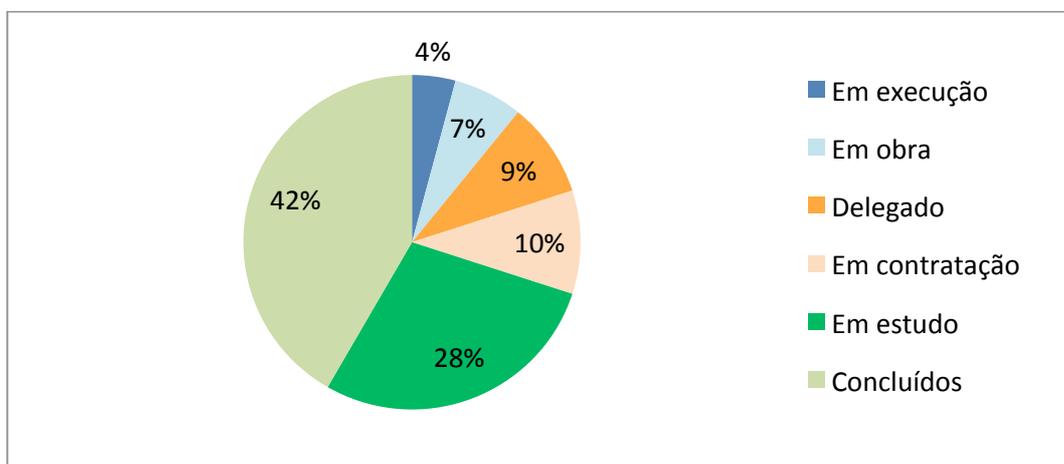
Já o número total de votos no OP de Lisboa tem tido uma evolução clara de crescimento ao longo dos últimos anos, com excepção da última edição, na qual se verificou uma diminuição deste valor (37.673 votos) relativamente à do ano precedente (51.591 votos), em cerca de 27%, pelos motivos já explicitados no anterior capítulo, referente à descrição desta edição.



**Figura 4.2. Distribuição territorial dos Projectos OP aprovados (2008-2017)**

[Fonte: Relatório da Edição 2017/2018 (<https://op.lisboaparticipa.pt/documentos/5b97c31535ae97000a430cf2>)]

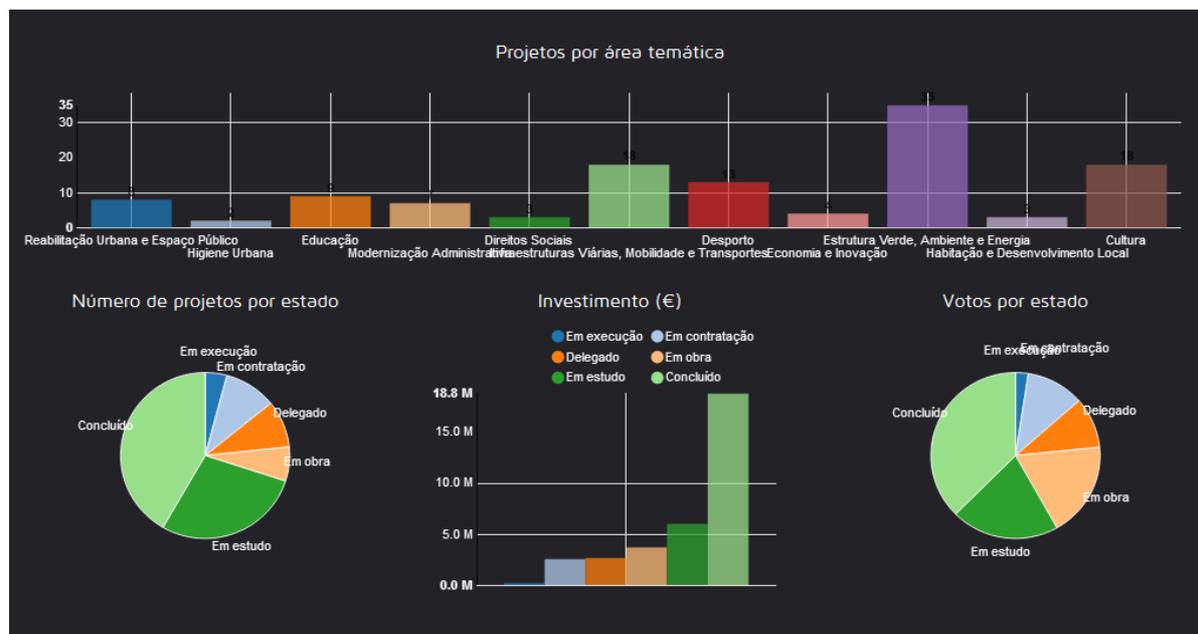
Relativamente à distribuição territorial dos projectos aprovados, verificamos que estes se encontram disseminados por toda a cidade, abrangendo a totalidade do território e áreas de competência do município de Lisboa, existindo projectos OP aprovados em todas as Freguesias de Lisboa, ainda que em algumas com maior incidência do que outras, como no caso de Carnide, São Domingos de Benfica, Campolide, Alvalade e Estrela, que possuem mais projectos OP aprovados do que a maioria das outras Freguesias de Lisboa.



**Quadro 4.5. OP 2008/17 – Ponto de situação dos Projectos Vencedores**

[Fonte: Relatório da Edição 2017/2018 (<https://op.lisboaparticipa.pt/documentos/5b97c31535ae97000a430cf2>)]

Relativamente ao ponto de situação dos Projectos Vencedores desde 2008 até 2017, encontraremos o mesmo espelhado no Relatório da Edição 2017/2018<sup>261</sup>, referente à última edição, no qual dos 120 projectos vencedores desde a 1ª edição, verificamos que apenas 42% se encontravam concluídos (50 projectos), estando 7% em obra (8 projectos), 10% em contratação (12 projectos), 9% delegados em Juntas de Freguesias (11 projectos), 4% em elaboração de projecto de execução (5 projectos) e 28% em estudo (34 projectos, 15 dos quais da edição de 2017).<sup>262</sup>



**Quadro 4.6. OP 2008/17 – Projectos por área temática / Número de Projectos por estado / Investimento (€) / Votos por estado**

[Fonte: Relatório da Edição 2017/2018 (<https://op.lisboaparticipa.pt/documentos/5b97c31535ae97000a430cf2>)]

Ao longo destas 10 edições do OP Lisboa, ficaria igualmente claro que as áreas temáticas que mais mobilizariam os cidadãos, em termos de projectos aprovados, seriam a Estrutura Verde, Ambiente e Energia (35 projectos), as Infra estruturas Viárias, Mobilidade e Transportes (18 projectos) e a Reabilitação Urbana e Espaço Público (18 projectos), ainda que se verificasse existirem projectos aprovados em quase todas as áreas temáticas. De igual forma poderíamos observar que em termos de investimento, ainda que apenas 42% dos projectos se encontrassem concluídos, já tinha sido aplicado 55% do investimento, ou seja 18,8 dos 33,8 milhões de euros referentes ao valor global dos projectos aprovados nas 10 edições.

Ainda que não constando do relatório da última edição do OP, mas por comparação entre os relatórios das várias edições, seria possível igualmente explorar vários outros dados relevantes, como a evolução da distribuição entre as diferentes formas de votação ao longo das 10 edições, que numa primeira fase foram exclusivamente *online* (1ª e 2ª edição), depois *online* e presencial (3ª a 5ª edição) e posteriormente também por SMS, além destas duas últimas formas de votação (6ª a 10ª edição). Notando-se uma tendência evolutiva de aumento da votação por SMS, que em 2016 e 2017 atingiriam respectivamente 94% e 92% do total dos votos expressos, e uma diminuição progressiva da votação presencial ao longo das várias edições, que representaria pouco mais de 1% nos mesmos anos.

<sup>261</sup> Vide nota 257

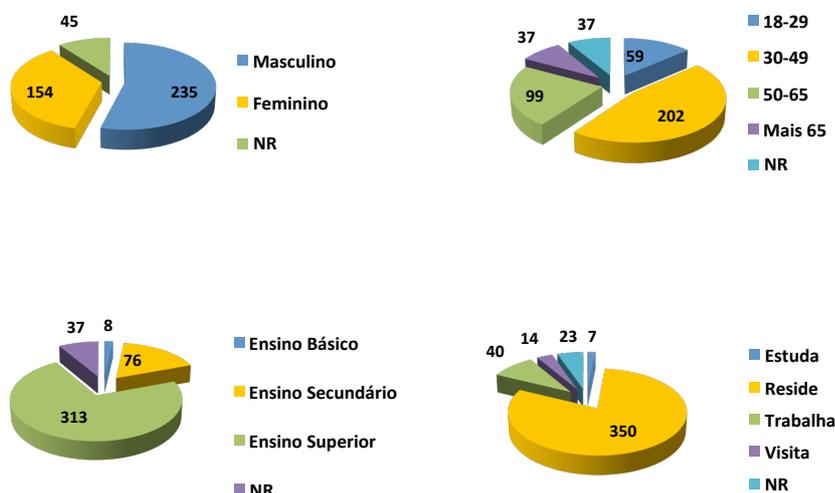
<sup>262</sup> De notar que este é um quadro evolutivo, que é permanentemente actualizado no portal Lisboa Participa, no separador "Projectos Vencedores" (consultável em <https://op.lisboaparticipa.pt/projectos-vencedores>), e que actualmente se encontram concluídos 60 projectos (50%), estando em obra 4 projectos (3%), em contratação 14 projectos (12%), 6 projectos delegados em Juntas de Freguesias (5%), 9 em elaboração de projecto de execução (8%) e em estudo 27 projectos (22%), 15 dos quais da edição de 2017.

## OP 2017/18

### PERFIL DO PROPONENTE



WWW.LISBOAPARTICIPA.PT



#### Quadro 4.7. OP 2017/19 – Perfil do proponente

[Fonte: Relatório da Edição 2017/2018 (<https://op.lisboaparticipa.pt/documentos/5b97c31535ae97000a430cf2>)]

Igualmente, deste mesmo relatório da última edição do OP, conseguiríamos retirar uma série de outros dados de relevância relativamente aos perfis das pessoas que participam no OP de Lisboa e que será também de interesse abordar. Porém, ainda que seja difícil estabelecer comparações com as edições anteriores, por não constar nos respectivos relatórios alguma desta informação com carácter de continuidade<sup>263</sup>, verificamos algumas tendências. Se olharmos para o perfil dos proponentes que participaram na última edição, verificamos que apesar de neste ano, em termos de distribuição de género, ser superior a participação do género masculino (60% das respostas válidas), nas várias edições este seria um valor que oscilava ao longo do tempo, tendendo alternadamente nas várias edições dentro deste intervalo relativo.<sup>264</sup>

<sup>263</sup> Concretamente, relativamente à informação sobre género, faixa etária, grau de escolaridade e relação com a cidade das pessoas que participaram no OP de Lisboa — para além de em relatórios de diferentes edições, serem usados alternadamente tanto dados de participantes, ou seja, que votaram na respectiva edição, como de proponentes, ou seja, que apenas apresentaram propostas, não sendo possível obter uma bateria de dados consistentes ao nível da linha temporal dos 10 anos do OP — sobre este assunto nada constaria no relatório da 7ª edição (2014), que não chegou a ser produzido, ou existiria parcialmente nos relatórios da 8ª edição (2015) e 9ª edição (2016), sendo que no primeiro caso apenas constariam dados sobre a faixa etária e relação com a cidade, e no segundo caso sobre a faixa etária, grau de escolaridade e relação com a cidade.

<sup>264</sup> Por exemplo, em termos de distribuição de género, esta seria de 63% de proponentes masculinos e 37% femininos, em 2008; de 47% de proponentes masculinos e 53% femininos, em 2009; de 54% de proponentes masculinos e 44% femininos, em 2011 (2% NR); ou de 52% de proponentes masculinos e 44% femininos, em 2012 (4% NR). O relatório da edição de 2014 não chegaria a ser publicado, por isso não existem dados relativamente a este ano. Já nos relatórios das edições de 2010 e 2013 os dados apenas se encontram expressos graficamente, sem utilização de valores absolutos ou percentagens, o que dificulta a comparação.

Já ao nível da faixa etária, ainda que esta seja uma problemática presente em todos os relatórios produzidos, observamos porém também dificuldades na análise comparativa entre as várias edições, dado que nem todos os relatórios usam os mesmos intervalos de valores<sup>265</sup> ou os dados apenas se encontram expressos graficamente, sem utilização de valores absolutos ou percentagens, o que não permite uma comparação entre os mesmos. Algo porém ressalta como evidente, as faixas etárias mais baixas (18-25/29 anos) e as faixas etárias mais altas (mais de 55/65 anos) são claramente as que têm menor representatividade em termos de participação no OP de Lisboa, tendo na generalidade a maioria dos proponentes entre os 30-49 anos de idade.

De igual modo, será relevante observar o grau de escolaridade dos proponentes, que — apesar de algumas dificuldades de comparação, decorrente na sua maioria do facto dos dados apenas se encontrarem expressos graficamente nos relatórios<sup>266</sup> — aponta uma clara predominância de participantes com o Ensino Superior, geralmente perto de metade do universo, seguido do Ensino Secundário e Mestrado / Doutoramento, cuja soma representa quase a outra metade, sendo residuais os proponentes sem escolaridade ou com o 1º, 2º ou 3º ciclo de escolaridade. De igual modo, relativamente à relação com a cidade, é esmagadora a taxa de proponentes que reside em Lisboa, que oscila ao longo das várias edições entre os 66% (2012) e os 81% (2017), sendo que entre os 10% (2010, 2012) e os 22% (2009) trabalham na cidade, e os restantes ou estudam ou visitam Lisboa.

## 4.2. Principais fragilidades e potencialidades do OP de Lisboa

Ao longo das 10 edições do OP de Lisboa, como vimos anteriormente, várias foram as mudanças introduzidas ao longo do processo, muitas vezes resultado de sugestões recebidas pelos cidadãos e representantes da sociedade civil em geral, e outras vezes decorrente da avaliação efectuada anualmente, que determinariam a manutenção de determinados procedimentos, a alteração de outros e introdução de diversas inovações.

Porém, apesar deste processo de melhoria contínua, algumas continuam a ser as fragilidades deste instrumento participativo. A primeira, a mais importante e a que mais críticas gera por parte dos cidadãos é, como vimos anteriormente, a baixa taxa de execução dos projectos, que no final da edição de 2017 rondava os 42% — apesar destes 50 projectos concluídos representarem 55% do investimento previsto no OP, no valor de 18,5 M € — acompanhada de um atraso na implementação dos projectos vencedores, que demorariam em média 2,4 anos a serem concluídos.

<sup>265</sup> Por exemplo, em termos de distribuição etária, no relatório de 2008 seriam usados os intervalos de 18-25, 25-35, 35-55 e mais de 55 anos de idade; em 2009, os intervalos de 18-25, 26-35, 36-45, 46-55 e mais de 56 anos de idade; em 2010, 2011, 2012 e 2013, os intervalos de 18-25, 26-35, 36-45, 46-55, 56-65 e mais de 65 anos de idade; em 2016 e 2017, os intervalos de 18-29, 30-49, 50-65 e mais de 65 anos de idade. O relatório da edição de 2014 não chegaria a ser publicado, por isso não existem dados relativamente a este ano. Já no relatório da edição de 2015 os dados apenas se encontram expressos graficamente, sem utilização de valores absolutos ou percentagens, o que dificulta a comparação.

<sup>266</sup> Nos relatórios das edições de 2011, 2012 e 2016, os dados relativos ao grau de escolaridade encontram-se somente representados de forma gráfica, o que não facilita a comparação entre as várias edições. Na edição de 2015 não existem quaisquer dados sobre o grau de escolaridade e o relatório da edição de 2014 não chegaria a ser publicado, por isso não existem também dados relativamente a este ano.

Edição	Projectos Vencedores	Projectos Concluídos	Projectos por concluir	Taxa de execução
2008	5	5	0	100%
2009	12	10	2	83%
2010	7	5	2	71%
2011	5	4	1	80%
2012	15	10	5	67%
2013	16	10	6	63%
2014	13	4	9	31%
2015	15	2	13	13%
2016	17	0	17	0%
2017	15	0	15	0%
<b>Total</b>	<b>120</b>	<b>50</b>	<b>70</b>	<b>42%</b>

**Quadro 4.8. OP 2008/17 – Estado dos Projectos Vencedores (Taxa de Execução)**

[Fonte: A partir de dados recolhidos no Portal Lisboa Participa e Relatórios das Edições 2008/17]

Total Projectos		Valor	% do Investimento
Concluídos	50	18 525 676 €	55%
Em estudo	35	6 033 000 €	18%
Em obra	7	3 250 000 €	10%
Delegado	11	2 815 000 €	8%
Em Contratação	12	2 550 000 €	8%
Em execução	5	630 000 €	2%
<b>Total não concluídos</b>	<b>70</b>	<b>15 278 000 €</b>	<b>45%</b>
<b>Total</b>	<b>120</b>	<b>33 803 676 €</b>	<b>100%</b>

**Quadro 4.9. OP 2008/17 – Estado dos Projectos Vencedores (% de Investimento)**

[Fonte: A partir de dados recolhidos no Portal Lisboa Participa e Relatórios das Edições 2008/17]

Aliás, se atentarmos ao ponto de situação, constante relatório da última edição do OP<sup>267</sup>, verificamos que, não só a taxa de execução vai diminuindo quanto mais recentes são as edições, como existem projectos por implementar desde a 2ª edição (2009), ou seja, cuja votação e decisão de implementação já ocorreu há 9 anos. E, à medida que os anos vão passando, começam a ser pedidas contas das decisões tomadas de forma participativa, por parte dos cidadãos, relativamente aos projectos vencedores dos anos anteriores. Ou seja, tanto para os cidadãos proponentes, como para os votantes nesse determinado projecto, a questão coloca-se ao nível da necessidade de obter resultados, através deste processo participativo, que na generalidade não conseguem obter através da democracia representativa. Se a concretização dos resultados tarda em chegar, estes questionam naturalmente qual a vantagem deste processo relativamente aos normais mecanismos democráticos.

Várias serão as razões para esta baixa taxa de execução, porém ressaltam-se duas que nos parecem as principais: por imperfeição da análise técnica, ou seja, o facto das propostas apresentadas pelos cidadãos serem validadas e transformadas em projectos, contendo premissas impossíveis ou de difícil execução pela CML<sup>268</sup>; ou pelo facto dos pelouros ou serviços camarários, responsáveis por executar os projectos do OP, não os considerarem prioritários, relativamente aos outros projectos da mesma área previstos nos Instrumentos Previsionais<sup>269</sup>, apesar de estarem igualmente cabimentados no Orçamento do Município e da respectiva Orgânica que os deve implementar, tanto no ano respectivo, como plurianualmente, no caso de implicar investimento ao longo de vários anos.

Um segundo aspecto, que constitui também uma fragilidade patente do OP de Lisboa, é a potencialidade de situações de exclusão devido à segmentação social dos participantes envolvidos no processo, e por conseguinte do público-alvo afectado pela impacto dos projectos vencedores, assim como o afunilamento das formas de elaboração de propostas para métodos maioritariamente *online* e das formas de votação baseadas quase exclusivamente em SMS. Bem expresso, por um lado e como vimos anteriormente, num perfil de proponentes maioritariamente entre os 30 e os 49 anos de idade e com o Ensino Superior — que não é de todo representativo do universo populacional da cidade de Lisboa — assim como uma tendência para a promoção de formas cada vez mais desmaterializadas de participação, ou seja, para uma decrescente apresentação de propostas em iniciativas presenciais e um crescimento da votação por SMS — que nas últimas duas edições atingiriam mais de 90% do total dos votos — ou ainda uma diminuição progressiva da votação presencial ao longo das várias edições. Sendo que estas últimas tendências agudizam não só o fenómeno de segmentação social já referido, como são reforçadas pelo crescimento progressivo do *lobbying* direccionado a determinados projectos, de forma organizada e através das redes sociais.

Encontra-se assim completamente sub-representada uma faixa da população residente na cidade, que apenas aparece residualmente como participante do OP de Lisboa, nomeadamente tanto as faixas etárias mais baixas (18 a 29 anos) e as faixas etárias mais altas (mais de 50 anos), como os participantes com menores níveis de escolaridade ou sem acesso facilitado às tecnologias de informação, e por conseguinte, também as camadas com menos recursos da população residente, que não participam de forma equitativa neste processo participativo que deveria ser acessível a todos.

<sup>267</sup> Vide nota 262

<sup>268</sup> Como, por exemplo, o projecto OP “Alargamento das faixas Bus, permitindo a circulação de bicicletas” (Infra estruturas Viárias, Mobilidade e Transportes - DMMT - 700.000 €), da edição de 2009, cuja implementação não depende exclusivamente das competências do Município, pois necessita da autorização da Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária e do Instituto da Mobilidade e dos Transportes. Ou o projecto OP “Campos de basquetebol de rua na frente ribeirinha” (Desporto - DAFD - 75 000,00 €), da edição de 2012, que pretende a colocação de 4 tabelas de basquetebol na frente ribeirinha, porém dada a localização é necessária autorização da Administração do Porto de Lisboa. Ou ainda o projecto OP “Implementação de Parque Infantil na Rua D. João Castro / Travessa dos Fornos (Estrutura Verde, Ambiente e Energia - DMEVAE - 120 000,00 €), da edição de 2013, cujo terreno previsto para a sua implantação não é municipal, mas do Ministério das Finanças.

<sup>269</sup> A saber, o Orçamento, as Grandes Opções do Plano, que contém o Plano Plurianual de Investimentos e o Plano Anual de Actividades, assim como as Modificações Orçamentais da CML, disponíveis em: <http://www.cm-lisboa.pt/municipio/camara-municipal/financas/instrumentos-previsionais>

Um terceiro constrangimento do OP de Lisboa é, sem dúvida, a gestão de expectativas dos participantes neste processo. Por um lado, no ciclo da participação, tanto na fase de apresentação de propostas — pelo facto de, em média, apenas serem elegíveis 32% das propostas apresentadas pelos cidadãos, demonstrando um certo desconhecimento das competências municipais ou incapacidade de elaboração de propostas adaptáveis a contextos específicos — como na fase de análise técnica das propostas — pois, por vezes, os serviços camarários face ao alto volume de propostas, tem a tendência de filtragem, fusão e sua transformação em propostas diferentes das que pretendiam os petionários, com vista a tentar moldar as mesmas às prioridades já estabelecidas para a respectiva Unidade Orgânica ou Pelouro. Por outro lado, já no ciclo de execução, sentiremos também algumas fragilidades na gestão de expectativas na fase de implementação dos projectos vencedores, por não ser por vezes acautelado junto dos proponentes, e do público em geral que votou nesse projecto, uma comunicação eficaz no sentido de estabelecer prazos e metas concretas para a execução dos mesmos, ou formas de comunicação e acompanhamento pelos proponentes das várias fases de projecto, execução e inauguração da obra que se encontram ligadas à sua implementação. Ou seja, não se estabelecendo canais de comunicação e de *feedback*, não se dando informação clara e não se estabelecendo prazos de execução definidos, o que invariavelmente provocará desinformação e frustração na gestão deste processo.

Já ao nível da operacionalização, identificaríamos ainda uma quarta fragilidade que não facilitaria os ciclos de participação e de execução do OP de Lisboa: a dificuldade na articulação com as várias Juntas de Freguesia (JF) de Lisboa. De notar que, desde 2014, na fase de transformação das Propostas em Projectos, está prevista uma consulta às JF — com o propósito de emissão por parte destas de pareceres não vinculativos sobre a implementação de projectos no seu território — pelo que se encontra assegurada uma articulação de base mínima ao nível da supervisão de projecto. Porém, os diferentes graus de mobilização das JF — que em alguns casos apoiam os projectos e proponentes e mobilizam o voto quando são na sua Freguesia, e que noutros casos se distanciam do processo — virá a reflectir-se na percentagem de projectos ganhadores em cada um destes territórios, o que potencia em certos casos uma situação de falta de equidade, ainda que minorada pelo facto da CML, desde 2016, repartir territorialmente a verba para Projectos Locais, apenas permitindo 300.000€ por cada uma das 5 Unidades de Intervenção Territorial (UIT) de Lisboa. Por outro lado, com a delegação progressiva da execução de vários projectos vencedores — através de Contratos de Delegação de Competências (CDC) do Município na JF — surgem também constrangimentos à supervisão destes projectos pela CML, pois após a celebração dos CDC raramente há *feedback* posterior das JF para a Equipa OP, relativamente à implementação dos Projectos OP vencedores, e por conseguinte para os proponentes, votantes nesse projecto ou público em geral.

Por fim, uma quinta fragilidade do processo do OP de Lisboa consistirá claramente numa lacuna do seu plano de comunicação, não durante o ciclo de participação — reforçado como vimos já anteriormente, a partir de 2015, com vários meios próprios do Município (*site* CML e portal Lisboa Participa, *intranet*, *Youtube*, *Facebook* CML e Lisboa Participa, *Twitter* CML, Revista “Lisboa”, rede de MUPIs, spots de rádio, rede de ecrãs interactivos “TOMI”, Canal Lisboa, cartazes ou *flyers*) — mas após o ciclo de execução, ou seja, não estabelecendo uma publicitação eficaz após a conclusão do processo ao não conseguir comunicar que um conjunto de projectos de sucesso e em funcionamento foram realizados no âmbito do OP de Lisboa. O que não ajudará a reforçar a imagem do OP de Lisboa, pois se juntarmos o descontentamento dos proponentes e votantes dos projectos que não foram ainda concluídos, ao dos votantes e cidadãos em geral que não sabem da existência dos projectos já concluídos e inaugurados, obtemos um nível de frustração e insatisfação generalizado que constrói uma percepção mais negativa do OP do que na realidade acontece. Exemplo disto é o facto de maior parte do público em geral não saber que projectos do Município de Lisboa hoje consolidados — como a rede de pistas cicláveis, a *StartUp* Lisboa, a App “Na Minha Rua Lx”, a Casa dos Animais, o Centro de Inovação da Mouraria ou o Jardim

Botânico — foram resultado directo da aplicação deste instrumento participativo.

Porém, para além das fragilidades apontadas, o OP de Lisboa tem inúmeras potencialidades. Por um lado, se correctamente aplicado permite implicar os cidadãos num debate sobre as prioridades de investimento do Município de Lisboa, de uma forma democrática, equitativa e participativa, envolvendo todos os que de alguma forma se relacionam com Lisboa, ou seja, aqueles que residem, mas também aqueles que nela trabalham, nela estudam ou a visitam, sejam nacionais e estrangeiros, assim como a sociedade civil em geral.

Por outro lado, uma características do OP de Lisboa tem sido a sua sempre permanente abertura, em cada nova edição, à introdução de melhorias, tanto a nível processual, como na prestação de contas, na transparência e no controlo efectivo do cumprimento das normas, com o objectivo de corresponder às necessidades e preferências dos cidadãos, procurando sempre que este processo participativo seja o mais inclusivo possível.

De igual modo, os dez anos do OP de Lisboa representam não só uma enorme experiência acumulada, assim como um enorme capital reunido de cidadãos envolvidos que propuseram, votaram e se envolveram neste processo, bem patente nos expressivos números acumulados de mais 6 mil propostas apresentadas, quase 2 mil projectos a votação, que arrecadariam mais de 268 mil votos e que elegeriam 120 projectos vencedores, no conjunto de todas as edições. Sendo que precisamente, fará sentido explorar estas largas potencialidades com vista a superar alguns dos desafios e constrangimentos atrás apresentados, e assim ajudar a resolver as fragilidades atrás apontadas.

#### 4.3. Recomendações de melhoria às próximas edições do OP de Lisboa

Identificadas que foram, no ponto anterior, o que consideramos as cinco principais fragilidades actuais do OP de Lisboa — a saber: 1) a baixa taxa de execução dos projectos; 2) as situações de exclusão resultantes da segmentação social dos participantes; 3) a dificuldade da gestão de expectativas dos proponentes e votantes; 4) a necessidade de melhor articulação com as JF; 5) o défice de comunicação relativamente aos projectos já concluídos e realizados no âmbito do OP de Lisboa — pretende-se neste último ponto produzir recomendações de melhoria às próximas edições do OP de Lisboa, particularmente com um enfoque na clarificação dos aspectos dos instrumentos e práticas usadas, reforço dos mecanismos já existentes, orientações com vista à introdução de inovações e articulação com outras entidades públicas e sociedade civil em geral. Optar-se-á assim, por motivos de mais fácil sistematização, à listagem das medidas que se consideram que poderiam contribuir para a colmatação de falhas e melhoria funcional deste instrumento participativo.

##### 4.3.1. Medidas de combate à baixa taxa de execução dos projectos

- a) Implementar uma nova abordagem ao nível da execução de projectos, através da identificação de tipologias e de estabelecimento de priorização de projectos não concluídos e de metas para a sua conclusão:

Tipologias de Projectos <sup>270</sup>	Nível de Prioridade	Objectivo	Nº Projectos (estimado)	Meta temporal
“Pães com manteiga” (muito fáceis de implementar, mas com pouco impacto)	1	Aumentar taxa de execução	13	3 meses
“Pérolas” (fáceis de implementar e muito benéficos)	2	Aumentar impacto e melhorar imagem pública	12	6 meses
“Ostras” (mais difíceis de implementar, mas benéficos)	3	Encontrar alternativas ou implementações conjuntas, complementares ou parciais dos projectos, em articulação com os proponentes, que sejam mais exequíveis	15	12 meses
“Elefantes brancos” (pouco ou nada exequíveis, ainda que benéficos)	4	Reformular estruturalmente ou abandonar projectos iniciais, se impossíveis, e encontrar soluções diferentes em articulação com proponentes	5	18 meses
Outros	5	Projectos aprovados na última edição / Outros projectos não enquadrados nas tipologias anteriores	25	24 meses
<b>Total</b>			<b>70</b>	<b>24 meses</b>

<sup>270</sup> De notar que a classificação aqui usada, com vista a categorização das “tipologias de projectos”, é semelhante à já testada no Programa Local de Habitação (PLH), no relatório “Avaliação Multicritério da Matriz Estratégica do PLH” (2009), usada para a construção da Matriz Estratégica do PLH através do modelo MACBETH (*Measuring Attractiveness by a Categorical Based Evaluation Technique*) — uma abordagem multicritério interactiva usada para construir um modelo quantitativo de avaliação com base em juízos qualitativos, produzidos através de uma sucessão de conferências-decisão (Bana e Costa; Vansnick, 1999) — cuja finalidade é priorizar os programas pelos seus benefícios e exequibilidade, através de uma grelha estratégica de classificação dos programas em quatro tipos: as “pérolas” (os programas muito benéficos e fáceis de implementar), as “ostras” (benéficos mas mais difíceis de implementar), os “pães com manteiga” (fáceis de implementar mas pouco benéficos) e os “elefantes brancos” (pouco benéficos e pouco exequíveis).

- b) Revisão dos critérios de admissibilidade de propostas e de avaliação de projectos:
- Identificação e revisão dos critérios de admissão de propostas e avaliação de projectos:
    - Identificação interna das fragilidades dos critérios de admissão de propostas e de avaliação de projectos, em sessão de trabalho com Interlocutores OP Nível 1 (Gabinetes Vereação) e Interlocutores OP Nível 2 (Serviços)
    - Elaboração e implementação de nova ficha de análise técnica, com novos critérios de admissão de propostas e de avaliação de projectos, para a próxima edição do OP de Lisboa, validado por Interlocutores OP Nível 1 (Gabinetes Vereação) e Nível 2 (Serviços), definindo novos critérios de não elegibilidade<sup>271</sup> e *checklist* de verificação de patologias mais comuns detectadas nos últimos dez anos (como, por exemplo, a validação de propostas cuja implementação se proponha ocorrer fora dos limites territoriais do concelho de Lisboa, que envolvam imóveis ou espaços que não sejam propriedade ou de gestão municipal, que se refiram a competências que não são do Município, que constituam pedido de apoio ou venda de serviços ou que infrinjam qualquer outro dos critérios de admissibilidade das Normas OP);
  - Formação interna na área da admissão de propostas e de avaliação de projectos:
    - Preparação de encontro / formação interna para discutir e definir critérios de admissão de propostas e de avaliação de projectos, para a próxima edição do OP, tanto internamente com participação de Interlocutores OP Nível 1 (Gabinetes Vereação) e Nível 2 (Serviços), como externamente com técnicos de outros municípios;
    - Elaboração de guia técnico com novos critérios de admissão de propostas e de avaliação de projectos, a partir da experiência de implementação de novas fichas de análise técnica e de conclusões do encontro / formação interna, para a edição seguinte do OP;
- c) Reprogramação da fase de Análise Técnica para iniciar a partir do momento em que são recepcionadas propostas, na fase de Apresentação de Propostas, a fim de evitar a acumulação de propostas para analisar no final do prazo, em particular as que necessitem de apreciação conjunta articulada entre mais do que uma Unidade Orgânica;
- d) Definição de uma única Unidade Orgânica municipal responsável por análise de proposta ou implementação de projecto, acompanhada da criação no *backoffice* de área que permita a gestão de procedimentos por parte da respectiva Unidade Orgânica coordenadora.
- e) Criação de gestores de caso por Unidade Orgânica municipal, em articulação com Interlocutores OP Nível 1 (Gabinetes Vereação) e Nível 2 (Serviços);
- f) Estabelecimento de um compromisso de níveis de serviço, relativamente às Unidades Orgânicas responsáveis, cujo desempenho em termos de taxa de avaliação de Propostas OP e de taxa de execução dos Projectos OP possa ser reflectido no respectivo Quadro de Avaliação e Responsabilização da respectiva Unidade Orgânica (QUARU);

<sup>271</sup> Propondo-se desde já, entre outros e adicionalmente aos existentes na Norma OP da edição anterior, os seguintes critérios de não elegibilidade para as propostas, que em sede de análise técnica:

- a) Impliquem custos de manutenção e funcionamento que a CML sozinha, não tenha condições de assegurar;
- b) Dependam de parcerias ou pareceres de entidades externas cujo período de resposta seja incompatível com os prazos de realização da análise técnica;
- c) Impliquem a utilização de terrenos ou edifícios que não sejam do Município, ou quaisquer outros bens do domínio público ou privado de qualquer entidade, sem que seja obtido dessa entidade um compromisso prévio, nomeadamente de cedência dos bens ao Município para realização do investimento.

- g) Reformulação das Normas OP prevendo, além das sugestões de melhoria atrás propostas e das que constam em pontos seguintes que se venham a reflectir nesta norma, também a definição de dois ciclos distintos — o ciclo de decisão orçamental, que corresponde ao processo de apresentação de propostas, de análise técnica das mesmas e de votação dos projectos; e o ciclo de execução orçamental, que consiste na concretização dos projectos vencedores e na sua entrega à comunidade — constituídos pelas seguintes fases:
- Ciclo de decisão:
    - 1) Preparação do processo;
    - 2) Apresentação de propostas;
    - 3) Análise técnica e consulta pública
    - 4) Votação dos projectos
    - 5) Apresentação dos resultados
  - Ciclo de execução:
    - 1) Estudo prévio;
    - 2) Projecto de execução;
    - 3) Delegação de competências
    - 4) Contratação pública / Administração directa da autarquia;
    - 5) Adjudicação / Execução;
    - 6) Conclusão / Inauguração.
- h) Diminuição do valor máximo dos projectos de 500.000 € para 300.000 € — não só para permitir um maior número de projectos por edição, como reduzir a sua dimensão e volume de obra, com vista a encurtar prazos de execução, tornar a mesma mais exequível e evitar a necessidade de emissão de visto do Tribunal de Contas — reformulando as verbas e categorias dos Projectos, para:
- 1 milhão de euros para o conjunto dos “Projectos Transversais” (projectos de âmbito transversal a toda a cidade), cujo valor unitário não poderá ultrapassar os €300.000, com IVA incluído;
  - 1,5 milhões de euros para o conjunto dos “Projectos Locais” (projectos de âmbito local que se insiram no bairro / freguesia), cujo valor unitário se deverá situar entre os €50.000 e os €100.000, com IVA incluído. O montante atribuído a este conjunto de projectos será repartido de igual forma, ou seja €300.000 por cada uma das cinco Unidades de Intervenção Territorial de Lisboa (UIT) de Lisboa.

#### **4.3.2. Medidas de mitigação das situações de exclusão resultantes da segmentação social dos participantes**

- a) Alargamento das faixas etárias de participação no OP de Lisboa, com vista a participação plena dos cidadãos de todas as idades:
- Revitalização do OP Escolar, através do lançamento de um projecto-piloto junto de um Agrupamento de Escolas (AE) de Lisboa, na 11<sup>a</sup> edição, com vista à participação de turmas do 7<sup>o</sup> ao 9<sup>o</sup> ano de uma escola do agrupamento, e posterior extensão a todos os AE da cidade que queiram participar no OP Escolar, na edição seguinte;
  - Redução da idade mínima de participação no OP de Lisboa, de 18 para 16 anos;

- Promoção de Fóruns da Participação LX+65 — em conjunto entre a CML, a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML) e o Instituto da Segurança Social (ISS), no âmbito do programa “Lisboa, Cidade de Todas as Idades”<sup>272</sup>.
- b) Dinamização de Assembleias Participativas Temáticas, dirigidas a públicos-alvos (idosos, migrantes, pessoas com deficiência, inquilinos municipais, associações, entre outros), em colaboração com Conselhos Municipais existentes<sup>273</sup>;
- c) Revisão das Normas do OP de Lisboa, ao nível da simplificação e melhoria da legibilidade das mesmas<sup>274</sup>, acompanhado da produção de um guia das perguntas mais frequentes (FAQ) e de uma versão reduzida com as principais regras e orientações práticas deste instrumento participativo;
- d) Disponibilização digital no portal Lisboa Participa, e em formato físico nas Assembleias Participativas, de “Kits de Participação Pública” com materiais de apoio que permitam a auto-organização de sessões participativas pelos cidadãos.

#### 4.3.3. Medidas de auxílio à gestão de expectativas dos participantes

- a) Reformulação das áreas de intervenção do OP, através do alinhamento com os Pelouros da CML existentes à altura de cada edição<sup>275</sup>, com vista a evitar ambiguidades, tanto em termos de identificação das áreas de competência do Município por parte dos participantes no OP, como na afectação da Unidade Orgânica responsável pela gestão de cada processo;
- b) Capacitação de cidadãos para a elaboração de propostas ao OP de Lisboa, através de *workshops* e sessões presenciais temáticas e orientadas para públicos-alvo específicos, organizadas pela Equipa OP;
- c) Criação de uma nova fase de Melhoramento de Propostas, no ciclo de participação, entre as fases de Análise Técnica e de Publicação da Lista Provisória de Projectos, permitindo um período de reformulação de propostas que infrinjam até dois critérios de admissibilidade das Normas OP (sugerindo o acerto de parte do programa funcional de uma proposta, dando, a título de exemplo, a hipótese a um proponente de alterar uma proposta que incidia sobre um imóvel privado para um imóvel municipal disponível dentro da mesma freguesia, em alternativa à sua rejeição liminar nesta fase);
- d) Criação de acesso dedicado a mecanismos de cartografia digital que facilitem a informação interna (SGPI) e externa (Lisboa Interactiva - LXI<sup>276</sup>) quanto à disponibilidade de espaços e imóveis municipais para a sua eventual afetação a projectos OP.

<sup>272</sup> [http://www.scml.pt/pt-PT/areas/projectos\\_e\\_fundos/lisboa\\_cidade\\_de\\_todas\\_as\\_idades/](http://www.scml.pt/pt-PT/areas/projectos_e_fundos/lisboa_cidade_de_todas_as_idades/)

<sup>273</sup> Vide nota 90

<sup>274</sup> A respeito da simplificação e melhoria da legibilidade da produção normativa da Administração Pública, referencia-se o seguinte texto — GOMES, João Salis; Gomes, Teresa Salis - “Simplificação da comunicação administrativa e legislativa”. In Mozzicafredo, Juan; Gomes, João Salis, *Projectos de Inovação na Gestão Pública*. Lisboa; Editora Mundos Sociais, 2011: 391-443 — que se recomenda que sirva de base à produção de uma versão reduzida e simplificada das Normas OP.

<sup>275</sup> A saber, no presente mandato autárquico (2017-2021), os Pelouros ou áreas de competência da CML — de acordo com o 1.º Suplemento ao Boletim Municipal n.º 1240 - Despacho n.º 99/P/2017, de 23 de Novembro de 2017 (Delegação e subdelegação de competências), e com o Boletim Municipal n.º 1277 - Despacho n.º 101/P/2018, de 9 de agosto de 2018 (Exercício de funções a tempo inteiro e delegação e subdelegação de competências) — consistem nos seguintes:

- 1) Turismo e Protecção Civil
- 2) Economia e Inovação, Serviços Urbanos e Desporto
- 3) Habitação e Desenvolvimento Local
- 4) Planeamento, Urbanismo, Património e Obras Municipais
- 5) Recursos Humanos, Finanças e Sistemas de Informação
- 6) Educação e Direitos Sociais
- 7) Cultura e Relações Internacionais
- 8) Ambiente, Estrutura Verde, Clima e Energia
- 9) Mobilidade e Segurança

<sup>276</sup> Vide nota 139

#### 4.3.4. Medidas de promoção de articulação e de delegação de competências nas Juntas de Freguesia

- a) Identificação interna das fragilidades ao nível da execução financeira e física dos projectos por concluir, com vista a identificar tipologias, priorizar opções e avaliar Contratos de Delegação de Competências e Contratos-Programas em curso;
- b) Renegociação de Contratos de Delegação de Competências e Contratos-Programas em incumprimento, com Interlocutores OP Nível 3 (JF) e entidades externas (por prioridade e tipologia de projecto);
- c) Revisão da forma de controlo de execução financeira e física de Contratos de Delegação de Competências e Contratos-Programas existentes e futuros, com Interlocutores OP Nível 1 (Gabinetes Vereação) e Nível 3 (JF), no sentido de estabelecer mecanismos eficazes de prestação de contas relativamente à implementação de projectos OP pelas JF;
- d) Revisão das Normas OP, no sentido de prever a possibilidade da delegação nas JF da fase de Análise Técnica das Propostas, para além da fase de Execução do projecto já prevista — com vista ao seu maior envolvimento e à sua participação na transformação das propostas em projectos para serem submetidos a votação, não se limitando a sua acção à emissão de parecer não vinculativo — caso haja interesse por parte de uma ou várias JF, mediante protocolo geral celebrado para cada ano, que lhes delega estas fases do processo OP, caso existam Propostas e Projectos Locais que se localizem na respectiva freguesia.

#### 4.3.5. Medidas na área da comunicação relativamente aos projectos já concluídos e linhas de desenvolvimento futuras do OP de Lisboa

- a) Promoção de campanha de comunicação sobre a 11ª edição do OP, com vista a sinalizar as mudanças que irão ser introduzidas nesta edição e nas seguintes;
- b) Preparação de evento de lançamento da 11ª edição e organização de exposição de balanço dos 10 anos do OP;
- c) Criação de “Selo OP”, com vista a marcar fisicamente os projectos que se encontram concluídos através de colocação de sinalética nos projectos executados no âmbito do OP;
- d) Promoção de nova campanha de comunicação para o portal Lisboa Participa, coincidindo com o lançamento da próxima edição do OP, incluindo o OP mas também os outros instrumentos do portal (LisBOA IDEIA, Lisboa em Debate, Lisboa Aberta, Na Minha Rua Lx, Fórum da Cidadania), com vista a promover a articulação entre estes instrumentos participativos;
- e) Articulação entre o OP de Lisboa e outros eventos estratégicos do Município, como a “Lisboa Capital Verde Europeia 2020”<sup>277</sup> ou a “Lisboa Capital Europeia do Desporto 2021”<sup>278</sup>, prevendo a criação de um “Selo Verde” e de um “Selo Vida Activa e Saudável”, respectivamente para as 11ª e 12ª edições, com vista a valorizar Propostas OP que contribuam para os seus objectivos específicos — a promoção de uma Lisboa mais sustentável ou de uma Lisboa mais activa e saudável — atribuindo esta discriminação positiva e criando uma nova categoria de classificação nos Projectos a votação, com vista a dar visibilidade a estas iniciativas.

<sup>277</sup> <http://ec.europa.eu/environment/europeangreencapital/>

<sup>278</sup> <http://roadto2021.pt>

## 5. Considerações finais

A participação pública, como vimos ao longo deste trabalho, é um mecanismo que se correctamente aplicado pela Administração Pública permite obter de decisões mais informadas, eficazes, justas e equitativas na elaboração e execução de políticas públicas. Ou seja, permite que os cidadãos ou qualquer outra parte interessada possam estar informados em detalhe sobre as decisões que os afectam, antes de estas serem tomadas, e por conseguinte que possam em devido tempo dar a sua sugestão ou contributo para o processo. Sendo que o envolvimento das partes interessadas no desenho, priorização e implementação das políticas públicas é geralmente um factor decisivo para o sucesso das mesmas.

O objectivo deste trabalho de projecto consistiu precisamente em explorar a abrangência do conceito de participação pública, olhando para os seus mecanismos e práticas na Administração Pública portuguesa, com particular enfoque para a sua escala local, ao nível da actuação do Município de Lisboa e elegendo como caso de estudo o seu Orçamento Participativo (OP). Nesse sentido, esta investigação seria organizada em três partes distintas, procurando analisar e detalhar cada uma das vertentes atrás enunciadas.

Numa primeira parte — denominada “participação pública” — abordar-se-ia a problemática da sua definição, a partir de uma leitura comparada de várias acepções identificadas na literatura, não só úteis para enquadrar e limitar este conceito, mas também para reflectir sobre os diferentes níveis de participação das partes interessadas nestes processos, que podem ser mais ou menos activos, e que variam conforme a autonomia na tomada de decisões e envolvimento por parte dos cidadãos na implementação das acções. Sendo instrumental, a este nível, o seminal conceito articulado originalmente por Sherry Arnstein (1969), da “Escada da participação dos cidadãos”, que se vai subindo à medida que cresce o peso do envolvimento público na decisão até atingir o último degrau desta ascensão em direcção à plena democracia participativa.

Ainda nesta primeira parte seria efectuado um enquadramento histórico do conceito de participação pública, apesar de tudo relativamente recente, que surgiria nos anos 1970 — a partir do debate em torno da sustentabilidade ambiental — e que, durante as décadas de 1980 e 1990, ganharia cada vez mais expressão ao nível deste domínio, ainda que só nos anos 1990 fosse consagrado o reconhecimento do direito à informação, à participação pública e ao acesso à justiça nesta área. Sendo o princípio da participação pública, nas décadas seguintes, progressivamente integrado a nível mundial num vasto conjunto de outros tipos de instrumentos legais e considerado como uma ferramenta essencial ao bom funcionamento das políticas públicas. Facto que seria ainda reforçado, nas últimas décadas, por uma crescente “crise de representatividade política”, materializada numa desconfiança e afastamento dos cidadãos face aos poderes eleitos, definindo um contexto a partir qual emergiriam variadas abordagens de promoção de legislação, projectos ou experiências ligados à participação pública, como o Orçamento Participativo, entre muitos outros que surgem a partir dos anos 1990.

Em particular, no contexto português, o surgimento do conceito de democracia participativa ocorreria após o 25 de Abril de 1974, através da Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976, na qual seriam consagrados pela primeira vez, entre outros, os direitos de participação, consulta pública, acesso à informação ou participação na vida política. Pelo que, na primeira parte desta investigação, tentar-se-ia ainda efectuar uma compilação sucinta do quadro normativo-legal português, no que respeita à legislação mais relevante relativamente à obrigatoriedade de consulta pública, ainda que várias sejam as normas que regulam este conjunto de direitos e responsabilidades que não foi exequível elencar. Sendo, porém, possível desde logo identificar, a partir deste quadro normativo-legal, dois tipos diferenciados de mecanismos de participação pública: os promovidos pela Assembleia da

República, referentes à apreciação pública de actos constitucionais e normativos, isto é, as iniciativas legislativas promovidas por este órgão de soberania; e os promovidos pela Administração Pública, tanto central como autónoma e local, referentes à apreciação pública de actos normativos e administrativos, isto é, as iniciativas legislativas, regulamentares e administrativas promovidas pelo Governo, pelas Regiões Autónomas ou pelas Autarquias Locais.

Sendo ainda abordada nesta primeira parte, alguns exemplos de instrumentos de divulgação e monitorização dos processos de participação pública em Portugal, promovidos pela Administração Central, dos quais se destacariam o portal “Participa.PT”, promovido pelo Ministério do Ambiente, e o separador “Consultas Públicas”, no Portal do Governo. Assim como sistematizadas as matérias à quais os Municípios se encontram obrigados em termos de consulta pública, na sua maior parte referentes a matérias urbanísticas. Tornando-se evidente porém que, para atingir níveis de participação cidadã significativos, não basta a correcta aplicação dos mecanismos obrigatórios de consulta pública, sendo necessário também o desenvolvimento de processos de participação em matérias não obrigatórias por lei, que pela sua natureza tenham significativo impacto nas populações.

Já numa segunda parte deste trabalho — dedicada aos mecanismos e práticas participativas do Município de Lisboa e ao caso do Orçamento Participativo — pretendeu-se identificar e analisar as diversas ferramentas e iniciativas de participação pública desenvolvidas por esta Câmara Municipal nos últimos 10 anos e tentar identificar, analisar e categorizar as diferentes abordagens, mecanismos e práticas de participação pública que foram usadas como ferramentas de suporte à decisão de escala local.

Foi assim, nesta segunda parte, analisada uma década de políticas participativas públicas da Câmara Municipal de Lisboa — entre 2007 e 2017 — que seria sistematizada em três fases distintas. Uma primeira fase que agruparia ferramentas de participação como as Reuniões de Câmara Descentralizadas ou o Orçamento Participativo de Lisboa, que começaram respectivamente em 2007 e 2008, mas também o Programa Local de Habitação (PLH), que realizou o primeiro processo de consulta pública não obrigatória, em 2008. Identificaríamos ainda uma segunda fase de políticas locais que se concentrarão em processos de co-produção e co-reflexão, como o Programa BIP/ZIP - Bairros / Zonas de Intervenção Prioritária, implementado em 2011, ou o Fórum para a Cidadania, realizado desde 2014. E, finalmente, uma terceira fase de políticas de participação pública orientadas para o público em geral, tendo como base o portal Lisboa Participa que, ainda que iniciado em 2011, apenas funcionaria em pleno desde 2017 e que passaria a agregar todas as ferramentas de participação do município.

Mas, para além de examinar os diferentes mecanismos e práticas do Município de Lisboa ao longo da última década, olharíamos ainda para o caso de estudo do Orçamento Participativo (OP) de Lisboa, que em 2017 comemorou 10 anos. Procurando compilar e analisar a história e evolução das várias edições já realizadas, nas quais os cidadãos apresentaram 6.204 Propostas, adaptadas para 1.957 Projectos a votação, que reuniram no seu total 268.536 votos e que elegeriam 120 Projectos Vencedores, correspondentes a um valor total de investimento de 33.805.668,00€ no conjunto de todas as edições.

Por fim, na terceira parte deste trabalho de projecto — denominada “Recomendações para a revisão do OP de Lisboa” — e após analisados os seus 10 anos de evolução, verificaríamos como em termos globais o OP de Lisboa não só evoluiria, procurando em cada nova edição incluir inovações e melhorias, como acumularia ao longo dos anos uma série de patologias que prejudicariam o cumprimento da sua missão e o envolvimento dos cidadãos que de alguma forma se relacionam com Lisboa.

Algumas seriam assim as fragilidades identificadas relativamente a este instrumento participativo. Sendo a primeira a baixa taxa de execução dos projectos, que no final da edição de 2017 rondava os 42%, acompanhada de um atraso significativo na implementação dos projectos vencedores. Um segundo aspecto, que constitui também uma

fragilidade patente do OP de Lisboa, refere-se à segmentação social dos participantes envolvidos no processo pouco representativa da população residente — i.e., com um perfil maioritariamente entre os 30 e os 49 anos de idade e com o Ensino Superior —, assim como o afunilamento das formas de elaboração de propostas para métodos maioritariamente *online* e das formas de votação baseadas quase exclusivamente em SMS. Um terceiro constrangimento do OP de Lisboa é ainda a gestão de expectativas dos participantes neste processo, por não ser acautelado junto dos proponentes uma comunicação eficaz no sentido de estabelecer prazos e metas concretas para a execução dos mesmos, o que invariavelmente provoca desinformação e frustração ao longo do processo. Ao nível da operacionalização identificaríamos ainda, enquanto uma quarta fragilidade, a dificuldade na articulação com as várias Juntas de Freguesia (JF) de Lisboa, particularmente com o procedimento de delegação progressiva para estas da execução de vários projectos vencedores, após a qual raramente há *feedback* posterior das JF para a CML, relativamente à implementação dos Projectos OP vencedores. Ou ainda, uma quinta fragilidade do processo do OP de Lisboa que consistirá numa lacuna do seu plano de comunicação, derivada do facto de após o ciclo de execução não se estabelecer uma publicitação eficaz do conjunto de projectos de sucesso já concluídos e em funcionamento, realizados no âmbito do OP de Lisboa.

Identificadas que seriam estas cinco principais fragilidades, seria produzido um conjunto detalhado de recomendações de melhoria às próximas edições do OP de Lisboa, com vista a melhorar a sua imagem pública, resolver o passivo de projectos não concluídos e propor novas metodologias que possam evitar problemas futuros, nomeadamente:

- 1) Medidas de combate à baixa taxa de execução dos projectos (como, por exemplo: a priorização de projectos e estabelecimentos de metas para a sua conclusão; a revisão dos critérios de admissibilidade de propostas e de avaliação de projectos; a diminuição do valor máximo dos projectos, etc.);
- 2) Medidas de mitigação das situações de exclusão resultantes da segmentação social dos participantes (como, por exemplo: o alargamento das faixas etárias de participação no OP de Lisboa; a dinamização de Assembleias Participativas Temáticas dirigidas a públicos-alvos específicos; a simplificação administrativa das Normas do OP de Lisboa; ou a disponibilização de “Kits de Participação Pública” com vista à auto-organização de sessões participativas);
- 3) Medidas de auxílio à gestão de expectativas dos participantes (como, por exemplo: o alinhamento das áreas de intervenção do OP de Lisboa com os Pelouros existentes à altura de cada edição; a capacitação de cidadãos para a elaboração de propostas ao OP de Lisboa, através de workshops e sessões presenciais temáticas; a criação de uma nova fase de Melhoramento de Propostas, entre as fases de Análise Técnica e de Publicação da Lista Provisória de Projectos, para propostas que infrinjam critérios de admissibilidade; ou criação de acesso a cartografia digital para avaliar a disponibilidade de espaços e imóveis municipais para afectar a projectos OP);
- 4) Medidas de promoção de articulação e de delegação de competências nas Juntas de Freguesia (como, por exemplo: avaliar e renegociar actuais Contratos de Delegação de Competências, entre CML e Juntas de Freguesia, relativos à execução de projectos OP; estabelecer mecanismos de prestação de contas relativamente à implementação de projectos OP pelas JF; ou criar a possibilidade da delegação nas JF da fase de Análise Técnica das Propostas, mediante protocolo geral celebrado para cada ano, caso existam Propostas e Projectos Locais que se localizem na respectiva freguesia.
- 5) Medidas na área da comunicação sobre os projectos já concluídos e linhas de desenvolvimento futuras do OP de Lisboa (como, por exemplo: a preparação de evento de lançamento da 11ª edição e organização de exposição de balanço dos 10 anos do OP; a criação de “Selo OP”, com vista a marcar fisicamente os projectos

concluídos através de sinalética própria; a promoção de nova campanha de comunicação para o portal Lisboa Participa; ou criação de um “Selo Verde” e de um “Selo Vida Activa e Saudável”, respectivamente ligados à celebração da “Lisboa Capital Verde Europeia 2020” ou da “Lisboa Capital Europeia do Desporto 2021”, com vista a valorizar Propostas OP nestas áreas de intervenção).

O objectivo principal destas recomendações consiste assim em tentar promover no futuro uma nova geração de Orçamentos Participativos de Lisboa que será ainda mais inclusiva — permitindo a participação a maiores de 16 anos e promovendo sessões participativas temáticas destinadas aos públicos jovem, sénior, migrante e associativo da cidade de Lisboa —, mais partilhada — sempre que existir a vontade conjunta de delegar a análise técnica e a execução de projectos nos quais as Juntas de Freguesia e a CML estiverem de acordo — e mais participada — permitindo a auto-organização de sessões participativas pelos cidadãos, através de “kits de participação pública” fornecidos pelo Município.

E, por conseguinte, este trabalho de projecto — cujo formato se verifica ser plenamente justificado, por um lado, por se encontrar estreitamente ligado às problemáticas específicas do contexto de trabalho em análise, e por outro, por estar orientado para uma aplicabilidade concreta e emergente — pretende assim ser uma reflexão e um contributo efectivo não só para o mais aprofundado conhecimento da temática da participação pública, dos seus mecanismos e das suas práticas que, na nossa opinião, se reveste de uma relevante oportunidade e pertinência, mas também para uma possível reformulação e adequação do actual OP de Lisboa.

Por último, e apesar de tal não ser nem o âmbito, nem o propósito deste trabalho, gostaríamos ainda de deixar um contributo adicional. Pois, ao termos analisado a evolução na última década de um ciclo de políticas participativas do Município de Lisboa, em paralelo com o desenvolvimento do seu próprio OP, difícil será não nos debruçarmos sobre o que deveriam ser os próximos passos da Câmara Municipal de Lisboa, no sentido de estabelecer uma política integrada na área da participação cidadã.

Nesse sentido, e com o intuito de propor uma Estratégia para a Participação Cidadã, procurar-se-ia por um lado conjugar o desígnio de cumprir o Programa de Governo da Cidade de Lisboa 2017-2021<sup>279</sup> e as Grandes Opções do Plano para a Cidade de Lisboa 2018-2021<sup>280</sup>, que definem as grandes linhas estratégicas do Município para esta e para todas as suas outras áreas de actuação, e por outro articular tanto os instrumentos participativos existentes, como um conjunto de ferramentas que fará sentido criar, adaptar ou reactivar com vista a complementar o quadro actual.

Assim para terminar, e de uma forma esquemática, apresentaríamos uma proposta de Estratégia para a Participação Cidadã — com o mote “Lisboa, cidade aberta, participada e descentralizada” e apoiada no Eixo V do Programa de Governo e no Eixo E das Grandes Opções do Plano (GOP), referentes a uma “Governação Aberta, Participada e Descentralizada” — e que terá como missão “dar voz aos cidadãos e apoiar o Município e os serviços e empresas municipais na implementação de mecanismos de participação cidadã, na tomada de decisão, execução ou monitorização de políticas municipais”.

Como se pode verificar no esquema que representa as principais linhas desta estratégia, existem três domínios nos quais se podem localizar os vários instrumentos participativos — “Políticas, Programas e Instrumentos do Município na área da participação pública”, “Outros instrumentos sectoriais do Município” e “Políticas de recursos humanos” — e cinco públicos-alvo principais de cada um destes mecanismos: a “sociedade civil em geral”, os “cidadãos”, as “organizações da sociedade civil e outras entidades locais”, “outros municípios e organizações locais, nacionais e internacionais” e o “interno” à CML.

<sup>279</sup> [http://www.cm-lisboa.pt/fileadmin/DOCS/Publicacoes/publicacoes-digitais/Presidencia/Programa\\_Governo\\_Lisboa\\_2017-2021.pdf](http://www.cm-lisboa.pt/fileadmin/DOCS/Publicacoes/publicacoes-digitais/Presidencia/Programa_Governo_Lisboa_2017-2021.pdf)

<sup>280</sup> [http://www.cm-lisboa.pt/fileadmin/MUNICIPIO/Camara\\_Municipal/Financas/OI\\_GOPS\\_2018\\_2021.pdf](http://www.cm-lisboa.pt/fileadmin/MUNICIPIO/Camara_Municipal/Financas/OI_GOPS_2018_2021.pdf)

**LISBOA**  
cidade aberta, participada e descentralizada

**Eixo V - Governação Aberta, Participada e Descentralizada:**

- Liderar pelo exemplo
- Transparência e prestação de contas
- Eficácia, eficiência e profissionalismo
- Reforma administrativa e descentralização
- Participação cidadã

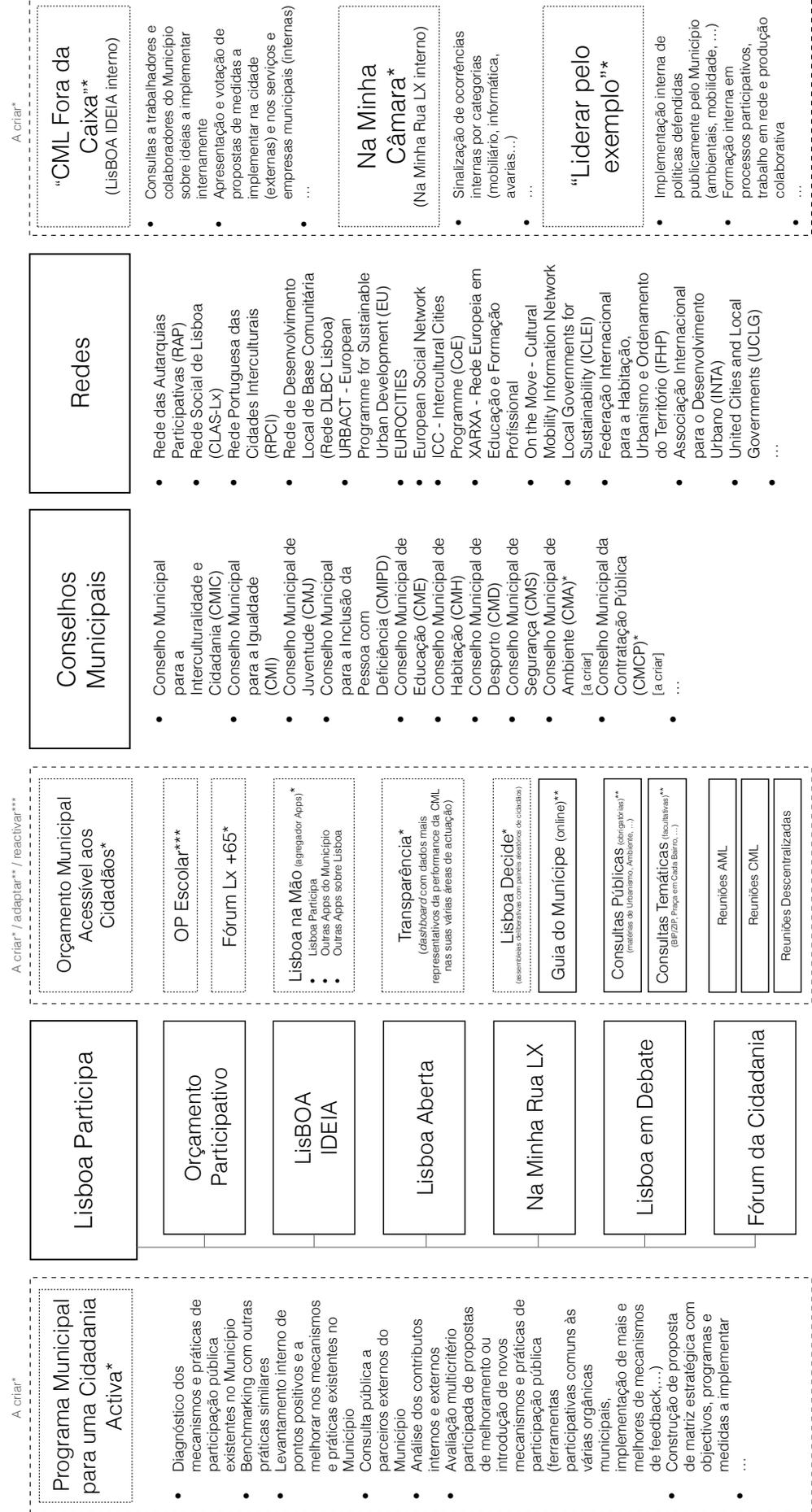
**Missão:**

- Dar voz aos cidadãos e apoiar o Município e os serviços e empresas municipais na implementação de mecanismos de participação cidadã, na tomada de decisão, execução ou monitorização de políticas municipais

**Políticas, Programas e Instrumentos do Município na área da participação pública**

**Outros instrumentos sectoriais do Município**

**Políticas de recursos humanos**



Público-Alvo

Cidadãos

Organizações da sociedade civil e outras entidades locais

Outros municípios e organizações locais, nacionais e internacionais

Interno (CML)

A nível dos principais instrumentos a criar (a tracejado no esquema), propõe-se antes de mais o desenho e implementação de um “Programa Municipal para uma Cidadania Activa” — aliás também previsto, respectivamente, nos Eixo V e Eixo E do Programa de Governo e das GOP — que permita o diagnóstico detalhado dos mecanismos e práticas de participação pública existentes no Município, o *benchmarking* com outras práticas similares, o levantamento interno de pontos positivos e a melhorar nestes mecanismos e práticas existentes, a consulta pública a parceiros externos do Município sobre a estratégia a implementar, a análise dos contributos internos e externos e a avaliação multicritério participada de propostas de melhoramento ou introdução de novos mecanismos e práticas de participação pública (como, por exemplo, o desenho de ferramentas participativas comuns às várias orgânicas municipais ou a implementação de mais e melhores de mecanismos de *feedback*), tudo com o objectivo de construir uma proposta de matriz estratégica com objectivos, programas e medidas a implementar neste âmbito, que sustentasse esta mesma Estratégia para a Participação Cidadã e pudesse complementar o esquema aqui proposto como ponto de partida.

De igual modo, a nível dos instrumentos participativos a criar ou a reactivar (também a tracejado no esquema), e como módulos complementares aos já existentes, propunha-se ainda a criação de um “Orçamento Municipal Acessível aos Cidadãos”; a reactivação do “OP Escolar” e a criação de um “Fórum Lx +65”, como ferramentas de apoio ao OP de Lisboa; a criação de um agregador de todas as aplicações para telemóvel disponibilizadas pelo Município de Lisboa, denominado “Lisboa na Mão”; a criação de uma área da “Transparência”, ligado ao “Lisboa Aberta” no portal Lisboa Participa, com um *dashboard* com os dados mais representativos da performance da CML nas suas várias áreas de actuação; assim como a criação de um novo instrumento denominado “Lisboa Decide”, baseado em assembleias deliberativas com painéis aleatórios de cidadãos, com vista a apoiar a tomada de decisão e a consulta prévia de políticas municipais a implementar. Neste mesmo sentido, propor-se-ia ainda a adaptação de algumas ferramentas já existentes (a linha contínua no esquema) — como o Guia do Múncipe ou as Consultas Públicas (obrigatórias por lei) e as Consultas Temáticas (não obrigatórias por lei) — com vista a articular estas ferramentas de forma mais integrada no portal Lisboa Participa, com os módulos “Na Minha Rua Lx” e “Lisboa em Debate”, permitindo não só uma maior interactividade de cada um deles, como a interrelação cruzada entre os mesmos.

De notar ainda a inclusão na “Estratégia para a Participação Cidadã” de algumas ferramentas já existentes no Município (também a linha contínua no esquema) — a saber, os Conselhos Municipais que este organiza e as Redes a que pertence — que têm igualmente um enorme potencial, tanto ao nível do apoio à tomada de decisão na elaboração de políticas públicas ou na gestão do relacionamento da CML com cidadãos, organizações e comunidades, e por conseguinte constituindo importantes órgãos e redes de apoio que muitas vezes não são tomados em consideração no âmbito da participação pública ao nível local, nacional ou internacional. Ou ainda, a criação de novas ferramentas (a tracejado no esquema), na área das “Políticas de Recursos Humanos”, como: o “CML Fora da Caixa”, que funcionaria como um “LisBOA IDEIA” interno em que os trabalhadores e colaboradores do Município podem ser auscultados sobre uma proposta ou propor medidas a implementar na cidade ou nos serviços e empresas municipais; o “Na Minha Câmara”, que se assemelharia a um “Na Minha Rua Lx” interno, no qual seria possível também aos trabalhadores e colaboradores do Município efectuar a sinalização de ocorrências internas (como, por exemplo, problemas com mobiliário, material informático ou avarias várias); ou ainda o programa “Liderar pelo Exemplo”, através do qual o Município concretizaria a implementação interna, de forma participada, de políticas defendidas publicamente por este, como, por exemplo: campanhas de promoção para a utilização de transporte público e meios de transporte suaves pelos trabalhadores e colaboradores do Município, ou para a poupança de água, electricidade ou redução do uso do papel nas actividades regulares da autarquia.

Em conjunto, definindo um quadro que, simultaneamente com a revisão do OP de Lisboa que se propõe através deste trabalho de projecto, se configuraria como uma nova geração de políticas participativas integradas do Município, e por conseguinte promovendo um melhor desempenho da autarquia, pelo papel que estes instrumentos e sua integração têm em proporcionar um melhor serviço público e a produção de políticas públicas mais justas e, portanto, mais inclusivas, sustentáveis e potenciadoras de equidade social e territorial.

## 6. Referências bibliográficas

- AGERE, Sam (2000). *Promoting Good Governance - principles, practices and perspectives*. London: Commonwealth Secretariat.
- ALLEGRETTI, Giovanni e HERZBERG, Carsten (2004) “Participatory budgets in Europe – Between efficiency and growing local democracy”. *TNI Briefing Series*. Amesterdão. Nº 2004/5.: Transnational Institute / Centre for Democratic Policy-Making.
- ANDRÉ, Pierre; Bert Enserink; Desmond Connor; Peter Croal (2006). *Public Participation: International Best Practice Principles*. Special Publication Series N.º 4. Fargo, USA: International Association for Impact Assessment.
- ARBTER, Kerstin; Martina Handler; Elisabeth Purker; Georg Tappeiner; Rita Trattnigg (2007). *The Public Participation Manual: Shaping the future together*. Vienna: Austrian Society for Environment and Technology / Lebensministerium.
- ARNSTEIN, Sherry R. (1969). “A Ladder of Citizen Participation”. *Journal of the American Planning Association*, Vol. 35, No. 4, July, pp. 216-224.
- BAIOCCHI, Gianpaolo; Ernesto Ganuza (2014). “Participatory Budgeting as if Emancipation Mattered”. *Politics & Society*. Vol. 42(1), 29–50.
- BANA E COSTA, Carlos A.; Jean-Claude Vansnick *et al.* (1999). “Decision Support Systems in action: Integrated application in a multicriteria decision aid process”. *European Journal of Operational Research*, 113(2): 315-335.
- BANA E COSTA, Carlos A.; Teresa Craveiro; Ana Sofia Rocha; João Bana e Costa; Paulo Silva Santos (2010). “Avaliação Multicritério na Elaboração da Matriz Estratégica do Programa Local de Habitação de Lisboa”. In *Actas do 54th IFHP World Congress 2010 - Building Communities for the cities of the futures*. Porto Alegre (Brasil): EDIPUCRS.
- BEUERMANN, Diether W.; Maria Amelina (2014). *Does Participatory Budgeting Improve Decentralized Public Service Delivery?*. IDB Working Paper Series, n.º 547. Nova Iorque: Inter-American Development Bank.
- BILHIM, João (2000). “Gerir a Administração Pública como uma empresa”. In *Reforma do Estado e Administração Pública Gestonária*. Lisboa: ISCSP, pp. 75-84.
- BILHIM, João (2004). *A Governação nas Autarquias Locais*. Porto: Sociedade Portuguesa de Inovação.
- CABANNES, Yves; Sérgio Baierle (2004). *Financiamento Local e Orçamento Participativo*. Seminário REDE URB-AL. N.º 9, Porto Alegre: Prefeitura de Porto Alegre.
- CABANNES, Yves (2009). *72 Perguntas Frequentes sobre Orçamento Participativo*. Associação In Loco, Centro de Estudos Sociais e UN-HABITAT.
- CABRAL, Manuel Villaverde (1997). *Cidadania política e equidade social em Portugal*. Oeiras: Celta Editora.
- CABRAL, Manuel Villaverde (2000). “O exercício da cidadania política em Portugal”. *Análise Social*. Vol. XXXV (154-155), 85-113.
- CABRAL, Manuel Villaverde; Filipe Carreira da Silva; Tiago Saraiva (orgs.) (2008). *Cidade e Cidadania*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- CRAVEIRO, Teresa (1990). “O plano-processo no planeamento estratégico”. *Sociedade e Território - Revista de Estudos Urbanos e Regionais*. Nº 12. Maio. Edições Afrontamento, Porto, 11-25.
- CRAVEIRO, Teresa (2004). “A retoma do planeamento estratégico 2001-2005 na cidade de Lisboa – breve síntese”. *GeolNova*. Nº 10, DGPR-UNL, 221-239.

CRAVEIRO, Maria Teresa (2014). "O Programa Local de Habitação de Lisboa: Uma Prática de Urbanismo e Coesão Sócio-Territorial". In *Actas do III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo — Arquitetura, cidade e projecto: uma construção colectiva*. São Paulo: Brasil.

CREIGHTON, James L. (2005). *The public participation handbook: making better decisions through citizen involvement*. San Francisco (California): Jossey-Bass.

DELGADO, Manuel (2016). *Ciudadanismo*. Madrid: Los Libros de la Catarata.

DENHARDT, Robert B.; Janet V. Denhardt (2003). *The New Public Service: Serving, not Steering*. New York: M.E. Sharpe.

DIAS, Nelson (2008). *Orçamento Participativo - Animação Cidadã para a Participação Política*. São Brás de Alportel: Associação In Loco.

DIAS, Nelson (2013). *Esperança Democrática: 25 anos de Orçamentos Participativos no Mundo*. São Brás de Alportel: Associação In Loco.

DIAS, Nelson (org.) (2018). *Hope for Democracy*. Faro: Epopeia Records / Oficina.

FERRAZ, David; Helena Alexandre (2008). "Que espaço para uma cidadania activa e participativa no contexto das reformas da administração pública em Portugal?". In *Actas do 6º Congresso Nacional da Administração Pública*. Lisboa: Instituto Nacional de Administração.

FONSECA, Fátima (2003). "Envolvimento dos Cidadãos nas Políticas da Administração Local". In Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.). *Ética e Administração: Como Modernizar os Serviços Públicos?*. Oeiras: Celta Editora, pp. 309- 344.

FREIRE, André (2015). *O Futuro da Representação Política Democrática*. Lisboa, Vega.

GANUZA Ernesto; Francisco Francés (2012). *El círculo virtuoso de la democracia: los presupuestos participativos a debate*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

GRAÇA, Miguel Silva; João Carlos Afonso; Miguel Brito (2013). "Processos participativos em planeamento urbano e habitacional: O Programa Local de Habitação (PLH) e os Bairros/Zonas de Intervenção Prioritária (BIP/ZIP)". *Livro de Atas do 2.º Congresso Internacional da Habitação no Espaço Lusófono*. Lisboa: LNEC, 102-103.

GRAÇA, Miguel Silva; Teresa Craveiro; Miguel Brito (2014). "Contributos para um planeamento municipal inclusivo e participado na cidade de Lisboa: O Programa Local de Habitação (PLH) e os Bairros/Zonas de Intervenção Prioritária (BIP/ZIP)". *Livro de Atas do PLURIS' 2014 - 6.º Congresso Luso-Brasileiro para o Planeamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável*. Lisboa: FAUTL/USP/UFSC/UM, 1834-1845.

GOMES, João Salis (2000). "Qualidade da Regulação Jurídica e Redefinição Estratégica da Gestão Pública". *Revista de Administração Local*. Lisboa. Ano 23. Nº 179 (Set.-Out.), p.635-648.

GOMES, João Salis (2001). "Perspectivas Da Moderna Gestão Pública em Portugal". In Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (orgs.). *Administração e Política: Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*. Oeiras: Celta Editora, pp, 77-102.

GOMES, João Salis (2003), "A Avaliação de Políticas Públicas e a Governabilidade". In Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João Batista (orgs.). *Ética e Administração, Como Modernizar os Serviços Públicos?*. Oeiras: Celta Editora, pp. 389-408.

GOMES, João Salis; Teresa Salis Gomes (2011). "Simplificação da comunicação administrativa e legislativa". In Juan Mozzicafreddo; João Salis Gomes (orgs.). *Projectos de Inovação na Gestão Pública*. Lisboa: Editora Mundos Sociais, 391-443.

GOMES, João Salis (2013). "Interesse público, controle democrático do Estado e cidadania". In César Madureira e Maria Asensio (Ed.), *Handbook de Administração Pública*. Lisboa: INA Editora, pp. 15-34.

- GUERRA, Isabel (2006). *Participação e acção colectiva: interesses, conflitos e consensos*. Cascais: Principia.
- KERSTING, Norbert; Angelika Vetter (eds.) (2003). *Reforming Local Government in Europe: Closing gap between democracy and efficiency*. Wiesbaden: Springer.
- KERSTING, Norbert (2015). *Democracy: A Citizen Perspective*. Turku/Abo (Finlândia): Abo Akademy University.
- LUCHMANN, Lígia Helena (2007). “A Representação no interior das experiências de participação”. *Lua Nova*. N.º 70. São Paulo, pp.139-170.
- MARSHALL, Thomas H.; Tom Bottomore (1992). *Citizenship and social class*. Londres: Pluto Press (1ª Ed. 1950).
- MOZZICAFREDDO, Juan (2000). *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*, 2.ª Ed., Oeiras: Celta Editora.
- MOZZICAFREDDO, Juan; João Salis Gomes (2007). *Interesse Público, Estado e Administração*. Lisboa: Celta Editora.
- MOZZICAFREDDO, Juan; João Salis Gomes (2011). *Projectos de Inovação na Administração Pública*. Lisboa: Mundos Sociais.
- PARTIDÁRIO, Maria do Rosário; Júlio de Jesus (2003). *Fundamentos de Avaliação de Impacte Ambiental*. Lisboa: Universidade Aberta.
- ROCHA, J. A. Oliveira (2011). *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Lisboa, Instituto Nacional de Administração.
- SANTOS, Boaventura Sousa (1997). *Pela mão de Alice: O social e o político na pós-modernidade*. Porto: Afrontamento (1.ª Ed., 1994).
- SANTOS, Boaventura de Sousa (2002a). *Democracia e Participação – o caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Porto: Edições Afrontamento.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (2002b). *Reinventar a Democracia*. Lisboa: Fundação Mário Soares / Gradiva.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (2003). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Porto: Edições Afrontamento.
- SELL, Carlos E. (2006). *Introdução à Sociologia Política: política e sociedade na modernidade tardia*. Petrópolis (Rio de Janeiro): Vozes.
- SINTOMER, Yves (2007). *O Panorama dos OP na Europa*. Curso de Formação “Os Orçamentos Participativos na Europa: uma apresentação não convencional”, 22 de Junho. Coimbra: Centro de Estudos Sociais.
- SINTOMER, Yves, Carsten Herzberg; Anja Röcke (2008). “Participatory budgeting in Europe: Potentials and challenges”. *International Journal of Urban and Regional Research*. Volume 32.1 (March), 164-178.
- SINTOMER, Yves *et al.* (2012). *Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide – an Invitation to Global Cooperation*. Bonn: GLOBAL CIVIC ENGAGEMENT – Service for Development Initiatives.
- STEPHENS, John B. (2013). *Three Faces of Public Participation*. Chapel Hill: University of North Carolina.
- TOURAINÉ, Alain (1996). *O que é a democracia?* Petrópolis (Rio de Janeiro): Vozes.
- TOURAINÉ, Alain (1998). *Poderemos viver juntos?: iguais e diferentes*. (Rio de Janeiro): Vozes.