



INSTITUTO  
UNIVERSITÁRIO  
DE LISBOA

---

Contribuições da participação para o combate à exclusão na  
Administração Local: o caso do Orçamento Participativo de Lisboa

Adalberto Jorge da Silva Barreto

Mestrado em Administração Pública,

Orientador:

Miguel Silva Graça, Investigador Integrado,  
Centro de Investigação do Território, Transportes e Ambiente  
Universidade de Coimbra

Co-Orientadora:

Doutora Maria Asensio, Professora Associada Convidada,  
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2021



SOCIOLOGIA  
E POLÍTICAS PÚBLICAS

---

Departamento de Sociologia e Políticas Públicas

Contribuições da participação para o combate à exclusão na  
Administração Local: o caso do Orçamento Participativo de Lisboa

Adalberto Jorge da Silva Barreto

Mestrado em Administração Pública

Orientador:

Miguel Silva Graça, Investigador Integrado,  
Centro de Investigação do Território, Transportes e Ambiente  
Universidade de Coimbra

Co-Orientadora:

Doutora Maria Asensio, Professora Associada Convidada,  
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2021



*À Luísa e à Susana*

## **Agradecimentos**

O primeiro agradecimento é dirigido aos meus orientadores, Maria Asensio e Miguel Graça, pela constante disponibilidade, pelo modo como souberam motivar e dar confiança ao longo do trajeto e, claro, pelas pertinentes correções de trajetória e sugestões de melhoria que deram desde o início deste projeto.

À Susana, pelo amor, pela motivação e pelas horas de trabalho doméstico que me dispensou. Sem a sua presença esta conquista não faria sentido. À Luísa, pelos fins de semana em casa a acompanhar, ao piano ou à guitarra, a “maratona intelectual do pai”, e ao Tobias, o nosso gato, pelas horas infinitas de doce companhia.

Aos meus pais e família que mesmo à distância e em tempos de pandemia nunca deixaram de dar apoio e ânimo a esta empreitada académica.

Aos amigos de sempre, em particular à Fátima e ao Filipe, que me motivaram a mergulhar neste mestrado, que acabei por adorar, e pelo tempo que dispensaram às minhas dúvidas intelectuais.

A toda a turma do mestrado, ao seu magnífico espírito de equipa, entreajuda e às amizades nacionais e internacionais que, entretanto, se estabeleceram e que seguramente perdurarão.

Aos professores, a todos sem exceção, pelo apoio e entusiasmo com que deram e souberam transmitir os conteúdos das suas unidades curriculares.

E, é claro, aos meus queridos colegas da equipa da participação, aos que calorosamente me acolheram e contaminaram com o seu entusiasmo pelo Orçamento Participativo, estou-me a referir à Alexandra Andrade, à Josefa Rosado, à Isabel Lopes Costa, à Fátima Rodrigues, à Helena Torres, ao Miguel Mendes e ao Rui Matos e também aos que, entretanto, chegaram como a Florbela Fidalgo, a Luísa Guedes, a Cláudia Duarte, a Elsa Mendes, o Rolando Santos e a Inês Oliveira.

No Departamento de Relação com o Município não podia deixar de agradecer, também, à Carla Carvalhal com quem trabalhamos em projetos partilhados e, no Gabinete do Vereador Ricardo Veludo, ao Vereador, à sua magnífica equipa, com uma especial menção à incansável Isabel Cotrim.

Uma palavra, também de grande apreço, é devida aos dirigentes que, entretanto, abraçaram outros projetos e que tão bem me receberam na Divisão de Participação, num momento particularmente difícil da minha carreira profissional, o Paulo Francisco e a Sandra Godinho, assim como aos novos dirigentes que, entretanto, chegaram: a Ilda Pires, o Ricardo Pita e a Florbela Paredes, altamente motivados com este projeto e sempre prontos para dar apoio, a todos eles as minhas palavras de agradecimento nunca serão suficientes.

Aos professores Yves Cabannes e Giovanni Allegretti e à mestre Carla Madeira que tiveram a amabilidade de me receber, ouvir e dar excelentes conselhos no início deste percurso, assim como ao professor Roberto Falanga, com quem tenho o privilégio e o prazer de trabalhar quase diariamente.

Por último à CML, a minha casa desde 1996 e ao ISCTE-IUL que, mesmo antes de terminar a curta relação, sabe deixar saudade.



## Índice

Glossário de siglas.....	4
Resumo.....	5
Introdução.....	6
1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, PARTICIPAÇÃO E INCLUSÃO .....	8
1.1. Administração Pública e Participação .....	8
1.1.1. Contextualização .....	8
1.1.2. Dimensões do conceito de participação na administração pública.....	9
1.1.3. Princípios participativos de um Novo Serviço Público (NPS).....	13
1.1.4. Implicações do modelo participativo na administração pública.....	15
1.2. A questão da inclusão no modelo participativo de administração pública.....	20
1.3. Críticas e fragilidades ao modelo participativo, à inclusão e mecanismos de resposta.....	22
2. OS PROCESSOS DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....	28
2.1. Experiências de orçamento participativo mundiais (1989 – 2021) .....	28
2.1.1. Origem e evolução.....	28
2.1.2. Conceito.....	30
2.1.3. Tendências ou tipologias .....	32
2.1.4. A sustentabilidade, eficácia e o papel da inclusão no desenvolvimento dos OP.....	35
2.1.5. Sobre-representados, sub-representados e novos participantes em processos OP.....	39
2.2. O Orçamento Participativo de Lisboa (2008 - 2019) .....	46
2.2.1. O OP no Município de Lisboa.....	46
2.2.2. O OP na estrutura orgânica municipal.....	48
2.2.3. Ciclos do OP e o ciclo de gestão na UO responsável.....	50
2.2.4. Caracterização do OP de Lisboa.....	55
2.2.5. Identificação do problema .....	58
2.2.6. Objetivos e perguntas de investigação .....	58
CAPÍTULO 3 –METODOLOGIA.....	60
CAPÍTULO 4 – RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	64
4.1. Os grupos mais sub-representados e sobre-representados no OP de Lisboa .....	64
4.2. Os grupos mais excluídos e ou sub-representados como beneficiários do OP.....	72
4.4. Uma participação cidadã transversal a vários ciclos e subprocessos chave do OP .....	76
4.5. Soluções matriciais e/ou hierárquicas com fixação de objetivos para os projetos de OP .....	80
4.6. Propostas de Melhoria .....	83
4.6.1. Medidas ao longo do ciclo de gestão.....	83
4.6.2. Medidas de âmbito jurídico .....	86

Conclusões .....	87
Bibliografia.....	89
ANEXO 1 .....	1
ANEXO 2.....	6

## Índice de Tabelas

<i>Tabela 1: Grupos ou atores sub-representados e sobre-representados</i> .....	45
<i>Tabela 2: Atores e envolvimento por subprocesso ou atividade do Ciclo de Decisão</i> .....	54
<i>Tabela 3: Atores e envolvimento por subprocesso ou atividade do Ciclo de Execução</i> .....	55
<i>Tabela 4: Incidência de características tipológicas do OP de Lisboa</i> .....	58
<i>Tabela 5: Objetivos e perguntas de investigação</i> .....	59
<i>Tabela 6: Objetivos e metodologias</i> .....	61
<i>Tabela 7: Apresentação de propostas OP por género</i> .....	64
<i>Tabela 8: Apresentação de propostas OP por idade</i> .....	66
<i>Tabela 9: Apresentação de propostas OP por grupos etários com maior sobre representação</i> .....	68
<i>Tabela 10: Apresentação de propostas OP por grau de ensino</i> .....	69

## Índice de Figuras

<i>Figura 1: Dimensões do conceito de participação em administração pública</i> .....	13
<i>Figura 2: Princípios participativos de um Novo Serviço Público</i> .....	15
<i>Figura 3: Implicações do modelo participativo no setor público</i> .....	19
<i>Figura 4: Dimensões política e administrativa da inclusão</i> .....	22
<i>Figura 5: Críticas e fragilidades ao modelo participativo e mecanismos de resposta</i> .....	26
<i>Figura 6: Origem e evolução dos OP</i> .....	30
<i>Figura 7: Tendências nos modelos de OP</i> .....	34
<i>Figura 8: Da sustentabilidade à frustração do OP</i> .....	36
<i>Figura 9: Ranking da eficácia de OP Inclusivos</i> .....	38
<i>Figura 10: UO responsáveis pelo OP na estrutura orgânica / hierárquica municipal</i> .....	49
<i>Figura 11: Ciclos do OP</i> .....	52
<i>Figura 12: Ciclo de Gestão do OP na UO responsável</i> .....	53
<i>Figura 13: Subprocesso de Elaboração e Aprovação das Normas OP</i> .....	77
<i>Figura 14: Subprocesso de tomada de decisão na priorização dos projetos OP</i> .....	78
<i>Figura 15: Subprocesso de monitorização da execução física e financeira OP</i> .....	79
<i>Figura 16: Subprocesso de avaliação dos ciclos de decisão e de execução OP</i> .....	79

## Índice de Gráficos

<i>Gráfico 1: Evolução da apresentação de propostas OP por género</i> .....	65
<i>Gráfico 2: Proponentes por género face à estrutura populacional do município</i> .....	65
<i>Gráfico 3: Evolução da apresentação de propostas OP por idade</i> .....	67
<i>Gráfico 4: Proponentes por idade face à estrutura populacional do município</i> .....	67
<i>Gráfico 5: Proponentes por grupo etário com maior sobre-representação face à estrutura populacional do município</i> .....	68
<i>Gráfico 6: Evolução do n.º de propostas online e presenciais</i> .....	70
<i>Gráfico 7: Evolução da apresentação de propostas OP por grau de ensino</i> .....	71
<i>Gráfico 8: Proponentes por grau de ensino face à estrutura populacional do município</i> .....	72
<i>Gráfico 9: % de propostas com grupos excluídos ou sub-representados identificados como beneficiários principais ou maioritários</i> .....	73

<i>Gráfico 10: Tipologia dos grupos excluídos ou sub-representados identificados .....</i>	<i>73</i>
<i>Gráfico 11: Evolução de propostas vencedoras destinadas preferencialmente a grupos sub-representados .....</i>	<i>74</i>

## **Glossário de siglas**

AML – Assembleia Municipal de Lisboa

CDC – Contrato de Delegação de Competências

CML – Câmara Municipal de Lisboa

CPA – Código do Procedimento Administrativo

CRP – Constituição da República Portuguesa

CSO – Civil Society Organization

DIOP – Divisão de Inovação Organizacional e Participação

DMC – Departamento de Marca e Comunicação

DMSC – Direção Municipal de Serviços Centrais

DP – Divisão de Participação

DRMP – Divisão de Relação com o Município e Participação

JF – Junta de Freguesia

LGBT+ - Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender and more

LOE – Lei do Orçamento do Estado

NPG – New Public Governance

NPM – New Public Management

NPS – New Public Service

NPW – Neo-Weberian State

OP – Orçamento Participativo

OPP – Orçamento Participativo Portugal

ONG – Organização Não Governamental

QUANGO – Quasi Autonomous Non-Government Organization

QUAR – Quadro de Avaliação e Responsabilização

RAP – Rede de Autarquias Participativas

RJAL – Regime Jurídico das Autarquias Locais

SG – Secretaria-Geral

SIADAP – Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho para a Administração Pública

TQM – Total Quality Management

UO – Unidade Orgânica

## **Resumo**

Inserido na administração local autárquica, o Orçamento Participativo de Lisboa é um instrumento de envolvimento e cidadania democrática do Município que conta com quase 13 anos de história e 11 edições realizadas. Nesta perspetiva, importa verificar como se enquadra na administração pública, quais as suas características, como se tem inovado, como funcionam os seus mecanismos de combate à exclusão e que fragilidades apresenta o processo em termos de sustentabilidade. Para o efeito foi efetuado um enquadramento teórico ao longo dos dois primeiros capítulos com os objetivos de, em primeiro lugar, identificar as dimensões, princípios, implicações e fragilidades do conceito de participação, aos quais é acrescida a questão da inclusão e, em segundo, caracterizar os orçamentos participativos em geral, com especial enfoque nos seus atores e na sua sustentabilidade enquanto processo desenvolvido pela administração local para entrar, de seguida, no Orçamento Participativo de Lisboa. Após o enquadramento inicial o projeto prossegue com a apresentação do seu plano metodológico e posteriormente com a apresentação dos resultados e respetiva discussão, concluindo que o processo apresenta diversas fragilidades ao nível da sustentabilidade e exclusão de atores normalmente sub-representados apontando, por fim, alguns caminhos para reforçar a sua sustentabilidade e inclusão.

**Palavras-chave:** Administração Pública; Administração local; Participação cidadã; Inclusão; Orçamentos Participativos; Sustentabilidade

## **Abstract**

As part of the local government, the Participatory Budget of Lisbon is a tool of engagement and democratic citizenship of the Municipality, with almost 13 years of history and 11 editions. From this perspective, it is important to assess how it is framed in the public administration, what are its main characteristics, how it has innovated, how can its mechanisms fight the exclusion and what are the main weaknesses of the process in terms of sustainability. To this end, a theoretical framework was developed in the first two chapters with the aim of, in first, identifying the dimensions, principles, implications, and weaknesses of the participation concept, into which the notion of inclusion is then added, and, in second, characterizing participatory budgets in general, with special focus on their actors and on their sustainability as a process developed by the local administration, in order to enter the Participatory Budget of Lisbon's case. After the initial framework, the project continues with the presentation of its methodological plan, the presentation of the results and its discussion, concluding that the process has several weaknesses in terms of sustainability and exclusion of actors who are normally under-represented, and finally pointing out some ways to strengthen its levels sustainability and inclusion.

**Keywords:** Public Administration; Local Government; Citizen Participation; Inclusion; Participatory Budgets; Sustainability

## Introdução

O presente trabalho, tem como *tema* o processo de orçamento participativo, enquanto instrumento de inclusão, na administração local. A *eleição do tema* deve-se, em primeiro lugar, ao facto de constituir, desde o início de 2020, o principal campo de ação profissional por mim desenvolvido e, em segundo lugar, à vontade de dar continuidade a diversos trabalhos académicos, de outros autores, sobre processos de orçamento participativo na administração local, com a *relevância* acrescida de procurar, nesta investigação, um foco central na questão da inclusão, algo que combinasse as questões da participação, em sede de orçamento participativo, com as questões do combate à exclusão.

A estratégia de pesquisa adotada é o *estudo de caso*, constituindo, portanto, um estudo do caso do Orçamento Participativo (OP) no Município de Lisboa entre os anos 2008 e 2019, tendo como *objeto de estudo* a procura de situações de exclusão e outras fragilidades, em termos de sustentabilidade, despontadas pelo processo.

Para o efeito o *problema* ou *pergunta de investigação* que resolvemos efetuar consiste em saber se os grupos ou atores mais excluídos e em regra sub-representados estão envolvidos, se são beneficiários ou se o processo de orçamento participativo de Lisboa não lhes consegue dar voz?

Para enquadrar o objeto de estudo e obter uma resposta ao problema de investigação a *metodologia* adotada inclui:

Um *estudo teórico*, em torno de três âmbitos de pesquisa gerais: a administração pública, a participação e a inclusão, entrando, de seguida no âmbito mais específico dos processos de orçamento participativo e nas suas especificidades quer de inclusão, quer de sustentabilidade.

Uma pesquisa quantitativa e qualitativa, em fontes secundárias, para recolha de dados de forma a apurar a inclusão e exclusão de diversos atores, assim como para a obtenção de informação que pudesse servir de suporte à análise da sustentabilidade do próprio processo de orçamento participativo.

Uma análise da informação recolhida nas pesquisas quantitativas e qualitativas à luz da informação e das teorias obtidas no estudo teórico.

E, por fim, o enunciar de algumas recomendações a adotar, com o fim de garantir uma maior inclusão e sustentabilidade do processo, assim como um conjunto de conclusões finais.

Em termos de sistematização, o trabalho encontra-se estruturado do seguinte modo:

O capítulo 1, de âmbito geral, começa por abordar as diferentes dimensões, princípios e implicações do modelo participativo na administração pública, ingressando de seguida na problemática da inclusão, neste modelo.

O capítulo 2, de âmbito mais específico, inicia com o conceito, percurso histórico e tipologias geográficas de orçamentos participativos, prosseguindo para as questões relacionadas com os seus atores (sub e sobre representados) e com a sua sustentabilidade para, finalmente, entrar no âmbito do Orçamento Participativo de Lisboa.

O capítulo 3, apresenta o plano metodológico e suas limitações de estudo.

O capítulo 4, exibe os resultados do estudo efetuado sobre cada uma das questões em análise, a partir da informação recolhida, assim como um conjunto de propostas de melhoria.

E finalmente, conclui-se destacando os aspetos essenciais que resultam deste trabalho, a resposta à pergunta de investigação e sugestões para trabalhos futuros.

# 1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, PARTICIPAÇÃO E INCLUSÃO

## 1.1. Administração Pública e Participação

### 1.1.1. Contextualização

A Administração Pública tem vivenciado, nas últimas décadas, diversos processos de reforma e modernização. Em linhas muito gerais passou de um *modelo weberiano* (burocrático e hierárquico) para, em especial a partir dos anos 1980<sup>1</sup>, um paradigma gestor, que teve como pano de fundo a adoção de novos princípios de gestão provenientes do setor privado orientados pelo modelo do *New Public Management* (NPM) e, mais recentemente, para uma abordagem direcionada a uma maior aproximação entre a administração pública e o cidadão. Um *novo modelo que coloca o cidadão no centro*. Um cidadão envolvido com a administração pública, não apenas como mero utente, cliente ou recetor de serviços públicos, mas que surge agora como parceiro, que participa e coproduz no desenho, decisão, implementação, monitorização e avaliação de propostas, projetos e políticas públicas.

Este novo modelo de administração pública participada tem recebido uma atenção cada vez maior quer da comunidade científica, quer da administração, dos cidadãos e da sociedade civil. No seu âmbito, a sociedade é vista de uma forma diversificada, complexa e fragmentada que requer uma coordenação em rede entre setores públicos e privados, com e sem fins lucrativos. Exige também um tipo de gestão eficaz, pela colaboração entre diferentes parceiros e democrática, porque garante a funcionários públicos e cidadãos vários pontos de acesso à participação no sistema de governança. Para além disso quaisquer reformas que aumentam a influência cidadã e a participação direta são vistas como formas de aumentar a confiança entre cidadãos, funcionários públicos e governo (DeLeon, 2005).

Peters (2001) sugere que a participação é quase a antítese ideológica da anterior abordagem gestora, protagonizada pelo NPM. Para o autor as ideologias políticas que a maioria dos seus defensores utilizam para justificar a participação rejeitam a lógica do mercado e procuram mecanismos mais políticos, democráticos e coletivos capazes de enviar sinais ao governo. O seu pressuposto é que governar deveria ser descobrir o que o público quer e encontrar formas de prestar esses serviços. Em reação à carga ideológica Lynn (2006) refere que, depois da febre do NPM surgiu de facto um debate mais sereno, menos agitado, em torno da governança, da democracia participativa, das redes e de novos paradigmas ligados à administração pública.

Nesta perspetiva o NPM tem defendido uma visão dos gestores públicos como empresários de um novo governo cada vez mais privatizado, emulando não só as práticas, mas também os valores das empresas. Os defensores do NPM têm, portanto, desenvolvido os seus argumentos através de confrontos com a velha administração pública, sucede, no entanto, que nesta arena comparativa, *o NPM será sempre*

---

<sup>1</sup> Em Portugal a partir de finais dos anos 1990.

*visto como o modelo vencedor* (Denhardt e Denhardt, 2015). Assim, para os autores a melhor oposição será com o modelo a que chamam de *New Public Service* (NPS), um movimento construído sobre um trabalho em *cidadania democrática, comunidade, sociedade civil e humanismo organizacional*. Neste modelo o principal papel do funcionário é o de ajudar os cidadãos a articular e satisfazer os seus interesses comuns, em vez de tentar controlar ou dirigir a sociedade, servir em vez de conduzir (Denhardt e Denhardt, 2015).

Contudo, segundo Pollitt e Bouckaert (2017), o NPM e os novos paradigmas de administração pública que vão surgindo não se substituem, acrescentando antes, novas camadas aos modelos anteriores<sup>2</sup>. A este respeito os padrões gestionários de eficiência e qualidade não desaparecem de vista, ambos continuam persistentes, contudo tendem a ser ofuscados por novos “*totems*” (Pollitt e Bouckaert, 2017) de boa governança, parcerias, redes, *e-government*, governo conjunto ou ações governamentais com soluções conjuntas, participação, confiança ou transparência.

“Neste sentido, a aplicação pura e simples de abordagens gestionárias, replicadas do sector privado, à administração pública burocrática tende a ser equilibrada com a aplicação das teorias da cidadania democrática, dando lugar a uma maior recetividade ao cidadão e apontando para a criação de mecanismos de abertura da administração pública que permitam aos cidadãos, para além da escolha e da influência sobre os *inputs* do sistema político-administrativo, a intervenção na construção das políticas, como coprodutores de *outputs*” (Carapeto e Fonseca, 2014). Para esta aspiração é necessário que as entidades públicas “abram mão do monopólio das competências decisórias, projetando espaços de intervenção para os cidadãos e estimulando a sua participação, assumindo uma postura facilitadora e transparente” (Carapeto e Fonseca, 2014).

### **1.1.2. Dimensões do conceito de participação na administração pública**

Peters (2001), designa esta abordagem de *modelo participativo de governação* ou *Estado Participativo* e nele enquadra várias dimensões para a palavra participação. Dimensões essas que abordam, por um lado uma medida de participação dos funcionários na organização administrativa, inclusive na tomada de decisões e por outro, diversas medidas de participação cidadã ao nível das decisões políticas, administrativas ou de envolvimento comunitário. Portanto, uma participação interna dos funcionários dentro da estrutura administrativa e uma participação externa ou democrática (Roberts, 2004) dos cidadãos e organizações da sociedade civil.

Ao nível da participação dos funcionários públicos, temos a *gestão participada* que no seu nível mais simples significa o envolvimento dos funcionários nas decisões organizacionais que afetam a sua vida profissional e a respetiva coadjuvação na tomada de decisões. A este respeito, grande parte da literatura argumenta que o envolvimento e a participação são os meios mais eficazes para motivar os

---

<sup>2</sup> Incluindo o modelo burocrático tradicional de matriz weberiana que não tende a desaparecer.

trabalhadores (Peters, 2001; Denhardt e Denhardt, 2015a). Ligado a esta abordagem surge também o conceito de empoderamento. Curiosamente, uma das manifestações mais frequentemente citadas no conceito de empoderamento é a Gestão da Qualidade Total (TQM). Tal como muitas das práticas de gestão na abordagem do mercado, a TQM tem sido emprestada pelo sector privado (Peters 2001 apud Deming 1988). Assim, a TQM, embora enquadrada num modelo de gestão participativo, não é uma ideia inovadora do “*Estado participativo*” (Peters, 2001), pois está enraizada no anterior modelo gestionário, no NPM, *revelador, portanto, que o novo paradigma participativo da administração pública não rejeita o anterior modelo* (Pollitt e Bouckaert, 2017; Carapeto e Fonseca, 2014). Segundo Denhardt e Denhardt (2015a), a premissa básica, da gestão participada, é que as organizações governamentais funcionarão melhor (maior produtividade, satisfação no trabalho, aumento da capacidade de mudança) se os níveis mais baixos, designadamente os funcionários participarem nas decisões de gestão. Contudo, este envolvimento pode ser considerado manipulativo se a gestão de topo instrumentalizar a participação como forma de obter maior produtividade, lealdade ou confiança dos trabalhadores, *clientes* ou cidadãos (Peters, 2001).

Deste modo, em contraste com os apelos do modelo gestionário, é sugerido que em vez de procurar uma maior eficiência, neste modelo de gestão importa sobretudo procurar maior responsabilidade e transparência na prestação de contas, como forma de aumentar a confiança dos cidadãos (Denhardt e Denhardt, 2015). Ou, como propõe Madeira (2009), a gestão pública deve ser orientada por critérios de eficiência, eficácia e efetividade não apenas económica, mas também social.

No que respeita à participação cidadã surgem outras sub-dimensões, designadamente a *democracia discursiva* (Peters, 2001) e nela o modelo participativo de governação também se preocupa em gerir a participação dos cidadãos e a relação entre o Estado e a sociedade. Na sua forma mais simples, o governo participativo é plebiscitário, sendo o público convidado a decidir todo o tipo de questões políticas através de um voto direto, em regra em *referendo*. O conceito fundamental por detrás desta versão de participação é que os peritos em burocracia não dispõem de toda a informação ou talvez mesmo do modelo certo para fazer políticas públicas (Peters 2001 apud Majone 1989). Neste sentido, os modelos participativos contêm uma implicação de que as instituições democráticas representativas estão longe de serem perfeitas na transmissão dos desejos do público para a política (Peters, 2001). Esta forma de pensar sobre democracia e governação está frequentemente associada a teóricos sociais como Jurgen Habermas (1984) e Niklas Luhmann (1990). Habermas, por exemplo, desenvolveu os conceitos de “comunidade de discurso ideal” e “racionalidade comunicativa” para descrever as condições sob as quais a participação seria mais eficaz. Neste fórum igual e aberto, todas as ideias são igualmente valiosas, sem hierarquia, e devem ser expressas para afirmar uma verdadeira gama de opiniões dentro da comunidade (Peters 2001 apud Habermas). Nesta linha Graça (2018) sugere que a democracia representativa “corresponde a um modelo de democracia de baixa intensidade, que sublinha os direitos individuais e o voto em eleições realizadas periodicamente enquanto base tanto da vida política como da participação dos cidadãos”.

Ainda no âmbito desta dimensão discursiva Peters (2001) identifica as *consultas públicas* e as *comunidades e redes* como partes integrantes da mesma. A primeira constituída por audições públicas ou canais abertos de comentários em que o público tem um prazo para responder a um aviso sobre determinada proposta legislativa, de regulamento, empreitada de obra pública, urbanística, ou outra, destina-se tanto a reforçar a natureza democrática do processo como a melhorar a qualidade das regras adotadas. Estes mecanismos, no entanto, estão longe de ser perfeitos e dependem de um público muito atento (Peters, 2001) refletindo muitas vezes os próprios relatórios destas consultas públicas não só as escassas participações, como a falta de adequabilidade destes métodos (Graça, 2018), transformando-as muitas vezes numa mera formalidade (Batalhão, 2017).

Mesmo nos regimes de menor pendor consultivo, as pressões políticas estão agora a forçar uma consulta pública mais completa antes que uma política possa ser legitimada (Peters, 2001). Em relação às comunidades e redes, o tema subjacente a estas ideias é que em torno de cada área política há uma série de grupos de interesse, associações profissionais, cientistas, ativistas e assim por diante, onde todos têm algo a dizer sobre determinada política (Peters, 2001).

Uma última dimensão para a participação consiste no *comunitarismo*, ou seja, no desenvolvimento de um conjunto de ideias políticas normalmente rotuladas como comunitárias, importantes para compreender a emergência de novos modelos participativos de governo. A sua tónica básica é que o individualismo implícito na lógica de mercado, bem como algumas ideias participativas, é mal orientado. Na verdade, em vez de se pensar no ganho individual ou no poder individual, o cidadão deveria pensar em primeiro lugar no impacto da política na comunidade e em como a comunidade pode estar mais diretamente envolvida na produção dos serviços (Peters, 2001).

Ligada a esta conceção surgem também as *teorias da cidadania democrática*, que constituem uma visão alternativa em que os indivíduos estão muito mais ativamente empenhados na governação. Nesta visão os cidadãos, mais que olhar para o interesse próprio, observam o interesse público mais vasto, adotando uma perspetiva mais ampla e a longo prazo que requer um conhecimento dos assuntos públicos e também um sentido de pertença, uma preocupação pelo todo, e um vínculo moral com a comunidade cujo destino está em jogo (Denhardt e Denhardt, 2015).

O *comunitarismo*, portanto, contraria a importância central das burocracias na prestação de serviços públicos e, em vez disso, procura meios de *coprodução* e envolvimento pessoal como forma de fazer com que a administração tenha um melhor desempenho. Neste enquadramento as burocracias podem ainda ser necessárias para alguns serviços públicos, contudo as próprias pessoas podem desempenhar um papel mais importante na ajuda a si próprias (Racine, 1995). Promovido quer pela esquerda quer pela direita política, o comunitarismo enfatiza o crescimento do terceiro sector, ou seja, das organizações não governamentais (ONG) sem fins lucrativos distintas do sector público, como solução para muitos problemas da sociedade contemporânea, ou os agora famosos “QUANGO” (Quasi Autonomous Non Government Organization) (Peters 2001 apud Gidron et al 1992).

Ligado ao conceito de comunitarismo surge a ideia de *comunidade* ao que Ruth Lightbody (2017) nos lembra que, para além da tradicional *dimensão geográfica*, são agora também reconhecidas as *comunidades de identidade*, tais como grupos LGBT+, migrantes com a mesma origem e *comunidades de interesse*, como são o caso de grupos de mulheres, entre outros.

Na administração pública, a procura da comunidade tem-se refletido na opinião de que o papel do governo, em especial do governo local, é de facto ajudar a criar e apoiar a comunidade. Em parte, este esforço depende da construção de um conjunto saudável e ativo de instituições mediadoras que simultaneamente deem destaque aos desejos e interesses dos cidadãos e proporcionem experiências que preparem melhor esses cidadãos para a ação no sistema político alargado (Denhardt e Denhardt, 2015).

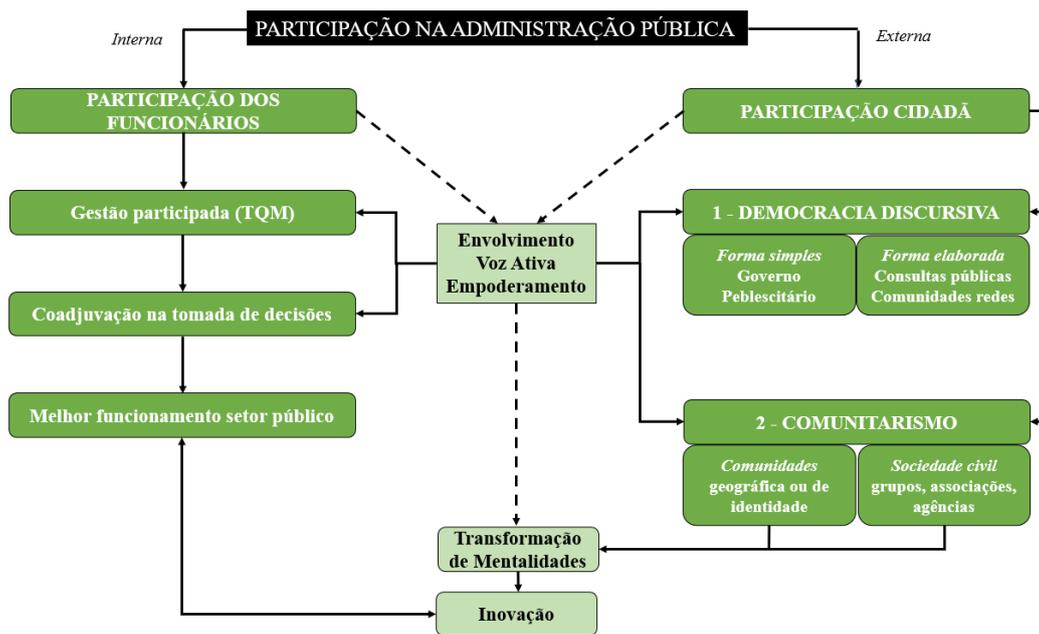
Para os autores, a tradição democrática depende da existência de cidadãos envolvidos, ativos em todo o tipo de grupos, associações e agências governamentais. Coletivamente, estes grupos constituem a *sociedade civil*, na qual as pessoas trabalham e exercem os seus interesses pessoais no contexto mais alargado das preocupações da comunidade. Só assim os cidadãos podem envolver-se pessoal e coletivamente na essência da construção comunitária e da própria democracia.

Segundo Graça (2018), a experiência demonstra que o envolvimento destes atores, mediante uma partilha de objetivos e soluções, é geralmente um fator decisivo para o sucesso das políticas públicas, decorrente de uma maior satisfação e identificação dos destinatários.

A este respeito Asensio (2011), afirma que o papel da sociedade civil nos processos de inovação está a aumentar e a evoluir ao nível da sua contribuição (procura, necessidades) e da sua oferta (organizações do terceiro sector, papel dos empreendedores sociais, etc.). Este papel crescente da sociedade civil tem sido decisivo, por sua vez, para a transformação da mentalidade do sector público para integrar um maior aporte dos diversos atores da sociedade civil na *inovação* da Administração Pública, quer nos seus *processos* quer nos *resultados* (Asensio 2011 apud NESTA 2011).

A Figura 1 infra é uma interpretação própria que procura sintetizar e visualizar as duas grandes dimensões do conceito de participação no âmbito da administração pública e principais sub-dimensões, quer a nível interno (organizacional) quer a nível externo (social).

**Figura 1: Dimensões do conceito de participação em administração pública**



(Fonte: elaboração própria)

### 1.1.3. Princípios participativos de um Novo Serviço Público (NPS)

Segundo Denhardt e Denhardt (2015) os teóricos da cidadania, da comunidade e da sociedade civil, os humanistas organizacionais e os académicos da administração pública ajudaram a estabelecer um clima em que faz sentido falar de um *New Public Service* (NPS). Embora reconheçam diferenças sugerem, também, que existem semelhanças e pontos de encontro no conjunto de ideias que consubstanciam o NPS e o NPM. Para os autores os princípios mais relevantes do NPS são:

*Servir em vez de conduzir*, pois reconhecem o papel cada vez mais importante do funcionário público em servir, em ajudar os cidadãos a articular e satisfazer os seus interesses comuns, em vez de controlar ou dirigir a sociedade em novas direções.

*O interesse público é o objetivo*, não o subproduto de um conjunto de interesses individuais. Os gestores públicos devem contribuir para a construção de uma noção coletiva e partilhada de interesse público. O objetivo não é encontrar soluções rápidas impulsionadas por escolhas individuais. Pelo contrário, é a criação de interesses e responsabilidades partilhadas. O NPS exige, assim, que o processo de estabelecimento de uma visão para a sociedade não seja algo deixado aos líderes políticos eleitos ou aos gestores públicos nomeados. Em vez disso, a atividade de estabelecer uma visão é algo em que o diálogo e a deliberação pública generalizada são centrais (Denhardt e Denhardt, 2015).

*Pensar estrategicamente, agir democraticamente*, neste enquadramento as políticas públicas e programas que satisfaçam as respetivas necessidades podem ser alcançados de forma mais eficaz e responsável através de esforços coletivos e processos de colaboração. O objetivo, portanto, é assegurar

que o governo seja aberto e acessível, responsável, que funcione para servir os cidadãos e que crie oportunidades de cidadania (Denhardt e Denhardt, 2015).

*Servir cidadãos, não clientes*, o interesse público resulta de um diálogo sobre valores partilhados, e não da agregação de interesses individuais. Portanto, os funcionários públicos não respondem apenas às exigências dos “clientes”, mas concentram-se na construção de relações de confiança e colaboração com os cidadãos e entre os cidadãos. O NPS reconhece que a relação entre a administração e os cidadãos não é a mesma que existe entre uma empresa e os seus clientes. No sector público, é mesmo problemático determinar quem é o cliente, porque o governo serve mais do que apenas o cliente imediato. O governo também serve aqueles que podem estar à espera do serviço, aqueles que podem precisar do serviço mesmo que não o procurem ativamente, servem as gerações futuras e assim por diante. Pode até haver clientes que não queiram ser clientes, como é o caso dos cidadãos que recebem uma multa por excesso de velocidade, ou que se sujeitam a uma coima por um atraso processual. Além disso, alguns clientes do governo têm mais recursos e maior capacidade para fazer avançar as suas exigências que outros. Justificará isto, como sucede no sector privado, um tratamento preferencial? No governo, as considerações de justiça e equidade desempenham um papel central na prestação de serviços. Assim, o NPS sugere que as pessoas agindo como cidadãos, devem demonstrar a sua preocupação com a comunidade em geral, o seu empenho em assuntos que vão além dos interesses individuais de curto prazo, e a sua vontade de assumir responsabilidade pessoal pelo que acontece nos seus bairros, na comunidade geográfica, de identidade ou de interesse. Contudo, no cenário naturalmente mais provável, os gestores públicos irão trabalhar com membros do público em mais do que uma destas dimensões, eventualmente como *clientes*, quando esperam ser tratadas com cortesia e ajuda, como *cidadãos*, sempre que exprimam opiniões e como *parceiros*, sempre que ajudam, cooperam e coproduzem programas públicos (Thomas, 2013).

*Valorizar as pessoas e não apenas a produtividade*, as organizações públicas e as redes em que elas participam têm mais probabilidades de sucesso a longo prazo se forem operadas através de processos de colaboração e liderança partilhada, baseados no respeito por todos. No NPS os funcionários são vistos não apenas como indivíduos que zelam pela observação das normas e estrutura do trabalho burocrático (administração pública tradicional de matriz weberiana), nem como meros participantes numa lógica competitiva de mercado que apenas vê os resultados (NPM); mas sim como sujeitos cujas motivações e recompensas são mais que simples questões de salário e segurança, são o querer fazer a diferença na vida dos cidadãos (Denhardt e Denhardt, 2015).

A Figura 2 (infra) procura sintetizar os princípios participativos abordados no presente subcapítulo.

**Figura 2: Princípios participativos de um Novo Serviço Público**



(Fonte: elaboração própria)

#### 1.1.4. Implicações do modelo participativo na administração pública

Uma análise às implicações do modelo participativo na administração pública permite detalhar três tipos de implicações: (1) na *estrutura* administrativa, (2) na *gestão do setor público* e (3) no *interesse público*.

A *primeira implicação*, mais óbvia, da participação na *estrutura* é que, tal como na abordagem gestionária e na teoria da *Public Choice*<sup>3</sup>, as organizações públicas tornar-se-iam *mais horizontais* e *menos hierarquizadas* entre o topo e a base se os escalões inferiores forem vistos como tendo um grande discernimento e especialização a oferecer na tomada de decisões (Peters, 2001; Nalbandian, 2015). Segundo Nalbandian (2015), o nivelamento da hierarquia é aconselhável não apenas quando o pessoal é tecnicamente bem preparado, mas também quando se procura uma resposta rápida da administração. Sendo o caso, e estando altamente motivados para prestar bons serviços então os níveis hierárquicos de controlo são meros impedimentos ao bom desempenho de uma organização (Peters, 2001). A este respeito Miller et al (2019), sugerem que governança é um sistema que procura partilhar o poder de decisão. Em vez de focar na hierarquia, os teóricos e académicos da governança sublinham as redes horizontais como novas estruturas de tomada de decisão. Contudo, ainda que o conceito de participação, implique uma tendência a “nivelar o poder entre quem decide e os cidadãos”, esta é uma “posição da qual a maioria dos decisores não está disposta a abdicar” (Graça, 2018), ou como sublinha Frederickson (2015) embora *sob ataque* da literatura académica há muitos anos, a prática demonstra que o conceito

<sup>3</sup> Segundo esta teoria todas as atividades públicas podem ser explicadas olhando para o interesse económico individual das pessoas nele envolvidas. Assim, a teoria afirma que os governos e/ou os burocratas se comportarão de forma a maximizar a sua própria utilidade (na perspetiva, por exemplo, de reeleição ou de manutenção do poder). Neste sentido a *Public Choice* postula que as estruturas organizacionais precisam de mudar no sentido de criar um sistema de incentivos aos que nela trabalham (Bhatta, 2015). A teoria *Public Choice* surge nos anos 1950 antecedendo, portanto, o movimento reformista conhecido como *New Public Management*.

de hierarquia é notavelmente resiliente. Em relação ao nosso país, embora Portugal tenha passado por vários processos de reforma e modernização nos últimos anos, sobretudo de natureza gestionária (NPM) para aumentar a eficiência da administração pública, “ainda se assiste a uma forte permanência de um sistema burocrático”, com hierarquias relativamente rígidas “muito enraizado na cultura administrativa” (Ferraz e Alexandre, 2008).

De qualquer modo, a participação para ser eficaz tende a alterar os princípios burocráticos da hierarquia e do controlo centralizados, transferindo a autoridade para os funcionários da linha da frente, para os gestores e organizações comunitárias (Osborne e Plastrik, 2000). A liderança tradicional, por seu turno, deverá aceitar esta realidade porque espera também que as organizações respondam, cada vez mais, de forma rápida, flexível e criativa aos problemas, oportunidades e necessidades dos “clientes” (Osborne e Plastrik, 2000), algo que é impossível de fazer se todos tiverem de esperar pelas decisões do topo.

Para Peters (2001), este nivelamento das organizações tem acontecido claramente no sector privado, sob as rubricas de *achatamento*, *rightsizing* e *downsizing*, e as pressões do sector público para poupar dinheiro através das mesmas técnicas têm sido também intensas.

Frederickson (2015), por seu turno, sugere que o mundo moderno é tão complexo e fluido que as noções estritas de hierarquia simplesmente não funcionam. Para o autor as organizações eficazes não serão no futuro pirâmides hierárquicas com o controlo no topo. Serão sobretudo sistemas de tensão entrelaçados em que o controlo é desprendido, o poder difuso e os centros de decisão plurais. *Organizações matriciais* em vez de hierárquicas são, para o autor, cada vez mais comuns. Organizações focadas numa gestão por processos ou projetos em que se cruzam saberes de vários departamentos<sup>4</sup>.

Pollitt e Bouckaert (2017), por seu turno, referem que a administração pública pode também reformar-se num sentido em que a coordenação é assegurada mediante mecanismos de hierarquia tradicional, em que a autoridade vem do topo *linha abaixo* ou, *top down*, naquilo que é designado como modelo Neo Weberiano, ou *Neo-Weberian State* (NWS) e/ou para sistemas menos formais de cooperação voluntária em rede, onde a colaboração entre diversas divisões ou departamentos se processa de forma solidária, modelo *New Public Governance* (NPG). Para os autores, o que distingue o modelo hierárquico tradicional do NWS é, entre outros, a mudança do paradigma de controlo através das tradicionais diretivas e ordens de serviço, para uma maior ênfase na coordenação através de um sistema de definição de metas e objetivos com recurso a medidas e indicadores de desempenho. E o mesmo vale para o modelo NPG, cujos resultados tendem a ser mais facilmente atingidos se os objetivos forem

---

<sup>4</sup> Ainda assim, para Frederickson (apud Cleveland 1979) é possível o envolvimento cidadão a partir das três principais linhas hierárquicas da Administração Pública. Na base, através de inputs ao nível dos serviços de atendimento ao “cliente”, sendo que a este nível os sistemas formais de feedback ou aconselhamento são muito importantes (Frederickson 2015 apud Cleveland 1979), assim como aos níveis intermédios da organização e dos representantes eleitos no topo da hierarquia através de entradas horizontais de pontos de vista dos cidadãos (Frederickson 2015 apud Cleveland 1979). De qualquer modo, as organizações complexas e em grande escala não deverão possuir uma autoridade monolítica quer devido às rápidas mudanças no entorno físico e social quer devido à necessidade de uma rápida capacidade de resposta das diversas unidades da organização (Frederickson, 2015).

partilhados entre os vários membros ou Unidades Orgânicas (UO) cooperantes em rede, se a comunicação for fácil e completa, assim como se a escala das operações for reduzida (Pollitt e Bouckaert, 2017).

Bouckaert e Halligan (2008) reforçam este enquadramento ao afirmar que em qualquer dos modelos a monitorização do desempenho, através de medidas e indicadores, é fundamental para garantir a sustentabilidade, a legitimação e o funcionamento dos projetos e serviços públicos (embora no NPM tenha um papel especial). Para os autores a gestão e a avaliação do desempenho são as atividades *core* da gestão pública.

A *segunda implicação* da participação produz-se ao nível *da gestão do setor público*. Neste âmbito, embora existam diferenças significativas entre os vários teóricos, eles parecem chegar a uma conclusão semelhante, designadamente, como dependemos todos uns dos outros, a governação deve basear-se num discurso sincero e aberto entre as partes, incluindo cidadãos, funcionários e gestores. É, portanto, necessário reforçar o diálogo público para revigorar a burocracia e restaurar um sentido de legitimidade no campo da administração pública (Denhardt e Denhardt, 2015). É, portanto, um efeito ligado à gestão participada nas dimensões da participação identificadas supra por Peters (2001), em que articula a participação dos funcionários públicos na gestão das organizações com a participação cidadã. “Corretamente 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” (Graça, 2018).

Contudo, à medida que os governos começaram a implementar programas de participação, passou a ser necessária uma maior variedade de técnicas e ferramentas para canalizar essa participação. Assim, em paralelo com o incremento da participação, Rowe e Frewer (2005) detetaram que têm surgido um aumento no número mecanismos que possibilitam o envolvimento de todas as partes, nomeadamente instrumentos, ferramentas, técnicas e canais de participação pública como: *comités consultivos para cidadãos, focus groups, painéis de cidadãos, júris de cidadãos, inquéritos e questionários públicos, assembleias ou fóruns comunitários*.

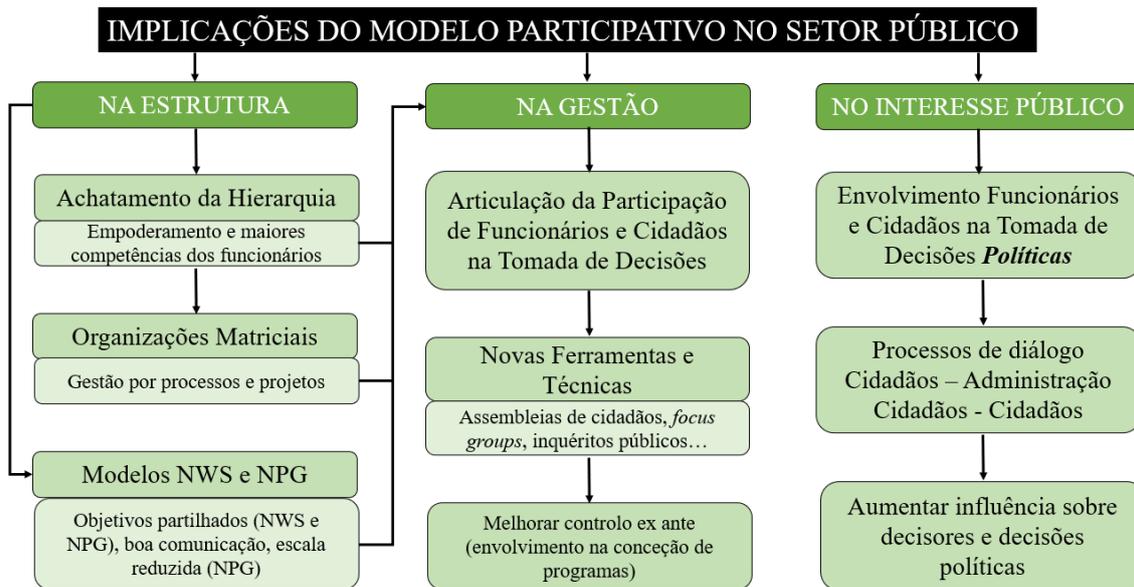
Por outro lado, verificou-se também que os programas de participação mais frequentes e eficazes estavam relacionados sobretudo como controlos *ex post* e menos como controlos *ex ante* sobre a administração. Ou seja, o setor público estava muito melhor organizado para lidar com queixas e reclamações dos cidadãos, sobre a má qualidade dos serviços, do que em envolver os cidadãos na conceção dos programas (Peters 2001 apud Lewis e Birkinshaw 1993). Com o surgimento destes instrumentos, técnicas e canais de participação, surge então a oportunidade ou possibilidade de um maior envolvimento na fase *ex ante* e, por conseguinte, um maior equilíbrio entre o sistema de participação concebido para lidar com as falhas administrativas (fase *ex post*) e o sistema concebido para a conceção de programas.

Por último, uma *terceira implicação* sugere que o Estado participativo assume que o *interesse público* é realizado mediante o estímulo de funcionários, clientes e cidadãos a reclamar o máximo envolvimento possível na tomada de decisões políticas. Este envolvimento pode ocorrer através de vários mecanismos. Primeiro, os cidadãos e funcionários devem ter o *direito de reclamar* se acreditarem que não foram devidamente servidos pelo governo. O segundo mecanismo defende que as decisões públicas devem ser construídas através de um *processo de diálogo* que permita ao cidadão exercer uma influência substancial sobre as políticas (Linder e Peters, 1987). Nesta conceptualização, o interesse público surgirá através da criação de processos que reforcem os direitos dos cidadãos a dizerem o que querem do governo. Além disso, os cidadãos devem ser capazes de negociar diretamente com outros cidadãos que têm opiniões diferentes sobre as políticas públicas, bem como de negociar diretamente com os gabinetes governamentais. Esta visão discursiva está em claro contraste com a abordagem decisória mais característica das instituições governamentais tradicionais representativas e burocráticas (Peters 2001 *apud* March e Olsen 1995).

O significado final do interesse público dentro da abordagem participativa depende de os próprios cidadãos estarem envolvidos em fazer muitas escolhas sobre políticas e mesmo na prestação desses serviços. Desta forma, o “Estado participativo” é semelhante ao “Estado de mercado”, dado que ambas as estratégias gerais de reforma recomendam permitir aos cidadãos fazer mais escolhas e dar-lhes mais controlo direto sobre os programas. A forma como as escolhas dos cidadãos seriam exercidas no Estado participativo é, contudo, mais política do que a abordagem do mercado. Em vez de votar no mercado com dólares ou vouchers, os cidadãos votariam através de um processo político. Estas votações podem ser um referendo sobre política, ou podem ser através de outros mecanismos dentro de uma estrutura política localizada (Peters, 2001).

A Figura 3 (infra) procura fornecer uma visualização das várias implicações do modelo participativo no setor público com um estabelecimento de fluxos referenciados pelos autores citados e de interpretação própria.

**Figura 3: Implicações do modelo participativo no setor público**



(Fonte: elaboração própria)

Em síntese o modelo participativo ora apresentado evidencia três grandes implicações no setor público (Figura 3) designadamente na sua *estrutura*, *gestão* e *interesse público*. No primeiro plano estas implicações tenderão a conduzir a um nivelamento das tradicionais pirâmides hierárquicas, que poderá confluir, nalguns casos, para o surgimento de soluções matriciais, envolvendo o cruzamento e participação (em processos ou projetos) de técnicos especialistas em diferentes departamentos, assim como à necessidade de um maior empoderamento destes técnicos na tomada de decisão. Empoderamento que em alguns casos se pode revelar complexo, como evidencia o estudo de Falanga e Ferrão (2021), no qual os resultados da participação, em Portugal, apenas surgem quando há envolvimento político, uma vez que a maioria dos funcionários públicos envolvidos em processos participativos responde que não tem poder para tomar decisões.

Uma via distinta é sugerida, no entanto, pelos modelos NWS e NPG em que a hierarquia tradicional ou a cooperação solidária em rede entre diversas divisões garantem mecanismos de coordenação, desde que enquadrados em objetivos partilhados, assim como, bons sistemas de comunicação e uma escala de divisões/departamentos reduzida para surtir efeito.

Em qualquer dos enquadramentos a monitorização do desempenho, através de medidas e indicadores, é considerada fundamental para garantir a sustentabilidade, a legitimação e o funcionamento de projetos e serviços públicos.

No segundo plano, as implicações produzem-se ao nível da gestão e tenderão a estimular uma maior articulação da participação entre funcionários e cidadãos na tomada de decisões, conferindo às decisões um maior grau de ponderação, consenso com uma prevalência dos valores democráticos sobre os valores da eficiência e, num terceiro plano, num patamar superior, as implicações ao nível do interesse

público na produção e tomadas de decisão política que culminarão numa maior influência dos cidadãos sobre os políticos e respetivas tomadas de decisão política.

## **1.2. A questão da inclusão no modelo participativo de administração pública**

Segundo Drizek (1996) a democratização é, maioritariamente, uma questão de inclusão progressiva de vários grupos e categorias de pessoas na vida política. Com a luta para os direitos de uma cidadania adulta, a atenção de muitos académicos e ativistas tem se virado para saber como é que a democracia se pode tornar mais substancial e eficaz de modo a incluir uma variedade de grupos e categorias de desfavorecidos para os quais as promessas formais de equidade democrática têm, na verdade mascarado uma exclusão e opressão contínua (Phillips, 1995).

Nesta linha, os fóruns construídos em torno de normas de inclusão, atenção e compreensão podem ajudar a reafirmar o ideal democrático (Denhardt e Denhardt, 2015a), sendo que mais importante do ponto de vista da Administração Pública, com especial enfoque no NPS é que as abordagens participativas e inclusivas são as únicas que constroem cidadania, responsabilidade e confiança e fazem avançar os valores do serviço em nome do interesse público (Denhardt e Denhardt, 2015a).

Segundo Orloff (2012) a inclusão tem essencialmente uma dimensão de política social no âmbito do Estado Previdência e diz respeito a muito mais do que questões de classe. Para a autora, à classe juntam-se o *género, nação, raça, religião* e outras dimensões de diferença ou desigualdade, de forma contingente e variável.

A democracia participativa pode ser assim equacionada como um mecanismo que tem por objetivo enraizar a cultura política dos cidadãos, potenciando o estímulo 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 direta e deliberativa e predominantemente rejeitam a tomada de decisão oriunda de processos que se baseiam apenas em autoridade administrativa, sem a inclusão do cidadão (Graça apud Beuermann e Amelina, 2014).

Para Asensio (2011), algumas pessoas enfrentam barreiras específicas ao acesso a bons serviços públicos, por isso devemos proporcionar aos grupos desfavorecidos uma ajuda extra para garantir que tenham acesso igualitário. Desigualdades no acesso a boas escolas, cuidados de saúde decentes, espaços públicos seguros, cultura, atividades desportivas, ou boa alimentação tornam a nossa sociedade menos livre, menos justa e menos unida (Asensio, 2011).

Este tipo de desigualdades e barreiras no acesso formam, para Dryzek (1996), candidatos à exclusão e revelam-se sobretudo nas mulheres, minorias religiosas e étnicas, povos indígenas, idosos, gays e lésbicas, juventude, desempregados, imigrantes recentes e outras subclasses<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> A título de exemplo as mulheres ainda fazem uma quantidade desproporcionada de tarefas não remuneradas e de trabalho doméstico pelo que o tempo necessário para cuidar impõe custos ou barreiras significativas a estas prestadoras de cuidados, a menos que as políticas sociais os reduzam. Isto explica o motivo por que em quase todo

Por outro lado, Lightbody (2017) lembra que não basta dar ênfase às barreiras de acesso à participação, uma vez que, mesmo depois de garantido o acesso, as pessoas deparam-se, muitas vezes, com múltiplas barreiras ao longo das várias fases que comportam os processos de envolvimento cívico.

Assim, para além das típicas reformas, espera-se que a inovação na administração ajude a enfrentar desafios sociais como, entre outros, o caso da inclusão (Asensio, 2011). Ainda no âmbito da reforma administrativa, segundo Ferraz e Alexandre (2008), a administração pública no contexto da boa governança deverá adotar os princípios orientadores das Nações Unidas (2008), tais como Orientação para o consenso, participação, equidade e inclusão, de modo a “maximizar não só os valores managerialistas, baseados no NPM, mas também os valores tradicionais da administração pública como a igualdade e a legalidade. Contudo estes princípios da boa governança vocacionados para a participação e inclusão ainda não encontraram eco nas diversas reformas estruturais da Administração Pública levadas a cabo no nosso país” (Ferraz e Alexandre, 2008).

Por mais importantes que sejam os desenhos práticos para a participação, existem dificuldades conceptuais significativas na estruturação de processos de envolvimento cívico. Curiosamente, a maioria destas preocupações centra-se na questão do diálogo, debate, deliberação, ou discurso, ou seja, como os cidadãos, políticos e gestores públicos podem envolver-se numa discussão plena e completa das questões relevantes que a política enfrenta de uma forma representativa e inclusiva, da cidadania como um todo, que incorpora tanto a informação técnica como as preferências políticas, e que leva em conta todos os pontos de vista através de um debate construtivo e informado (Denhardt e Denhardt, 2015a).

Segundo Drizek (1996) e Allegretti (2014), as formas de inclusão mais eficazes são as que partem da própria sociedade civil (*bottom up*) e não do governo ou administração (*top down*), apresentando como exemplo a irrupção do movimento pelos direitos civis nos EUA. Assim, os Estados inclusivos podem ser passivos, no sentido de aceitarem qualquer grupo que emerja da sociedade civil, ou ativos, ao dar passos concretos para mobilizar determinados grupos. Contudo, ambas as abordagens, passivas ou ativas, podem apresentar vantagens, desvantagens e perigos para a sociedade civil (Drizek, 1996).

Contudo para Drizek (1996), as pessoas não deixam de ser diferentes umas das outras em aspetos fundamentais e tratá-los de modo similar, e.g. garantindo a todos os mesmos direitos formais e o mesmo acesso à política, acabará por extinguir, na verdade, qualquer manifestação de diferença política. Assim e aparentemente, os direitos universais tal como os princípios fundamentais revelam-se, quando

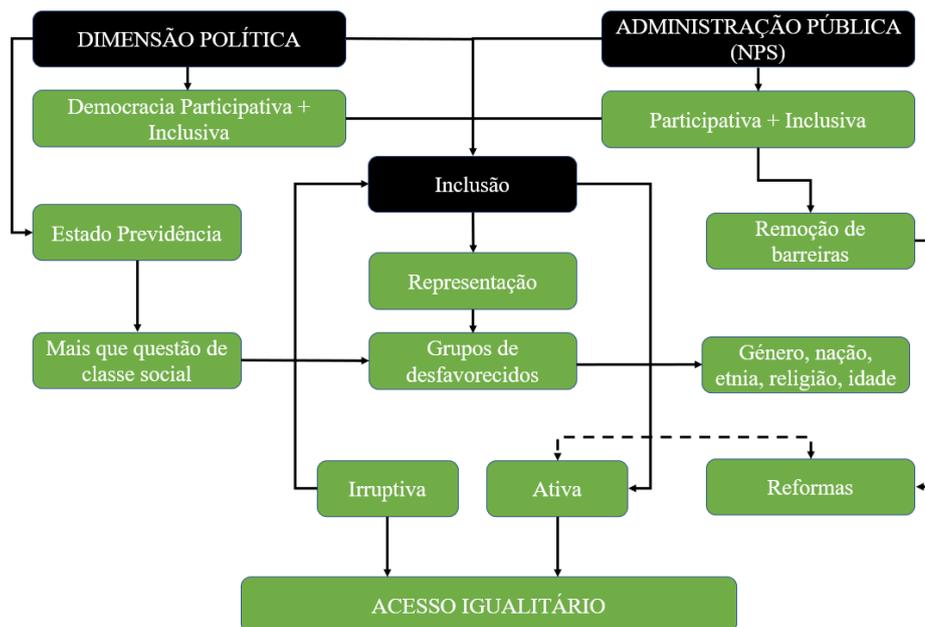
---

o mundo desenvolvido, as taxas de participação das mulheres e sobretudo das mães são inferiores às dos pais, a menos que existam serviços de cuidados prestados pelo Estado ou fornecidos pelo mercado e/ou outros meios de conciliar o emprego com o trabalho familiar (Orloff, 2012). Outro exemplo é o caso dos imigrantes e minorias que encontram barreiras decorrentes de necessidades especiais relacionadas com a língua, costumes, religião ou educação; ou o caso mais específico das mulheres migrantes pertencentes a minorias étnicas enquanto subgrupo, com indicadores ainda maiores de exclusão; para não falar dos problemas crescentes de intolerância, discriminação e racismo que estas populações enfrentam resultantes do crescimento das forças partidárias de extrema direita no atual contexto político europeu (Castles e Schierup, 2012). Ou o caso, também, das pessoas com deficiência que têm invariavelmente inúmeras dificuldades em realizar as atividades diárias normais e encontrando, por conseguinte, incontáveis barreiras em cumprir os papéis sociais normais (Priestley, 2012) como o acesso ao emprego ou a participação cívica na vida pública.

inspecionados de perto, não só desiguais, como feitos à medida dos interesses do grupo predominante, em regra pessoas *brancas*, do sexo masculino das classes superiores, um cenário curiosamente idêntico ao sistema eleitoral das democracias liberais ao longo do século XIX e início do século XX. Para o autor, universalização ou generalização acabam por apagar tudo o que é particular, diferente e valioso na identidade dos grupos mais desfavorecidos (Drizek, 1996).

A Figura 4 (infra) pretende oferecer uma visualização em fluxo das dimensões política e administrativa da inclusão e da necessidade de uma participação inclusiva.

**Figura 4: Dimensões política e administrativa da inclusão**



(Fonte: elaboração própria)

### 1.3. Críticas e fragilidades ao modelo participativo, à inclusão e mecanismos de resposta

Ao contrário do que sucedeu com o paradigma gestor orientado para o mercado e o setor privado, estas ideias nem sempre se têm apresentado de forma muito clara e objetiva (Peters, 2001), daí a sua *menor expressão nas ações de reforma* e modernização. Se nalgumas linhas de pensamento, como por exemplo no empoderamento e capacitação dos funcionários públicos, as ideias são convergentes pois ambos os modelos, gestor e participativo, privilegiam uma voz ativa dos funcionários nos processos de decisão, já o mesmo não se verifica nas diversas dimensões da participação cidadã, ou participação democrática (Roberts, 2004) onde, dada a multiplicidade de atores fora da habitual estrutura administrativa, a reforma requer um empoderamento público, mediante educação cívica (Schachter, 2015) ou educação para a cidadania (Carapeto e Fonseca, 2014) e capacitação para uma monitorização do desempenho das agências num ambiente de constante fluxo de informação (Schachter, 2015).

Esta menor expressão da participação nas ações de reforma, é implicitamente reconhecida por Pollitt e Bouckaert (2017) quando os autores afirmam que apesar de ter surgido uma terceira vaga de ideias que incluíram conceitos como governança, parcerias, transparência, redes e confiança, que acrescentaram mais uma camada de conceitos às vagas anteriores, a principal direção reformista tem sido “catalogada” no âmbito do NPM.

Por outro lado, a esta conceção de governação podem facilmente ser apontados problemas práticos, como o facto de o público desejar um envolvimento na tomada de decisões, mas também desejar que o governo aja de forma rápida, com custos reduzidos, pelo que neste âmbito a participação pode ser encarada como outra forma de burocracia que abrandaria um sistema que já é visto como sendo demasiado lento (Peters, 2001; Roberts 2004), para além de o tornar mais caro e pesado, ou seja, *ineficiente* (Roberts, 2004).

Outras críticas apontam para o facto das autoridades públicas, muitas vezes, promoverem processos participativos com o objetivo de efetuar uma *utilização instrumental* dos mesmos, orientando as decisões para escolhas pré-concebidas, tentando legitimá-las através de determinadas palavras pronunciadas pelos cidadãos ao longo do processo, reforçando agendas predefinidas com legitimidade renovada (Falanga, 2018), mas sem realmente promover um verdadeiro debate sobre alternativas nem aceitar as surpresas que frequentemente surgem na fase de deliberação pública dos processos. Este tipo de procedimento pode surgir associado àquilo que se designa muitas vezes como um modelo de *cherry picking* (Allegretti, 2014; Sintomer 2014). De uma forma ou de outra, este é o procedimento em vigor na maioria das cidades do mundo, e em quase todas elas os cidadãos participam no mesmo modelo (Ganuza e Baiocchi, 2014). Este sistema confere à Administração um poder desigual, pois é a Administração que decide o que passa e o que não passa. Além disso, as decisões da administração baseiam-se em justificações com pouca relevância, originando assim algum desconforto entre os cidadãos, ou seja, outro elemento de tensão para o raciocínio emancipador (Ganuza e Baiocchi, 2014).

A teoria política também tem criticado ou questionado os procedimentos participativos em várias frentes. O primeiro tem sido contestar a legitimidade dos resultados da participação, uma vez que são elaborados em muitos casos a partir de uma amostra não representativa de cidadãos (Ganuza e Francés 2012 apud Knight e Johnson 1997). Nos processos participativos normalmente encontramos *desigualdades de representatividade* o que torna a participação tendenciosa. Segundo Ganuza e Francés os argumentos contra os processos participativos aludem em primeiro lugar às competências dos cidadãos para poder participar em processos de tomadas de decisões, em segundo, à inadequação de diversos procedimentos, tais como o Orçamento Participativo (OP), face a um sistema representativo que já elegeu, por sufrágio universal, as pessoas que ocupam os cargos de responsabilidade política e, em terceiro, os desafios que enfrenta qualquer procedimento que queira substituir este sufrágio universal por uma participação cidadã com reduzido grau de representatividade heterogénea. Para os autores o problema crucial é saber se efetivamente todas as pessoas se sentem chamadas a participar ou se, como ocorre em tantos processos participativos, encontramos barreiras materiais ou simbólicas à participação,

como por exemplo, saber se participam realmente os mais desfavorecidos, se os homens e mulheres participam em igual número, se podem todos ter direito à palavra ou se temos barreiras materiais ou simbólicas a impedi-lo, ou manipulação das reuniões abertas (Ganuza e Francés, 2012). Uma apreciação semelhante à anterior explora a relação entre o envolvimento comunitário e as desigualdades e defende que as diferenças ou disparidades na saúde, riqueza, rendimento e na educação podem ser vistas como provenientes de desigualdades de poder e influência levando a que os processos participativos comunitários simplesmente acabem por aprofundar e reproduzir essas desigualdades existentes, a menos que sejam concebidos mediante mecanismos de *discriminação positiva* para distribuir equitativamente influência, assegurando a diversidade e a inclusão (Lightbody, 2017).

A este respeito, diversos académicos têm sublinhado que a participação cidadã para ser eficaz necessita de promover os valores democráticos, designadamente, o seu âmbito deve ser alargado de modo a alcançar a inclusão (Arnstein, 1968; Hong 2015 apud Box 1998; King and Stivers 1998). Contudo, ao atingir um maior grau de inclusão e expansão, esta pode tornar mais difícil continuar a encorajar os cidadãos a envolverem-se ativamente nos processos. Uma questão, portanto, de *dificuldade em escalar*. Na verdade, a expansão do número de cidadãos envolvidos pode conduzir a uma redução do sentido de posse individual sobre as decisões tomadas, diminuindo assim o seu envolvimento (Hong, 2015). Na prática, o método normalmente utilizado nos procedimentos deliberativos para tentar garantir esta equidade probabilística resolvendo, em simultâneo, o crescimento exponencial de participantes em assembleias ou outros processos deliberativos, sobretudo em cidades grandes, tem sido o de os seleccionar por *sorteio*. Este método, amplamente experimentado com júris de cidadãos ou sondagens deliberativas (Ganuza e Francés 2012 apud Fishkin 1996), não elimina, contudo, o risco de autosselecção (Ganuza e Francés 2012 apud Cuesta et al. 2008), pelo que, para evitar este tipo de risco, o sorteio pode ser “temperado” com um *sistema de quotas* para grupos sub-representados (Hong, 2015). Nesta perspetiva, os governos locais, pela sua própria dimensão, tornam a participação mais plausível e mais significativa. Além disso, tendem a ter mais mecanismos que permitem a participação direta dos cidadãos do que os governos nacionais (Peters, 2001). O Poder Local é, assim, “o espaço de ação que mais perto se encontra dos cidadãos, permitindo aos políticos um contacto mais direto e imediato com os problemas da sociedade. Reciprocamente, é também uma esfera privilegiada de poder dos próprios cidadãos, sendo a este nível que a mobilização para a participação e a cidadania ativa têm mais potencialidades” (Madeira, 2009). É necessário, assim, alargar o âmbito da participação de modo a ser cada vez mais inclusiva, promovendo os valores democráticos.

A *falta de especialização* ou preparação dos cidadãos, em particular dos grupos mais desfavorecidos, para compreender e gerir as complexidades dos assuntos e das instituições públicas, tem sido também apontada como uma fragilidade do sistema participativo (Roberts, 2014; Hong, 2015) ao sugerir que uma maior taxa de inclusão pode comprometer a qualidade dos processos participativos. Nesta linha a investigação de Hong (2015) constatou a presença de uma tensão entre a promoção de um processo de elaboração de políticas inclusivas e, simultaneamente, a manutenção de um conjunto

competente de cidadãos participantes. Ou seja, um compromisso, ou *trade-off*, entre estas duas variáveis implicaria que, ao conceber um sistema de participação pública, poder-se-ia ser forçado a escolher entre a “competência ponderada, mas antidemocrática das elites”, por um lado, e as “superficialidades da democracia de massas”, por outro (Hong 2015 apud Fishkin 1991).

Nesta linha as investigações do autor indicam que a maior taxa de inclusão afeta positivamente a eficiência do processo e não está negativamente associada ao nível de envolvimento, contudo o conhecimento está positivamente associado à eficiência do mesmo, pois quanto mais conhecimentos os cidadãos possuem maior o número de propostas efetuadas. Assim, globalmente, os resultados sugerem que os decisores políticos podem prosseguir o ideal democrático de abrir a elaboração de políticas aos cidadãos de forma inclusiva, mantendo ao mesmo tempo um processo eficiente. Para clarificar os conceitos Hong (2015) refere-se à inclusão como à abertura do sistema político e ao grau de participação dos membros da sociedade enquanto elemento-chave para alcançar a igualdade efetiva na participação e a democracia direta (Hong 2015 apud Feldman e Khademian 2007; Rossmann e Shanahan 2012; Vigoda 2002). Sendo que o conhecimento, por seu turno, indica se os cidadãos participantes têm a capacidade de avaliar cuidadosamente e chegar a uma decisão ponderada sobre o assunto, como elemento também fundamental para fomentar a democracia deliberativa e a participação cidadã (Hong 2015 apud Roberts 2004).

Por outro lado, este aspeto da eventual falta de preparação dos grupos normalmente mais excluídos dos processos de participação, também pode ser suprido através de instrumentos como as assembleias participativas (Rowe e Frewer, 2005), temáticas (Graça, 2018), baseados em atores (Cabannes, 2020) ou destinados a grupos sub-representados (Serrano et al, 2021), dinamizadas por técnicos especializados da administração pública que atuam como facilitadores e cooperantes na produção (ou coprodução) de projetos e programas públicos (Thomas, 2013; Denhardt e Denhardt, 2015), cumprindo desta forma não apenas os objetivos de inclusão, como também o grande objetivo da educação cívica (Schachter, 2015) ou educação para a cidadania (Carapeto e Fonseca, 2014).

Esta falta de especialização ou preparação dos cidadãos surge, também, associada a outra crítica que considera a participação democrática como uma *ideia irrealista* e luxuosa, uma vez que para além das competências, do dinheiro e do tempo necessários, a maioria dos cidadãos passa o tempo ocupado com as preocupações diárias *em como ganhar a vida e prestar cuidados à sua família* do que com o envolvimento cívico em questões políticas e administrativas (Roberts, 2004 apud Grant, 1994 e King et al., 1998). Ou seja, segundo esta visão, que vê as propostas de participação cidadã como *irrealistas*, as pessoas não têm tempo, nem disponibilidade para o exercício de uma cidadania ativa pelo que é necessário estabelecer um sistema de estímulos, um investimento financeiro em tempo e energia dos participantes, que assegure a participação dos mais excluídos, sobretudo daqueles que têm níveis de rendimento mais baixos (Lightbody, 2017).

Em relação ao perigo de instrumentalização, é sugerido a este nível um maior envolvimento, ou mesmo controlo do processo aos cidadãos, designadamente nas fases de planeamento, decisão,

execução, monitorização e avaliação (Denhardt e Denhardt, 2015; Carapeto e Fonseca, 2014). A este respeito Bouckaert e Halligan (2008), vão mais longe e referem que para assegurar a sustentabilidade de qualquer processo de mudança na qualidade setor público é necessário organizá-la de modo a permitir aos cidadãos ou “clientes”<sup>6</sup> dos serviços públicos, participarem em todos os ciclos das políticas públicas, isto significa que os cidadãos deverão estar envolvidos no co-design, na co-decisão, na co-produção e na co-avaliação dos serviços públicos (Bouckaert e Halligan, 2008).

Por último, em matéria de eficiência, admitimos que a participação cidadã tem custos, mas são os custos que envolvem um benefício, o exercício da democracia direta. No fundo estamos perante um *trade-off* entre o modelo manageralista (NPM) puro e duro e a introdução de novos modelos, em camadas (Pollitt e Bouckaert, 2017), que envolvem maior transparência, participação cidadã e qualidade da democracia (Denhardt e Denhardt, 2015; Carapeto e Fonseca, 2014).

Na verdade, os processos participativos com reduzida inclusão podem assemelhar-se ao modelo tradicional de governação da burocracia hierárquica (Hong, 2015), ou de democracia representativa no plano político, oferecendo às não elites escassas oportunidades de participar na tomada de decisões. Um processo participativo mais inclusivo, que integra um grande número de cidadãos comuns na formulação de políticas, é mais suscetível de ser amplamente representativo da população e, assim, encarnar os ideais de participação democrática dos cidadãos (Hong, 2015).

A Figura 5 (infra) sintetiza as principais críticas, fragilidades e mecanismos de resposta elencados no presente subcapítulo.

**Figura 5: Críticas e fragilidades ao modelo participativo e mecanismos de resposta**



(Fonte: elaboração própria)

<sup>6</sup> O conceito de “cliente” está fortemente ligado aos sistemas de Gestão da Qualidade, mesmo no setor público.

Neste enquadramento surge o Orçamento Participativo (OP) considerado, sobretudo na sua forma original, como um instrumento de redistribuição da riqueza (Santos, 1998; Baiocchi, 2001; Dias, 2014; Ganuza e Francés, 2012; Allegretti e Copello, 2018) empoderamento, transferência de poder e influência para aqueles que normalmente não têm voz (Cabannes e Lipietz, 2018; Brahimllari, 2019), que pode ser uma ferramenta decisiva para abordar as desigualdades sociais (Santos, 1998; Baiocchi, 2001; Allegretti e Copello, 2018) e que apresenta, sobretudo nos modelos norte-americanos, melhores resultados de inclusão do que os restantes processos participativos, quer de novos cidadãos (Lerner, 2014; Gilman, 2016; Godwin, 2018) quer no envolvimento de pessoas que ainda não têm plenos direitos de cidadania, como são o caso dos imigrantes recentes (Gilman, 2016; Godwin, 2018), pelo que o próximo capítulo é assim dedicado à análise dos OP em geral, na primeira parte, e em Lisboa, na segunda.

## 2. OS PROCESSOS DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

### 2.1. Experiências de orçamento participativo mundiais (1989 – 2021)

#### 2.1.1. Origem e evolução

Num contexto de crescente desconfiança global em relação à democracia representativa (Ganuza e Francés, 2012; Ganuza e Baiocchi, 2014; Fernandez-Martinez, 2020), vários instrumentos de inovação democrática têm surgido um pouco por todo o mundo como resposta a questões, da sociedade moderna, a que os modelos democráticos tradicionais não conseguem resolver adequadamente. Neste enquadramento o OP tem sido considerado como um dos mais poderosos instrumentos de inovação democrática, devido ao forte poder de decisão conferido aos seus participantes (Dias, 2014; Brahimllari, 2019).

O caso bem-sucedido de *Porto Alegre, berço do OP*, onde inúmeros dados e estudos aprofundados comprovam que o OP teve um forte efeito redistributivo, contribuiu para a sua expansão em todo o mundo (Brahimllari, 2019). Contudo, apesar desta rápida expansão, vários autores que estudam o fenómeno têm argumentado que os casos de OP recentemente implementados estão longe do seu potencial original de Porto Alegre e que o processo tem agora, na maioria dos casos, um carácter mais administrativo ou tecnocrático (Cabannes & Lipietz, 2017).

Assim, ao longo de aproximadamente 25 anos é possível identificar cinco fases principais (Dias, 2014) na dinâmica de propagação dos OP (Figura 6).

A primeira fase corresponde a um período de ensaios entre 1989 e 1997, que destacou as iniciativas em Porto Alegre, no Brasil, e Montevideu, no Uruguai. Este período corresponde aproximadamente a dois mandatos eleitorais do governo local no Brasil (1989/1992 e 1993/1996), onde mais de 30 municípios iniciaram experiências de OP. A investigação sobre o OP na América do Sul descobriu que o orçamento participativo tende a ser adotado, em primeiro lugar, quando as organizações da sociedade civil são fortes, o presidente da câmara é de esquerda e a autoridade descentralizada (Hong, 2015); em segundo tende a ser adotado em situações que os cidadãos participantes provêm de famílias ou regiões de baixo rendimento (Santos, 1998), com níveis de participação igualitária entre mulheres e homens (Hong, 2015 apud Baiocchi, 2001) e na sua maioria estão afiliados em organizações da sociedade civil, o que implica que o orçamento participativo reforça as organizações da sociedade civil (*Civil Society Organizations* ou CSO) preexistentes ou incentiva a criação de novas (Hong, 2015 apud Nylén, 2003 and Abers, 1998). Em terceiro descobriu-se que o orçamento participativo proporciona resultados positivos de redistribuição significativa de recursos, redução do clientelismo e promoção da transparência (Hong, 2015 apud Moynihan, 2007; Wampler, 2007).

A segunda fase, denominada *expansão* do OP brasileiro, ou *disseminação brasileira* (Cabannes, 2020), ocorreu no mandato seguinte, ou seja, entre 1997 e 2000, durante o qual mais de 140 municípios do país adotaram esta abordagem, embora com variações significativas (Dias, 2014).

A terceira fase surge principalmente depois do ano 2000, com a expansão destas experiências para fora do Brasil, fase também referenciada como “*o regresso das caravelas*” (Sintomer e Ganuza, 2011) com uma ampla diversificação. Foi durante este período que surgiram numerosas iniciativas OP em cidades latino-americanas e europeias, inspiradas pelos modelos existentes, particularmente Porto Alegre, adaptados a cada local, o que em alguns casos envolveu alterações substanciais ao desenho original.

A quarta fase mostra uma tendência que começou em 2007/2008, onde foi construída uma *rede* de OP nacional e internacional. Aqui destacam-se as redes brasileira, colombiana, argentina, espanhola e alemã, assim como o *Fórum Chileno de OP*, a Iniciativa do Orçamento Participativo Portugal, a *PB Unit* (Reino Unido), o *Participatory Budgeting Project* (Estados Unidos), entre outros.

A quinta fase corresponde ao *salto da escala* dos orçamentos participativos e à sua *integração em sistemas maiores e mais complexos de participação* cidadã. Está ainda muito em construção, mas os indicadores mostram que é um processo que tenderá a consolidar-se nos próximos anos (Dias, 2014).

As primeiras fases resultam da confirmação do Orçamento Participativo como um pilar da política pública de participação, promovendo frequentemente outras metodologias complementares. A segunda resulta da identificação de problemas e grupos sociais sub-representados nos processos OP, o que apoia a criação de outros espaços e canais de participação, que conduzirão necessariamente à conceção de sistemas maiores e mais ambiciosos, com diferentes formas de envolver os cidadãos na gestão dos assuntos públicos (Dias, 2014).

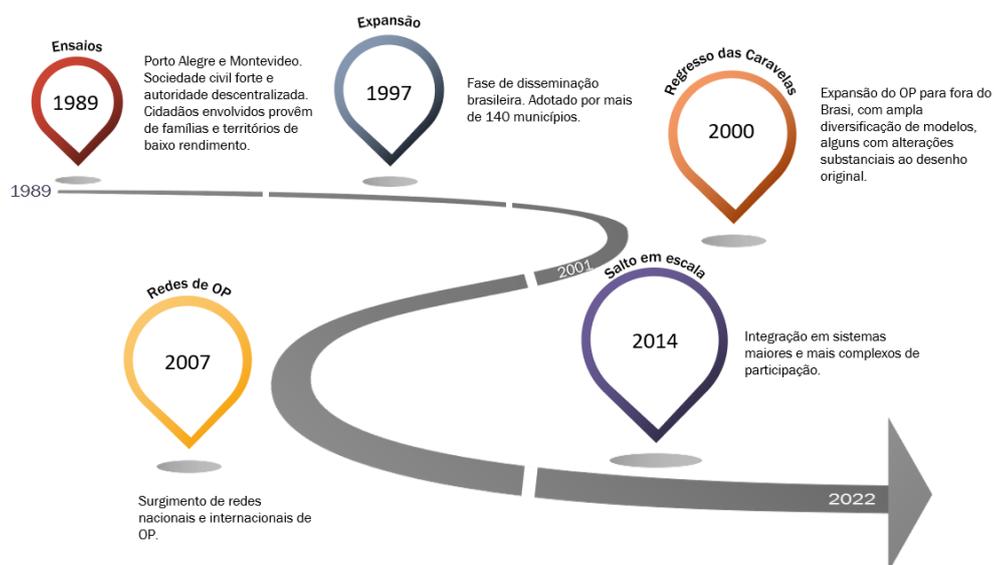
Segundo Cabannes e Lipietz (2018), ao longo de uma década desde 2010, pode observar-se uma fase de consolidação, à medida que as atividades de OP se expandem em todas as regiões do mundo, com uma notável expansão nos governos locais e regionais asiáticos e russos, e com as cidades árabes e norte-americanas e do Pacífico a serem os mais recentes recém-chegados.

O orçamento participativo alcançou, assim, um feito extraordinário, uma vez que administrações tão diferentes como a chinesa, sueca, alemã ou moçambicana, puseram em marcha este tipo de processos e que constituem uma experiência que permite aos cidadãos participar diretamente num debate que até esse momento estava reservado (Ganuza e Baiocchi, 2014) aos decisores políticos e administrativos<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Uma nota é devida à pandemia provocada pelo Covid-19, nomeadamente ao facto de esta pandemia ter desencadeado a suspensão de muitas formas de participação pública, nomeadamente da sua componente presencial, causando impactos negativos no acesso a pessoas mais desfavorecidas ou vulneráveis (Cabannes, 2020) ou sub-representadas (Allegretti e Dias, 2020).

**Figura 6: Origem e evolução dos OP**



(Fonte: elaboração própria)

### 2.1.2. Conceito

Não existe uma definição única (Cabannes, 2020) ou reconhecida de Orçamento Participativo (OP), nem política, nem científica, que explique os critérios mínimos que devem satisfazer (Sintomer, 2014). É um conceito e uma prática que variam significativamente de um contexto para outro e cujas definições evoluíram ao longo do tempo (Cabannes, 2020). Os procedimentos chamados OP em alguns lugares não obteriam esse rótulo noutros. Assim, é necessário que haja uma definição que inclua um conjunto de requisitos mínimos para diferenciar claramente este procedimento participativo de outros, dando ao mesmo tempo suficiente margem de manobra para permitir diferentes especificidades. Genericamente aceita, é que o OP *permite a participação de cidadãos não eleitos na concepção ou na afetação das finanças públicas* (Sintomer, 2014).

Santos (1998) entende o OP como uma estrutura e um processo de participação dos cidadãos na tomada de decisão sobre os investimentos públicos que assenta em três princípios: *participação aberta dos cidadãos*, sem discriminação positiva atribuída às organizações comunitárias; articulação entre democracia representativa e direta, que *confere aos participantes um papel fundamental na definição das regras do processo e definição das prioridades de investimento público* processada de acordo com critérios técnicos, financeiros e outros relacionados com as necessidades sentidas pelas pessoas.

Segundo Goldfrank (2007), OP é um processo aberto a qualquer cidadão que queira participar, que combina a democracia direta e representativa, envolve assembleias ou grupos representativos de cidadãos, pode redistribuir recursos aos que têm menos rendimentos, sendo autorregulador, uma vez que

os participantes definem as regras de governação do processo (Goldfrank, 2007) e que inclui os critérios que vão decidir a alocação dos recursos (Goldfrank, 2007; Miller et al., 2019).

Hong (2015), por seu turno, define o OP municipal como um novo modo de governança que junta múltiplas partes interessadas empenhadas em tomar decisões de carácter orçamental num ambiente em rede.

Godwin (2018) vê o OP como um processo em prática que envolve cinco fases: em primeiro o design do processo, em segundo o debate de ideias, em terceiro o desenvolvimento de propostas, em quarto a votação e em quinto a execução orçamental dos projetos.

Segundo Cabannes (2020), o OP tem sido uma grande inovação na governação participativa a nível mundial, com mais de 6.000 experiências listadas em pelo menos 40 países em 2018. No seu cerne, o OP é uma *forma de tomada de decisões que envolve ativamente os cidadãos na definição de prioridades de gastos de recursos públicos*. Os pioneiros do OP em Porto Alegre, propuseram uma definição geral ainda hoje relevante: OP é um *mecanismo ou processo através do qual as pessoas tomam decisões sobre o destino da totalidade ou de uma parte dos recursos públicos disponíveis* (Cabannes 2020 apud Genro e Souza, 1998). Para além desta definição geral, as experiências de OP abrangem um amplo espectro: desde gastos participativos simbólicos com pouco impacto transformador até ações de mudança estrutural nos sistemas de governação das cidades (Cabannes, 2020).

O OP é, assim, um processo democrático direto, voluntário e universal através do qual as pessoas podem debater e decidir sobre orçamentos e políticas públicas. Trata-se, de uma participação cidadã que ganha forma na tomada de decisões sobre áreas prioritárias de despesa pública e sobre a forma como a gestão governamental deve ser controlada. Os cidadãos deixam de ser os reis da política tradicional e tornam-se protagonistas permanentes da administração pública. O OP liga a democracia direta à democracia representativa, um bem a ser preservado e valorizado (Cabannes, 2020).

Sintomer (2014), por seu turno, sugere que à participação de cidadãos não eleitos na conceção ou na afetação das finanças públicas é necessário acrescentar mais cinco critérios: o primeiro será um debate sobre a alocação de recursos financeiros ou orçamentais escassos; o segundo requer que o processo seja efetuado a nível local (cidade ou distrito), descentralizado, com um corpo eleito e poder sobre a administração dos respetivos recursos; em terceiro tem de ser um processo repetido ao longo dos anos, se for planeado como evento único, não é um processo OP; em quarto necessita de comportar formas de deliberação, como reuniões ou fóruns específicos e em quinto é necessária alguma responsabilização sobre os resultados do processo.

O portal Lisboa Participa define OP como “uma das formas de participação dos cidadãos na governação da cidade de Lisboa. Através do OP, os cidadãos têm efetivo poder de decisão sobre uma parcela do Orçamento Municipal: os cidadãos apresentam propostas para a cidade, e os cidadãos votam

nos projetos que querem ver incluídos no Plano de Atividades e Orçamento da Câmara Municipal de Lisboa (CML) no ano seguinte”<sup>8</sup>.

O OP é, por conseguinte, um processo que visa envolver os cidadãos num debate regulamentado sobre o orçamento público; isto significa que, independentemente dos limites desse debate, estamos a tratar de uma discussão sobre a distribuição da despesa pública. Como tal, acreditamos que o alojamento do orçamento participativo na administração é um elemento transversal para compreender as experiências. Da sua articulação com a administração, podemos esperar limitações e ações concretas, que o farão marcar os limites e a natureza do orçamento participativo (Ganuza e Baiocchi, 2014).

### **2.1.3. Tendências ou tipologias**

Não é demasiado repetir que o OP se tornou um fenómeno sem precedentes. A sua disseminação generalizada ao longo de três décadas é uma surpresa para todos. Parte de uma iniciativa lançada a nível local pela Prefeitura de Porto Alegre em 1989, que sofreu muitas mudanças e adaptações durante a sua viagem à volta do mundo. A partir de experiências ocasionais, práticas de forte inovação e potencial transformador, políticas públicas institucionalizadas e usos abusivos da terminologia, o Orçamento Participativo está agora presente em todos os continentes. Esta expansão significativa requer, contudo, um olhar atento e crítico sobre as diferentes dinâmicas territoriais, na medida em que são muito úteis para compreendermos os contextos em que estes processos têm vindo a surgir, bem como as motivações que lhes estão associadas (Dias et al., 2019). Assim, trinta anos após as primeiras experiências de Orçamento Participativo, o mundo regista as seguintes tendências continentais:

A *América do Sul*, pioneira na criação do OP em finais dos anos 1980, continuou a ser a região com a maior concentração de processos durante quase 27 anos (Dias et al., 2019). O cenário observado nos últimos anos aponta para uma dinâmica de regressão, que se deve em grande parte à mudança de cenário político no Brasil, com uma crise significativa nos processos participativos, causada por mudanças nas opções políticas maioritárias a nível municipal, estadual e federal. Neste continente os OP surgiram como uma ação contra cíclica, que visava enfrentar numerosos problemas que afligiam a região. Estes processos foram assim posicionados como instrumentos para a construção de uma democracia de alta intensidade, para a luta *contra a corrupção* pelas elites políticas, e para uma *redistribuição* mais justa dos recursos públicos, ou seja, para a promoção de uma maior *justiça social* (Dias et al., 2019) (Figura 7). As características sociais dos participantes também são reveladoras nomeadamente das pessoas com rendimentos mais baixos que tendem a estar mais envolvidas do que outras, das mulheres que se tornaram uma maioria nas assembleias, dos jovens muito ativos (Sintomer, 2014). O OP na América do Sul, com especial enfoque no Brasil, dá a palavra àqueles que anteriormente tinham sido forasteiros no

---

<sup>8</sup> Informação disponível no site: <https://op.lisboaparticipa.pt/faqs> [consultado em 4 de abril de 2021].

sistema político. Conduziu ao empoderamento da sociedade civil e, mais particularmente, da classe trabalhadora (Sintomer, 2014).

A *Europa* tem desempenhado, também, um papel importante na promoção destes processos, especialmente na última década, tornando-se a região com o maior número de casos atualmente identificados. O Orçamento Participativo na Europa surge principalmente como instrumento para *aprofundar a democracia, promover a participação* e construir a *confiança entre as populações e as instituições* (Dias et al., 2019) (Figura 7). As adaptações mais próximas do modelo de Porto Alegre encontram-se principalmente em Espanha e Itália (Ganuzo e Francès 2012). A este respeito Cabannes (2020) justifica, como os OP viajaram pelo mundo, passou a haver uma ênfase mais fraca na justiça social (Cabannes, 2020), provavelmente porque é subentendido, pelo poder político e administrativo, como uma obrigação dos governos central ou local em assumir este papel de Estado Providência nos seus temas mais centrais (educação, saúde), sem necessidade de recorrer a processos como o Orçamento Participativo<sup>9</sup>.

Os processos de OP na Península Ibérica são particularmente interessantes na medida em que colocam uma ênfase especial no envolvimento de associações e grupos comunitários. As abordagens mais difundidas na Europa, particularmente em França, Itália, Portugal e Escandinávia, baseiam-se em reuniões de bairro para procurar melhorar e reforçar a comunicação entre a administração, políticos e cidadãos (Sintomer, 2014).

Em *África* o OP tende a ser promovido, principalmente, como um instrumento para melhorar a qualidade da *liderança, alargar a participação* e reforçar a *transparência* das instituições (Dias et al., 2019) (Figura 7).

Dias et al. (2019) consideram também que a maioria dos processos dos EUA, focam principalmente o OP como um instrumento para promover a equidade no acesso aos processos de tomada de decisão, para reforçar o poder dos cidadãos face às instituições e de inclusão dos grupos mais excluídos (Figura 7).

Nesta perspetiva “o modelo” dos processos OP nos EUA é o que melhor se enquadra no objeto de estudo do presente trabalho.

No contexto da *América Central*, trata-se essencialmente de processos que visam promover a *participação cidadã*, melhorar a *eficácia e eficiência* da gestão municipal e assegurar uma *redistribuição* dos recursos, a fim de promover uma maior *justiça social* (Dias et al., 2019) (Figura 7).

O *continente asiático* tem objetivos bastante diferentes entre países no que diz respeito ao desenvolvimento do OP, o que torna difícil definir palavras-chave consensuais que ajudem a compreender a forma como estes processos são vistos (Dias et al., 2019). Ainda assim é possível dizer

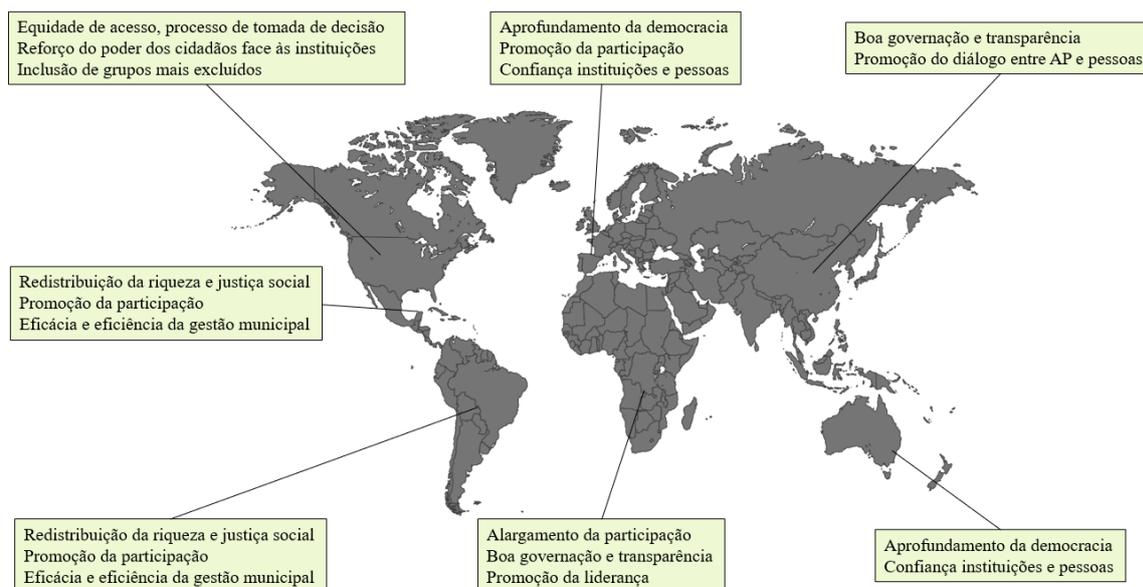
---

<sup>9</sup> Veja-se a este respeito a intervenção do Vereador João Ferreira, do Partido Comunista Português (PCP) na 146ª Reunião Pública da Câmara Municipal de Lisboa - 30/09/2020, sobre a obra de melhoria com a cobertura do recreio de inverno, na Escola do Alto da Faia, (Projeto 15, OP 2018/19), afirmando que “a CML deveria em qualquer circunstância assegurar estas obras, sem que os pais, sem que a comunidade educativa tivessem de recorrer a este tipo de instrumento” (Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=egNrGRA-BiM&t=0s>).

que estas iniciativas tendem a servir principalmente como instrumentos para *promover o diálogo entre administração e cidadãos*, para reforçar a *boa governação* e a *transparência* (Dias et al., 2019) (Figura 7).

Pode-se considerar que os objetivos do Orçamento Participativo na *Austrália* são semelhantes aos observados em várias democracias europeias (Figura 7).

**Figura 7: Tendências nos modelos de OP**



(Fonte: elaboração própria)

Um dado curioso observado pelos autores, é que existem mais casos de OP em territórios onde as liberdades políticas, civis e outras são inexistentes ou limitadas, do que naqueles onde se aplicam os melhores princípios democráticos. Eventualmente, nas democracias plenas, porque se consideram estáveis, porque foram capazes de proporcionar boas condições de vida às suas populações, e porque gozam de elevados níveis de confiança nas suas instituições, podem não ver o OP como um instrumento muito relevante ou pelo menos como uma resposta aos problemas que possam enfrentar (Dias et al., 2014). Contudo, em regimes híbridos e totalitários, apesar das suas diferenças, a utilização do orçamento participativo pode ser uma forma de demonstrar uma postura de boas intenções e de diálogo, por parte das elites que lideram as instituições, contribuindo para uma certa paz social e política, e para a promoção de princípios de boa governança, para uma imagem de abertura e transparência na gestão dos recursos públicos (Dias et al., 2019).

No que diz respeito a Portugal, para além do enquadramento supra, os autores consideram que há duas tendências principais: Em primeiro uma predominância das abordagens multicanais, ou seja, uma tendência crescente para inserir o digital tanto na fase de apresentação de propostas como na fase de votação. Isto mostra que os decisores políticos reconhecem a importância de acrescentar abordagens

digitais como complemento às abordagens presenciais, a fim de tornar o processo mais acessível e transparente, adaptado aos diferentes tipos de cidadãos. Em segundo o crescimento do OP juvenil, implementado pelos municípios e freguesias tem vindo a aumentar no país, especialmente desde 2016, na sequência do Despacho 436-A 2017, de 5 de janeiro, que aprova o Orçamento Participativo das Escolas a nível nacional.

Em relação ao OP de Lisboa o mesmo tem sido caracterizado como um *modelo de proximidade* (Sintomer, 2014) tanto em termos de proximidade geográfica como de maior comunicação entre cidadãos, administração pública e eleitos locais. Neste modelo embora o governo local tenha algum poder real, a sua máquina administrativa não está necessariamente envolvida num forte processo de modernização. A democracia de proximidade caracteriza-se também pela escuta seletiva: a sua lógica é que os decisores escolhem as ideias dos cidadãos. Para além disso, o modelo ou democracia de proximidade baseia-se em regras informais, deixa a sociedade civil apenas com uma autonomia marginal e não é um instrumento de justiça social. Como processo acaba por ser meramente consultivo e a sociedade civil não tem muita independência. Os processos participativos pertencentes a este modelo dificilmente podem contribuir para revigorar a democracia “convencional”. Mostra os seus maiores impactos a nível micro local, razão pela qual trata sobretudo de questões “pequenas”. Globalmente, o modelo de proximidade é a abordagem mais difundida na Europa, onde frequentemente inclui fundos de pequenos bairros; o mesmo se pode dizer da América do Norte, Austrália, Coreia do Sul ou Japão. O modelo de democracia de proximidade é caracterizado por um baixo grau de politização e um baixo nível de mobilização. A sua principal força é melhorar a comunicação entre os cidadãos e os decisores políticos. As suas fraquezas residem na forma essencialmente arbitrária como os decisores políticos escutam seletivamente, *cherry picking*, as opiniões das pessoas (Sintomer, 2014).

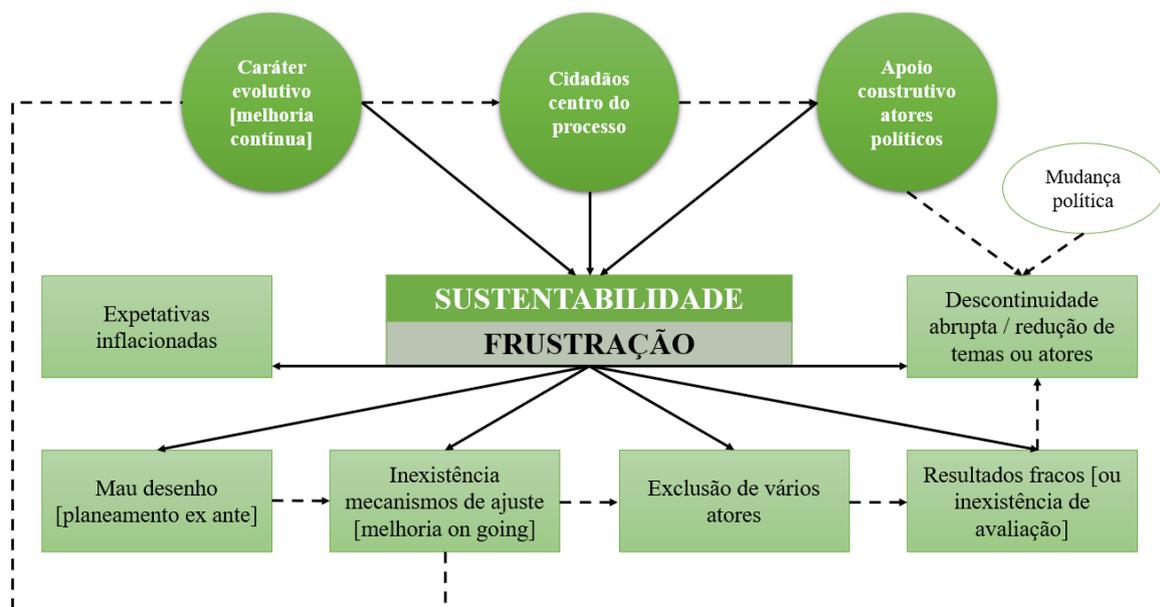
#### **2.1.4. A sustentabilidade, eficácia e o papel da inclusão no desenvolvimento dos OP**

Os processos de OP da mesma forma que surgiram um pouco por todo o lado, em muitos casos verificou-se também e passado algum tempo, o seu abandono, descontinuação, redução de temas, verbas, exclusão de atores (Sintomer e Ganuza, 2011; Fernandez-Martinez et al., 2020; Cabannes, 2020; Allegretti e Dias, 2020). Os processos de OP apresentavam, portanto, muitas vezes as características das políticas públicas com pouca sustentabilidade ao não resistirem ao teste do tempo (Bhatta, 2015). Por conseguinte, um dos pontos críticos mais relevantes do OP está relacionado com a sua reforma, com a sua capacidade de transformação e inovação, uma vez que esta afeta positivamente a sua própria sustentabilidade no futuro. Neste sentido Allegretti (2014) propõe três princípios orientadores para a sua evolução sustentável (Figura 8): em primeiro lugar a necessidade de manter constante o *carácter evolutivo incremental* de cada processo participativo; em segundo o compromisso de permitir em cada transformação que os *cidadãos continuem a perceber-se a si próprios como o centro do processo* participativo e em terceiro garantir a atenção necessária para acautelar a *perceção dos atores políticos*, dos quais depende

a continuação do próprio processo, precisando também de um apoio crítico e construtivo para evitar que o orçamento participativo acabe como uma repetição cíclica de rituais democráticos já esvaziados da sua alma original.

A este respeito, Fernandez-Martinez et al. (2020), analisaram um resultado mais negativo, embora recorrente, que tem recebido pouca atenção: a *frustração participativa*. Partindo dos ciclos de envolvimento e distanciamento de Hirschman, (1970, apud) mostraram vários caminhos para a frustração após o envolvimento em processos participativos institucionais, designadamente: *expectativas inflacionadas*; *maus desenhos* e *maus mecanismos de ajuste*, *resultados fracos* e *descontinuações abruptas*, para além da *exclusão de vários atores* (Ganuza e Francés, 2014; Fernandez-Martinez et al., 2020) (Figura 8).

**Figura 8: Da sustentabilidade à frustração do OP**



(Fonte: elaboração própria)

Para além das propostas supra, Cabannes (2020) propõe ainda outro instrumento utilizado para análise das práticas de OP, designadamente o de saber se este processo participativo *é feito para as populações desfavorecidas ou com elas*, mediante *quatro perguntas*. Questões estas que podem ser, também, determinantes para a sustentabilidade do OP, em termos de inclusão de pessoas desfavorecidas, nomeadamente:

- *Quem participa em assembleias e fóruns de OP? Os grupos vulneráveis<sup>10</sup> participam diretamente no processo de OP ou simplesmente beneficiam dele? Em algumas cidades europeias, tais como Paris ou Madrid, os cidadãos votaram em projetos de OP para os sem abrigo e refugiados, sem a participação direta das populações afetadas. Expressões de solidariedade das pessoas que participaram no OP e o papel ativo dos intermediários e ONG que operam no caso de Paris, por exemplo, permitiram selecionar projetos em benefício dos sem-abrigo e dos refugiados<sup>11</sup>. No entanto, a apropriação do processo pelas populações afetadas foi limitada. Na mesma linha Serrano et al. (2021) referem que, no âmbito da inclusão de pessoas sub-representadas em projetos participativos em Portugal, é mais frequente propor projetos para crianças (21%), idosos (18%), adolescentes (12%), jovens entre os 18 e os 30 anos (9%), mulheres (9%) ou pessoas com mobilidade reduzida (9%), e menos frequente para membros de minorias étnicas (3%) ou pessoas com baixo nível de alfabetização (3%).*
- *Quem decide sobre as regras do OP? Em alguns processos de OP, os cidadãos são convidados a participar sem poderem modificar as regras pré-estabelecidas. Estes processos são chamados de OP institucionalizados. Em contrapartida, noutros processos de OP (na maioria das cidades brasileiras e em várias espanholas) os cidadãos e por vezes grupos de desfavorecidos, são convidados a estabelecer eles próprios as regras, caso em que as pessoas adquirem um poder “institucionalizador” (Cabannes, 2020) de decidir as regras básicas como os critérios de seleção dos projetos, número de assembleias que terão lugar, local de realização das assembleias, montante destinado a grupos vulneráveis específicos, etc. De sublinhar que este enquadramento está alinhado com o princípio segundo o qual os cidadãos ativos deverão aparecer “em todas as fases do processo de decisão das políticas públicas percorrendo todo o ciclo, desde o agendamento do problema, à conceção da política, até à sua implementação e avaliação” (Carapeto e Fonseca, 2014).*
- *Quem toma a decisão final na priorização dos projetos? Alguns processos de OP são meramente consultivos. Nesses casos, as autoridades locais podem ou não ter em conta as sugestões. Inversamente, o OP vinculativo refere-se a processos em que o voto das partes interessadas é final na decisão sobre os projetos, e as autoridades são obrigadas a implementar esses projetos. O OP vinculativo é considerado mais poderoso para criar confiança e compromisso a longo prazo.*
- *Quem tem a supervisão e o controlo da execução e das despesas orçamentais dos projetos de OP? Os cidadãos têm a oportunidade de participar ativamente durante a implementação do*

---

<sup>10</sup> Grupo vulnerável de pessoas é um grupo que está em risco de encarar um problema ou uma situação, um grupo que pode enfrentar em breve tal problema ou situação, enquanto grupo desfavorecido refere-se a um grupo de pessoas que enfrentam um problema ou situação (Cabannes, 2020).

<sup>11</sup> Exemplos de comunitarismo ou de aplicação da teoria da cidadania democrática (Peters, 2001; Denhardt e Denhardt, 2015) em que os cidadãos em vez de se pensar no ganho individual ou no poder individual, consideraram em primeiro lugar, no impacto da política na comunidade.

projeto votado através de diferentes modalidades, tais como comissões específicas, delegados eleitos, grupos voluntários, público misto, ou grupos comunitários? A participação ativa durante a implementação do projeto parece ser essencial para reforçar a confiança entre as partes em especial quando estão envolvidos grupos específicos com uma tradição limitada de participação ou relutância em fazê-lo (Cabannes, 2020).

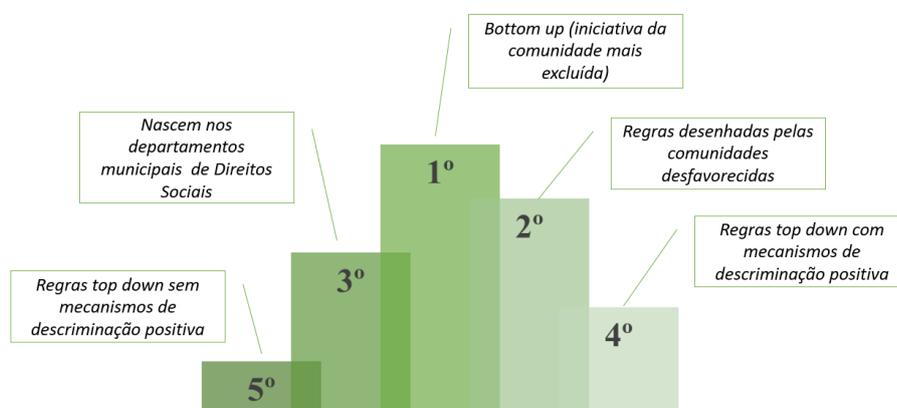
Segundo Sintomer e Ganuza (2011) os efeitos sociais ou de inclusão dos OP são mais evidentes e eficazes, por ordem decrescente (Figura 9), quando:

- Partem de iniciativas das próprias comunidades mais desfavorecidas (*bottom up*), ou se verifica uma tomada de assalto dos OP por residentes dos bairros mais pobres (Sintomer e Ganuza 2011; Allegretti, 2014);
- As regras do OP são desenhadas ou estabelecidas pelos moradores dos bairros mais desfavorecidos (*bottom up*) (Sintomer e Ganuza 2011; Allegretti, 2014; Cabannes 2020);
- Os OP nascem de forma autónoma nos departamentos de direitos sociais dos municípios (Sintomer e Ganuza, 2011; Serrano et al., 2021);
- As regras do OP preveem sistemas de discriminação positiva ou uma lógica de justiça redistributiva, mas foram desenhadas de forma *top down* (Sintomer e Ganuza, 2011);
- As regras do OP são construídas *top down* e não preveem mecanismos de discriminação positiva, modelo em que se inscreve a maioria dos OP da Europa (Sintomer e Ganuza, 2011), como é o caso do OP de Lisboa.

Sintomer e Ganuza (2011), ainda referem que a percentagem da verba do orçamento municipal destinada ao OP tem, em regra, um impacto social e inclusivo significativo. Assim, quanto maior for a percentagem, ou as unidades monetárias por habitante, maior será o impacto.

Nos OP Europeus, no seu conjunto, podem-se observar efeitos sociais ou de inclusão, contudo, em todos os casos sem exceção, os efeitos inscrevem-se numa escala bastante reduzida (Sintomer e Ganuza, 2011).

**Figura 9: Ranking da eficácia de OP Inclusivos**



(Fonte: elaboração própria segundo Sintomer e Ganuza, 2011)

### 2.1.5. Sobre-representados, sub-representados e novos participantes em processos OP

Como verificámos, na participação cidadã podemos identificar habitualmente diferenças e assimetrias consideráveis entre os participantes e o perfil sociodemográfico das populações. Neste sentido, “os direitos de cidadania, apesar de universais, são usados de forma diferente pelos diversos grupos e classes sociais, que exprimem os seus próprios interesses e necessidades” (Madeira, 2009).

É o que foi qualificado como *desigualdade na participação*. Segundo esta teoria, as oportunidades para influenciar as políticas não estão distribuídas de forma homogénea. As pessoas que normalmente participam têm um perfil de posição social médio ou médio alto e geralmente são as mesmas que mostram um interesse pela política e, ligado a esta, tendem a mostrar uma maior preocupação pelas questões públicas. Aqueles que Gilman (2016) apelidou como os suspeitos do costume, ou seja, os que já participam nos níveis de decisão mais elevados (Gilman 2016; Godwin, 2018). Para além disso a sua participação é frequentemente desenvolvida no quadro de coletivos organizados dos quais são membros ou fazem parte de alguma forma. Esta configuração é o perfil dominante no âmbito da participação (Ganuza e Francés, 2012).

Este enquadramento irá então, inevitavelmente, influenciar os resultados ao assumirmos que o perfil médio dos participantes vai defender e transferir para o espaço público as preocupações e interesses que não podem ser entendidos como universais ou representativos da sociedade como um todo. Esta desigualdade não tem sido, contudo, muito trabalhada quando se analisam as desigualdades na participação, porque o problema tem sido pensado como um espaço da sociedade civil, onde indivíduos provenientes de quadrantes sociais, culturais e ideológicos diferentes têm as mesmas oportunidades de aderir. No entanto, nos orçamentos participativos, esta diferença pode ser notória (Ganuza e Francés, 2012).

Falanga (2018), afirma que embora o termo participação evoque em si um toque de inclusão, os processos participativos podem servir para aprofundar a exclusão de determinados grupos, a menos que sejam feitos esforços explícitos para incluí-los, ou como referem Serrano et al. (2021) “os processos participativos promovidos pelas autarquias, sem dispositivos concretos e intencionais, tendem a espelhar as sub-representações existentes numa dada realidade” (Serrano et al., 2021).

Um elemento recorrente nas apresentações que muitos municípios fazem em relatórios ou workshops é o número de participantes no OP. A consideração da participação em termos quantitativos (o número total de pessoas que assistem às assembleias de cidadãos, número total de votantes), no entanto, esta informação constitui um esclarecimento marginal para explicar o impacto do processo sobre os cidadãos. Um dos objetivos prioritários que os impulsionadores de OP estabelecem, como vimos anteriormente, era a ampliação do número de pessoas que participam e a diversificação do perfil dos mesmos. No imaginário dos políticos e dos funcionários municipais trata-se supostamente de poder contar com as pessoas que habitualmente não utilizam os canais de participação existentes, que chamaríamos de novos participantes (Ganuza e Francés, 2012).

Ganuza e Francés (2012) referem que é possível levantar várias hipóteses de trabalho na exploração dos dados. A primeira é se os processos servem efetivamente para incorporar os cidadãos normalmente ausentes na dinâmica participativa ou se, pelo contrário, acabam por reforçar os perfis mais comuns no espaço participativo do município e dessa forma reforçar e acentuar a exclusão. Por outro lado, vale a pena perguntar se a prática da assembleia de modelos participativos reflete outra das intenções do orçamento participativo, nomeadamente a diversificação dos perfis sociodemográficos (e políticos) dos participantes.

Num trabalho de campo efetuado em vários municípios espanhóis Ganuza e Francés (2012) verificaram que existiam desequilíbrios sociodemográficos com uma ligeira sobre-representação de homens face às mulheres nas assembleias participativas<sup>12</sup>.

Em termos demográficos Ganuza e Francés (2012) também detetaram uma sobre-representação de indivíduos de meia-idade, tendo como contrapartida uma sub ou escassa representação quer de jovens quer do estrato populacional mais velho. Os autores, chegam, portanto, a aferições idênticas a Drizek (1996) para o problema da participação em geral, ou seja, o perfil típico do participante configura essencialmente uma pessoa do sexo masculino, de meia-idade, com níveis de literacia acima da média e pertencente à classe média e média alta (Drizek, 1996).

Ao nível do perfil sociopolítico os dados também indicam que o interesse pela política por parte dos participantes é muito elevado, revelando que o orçamento participativo não tem a capacidade de atrair perfis distantes da política. Estamos perante pessoas que leem sobre política nos meios de comunicação social, que falam frequentemente sobre política com as pessoas que conhecem e têm vocação para trabalhar para resolver as necessidades ou problemas do ambiente em que vivem. Por último e em relação à componente ideológica verifica-se também uma sobre-representação participativa de pessoas que votam à esquerda face às pessoas que votam à direita, mesmo nos municípios governados por partidos de esquerda<sup>13</sup> configurando assim um espaço de participação não excessivamente plural. Neste sentido, embora o convite a participar seja a toda a cidadania, não apenas aos simpatizantes e militantes de organizações afins à equipa do governo do município, devemos pensar que um espaço político promovido pelo governo local tenderá também a oferecer desigualdades no perfil dos participantes de acordo com as suas características ideológicas (Ganuza e Francés, 2012). Outro detalhe também relevante é o relacionado com o protagonismo geral adquirido nas assembleias pelas pessoas envolvidas no sector associativo. Na verdade, a grande maioria dos participantes afirma que pertence a associações de bairro ou sociais, e praticamente metade das pessoas que assistem às assembleias são membros de outras associações (Ganuza e Francés, 2012).

---

<sup>12</sup> Para Cabannes (2020), esta tendência tem sido contrariada, nas últimas três décadas, com abordagens em diferentes OP que incluem perspetivas de género nas suas modalidades, o que tem ocorrido fundamentalmente graças à mobilização de mulheres em todos os ciclos do OP.

<sup>13</sup> Apesar dos municípios serem governados por partidos de esquerda, acentua-se ainda mais a percentagem de participantes que votam à esquerda, do que nos resultados eleitorais.

As descobertas anteriores, não se afastam muito de uma investigação recente levada a cabo em Portugal por Falanga e Ferrão (2021), onde os autores demonstram uma sobre representação de pessoas de meia-idade, com pós-graduações, mestrados e membros de grupos cívicos, em processos participativos no nosso país.

Num trabalho efetuado pela Rede de Autarquias Participativas (Serrano et al., 2021), ao conjunto dos OP portugueses em autarquias locais, foram identificados os seguintes grupos sub-representados nos seus processos participativos: *crianças; adolescentes; jovens; mulheres; idosos; pessoas com mobilidade reduzida; pessoas com visão reduzida ou cegos; pessoas surdas e surdas-mudas; pessoas com problemas psíquicos, pessoas com baixa alfabetização; pessoas provenientes de zonas rurais; estrangeiros extracomunitários; estrangeiros comunitários; minorias étnicas, pessoas com alto poder de compra; pessoas LGBT+*. Nesse mesmo estudo os resultados da pesquisa revelaram que mais de metade das autarquias consideraram “as pessoas associadas aos fatores culturais bastante ou totalmente ausentes (p. ex., estrangeiros, minorias étnicas, pessoas LGBT+)”, tal como as pessoas em “condições socioeconómicas extremas” (sem abrigo) ou as pessoas com limitações físicas e psíquicas.

Isto apesar de, como refere o estudo, “nos órgãos do poder local, os departamentos e conselhos municipais vocacionados para o combate à não discriminação, nas suas diferentes dimensões, ganharem cada vez mais destaque, sendo muitas vezes tema de ordem na agenda política e institucional”.

Contudo, “isto não significa que exista uma articulação formal e evidente entre os dispositivos de política mencionados acima e os processos participativos” (Serrano et al., 2021), podendo este facto evidenciar, em primeiro lugar, uma existência de estruturas municipais ainda demasiado hierarquizadas, weberianas, com comunicação preferencialmente vertical e dificuldades de articulação horizontal, em segundo, uma falha na implementação de estruturas de gestão que potenciem a criação de equipas de projeto multidisciplinares com objetivos e indicadores definidos e em terceiro, um novo serviço público, ou um paradigma de boa governança ainda insipiente onde a participação e o envolvimento de todos (cidadãos, comunidade, sociedade civil, técnicos das autarquias e poder político) em todas as fases dos processos (planeamento, desenho, decisão, execução, monitorização e avaliação) está ainda longe de ser uma realidade.

A este respeito, os dados do inquérito demonstram também que enquanto o tema da inclusão social nas autarquias parece ser uma preocupação central das políticas de ação social, o mesmo não se passa com os processos participativos (Serrano et al., 2021), pois provavelmente as equipas da participação estão mais focadas em apresentar nos seus relatórios números totais de participantes, em termos quantitativos (Ganuza e Francés, 2012), aparentemente numa inspiração excessivamente gestionária do setor privado, estando mais interessadas em mostrar um número ou carteira impressionante de “clientes”, do que em apresentar uma participação equilibrada, com análise crítica e que espelhe de forma equitativa o perfil diversificado dos munícipes ou fregueses.

Graça (2018), por seu turno, também identificou algumas das situações de exclusão patentes no OP Lisboa entre as suas principais fragilidades e recomendações de melhoria para próximas edições

nomeadamente “a potencialidade de situações de exclusão devido à segmentação social dos 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” e que, por outro lado se encontram também muito sub-representadas “tanto as faixas etárias mais baixas (18 a 29 anos) e faixas etárias mais altas (mais de 50 anos), tais 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”. Como medidas de mitigação de situações de exclusão o autor também avança com algumas propostas, nomeadamente ao nível da revisão das normas, aumentando a amplitude etária das mesmas para abranger idades inferiores, ou na dinamização de assembleias participativas temáticas, dirigidas a distintos público-alvo como por exemplo idosos, migrantes, pessoas com deficiência, inquilinos municipais, associações, entre outros.

Ainda como forma de inclusão e estímulo à participação de novos participantes, Cabannes (2020) propõe OP baseados nos atores, sendo esta uma abordagem que atribui recursos destinados a grupos específicos de vulneráveis ou desfavorecidos, tais como idosos, grupos indígenas, grupos LGBT+, imigrantes, sem-abrigo, etc. (Cabannes, 2020). Nesta linha o autor sugere que os métodos do orçamento participativo podem reforçar uma perspetiva social nos seus programas, principalmente no que diz respeito à promoção da inclusão social, à redução das desigualdades sociais e espaciais e à satisfação das necessidades dos grupos desfavorecidos. Por desfavorecidos Cabannes (2020) refere-se a um grupo de pessoas que enfrentam um problema ou situação. Podem ser: grupos de pessoas com deficiências de qualquer tipo (tais como pessoas com problemas de mobilidade, doenças graves, pessoas cegas, pessoas surdas, pessoas com problemas mentais ou psíquicos); podem ser pessoas ou membros de grupos que enfrentam problemas de falta de dinheiro, pessoas que por este motivo recebem apoio económico e podem ser também pessoas ou membros de grupos que enfrentam problemas de empregabilidade.

Num sentido inverso e em sequência dos pontos críticos acima identificados, para os processos participativos, alguns académicos também abordam determinados problemas, barreiras e desafios da participação em OP de pessoas habitualmente excluídas ou mesmo entre os cidadãos usualmente participantes, relacionados com a falta de conhecimento ou de especialização (Hong 2015 apud Cleveland 1985). Na verdade, a tomada de decisões orçamentais requer por vezes conhecimentos especializados e capacidade para compreender informação técnica (Hong 2015 apud Neshkova 2014), sobretudo no desenho dos projetos, o que pode criar barreiras à participação. Para além disso, muitos cidadãos são menos propensos a participar porque muitas vezes carecem da autoconfiança necessária para expor publicamente as suas opiniões (Hong 2015 apud Abers 2000).

Na verdade, autênticos *novos participantes*, parecem ser antes uma realidade nos processos de OP norte americanos (Gilman, 2016). Como vimos, estes processos caracterizam-se tendencialmente pelo objetivo de procura de maiores níveis de inclusão e nesse sentido a autora afirma que os cidadãos ativos, aqueles que participam, mostram vontade de aumentar a sua participação e que *novos cidadãos*, aqueles

que participam pela primeira vez, tendem a ser em maior número nos OP do que nos restantes processos participativos (Gilman, 2016). O OP tem, portanto, um elevado potencial para a inclusão de grupos normalmente sub-representados. Para a autora, os OP norte americanos envolvem, em regra, mais gente que os *suspeitos do costume*, pois alguns inquiridos a participantes têm demonstrado que para além dos votantes regulares (com cartão de eleitor), estes processos têm adicionado às suas fileiras pessoas sem cidadania (imigrantes recentes) e menores. Têm também demonstrado que estão a envolver pessoas que não participavam, mas que são votantes regulares em eleições nacionais e municipais (Gilman, 2016; Godwin, 2018).

Assim, se a noção teórica de inclusão em OP deve englobar uma representação adequada de diferentes grupos dentro de uma sociedade (Hong, 2015), a realidade tem demonstrado um cenário bastante diferente, nomeadamente uma realidade, na Europa, em que quem aparece são os *suspeitos do costume*, pelo que como resposta aos desafios colocados pela tendência de serem sempre os mesmos a participar, a combinação de um *recrutamento aberto por sorteio* com um *sistema de quotas para diferentes subgrupos*, estratificados ao longo de características observáveis dos cidadãos, tais como residência e rendimento pode ser uma boa solução e uma opção prática (Hong, 2015). Combinação esta, à qual pode ser acrescentada um sistema de incentivos financeiros respeitando, por um lado, o investimento de tempo e energia dos participantes e assegurando, por outro, que as pessoas de baixo rendimento possam participar assim como aqueles que precisam de tirar tempo do trabalho, de ajuda na guarda de crianças ou na prestação de outros cuidados. Isto proporciona maiores níveis de equidade na participação, diminuindo as respetivas barreiras (Lightbody, 2017). Nesta perspetiva, respeitar assim o investimento de tempo e energia dos participantes é a chave para uma participação e envolvimento a longo prazo.

Como vimos anteriormente, o primeiro OP, que nasceu em Porto Alegre com a eleição local do Partido dos Trabalhadores, foi um processo destinado aos mais pobres, àqueles que não tinham voz. O OP serviu assim como um instrumento para satisfazer necessidades básicas, de primeira ordem às comunidades mais excluídas. Neste enquadramento e como forma de democratizar o acesso aos orçamentos participativos, Lerner (2014) recomenda as seguintes boas práticas de inclusão para os processos de OP, designadamente: os debates e os projetos devem ser apresentados em bairros habitados por pessoas mais carenciadas; o número de projetos, sujeitos a votação, deve ter um número limitado, de forma a não pulverizar os votos; as mesas de voto devem encontrar-se em locais onde circulem as pessoas menos representadas como supermercados étnicos, estações de comboio que servem bairros mais periféricos ou em lojas e cafés nos bairros sociais.

Nesta perspetiva os processos de OP historicamente têm potencial para responder às necessidades dos grupos sociais desfavorecidos, designadamente, para aumentar e integração social de pessoas, fomentando políticas com maior orientação social e inclusão a nível municipal e que ajudem a beneficiar grupos desfavorecidos; capacitando-os a envolverem-se mais nos processos de OP, ou mesmo noutros

processos participativos e a lutarem pelos seus direitos, melhorando os impactos da despesa pública para os grupos de desfavorecidos e inclusivamente reduzindo as desigualdades sociais.

Por último e para auxiliar o trabalho de análise a desenvolver nos capítulos subsequentes, criámos o quadro *infra* (Tabela 1) com todos os grupos ou atores sub-representados e sobre-representados concetualizados e/ou identificados nestes primeiros capítulos.

**Tabela 1: Grupos ou atores sub-representados e sobre-representados**

<i>Tabela de grupos ou atores <u>sub-representados</u></i>		
<i>Em função</i>	<i>Grupo e subgrupos</i>	<i>Autor</i>
<b>Género</b>	Mulheres	Drizek
	Mães	Orloff
	Mulheres migrantes	Orloff
	Mulheres idosas	Cabannes
<b>Idade</b>	Crianças	Serrano et al.
	Adolescentes	Serrano et al.
	Menores	Gilman
	Jovens	Drizek, Serrano et al.
	Idosos	Dry zek, Serrano et al.
<b>Nacionalidade</b>	Imigrantes	Drizek, Cabannes
	Imigrantes recentes	Gilman, Godwin
	Estrangeiros comunitários	Serrano et al.
	Estrangeiros extra-comunitários	Serrano et al.
	Pessoas com barreiras linguísticas	Cabannes
<b>Étnico-raciais</b>	Minorias étnicas	Drizek, Castles, Schierup
	Grupos indígenas	Dry zek, Castles, Schierup
<b>Religião</b>	Minorias religiosas	Drizek
<b>Rendimento</b>	Desempregados	Orloff
	Pessoas com problemas de empregabilidade	Cabannes
	Pessoas de baixo rendimento	Drizek, Cabannes
	Pessoas que recebem apoio económico	Cabannes
	Pessoas sem abrigo	Cabannes, Serrano et al.
<b>Grau de instrução</b>	Pessoas com alto poder de compra	Serrano et al.
	Baixo grau de instrução	Orloff
	Pessoas com baixa alfabetização	Serrano et al.
<b>Incapacidade</b>	Pessoas com falta de conhecimento	Hong
	Pessoas com doenças	Priestley
	Pessoas com deficiência	Priestley, Cabannes, Serrano et al.
	Pessoas com mobilidade reduzida	Cabannes; Serrano et al.
	Pessoas cegas	Cabannes; Serrano et al.
	Pessoas com visão reduzida	Serrano et al.
	Pessoas surdas	Cabannes; Serrano
	Pessoas surdas e mudas	Serrano et al.
Pessoas com problemas mentais / psicicos	Cabannes; Serrano	
<b>Orientação sexual e identidade de género</b>	LGBT+	Cabannes, Serrano
	Gays	Dry zek
	Lésbicas	Dry zek
<b>Origem geográfica</b>	Pessoas oriundas de zonas rurais	Serrano et al.
<i>Tabela de grupos ou atores <u>sobre-representados</u></i>		
<i>Em função de</i>	<i>Grupo</i>	<i>Autor</i>
<b>Género</b>	Homens	Dry zek, Ganuza e Francés
<b>Etnia</b>	Pessoas brancas	Dry zek
<b>Idade</b>	Pessoas de meia idade	Ganuza e Francés
<b>Rendimento</b>	Pessoas de classes superiores	Dry zek
	Pessoas com posição social média	Ganuza e Francés
	Pessoas com posição social média alta	Ganuza e Francés
<b>Grau de instrução</b>	Pessoas com ensino superior	Graça
	Pessoas com pós graduações e mestrados	Falanga e Ferrão
<b>Ideologia</b>	Pessoas de esquerda	Ganuza e Francés
<b>Cidadania</b>	Pessoas que pertencem a associações	Ganuza e Francés

(Fonte: elaboração própria)

## 2.2. O Orçamento Participativo de Lisboa (2008 - 2019)

### 2.2.1. O OP no Município de Lisboa

O Município de Lisboa e a sua Câmara Municipal são, respetivamente, a entidade e o órgão que têm planeado, executado e avaliado o OP de Lisboa desde 2008 até ao presente. São, por conseguinte, responsáveis pelo OP de Lisboa. O OP é, assim e tal como a maioria dos orçamentos participativos aqui referenciados, um processo participativo desenvolvido pelo poder local, no caso português pelas autarquias locais e no caso em estudo, pelo Município de Lisboa.

Segundo Caupers e Eiró (2016), a autarquia local é uma “pessoa coletiva pública de base territorial correspondente ao agregado de residentes na sua circunscrição territorial que assegura a prossecução dos interesses comuns resultantes da proximidade geográfica, mediante a atividade dos órgãos próprios representativos da população.”

A existência de autarquias locais baseia-se no *princípio da descentralização administrativa* e *princípio da autonomia local* e no *princípio da subsidiariedade* consagrados no artigo 6º da Constituição da República Portuguesa (CRP) segundo os quais é reconhecido a estas entidades: (1) a descentralização democrática da administração pública, (2) o direito e a capacidade efetiva de regulamentarem e gerirem os interesses das respetivas populações e (3) que os interesses das populações devem ser prosseguidos pelas entidades públicas que se encontrem mais próximas daquelas, sem prejuízo da eficiência económica e do respeito pelos princípios da igualdade e da solidariedade entre os cidadãos.

O enquadramento legal das autarquias locais portuguesas encontra-se amplamente legislado e íntegra, na sua essência e com maior relevância para este trabalho: (1) os artigos 235º e seguintes da CRP e (2) a Lei 75/2013 de 12 de setembro, na redação resultante da Lei 69/2015, de 16 de julho, que aprovou o Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL).

Como traços essenciais destacamos que as autarquias locais devem dispor, pelo menos, de dois órgãos colegiais, um deliberativo e um executivo (artigo 239º da CRP).

A CRP reconhece três espécies de autarquias locais e que correspondem a três níveis territoriais: as *freguesias*, os *municípios* e as *regiões administrativas* (artigo 236º), sendo que esta última categoria não foi ainda instituída<sup>14</sup>.

O município é considerado como “a única autarquia local portuguesa com uma existência histórica estável; é mesmo o único ponto de referência organizativo da administração local no nosso país, [sendo que] muitos municípios portugueses são anteriores ao próprio Estado” (Caupers e Eiró, 2016).

Os órgãos colegiais dos municípios portugueses (acima referidos) são, respetivamente, a Assembleia Municipal (órgão deliberativo) e a Câmara Municipal (órgão executivo). As suas atribuições e competências encontram-se fixadas nos artigos 23º e seguintes do RJAL, nos quais destacamos os

---

<sup>14</sup> Como determina a CRP em 1998 realizou-se um referendo nacional, contudo, apesar de o “Não” ter ganho, o resultado acabou por não ser vinculativo em função da percentagem de abstenção ter excedido os 50%.

seguintes domínios<sup>15</sup>: equipamentos urbanos; transportes e comunicações; educação e formação profissional; património, cultura e ciência; tempos livres e desporto; saúde; ação social; habitação; promoção do desenvolvimento e ordenamento do território e urbanismo.

A forma participada, nomeadamente através de mecanismos como o orçamento participativo, para a prossecução destas competências e atribuições, encontra fundamento ou habilitação legal nos artigos 2º, 48º e 235º da Constituição da República Portuguesa (CRP) em articulação com os artigos 11º e 12º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) e do artigo 23º n.º 1 da Lei 75/2013 de 12 de setembro (RJAL), que asseguram respetivamente o direito de acesso à informação, o aprofundamento da democracia participativa em conjugação com a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das populações locais.<sup>16</sup>

Como primeiro momento fundador do OP no Município de Lisboa pode-se apontar a Deliberação de 30 de abril de 2002<sup>17</sup> da Assembleia Municipal de Lisboa (AML) (Deliberação 4/AM/2002) que recomenda à CML “que se inicie a prática da elaboração de um Orçamento Participativo.”

Orçamento Participativo, que apenas seria implementado após proposta da Câmara Municipal de Lisboa na reunião de 9 de julho de 2008<sup>18</sup> (Proposta 506/2008) que aprovaria a *Carta de Princípios do Orçamento Participativo do Município de Lisboa*, “dando início a um período que se prolongaria até hoje” (Graça, 2018), com 11 edições concluídas e uma em curso<sup>19</sup>, que corresponde a 11 conjuntos de Normas OP (um conjunto de normas para cada ciclo OP de decisão), 10 Relatórios de Avaliação<sup>20</sup>, perfazendo um total de 139 projetos vencedores, dos quais 81 se encontram concluídos, 31 em execução e 27 em estudo<sup>21</sup>.

---

<sup>15</sup> A escolha deve-se ao facto destes domínios terem uma efetiva ou potencial incidência nos OP de Lisboa.

<sup>16</sup> A administração pública portuguesa tem uma matriz europeia continental (*Rechtsstat*) sujeita, portanto, ao princípio da legalidade e da competência, o que pressupõe que a atividade administrativa pública, apenas pode ser desenvolvida se for precedida de uma lei que para tal a habilite (lei habilitante).

<sup>17</sup> Deliberação que partiu da Recomendação n.º 4/AM/2002 (aprovada por unanimidade na AML), submetida pelo deputado municipal Carlos Marques, do Bloco de Esquerda, durante o primeiro mandato de Pedro Santana Lopes como presidente da CML, do Partido Social Democrata.

<sup>18</sup> A Proposta 506/2008, subscrita pelo Presidente da CML, pelo Vereador José Sá Fernandes e pelos Vereadores “Cidadãos por Lisboa”, foi aprovada por maioria, durante o início de mandato de António Costa como presidente da CML, do Partido Socialista.

<sup>19</sup> O Orçamento Participativo de Lisboa, 2021. No ano de 2020 em virtude da pandemia provocada pelo COVID-19 e pela mudança na vereação responsável pelo OP não se realizou o ciclo de decisão do OP.

<sup>20</sup> Os Relatórios de Avaliação publicados na Internet dizem respeito ao Ciclo de Decisão. A partir de primeiro trimestre de 2020 a Divisão de Participação começou a elaborar um Relatório Trimestral de Monitorização da Execução [Implementação] dos Projetos de OP, estando em curso até ao final de 2022 a criação de um Programa de Avaliação de Desempenho do OP Lisboa, com o fim de estabelecer um conjunto de medidas e indicadores que permitam melhorar a monitorização e ampliar o potencial de definição de objetivos em função de uma maior variedade de resultados e/ou impactos desejados.

<sup>21</sup> Informação recolhida no Relatório Trimestral: Orçamento Participativo: Ciclo de Execução (Outubro, Novembro e Dezembro 2020).

### 2.2.2. O OP na estrutura orgânica municipal

Como vimos o OP de Lisboa nasce após a aprovação em Sessão de Câmara da respetiva *Carta de Princípios* e da aprovação da Proposta 506/2008, sendo o mesmo operacionalizado desde esse momento e até ao ano de 2011 no Gabinete da Direção Municipal Serviços Centrais (DMSC). A DMSC era uma Direção Municipal que tinha por Missão “garantir a prestação de todos os *serviços de suporte* que assegurem o regular funcionamento do município”<sup>22</sup>. As competências elencadas na área da participação ainda eram insipientes e encontravam-se sobretudo nas áreas do atendimento e informação ao munícipe. Hierarquicamente a Direção Municipal está imediatamente abaixo do órgão CML composto pelo presidente e respetivos vereadores (eleitos) com competências delegadas nas áreas de atuação dos serviços. Na dependência da Direção Municipal Serviços Centrais (DMSC), estavam 19 unidades orgânicas, das quais 4 departamentos e duas divisões a um nível intermédio e 13 divisões a um nível imediatamente abaixo.

A partir de 2011 e até 2018 a operacionalização do OP passa para a recém-criada Divisão de Inovação Organizacional e Participação (DIOP)<sup>23</sup>, integrada no Departamento de Marca e Comunicação (DMC) imediatamente acima, que por sua vez se encontrava integrado na Secretaria-Geral (SG).

A DIOP tinha um leque variado de competências nas áreas da simplificação administrativa, na inovação organizacional, na avaliação da qualidade dos serviços e na participação das quais destacamos a promoção da horizontalidade e da colaboração, descentralização na tomada de decisões, a promoção da adoção de mecanismos de participação dos cidadãos e demais entidades ativas na vida da cidade na avaliação da informação disponibilizada, para recolher sugestões de melhoria e partilhar boas práticas de promoção da transparência.

Em 2018, com a nova reestruturação orgânica da CML<sup>24</sup> o OP passa para a Divisão de Participação (DP), agora integrado no Departamento de Relação com o Munícipe e Participação (DRMP), integrado por sua vez na SG. No exercício da sua atividade compete à DP, designadamente:

- “Apoiar a operacionalização de uma estratégia de participação pública dos cidadãos na formulação e implementação de políticas e medidas e promover a publicitação dos resultados obtidos”.
- “*Remover obstáculos e barreiras à participação cívica, testando e estimulando a adoção de técnicas e ferramentas inovadoras que facilitem o envolvimento de todos os públicos*”.
- “Avaliar periodicamente a eficácia global dos processos participativos adotados, identificando áreas de aperfeiçoamento e novas oportunidades de diálogo com a comunidade”.

---

<sup>22</sup>Aviso n.º 9769-A/2002 (2.a série) — AP - Reestruturação Orgânica dos serviços da Câmara Municipal.

<sup>23</sup> Despacho n.º 3683/2011 - Orgânica dos Serviços Municipais, seguido do Despacho n.º 5347/2015.

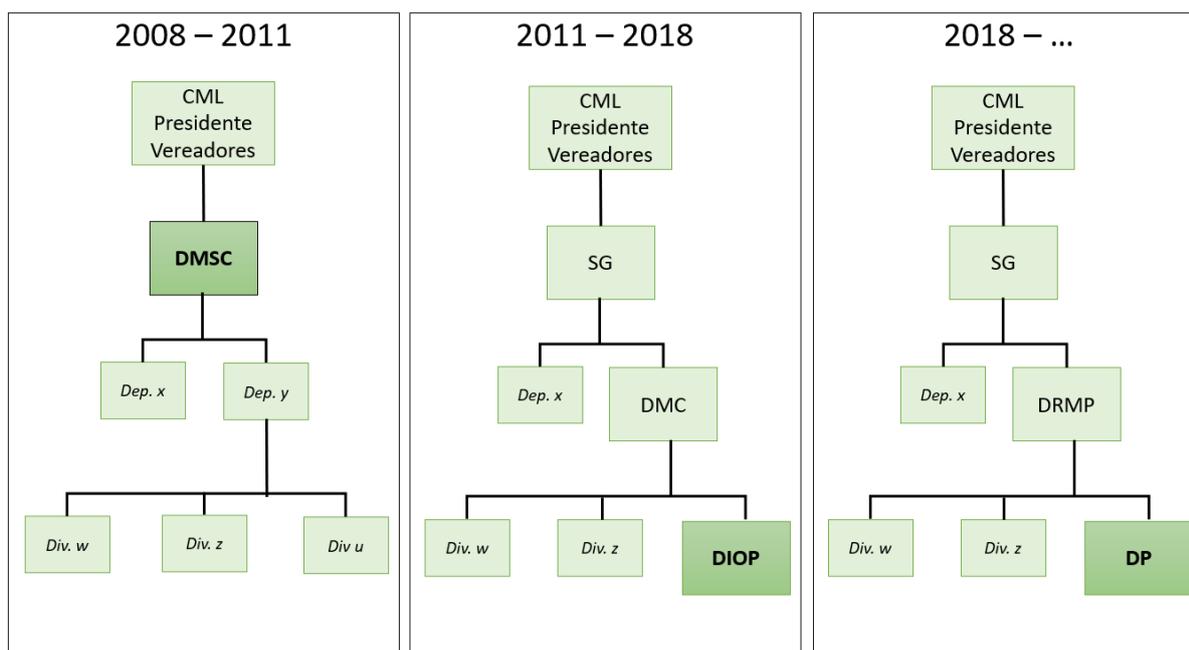
<sup>24</sup> Aviso n.º 12672/2018 - Orgânica dos Serviços Municipais.

- “Promover a adoção de mecanismos de participação dos cidadãos e demais entidades ativas na vida da cidade na avaliação da informação disponibilizada, para recolher sugestões de melhoria e partilhar boas práticas de promoção da transparência”.
- “Participar e fomentar parcerias entre a autarquia, empresas, universidades, cidadãos, organizações não governamentais e outras entidades ativas na vida da cidade para criar sinergias e desenvolver soluções inovadoras que satisfaçam necessidades públicas com a participação criativa dos próprios cidadãos”.
- “Estabelecer um canal com a área da marca e comunicação, que permita recolher ideias com relevância para a gestão municipal expressas pelos cidadãos junto dos *media*”.
- “Elaborar e monitorizar a implementação de iniciativas para a transparência que derivem de necessidades identificadas pelos próprios cidadãos, promovendo a sua disponibilização pública”.
- “Estudar, propor e apoiar os processos de consulta pública de forma transversal na estrutura municipal”.

Deste elenco destacamos um reforço de competências em matéria de participação cidadã, com a adoção, pela primeira vez, de uma competência específica em matéria de “remoção de obstáculos e barreiras à participação cívica estimulando o envolvimento de todos os públicos”, portanto, em matéria de inclusão.

A Figura 10 (infra) permite visualizar a evolução da integração orgânica e hierárquica das estruturas formais responsáveis pela operacionalização do OP no período em análise.

**Figura 10: UO responsáveis pelo OP na estrutura orgânica / hierárquica municipal**



(Fonte: elaboração própria)

Nas reestruturações orgânicas de 2011, 2015 e 2018 encontramos um corpo comum de objetivos e modelos relevantes nomeadamente uma lógica de cooperação e partilha de recursos entre os diferentes serviços municipais, de funcionamento em modo de projeto com intervenções multidisciplinares, transversais e de proximidade orientada para objetivos de Plano e avaliada pelos resultados” e entre os seus objetivos encontrávamos “a dinamização e promoção da participação organizada do cidadão e dos agentes socioeconómicos do Município nos processos de tomada de decisão e nas atividades municipais” (alínea *i*) do artigo 4º das Orgânicas Municipais de 2011, 2015 e 2018).

No âmbito das medidas conducentes à aproximação dos serviços municipais ao munícipe destacamos os princípios da *desconcentração* através de delegação de poderes nos serviços hierarquicamente inferiores (Caupers e Eiró, 2016; Pollitt e Bouckaert, 2017), a *descentralização política ou administrativa* mediante a delegação de competências para as Juntas de Freguesia (JF) e a *descentralização interna* (Pollitt e Bouckaert, 2017) ou descentralização técnica que visa libertar os dirigentes de tarefas de rotina, devendo delegar ou subdelegar a competência para a respetiva execução e concentrar a atenção na atividades de planeamento, programação, controlo e coordenação (artigos 5º e 8º das Orgânicas Municipais de 2011, 2015 e 2018).

O modelo da estrutura orgânica é o hierárquico (artigo 10º das Orgânicas Municipais de 2011, 2015 e 2018), ao qual daremos mais atenção no próximo subcapítulo.

Apesar do período em análise incluir a estrutura orgânica de 2002 a 2011 a mesma foi menos referida, uma vez que a sua estrutura técnica não continha um enquadramento com princípios, modelos e objetivos que a enformassem.

### **2.2.3. Ciclos do OP e o ciclo de gestão na UO responsável**

O OP tem uma base estabilizada ao longo do tempo de enquadramento do processo em três ciclos distintos:

Um *ciclo de decisão*, anual e que corresponde ao processo de aprovação das normas anuais, estratégia de comunicação, abertura do processo, receção de propostas, análise técnica da sua viabilidade de execução, de votação pelos cidadãos e de apresentação dos projetos vencedores. Alguns dos subprocessos, por apresentarem um grau de especialização elevado, têm sido efetuados em colaboração com outras unidades orgânicas como são o caso da estratégia de comunicação ou a análise técnica da sua viabilidade de execução. O ciclo de decisão é também aquele em que a participação cidadã tem maior dimensão, uma vez que a este nível detetamos o seu envolvimento nos subprocessos de elaboração de propostas (presencial ou online em sessões participativas ou individualmente), reclamações e votação (online, por SMS e ou em mesas de voto presenciais).

Um *ciclo da execução*, anual e bienal<sup>25</sup> e que consiste na implementação dos projetos vencedores, nomeadamente através da contratação de serviços ou empreitadas e entrega à comunidade. Durante o ciclo de execução os projetos saem da competência da UO responsável pelo processo OP e passam para a responsabilidade de outras UO especializadas (*Espaços Verdes, Urbanismo, Mobilidade, Educação, Cultura, etc.*) ou para a Junta de Freguesia (JF) da área territorial do projeto, mediante Contrato de Delegação de Competências (CDC), sempre que o mesmo se justifique quer por motivos de maior proximidade<sup>26</sup> às comunidades que beneficiam do projeto, quer por motivos de celeridade<sup>27</sup> na execução. A transferência de competências é também acompanhada de uma transferência de recursos financeiros a partir de estimativas feitas pela UO responsável pelo processo OP e pelas UO especializadas ou JF nos casos de delegação. O carácter anual ou bienal do processo de execução dos projetos OP decorre de os mesmos poderem ser executados com procedimentos de contratação mais simples, como são os casos do *ajuste direto* e da *consulta prévia*, ou terem de ser efetuados com o procedimento mais complexo do *concurso público*. Nos casos de ajuste direto e de consulta prévia os projetos OP são executados pela UO especializada na área do projeto ou pela JF (sempre que tenha havido delegação de competências através de CDC), enquanto os projetos de OP sujeitos a concurso público são executados em colaboração entre a UO especializada e a UO responsável pelo procedimento de concurso público para lançamento de empreitada ou aquisição de bens.

Curiosamente, a este ciclo tem sido apontada uma “patologia” (Graça, 2018), que se viria a instalar no processo de OP, “a dificuldade de manter uma eficaz taxa de implementação dos projetos aprovados” (Graça, 2018), ou seja, uma grande dificuldade em implementar os projetos, revelada nos relatórios trimestrais de monitorização<sup>28</sup>, como um desajuste ou desvio, muito significativo, entre o prazo estimado para a conclusão dos projetos e o tempo efetivo para a conclusão dos mesmos<sup>29</sup>.

E, por último, um *ciclo de avaliação* anual que inclui a avaliação dos resultados do ciclo de decisão (números e perfis de participantes, de propostas, tipologia, votos, etc.), as propostas de melhoria para edições subsequentes e a entrega, aprovação superior e publicação em linha do Relatório de Avaliação. Os relatórios de avaliação efetuados ao longo do período em análise têm incidido principalmente sobre o ciclo de decisão e não sobre a totalidade do processo OP que inclui *decisão* e *execução*.

---

<sup>25</sup> Proposta em curso para o processo de execução passar a ter uma duração de mandato (4 anos).

<sup>26</sup> Princípio da Subsidiariedade, os interesses das populações devem ser prosseguidos pelas entidades públicas que se encontrem mais próximas daquelas, sem prejuízo da eficiência económica e do respeito pelos princípios da igualdade e da solidariedade entre os cidadãos (artigo 6º CRP).

<sup>27</sup> Estudos que fundamentam as Propostas de delegação de competências para as juntas de freguesia referem sempre a “celeridade da execução” como uma das motivações.

<sup>28</sup> Desde abril de 2020.

<sup>29</sup> Segundo o Relatório de Abril de 2021, a taxa de execução (projetos vencedores concluídos) era de 61%, sendo que ainda estavam por concluir: 1 projeto de 2009, 1 projeto de 2010, 2 de 2012, 1 de 2013, 4 de 2014, 6 de 2015, 13 de 2016, 12 de 2017 e 18 de 2018/19.

**Figura 11: Ciclos do OP**



(Fonte: elaboração própria)

Em termos de gestão operacional as UO responsáveis pelo OP têm integrado este ciclo num ciclo de maior amplitude, que inclui:

Uma *fase de planeamento* que estabelece os objetivos, processos, recursos, propõe normas e linhas orientadoras para os ciclos de decisão e de execução. Nesta fase a UO responsável pelo OP, em função dos relatórios de avaliação, da monitorização da execução e das orientações superiores (enviadas quer pelas UO hierarquicamente acima, quer pela vereação que tutela a participação), efetua propostas de melhoria e de ajuste aos processos de OP em curso (em fase de execução) e subsequentes (para as suas fases de decisão e execução).

Uma *fase de desenvolvimento* que realiza o que foi planeado e aprovado na fase anterior, quer ao nível do ciclo de decisão quer de execução.

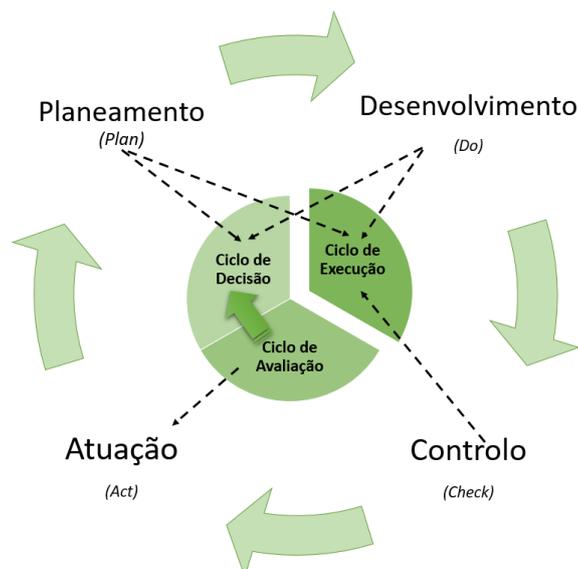
Uma *fase de controlo* que monitoriza o ciclo de execução<sup>30</sup>. Nesta fase são produzidos relatórios de execução<sup>31</sup> que incluem um conjunto de medidas e indicadores de desempenho quer para a execução física dos projetos, quer para a execução financeira.

E uma *fase de atuação* que consiste num conjunto de ações para melhorar o desempenho em função da monitorização e da avaliação. Quando as ações entram no processo de transformação em propostas, retornamos à fase de planeamento.

<sup>30</sup> Dados estatísticos e indicadores do ciclo de decisão são produzidos e analisados nos relatórios de avaliação.

<sup>31</sup> Trimestrais a partir de 2020.

**Figura 12: Ciclo de Gestão do OP na UO responsável**



(Fonte: elaboração própria a partir da NP EN ISO 9000:2015<sup>32</sup>)

A Tabela 2 e a Tabela 3 (infra) permitem, por seu turno, verificar os atores e seu envolvimento em cada subprocesso ou atividade identificada no Processo de OP, tanto no ciclo de decisão, como no ciclo de execução. Possibilitam também uma leitura das necessidades de trabalho de cooperação hierárquico/vertical assim como matricial/horizontal em cooperação com outras UO, Juntas de Freguesia (JF) ou cooperação externa com cidadãos e entidades externas.

A este respeito cumpre mencionar que o *modelo* de estrutura orgânica elencado nas reestruturações orgânicas de 2002, 2011, 2015 e 2018<sup>33</sup> é o *hierárquico*, sem prejuízo de poderem ser criados equipas de projeto (artigo 10º das Orgânicas Municipais de 2011, 2015 e 2018) e da integração da gestão hierárquica (ou sectorial) com as intervenções multidisciplinares e transversais (artigo 4º das Orgânicas Municipais de 2011, 2015 e 2018).

<sup>32</sup> Ciclo PDCA (*Plan, Do, Check, Act*)

<sup>33</sup> Aviso n.º 9769-A/2002 (2.a série) — AP - Reestruturação Orgânica dos serviços da Câmara Municipal; Despacho n.º 3683/2011 - Orgânica dos Serviços Municipais; Despacho n.º 5347/2015; Aviso n.º 12672/2018 - Orgânica dos Serviços Municipais.

**Tabela 2: Atores e envolvimento por subprocesso ou atividade do Ciclo de Decisão**

Subprocessos e Atividades Ciclo de Decisão	UO responsável pelo OP	UO(s) superior(es) à responsável pelo OP	UO especializada ou JF	Cidadãos	Entidade Externa
Preparação de propostas para o OP	•	•			
Elaboração e aprovação do calendário do ciclo	•	•			
Determinação e aprovação da verba anual		•			
Elaboração e aprovação das Normas	•	•			
Definição e aprovação dos instrumentos de comunicação	•	•	•		
Comunicação interna do plano às UO especializadas e JF	•		•		
Preparação dos requisitos técnicos da plataforma digital	•				
Conceção da plataforma digital					•
Testes à plataforma digital	•				
Preparação das sessões participativas	•		•		
Sessões Participativas	•		•	•	
Envio de Propostas (Online e Presencial)				•	
Receção de Propostas (Online e Presencial)	•				
Triagem, validação e encaminhamento das propostas	•				
Análise técnica	•		•		
Lista provisória	•				
Envio de reclamações				•	
Receção de reclamações	•				
Resposta às reclamações	•	•	•		
Lista definitiva	•	•	•		
Votação	•			•	•
Cerimónia Pública Projetos Vencedores	•	•		•	
Relatório Anual de Avaliação	•	•			
Preparação e envio do questionário aos participanetes	•				
Aprovação da metodologia		•			
Envio dos questionários	•				
Respostas aos questionários				•	
Receção das respostas	•				
Análise dos dados e apresentação dos resultados	•				
Ações e Propostas de Melhoria	•			•	
Aprovação dos Relatório Anual de Avaliação		•			

(Fonte: elaboração própria)

**Tabela 3: Atores e envolvimento por subprocesso ou atividade do Ciclo de Execução**

Subprocessos e Atividades Ciclo de Execução	UO responsável pelo OP	UO(s) superior(es) à responsável pelo OP	AML	UO especializada ou JF	UO(s) superior(s) à especializada	3ª UO responsável pela contratação	Cidadãos	Entidade Externa
Definição da UO especializada responsável por proposta OP		•						
Transferência financeira para UO especializada		•						
Definição da JF responsável		•		•				
Contactos com a JF (caso de delegação de competências)		•						
Aceitação da delegação de competências		•		•				
Elaboração do CDC (estudos, contrato e proposta)	•							
Aprovação da Proposta (com estudos e contrato em anexo)		•	•					
Assinatura do CDC		•		•				
Transferência financeira para a JF		•						
Estudo prévio e Escolha do modo de implementação				•				
Seleção do procedimento contratual				•				
Preparação e decisão do procedimento contratual				•				
Decisão sobre a entidade a adjudicar				•	•			
Contratualização		•						•
Contratualização em caso de concurso público						•		•
Acompanhamento e fiscalização da execução física				•				
Acompanhamento e controlo da execução financeira		•		•				
Monitorização da execução física	•	•		•				
Monitorização da execução financeira	•	•		•				
Conclusão do projeto				•				•
Cerimónia de entrega do projeto à comunidade		•		•			•	
Relatórios trimestrais de execução	•			•				
Propostas de melhoria	•						•	
Aprovação das propostas de melhoria		•						

(Fonte: elaboração própria)

Da observação dos quadros anteriores resulta, numa primeira análise, que a UO responsável pelo OP está envolvida em 74% das atividades e subprocessos do OP Decisão e que apenas está envolvida em 21% das atividades e subprocessos do OP Execução, atividades essas que se caracterizam sobretudo como de monitorização, avaliação e apoio técnico no caso da elaboração de CDC. Não são, portanto, atividades de operacionalização.

Um outro ponto a destacar da observação é que a participação cidadã está presente apenas em 23% das atividades e subprocessos do OP Decisão e em 8% das atividades e subprocessos do OP Execução. A transversalidade da participação cidadã aos vários ciclos e subprocessos do OP será, no entanto, desenvolvida no subcapítulo 4.4., do Capítulo IV referente aos resultados e discussão.

#### 2.2.4. Caracterização do OP de Lisboa

Uma análise à Carta de Princípios de 2008 e ao conjunto de Normas que encorpam os processos de OP no período em análise (2009-2019) permite confirmar que o OP de Lisboa se enquadra nas características ou tipologia dos OP europeus, referida supra, ou seja, na tipologia de OP que visam *aprofundar a democracia, promover a participação e aumentar a confiança entre população e instituições*.

A Carta de Princípios, refere logo no seu artigo 1º que o OP de Lisboa se inspira “nos valores de *democracia participativa*” e no 2º que o mesmo “*visa contribuir para o exercício de uma intervenção*”

*informada, ativa e responsável dos cidadãos* nos processos de governação local, garantindo a participação dos cidadãos e das organizações da sociedade civil na decisão sobre a afetação de recursos às políticas públicas municipais”, estabelecendo como objetivos:

- “Incentivar o *diálogo entre eleitos, técnicos municipais, cidadãos e sociedade civil organizada*”;
- “Contribuir para a educação cívica, permitindo aos cidadãos integrar as suas preocupações pessoais com o bem comum (...) e *desenvolver atitudes, competências e práticas de participação*”;
- “Aumentar a transparência da atividade da autarquia, o nível de responsabilização dos eleitos locais e da estrutura municipal, contribuindo para *reforçar a qualidade da democracia*”.

Estão, portanto, forjados no OP de Lisboa os objetivos que enformam a tipologia europeia de OP, designadamente o aprofundamento da democracia, a promoção da participação ou do envolvimento cívico e um aumento dos níveis de confiança entre a população e as instituições. Para além destes princípios o OP de Lisboa estabeleceu também como objetivo um aumento da transparência e da responsabilização dos eleitos locais e da estrutura municipal na atividade da autarquia, sendo que esta característica é mais comum ou típica nas experiências de OP dos continentes asiático e africano (Dias et al., 2019). Estas características foram, de resto, estabelecidas quer nos princípios, quer nos objetivos de, praticamente<sup>34</sup>, todas as normas de OP aprovadas para o período em análise.

Em termos de aumento da transparência e da responsabilização dos eleitos locais, objetivo também consagrado na Carta de Princípios do OP, a mesma tem-se consubstanciado na apresentação anual do Relatório de Avaliação. Seria importante, contudo, incluir sempre neste relatório, a prestação de contas em termos de execução dos projetos, nomeadamente com indicadores operacionais da execução física e financeira, assim como uma elencagem de indicadores estratégicos de impactos esperados por tipologia de projetos (Parmenter, 2012) ou, em alternativa, efetuar também um relatório anual apenas para o Ciclo de Execução.

Em termos de política de inclusão, é de referir ainda a Proposta 506/2008 que deu origem à aprovação desta Carta de Princípios e que continha, no seu Ponto 4, uma recomendação no sentido de adequar a metodologia do OP à população de Lisboa, “uma população assimétrica em termos económicos, sociais, habilitacionais e de acesso às novas tecnologias de informação”. Esta recomendação não teve, contudo, consagração nos objetivos das Normas OP ao longo do período em análise, com a exceção das normas referentes aos anos 2018/2019 que estabeleceram, na sua norma segunda o objetivo de “ser mais inclusivo nas suas diversas vertentes, de forma a captar a participação de grupos de população tradicionalmente mais afastados deste tipo de processos de cidadania ativa,

---

<sup>34</sup> Excetua-se as normas de 2009 que apresentam um formato mais reduzido, com uma forma de estruturação não articulada e sem a consagração de princípios ou objetivos definidos.

nomeadamente jovens, *séniiores* e migrantes”. Os resultados deste objetivo serão observados no Capítulo 4 (Resultados e Discussão).

Outra referência à referida Proposta é aqui devida, nomeadamente o seu Ponto 6 ao referir que a consolidação da metodologia deve ser incremental, isto é, deve caminhar num sentido de “incentivar, a intervenção da própria sociedade civil na definição de regras do OP”. Em relação a estes pontos voltamos a sublinhar que são, como vimos, relevantes para reforçar a sustentabilidade do OP (Sintomer e Ganuza, 2011; Ganuza e Francés 2012; Allegretti e Dias, 2020; Cabannes, 2020) e a própria sustentabilidade dos processos participativos em geral na administração pública (Denhardt e Denhardt, 2015; Carapeto e Fonseca, 2014).

Outra característica também relevante verificada nas Normas do OP, ao longo do período em análise, é a referência à participação de representantes de movimentos associativos e das restantes organizações da sociedade civil, confirmando uma ênfase especial no envolvimento de associações e grupos comunitários nos OP da Península Ibérica (Sintomer, 2014) e que corresponderá a uma eventual sobre-representação de pessoas que pertencem a associações (Ganuza e Francés, 2012).

Em termos de áreas temáticas, sublinhamos também que todas as áreas de competência municipal foram abrangidas ao longo do período em análise. Uma nota aqui é devida ao desenho da edição do OP em curso (2021) que surge com uma redução de temas<sup>35</sup>.

Na mesma linha, as verbas destinadas ao OP, sofreram também uma redução a partir do ano de 2012. A este respeito, embora as “restrições orçamentais decorrentes da conjuntura económico-financeira do país à altura” (Graça, 2018), tenham sido apontadas como justificação para este facto, a verdade é que o montante destinado ao OP, não voltou a subir, ou a acompanhar a subida do orçamento geral do Município.

Estes dois pontos suprarreferidos, *redução de temas e de verbas* (Sintomer e Ganuza, 2011; Fernandez-Martinez et al., 2020; Cabannes, 2020; Allegretti e Dias, 2020), levam-nos a inferir que estamos perante um ponto crítico relacionado com a capacidade de reforma, transformação e inovação, do OP de Lisboa afetando negativamente a sua própria sustentabilidade no futuro (Allegretti, 2014).

Para além dos aspetos referidos o OP de Lisboa também se caracteriza por apresentar a tendência identificada por Dias et al. (2019), como típica dos OP portugueses, nomeadamente uma predominância das abordagens multicanais, ou seja, uma tendência crescente para inserir o digital tanto na fase de apresentação de propostas como na fase de votação.

Por último uma referência à idade da participação que se manteve estável ao longo do período em análise, *para maiores de 18 anos*, observando-se a partir do ano de 2018/19 uma abertura a jovens maiores de 16. Uma abertura no sentido de uma maior inclusão de jovens que se consolida na atual

---

<sup>35</sup> O tema do OP 2021, está ligado à emergência climática e à saúde física e mental, sendo que esta redução de temas não tem sido vista, internamente, como um ponto crítico do OP ou uma dificuldade em sustentar um modelo anterior, mas antes como uma oportunidade de reforma do mesmo, oportunidade essa comprovada pela atenção nacional e internacional que este “OP Verde” tem chamado, designadamente, pelo número de convites que tem recebido para apresentação de comunicações em congressos e seminários.

edição de OP (2021), consubstanciando uma política de maior inclusão, tendo a mesma sido sugerida por Graça (2018) nas recomendações finais da sua tese de mestrado.

Na Tabela 4 (infra) podemos observar a incidência das várias características tipológicas do OP de Lisboa ao longo do período em análise, recolhidas a partir das respetivas normas.

**Tabela 4: Incidência de características tipológicas do OP de Lisboa**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	16/17	17/18	18/19
Todas as áreas temáticas de competência (CML)	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Idade mínima para apresentar propostas 18 anos	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	
Idade mínima para apresentar propostas 16 anos											•
Propostas pela internet	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Propostas presenciais em assembleias participativas			•	•	•	•	•	•	•	•	•
Votação online e/ou SMS	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Votação presencial (assembleias de voto)						•	•	•	•	•	•
Verba do OP 5 milhões de euros	•	•	•	•							
Verba do OP 2,5 milhões de euros					•	•	•	•	•	•	•

(Fonte: elaboração própria)

### 2.2.5. Identificação do problema

Chegados a este ponto, cumpre *determinar o papel dos grupos mais excluídos do Município de Lisboa no OP: se estão envolvidos, se são beneficiários ou se o OP de Lisboa não lhes consegue dar voz.*

Para o efeito, importa (a nível operacional):

- *Determinar quem são os grupos mais excluídos ou sub-representados ao longo do período em análise.*
- *Determinar os casos em que os projetos vencedores (139) estão de alguma forma ligados ou visam beneficiar grupos mais excluídos ou sub-representados.*

E como fator instrumental ou de suporte aos pressupostos anteriores:

- *Determinar se o modelo de gestão que inclua uma participação cidadã alargada a vários subprocessos chave, acompanhada por uma gestão baseada em soluções matriciais e/ou hierárquicas com fixação de objetivos, contribui para uma maior sustentabilidade do OP de Lisboa.*

### 2.2.6. Objetivos e perguntas de investigação

Partindo da identificação do problema e das hipóteses de investigação atrás enunciadas, formularam-se as questões e definiram-se os objetivos constantes da Tabela 5.

**Tabela 5: Objetivos e perguntas de investigação**

<b>Objetivos (O)</b>	<b>Perguntas de Investigação (P)</b>
<i>O1: Determinar o perfil dos participantes no OP de Lisboa (média e respetivas variações ao longo do período em análise)</i>	<i>P1: (Conceptual): Qual é o perfil dos participantes no OP de Lisboa?</i>
<i>O2: Determinar o perfil dos habitantes de Lisboa</i>	<i>P2 (Conceptual): Qual é o perfil dos habitantes de Lisboa?</i>
<i>O3: Determinar o perfil dos grupos mais excluídos ou sub-representados no OP (média e respetivas variações ao longo do período em análise)</i>	<i>P3 (Conceptual): Qual é o perfil dos grupos mais excluídos ou sub-representados no OP de Lisboa?</i>
<i>O4: Determinar os casos de projetos vencedores que se encontram de alguma forma ligados ou que visem beneficiar preferencialmente grupos mais excluídos ou sub-representados</i>	<i>P4: (Explicação / inferência causal) Como sucedem os casos de projetos vencedores que estão de alguma forma ligados ou visam beneficiar preferencialmente os grupos mais excluídos ou sub-representados?</i>
<i>O5: Determinar um modelo de participação cidadã para vários subprocessos chave OP</i>	<i>P5: (Normativa) Em que subprocessos chave deve ocorrer a participação cidadã e como deve ser?</i>
<i>O6: Determinar soluções matriciais e/ou hierárquicas com fixação de objetivos para o OP</i>	<i>P6: (Normativa) Como deve ser a metodologia matricial e/ou hierárquica para a fixação de objetivos do OP?</i>

*(Fonte: elaboração própria)*

### CAPÍTULO 3 –METODOLOGIA

A diversidade de objetivos do presente trabalho sugere uma combinação de métodos quantitativos, qualitativos e mistos.

Assim, os primeiros objetivos (O1, O2 e O3) relacionados com a determinação do perfil dos participantes, da população de Lisboa e dos grupos mais sub-representados (os que não apresentam propostas de OP) foram prosseguidos mediante uma metodologia quantitativa baseando-se na técnica de recolha de dados estatísticos a partir de fontes elaboradas por terceiros (Anduiza Perea et al., 2009), nomeadamente censos e registos oficiais nacionais assim como relatórios e estatísticas produzidas pela própria organização (CML).

O objetivo (O4), a determinação dos casos de projetos vencedores que visam beneficiar preferencialmente grupos mais excluídos ou sub-representados, uma metodologia mista que combina uma análise qualitativa à descrição dos 139 projetos vencedores com uma seleção quantitativa de unidades, i.e., dos 139 projetos vencedores quantos se destinam a grupos mais excluídos ou sub-representados.

Em relação ao objetivo (O5), determinar um modelo de participação cidadã para vários subprocessos chave OP, foi prosseguida uma metodologia qualitativa que conectou a teoria decorrente da revisão da literatura com a observação dos procedimentos internos e desenho dos respetivos fluxogramas, no sentido de verificar a participação cidadã, ou a sua ausência, ao longo dos diversos subprocessos chave do OP de Lisboa.

Por último o objetivo (O6), determinar soluções matriciais e/ou hierárquicas com fixação de objetivos para operacionalização dos processos e projetos OP, foi também prosseguida uma metodologia qualitativa que conectou a teoria decorrente da revisão da literatura, com a verificação da existência, ou não, de equipas de projeto ou fixação de objetivos para os projetos de OP, com recurso a bases de dados, relatórios e quadros de avaliação e responsabilização (QUAR) internos.

**Tabela 6: Objetivos e metodologias**

<b>OBJETIVO</b>	<b>METODOLOGIAS</b>
O1: Determinar o perfil dos participantes no OP de Lisboa	Quantitativa. Recolha de dados estatísticos. Fonte: - Relatórios de Avaliação OP 2009-2019
O2: Determinar o perfil dos habitantes de Lisboa	Quantitativa. Recolha de dados estatísticos. Fontes: - Censos 2011: Resultados Definitivos Lisboa, INE. - Atlas Social de Lisboa, 2017. CML - Diagnóstico Social de Lisboa, 2015-2016. CML
O3: Determinar o perfil dos grupos mais sub-representados no OP	Quantitativa. Recolha de dados estatísticos. Comparação diferencial ou <i>gap</i> entre O1 e O2
O4: Determinar os casos de projetos vencedores de alguma forma estão ligados ou que visem beneficiar grupos mais excluídos ou sub-representados	Mista. Recolha de dados documentais. Fontes secundárias: - Portal Lisboa Participa (título e descrição do projeto, projetos vencedores). - Portal Lisboa Participa – BackOffice (descrição do projeto, constante nas Fichas de Projeto)
O5: Determinar um modelo de participação cidadã para vários subprocessos chave OP	Qualitativa. - Revisão da literatura - Observação dos procedimentos internos e desenho de fluxogramas.
O6: Determinar soluções matriciais e/ou hierárquicas com fixação de objetivos para operacionalização dos processos e projetos OP	Qualitativa. - Revisão da literatura - Pesquisa de Equipas de Projeto nas bases de dados Gescor e Boletim Municipal de Lisboa <sup>36</sup> . - Recolha de informação nos QUAR das UO encarregues de implementar os diversos projetos de OP <sup>37</sup> .

(Fonte: elaboração própria)

Os dados a extrair vão utilizar fontes secundárias (Anduiza Perea et al., 2009), obtidos, portanto, a partir de trabalhos anteriores e são provenientes de duas organizações públicas, o Instituto Nacional de Estatística e a Câmara Municipal de Lisboa, correspondendo designadamente:

<sup>36</sup> <http://bm-pesquisa.cm-lisboa.pt/>

<sup>37</sup> <https://www.lisboa.pt/municipio/organizacao-municipal/gestao-e-avaliacao>

- Aos dados estatísticos e documentais extraídos dos 11 Relatórios do Orçamento Participativo (CML, 2008 a 2018/19), para os objetivos 1 e 3.
- Aos dados estatísticos do Censos de 2011 (INE), que possuem a vantagem serem bastante fiáveis, públicos e internacionalmente homogêneos, nas suas várias categorias e classificações (Anduiza Perea et al., 2009), para os objetivos 2 e 3.
- Aos dados estatísticos e documentais retirados do Atlas Social de Lisboa (CML, 2017) e do Diagnóstico Social de Lisboa (CML, 2015-2016), como fontes complementares à anterior, para os objetivos 2 e 3.
- Aos dados documentais públicos, extraídos no portal Lisboa Participa que contém informação útil, no título ou na descrição do projeto, para determinar se os mesmos estão de alguma forma ligados ou visam beneficiar grupos mais excluídos ou sub-representados, para o objetivo 4.
- Aos dados documentais, não acessíveis ao público, obtidos no BackOffice do portal Lisboa Participa, que contém informação útil na descrição do projeto de OP, constante na Ficha de Projeto dos mesmos, para Objetivo 4.
- Aos procedimentos internos, não documentados, das diferentes etapas correspondendo aos processos-chave do OP, desde o planeamento até à avaliação, para o Objetivo 5.
- Às bases de dados Gescor e Boletim Municipal de Lisboa para pesquisar equipas de projeto em funções ao abrigo da orgânica municipal e aos dados documentais extraídos dos QUAR (ambos acessíveis ao público pela Internet) que contém os objetivos SIADAP 1 para os serviços, entre 2021 e 2017<sup>38</sup>, para o Objetivo 6.

Como *limitações* a apontar, destacamos:

- Para os objetivos 1 a 3 o facto de os relatórios de avaliação anuais nem sempre apresentarem as suas classificações, categorias e intervalos de escala de forma estabilizada ou coincidente ao longo do tempo. Por outro lado, os intervalos de escala da variável idade, nos relatórios anuais também nem sempre são coincidentes com os que são disponibilizados no Censos 2011, o que dificulta a precisão dos resultados. Outra dificuldade, decorre do facto de os dados empíricos disponibilizados no Censos 2011, referentes à variável ano, serem medidos num momento fixo no tempo, em 2011 (apesar do Censos disponibilizar algumas projeções), enquanto que os dados dos relatórios, serem observáveis ao longo de diferentes momentos no tempo (entre 2008 e 2019), o que também limita a certeza quanto aos resultados observados, nesta combinação de uma estratégia de investigação sincrónica com diacrónica (Anduiza Perea et al., 2009).

---

<sup>38</sup> A seleção destas datas prende-se por um lado com o facto de serem os únicos relatórios publicamente disponíveis no Site da CML e por outro com o facto de muitos dos projetos referentes ao período em análise (2008-2019), não estarem ainda concluídos, pelo que poderiam estar inscritos, ainda, nos objetivos dos Serviços para os anos de 2020 e 2021.

- Para o objetivo 4, o facto de os projetos serem incluídos ou não, nesta lista de projetos com intenção de beneficiar preferencialmente (ou estarem de alguma forma ligados a) grupos excluídos ou sub-representados, ficar dependente daquilo que os proponentes redigiram no título e descrição dos projetos, no momento de apresentação das propostas<sup>39</sup>, ou na descrição da Ficha de Projeto Inicial<sup>40</sup> que, nalguns casos, pode ser mais ou menos aleatória uma vez que encontramos projetos com características semelhantes<sup>41</sup> que podem ou não indicar ter objetivos de inclusão, sendo que esta constatação pode retirar alguma objetividade ou fiabilidade aos resultados apresentados.
- Para o objetivo 5 o facto de não existirem, ao longo do período em observação, manuais de procedimentos para os diferentes subprocessos em análise, dificultando, por conseguinte, a obtenção de resultados inteiramente fiáveis, pelo que a observação efetuada pelo investigador se limita às atuais práticas, não registadas em manuais, nos subprocessos chave alvo do estudo.
- Para o objetivo 6 o facto de ter sido, em primeiro lugar, bastante difícil pesquisar dados relativos a Equipas de Projeto em funções ao abrigo da orgânica municipal, em segundo a dificuldade em interpretar os objetivos e indicadores SIADAP 1 constantes nos QUAR das UO especializadas que têm a seu cargo a implementação dos projetos OP, para além de, em alguns casos, os respetivos QUAR não se encontrarem disponibilizados na internet e por último, a impossibilidade de efetuar uma pesquisa aos objetivos anteriores a 2017, assim como a limitação da investigação aos projetos implementados na CML, ficando de fora os projetos delegados nas JF.

---

<sup>39</sup> Disponível no portal Lisboa Participa, <https://op.lisboaparticipa.pt/>

<sup>40</sup> Disponível no BackOffice do portal Lisboa Participa.

<sup>41</sup> A título de exemplo o “Pólo Cultural de Carnide” é um equipamento cultural considerado como visando beneficiar pessoas sub-representadas, por indicar nas fontes previamente selecionadas, a vontade de promover ações de formação *com carácter inclusivo*, ao contrário de outros equipamentos culturais eleitos no OP que na prática poderão oferecer também serviços com carácter inclusivo e que, como tal, não foram considerados nos resultados.

## CAPÍTULO 4 – RESULTADOS E DISCUSSÃO

### 4.1. Os grupos mais sub-representados e sobre-representados no OP de Lisboa

O perfil das pessoas que participam com propostas de OP, apresenta algumas diferenças em relação à população (Ganuza e Francés, 2012) da cidade de Lisboa, embora a diferença entre a data estática do censo<sup>42</sup> e as datas dinâmicas ou evolutivas da participação no OP<sup>43</sup>, assim como a diferença entre alguns intervalos de escala, entre o Censos e os relatórios OP, não nos permitam, mais à frente, uma informação comparativa muito detalhada.

Em relação à variável *género*, os dados demonstram que tem existido uma ligeira sobre-representação do sexo masculino em relação ao feminino conforme evidencia a Tabela 7 (infra).

**Tabela 7: Apresentação de propostas OP por género<sup>44</sup>**

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2016	2017	2018/19
Género	Feminino	40%	51%	49%	44%	44%	29%	43%	36%	51%
	Masculino	55%	45%	48%	54%	52%	59%	50%	64%	44%

(Fonte: elaboração própria a partir dos Relatórios de Avaliação OP)

A evolução quantitativa pode ser observada no Gráfico 1 (infra) que, apesar da diferença não ser em regra muito significativa, não se nota uma tendência clara de aproximação ou afastamento entre ambas as variáveis. De qualquer modo é de salientar que em três edições (2009, 2010 e 2018/19) a participação feminina ultrapassa a masculina e em sentido inverso em duas edições (2013 e 2017) a participação feminina apresenta indicadores mínimos de sub-representação de 29% e 36%. A análise aos relatórios e normas específicas das referidas edições não nos permite deduzir uma causa para estas ocorrências, uma vez que o modelo de apresentação de propostas é sempre o mesmo, online e presencial em assembleias participativas (com exceção dos anos de 2008 e 2009 em que houve apenas apresentação de propostas online) e por outro lado, também não se descortinam especiais medidas de discriminação positiva para promover uma maior participação no feminino, o que de certa forma se compreende uma vez que a sub-representação no feminino é, em regra, pouco significativa não tendo disparado, por conseguinte, quaisquer sinais de alarme (Serrano et al., 2021). Houve sim, no ano de 2013, uma medida que procurou chegar a camadas populacionais diferenciadas, a Assembleia Participativa do Imigrante, onde, segundo o Relatório OP 2013, “uma vasta camada populacional de diversos países (Brasil, Índia, Paquistão, Bulgária, etc.) apresentou e discutiu ideias”. Sobre a iniciativa e os seus respetivos resultados

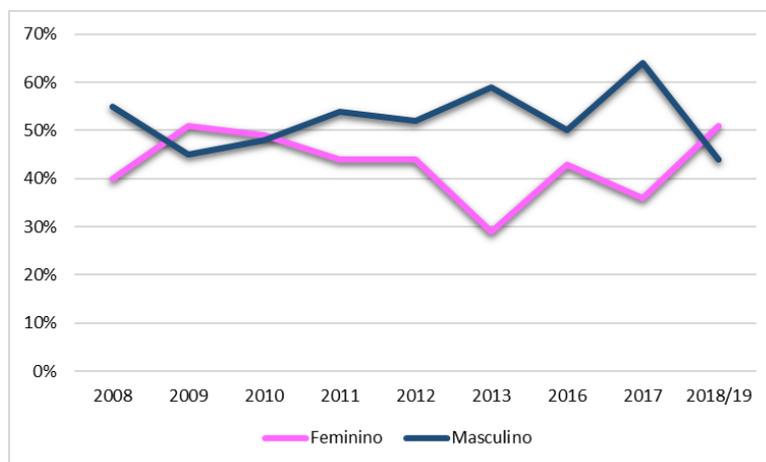
<sup>42</sup> 2011, INE.

<sup>43</sup> 2008 a 2019

<sup>44</sup> No ano de 2014 não foi efetuado Relatório de Avaliação e o Relatório de 2015 não contém dados de caracterização dos participantes.

o referido relatório não apresenta, infelizmente, mais informações, nem é possível, deduzir a partir dos resultados, efeitos distintos desta participação de imigrantes em relação a outras edições.

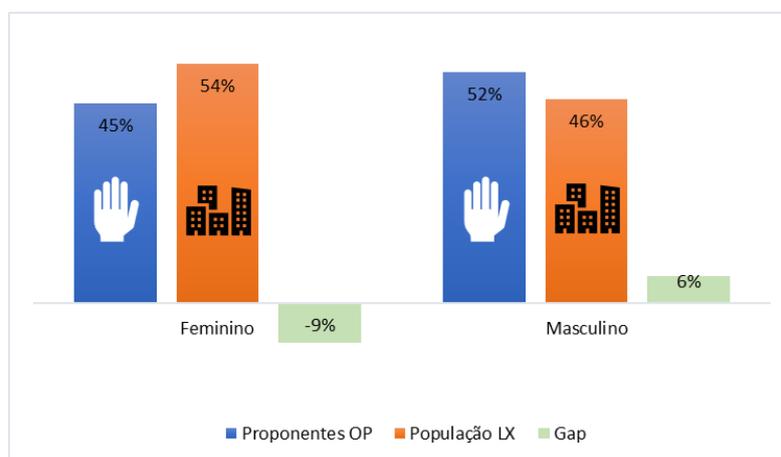
**Gráfico 1: Evolução da apresentação de propostas OP por género**



(Fonte: elaboração própria a partir dos Relatórios de Avaliação OP)

Após a determinação do perfil dos habitantes de Lisboa por género, a partir do Censos 2011<sup>45</sup>, verifica-se que a população feminina apresenta uma média de sub-representação de cerca de 9%, enquanto a população masculina apresenta uma média de sobre-representação de cerca de 6%.

**Gráfico 2: Proponentes por género face à estrutura populacional do município**



(Fonte: elaboração própria a partir dos Relatórios de Avaliação OP e Censos 2011)

<sup>45</sup> Informação extraída a partir da base de dados disponível no portal [www.ine.pt](http://www.ine.pt) e do Diagnóstico Social de Lisboa, 2015-2016, reportando-se ao ano de 2011.

Esta ligeira sub-representação feminina está alinhada com o que se verifica nas assembleias participativas em Espanha (Ganuza e Francés, 2012) e com a teoria de Orloff (2012), segundo a qual, a taxa de participação das mulheres, no mundo desenvolvido, é inferior à dos homens uma vez que estas continuam a fazer uma quantidade desproporcionada de tarefas não remuneradas e de trabalho doméstico, pelo que o tempo necessário para cuidar impõe custos ou barreiras à participação.

No que diz respeito à variável *idade* os dados demonstram que tem existido uma menor representação de pessoas com mais de 65 anos e, em sentido inverso, uma maior representação de pessoas com idade entre os 18 e os 65 anos de idade (Tabela 8). Os menores de 18, embora considerados como grupo sub-representado (Gilman, 2016; Serrano et al. 2021) não são analisados no presente caso uma vez que pelas regras do OP<sup>46</sup> a maioria dos membros deste grupo não têm podido, por via das Normas OP, apresentar propostas<sup>47</sup>.

**Tabela 8: Apresentação de propostas OP por idade**

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2016	2017	2018/19
Idade	<i>Menos de 18</i>	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	18-65	100%	88%	93%	78%	95%	96%	90%	83%	79%
	Mais de 65	0%	12%	7%	16%	5%	4%	10%	9%	15%

(Fonte: elaboração própria a partir dos Relatórios de Avaliação OP)

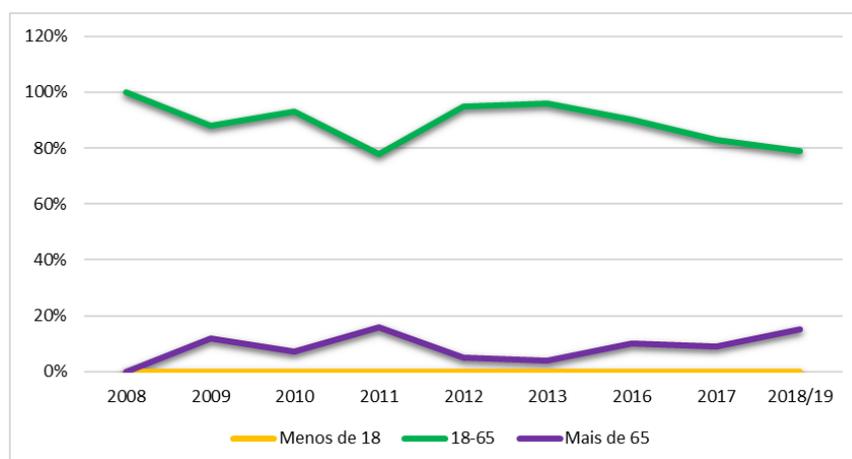
A evolução quantitativa observada no Gráfico 3 (infra) permite verificar que todas as variáveis se mantêm estáveis o que confirma a inexistência, em regra, de dados nos relatórios sobre eventuais políticas ou medidas de discriminação positiva para pessoas com mais de 65 anos<sup>48</sup>.

<sup>46</sup> Maiores de 18 até à edição de 2017, maiores de 16 a partir da edição de 2018/19.

<sup>47</sup> A partir de 2018/19 as propostas passaram a poder ser apresentadas por maiores de 16, contudo, até ao presente, ainda não há registo de apresentação de propostas por jovens com idade entre os 16 e os 18 anos, o que comprova a teoria (Drizek, 1996) segundo a qual para certos grupos não basta a simples garantia dos mesmos direitos formais para assegurar o mesmo acesso.

<sup>48</sup> Com exceção do ciclo de 2018/19 que apostou em sessões presenciais destinadas a seniores, jovens e migrantes.

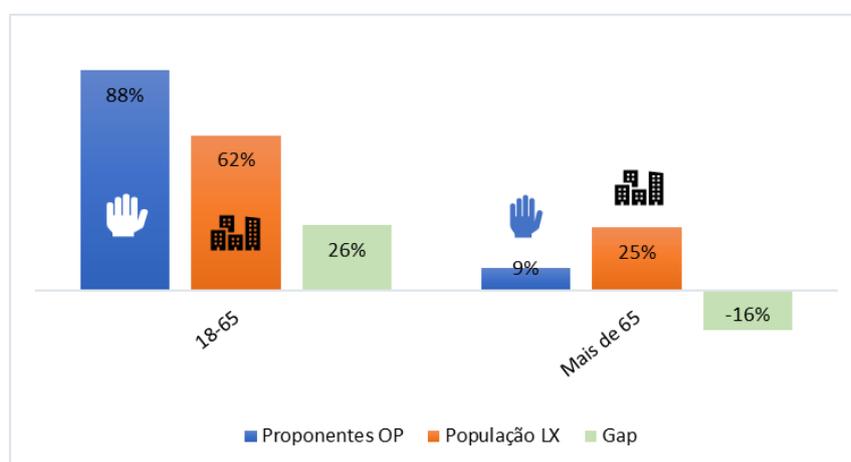
**Gráfico 3: Evolução da apresentação de propostas OP por idade**



(Fonte: elaboração própria a partir dos Relatórios de Avaliação OP)

Comparando a média destes valores com o perfil dos habitantes de Lisboa por idade<sup>49</sup> (Gráfico 4) verifica-se que a população com mais de 65 anos é sub-representada (Dryzek, 1996; Serrano et al. 2021) em cerca de 16%, enquanto que a população com idade entre os 18 e os 65 anos é sobre-representada em cerca de 26% (Gráfico 4), confirmando deste modo a teoria de Dryzek (1996), segundo a qual tratar certos grupos [etários] de modo similar a outros, garantindo os mesmos direitos formais, acaba por torná-los candidatos à exclusão<sup>50</sup>.

**Gráfico 4: Proponentes por idade face à estrutura populacional do município**



(Fonte: elaboração própria a partir dos Relatórios de Avaliação OP e Censos 2011)

<sup>49</sup> Informação extraída a partir da base de dados disponível no Portal [www.ine.pt](http://www.ine.pt) e do Diagnóstico Social de Lisboa, 2015-2016, reportando-se ao ano de 2011.

<sup>50</sup> Segundo o Atlas Social de Lisboa 1/4 da população de Lisboa (dados para 2011), tem 65 e mais anos, “o que se traduz demograficamente numa cidade mais envelhecida do que o país e a sua área metropolitana” Informação disponível em: <https://www.am-lisboa.pt/451600/1/009155,000531/index.htm>.

Um maior detalhe aos grupos etários com maior sobre-representação no OP pode ser observado na Tabela 9.

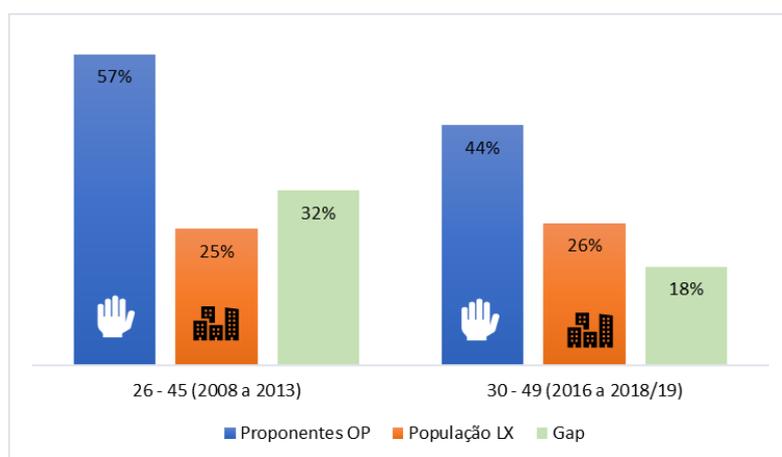
**Tabela 9: Apresentação de propostas OP por grupos etários com maior sobre representação<sup>51</sup>**

		Grupos etários com maior sobre-representação								
		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2016	2017	2018/19
	26 - 45 anos	74%	57%	53%	44%	60%	52%			
	30 a 49 anos							50%	49%	31,50%

(Fonte: elaboração própria a partir dos Relatórios de Avaliação OP)

Comparando a média destes valores com o perfil populacional de Lisboa<sup>52</sup> (Gráfico 5) é possível comprovar a sobre-representação destes grupos etários o que, em termos de análise, confirma as aferições apresentadas por Ganuza e Francés (2012) ao declarar que os processos de OP tendem a manifestar uma sobre-representação de indivíduos de meia-idade, ou entre os 30 e 49 anos (Graça, 2018), apresentando como contrapartida uma escassa representação quer de jovens quer de pessoas do estrato populacional mais velho.

**Gráfico 5: Proponentes por grupo etário com maior sobre-representação face à estrutura populacional do município**



(Fonte: elaboração própria a partir dos Relatórios de Avaliação OP e Censos 2011<sup>53</sup>)

Por último, em relação à variável *grau de ensino* os dados demonstram que também tem existido uma forte sobre representação de pessoas com ensino superior, adequando-se este resultado às teorias que apontam para o perfil típico do participante como o de uma pessoa com níveis de literacia acima da

<sup>51</sup> Os intervalos etários são diferentes nos relatórios de 2008 a 2013 para os relatórios de 2016 a 2019.

<sup>52</sup> Neste ponto a comparação é efetuada com a pirâmide demográfica das projeções do INE para 2019 e acessível a partir da base de dados disponível no portal [www.ine.pt](http://www.ine.pt), uma vez que a partir dos Censos 2011 não foi possível encontrar intervalos etários que permitissem a comparação.

<sup>53</sup> Informação extraída a partir da base de dados disponível no portal [www.ine.pt](http://www.ine.pt).

média (Drizek, 1996; Ganuza e Francés, 2012; Graça, 2018; Falanga e Ferrão, 2021), conforme evidencia a Tabela 10 (infra).

**Tabela 10: Apresentação de propostas OP por grau de ensino**

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2016	2017	2018/19
Grau de ensino	Ensino básico	7%	7%	17%	7%	6%	3%	7%	2%	4%
	Ensino secundário	16%	18%	20%	12%	12%	10%	26%	19%	42%
	Ensino superior	71%	70%	54%	70%	72%	71%	67%	79%	48%

(Fonte: elaboração própria a partir dos Relatórios de Avaliação OP)

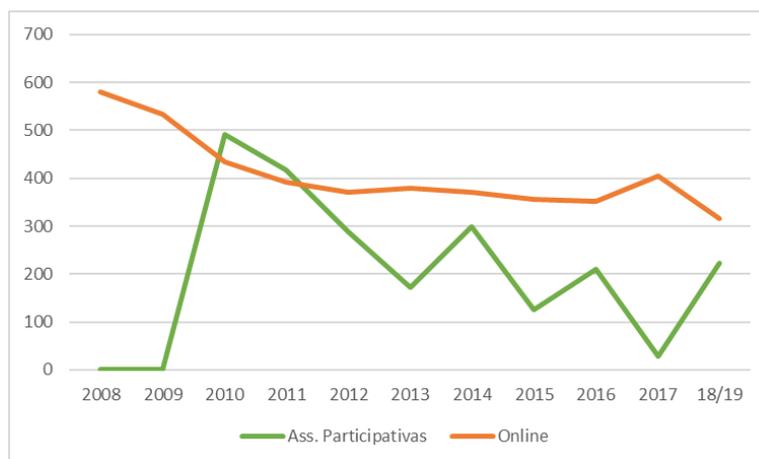
A evolução quantitativa pode ser observada no Gráfico 7 (infra), e aponta para a inexistência de uma tendência clara de aproximação ou afastamento entre as três variáveis, contudo, não deixa de ser importante destacar que na edição de 2010 a participação de pessoas com o ensino básico obteve o seu pico de representatividade máximo e em sentido inverso nas edições de 2010 e 2018/19 a participação de pessoas com o ensino superior apresentou indicadores mínimos de representatividade de 54% e 48%, respetivamente, sendo que nesta última edição a aproximação deste grupo às pessoas com ensino secundário é muito significativa.

A análise aos relatórios das referidas edições permite-nos inferir como causa provável para esta ocorrência, no ano de 2010, a abertura a iniciativas presenciais, em que se realizaram oito assembleias participativas, espalhadas pela cidade em locais como escolas, juntas de freguesia, mercados e associações e onde, segundo o Relatório OP 2010-2011, a maioria dos participantes possuía o primeiro ciclo do ensino básico. Nos anos seguintes verificou-se, por um lado, um decréscimo do peso relativo das assembleias participativas face à apresentação de propostas online (Gráfico 6) o que poderá sugerir que o processo foi de novo absorvido por este grupo de pessoas com grau de ensino superior.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> De notar que esta característica, eventualmente mais popular das assembleias participativas de 2010, se poderá ter perdido, ao abrir a componente presencial, nas edições seguintes, a um público mais especializado como foram os casos das assembleias participativas em universidades, ou específicas para jovens empreendedores e criativos, arquitetos, designers, etc.

**Gráfico 6: Evolução do n.º de propostas online e presenciais**

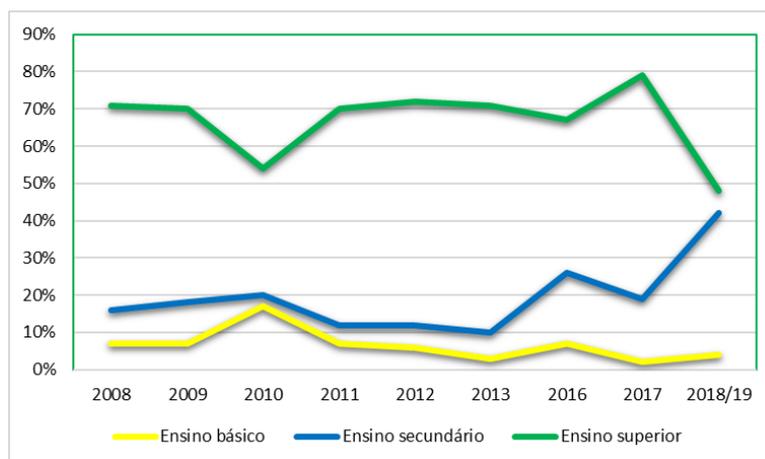


(Fonte: elaboração própria a partir dos Relatórios de Avaliação OP)

Esta análise dá razão ao modelo inclusivo sugerido por Lerner (2014), segundo o qual os debates e os projetos devem ser apresentados presencialmente em bairros habitados por pessoas carenciadas (Lerner, 2014), ou com graus de ensino mais baixos e em horários compatíveis com a sua vida profissional. Curiosamente, no ano de 2018/19, verificou-se uma clara aposta na promoção de iniciativas presenciais<sup>55</sup> expressamente destinadas a envolver grupos tradicionalmente mais afastados destes processos, nomeadamente: jovens, seniores e migrantes, aposta essa que acabou por trazer ao OP um número apreciável de pessoas com o ensino secundário e um ligeiro acréscimo de pessoas com o ensino básico, consubstanciando-se por outro lado, numa quebra na percentagem de pessoas com grau de ensino superior. O ciclo de 2018/19 caracterizou-se precisamente por ser uma edição em que se verificou uma aproximação no sentido de uma maior representatividade face à estrutura populacional da cidade em todas as variáveis aqui analisadas, i.e., na variável *género*, uma vez que se tratou de uma edição em que a participação de mulheres superou a dos homens, na variável *idade* em que se verificou uma subida na participação de pessoas com mais de 65 anos e de uma descida do grupo tradicionalmente dominante (30 aos 49 anos de idade) para 31,5% (a média costumava rondar os 50%) e, como vimos, na variável *grau de ensino*. Esta aproximação ter-se-á devido, sobretudo, à intenção manifesta de discriminar positivamente estes grupos tradicionalmente sub-representados, à qual não deverá ter sido alheio o trabalho interno, junto da Divisão de Participação e Gabinete da Vereação, desenvolvido pelo Professor Miguel Graça, no âmbito da sua tese de mestrado em Administração Pública.

<sup>55</sup> Vinte e cinco sessões participativas em escolas, juntas de freguesia, universidades sénior e associações de apoio ao imigrante, entre 26 de outubro e 13 de dezembro de 2018.

**Gráfico 7: Evolução da apresentação de propostas OP por grau de ensino**



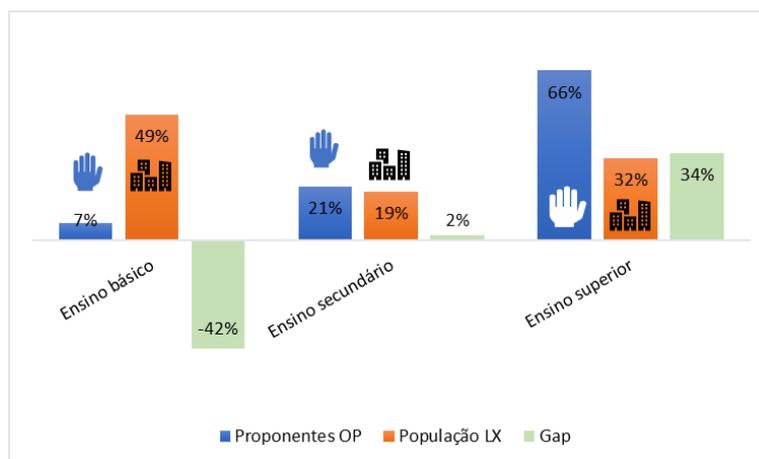
(Fonte: elaboração própria a partir dos Relatórios de Avaliação OP)

Comparando a média destes valores com o perfil populacional de Lisboa por grau de ensino<sup>56</sup> (Gráfico 8) verifica-se que a população proponente com o ensino superior ou mais é sobre-representada (Drizek, 1996; Ganuza e Francés, 2012; Graça, 2018; Falanga e Ferrão, 2021) em cerca de 34%, enquanto que a população proponente com o ensino secundário apresenta uma taxa de representatividade próxima da população de Lisboa (sendo, portanto, representativa) e que a população proponente com o ensino básico ou menos é sub-representada em menos 42% que a população residente com o mesmo grau de qualificação<sup>57</sup>, confirmando não apenas as teorias acima referidas, como também os pressupostos de Hong (2015), segundo o qual a falta de preparação técnica dos cidadãos para desenhar projetos ligados a decisões orçamentais, requer conhecimentos e capacidade para compreender informação técnica, o que pode conduzir à exclusão do público com menor grau de instrução, daí a necessidade de se apostar num empoderamento público mediante a educação para a cidadania (Schachter, 2015; Carapeto e Fonseca, 2014), acompanhado de um trabalho facilitador e cooperante por parte dos funcionários públicos na coprodução de projetos em sessões participativas (Thomas, 2013; Denhardt e Denhardt, 2015) e eventualmente de medidas que envolvam um sorteio de pessoas (Hong, 2015), com discriminação positiva de atores sub-representados (Lightbody, 2017) e mecanismos de compensação financeira (Lightbody, 2017) ou de outro tipo, cumprindo-se, desta forma, os objetivos de inclusão.

<sup>56</sup> Informação extraída a partir da base de dados disponível no portal [www.ine.pt](http://www.ine.pt) e do Diagnóstico Social de Lisboa, 2015-2016, reportando-se ao ano de 2011.

<sup>57</sup> Segundo o Atlas Social de Lisboa (2017), em 2011, a cidade detinha cerca de 1/3 dos seus habitantes com qualificações superiores, portanto, muito acima da média nacional ou mesmo da área metropolitana.

**Gráfico 8: Proponentes por grau de ensino face à estrutura populacional do município**



(Fonte: elaboração própria a partir dos Relatórios de Avaliação OP e Censos 2011)

Por fim, em jeito de síntese a partir dos resultados ora apresentados, é possível observar que o OP é claramente sub-representado em termos de idosos e pessoas com menor grau de ensino e ligeiramente sub-representado relativamente a pessoas do sexo feminino. Esta realidade manifestou-se praticamente em todos os ciclos de OP, exceto, residualmente, naqueles em que se verificou uma discriminação positiva destes grupos tradicionalmente sub-representados, resultando assim, num efeito positivo a inovação produzida no planeamento das sessões participativas no ano de 2010 e nas Normas OP referentes aos anos 2018/2019 que estabeleceram (Norma Segunda) o objetivo de “ser mais inclusivo nas suas diversas vertentes, de forma a captar a participação de grupos de população tradicionalmente mais afastados deste tipo de processos de cidadania ativa, nomeadamente jovens, *séniores* e migrantes”.

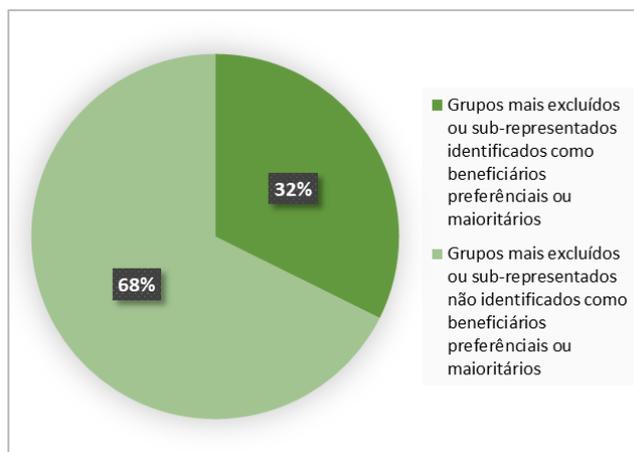
#### 4.2. Os grupos mais excluídos e ou sub-representados como beneficiários do OP

Dos 139 projetos de OP vencedores, entre as edições de 2008 e 2019 (Anexo 1), observamos que em 45 casos é possível encontrar na síntese<sup>58</sup> ou descrição das Fichas de Projeto<sup>59</sup> dos mesmos, que estão de alguma forma ligados ou visam beneficiar preferencialmente grupos mais excluídos ou sub-representados. Assim podemos afirmar que 32% dos projetos, neste período de 11 anos, estão associados ou visam beneficiar estes grupos (Gráfico 9).

<sup>58</sup> Disponível no portal Lisboa Participa, acesso geral.

<sup>59</sup> Disponível no BackOffice do portal Lisboa Participa, acesso mediante permissões.

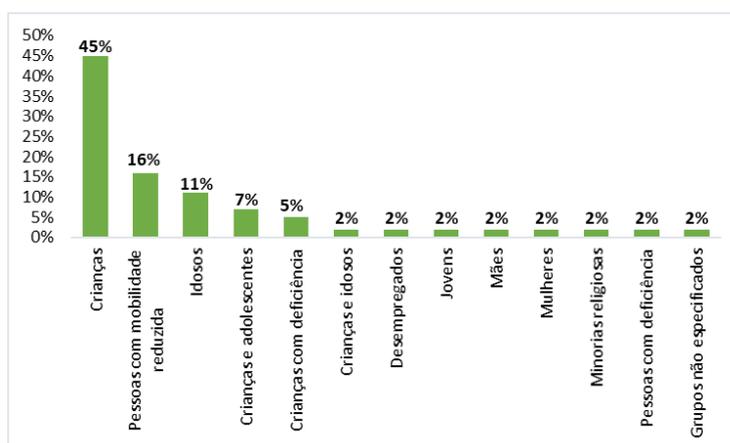
**Gráfico 9: % de propostas com grupos excluídos ou sub-representados identificados como beneficiários principais ou maioritários**



(Fonte: elaboração própria)

Destes 45 projetos é possível verificar que são na sua maioria destinados a crianças (20 projetos), a pessoas com mobilidade reduzida (7 projetos), a idosos (5), a crianças e adolescentes (3), a crianças com deficiência (2), a crianças e idosos (1), a desempregados (1), a jovens (1), a mães (1), a mulheres (1), a minorias religiosas (1), a pessoas com deficiência (1) e grupos não especificados<sup>60</sup> (Gráfico 10), sendo que este resultado se enquadra consideravelmente nos resultados observados por Serrano et al. (2021), segundo os quais em Portugal, é mais frequente propor projetos para crianças, idosos, adolescentes, jovens entre os 18 e os 30 anos, mulheres e pessoas com mobilidade reduzida, sendo menos frequente apresentar projetos para membros de minorias étnicas ou pessoas com baixo nível de rendimento ou de alfabetização.

**Gráfico 10: Tipologia dos grupos excluídos ou sub-representados identificados**

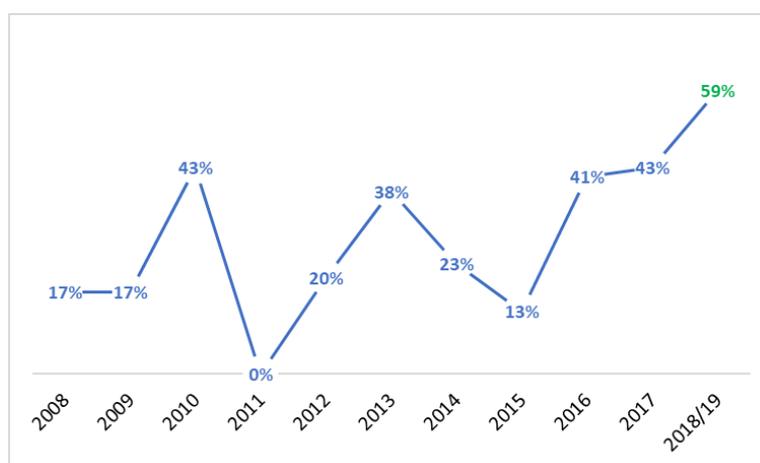


(Fonte: elaboração própria)

<sup>60</sup> Pólo Cultural de Carnide: estrutura para apresentação e formação em diferentes linguagens expressivas e performativas (2017), que na sua descrição, constante na Ficha de Projeto, apresenta objetivos de inclusão social em geral, sem especificar os grupos destinatários.

Curiosamente, será de referir que os ciclos OP de 2010 e de 2018/19 correspondem a duas grandes subidas na percentagem de propostas vencedoras de alguma forma ligadas ou que visam beneficiar preferencialmente grupos mais excluídos ou sub-representados (Gráfico 11) e que, como se verificou no subcapítulo anterior, estes foram os anos que corresponderam a uma maior representatividade de mulheres, de pessoas maiores de 65 anos e de pessoas com menor grau de instrução. Nesta perspetiva os processos de OP que incorporam atores normalmente excluídos, parecem ter potencial para responder à satisfação das necessidades desses mesmos grupos reforçando, assim, perspetivas sociais e de inclusão (Cabannes, 2020), ou como propõem Sintomer e Ganuza (2011), os efeitos sociais e de inclusão do OP são mais evidentes quando as suas regras e/ou o seu plano incorporam mecanismos de discriminação positiva a grupos tradicionalmente excluídos, tendo sido o que sucedeu nos referidos ciclos com o início das assembleias participativas em 2011, espalhadas pela cidade em locais como escolas, juntas de freguesia, mercados e associações e onde a maioria dos participantes possuía o primeiro ciclo do ensino básico assim como, mais tarde em 2018/19, a implementação de medidas de discriminação positiva a favor grupos tradicionalmente sub-representados em sessões participativas (25) a partir de escolas, juntas de freguesia, universidades sénior e associações de apoio ao imigrante.

**Gráfico 11: Evolução de propostas vencedoras destinadas preferencialmente a grupos sub-representados**



(Fonte: elaboração própria)

Por área temática a maioria dos projetos destinados preferencialmente ou de alguma forma ligados a grupos sub-representados pertencem ao domínio da *Estrutura Verde, Ambiente e Energia* (14), seguindo-se da *Educação* (13), *Cultura* (8), *Infraestruturas Viárias, Mobilidade e Transportes* (7) e *Direitos Sociais* (3).

Na *Estrutura Verde, Ambiente e Energia* os principais beneficiários são as crianças, com 12 parques infantis, 2 deles inclusivos para crianças portadoras de deficiência, mas também beneficiam destas

estruturas os mais idosos com 1 Espaço Verde inter-geracional e a comunidade hindu (minoria religiosa) com 1 jardim temático em plataformas, no terreno adjacente ao templo.

Na área da *Educação* os principais beneficiários são também as *crianças* com 6 projetos de requalificação e melhoria em instalações escolares e 1 atividade educativa, seguido das *crianças e adolescentes*<sup>61</sup> com 1 atividade, 1 requalificação e melhoria de instalações e 1 aquisição de bem em escola. Ainda no domínio da Educação os *desempregados* e as *pessoas com deficiência* surgem também como beneficiários, os primeiros com 1 ação formativa e os segundos com 1 curso de empreendedorismo e capacitação.

Na *Cultura* os maiores beneficiários são as *crianças* e os *idosos*, as primeiras com 1 atividade e 2 equipamentos culturais, sendo que um dos equipamentos se destina tanto a *crianças como a idosos*<sup>62</sup> e os idosos com 2 atividades e 1 equipamento cujos benefícios partilham com as crianças. Para além destes também as *mulheres*, os *jovens* e um *grupo não especificado* de pessoas excluídas beneficiam respetivamente de 1 monumento ou placa evocativa em espaço público e de 1 equipamento cultural cada.

No âmbito das *Infraestruturas Viárias, Mobilidade e Transportes* o único grupo beneficiário detetado foram as *pessoas com mobilidade reduzida*, com sete projetos de melhoria da acessibilidade e mobilidade pedonal.

E por último, no domínio dos *Direitos Sociais*, 3 equipamentos, sendo dois deles destinados a *idosos* e o outro a *mães*.

Em relação aos restantes 94 projetos, ou seja, aos projetos que não identificam grupos mais excluídos ou sub-representados enquanto beneficiários preferenciais dos mesmos (Gráfico 9), estes enquadram-se nas seguintes áreas temáticas:

- *Estrutura Verde, Ambiente e Energia*, 24 projetos, na sua maioria projetos para novos espaços verdes (13) ou requalificação (2) de espaços verdes em geral, mas também um número considerável de projetos para proteção animal e proteção da biodiversidade (6), sendo os restantes 1 aquisição de bem e 1 atividade.
- *Infraestruturas Viárias, Mobilidade e Transportes*, 20 projetos, maioritariamente infraestruturas novas de mobilidade ciclável (8), seguido da requalificação de infraestruturas viárias e pedonais (5) e de novas infraestruturas de mobilidade pedonal (4). Os restantes projetos são de mobilidade viária (3), correspondendo um deles a 1 estudo e os outros a 2 infraestruturas, uma nova e outra para requalificação.
- *Cultura*, 18 projetos, a grande maioria projetos de obras artísticas (estátuas) ou placas comemorativas em espaço público (9), seguido de novos equipamentos culturais (6), de atividades culturais (5) e de 1 estudo (livro).

---

<sup>61</sup> Os dois grupos surgem aqui agregados porque os projetos são em escolas básicas que incluem os três ciclos, sendo frequentadas por crianças (até aos 13 anos) e adolescentes (a partir dos 13).

<sup>62</sup> Caixa de Artes do Parque, que agrega também os dois grupos (*crianças e idosos*) como beneficiários.

- *Desporto*, 13 projetos, a maioria destina-se a novas infraestruturas desportivas (8), seguida da requalificação de infraestruturas antigas (3) e de atividades desportivas (2).
- *Economia e Inovação*, 7 projetos, maioritariamente novos equipamentos (incubadoras de empresas) (5), seguidos de duas requalificações para um equipamento (mercado) e uma infraestrutura (sinalética em espaço público a dinamizar o comércio local).
- *Modernização Administrativa*, 6 projetos, a maior parte ligados a infraestruturas tecnológicas de acesso à Internet (4), ou novas aplicações móveis de interação entre os municípios e o município (2).
- *Higiene Urbana*, 2 projetos, nomeadamente 1 atividade e 1 uma infraestrutura.
- *Educação*, 1 projeto de requalificação de equipamento (imóvel) de formação profissional.
- *Direitos Sociais*, 1 projeto de equipamento novo.
- *Habituação e Desenvolvimento Local*, 1 projeto de atividade.
- *Reabilitação Urbana e Espaço Público*, 1 projeto de infraestrutura física.

Como síntese deste subcapítulo, comprova-se que *a maioria dos projetos vencedores não beneficia nem visa beneficiar, grupos mais excluídos ou sub-representados*. Contudo, e apesar desta informação ser observável a partir do Gráfico 9, os projetos vencedores também podem sugerir o desenvolvimento de um conjunto de projetos (32%) que em vez de pensar no ganho individual ou no poder individual, o cidadão orienta as suas propostas para o impacto na comunidade, ou seja a dimensão comunitarista de Peters (2001) e das teorias da cidadania democrática em que os cidadãos, mais que olhar para o interesse próprio, observam o interesse público mais vasto e um vínculo com a comunidade (Denhardt e Denhardt, 2015), não tanto em favor daqueles que se encontram em situações extremas como os sem-abrigo e refugiados (Cabannes, 2020), mas orientando as suas propostas sobretudo para crianças, pessoas com mobilidade reduzida, idosos, adolescentes e portadores de deficiência (Serrano et al, 2021) e, residualmente, para outros grupos como mulheres, mães, desempregados e minorias religiosas espelhando, eventualmente, realidades de exclusão mais próximas do agregado familiar ou do círculo de amigos dos proponentes.

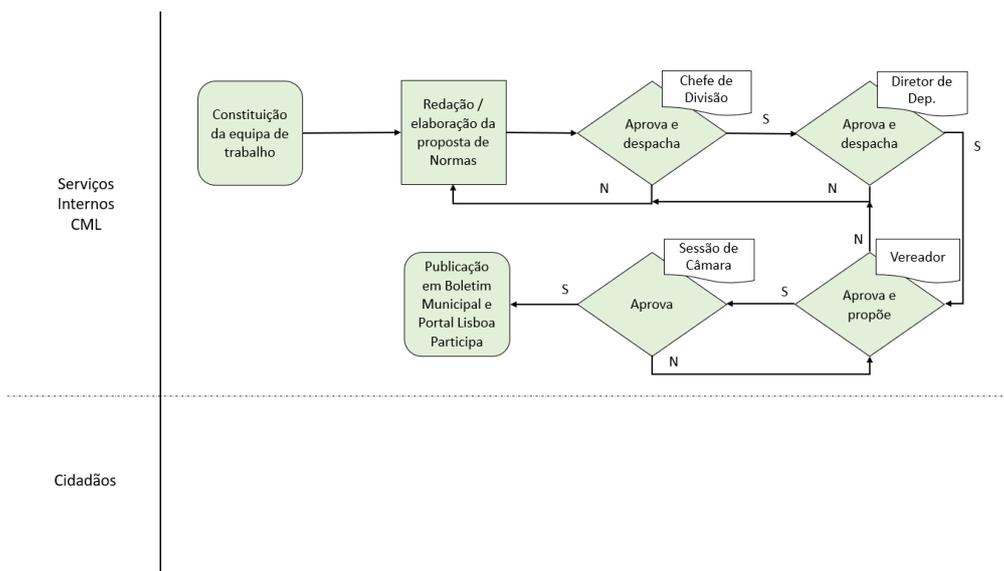
#### **4.4. Uma participação cidadã transversal a vários ciclos e subprocessos chave do OP**

A revisão da literatura nos capítulos 1 e 2 permitiu verificar que a sustentabilidade dos processos participativos em geral assenta, entre outros fatores, num envolvimento ou controlo do mesmo pelos cidadãos, em todas as suas fases, ou seja, no planeamento, na decisão, na execução, na monitorização e na avaliação (Denhardt e Denhardt, 2015; Carapeto e Fonseca, 2014) ou, como referiram Bouckaert e Halligan (2008), no co-design, na co-decisão, na co-produção e na co-avaliação. Quanto à sustentabilidade dos orçamentos participativos em particular, Cabannes (2020) demonstrou a importância do envolvimento cidadão em 3 subprocessos chave, nomeadamente, (1) na definição de

regras ou normas para o OP (poder institucionalizador), (2) na tomada de decisão final quanto à priorização dos processos (poder deliberativo) e (3) na supervisão [monitorização] da implementação [execução] dos processos (poder de controlo), ao qual acrescentaríamos (4), um poder de avaliar (Bouckaert e Halligan, 2008; Denhardt e Denhardt, 2015; Carapeto e Fonseca, 2014) os ciclos de decisão e de execução, assim como, os projetos de orçamento participativo vencedores (um a um), após a sua conclusão e entrega à comunidade.

Assim e para o efeito, elaborámos quatro fluxogramas para os subprocessos de *elaboração e aprovação das normas* (Figura 13), *tomada de decisão na priorização dos projetos* (Figura 14), *monitorização da execução física e financeira* (Figura 15) e *avaliação dos ciclos de decisão e de execução* (Figura 16), de modo a confrontar a realidade do Processo de OP de Lisboa no terreno com a teoria apresentada na revisão da literatura, apurando assim, o envolvimento e participação cidadã em cada um dos subprocessos supra elencados, de forma a determinar efeitos negativos ou positivos para a sustentabilidade do próprio OP de Lisboa.

**Figura 13: Subprocesso de Elaboração e Aprovação das Normas OP**



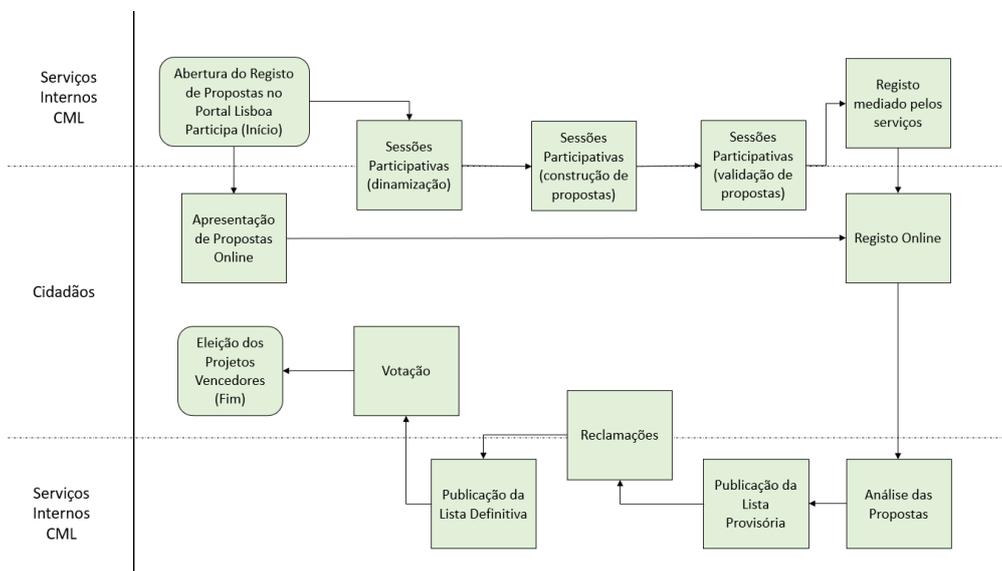
(Fonte: elaboração própria)

Da observação da Figura 13, é possível verificar que não existe qualquer envolvimento ou participação cidadã direta<sup>63</sup> no subprocesso de elaboração e aprovação de normas OP, procedimento fortemente contributivo para a sua sustentabilidade, pois, segundo Cabannes (2020), quando existe envolvimento nesta fase, acabam por ser os cidadãos a decidir sobre as suas regras, determinando, desse modo, quem tem o poder “institucionalizador” e/ou o poder de alterar as normas pré-estabelecidas. Para além da sustentabilidade em geral que confere ao processo, ou seja, da estrutura que permite ao mesmo

<sup>63</sup> As contribuições da participação cidadão para este subprocesso podem resultar indiretamente das sugestões de melhoria deixadas nas perguntas abertas ao questionário de avaliação.

resistir ao teste de tempo (Bhatta, 2015), autores como Sintomer e Ganuza (2011), ou Allegretti (2014) veem também o envolvimento dos atores mais desfavorecidos ou sub-representados, na elaboração das normas de OP, como forma de conferir eficácia aos próprios efeitos sociais do OP, para além do facto de Ganuza e Francés (2014) e Fernandez-Martinez et al. (2020) considerarem a exclusão de atores (em qualquer das fases ou processos de OP) como fator de frustração participativa conducente à sua própria insustentabilidade. A sustentabilidade do Processo de OP é, portanto, assegurada pela centralidade que os cidadãos (com inclusão de todos os atores) ocupam no subprocesso, ficando, por conseguinte, mais custoso ao poder político abandonar, descontinuar, reduzir temas, verbas ou excluir atores (Sintomer e Ganuza, 2011; Fernandez-Martinez et al., 2020; Cabannes, 2020; Allegretti e Dias, 2020).

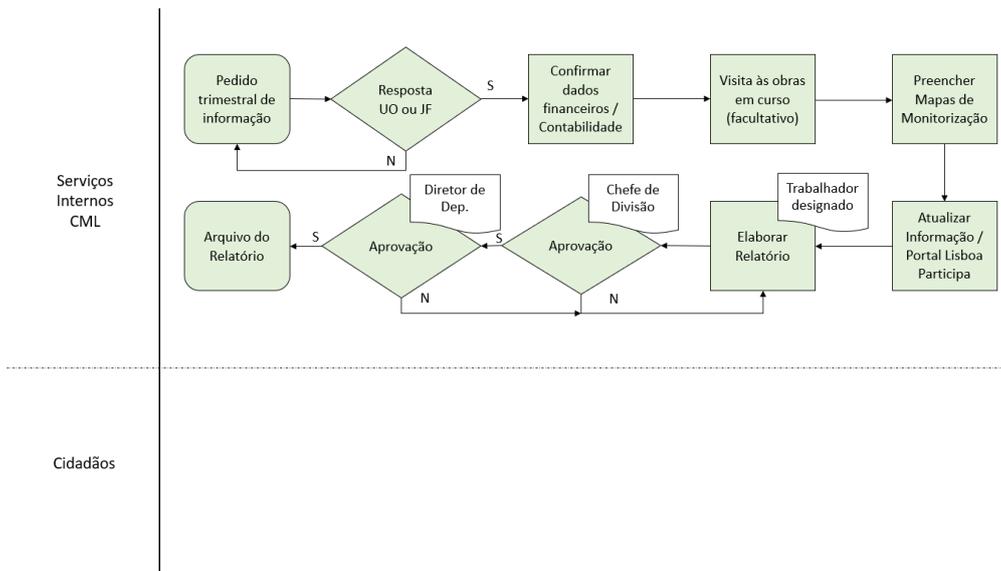
**Figura 14: Subprocesso de tomada de decisão na priorização dos projetos OP**



(Fonte: elaboração própria)

Uma leitura da Figura 14 permite apurar que neste subprocesso encontramos um envolvimento e participação cidadã de maior intensidade. Neste subprocesso os cidadãos estão no centro, quer na apresentação de propostas, quer na tomada de decisões sobre aquelas que serão implementadas com o orçamento municipal. Têm, portanto, um poder deliberativo efetivo. Segundo Cabannes (2020), estes processos, por estarem ligados à tomada de decisão final na priorização dos projetos, *constituem mecanismos poderosos para criar confiança e compromisso a longo prazo* (Cabannes, 2020), contribuindo dessa forma para a sustentabilidade do processo de OP em Lisboa.

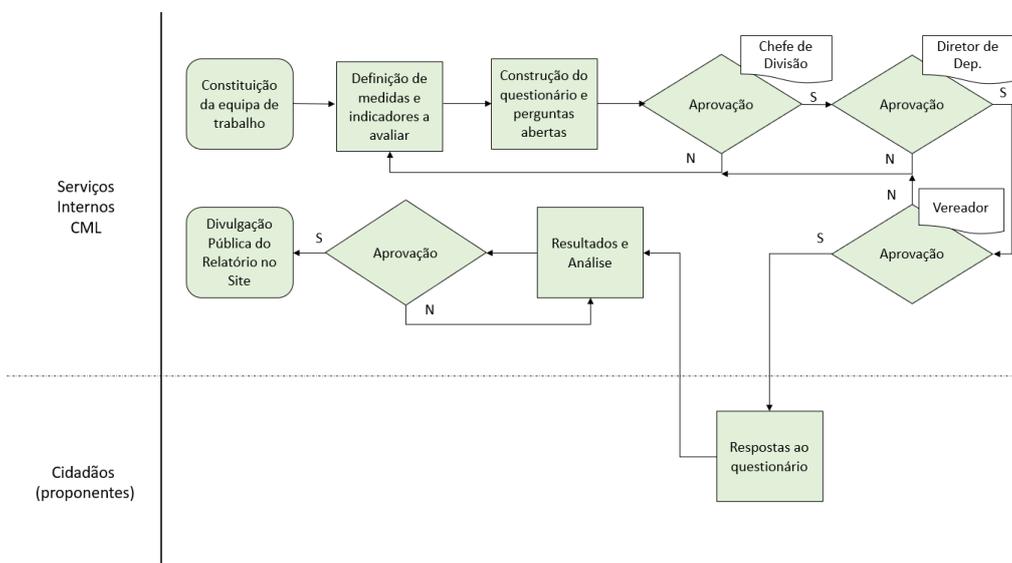
**Figura 15: Subprocesso de monitorização da execução física e financeira OP**



(Fonte: elaboração própria)

Da análise à Figura 15 também não é possível observar envolvimento e participação dos cidadãos neste subprocesso de monitorização da execução física e financeira, subprocesso este em que a participação cidadã contribui de igual modo para a sustentabilidade do Processo de OP, na medida em que, confere aos cidadãos um *poder de supervisão e controlo sobre a execução e despesas dos bens, dos serviços e das empreitadas adquiridas*, designadamente, mediante comissões de moradores, grupos voluntários e comunitários (Cabannes, 2020), ou seja, uma oportunidade para participar ativamente na implementação do projeto. A sustentabilidade sai, assim, reforçada ao conferir também ao cidadão uma centralidade neste subprocesso.

**Figura 16: Subprocesso de avaliação dos ciclos de decisão e de execução OP**



(Fonte: elaboração própria)

Por último, do exame à Figura 16 é possível observar um envolvimento e participação cidadã, nos subprocessos de avaliação dos ciclos de decisão e de execução<sup>64</sup>, sendo que o envolvimento cidadão neste processo, é considerado como fundamental para a sustentabilidade dos processos participativos por autores como Bouckaert e Halligan (2008), Denhardt e Denhardt (2015) e Carapeto e Fonseca (2014), ao conferir aos cidadãos o poder de julgar, ou avaliar os resultados e sugerir ações de melhoria para os ciclos de decisão ou de execução. O subprocesso é, no entanto, muito controlado pelos serviços internos da CML, que detém um papel central no mesmo. Ou seja, a participação cidadã no subprocesso de avaliação, com potenciais contributos para as ações de melhoria<sup>65</sup>, acaba por se limitar às respostas dadas às perguntas efetuadas nos inquéritos.

Assim, e em termos gerais o conjunto dos fluxogramas supra permite observar a inexistência de um desenho que contemple um envolvimento cidadão em todos subprocessos chave que, como vimos, reveste uma grande importância para que os cidadãos sintam controlo sobre o processo, que se percecionem como estando no centro (Allegretti, 2014) e nessa medida sirvam de suporte para a sua sustentabilidade não apenas enquanto processo que resiste ao teste do tempo (Bhatta, 2015), mas também enquanto processo que cresce e que vá mudando de forma incremental a sua reforma, com capacidade de transformação e inovação, afetando positivamente a sua sustentabilidade no futuro (Sintomer e Ganuza, 2011; Ganuza e Francés 2012; Allegretti, 2014; Allegretti e Dias, 2020; Cabannes, 2020; Denhardt e Denhardt, 2015; Carapeto e Fonseca, 2014).

#### **4.5. Soluções matriciais e/ou hierárquicas com fixação de objetivos para os projetos de OP**

Na revisão da literatura verificámos que autores como Osborne e Plastrik (2000), Peters (2001), Nalbandian (2015) e Frederickson (2015), defendem que o *nivelamento da hierarquia* é aconselhável não apenas quando o pessoal é tecnicamente bem preparado, mas também quando se procura uma resposta rápida da administração.

Um nivelamento onde a lentidão da hierarquia tradicional, traçada com diretivas e ordens de serviço movendo-se lentamente pelas diferentes estruturas orgânicas e níveis hierárquicos (Pollitt e Bouckaert, 2017), pode ser substituída por uma maior celeridade em todos os subprocessos, mediante equipas de projeto matriciais, i.e., com diferentes especializações e capacidade de planear, decidir, executar e avaliar nas distintas dimensões (participação cidadã, contratação pública e nas diferentes áreas de atuação do município).

---

<sup>64</sup> Embora, como verificámos, a avaliação do ciclo de execução tenha revelado um carácter mais residual que efetivo ao longo do período em análise.

<sup>65</sup> As perguntas em questionário com intenção de obter uma avaliação dos cidadãos e recolher contributos de melhoria foi interrompida no ciclo de 2012, tendo sido reposta no ciclo de 2018/19.

Uma observação à realidade no terreno permite, no entanto, verificar que este não tem sido o caminho seguido pela Câmara Municipal de Lisboa, uma vez que, para a prossecução do OP, nunca foi criada uma equipa de projeto enquadrada no artigo 71º da Orgânica Municipal em vigor, publicada no Aviso n.º 12672/2018 – Orgânica dos Serviços Municipais. Ora, esta norma admite a criação, por “deliberação da Câmara Municipal em prol do aumento da flexibilidade e da eficácia na gestão”, de equipas de projeto “dotadas de mandatos temporários e precisos, com objetivos especificados, definidos por deliberação da Câmara Municipal”, num máximo de oito, nos termos do seu número dois.

Assim, foi possível apurar<sup>66</sup> a existência de 7 equipas de projeto com trabalhadores identificados<sup>67</sup> e 4 sem trabalhadores identificados<sup>68</sup>, o que face à limitação máxima de 8 equipas, nos leva a deduzir que algumas das equipas, ou ainda não foram formalmente constituídas, ou a sua missão já se encontra extinta.

De qualquer modo a não opção, por um lado, por uma solução de cariz preponderantemente matricial, mediante a criação de uma equipa de projeto para o OP e a limitação jurídica a um máximo de 8 equipas vão, em certa medida, ao encontro dos resultados apresentados por Ferraz e Alexandre (2008) segundo os quais em Portugal, apesar das reformas de modernização gestionárias para aumentar a eficácia da administração pública, “ainda se assiste a uma forte permanência de um sistema burocrático, com hierarquias relativamente rígidas” (Ferraz e Alexandre, 2008), ou como patenteia Frederickson (2015), embora *sob ataque* da literatura académica há muitos anos, a prática tem demonstrado que o conceito de hierarquia é notavelmente resiliente.

Esta resiliência pode, contudo, limitar a eficácia da participação e por conseguinte a sua sustentabilidade uma vez que o modelo participativo requer às organizações uma capacidade de resposta rápida, com uma liderança flexível, capaz de encontrar soluções céleres aos problemas, oportunidades e necessidades dos cidadãos, algo que é impossível de realizar se todos tiverem de esperar pelas decisões do topo (Osborne e Plastrik, 2000), ou como referem Falanga e Ferrão (2021), a participação em Portugal apenas apresenta resultados quando há um forte envolvimento político de topo.

Contudo, para além do modelo matricial com equipas de projeto ou multidisciplinares, enquanto suporte de eficácia, eficiência e, por conseguinte, de sustentabilidade do Processo de Orçamento Participativo, a revisão da literatura também apontou outro caminho possível integrado em mecanismos de hierarquia tradicional como é o caso do modelo Neo-Weberiano, ou *Neo-Weberian State* (NWS), ou em mecanismos de cooperação voluntária como a *New Public Governance*. Um caminho que recomenda a definição e partilha de objetivos, indicadores e metas acompanhado por uma cuidada monitorização e

---

<sup>66</sup> Pesquisa na base de dados Gescor, disponível na Intranet do Município de Lisboa.

<sup>67</sup> Equipa de Projeto de Proteção de Dados Pessoais, Equipa de Projeto Para o Plano Geral de Drenagem de Lisboa, Equipa de Projeto Para Implementação da Desmaterialização e Reengenharia de Processos, Equipa de Projeto do Plano Municipal Para a Pessoa em Situação de Sem-Abrigo, Equipa de Projeto do Plano de Investimento e Financiamento do Município de Lisboa 21 @30, Projeto Qualidade da Alimentação Escolar, Projeto Missão Lisboa Europa 2020.

<sup>68</sup> Equipa de Missão de Lisboa Capital Europeia do Desporto 2021, Projeto Para a Transição dos Programas de Equipamentos Educativos, Projeto de Instalação de Equipamentos, Projeto Local Habitação e Direitos Sociais.

avaliação do desempenho, como forma de garantir a legitimação, o funcionamento e a sustentabilidade dos projetos e serviços públicos (Bouckaert e Halligan, 2007, Pollitt e Bouckaert, 2017).

Assim e para confrontar as teorias expostas com a prática da CML, efetuámos uma pesquisa aos Quadros de Avaliação e Responsabilização (QUAR) entre 2017 e 2020<sup>69</sup>, de forma a determinar a existência ou inexistência de objetivos e indicadores especialmente criados para os projetos de Orçamento Participativo e que ainda se encontravam por concluir no início desse período, ou seja, em 2017. De seguida, e para organizar esses dados, criámos doze *tabelas* (Anexo 2), uma por UO, para *registar a quantidade de objetivos ou indicadores SIADAP I*<sup>70</sup> (especialmente formulados para projetos de Orçamento Participativo), sendo que todas as tabelas estão acompanhadas de uma *tabela auxiliar* com os projetos OP<sup>71</sup> a cargo dessa UO, e que incluem indicadores como o *prazo de execução* (inscrito no portal Lisboa Participa), o *tempo de execução efetivo* ou *tempo em curso* (caso os projetos ainda se encontrem por concluir) e *desvio face ao prazo estabelecido* no portal Lisboa Participa (Anexo 2).

Da análise aos referidos QUAR apenas foi possível detetar o desenho de dois objetivos de eficácia expressamente relacionados com projetos de OP. O primeiro no Departamento de Educação, no ano de 2017, para o Projeto de OP “Passaporte Escolar +” (Anexo 2, Tabela 3) e o segundo na Direção Municipal de Ambiente, Estrutura Verde, Clima e Energia, no ano de 2018, para o Projeto de OP “Trilhos de Monsanto” (Anexo 2, Tabela 5). Projetos que ficaram concluídos no ano da inscrição dos mesmos no respetivo QUAR, certificando (até certo ponto, uma vez que se trata apenas de dois exemplos) as teorias avançadas por Bouckaert e Halligan (2007), assim como Pollitt e Bouckaert, (2017) segundo a qual a definição e partilha de objetivos, indicadores e metas acompanhados por uma cuidada monitorização e avaliação do desempenho contribui para garantir a legitimação, o funcionamento e a sustentabilidade dos projetos participativos. Contudo, esta boa prática, prevista inclusivamente na Lei do Orçamento do Estado (LOE) de 2020 para os projetos vencedores do Orçamento Participativo Portugal (OPP), de inscrição obrigatória dos objetivos<sup>72</sup> no QUAR dos organismos que têm a seu cargo projetos de orçamento participativo, não se tem verificado na CML, pois dos 72 projetos constantes nas tabelas auxiliares, apenas em 2 casos (3%) se detetou a sua inscrição nos respetivos QUAR das UO com a missão de os implementar, o que pode, por um lado, ajudar a explicar o fraco desempenho na implementação dos projetos (Graça, 2018), assim como os desvios significativos aos *prazos de execução* previstos no portal Lisboa Participa (Anexo 2, tabelas auxiliares), sendo que estes desvios se podem enquadrar naquilo que Fernandez-Martinez et al. (2020), identificaram como a criação de *expectativas inflacionadas* (ou seja os prazos estabelecidos no portal Lisboa Participa) conducente a *resultados fracos*

---

<sup>69</sup> Os QUAR a observar reportam ao período entre 2017 e 2020, na medida em que, por um lado, são as fontes disponíveis (<https://www.lisboa.pt/municipio/organizacao-municipal/gestao-e-avaliacao/siadap-servicos>) e, por outro, dizem respeito a projetos anteriores, que embora concluídos entre 2017 e 2020 ou por concluir à data do presente estudo, foram propostos e eleitos a longo de período em análise (2008 a 2019).

<sup>70</sup> SIADAP 1 – Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Serviços.

<sup>71</sup> Só inclui os projetos ainda inacabados em 2017, uma vez que os concluídos não faria sentido constarem em objetivos de execução.

<sup>72</sup> Alínea b) do n.º 1 do artigo 28º da Lei n.º 2 de 31 de março de 2020

(visíveis quer no tempo de execução efetivo, quer no tempo de execução em curso dos projetos que se mantém continuamente por concluir).

Por último, parece comprovar-se também a *carência de soluções matriciais assim como hierárquicas com fixação de objetivos*, o que pode apontar, juntamente com a *ausência de uma participação cidadã alargada a todos os subprocessos*, verificada no subcapítulo anterior, para alguns sinais de frágil sustentabilidade do Processo de OP, sinais estes que em certo modo vão sendo dados, nomeadamente através de uma tendência observável para uma certa descontinuação do processo<sup>73</sup>, de redução de temas<sup>74</sup>, de redução de verbas<sup>75</sup> e de exclusão de atores<sup>76</sup>, (Sintomer e Ganuza, 2011; Fernandez-Martinez et al.; 2020, Cabannes, 2020; e Allegretti e Dias, 2020).

#### **4.6. Propostas de Melhoria**

Após a análise dos resultados e em conformidade com o enquadramento teórico inicial, julgamos estar em condições de propor várias medidas de inovação, ao longo do ciclo de gestão, acompanhadas por algumas medidas de âmbito jurídico, no sentido de atualizar ou rever a Carta de Princípios do Orçamento Participativo de Lisboa, consubstanciando assim, a gestão na Lei, aqui entendida em sentido amplo, como é atributo dos modelos de administração pública de matriz continental (*Rechtsstaat*).

##### **4.6.1. Medidas ao longo do ciclo de gestão**

###### *a) Fase de Planeamento (Plan)*

*Medida 1 – Assembleias participativas preparatórias* (presenciais), *destinadas a debater propostas de melhoria às Normas OP* (Rowe e Frewer, 2005; Cabannes, 2020). Dirigidas ou convidando atores habitualmente sub-representados (Graça, 2017; Cabannes, 2020; Serrano et al. 2021), idosos, imigrantes, jovens, etc. Dinamizadas por técnicos especializados da CML e JF a atuar como facilitadores e cooperantes na produção ou coprodução (Thomas, 2013; Denhardt e Denhardt, 2015), de propostas normativas para o OP e, em simultâneo, como agentes para a educação cívica ou para a cidadania (Schachter, 2015; Carapeto e Fonseca, 2014). Como objetivos desta medida apontam-se a educação para a cidadania (Schachter, 2015; Carapeto e Fonseca, 2014), a inclusão e o reforço da sustentabilidade do próprio Processo de OP, enquanto processo onde os cidadãos estão efetivamente no centro, nesta fase de planeamento, em que as suas opiniões contam para os processos de tomada de decisão.

###### *b) Fase de Decisão (Do)*

---

<sup>73</sup> Em 2018 o processo atrasou-se na sua fase de decisão, acabando por cobrir o período de tempo de dois ciclos, 2018 e 2019, e em 2020 não se realizou OP, embora com a justificação da pandemia resultante do Covid-19.

<sup>74</sup> Em 2021 o OP é apenas dedicado às questões da sustentabilidade ambiental e do desporto, com a justificação que em 2020 Lisboa foi a Capital Verde Europeia e em 2021 a Capital Europeia do Desporto.

<sup>75</sup> Em 2012 o montante do OP passou de 5 milhões de euros para 2,5 milhões em termos brutos, com a justificação do impacto da crise financeira de 2010 no orçamento total do município.

<sup>76</sup> Em 2020 chegou a ser efetuada uma proposta uma edição do OP, com o envolvimento apenas de jovens.

*Medida 2 – Consultas Públicas para as Normas OP*, após a aprovação em Sessão de Câmara. Em ambiente online e dirigida a todos os munícipes. A consulta pública, apesar de ser um processo longe da perfeição (Peters, 2001) e de apresentar, em regra, uma escassa participação (Batalhão, 2017; Graça, 2018) pode, neste caso, reforçar a natureza democrática do processo, ajudando a melhorar a qualidade das normas de OP. Por outro lado, estando as consultas públicas, previstas na legislação portuguesa para qualquer procedimento de natureza legislativa ou regulamentar, dificilmente se compreende que a mesma não esteja prevista num subprocesso de elaboração de normas para um macroprocesso participativo, por excelência, como é o caso do OP. Como objetivos desta medida apontam-se um reforço da participação e da própria sustentabilidade do processo OP, enquanto processo democrático.

*Medida 3 – Assembleias Participativas para desenho e aprovação de propostas OP* (presenciais), dirigida a atores habitualmente excluídos (modelo idêntico à Medida 1). Como este subprocesso já está no ADN, nas competências e experiência da equipa da participação, propõem-se também ensaios de carácter inovador, combinando a realização de Assembleias Participativas com *Focus Groups* (Rowe e Frewer, 2005) a realizar em bairros ou zonas de intervenção prioritária (Lerner, 2014), em fins de semana ou em período pós laboral (Lerner, 2014), com recurso a sorteio (Hong, 2015) e com um sistema de incentivos financeiros (Lightbody, 2017) idêntico em termos remuneratórios, por exemplo, ao recrutamento de cidadãos para as mesas de voto nos processos eleitorais. Como objetivos desta medida apontam-se os mesmos que foram identificados para a Medida 1, i.e., o reforço da sustentabilidade do processo de OP, a educação para a cidadania e a inclusão, mas trazendo agora novos cidadãos, aqueles que participam pela primeira vez (Gilman, 2016), aqueles que olham para a participação como uma *ideia irrealista* e luxuosa (Roberts, 2004 *apud* Grant 1994 e King et al 1998), uma vez que para além da falta de competências, de dinheiro e de tempo necessários para despender com um processo participativo, estão demasiadamente ocupados com as suas preocupações diárias.

*Medida 4 – Mesas de Voto* do OP presenciais em locais onde circulam as pessoas menos representadas nos processos participativos como supermercados locais e étnicos, estações de autocarro, metro e de comboio que servem bairros mais periféricos ou em lojas e cafés nos bairros e zonas de intervenção prioritária (Lerner, 2014). Como objetivos desta medida apontam-se um reforço da participação no momento da votação, da tomada de consciência por parte de grupos mais excluídos da existência do processo de OP, reforçando a sua natureza de processo inclusivo e democrático.

*c) Fase de Execução (Do)*

*Medida 5 – Incluir a Execução dos Projetos OP nos QUAR*, para o ano seguinte à sua eleição (propor deliberação à CML), das UO especializadas que têm a incumbência de os implementar (Bouckaert e Halligan, 2007, Pollitt e Bouckaert, 2017).

Ou, em alternativa:

*Medida 5 (Plano B) – Criar uma Equipa de Projeto para a Execução ou Implementação dos projetos de OP* (propor deliberação à CML), com conhecimento especializado nas áreas da gestão de projetos,

participação cidadã, contratação<sup>77</sup> pública, financeira, prestação de contas e nas diferentes áreas ou pelouros de atuação da administração local (Ambiente e Espaços Verdes, Mobilidade, Urbanismo, Educação, Cultura, etc.), com objetivos específicos e poderes de decisão (Osborne e Plastrik, 2000; Peters, 2001; Nalbandian, 2015 e Frederickson, 2015).

Como objetivo destas medidas procura-se melhorar a taxa de execução física e financeira, a eficácia e a eficiência do processo de OP, sobretudo no seu ciclo de execução, reforçando assim a sua sustentabilidade.

*d) Fase de Controlo (Check)*

*Medida 6* - Estabilizar um amplo Sistema de Medidas e Indicadores<sup>78</sup> de Monitorização do Desempenho<sup>79</sup> (Bouckaert e Halligan, 2007), para melhorar a qualidade do controlo ao longo de todo ciclo, estabelecendo uma periodicidade mensal de atualização dos mapas de medidas e indicadores e garantir a sua divulgação no portal Lisboa Participa. Como objetivos desta medida pretende-se reforçar a sustentabilidade, a legitimação e o funcionamento do processo, contribuindo também para uma maior transparência e prestação de contas, como estabelece a Carta de Princípios do OP.

*e) Fase de Avaliação (Act)*

*Medida 7* – Criar e disponibilizar um questionário de satisfação online, relativo a todos os subprocessos de OP (24h/7) que permita uma avaliação (Bouckaert e Halligan, 2008) acessível a todos os municípios.

*Medida 8* – Efetuar uma avaliação relativa a todos os subprocessos OP, interna e com periodicidade anual, por questionário, ao conjunto dos funcionários (Peters, 2001 e Roberts, 2004) do município e das freguesias a dois níveis, funcionários envolvidos e não envolvidos no Processo de OP.

*Medida 9* – Efetuar uma avaliação de satisfação individualmente por projeto<sup>80</sup> destinada à comunidade de identidade ou geográfica mais próxima dos projetos vencedores (um a um), após a sua conclusão e inauguração, com uma periodicidade anual.

*Medida 10* – Apresentar os planos de Monitorização (lista de medidas e indicadores de desempenho) e de Avaliação (questionários) em assembleias participativas para sugestões de melhoria e propor a Constituição de uma Comissão de Monitorização e Avaliação do Orçamento Participativo dirigida por um grupo de cidadãos e/ou por entidades da Sociedade Civil (Carapeto e Fonseca, 2014; Cabannes, 2020).

---

<sup>77</sup> Esta medida alternativa, face à atual limitação jurídica de um máximo de 8 equipas, pode ser de difícil exequibilidade.

<sup>78</sup> Medidas e indicadores para os subprocessos de planeamento, decisão e execução, assim como, uma série de indicadores para resultados e impactos esperados por tipologia de projeto.

<sup>79</sup> Projeto atualmente em curso na Divisão de Participação.

<sup>80</sup> Esta medida poderá retirar alguma concentração da avaliação nos resultados ou outputs (e.g. projetos concluídos) a favor dos impactos ou *outcomes* (e.g. satisfação da comunidade com os projetos).

Como objetivos destas medidas aponta-se para um reforço do sistema de melhoria contínua e da sustentabilidade processo quer por via da participação interna dos funcionários públicos (Peters, 2001 e Roberts, 2004), quer por via da participação cidadã ou democrática.

Por último e, em termos gerais, estas 10 medidas apresentam-se sempre como sendo de carácter evolutivo ou incremental, apostando claramente numa lógica de melhoria contínua, e não numa lógica de mudança disruptiva (Sintomer e Ganuza, 2011; Ganuza e Francés 2012; Allegretti, 2014; Allegretti e Dias, 2020; Cabannes, 2020; Denhardt e Denhardt, 2015; Carapeto e Fonseca, 2014). Assim, não se propõe o fim da participação online, quer nas fases de apresentação de propostas ou de votação, mas antes uma aposta forte no presencial, monitorizando a tempo inteiro a tendência de apropriação do processo pelos suspeitos do costume (Lerner, 2014), e pelos atores normalmente sobre-representados, corrigindo estes desvios, mediante um sistema de medidas indicadores (Medida 6) que monitorizem não apenas o número de propostas apresentadas pelos atores sub e sobre-representados, mas também, a igualdade de oportunidades nos processos ou ações de campanha e sensibilização da comunidade para a votação num projeto específico, que não são as mesmas quando temos por trás de um projeto um presidente de junta de freguesia, um simples cidadão, ou um beneficiário de prestações sociais e morador num bairro de intervenção prioritário.

#### **4.6.2. Medidas de âmbito jurídico**

Para legitimar as medidas de gestão acima propostas, sugere-se também, em primeiro lugar inscrever na sua base jurídica: (1) a *Inclusão, i.e., a remoção de obstáculos à participação, nos princípios estruturantes do Orçamento Participativo de Lisboa*, (2) um *princípio de participação cidadã alargada a todos os subprocessos de OP*, assim como, (3) *o dever de inscrição dos projetos de OP no Plano de Atividades anual e no QUAR dos serviços encarregados de o implementar, sem prejuízo da criação de equipas de projeto ou de outros mecanismos flexíveis em equipas multidisciplinares*. A incorporação jurídica destas medidas pode suceder quer por via de uma proposta de revisão da Carta de Princípios do Orçamento Participativo, quer por via de uma proposta de novo Regulamento para a Participação<sup>81</sup>.

Por último, sugere-se ainda a introdução de uma cláusula aos Contratos de Delegação de Competências (CDC) que estabeleça a obrigatoriedade de inclusão dos Projetos de Orçamento Participativo delegados, nos objetivos previstos nos QUAR das juntas de freguesia.

---

<sup>81</sup> Projeto atualmente em Curso na Divisão de Participação (DP).

## Conclusões

Em jeito de síntese final podemos começar por afirmar que o Orçamento Participativo de Lisboa ainda se enquadra num modelo administrativo tradicional, com forte permanência de uma burocracia lenta e pesada, com hierarquias relativamente rígidas, muito enraizado na sua cultura organizacional e administrativa. Por outro lado, as suas características também se enquadram na tipologia europeia destes processos, dando claro pendor à concretização de objetivos de aprofundamento da democracia, de promoção da participação, de aumento da confiança entre os políticos eleitos, instituições e os cidadãos e de melhorar a transparência da atividade da autarquia deixando, por conseguinte, para segundo plano questões como a inclusão de grupos normalmente excluídos ou sub-representados. Em termos de desenho do processo, mostra também uma clara tendência para um elevado controlo a partir do interior da organização, e dentro da organização num sentido *top-down*, ainda com reduzido envolvimento cidadão na maioria dos subprocessos que o compõem.

Assim, o OP de Lisboa é concretizado através de um processo que ainda não adotou plenamente os caminhos sugeridos pelos diversos modelos da administração pública, quer os de pendor reformista marcadamente gestonária baseados numa lógica de mercado (*New Public Management*), quer os de carácter mais participativo como o (*New Public Service*, *New Weberian State* ou a *New Public Governance*), na medida em que ambos os modelos, o gestonário e o participativo, sugerem para os processos participativos, formas de gestão baseadas num nivelamento da hierarquia, mediante sistemas matriciais, designadamente através de equipas de projeto multidisciplinares, com rápida capacidade de resposta e elevado poder de decisão. Sendo que os modelos participativos, também sugerem e como alternativa, dentro do modelo hierárquico, uma operacionalização eficaz dos processos participativos mediante uma definição e partilha de objetivos, indicadores e metas, acompanhados por uma cuidada monitorização e avaliação do desempenho, como forma de garantir a legitimação, o funcionamento e a sustentabilidade do processo.

Como principais conclusões a retirar deste projeto podemos destacar que:

O Orçamento Participativo de Lisboa é menos representado em termos de idosos, pessoas com menor grau de ensino e ainda por pessoas do sexo feminino (ainda que a sub-representação nesta última variável seja ligeira). Esta realidade manifestou-se praticamente em todos os ciclos do Orçamento Participativo de Lisboa, exceto pontualmente, naqueles em que se puseram em prática medidas de inclusão.

A maioria dos projetos vencedores não beneficia nem visa beneficiar, grupos mais excluídos ou sub-representados, mas que, ainda assim, é possível detetar o desenvolvimento de um conjunto apreciável de projetos em que os proponentes orientam as suas propostas para um impacto de inclusão destes atores (ou de parte destes atores) na comunidade.

A maioria dos subprocessos do Orçamento Participativo de Lisboa ainda não contempla uma participação democrática que confira aos cidadãos um controlo e uma centralidade nos seus diversos ciclos de gestão e que, nessa medida, sirvam de suporte à sua sustentabilidade.

A carência de soluções matriciais assim como hierárquicas com fixação de objetivos pode apontar para alguns sinais de frágil sustentabilidade do Orçamento Participativo de Lisboa.

Em relação, à *pergunta de investigação* que, como vimos, consiste em saber se os grupos ou atores mais excluídos e em regra sub-representados estão envolvidos, se são beneficiários ou se o processo de Orçamento Participativo de Lisboa não lhes consegue dar voz, podemos afirmar que o Orçamento Participativo de Lisboa, tal como a maioria dos processos de orçamento participativo europeus, que não preveem normas ou medidas de discriminação positiva, acaba por, em regra, *apenas envolver pontualmente, ou beneficiar em menor escala, os atores mais excluídos ou em regra sub-representados*.

Para mitigar as tendências aqui observadas, efetuámos também uma série de propostas ou medidas com o objetivo de inovar e trazer ao Orçamento Participativo de Lisboa um novo impulso de reforma incremental que lhe forneça um maior grau de eficácia, eficiência, qualidade, sustentabilidade, participação e inclusão. Propostas que incluem mecanismos de convite à participação a grupos normalmente excluídos. Propostas que visam alargar a participação cidadã às fases de planeamento, monitorização e avaliação do processo. Ou propostas que pretendam conferir uma maior eficácia e eficiência à execução do orçamento participativo, contribuindo dessa forma para a sua sustentabilidade.

Por fim, resta-nos mencionar que neste trabalho detetámos diversas *limitações*, a maioria das quais enumeradas no capítulo metodológico, contudo falta-nos referir uma, porventura a mais relevante, e que se consubstancia na falta de uma abordagem à participação inclusiva em ambiente digital, abordagem essa que reveste uma maior importância tendo em atenção que este trabalho foi efetuado em tempos de pandemia provocada pela Covid-19, fenómeno que desencadeou a suspensão de muitas formas de participação pública, nomeadamente da sua componente presencial, causando impactos negativos no acesso a pessoas mais desfavorecidas ou sub-representadas pelo que, como *sugestões para investigações futuras*, gostaríamos de deixar aqui assinalada a possibilidade de um estudo na área da participação digital inclusiva ou, na linha deste trabalho, de um orçamento participativo digital inclusivo.

## Bibliografia

- Abers, R. (1998). From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil. *Politics and Society* 26(4): 511–37.
- Allegretti, G. (2014). Paying attention to the participants' perceptions in order to trigger a virtuous circle. In *Hope for Democracy: 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*. In Loco.
- Allegretti G. & Copello K. (2018). Winding around money issues: What's new in PB and which windows of opportunity are being opened. in N. Dias (Ed.), *Hope for Democracy: 30 years of Participatory Budgeting Worldwide*. Oficina.org
- Allegretti, G., & Dias, N. (2020). How to manage and reimagine Participatory Budgeting in COVID and post-COVID era? Evidences from a mutual learning space for Portuguese local authorities. *Les Budgets Participatifs En 2020: La Participation sans Démocratie? Journée d'études - 23/24 November 2020*, Paris [Unpublished].
- Anduiza Perea, E., Crespo Martines, I., & Méndez Lago, M. (2009). *Metodología de la Ciencia Política*. CIS – Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Arnstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*. 35(4): 947-52.
- Asensio, M. (2011). La Participación Pública y la Innovación Social en la Elaboración de Políticas Públicas. *XVI Congreso Internacional Del CLAD*, Asunción.
- Baiocchi, G. 2001. Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory. *Politics and Society* 29(1): 43–72.
- Batalhão, C. (2017). *Novo Código de Procedimento Administrativo: notas práticas e jurisprudência*. Porto Editora.
- Beuermann, D. W., & Amelina, M. (2018). Does participatory budgeting improve decentralized public service delivery? Experimental evidence from rural Russia. *Economics of Governance*, 19(4), 339–379.
- Bhatta, G. (2015). *International Dictionary of Public Management and Governance*. Routledge.
- Bouckaert, G., & Halligan, J. (2008). *Managing Performance: International Comparisons*. Routledge.
- Box, R. C. (1998). *Citizen Governance: Leading American Communities into the 21st Century*. Sage.
- Brahimllari, E. (2019). *Multi-Layered Participatory Budgeting: The case of low-income neighborhoods in Paris*. FrancoAngeli.
- Cabannes, Y., & Lipietz, B. (2018). Revisiting the democratic promise of participatory budgeting in light of competing political, good governance and technocratic logics. *Environment and Urbanization*, 30(1), 67–84.

- Cabannes, Y. (2020). *Participatory Budgeting contributions to leave no one behind and no place behind: Lessons from the past three decades: Final draft 3*. UN Habitat [Working Paper, Unpublished].
- Carapeto, C., & Fonseca, F. (2014). *Administração Pública: Modernização, Qualidade e Inovação*. Sílabo.
- Castles, S., & Schierup, C. (2012). Migration and ethnic minorities. In F. G. Castles, S. Leibfried, & J. Lewis (Eds.), *The Oxford Handbook of the Welfare State* (p. 876). Oxford University Press.
- Caupers, J., & Eiró, V. (2016). *Introdução ao Direito Administrativo*. Âncora.
- Cleveland, H. (1979). *Renewing the boundless resource*. The American Association of State Colleges and Universities.
- Cleveland, H. (1985). The Twilight of Hierarchy: Speculations on the Global Information Society. *Public Administration Review* 45(1): 185–95.
- Cuesta, M., Font, J., Ganuza, E., Gomes, B., & Pasadas, S. (2008). *Encuesta deliberativa*. CIS – Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Dahl, R. (1956). *A Preface to Democratic Theory*. University of Chicago Press.
- DeLeon, L. (2005). Public Management, Democracy and Politics. In *The Oxford Handbook of Public Management*. University Press.
- Deming, W. E. (1988). *Out of the crisis: quality, productivity, and competitive position*. Cambridge University Press.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2015). The New Public Service: Serving Rather than Steering. In N. C. Roberts (Ed.), *The Age of Direct Citizen Participation*. Routledge.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2015a). *The New Public Service: serving, not steering*. Routledge.
- Dias, N. (2014). Twenty-Five Years of Participatory of Participatory Budgets in the World: A new social and political. In N. Dias (Ed.), *Hope for Democracy: Twenty-Five Years of Participatory Democracy Worldwide*. In Loco.
- Dias, N., Enriquez, S., & Júlio, S. (2019). Participatory budgeting worldwide: between asymmetrical expansions and identity shifts. In N. Dias & S. Júlio (Eds.), *The participatory budgeting world atlas*. Oficina.
- Dryzek, J. S. (1996). Political Inclusion and the Dynamics of Democratization. *American Political Science Review*, 90(3): 475–487.
- Falanga, R. (2018). Critical trends of citizen participation in policymaking. Insights from Portugal. *Changing Societies: Legacies and Challenges*. 2: 295–318.
- Falanga, R., & Ferrão, J. (2021). The evaluation of citizen participation in policymaking: Insights from Portugal. *Evaluation and Program Planning*, 84: 1 – 15.
- Feldman, M. S., & Khademian, A. M. (2007). The Role of the Public Manager in Inclusion: Creating Communities of Participation. *Governance* 20(2): 305–24.

- Fernández-Martínez, J. L., García-Espín, P., & Jiménez-Sánchez, M. (2020). Participatory Frustration: The Unintended Cultural Effect of Local Democratic Innovations. *Administration and Society*, 52(5), 718–748.
- Ferraz, D., & Alexandre, H. (2008). Que espaço para uma cidadania ativa e participativa no contexto das reformas da administração pública em Portugal. *6º Congresso Nacional de Administração Pública*, INA, Lisboa.
- Fishkin, J. S. (1991). *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*. Yale University Press.
- Frederickson, G. (2015). The Recovery of Civism in Public Administration. In N. C. Roberts (Ed.), *The Age of Direct Citizen Participation*. Routledge.
- Ganuza, E., & Francés, F. (2012). *El círculo virtuoso de la democracia: los presupuestos participativos a debate*. CIS – Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Ganuza, E., & Baiocchi, G. (2014). Beyond the line: the participatory budget as an instrument. In N. Dias (Ed.), *Hope for Democracy: Twenty-Five Years of Participatory Democracy Worldwide*. In Loco.
- Garcia, A., Pinto, E., & Fonseca, J. (2018). Comentários à Lei N.º 75/2013. Rei dos Livros.
- Gidron, B., Kramer, R., & Salamon, E. (1992). *Government and the third sector: Emerging relationships in welfare states*. Jossey-Bass.
- Gillman, H. R. (2016). *Democracy reinvented: participatory budgeting and civic innovation in America*. Ash Center for Democratic Governance and Innovation.
- Godwin, M. L. (2018). Studying Participatory Budgeting. *State and Local Government Review*, 50(2): 132–144.
- Goldfrank, B. (2007). Lessons from Latin American experience in participatory budgeting. In A. Shah (Ed.), *Participatory Budgeting*. World Bank.
- Graça, M. (2018). *Participação Pública: mecanismos e práticas no contexto da Administração Pública e o Caso do Orçamento Participativo de Lisboa*. ISCTE - IUL.
- Grant, J. (1994). *The Drama of Democracy: Contention and Dispute in Community Planning*. University of Toronto Press.
- Habermas, J. (1984). *The Theory of Communicative Action I: Lifeworld and System*. Beacon.
- Hirschman, A.O. (1970). *Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states*. Harvard University Press.
- Hong, S. (2015). Citizen Participation in Budgeting: A Trade-Off between Knowledge and Inclusiveness? *Public Administration Review*, 75(4), 572–582.
- Ibarra, P. (2007). Participación y poder: de la legitimación al conflicto. In I. Gurrutxaga, I., P. Ibarra Eds.), *Democracia Participativa y Desarrollo Humano*. Dickinson.
- King, C. S. & Stivers, C. (1998). *Government in Us: Public Administration in an Anti-Government Era*. Sage Publications.

- Knight, J. & Johnson, J. (1997). What sort of equality does deliberative democracy require? In J. Bohman & W. Rehg (Eds.) *Deliberative Democracy*. MIT Press.
- Lerner, J. (2014). *Everyone counts: could "Participatory Budgeting" change Democracy?* Cornell University Press.
- Lewis, N., & Birkinshaw, P. (1993). *When Citizens Complain: Reforming Justice and Administration*. Open University Press.
- Linder, S. H., & Peters, B. G. (1987). A Design Perspective on Policy Implementation: The Fallacies of Misplaced Prescription. *Policy Studies Review*, 6(3): 459–475.
- Lightbody, R. (2017). *Hard to reach or easy to ignore? Promoting equality in community engagement*. What Works Scotland.
- Luhmann, N. (1990). *Political Theory in the Welfare State*. De Gruyter.
- Lynn, L. E. (2006). *Public management: old and new*. Routledge.
- Majone, G. (1989). *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. Yale University Press.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1995). *Democratic Governance*. Free Press.
- Madeira, C. (2009). *A Cidadania Activa, a Modernização e a Descentralização no Município de Lisboa: O Orçamento Participativo*. ISCTE - IUL.
- Miller, S. A., Hildreth, R. W., & Stewart, L. S. M. (2019). The Modes of Participation: A Revised Frame for Identifying and Analyzing Participatory Budgeting Practices. *Administration and Society*, 51(8), 1254–1281.
- Moynihan, D. P. (2007). Citizen Participation in Budgeting: Prospects for Developing Countries. In Shah, A. (Ed.), *Participatory Budgeting*. World Bank.
- Nalbandian, John. (2015). Facilitating Community, Enabling Democracy: New Roles for Local Government Managers. In N. C. Roberts (Ed.), *The Age of Direct Citizen Participation*. Routledge.
- Neshkova, M. I. (2014). Does Agency Autonomy Foster Public Participation? *Public Administration Review* 74(1): 64–74.
- NESTA (2011). Creative Councils, Imagining the role of local government. In Nylen, W. R. (Ed.), *Participatory Democracy versus Elitist Democracy: Lessons from Brazil*. Palgrave Macmillan.
- Orloff, A. S. (2012). Gender. In F. G. Castles, S. Leibfried, & J. Lewis (Eds.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford University Press.
- Osborne D., & Plastrik, P. (2000) – *The reinventor's fieldbook: tools for transforming your government*. Jossey-Bass
- Parmenter, D. (2012). *Key Performance Indicators for Government and Non Profit Agencies*. Wiley.
- Peters, B. G. (2001). *The Future of Governing* (2th ed.). University Press of Kansas.
- Phillips, A. (1996). *The politics of presence*. Oxford University Press.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform: a Comparative Analysis - Into the Age of Austerity* (4 th). Oxford University Press.

- Racine, D. P. (1995). The welfare state, citizens, and immersed civil servants. *Administration & Society*, 26(4), 434–463.
- Rossmann, D., & Shanahan, E. A. (2012). Defining and Achieving Normative Democratic Values in Participatory Budgeting Processes. *Public Administration Review* 72(1): 56–66.
- Roberts, N. C. (2004). Public Deliberation in an Age of Direct Citizen Participation. *American Review of Public Administration* 34(4): 315–53.
- Rowe, G., & Frewer, L. J. (2005). A typology of public engagement mechanisms. *Science Technology and Human Values*, 30(2), 251–290.
- Santos, B. S. (1998). Participatory Budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy. *Politics and Society*, 26(4), 461–510.
- Schachter, H. L. (2015). Reinventing government or reinventing ourselves: two models for improving government performance. In N. C. Roberts (Ed.), *The Age of Direct Citizen Participation*. Routledge.
- Serrano, T., Júlio, S., Dias, N., & Cardita, R. (2021). *A inclusão de grupos sub-representados nos processos participativos*. Oficina.
- Sintomer, Y., & Ganuza, E. (2011). *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos en Europa*. Transnational Institute.
- Sintomer, Y. (2014). Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting. In *Hope for Democracy: 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*. In Loco.
- Thomas, J. C. (2013). Citizen, customer, partner: Rethinking the place of the public in public management. *Public Administration Review*, 73(6), 786–796.
- Truman, D. B. (1951). *The governmental process; political interests and public opinion*. Knopf.
- United Nations (2000). What is Good Governance? *United Nations (Economic and Social Commission for Asia and the Pacific) and India*. 69–70. <https://doi.org/10.18356/d4072237-en-fr>
- Wampler, B. (2007). *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*. Pennsylvania State University Press.
- Vigoda, E. (2002). From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration. *Public Administration Review* 62(5): 527–40.



## ANEXO 1

Ano	Projeto	Área Temática	Output	Grupo Sub-representado identificado como beneficiário preferencial ou maioritário
2008	Espaço Verde e Parque Infantil na Quinta dos Barrros	Estrutura Verde, Ambiente e Energia	Espaço Verde	Crianças
2008	Parque Urbano do Rio Seco	Estrutura Verde, Ambiente e Energia	Espaço Verde	
2008	Acessibilidades para bicicletas	Infraestruturas Viárias, Mobilidade	Infra-estrutura física	
2008	Construção de Pistas Cicláveis	Infraestruturas Viárias, Mobilidade	Infra-estrutura física	
2008	Corredor Verde	Infraestruturas Viárias, Mobilidade	Infra-estrutura física	
2009	Praça João Bosco	Estrutura Verde, Ambiente e Energia	Espaço Verde	Crianças
2009	Recuperação e Beneficiação Escola EB1 Manuel Teixeira Gomes	Educação	Requalificação	Crianças
2009	3ª Fase da Construção do Canil/Gatil Municipal em Monsanto	Estrutura Verde, Ambiente e Energia	Infra-estrutura física	
2009	Qualificação do Largo do Correto	Estrutura Verde, Ambiente e Energia	Espaço Verde	
2009	Sistemas de Iluminação sustentável da via pública - Bairro da	Estrutura Verde, Ambiente e Energia	Infra-estrutura física	
2009	Festival de Net audio de Lisboa	Cultura	Atividade	
2009	Pop Up Lisboa 2010	Cultura	Atividade	
2009	Centro Local de Base Local - Cinema Europa	Cultura	Equipamento	
2009	Incubadora de empresas	Economia e Inovação	Equipamento	
2009	Reforço da limpeza de cartazes/grafitis nos bairros históricos	Higiene Urbana	Atividade	
2009	Alargamento das faixas Bus, permitindo a circulação de bicicl	Infraestruturas Viárias, Mobilidade	Infra-estrutura física	
2009	Melhoria das condições da tomada e largada de passageiros	Infraestruturas Viárias, Mobilidade	Infra-estrutura física	
2010	Quinta do Bom Nome	Estrutura Verde, Ambiente e Energia	Espaço Verde	Crianças
2010	Centro de Atividades Intergeneracionais - Quinta da Bela Flor	Direitos Sociais	Equipamento	Idosos
2010	Casa destinada a Mães (Pós-parto)	Direitos Sociais	Equipamento	Mães
2010	Parque Urbano do Rio Seco 3ª Fase	Estrutura Verde, Ambiente e Energia	Espaço Verde	
2010	Requalificação da Envolvente da Igreja de Santa Clara (Marvil	Estrutura Verde, Ambiente e Energia	Espaço Verde	
2010	Requalificação e Cobertura do Espaço Desportivo existente no	Desporto	Requalificação	
2010	Criação dum Campo de Rugby Municipal na cidade de Lisboa	Desporto	Infra-estrutura física	
2011	Alameda da Cidade Universitária	Estrutura Verde, Ambiente e Energia	Espaço Verde	
2011	Implementação da Parque Urbano do Rio Seco - 4ª Fase	Estrutura Verde, Ambiente e Energia	Espaço Verde	
2011	Parque Urbano do Vale da Ameixoeira - 1ª Fase	Estrutura Verde, Ambiente e Energia	Espaço Verde	
2011	Há vida na Mouraria	Habituação e Desenvolvimento Local	Atividade	
2011	Construção de Parque de Estacionamento na Freguesia de Ben	Infraestruturas Viárias, Mobilidade	Infra-estrutura física	

Ano	Projeto	Área Temática	Output	Grupo Sub-representado identificado como beneficiário preferencial ou maioritário
2012	Parque Infantil da Quinta da Luz	Estrutura Verde, Ambiente e Energia	Espaço Verde	Crianças
2012	Passaporte escolar +	Educação	Atividade	Crianças
2012	Lisboa Acessível	Infraestruturas Viárias, Mobilidade	Infra-estrutura física	Pessoas com mobilidade re
2012	Monumento a José Afonso	Cultura	Obra artística em espaço público	
2012	O Passeio da Amália	Cultura	Obra artística em espaço público	
2012	Campos de basquetebol de rua na frente ribeirinha	Desporto	Infra-estrutura física	
2012	Parede de escallada no Vale do Silêncio	Desporto	Infra-estrutura física	
2012	Rocódromo indoor	Desporto	Infra-estrutura física	
2012	A Casa da Mobilidade da Mouraria	Direitos Sociais	Equipamento	
2012	Centro de Inovação da Mouraria	Economia e Inovação	Equipamento	
2012	Requalificação integrada do Largo da Graça e Rua Voz do Oper	Reabilitação Urbana e Espaço Público	Infra-estrutura física	
2012	Requalificação de via pública	Infraestruturas Viárias, Mobilidade	Requalificação	
2012	Estudo de ordenamento viário da Rua de Campolide	Infraestruturas Viárias, Mobilidade	Estudo	
2012	Lisboa WiFi	Modernização Administrativa	Infra-estrutura tecnológica	
2012	Aplicações para Smartphones	Modernização Administrativa	Infra-estrutura tecnológica	
2013	Implementação de Parque Infantil na Quinta das Camareiras	Estrutura Verde, Ambiente e Energia	Espaço Verde	Crianças
2013	Implementação de Parque Infantil na Rua D. João Castro / Tra	Estrutura Verde, Ambiente e Energia	Espaço Verde	Crianças
2013	Com Arte	Cultura	Atividade	Crianças
2013	Banco de Manuais da Cidade	Educação	Atividade	Crianças, Adolescentes
2013	Lata 65: workshop de arte urbana para a população idosa	Cultura	Atividade	Idosos
2013	Mobilidade para Todos em Benfca	Infraestruturas Viárias, Mobilidade	Infra-estrutura física	Pessoas com mobilidade re
2013	Campanha para promoção da adoção de animais	Estrutura Verde, Ambiente e Energia	Atividade	
2013	Reabilitação da Rua Eduardo Malta Instalação de mobiliário	Estrutura Verde, Ambiente e Energia	Espaço Verde	
2013	Jardim Botânico de Lisboa, Proteger, Valorizar e Promover	Estrutura Verde, Ambiente e Energia	Requalificação	
2013	Estátua de Cosme Damião	Cultura	Obra artística em espaço público	
2013	Estátua de D. Nuno Álvares Pereira	Cultura	Obra artística em espaço público	
2013	Juntos, vamos caminhar e correr pela cidade de Lisboa	Desporto	Atividade	
2013	Pátio Ambulante	Economia e Inovação	Atividade	
2013	Na volta, cá te espero	Economia e Inovação	Equipamento	

Ano	Projeto	Área Temática	Output	Grupo Sub-representado identificado como beneficiário preferencial ou maioritário
2013	Escadas Amigas das Bicicletas	Infraestruturas Viárias, Mobilidade	Infra-estrutura física	
2013	WiFi de acesso público na cidade	Modernização Administrativa	Infra-estrutura tecnológica	
2014	Requalificação do espaço exterior da Escola Básica Alta de Lisboa	Educação	Requalificação	Crianças
2014	Formação Programação Lisboa Desemprego Zero	Educação	Atividade	Desempregados
2014	Alterança de Materiais na Calçada	Infraestruturas Viárias, Mobilidade	Infra-estrutura física	Pessoas com mobilidade reduzida
2014	Implementação de Pomar na Quinta dos Lizazes	Estrutura Verde, Ambiente e Energia	Espaço Verde	
2014	Trilhos de Monsanto	Estrutura Verde, Ambiente e Energia	Espaço Verde	
2014	Pela Arte de S. Cristovão	Cultura	Atividade	
2014	Intervenção de Arte Urbana na Rua Adriano Correia de Oliveira	Cultura	Obra artística em espaço público	
2014	Requalificação do Mercado de Alvalade Sul (Levante)	Economia e Inovação	Requalificação	
2014	Mobilidade Ciclável	Infraestruturas Viárias, Mobilidade	Infra-estrutura física	
2014	Mobilidade Suave no centro da Cidade	Infraestruturas Viárias, Mobilidade	Infra-estrutura física	
2014	Ulisboa em Bicicleta	Infraestruturas Viárias, Mobilidade	Infra-estrutura física	
2014	Requalificação Azinhaga das Carmelitas	Infraestruturas Viárias, Mobilidade	Requalificação	
2014	Aplicação Mobile A nossa Lisboa	Modernização Administrativa	Infra-estrutura tecnológica	
2015	A brincar também se aprende - Requalificação dos recreios	Educação	Requalificação	Crianças
2015	Pela Mobilidade e Acessibilidade Pedonal em Campolide	Infraestruturas Viárias, Mobilidade	Infra-estrutura física	Pessoas com mobilidade reduzida
2015	Criação de Abrigos refúgio para Gatos de Rua	Estrutura Verde, Ambiente e Energia	Infra-estrutura física	
2015	Queimador velas Igreja Santo António	Estrutura Verde, Ambiente e Energia	Aquisição de bem	
2015	Espaços Verdes do bairro da Liberdade	Estrutura Verde, Ambiente e Energia	Espaço Verde	
2015	Carnide, somos nós!	Cultura	Equipamento	
2015	Roteiro do Património da Zona oriental de Lisboa	Cultura	Estudo	
2015	Parque Calisténico	Desporto	Infra-estrutura física	
2015	Caminhadas e corridas para todos	Desporto	Infra-estrutura física	
2015	EU LX - Cidade em Movimento	Desporto	Requalificação	
2015	Melhorar o Espaço Fazeres do Beato	Educação	Requalificação	
2015	Pombal Contracetivo	Higiene Urbana	Infra-estrutura física	
2015	Uma Rua para Todos	Infraestruturas Viárias, Mobilidade	Requalificação	
2015	Melhoria da mobilidade na Av. Cidade de Praga	Infraestruturas Viárias, Mobilidade	Requalificação	

Ano	Projeto	Área Temática	Output	Grupo Sub-representado identificado como beneficiário preferencial ou maioritário
2015	Parque para autocaravanas	Infraestruturas Viárias, Mobilidade	Infra-estrutura física	
2016	Criação de Jardim de Proximidade - Rua D. António Luis de Sousa	Estrutura Verde, Ambiente e Energia	Espaço Verde	Crianças
2016	Parque infantil do Bairro do Condado	Estrutura Verde, Ambiente e Energia	Espaço Verde	Crianças
2016	Construção de Coberturas para EB1/JI Manuel Teixeira Gomes	Educação	Requalificação	Crianças
2016	Parque Intergeracional na Ajuda	Estrutura Verde, Ambiente e Energia	Espaço Verde	Idosos
2016	Oficinas Comunitárias da Memória nas BLX	Cultura	Atividade	Idosos
2016	Carnide Acessível Para Todos	Infraestruturas Viárias, Mobilidade	Infra-estrutura física	Pessoas com mobilidade reduzida
2016	Melhoria da acessibilidade pedonal troço Rua Silva Carvalho	Infraestruturas Viárias, Mobilidade	Infra-estrutura física	Pessoas com mobilidade reduzida
2016	Parque Canino - Caracol da Graça	Estrutura Verde, Ambiente e Energia	Infra-estrutura física	
2016	Parque Canino na Ajuda	Estrutura Verde, Ambiente e Energia	Infra-estrutura física	
2016	Criação de um espaço verde - Estrada de Telheiras	Estrutura Verde, Ambiente e Energia	Espaço Verde	
2016	Jardim do Caracol da Penha	Estrutura Verde, Ambiente e Energia	Espaço Verde	
2016	Dar alma ao Adamastor	Cultura	Atividade	
2016	Missão Pavilhão Carnide	Desporto	Infra-estrutura física	
2016	Via aérea para o jardim do campo grande	Infraestruturas Viárias, Mobilidade	Infra-estrutura física	
2016	Acessibilidades em segurança na Avenida das Descobertas e r	Infraestruturas Viárias, Mobilidade	Requalificação	
2016	Plataforma Online Contra Ruído	Modernização Administrativa	Infra-estrutura tecnológica	
2016	Rede gratuita wifi em Campo de Ourique	Modernização Administrativa	Infra-estrutura tecnológica	
2017	Pela construção de um novo Parque Infantil/Recreio do Bairro	Estrutura Verde, Ambiente e Energia	Espaço Verde	Crianças
2017	REO - Rádio Escolar dos Olivais	Educação	Aquisição de Bem	Crianças, Adolescentes
2017	Requalificação da escola EB- São Sebastião	Educação	Requalificação	Crianças, Adolescentes
2017	Centro Comunitário do Parque das Nações	Direitos Sociais	Equipamento	Idosos
2017	Pólo Cultural de Carnide: estrutura para apresentação e forma	Cultura	Equipamento	Não Especificados
2017	Pavimento pedonal no Alto de Campolide	Infraestruturas Viárias, Mobilidade	Infra-estrutura física	Pessoas com mobilidade reduzida
2017	Ambulância e equipamento de emergência veterinária para so	Estrutura Verde, Ambiente e Energia	Aquisição de Bem	
2017	Casa das Artes de Carnide	Cultura	Equipamento	
2017	Espaço Cultural no antigo lavadouro da Ajuda	Cultura	Equipamento	
2017	Memorial à escravatura	Cultura	Obra artística em espaço público	
2017	Portugal em Lisboa (Turismo e Criatividade)	Cultura	Obra artística em espaço público	

Ano	Projeto	Área Temática	Output	Grupo Sub-representado identificado como beneficiário preferencial ou maioritário
2017	Circuito de corridas para todos no centro histórico de Lisboa	Desporto	Atividade	
2017	Pontão Remo - Doca Santo Amaro	Desporto	Infra-estrutura física	
2017	Requalificação da piscina do RSBL	Desporto	Requalificação	
2017	Requalificação do Espaço Público e Dinamização do Comércio	Economia e Inovação	Requalificação	
2019	Requalificação do parque infantil e pintura de mural na empe	Estrutura Verde, Ambiente e Energia	Espaço Verde	Crianças
2019	O Barracão - Uma Ludoteca de regresso à Horta Nova	Cultura	Equipamento	Crianças
2019	Recreios de Inverno no Alto da Faia	Educação	Requalificação	Crianças
2019	Requalificação dos espaços de recreio da EB1/JI Galvotas	Educação	Requalificação	Crianças
2019	Requalificação Campo de jogos para os alunos do Ensino Bás	Educação	Requalificação	Crianças
2019	Parque de Recreio Sul - Passeio Neptuno	Estrutura Verde, Ambiente e Energia	Espaço Verde	Crianças com deficiência
2019	Parque Infantil Inclusivo/adaptado	Estrutura Verde, Ambiente e Energia	Espaço Verde	Crianças com deficiência
2019	Caixa de Artes do Parque	Cultura	Equipamento	Crianças, Idosos
2019	Galerias de Artes do Parque	Cultura	Equipamento	Jovens
2019	Requalificação da Azinhaga das Teresinhas	Estrutura Verde, Ambiente e Energia	Espaço Verde	Minorias religiosas
2019	Monumento aos Movimentos Feministas na Cidade de Lisboa	Cultura	Obra artística em espaço púb	Mulheres
2019	Cursos de Empreendedorismo e Capacitação para pessoas por	Educação	Atividade	Pessoas com deficiência
2019	Parque para cães	Estrutura Verde, Ambiente e Energia	Infra-estrutura física	
2019	Requalificação da Envolvente da Rua Adelino Nunes	Estrutura Verde, Ambiente e Energia	Requalificação	
2019	Estátua de Homenagem ao Pupilo do Exército	Cultura	Obra artística em espaço público	
2019	Monumento ao Cônsul Aristides de Sousa Mendes	Cultura	Obra artística em espaço público	
2019	Espaço de incubação e dinamização da Penha de França	Economia e Inovação	Equipamento	
2019	Mobilidade em Campolide	Infraestruturas Viárias, Mobilidad	Infra-estrutura física	
2019	O Largo das Belas Artes	Infraestruturas Viárias, Mobilidad	Requalificação	

## ANEXO 2

Tabela 1 de registo de objetivos e indicadores SIADAP 1				
DAFD (Departamento de Atividade Física e Desporto)	2017	2018	2019	2020
N.º de Projetos OP detetados em objetivos ou indicadores Siadap	0	0	0	0

Tabela auxiliar 1 (DAFD)						
Ano de eleição	Projeto	Ano de conclusão	Prazo de execução previsto	Tempo de execução efetivo (meses e anos)		Desvio face ao prazo estabelecido
2010	Criação dum Campo de Rugby Municipal na cidade de Lisboa	2019	18	96	8 anos	-78
2012	Parede de escalada no Vale do Silencio	2019	12	72	6 anos	-60
2017	Pontão Remo - Doca Santo Amaro	2020	18	24	2 anos	-6
<b>Médias</b>				<b>64</b>	<b>5 anos e 4 meses.</b>	<b>-48</b>
Ano de eleição	Projeto	Ano de conclusão	Prazo de execução	Tempo em curso (meses e anos)		Desvio face ao prazo estabelecido
2012	Campos de basquetebol de rua na frente ribeirinha	Por concluir	12	84	7 anos	
2015	Caminhadas e corridas para todos	Por concluir	11	60	5 anos	
2015	EU LX - Cidade em Movimento	Por concluir	11	60	5 anos	
2016	Missão Pavilhão Carnide	Por concluir	24	48	4 anos	
2017	Círculo de corridas para todos no centro histórico de Lisboa	Por concluir	12	36	3 anos	
2017	Requalificação da piscina do RSBL	Por concluir	24	36	3 anos	
<b>Médias</b>				<b>54</b>	<b>4 anos e 6 meses.</b>	

<b>Tabela 2 de registo de objetivos e indicadores SIADAP 1</b>				
<b>DDS (Departamento para os Direitos Sociais)</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
N.º de Projetos OP detetados em objetivos ou indicadores Siadap	0	0	0	0

<b>Tabela auxiliar 2 (DDS)</b>						
<b>Ano de eleição</b>	<b>Projeto</b>	<b>Ano de conclusão</b>	<b>Prazo de execução previsto</b>	<b>Tempo de execução efetivo (meses e anos)</b>		<b>Desvio face ao prazo estabelecido</b>
2015	Melhorar o Espaço Fazeres do Beato	2018	12	24	2 anos	-12
<b>Médias</b>				<b>24</b>	<b>2 anos</b>	<b>-12</b>
<b>Ano de eleição</b>	<b>Projeto</b>	<b>Ano de conclusão</b>	<b>Prazo de execução</b>	<b>Tempo em curso (meses e anos)</b>		<b>Desvio face ao prazo estabelecido</b>
2012	A Casa da Mobilidade da Mouraria	Por concluir	11	96	8 anos	
<b>Médias</b>				<b>96</b>	<b>8 anos</b>	

Tabela 3 de registo de objetivos e indicadores SIADAP 1				
DE (Departamento de Educação)	2017	2018	2019	2020
N.º de Projetos OP detetados em objetivos ou indicadores Siadap 1	1	0	0	0

OO3 Aumento do nº ações socioeducativas e/ou projetos educacionais de apoio às crianças e aos jovens [Objetivo Indicador: N.º de Parceiros Externos no Âmbito do Passaporte Escolar e Pré Escolar

Tabela auxiliar 3 (DE)						
Ano de eleição	Projeto	Ano de conclusão	Prazo de execução previsto	Tempo de execução efetivo (meses e anos)		Desvio face ao prazo estabelecido
2012	Passaporte escolar +	2017	11	48	4 anos	-37
2013	Com Arte	2017	23	36	3 anos	-13
2015	A brincar também se aprende - Requalificação dos recreios	2018	5	24	2 anos	-19
2017	REO - Rádio Escolar dos Olivais	2021	12	24	2 anos	-12
2019	Requalificação dos espaços de recreio da EB1/JI Gaivotas	2021	--	12	1 ano	
<b>Médias</b>				<b>29</b>	<b>2 anos e 5 meses</b>	<b>-20,25</b>
Ano de eleição	Projeto	Ano de conclusão	Prazo de execução	Tempo em curso (meses e anos)		Desvio face ao prazo estabelecido
2016	Construção de Coberturas para EB1/JI Manuel Teixeira Gomes	Por concluir	14	48	4 anos	
2017	Requalificação da escola EB. São Sebastião	Por concluir	12	36	3 anos	
2019	Recreios de Inverno no Alto da Faia	Por concluir	--	12	1 ano	
<b>Médias</b>				<b>32</b>	<b>2 anos e 8 meses</b>	

Tabela 4 de registo de objetivos e indicadores SIADAP 1				
DMC (Direção Municipal de Cultura)	2017	2018	2019	2020
N.º de Projetos OP detetados em objetivos ou indicadores Siadap 1	0	0	0	0

Tabela auxiliar 4 (DMC)						
Ano de eleição	Projeto	Ano de conclusão	Prazo de execução previsto	Tempo de execução efetivo (meses e anos)		Desvio face ao prazo estabelecido
2009	Centro Local de Base Local - Cinema Europa	2017	24	84	7 anos	-60
2012	Monumento a José Afonso	2017	12	48	4 anos	-36
2013	Lata'65: workshop de arte urbana para a população idosa	2018	11	48	4 anos	-37
2013	Estátua de Cosme Damião	2017	11	36	3 anos	-25
2014	Pela Arte de S. Cristovão	2019	12	36	3 anos	-24
2015	Roteiro do Património da Zona oriental de Lisboa	2019	12	24	2 anos	-12
2016	Oficinas Comunitárias da Memória nas BLX	2019	12	24	2 anos	-12
2017	Casa das Artes de Carnide	2019	18	12	1 ano	6
<b>Médias</b>			<b>14</b>	<b>39</b>	<b>3 anos e 3 meses</b>	<b>-25</b>
Ano de eleição	Projeto	Ano de conclusão	Prazo de execução	Tempo em curso (meses e anos)		Desvio face ao prazo estabelecido
2016	Dar alma ao Adamastor	Por concluir	12	48	4 anos	
2017	Pólo Cultural de Carnide: estrutura para apresentação e formação	Por concluir	24	36	3 anos	
2017	Memorial à escravatura	Por concluir	12	36	3 anos	
2017	Portugal em Lisboa (Turismo e Criatividade)	Por concluir	12	36	3 anos	
2019	Monumento aos Movimentos Feministas na Cidade de Lisboa	Por concluir		12		
2019	Estátua de Homenagem ao Pupilo do Exército	Por concluir		12		
2019	Monumento ao Cônsul Aristides de Sousa Mendes	Por concluir		12		
<b>Médias</b>			<b>15</b>	<b>27</b>	<b>2 anos e 3 meses</b>	

Tabela 5 de registo de objetivos e indicadores SIADAP 1				
DMAEVCE (Direção Municipal de Ambiente, Estrutura Verde, Clima e Energia)	2017	2018	2019	2020
N.º de Projetos OP detetados em objetivos ou indicadores Siadap 1	0	1	0	0

OO2 Promover a mobilidade suave [Objetivos de Eficácia]

Indicador: Taxa de Execução da Empreitada dos Novos Trilhos de Monsanto

Tabela auxiliar 5 (DMAEVCE)						
Ano de eleição	Projeto	Ano de conclusão	Prazo de execução previsto	Tempo de execução efetivo (meses e anos)		Desvio face ao prazo previsto
2011	Parque Urbano do Vale da Ameixoeira - 1ª Fase	2019	23	84	7 anos	-61
2013	Implementação de Parque Infantil na Quinta das Camareiras	2017	11	36	3 anos	-25
2013	Implementação de Parque Infantil na Rua D. João Castro / Trave	2021	17	84	7 anos	-67
2013	Jardim Botânico de Lisboa, Proteger, Valorizar e Promover	2018	17	48	4 anos	-31
2014	Implementação de Pomar na Quinta dos Lilazes	2017	12	24	2 anos	-12
2014	Trilhos de Monsanto	2018	17	36	3 anos	-19
2015	Criação de Abrigos refúgio para Gatos de Rua	2021	17	60	5 anos	-43
2016	Parque infantil do Bairro do Condado	2021	18	48	4 anos	-30
2016	Parque Canino - Caracol da Graça	2019	12	24	2 anos	-12
2016	Plataforma Online Contra Ruído	2018	18	12	1 ano	6
2019	Ambulância e equipamento de emergência veterinária para soco	2019	18	6	0,5 anos	12
<b>Médias</b>			<b>16</b>	<b>46</b>	<b>3 anos e 10 meses</b>	<b>-29</b>
Ano de eleição	Projeto	Ano de conclusão	Prazo de execução	Tempo em curso (meses e anos)		Desvio face ao prazo estabelecido
2015	Espaços Verdes do bairro da Liberdade	Por concluir	24	60	5 anos	
2016	Criação de um espaço verde - Estrada de Telheiras	Por concluir	18	48	4 anos	
2016	Jardim do Caracol da Penha	Por concluir	24	48	4 anos	
2016	Via aérea para o jardim do Campo Grande	Por concluir	12	48	4 anos	
2017	Pela construção de um novo Parque Infantil/Recreio do Bairro H	Por concluir	18	36	3 anos	
2019	Requalificação do parque infantil e pintura de mural na empena	Por concluir	12	12	1 ano	
2019	Parque Infantil Inclusivo/adaptado	Por concluir	24	12	1 ano	
2019	Requalificação da Envolvente da Rua Adelino Nunes	Por concluir	12	12	1 ano	
<b>Médias</b>			<b>18</b>	<b>38</b>	<b>3 anos e 2 meses</b>	

Tabela 6 de registo de objetivos e indicadores SIADAP 1				
DMEI (Direção Municipal de Economia e Inovação)	2017	2018	2019	2020
N.º de Projetos OP detetados em objetivos ou indicadores Siadap 1	0	0	0	0

Tabela auxiliar 6 (DMEI)						
Ano de eleição	Projeto	Ano de conclusão	Prazo de execução previsto	Tempo de execução efetivo (meses e anos)		Desvio face ao prazo estabelecido
2014	Requalificação do Mercado de Alvalade Sul (Levante)	2018	17	36	3 anos	-19
Médias			17	36	3 anos	-19
Ano de eleição	Projeto	Ano de conclusão	Prazo de execução	Tempo em curso (meses e anos)		Desvio face ao prazo estabelecido
2019	Espaço de incubação e dinamização da Penha de França	Por concluir		12	1 ano	
Médias			#DIV/0!	12	3 anos e 2 meses	

Tabela 7 de registo de objetivos e indicadores SIADAP 1				
DMHU (Direção Municipal de Higiene Urbana)	2017	2018	2019	2020
N.º de Projetos OP detetados em objetivos ou indicadores Siadap 1	0	--	--	--

Tabela auxiliar 7 (DMHU)						
Ano de eleição	Projeto	Ano de conclusão	Prazo de execução previsto	Tempo de execução efetivo (meses e anos)		Desvio face ao prazo estabelecido
2015	Pombal Contraceutivo	2017	12	12	1 ano	0
Médias			12	12	1 ano	0

Tabela 8 de registo de objetivos e indicadores SIADAP 1				
DMM (Direção Municipal de Mobilidade)	2017	2018	2019	2020
N.º de Projetos OP detetados em objetivos ou indicadores Siadap 1	0	0	0	0

Tabela auxiliar 8 (DMM)						
Ano de eleição	Projeto	Ano de conclusão	Prazo de execução previsto	Tempo de execução efetivo (meses e anos)		Desvio face ao prazo estabelecido
2014	Mobilidade Ciclável	2021	11	82	6 anos	-71
2015	Melhoria da mobilidade na Av. Cidade de Praga	2019	18	36	3 anos	-18
<b>Médias</b>			<b>15</b>	<b>59</b>	<b>4 anos e 10 meses</b>	<b>-45</b>
Ano de eleição	Projeto	Ano de conclusão	Prazo de execução	Tempo em curso (meses e anos)		Desvio face ao prazo estabelecido
2014	Mobilidade Suave no centro da Cidade	Por concluir	11	82	6 anos	
2014	ULisboa em Bicicleta	Por concluir	17	82	6 anos	
<b>Médias</b>			<b>14</b>	<b>82</b>	<b>6 anos</b>	

Tabela 9 de registo de objetivos e indicadores SIADAP 1				
DMMC (Direção Municipal de Manutenção e Conservação)	2017	2018	2019	2020
N.º de Projetos OP detetados em objetivos ou indicadores Siadap 1	--	--	--	--

Não foi possível localizar qualquer QUAR desta UO

Tabela auxiliar 9 (DMMC)						
Ano de eleição	Projeto	Ano de conclusão	Prazo de execução previsto	Tempo de execução efetivo (meses e anos)		Desvio face ao prazo estabelecido
2014	Requalificação Azinhaga das Carmelitas	Por concluir	11	82	6 anos	
2014	Carnide Acessível Para Todos	Por concluir	12	82	6 anos	
<b>Médias</b>			<b>11</b>	<b>82</b>	<b>6 anos</b>	

Tabela 10 de registo de objetivos e indicadores SIADAP 1				
DMU (Direção Municipal de Urbanismo)	2017	2018	2019	2020
N.º de Projetos OP detetados em objetivos ou indicadores Siadap 1	0	0	--	--

Não foi possível localizar os QUAR desta UO para os anos de 2019 e 2020

Tabela auxiliar 10 (DMU)						
Ano de eleição	Projeto	Ano de conclusão	Prazo de execução previsto	Tempo de execução efetivo (meses e anos)		Desvio face ao prazo estabelecido
2012	Lisboa Acessível	2017	17	48	4 anos	-31
2012	Requalificação integrada do Largo da Graça e Rua Voz do Operário	2017	11	48	4 anos	-37
<b>Médias</b>			<b>14</b>	<b>48</b>	<b>4 anos</b>	<b>-34</b>
Ano de eleição	Projeto	Ano de conclusão	Prazo de execução	Tempo em curso (meses e anos)		Desvio face ao prazo estabelecido
2016	Acessibilidades em segurança na Avenida das Descobertas e na	Por concluir	12	48	4 anos	
2017	Requalificação do Espaço Público e Dinamização do Comércio	Por concluir	24	36	3 anos	
2019	O Largo das Belas-Artes	Por concluir				
<b>Médias</b>			<b>18</b>	<b>42</b>	<b>3 anos</b>	

Tabela 11 de registo de objetivos e indicadores SIADAP 1				
DSI (Departamento de Sistemas de Informação)	2017	2018	2019	2020
N.º de Projetos OP detetados em objetivos ou indicadores Siadap 1	0	0	0	--

Tabela auxiliar 11 (DSI)						
Ano de eleição	Projeto	Ano de conclusão	Prazo de execução previsto	Tempo de execução efetivo (meses e anos)		Desvio face ao prazo estabelecido
2012	Lisboa WiFi	2019	11	72	6 anos	-61
2013	WiFi de acesso público na cidade	2019	12	60	5 anos	-48
2014	Aplicação Mobile A nossa Lisboa	2017	11	24	2 anos	-13
2016	Rede gratuita wifi em Campo de Ourique	2019	12	24	2 anos	-12
<b>Médias</b>			<b>11</b>	<b>45</b>	<b>3 anos e 9 meses</b>	<b>-34</b>

Tabela 12 de registo de objetivos e indicadores SIADAP 1				
UCT (Unidade de Coordenação Territorial)	2017	2018	2019	2020
N.º de Projetos OP detetados em objetivos ou indicadores Siadap 1	0	0	0	0

Tabela auxiliar 12 (UCT)						
Ano de eleição	Projeto	Ano de conclusão	Prazo de execução previsto	Tempo de execução efetivo (meses e anos)		Desvio face ao prazo estabelecido
2015	Queimador velas Igreja Santo António	2019	11	36	3 anos	-25
Médias			11	36	3 anos	-25