

Mudando o *status quo* por meio de inovações democráticas? Três paradoxos da Península Ibérica

Changing the *status quo* through democratic innovations? Three paradoxes from the Iberian Peninsula

Roberto FALANGA [I]
Ernesto GANUZA [II]

Resumo

A desconfiança dos cidadãos nas instituições democráticas tem suscitado preocupações bem como práticas inovadoras em todo o mundo. As Inovações Democráticas (IDs), como o Orçamento Participativo (OP) e as assembleias de cidadãos (ACs), podem catalisar mudanças que, para alguns acadêmicos, desafiam o *status quo*. Este artigo analisa a Península Ibérica, revelando três paradoxos sobre a mudança. Em primeiro lugar, embora as IDs tenham como objetivo mudar o sistema representativo, continuam ligadas aos políticos eleitos. Em segundo lugar, embora narradas como neutrais perante o processo de definição de políticas públicas, persistem as lutas pelo poder e as negociações entre grupos de interesse. Em terceiro lugar, embora as organizações internacionais deem ênfase a técnicas replicáveis num processo de experimentação contínua, o conhecimento sobre os resultados das IDs continua limitado.

Palavras-chave: inovações democráticas; democracia; *status quo*; Portugal; Espanha.

Abstract

Citizen distrust in mainstream politics has spurred the rise of new democratic processes for citizen participation and deliberation, known as democratic innovations. These innovations are believed to improve democracy by changing the status quo. This paper critically examines whether this goal is achieved by focusing on participatory budgeting and citizens' assemblies in the Iberian Peninsula. Three paradoxes arise from our reflection, related to the role of elected officials, neutralization of policymaking, and evaluation of outcomes. These paradoxes suggest the need for further studies on how democratic innovations can change the status quo and contribute to democratizing our democracies.

Keywords: democratic innovations; democracy; *status quo*; Portugal; Spain.



Introdução

Em nível mundial, o aumento da desconfiança dos cidadãos em relação aos representantes políticos coloca desafios significativos à democracia representativa. Os acadêmicos e as organizações internacionais manifestam preocupações crescentes sobre as atitudes políticas dos cidadãos e a regressão global de vários indicadores democráticos. O Relatório sobre a democracia da Variedades de Democracia (V-DEM, 2024) salienta que o nível de democracia em 2023 regrediu para os níveis de 1985, enquanto a Freedom House (2024) alerta igualmente para os declínios consecutivos da democracia mundial ao longo de quase duas décadas. Existe um consenso geral sobre o leque de desafios políticos, institucionais, económicos, sociais, ambientais e tecnológicos que conduziram a profundas transformações sociais em todo o mundo. No entanto, um dos resultados mais preocupantes é a diminuição drástica da percepção que os cidadãos têm da capacidade de a democracia cumprir práticas fundamentais (Idea, 2023). Na Europa, essa situação levou a uma crescente insatisfação dos cidadãos com o *status quo* político e a uma crença cada vez maior de que não existe um envolvimento efetivo na tomada de decisões públicas (EIU, 2023). Se é esperado que a democracia defenda os valores e direitos fundamentais nos países-membros da União Europeia (UE), a situação atual suscita necessariamente uma preocupação cada vez mais alargada.¹

Smith (2021) argumentou recentemente que os políticos se encontram num beco sem saída devido à visão política de curto prazo, num contexto de desafios crescentes à tomada de decisões democráticas e à sequência de

crises globais, que têm tido um impacto sem precedentes na legitimidade dos representantes eleitos. A crescente desconfiança dos cidadãos tem sido alimentada pela percepção difusa de uma certa inação política, bem como pela associação que alguns eleitos têm a poderosos grupos de interesse, impedindo-lhes assim de tomar decisões a longo prazo. Entre as consequências mais visíveis, a sociedade está a polarizar-se entre os que defendem o *status quo* e a escalada da acumulação de capital e os que advogam maior participação dos cidadãos (Fung, 2020).

As práticas participativas e deliberativas ganharam força no debate académico nas últimas décadas, e o conceito de “inovações democráticas” (IDs) proposto por Smith (2009) permitiu uma discussão mais consistente de um vasto leque de práticas desse tipo. De acordo com os académicos, as inovações democráticas visam alterar a forma como as democracias representativas funcionam, complementando a política convencional e abordando os seus défices (Geissel, 2013; Warren, 2017). Nessa perspectiva, considera-se que as inovações melhoram a democracia representativa (Newton e Geissel, 2012), na medida em que contribuem para reinventar o papel dos cidadãos na governação democrática (Elstub e Escobar, 2019). De um ponto de vista mais radical, acredita-se que a mudança trazida pelas IDs desafia o *status quo*. Como afirma Wright (2013), todas as pessoas devem ter igual acesso aos meios necessários para participar de forma significativa na tomada de decisões democráticas, para além da igualdade política formal. Assim, o autor argumenta que “[...] a democracia precisa de ser capacitada de forma a permitir que as pessoas controlem coletivamente o seu destino comum” (Wright, 2010, p. 13).²

O potencial das IDs para melhorar a democracia e, para alguns acadêmicos, para desafiar o *status quo*, permite-nos examinar as suas trajetórias na Península Ibérica. De acordo com avaliações recentes, embora Portugal e Espanha registem uma abstenção eleitoral significativa, ambos mantêm pontuações elevadas nos padrões de governação democrática, com a Espanha a ter um desempenho ligeiramente melhor do que Portugal (Democracy Index, 2023). Curiosamente, porém, Portugal supera a Espanha na componente participativa avaliada pelo V-DEM (2024), enquanto a Espanha obtém uma classificação mais elevada na componente deliberativa. No que respeita à livre participação em espaços cívicos, o Civicus Monitor atribui a Portugal uma classificação mais elevada do que a Espanha, citando liberdades cívicas mais fortes, particularmente evidentes nos mais recentes protestos de rua contra o racismo institucional e os conflitos globais.³ Schlipphak, Simsek e Treib (2024) forneceram recentemente informações adicionais para compreender as percepções e atitudes dos cidadãos em relação à democracia. Enquanto ambos os países partilham uma concepção comum da democracia liberal – garantindo, entre outras coisas, a liberdade de expressão e o pluralismo na sociedade –, Portugal inclina-se para uma interpretação socialista, esperando que a democracia reduza as taxas de pobreza e apoie os grupos desfavorecidos. Esses dados estão de acordo com o quadro mais alargado das IDs na Península Ibérica, como discutiremos mais adiante.

Portugal e Espanha têm estado na vanguarda da disseminação de novas práticas democráticas nas últimas duas décadas. Na sequência da chamada terceira vaga de democratização na Europa, em meados da década de 1970 (Huntington, 1991), a transição de

regimes autoritários para regimes democráticos abriu um caminho para IDs que apresenta tanto semelhanças como diferenças em vários aspectos (Fishman, 2011). Portanto, uma análise crítica das IDs pode aprofundar a nossa compreensão da sua contribuição para o reforço da democracia através da transformação da democracia representativa.

Apesar de o nosso objetivo ser oferecer uma perspectiva crítica sobre o debate em torno das IDs, não pretendemos menosprezar as suas contribuições nos dois países. Ao apresentar um relato crítico sobre a forma como o potencial das IDs para desafiar o *status quo* tem sido aproveitado, integramos perspectivas internacionais e contextuais para discutir três paradoxos emergentes que dizem respeito a mudanças na política eleitoral, na elaboração de políticas públicas e nos resultados. Para tal, começamos por delinear o nosso quadro teórico e conceitual, incluindo reflexões críticas sobre as ligações entre a democracia e as IDs. Nas secções seguintes, examinamos a disseminação das IDs na Península Ibérica, centrando-nos no seu significado, com especial atenção para os Orçamentos Participativos (OPs) e as Assembleias de Cidadãos (ACs). Ao utilizar a Península Ibérica como lente empírica, o nosso objetivo é proporcionar uma reflexão mais ampla sobre os três paradoxos emergentes e encorajar um maior debate nessa região e para além dela.

Enquadramento teórico: as inovações democráticas

Desde o rescaldo da Segunda Guerra Mundial, a participação dos cidadãos para além dos momentos eleitorais tem sido uma questão controversa no debate académico. Schumpeter

(1976) e os seus sucessores defenderam uma abordagem elitista da democracia, argumentando que as pessoas são essencialmente movidas por interesses pessoais, e não pelos interesses da comunidade. Por conseguinte, as pessoas prefeririam uma “democracia furtiva”, uma vez que a sua vontade de participar seria condicionada por uma percepção de corrupção difusa no sistema representativo (Hibbing e Theiss-Morse, 2004). Apesar disso, a eleição de representantes é considerada como o principal mecanismo para garantir baixos níveis de conflito social e a estabilidade dos sistemas democráticos (Sartori, 1987).

Em contrapartida, os democratas participativos defendem que as pessoas têm interesse em envolver-se na vida democrática para além dos momentos eleitorais, procurando assim aquilo que Barber (1984) definiu como “democracia forte”. O conceito de participação dos cidadãos assumiu um papel central no final dos anos 1960, enquadrado por trabalhos seminais como os de Arnstein (1969) e Pateman (1970) para realçar a inclusão de vozes marginalizadas nos processos de tomada de decisão. Considerando a participação das pessoas afetadas pelo exercício do poder como fundamental para a democracia (Dahl, 1989), os processos participativos devem permitir que os grupos sub-representados influenciem as políticas e a tomada de decisões através da promoção da igualdade e do envolvimento aberto (O’Flynn, 2019).

A proliferação de práticas participativas cruzou-se com outro debate que colocou a democracia deliberativa no centro dos interesses académicos e políticos. Com base nos princípios da comunicação livre e sem coerção (Habermas, 1992), a democracia deliberativa apresenta-se como uma teoria normativa e como um projeto político (Curato, Hammond e Min, 2019). A

operacionalização dos princípios deliberativos tem sido realizada através de processos concebidos para melhorar a aprendizagem, promover a mudança de opinião e desenvolver competências deliberativas. Assim, a deliberação é vista como dando aos cidadãos a oportunidade de cultivar a reflexão em contextos de igualdade, inclusão e respeito mútuo nos sistemas democráticos (Bächtiger e Goldberg, 2020).

Tanto a democracia participativa como a democracia deliberativa contrastam com as concepções que reduzem a democracia a arranjos competitivos (Schumpeter, 1976). Enquanto a democracia participativa enfatiza a importância de uma cidadania politicamente ativa e a necessidade de transformar as estruturas de poder, a democracia deliberativa oferece um quadro normativo para a tomada de decisões legítimas com base na racionalidade humana (O’Flynn, 2019). Ambas as abordagens procuram reformar as instituições representativas tradicionais, incorporando novas vozes nos processos de elaboração de políticas e de tomada de decisões. Como observa Fishman (2016), as práticas de inclusão permitem que os grupos marginalizados sejam ouvidos e responsabilizem as elites, servindo, em última análise, para “[...] aprofundar a democracia e aproximá-la do objetivo da igualdade política entre os cidadãos” (ibid., p. 304).⁴

O avanço das práticas participativas e deliberativas levou os académicos a descrevê-las como “inovações democráticas” (IDs). Smith (2005) identificou as IDs num relatório sobre 57 práticas destinadas a resolver o problema da desconexão entre governados e governantes na Grã-Bretanha, bem como noutras democracias estabelecidas. Mais tarde, Smith (2009) apresentou uma definição mais estruturada, descrevendo as IDs como “[...] instituições que foram

especificamente concebidas para aumentar e aprofundar a participação dos cidadãos no processo de decisão política” (ibid., p. 1). Mais recentemente, Elstub e Escobar (2019) argumentaram que as IDs também incluem processos “[...] novos para uma questão política, função política ou nível de governação, e desenvolvidos para reimaginar e aprofundar o papel dos cidadãos nos processos de governação, aumentando as oportunidades de participação, deliberação e influência” (ibid., p. 11).

Beauvais e Warren (2019) sublinharam o potencial das IDs para complementar, em vez de substituir, as instituições democráticas fora dos mecanismos eleitorais. Ao fazê-lo, as IDs podem abordar o mal-estar da democracia (Newton e Geissel, 2012), combatendo o crescente afastamento das vias tradicionais de participação política (Elstub et al., 2021). Warren (2017) faz eco desse ponto, observando que os défices democráticos – ou seja, as lacunas entre os ideais democráticos e o desempenho do sistema político – devem ser abordados através dessas inovações. Tais défices destacam questões como a capacitação para a inclusão, a promoção da formação de opinião deliberativa e a possibilidade de tomada de decisões coletivas. Através das inovações democráticas, os cidadãos podem criar confiança e envolvimento político, o que, por sua vez, reforça a legitimidade das instituições democráticas (Dryzek e Hendriks, 2020).

Numa nota mais radical, as IDs têm o potencial de transformar as relações de poder e desafiar o *status quo*, unindo ideais progressistas contra as injustiças do capitalismo (Wright, 2013). Os efeitos cumulativos das IDs resultam do empoderamento de ativistas e de comunidades com igual acesso à tomada de decisões

coletivas sobre questões de interesse público em colaboração com o Estado (Wright, 2010). O aumento do poder social através de relações de poder democratizadas pode corroer as estruturas de poder dominantes e contrariar a opressão humana. Como salienta Wright (2010), as IDs representam verdadeiras utopias, desde que consigam transcender o capitalismo através de um pragmatismo orientado para a imaginação, capaz de redesenhar as instituições sociais. “O que pode ser trabalhado são os princípios organizadores centrais das alternativas às instituições existentes, os princípios que guiariam a tarefa pragmática de tentativa e erro da construção de instituições” (ibid., p. 6).⁵

Nessa linha, juntamente com aqueles que enfatizam as inovações mais orientadas para a melhoria da governação (Warren e Mansbridge, 2013), os estudiosos têm destacado também o papel da sociedade civil organizada. De acordo com della Porta e Felicetti (2022), as organizações da sociedade civil e os movimentos progressistas estão a promover abordagens experimentais, envolvendo frequentemente atores institucionais na sua implementação e/ou na adoção de políticas públicas. Outros académicos defendem que os movimentos sociais desempenham um papel crucial na definição do âmbito da participação e da deliberação (Elstub et al., 2021) e na garantia do compromisso político, exercem pressão sobre as instituições democráticas (Mulvad e Popp-Madsen, 2021). Assim, as IDs demonstram a sua capacidade de promover a partilha de conhecimentos e competências entre os cidadãos e o Estado a partir da base, criando oportunidades para incorporar exigências democráticas radicais nos espaços institucionais de participação.

Olhares críticos sobre as inovações democráticas

A par do entusiasmo pelo seu potencial, as IDs não são imunes a críticas. As fases iniciais do OP, uma das IDs mais conhecidas em todo o mundo, demonstraram a crença de que a capacitação dos cidadãos poderia mudar o *status quo* dos sistemas democráticos existentes. Defendidos pelo Partido dos Trabalhadores no Brasil nos finais dos anos 1980s, os OPs foram uma componente central do projeto sobre Utopias Reais que colocou a justiça social no centro das reformas institucionais (Avritzer, 2006; Fung e Wright, 2003). No entanto, várias preocupações surgiram à medida que as organizações internacionais começaram a interceptar e a endossar o seu potencial para apoiar novos modelos de governação no final dos anos 1990 e início dos anos 2000 (Dagnino, 2004). As críticas convergiram em torno da tentativa de fomentar a confiança dos cidadãos nas instituições políticas, ignorando os défices democráticos e, em vez disso, enfatizando a necessidade de resolver o descontentamento eleitoral generalizado. Como Ganuza e Baiocchi (2012) observaram, os OPs têm frequentemente ficado aquém da promoção da mobilização social real, da inovação institucional e do envolvimento ativo dos cidadãos. Como resultado, ficaram aquém dos seus objetivos de mudança e demonstraram maleabilidade significativa às forças políticas.

Enquanto organizações internacionais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OECD, 2001) e a Comissão Europeia (EC, 2001) defendiam que as instituições democráticas dependiam de graus crescentes de envolvimento ativo dos

governados, as contribuições dos cidadãos foram frequentemente diluídas nos interesses de mercado (Bailey e Pill, 2011). Vários académicos têm vindo a alertar para o facto de, por detrás das bandeiras da participação dos cidadãos, se encontrarem interesses privados (Hoppe, 2011) que reduzem a responsabilidade dos decisores políticos (Hajer, 2003). Também têm vindo a ser levantadas preocupações sobre a manipulação dos processos participativos pelas elites políticas e económicas que procuram compensar as insuficiências do mercado global (Mohan e Stokke, 2000). Tal como exemplificado por Falanga (2018), os ativistas altermundialistas apelaram a uma reforma substancial da política dominante, mas as últimas décadas testemunharam uma mudança que suscita preocupações quanto à cooptação das narrativas progressistas por atores globais.

Do mesmo modo, a difusão dos processos deliberativos tem atraído tanto interesse como ceticismo entre os académicos. Nos últimos anos, uma “nova vaga deliberativa” foi celebrada pela OECD (2020) no meio da proliferação de práticas, nomeadamente as assembleias de cidadãos (ACs). Como referem Elstub et al. (2021, p. 2), “[...] as assembleias de cidadãos tendem a ter um número ‘maior’ de participantes (normalmente 100), uma duração ‘mais longa’ e estão ligadas, de uma forma tangível, a instituições políticas estabelecidas”.⁶ Esse tipo de minipúblico deliberativo está cada vez mais associado aos debates públicos sobre as crises climática e ecológica (Dryzek, 2022). Ao reunir diversas vozes, acredita-se que as ACs facilitam a consideração de soluções legítimas e de longo prazo, ao mesmo tempo que representam os interesses dos que estão à margem do processo de tomada de decisões (Dryzek, 2010).

No entanto, embora os minipúblicos deliberativos tenham sido elogiados como verdadeiras utopias, seguindo os OPs (Gastil e Wright, 2018), os democratas radicais desafiam a ideia de que os cidadãos podem formular opiniões e argumentos fundamentados com base em valores pessoais, o que proporcionaria bases neutras para o desenvolvimento democrático (Mouffe, 2000). Os ideais habermasianos são criticados por serem incapazes de abordar a política quotidiana (Shapiro, 2017) e por colocarem o consenso no centro das preocupações políticas, suprimindo assim o conflito e perpetuando as opiniões dominantes (Curato, Hammond e Min, 2019). Outras críticas estão relacionadas com a extensão da inclusão nas ACs e se estas tendem a sobre-representar grupos sociais específicos, tais como indivíduos mais educados e politicamente empenhados (Pilet et al., 2022). À semelhança dos OPs, surgem outras preocupações em relação ao poder que os cidadãos têm de influenciar diretamente a política ou a lei, uma vez que as ACs adoptam tipicamente abordagens consultivas e operam frequentemente dentro de prazos curtos (Williamson e Barrat, 2022). Esse facto pode exacerbar as tendências tecnocráticas e as práticas de “escolha seletiva”. A circulação de guiões de políticas globais intensifica ainda mais as preocupações sobre o papel das organizações internacionais (Ganuza e Baiocchi, 2012; Voß e Amelung, 2016). Mesmo os democratas deliberativos reconhecem que o sucesso desse tipo de práticas pode ter sido obtido à custa da sua capacidade crítica (Ercan e Dryzek, 2015).

Dado o contraste entre as aspirações normativas das IDs e as críticas decorrentes da sua implementação, apresentamos de seguida a nossa perspetiva sobre a Península Ibérica.

Inovações democráticas em Portugal e Espanha

No início do século XXI, Portugal e Espanha iniciaram a sua viagem com o OP, que rapidamente se tornou uma das IDs mais difundidas nessa região. Mais recentemente, os minipúblicos deliberativos também ganharam força, promovendo ideias de comunicação de alta qualidade e de mudança de opinião no seio de amostras relativamente pequenas de cidadãos. Em Espanha, as ACs foram implementadas a nível local e regional, particularmente nos Países Bascos e na Catalunha. Em contrapartida, em Portugal, a sua adoção foi mais limitada, tendo a Câmara Municipal de Lisboa assumido a liderança na formalização desse tipo de inovação democrática, seguida mais recentemente pela assembleia climática realizada em 2024 em Vila Franca de Xira, uma pequena cidade da área metropolitana de Lisboa.

Inovações democráticas em Portugal

Após quatro décadas de regime autoritário, Portugal inaugurou a “terceira vaga de democratização” na Europa em 1974 (Huntington, 1991). A Revolução dos Cravos foi um golpe militar sem derramamento de sangue apoiado por uma mobilização de massas sem precedentes que se opôs ao regime autoritário e às suas políticas colonialistas (Varela et al., 2015). O chamado Processo Revolucionário em Curso (PREC) foi instaurado pelo Movimento das Forças Armadas (MFA) com a ajuda de grupos comunistas e durou até novembro de 1975, altura em que um contragolpe instaurou uma democracia liberal ocidental (Costa Pinto, 2006).

Durante o PREC, um *ethos* participativo na sociedade esteve na base de práticas emblemáticas, desde comissões de moradores que prestavam serviços de assistência social a ocupações de habitações por pessoas em condições de vida precárias, desde novos sindicatos de trabalhadores à autogestão de fábricas (Santos, Ferreira e Lima, 1976). Os movimentos saíram à rua e exigiram direitos democráticos que tinham sido reprimidos durante muito tempo, incutindo um novo entusiasmo pela participação democrática (Ramos Pinto, 2013).

Com o fim do PREC, a nova Constituição, promulgada em 1976, incluiu uma referência explícita à democracia representativa, semidireta e participativa.⁷ Foram elaboradas algumas leis para promover a participação dos cidadãos e, embora não exista uma obrigação legal, o país é um exemplo de esforços para fomentar práticas participativas contra um declínio significativo no envolvimento político desde a década de 1980 (Costa Pinto, Sousa e Magalhães, 2013; Fishman e Cabral, 2016). De acordo com Magalhães (2005), a participação para além dos momentos eleitorais tem sido pouco utilizada, contrastando com os níveis de mobilização de massas durante a transição democrática. As clivagens socioeconómicas são frequentemente apontadas como um fator explicativo fundamental, com os cidadãos de meios mais pobres a tenderem a participar menos (Cancela e Magalhães, 2020). Essas clivagens afetam particularmente os indivíduos com baixo nível de educação, agravadas por baixos salários e/ou elevado desemprego, especialmente entre os jovens (Sloam, 2016), embora os índices tenham melhorado nos últimos anos (Schlipphak, Simsek e Treib, 2024).

Nesse contexto, Portugal tem experimentado as IDs numa tentativa de abrir a governação democrática à sociedade civil (OECD,

2023), sendo a disseminação dos OPs um caso exemplar, como ilustram Falanga e Lüchmann (2020). Inspirados nos OPs brasileiros, os primeiros OPs foram introduzidos na área metropolitana de Lisboa no início dos anos 2000, alinhando-se com objectivos de boa governação e, em particular, de recuperação da confiança dos cidadãos nas instituições democráticas e nos eleitos. Como Bogo e Falanga (2024) observaram recentemente, podem ser identificadas quatro fases históricas principais: a primeira é dominada pela influência das práticas brasileiras, desde cedo apoiadas pelo partido comunista; a segunda é marcada pela primazia das abordagens coprodutivas, pioneiras na Câmara Municipal de Lisboa; a terceira é caracterizada pela expansão do OP em todo o país; e a quarta destaca a diversificação territorial e temática desta prática. Em particular, o elevado número de OPs implementados pelos poderes locais tem sido complementado por tentativas de escalar inovações em vários níveis de governação.

Enquadrados como instrumentos de boa governação, os decisores dos partidos políticos, tanto de esquerda como de direita, foram atraídos pelo potencial dos OPs. No entanto, de acordo com Falanga (2018), o *ethos* dessas práticas tem exibido tendências de despolitização, confirmando um impacto limitado nas reformas do Estado. Allegretti e Dias (2019) argumentam, de forma semelhante, que a maioria dos OPs tem sido pontuais com influência limitada no cenário político português. Uma forte dependência da vontade política e dos ciclos eleitorais minou a robustez dos OPs, tornando-os uma prática volátil (Alves e Allegretti, 2012). Outra característica crítica dos OPs portugueses tem sido o afastamento da sociedade civil auto-organizada, ecoando práticas do Sul da Europa sobre o distanciamento dos

movimentos desses processos (Font, Della Porta e Sintomer, 2014). Perante esses desafios, a eclosão da pandemia teve efeitos significativos e ainda imprevisíveis nos OPs. A transição dos modos de participação presenciais para os on-line, aliada a uma adaptação limitada no seio da administração pública durante a fase inicial da pandemia, reduziu a sua relevância no país (Falanga e Allegretti, 2021), que ainda se encontra aquém dos registos de meados da década de 2010.

Em Lisboa, a descontinuação do OP pelo novo executivo de centro-direita eleito em 2021, após quase 15 anos de governação de centro-esquerda, foi sucedida pelo lançamento da primeira AC de sempre do país promovida pelo poder público. No momento em que escrevemos este artigo, a Câmara Municipal já promoveu três ACs, com amostras aleatórias de cerca de 50 cidadãos. Cada edição abordou questões políticas distintas, incluindo as alterações climáticas em 2022, o modelo de “cidade de 15 minutos” em 2023 e o Estado-providência local em 2024.⁸ Embora não tenhamos encontrado informações sobre outras AC dessa natureza no país, uma exceção é a recente AC local centrada na crise climática e ecológica na pequena cidade de Vila Franca de Xira, na área metropolitana de Lisboa. Essa AC seguiu uma estrutura semelhante à do modelo de Lisboa, com cerca de 50 cidadãos recrutados para deliberar durante uma sessão de dois dias.⁹

Inovações democráticas na Espanha

Tal como Portugal, a Espanha passou por uma transição política de um regime autoritário para um regime democrático em meados da década de 1970. A participação política local foi defendida pelos partidos políticos progressistas

como uma característica dessa nova fase histórica. A Constituição de 1978 e os quadros regulamentares de 1985 relativos à governação local refletiram o renovado espírito participativo do país. Já em 1979, Córdoba, no sul de Espanha, aprovou o primeiro regulamento local de participação dos cidadãos sob a governação do partido comunista. As associações urbanas e os Conselhos Consultivos aí criados serviram, desde então, de modelo para outras cidades espanholas (Fernández-Martínez, García-Espín e Alarcón, 2023). Nas últimas décadas, os princípios e mecanismos participativos espalharam-se por vários níveis de governação, embora predominantemente a nível local. Mais recentemente, surgiram também processos participativos e deliberativos a nível regional e nacional, como a assembleia nacional de cidadãos sobre a crise climática e a iniciativa regional de OP em Valência, implementada entre 2021 e 2023.

As IDs em Espanha procuraram reforçar a ligação entre a política local e a governação geral, criando novos espaços públicos para que as vozes dos cidadãos ganhassem legitimidade na elaboração de políticas públicas e na tomada de decisões. Os Conselhos Consultivos proliferaram nas décadas de 1970 e 1980, à medida que os partidos políticos procuravam um maior apoio da sociedade civil. Nesse contexto, as associações locais eram vistas como complementares aos mecanismos eleitorais, respondendo aos desafios da governação e facilitando o acesso dos cidadãos ao governo (Navarro, 1999). No entanto, os académicos observaram que as ligações entre essas associações e os processos de tomada de decisão se tornaram cada vez mais ténues (Blanco, 2009; Sarasa e Guiu, 2001). Os funcionários públicos também notaram que as associações já não eram o canal ideal para ligar os governos à sociedade civil (Alguacil, 2003).

Como resultado, surgiram novos mecanismos de participação nas últimas duas décadas. Tal como Portugal, a Espanha introduziu os seus primeiros OPs no início da década de 2000, suscitando interesse entre políticos e profissionais, ao mesmo tempo que geraram conflitos entre associações e administrações (Ganuza, Nez e Morales, 2014). Os OPs permitiram que os cidadãos atribuissem uma parte dos orçamentos públicos e foram vistos como uma ponte entre as administrações e a sociedade sobre a lacuna deixada pelas associações. Também foram amplamente considerados como ferramentas de tomada de decisões mais transparentes, oferecendo potencial para revitalizar a política no país (Aguilar, 2004).

Em contraste com os Conselhos Consultivos, que adotam abordagens consultivas, os OPs têm sido vistos como um meio tangível para travar o clientelismo no debate público e nas associações (Aguilar, 2004; Moruno, 2003). No entanto, também surgiram críticas. Acredita-se que a simplificação de procedimentos e o aumento do uso de soluções digitais tenham diminuído a influência dos OPs nos orçamentos públicos (Francés et al., 2024; Martínez, 2023; Mérida, 2022). Os académicos alertam para o facto de a capacidade de impacto dos OPs ter diminuído significativamente e ser agora largamente insignificante (Ganuza e Francés, 2012). Consequentemente, persistem dúvidas sobre se os OPs ainda podem transformar os equilíbrios políticos (Baiocchi e Ganuza, 2017).

Atualmente, o panorama participativo de Espanha apresenta Conselhos Consultivos a todos os níveis, enquanto os OPs continuam a ser proeminentes, particularmente a nível local. Barcelona lidera em Conselhos Consultivos em comparação com cidades como Madrid

(Fernández-Martínez, García-Espín e Alarcón, 2023). Os municípios com mais de 10 mil habitantes implementam frequentemente Conselhos Consultivos apoiados por estruturas hierárquicas que adotam abordagens consultivas, deixando a sua influência política ambígua (ibid.). Entretanto, as plataformas digitais expandiram-se significativamente nos governos municipais entre 2015 e 2019 (Mérida, 2022). Ao contrário de Portugal, a Espanha tem investido cada vez mais na digitalização das IDs. A conhecida plataforma Decidim, em Barcelona, tem sido uma força motriz do crescimento dos OPs digitais nos municípios espanhóis (Borge, Balcells e Padró-Solanet, 2023), embora muitas vezes limite os debates públicos a projetos de infraestruturas de pequena escala (Francés et al., 2024).

O papel dominante dos Conselhos Consultivos decorre de um contexto político de enfraquecimento da participação entre cidadãos, associações e governos, e do investimento limitado conseguido através dos OPs. Os processos deliberativos em Espanha cresceram em paralelo com a disseminação global de minipúblicos deliberativos (OECD, 2020) e o ativismo hacker do movimento dos indignados (Ganuza e Ramos, 2024). Desde 2021, quando se realizou a primeira AC a nível estatal sobre alterações climáticas – seguindo o modelo da *Convention Citoyenne* de França – foram implementadas 11 ACs a vários níveis territoriais, principalmente na Catalunha e nos Países Bascos. O sucesso das ACs em Espanha não deve ser atribuído apenas à ressonância internacional das boas práticas. Também apela a uma alegada superioridade epistémica, refletindo a forte tradição democrática deliberativa do país (V-DEM, 2024). Os participantes são convidados a deliberar e a formular recomendações com base

em conhecimento factual, melhorando a sua compreensão de questões políticas controversas. No entanto, tal como os OPs, as ACs carecem frequentemente de ligações sólidas à política dominante, o que dificulta a comunicação dos resultados ao público em geral e o estabelecimento de um ciclo de feedback eficaz.

Que mudança do *status quo* na Península Ibérica?

Considera-se que as IDs oferecem uma solução para a atual crise e os défices emergentes da democracia (Geissel, 2013; Newton e Geissel, 2012; Warren, 2017). Ao introduzirem novos atores e ideias na governação democrática, as IDs podem reforçar os valores e as estruturas democráticas (Elstub e Escobar, 2019; Smith, 2009). Alguns académicos têm uma visão mais radical, argumentando que as IDs têm o potencial de mudar o *status quo* (Wright, 2010, 2012). Aprofundar a democracia, e potencialmente alterá-la, encapsula o principal objetivo das IDs. No entanto, é fundamental compreender o *status quo* existente. Nesse contexto, examinamos as IDs em Portugal e Espanha para desenvolvermos o nosso argumento em torno de três paradoxos emergentes, que são explorados nas secções seguintes.

Em primeiro lugar, os dois países vizinhos partilham semelhanças e diferenças, tendo em conta o tempo relativamente curto desde o estabelecimento dos seus regimes democráticos em meados da década de 1970 (Costa Lobo, Costa Pinto e Magalhães, 2016). As principais diferenças residem na forma como se processaram as suas transições do autoritarismo. A transição de Portugal assentou na convergência

excecional das forças militares e da mobilização de massas, culminando num momento “revolucionário” sem precedentes de envolvimento dos cidadãos. Enquanto a democracia estava a ser ativamente moldada tanto nas ruas como no seio das instituições, o estabelecimento de uma democracia liberal ocidental acabou por solidificar a democracia portuguesa, mesmo quando as taxas de participação política registaram um declínio (Costa Pinto, 2006). Em Espanha, a transição para a democracia foi mais baseada na negociação, ocorrendo através da *rutura pactada* (rutura acordada), um processo que envolveu negociações entre as elites e as forças da oposição (Costa Lobo, Costa Pinto e Magalhães, 2016).

Como sugere Fishman (2011), essas diferentes trajetórias de transição conduziram a diferenças significativas nas práticas democráticas. Por um lado, Portugal demonstrou um maior empenhamento no aprofundamento da democracia, associado ao espírito de inclusão da sua revolução social. Fishman (2011) destaca o papel atual dos “atores sem poder” na definição da agenda política do país e na influência de alguns processos de elaboração de políticas públicas (ibid., p. 234). Curiosamente, os dados sobre Portugal indicam uma inclinação para uma conceção socialista da democracia (Schlipphak, Simsek e Treib, 2024), juntamente com um espaço cívico vibrante e valores participativos (V-DEM, 2024). Em contrapartida, a transição de Espanha resultou de negociações políticas entre atores estatais, o que levou a um menor reconhecimento público das vozes marginais na arena política. No entanto, os dados sobre a Espanha revelam classificações mais elevadas em matéria de governação democrática e deliberação (EIU, 2023; V-DEM, 2024),

sendo o país reconhecido como uma sólida democracia liberal, embora tenha indicadores menos elevados na promoção da capacidade de livre participação dos cidadãos.

É nesse contexto que as IDs floresceram em ambos os países. As práticas de OP surgiram no início da década de 2000, inspiradas pelo Brasil e pelos Fóruns Sociais Mundiais. Em Portugal, o número dessas iniciativas atingiu um pico nos anos seguintes, refletindo fortes valores participativos, mas diminuiu após a pandemia (Bogo e Falanga, 2024; Falanga e Lüchmann, 2020). Em contraste, os OPs locais continuam a ser uma tendência em Espanha (Francés et al., 2024), apesar das críticas sobre o seu impacto limitado nas administrações públicas e na elaboração de políticas. O recente crescimento das ACs nos países da OECD tem tido efeitos diferentes na Península Ibérica. Enquanto Portugal está atrasado em relação ao ritmo internacional de experimentação (Falanga, 2023), a Espanha adotou ACs a nível local, regional e nacional.

Tal como os OPs, as ACs têm como objetivo transformar o sistema político e melhorar a democracia através da inclusão dos cidadãos na tomada de decisões (Smith, 2009). No entanto, enquanto os OPs tiveram origem no Sul Global, abordando as estruturas de poder através de políticas redistributivas reivindicadas pelos democratas participativos (Arnstein, 1969; Pateman, 1970), os minipúblicos emergiram do Norte Global com ênfase na obtenção de consenso em torno de questões políticas contenciosas (Dryzek e Hendricks, 2020; Elstub et al., 2021). Isto alinha-se com a visão de Fishman (2011) sobre o legado da revolução social portuguesa, que pode promover maior inclinação para incluir as vozes marginalizadas e aumentar a permeabilidade dos detentores

do poder institucional às suas reivindicações – princípios centrais para os OPs (Avritzer, 2006; Fung e Wright, 2003). Para os minipúblicos, o compromisso de Espanha com a democracia deliberativa, alimentado pelo movimento dos indignados (Flesher e Feenstra, 2023; Ganuza e Ramos, 2024; Nez e Ganuza, 2018), pode explicar a maior difusão de ACs em comparação com Portugal. Ainda assim, a Espanha continua a acolher um maior número de OPs, mesmo com Portugal a ter classificações mais elevadas na década de 2010.

Assim, é necessária uma análise aprofundada do papel das IDs para avaliar o seu impacto em ambos os países. As seções seguintes analisam de forma crítica se essas IDs influenciaram a política eleitoral, a elaboração de políticas públicas e o cumprimento de resultados tangíveis.

O primeiro paradoxo: inovações democráticas e a política eleitoral

O primeiro paradoxo surge da mudança do *status quo* relativamente à política eleitoral. Embora haja uma tendência entre funcionários eleitos e académicos para apresentar inovações como soluções para os défices da democracia representativa (Warren, 2017), a ideia de colocar a democracia em espera e resolver problemas através de práticas participativas e deliberativas é enganadora. Em Portugal, os académicos observaram que os OPs dependem fortemente da vontade política e, como resultado, tornaram-se práticas voláteis (Alves e Allegretti, 2012). Uma tendência semelhante foi encontrada em Espanha (Font e Blanco, 2005; Francés et al., 2024; Nebot e Pires, 2021). Embora ambos os países apresentem uma governação democrática sólida, a desconfiança

das pessoas nas instituições democráticas torna improvável que as IDs revertam a situação a partir do “exterior” do sistema. De facto, as IDs dependem em grande medida dos ciclos eleitorais e da forma como a política eleitoral as pode utilizar.

Acreditamos que enquanto as IDs forem apresentadas como práticas que emergem do exterior, e enquanto forem narradas como soluções abrangentes para condições socio-políticas específicas, pouca mudança pode ocorrer na política eleitoral. Os OPs e ACs estão necessariamente interligados com, se não controlados por, representantes políticos legitimamente eleitos. Se é esperado que as IDs mudem a política dentro de sistemas democráticos representativos, a democracia – com os seus pontos fortes e fracos – não deve ser vista como desligada das mesmas. Os OPs e as ACs podem e devem entrar na competição dos partidos políticos e reconhecer a sua dependência, em vez de fingir a sua autonomia, da política eleitoral. Assim, devem ser feitos esforços para aliviar as pressões dos partidos políticos em favor de um compromisso sólido para incorporar e regular essas práticas nas instituições públicas. Caso contrário, e aqui reside o primeiro paradoxo, corre-se o risco de, ao reivindicarem a mudança, as IDs deixarem intocados os défices e as idiossincrasias democráticas, tornando-se assim um apelo redolente ao *status quo* (Oleart, 2024).

O segundo paradoxo: inovações democráticas e as políticas públicas

O segundo paradoxo está ligado a mudanças na definição de políticas públicas. A mudança histórica para objetivos de boa governação, no

início da década de 2000, fez com que as IDs estivessem particularmente inclinadas a incorporar a narrativa de um terreno neutro para a dialética entre poderes públicos e contrapoderes emergentes (Fung e Wright, 2003). Nalguns casos, a ênfase na participação dos cidadãos foi propositadamente enquadrada como neutra para manter as forças políticas à margem das contribuições dos cidadãos (Hajer, 2003; Mohan e Stokke, 2000). Ao sublinhar a necessidade de incorporar a contestação (Mouffe, 2000), a reflexão em curso sobre se a sociedade civil organizada pode desempenhar um papel na definição de agendas políticas novas e disruptivas através das IDs é fundamental para compreender o potencial de mudança (della Porta e Felicetti, 2022). Relativamente aos minipúblicos deliberativos, o apoio prestado por grupos e movimentos de base é visto como um sintoma de uma reflexão crítica em curso sobre o papel potencial que a deliberação pode desempenhar junto da sociedade civil organizada (Dryzek, 2022; Smith, 2021).

A ênfase na recuperação da confiança dos cidadãos nas instituições políticas em Portugal tem alimentado uma ideia de participação e deliberação cidadã como terreno politicamente neutro (Falanga, 2018). Em Espanha, os académicos criticaram a forma como as estruturas dos OPs não só foram simplificadas para serem mais facilmente adaptadas a diferentes contextos, como também foram distanciadas dos centros de poder político (Baiochi e Ganuza, 2017; Ganuza e Francés, 2012). De um modo geral, as tentativas de separar a esfera administrativa das IDs foram largamente documentadas como desastrosas: as grandes estratégias foram postas de lado por serem consideradas demasiado difíceis de implementar, o que rebaixou as IDs a meros instrumentos de

governança (não) política. Assim, esse segundo paradoxo emerge da dissociação propositada entre IDs e reformas do Estado, o que restringe o seu âmbito a práticas isoladas e à margem dos processos de decisão política, reduzindo o seu potencial de mudança. Como Leal (2010, p. 95) afirmou, “[...] uma vez expurgada de todos os elementos ameaçadores, a participação pode ser reestruturada como um instrumento que pode desempenhar um papel dentro do status quo, em vez de um que o desafia”.¹⁰

O terceiro paradoxo: inovações democráticas e os seus resultados

O terceiro paradoxo diz respeito à mudança que as IDs procuram para alcançar resultados substanciais. O sucesso global das IDs tem sido construído com base na circulação de novos princípios e na reprodução de mecanismos frequentemente apoiados por kits de ferramentas, roteiros e diretrizes, alimentados por uma espécie de mantra da experimentação. No entanto, os académicos alertam para o facto de que o sucesso pode ter um preço elevado, uma vez que os riscos de perda do potencial de democratização estão ao virar da esquina (de Sousa Santos, 1998). A disseminação e a normalização das práticas negligenciaram a necessidade de um sólido ciclo de *feedback* por parte das instituições, dando lugar a práticas pontuais que muitas vezes deixaram intocados os problemas políticos e as desigualdades estruturais (OECD, 2023). De uma perspectiva crítica, a difusão de pacotes com recomendações específicas sobre a implementação de IDs tem sido uma das estratégias neoliberais com maior impacto nesse sentido (Chavez, 2008).

A expansão dos OPs e das ACs em todo o mundo, e na Península Ibérica, acompanhou rapidamente a padronização de práticas emancipatórias (Ganuza e Baiocchi, 2012; Voß e Amelung, 2016). As consequências têm afetado, entre outras coisas, a compreensão clara dos resultados das IDs. Em Portugal, vários OPs são publicamente acusados de promessas não cumpridas, e a diminuição do interesse por essas práticas parece ser o legado de uma cultura política que se atrasou na responsabilização nesse domínio (Falanga, 2018). Em Espanha, os académicos há muito que alertam para o facto de os agentes políticos e as elites filtrarem e escolherem a dedo os resultados dos processos participativos (Font et al., 2018). A distância das IDs do trabalho quotidiano dos eleitos e dos funcionários públicos gerou um fosso crescente entre o que os cidadãos propõem e o que a administração é capaz ou está disposta a executar. Na mesma linha, a capacidade epistémica de quem participa nas ACs é frequentemente desacreditada e a qualidade das propostas é publicamente criticada (Ganuza, Nez e Morales, 2014). A manutenção de uma grande margem de discricionariedade política revela uma atenção desproporcionada às técnicas em detrimento da integração nos sistemas democráticos. Esse terceiro paradoxo esclarece o apelo perpetuado a práticas standardizadas num ciclo interminável de experimentação que obscurece os resultados das IDs.

Conclusões

Neste artigo, pretendemos oferecer uma visão geral da contribuição das IDs para a mudança do *status quo*, com foco nos OPs e ACs na

Península Ibérica. Nas últimas décadas, os dois países têm sido reconhecidos pela experimentação, particularmente com o crescimento dos OPs desde o início dos anos 2000 e a recente onda de ACs, especialmente evidente em Espanha. Inspirados pelo apelo evocativo de Wright (2010; 2013) para que as Utopias Reais promovam alternativas ao *status quo*, discutimos três paradoxos emergentes.

Se o *status quo* se refere às regras competitivas da política eleitoral, a mudança é suscetível de desestabilizar o regime, potencialmente minando as visões de melhoria democrática (Newton e Geissel, 2012). Um olhar crítico sobre a mudança revela, no entanto, que as IDs mantêm graus substanciais de controle por parte dos representantes eleitos, o que contrasta com as narrativas das IDs como externas ao sistema de partidos políticos. Assim, o primeiro paradoxo emergente refere-se à dependência das IDs em relação à política eleitoral: ao mesmo tempo que se apresentam como outsiders da competição político-partidária, as IDs mantêm uma forte relação com as vicissitudes do sistema eleitoral. Um segundo significado que pode ser atribuído ao *status quo* está mais relacionado com a elaboração de políticas públicas e a governação em termos mais gerais. Se é esperado que a mudança desencadeie um novo funcionamento democrático, uma análise crítica não deve subestimar as fortes ligações entre as IDs e os múltiplos atores intervenientes. Essa visão contrasta com a ideia de que as IDs são terrenos neutros para a participação e remete para a visão de práticas politizadas que assentam em lutas pelo poder. Por conseguinte, o segundo paradoxo engendra a neutralização da dialética política no seio das IDs, a favor de um âmbito mais restrito no âmbito da elaboração de políticas,

tal como documentado desde a expansão global dos objetivos de boa governação à custa de práticas orientadas para a justiça social. Uma terceira forma de compreender o *status quo* diz respeito aos resultados das IDs. Perguntar como é que as IDs desenvolvem os seus resultados perante o que parece ser um processo interminável de experimentação oferece poucas provas da sua capacidade de produzir resultados tangíveis. Por conseguinte, o terceiro paradoxo diz respeito à atenção desproporcionada às técnicas e aos métodos das IDs através de um olhar virado para dentro, em oposição a uma avaliação realista dos seus resultados no âmbito dos sistemas democráticos.

Esses três paradoxos baseiam-se no debate académico sobre as IDs e não pretendem menosprezar essas práticas em Portugal e Espanha. Pelo contrário, acreditamos que uma discussão crítica sobre as concepções do *status quo* que se espera que sejam abordadas e, possivelmente, alteradas através das IDs é um contributo para a compreensão de como aprofundar a democracia. No entanto, este trabalho tem as suas próprias limitações, que esperamos que possam ser ultrapassadas em investigações futuras. Em termos de teoria, são necessários mais progressos numa base concetual mais precisa da mudança através de IDs em regimes democráticos. A investigação futura poderá desenvolver uma análise comparativa de casos específicos em ambos os países, bem como alargar o âmbito geográfico a outras regiões. Finalmente, a investigação de tópicos relevantes ofereceria certamente uma compreensão mais granular da situação atual. Em particular, os diferentes papéis desempenhados pelas ferramentas digitais nos dois países podem traçar caminhos promissores de análise sobre os caminhos da mudança.

Acreditamos que as IDs devem ser entendidas como expressões necessárias e inerentes à democracia que temos, com as suas fraquezas e forças, no mesmo terreno que a política eleitoral. Se é esperado que as IDs contribuam para a resolução dos problemas livrando-nos da política eleitoral, corremos o risco de

transformar práticas potencialmente emancipatórias em terrenos neutros exclusivamente orientados para o consenso. Pelo contrário, as IDs devem ser integradas nos processos de decisão política e ter a oportunidade de consolidar o seu papel nas nossas democracias.

[I] <https://orcid.org/0000-0002-1059-5509>

Universidade de Lisboa, Instituto de Ciências Sociais. Lisboa, Portugal.
roberto.falanga@ics.ulisboa.pt

[II] <https://orcid.org/0000-0001-5111-6730>

Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid, Espanha.
ernesto.ganuza@csic.es

Notas

(1) Mais informação sobre o Tratado da União Europeia: Official Journal of the European Union (2012).

(2) Tradução dos autores deste artigo.

(3) Mais informação: <https://monitor.civicus.org/>.

(4) Tradução dos autores deste artigo.

(5) Tradução dos autores deste artigo.

(6) Tradução dos autores deste artigo.

(7) O direito à participação está consagrado na Constituição da República Portuguesa, tendo sido salvaguardado ao longo das revisões constitucionais de 1982, 1989, 1992, 1997, 2001, 2004, 2005.

(8) Mais informação: <https://cidadania.lisboa.pt/participacao/conselho-de-cidadaos>.

(9) Mais informação: <https://www.cm-vfxira.pt/viver/ambiente/acao-climatica/assembleia-de-cidadaos-para-o-clima-2024>.

(10) Tradução dos autores deste artigo.

Referências

- AGUILAR, R. (2004). Los presupuestos participativos en Córdoba. *Temas*, v. 113, pp. 58-61.
- ALGUACIL, J. (2003). *Equipamientos municipales de proximidad. Plan estratégico y de participación*. Gijón, Trea / Kaleidos.red
- ALLEGRETTI, G.; DIAS, N. (2019). Participação cívica e políticas habitacionais: que desafios para Portugal? *Cidades, Comunidades e Territórios*, v. 38, pp. 20-26.
- ALVES, M.; ALLEGRETTI, G. (2012). (In)stability, a key element to understand participatory budgeting: Discussing Portuguese cases. *Journal of Public Deliberation*, v. 8, n. 2.
- ARNSTEIN, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, v. 35, n. 4, pp. 216-224.
- AVRITZER, L. (2006). New public spheres in Brazil: local democracy and deliberative politics. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 30, n. 3, pp. 623-637.
- BÄCHTIGER, A.; GOLDBERG, S. (2020). Towards a more robust, but limited and contingent, defence of the political uses of deliberative minipublics. *Journal of Deliberative Democracy*, v. 16, n. 2, pp. 33-42.
- BAILEY, N.; PILL, M. (2011). The continuing popularity of the neighbourhood and neighbourhood governance in the transition from the 'big state' to the 'big society' paradigm. *Environment and Planning C: Government and Policy*, v. 29, n. 5, pp. 927-942.
- BAIOCCHI, G.; GANUZA, E. (2014) Participatory budgeting as if emancipation mattered. *Politics & Society*, v. 42, n. 1, pp. 29-50.
- _____. (2017). *Popular democracy: the paradox of participation*. Stanford, Stanford University Press.
- BARBER, B. R. (1984). *Strong democracy: participatory politics for a new age*. Berkeley, University of California Press.
- BEAUVAIS, E.; WARREN, M. E. (2019). What can deliberative mini-publics contribute to democratic systems? *European Journal of Political Research*, v. 58, n. 3, pp. 893-914.
- BLANCO, I. (2009). "Las Consecuencias de la participación: evaluación del Consejo Municipal de Bienestar Social de Barcelona". In: PARÉS, M. *Participación y calidad democrática: evaluando nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona, Ariel.
- BOGO, R.; FALANGA, R. (2024). The cost of participation: An analysis of the financial dimensions of participatory budgets in Portugal. *European Policy Analysis*. Ahead of print.
- BORGE, R.; BALCELLS, J.; PADRÓ-SOLANET, A. (2023). Democratic disruption or continuity? analysis of the decidim platform in catalan municipalities. *American Behavioral Scientist*, v. 67, n. 7, pp. 926-939.
- CANCELA, J.; MAGALHÃES, P. (2020). "As bases sociais dos partidos portugueses". In: BRANCO, R.; FERNANDES, T. (ed.). *45 anos de democracia em Portugal*. Lisboa, Assembleia da República.
- CHAVEZ, D. (2008). The watering down of participatory budgeting and people power in Porto Alegre, Brazil. *Participatory Learning and Action*, v. 58, pp. 57-60.
- COSTA LOBO, M.; COSTA PINTO, A.; MAGALHÃES, P. (2016). Portuguese democratisation 40 Years on: its meaning and enduring legacies. *South European Society and Politics*, v. 21, n. 2, pp. 163-180.
- COSTA PINTO, A. (2006). Authoritarian legacies, transitional justice and state crisis in Portugal's democratization. *Democratization*, v. 13, n. 2, pp. 173-204.

- COSTA PINTO, A.; SOUSA, L.; MAGALHÃES, P. (ed.) (2013). *A qualidade da democracia em Portugal: a visão dos cidadãos*. Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- CURATO, N.; HAMMOND, M.; MIN, J. B (2019). *Power in deliberative democracy: norms, forums, systems*. Londres, Palgrave Macmillan.
- DAGNINO, E. (2004). Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Política & Sociedade*, v. 3, n. 5, pp. 139-164.
- DAHL, R. A. (1989). *Democracy and its critics*. New Haven, Yale University Press.
- DE SOUSA SANTOS, B. (1998). Participatory budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy. *Politics & Society*, v. 26, n. 4, pp. 461-510.
- DELLA PORTA, D.; FELICETTI, A. (2019). Innovating democracy against democratic stress in Europe: social movements and democratic experiments. *Representation*, v. 58, n.1, pp. 67-84.
- DEMOCRACY INDEX (2023). *Eurobarometer, 'Democracy'*. Disponível em: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2966>. Acesso em: 6 jun 2024.
- DRYZEK, J. S. (2010). *Foundations and frontiers of deliberative governance*. Oxford, Oxford University Press.
- _____. (2022). *The politics of the earth: environmental discourses*. Oxford, Oxford University Press.
- DRYZEK, J. S.; HENDRIKS, C. M. (2020). "The argumentative turn revisited: public policy as communicative practice". In: FISCHER, F.; GOTTWEIS, H. (ed.). *The argumentative turn revisited*. Durham, Duke University Press.
- EC – EUROPEAN COMMISSION (2001). *European governance: a white paper*. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_01_10. Acesso em: 20 mar 2020.
- EIU – ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (2023). *Democracy Index 2023: age of conflict*. Disponível em: <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2023/>. Acesso em: 6 jun 2024.
- ELSTUB, S. et al. (2021). The scope of climate assemblies: lessons from the climate assembly UK. *Sustainability*, v. 13, n. 20, 11272.
- ELSTUB, S.; ESCOBAR, O. (ed.) (2019). *Handbook of democratic innovation and governance*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- ERCAN, S. A.; DRYZEK, J. S. (2015). The reach of deliberative democracy. *Policy Studies*, v. 36, n. 3, pp. 241-248.
- FALANGA, R. (2018). "Critical trends of citizen participation in policymaking. Insights from Portugal". In: LOBO, M. C.; SILVA, F. C.; ZÚQUETE, J. P. (ed.) *Changing societies: legacies and challenges. Citizenship in crisis*. Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- _____. (2023). "Democracia deliberativa em Portugal: aprendendo com a primeira edição do Conselho de Cidadãos de Lisboa". In: CAMERLO, M.; PIMENTA, D.; LIMA, J. G. DE; HANENBERG, L. (ed.) *Democracia em Portugal 2022 – Caderno do Observatório da Qualidade da Democracia*. Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- FALANGA, R.; ALLEGRETTI, G. (2021). "Democracia participativa em tempos de covid-19: a procura de uma nova ritualização". In: ALMEIDA, L. F. M.; FERREIRA, M. R.; SOUSA, L. (ed.). *Poder local em tempos de Covid-19. A qualidade da democracia local e a governação em tempos de Covid-19*. Coimbra, Almedina. v. 1.
- FALANGA, R.; LÜCHMANN, L. (2020). Participatory budgets in Brazil and Portugal: Comparing patterns of dissemination. *Policy Studies*, v. 41, n. 6, pp. 603-622.

- FERNÁNDEZ-MARTÍNEZ, J. L.; GARCÍA-ESPÍN, P.; ALARCÓN, P. (2023) Assessing the New Municipalism Reform of Advisory Councils: the cases of Madrid and Barcelona (2015-2019). *Urban Affairs Review*, v. 59, n. 5, pp. 1567-1600.
- FISHMAN, R. M. (2011). Democratic practice after the revolution: the case of Portugal and beyond. *Politics & Society*, v. 39, n. 2, pp. 233-267.
- _____. (2016). Rethinking dimensions of democracy for empirical analysis: authenticity, quality, depth, and consolidation. *Annual Review of Political Science*, v. 19, pp. 289-309.
- FISHMAN, R. M.; CABRAL, M. V. (2016). Socio-historical foundations of citizenship practice: after social revolution in Portugal. *Theory and Society*, v. 45, n. 6, pp. 531-553.
- FLESHER, C. F.; FEENSTRA, R. A. (2023) Reconsidering social movement impact on democracy: the case of Spain's 15-M movement. *Social Movement Studies*, v. 22, n. 3, pp. 273-303.
- FONT, J.; SMITH, G.; GALAIS, C.; ALARCÓN, P. (2018). Cherry-picking participation: explaining the fate of proposals from participatory processes. *European Journal of Political Research*, v. 57, n. 3, pp. 626-649.
- FONT, J.; BLANCO, I. (2005) ¿Qué hay detrás de la oferta de participación? El rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, v. 31, pp. 1-17.
- FONT, J.; DELLA PORTA, D.; SINTOMER, Y. (ed.) (2014). *Participatory democracy in Southern Europe: causes, characteristics, and consequences*. Londres/Nova York, Rowman & Littlefield International.
- FRANCÉS, F. et al. (2024). *Repensando la participación comunitaria: continuidades y transformaciones del Presupuesto Participativo en España*. Oñati Socio-Legal Series (early view).
- FREEDOM HOUSE (2024). Freedom in the World 2024: the mounting damage of flawed elections and armed conflict. Disponível em: https://freedomhouse.org/sites/default/files/2024-02/FIW_2024_DigitalBooklet.pdf. Acesso em: 3 set 2024.
- FUNG, A. (2020). Afterword: Does deliberative democracy have a role in our time of political crisis? *Journal of Deliberative Democracy*, v. 16, n. 1, pp. 75-76.
- FUNG, A.; WRIGHT, E. O. (2003). *Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance*. Londres, Verso.
- GANUZA, E.; BAIOCCHI, G. (2012). The power of ambiguity: how participatory budgeting travels the globe. *Journal of Public Deliberation*, v. 8, n. 2, Article 8.
- GANUZA, E.; FRANCÉS, F. (2012). *El círculo virtuoso de la democracia*. Madrid, CIS.
- GANUZA, E.; NEZ, H.; MORALES, E. (2014). The struggle for a voice: tensions between associations and citizens in participatory budgeting. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 38, n. 6, pp. 2274-2291.
- GANUZA, E.; RAMOS, A. (2024). Hacking democratic innovations: the problem of agency in deliberative systems. *Critical Policy Studies* 13. DOI: <https://doi.org/10.1080/19460171.2024.2423379>.
- GASTIL, J.; WRIGHT, E. O. (2018). Legislature by lot: envisioning sortition within a bicameral system. *Politics & Society*, v. 46, n. 3, pp. 303-330.
- GEISSEL, B. (2013). *Participatory democratic innovations in Europe: Improving the quality of democracy?* Leverkusen, Verlag Barbara Budrich.

- HABERMAS, J. (1992). *Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy*. Cambridge, MIT Press.
- HAJER, M. (2003). Policy without polity? Policy analysis and the institutional void. *Policy Sciences*, v. 36, n. 2, pp. 175-195.
- HIBBING, J. R.; THEISS-MORSE, E. (2004). *Stealth democracy: americans' beliefs about how government should work*. Cambridge, Cambridge University Press.
- HOPPE, R. (2011). Institutional constraints and practical problems in deliberative and participatory policy making. *Policy and Politics*, v. 39, n. 2, pp. 163-186.
- HUNTINGTON, S. P. (1991). *The third wave: democratization in the late twentieth century*. Norman, University of Oklahoma Press.
- IDEA – International Institute for Democracy and Electoral Assistance (2023). *Perceptions of democracy: a survey about how people assess democracy around the world*. Disponível em: <https://www.idea.int/sites/default/files/2024-04/perceptions-of-democracy.pdf>. Acesso em: 3 set 2024.
- LEAL, P. A. (2010). "Participation: the ascendancy of a buzzword in the neo-liberal era". In: CORNWALL, A.; EADE, D. (ed.) *Deconstructing development discourse: buzzwords and fuzzwords*. Warwickshire, Practical Action Publishing & Oxfam.
- MAGALHÃES, P. C. (2005). Disaffected democrats: political attitudes and political action in Portugal. *West European Politics*, v. 28, n. 5, pp. 973-991.
- MARTÍNEZ-SÁNCHEZ, W. (2023). Presupuestos participativos: características y calidad participativa en los diseños institucionales. *OBETS. Revista de Ciencias Sociales*, v. 18, n. 1, pp. 133-154.
- MÉRIDA, J. (2022). *Nuevo municipalismo y gobernanza participativa en España (2015-2019)*. PhD thesis. Universidad del País Vasco.
- MOHAN, G.; STOKKE, K. (2000). Participatory development and empowerment: the dangers of localism. *Third World Quarterly*, v. 21, n. 2, pp. 247-268.
- MORUNO, M. J. (2003). "Prólogo". In: GANUZA, E.; SOTOMAYOR ÁLVAREZ, C. (ed.). *Democracia y presupuestos participativos*. Barcelona, Icaria.
- MOUFFE, C. (2000). *Deliberative democracy or agonistic pluralism*. Wien, Institut für Höhere Studien.
- MULVAD, M. A.; POPP-MADSEN, B. A. (2021). Sortition-infused democracy: empowering citizens in the age of climate emergency. *Thesis Eleven*, v. 167, n. 1, pp. 77-98.
- NAVARRO, C. (1999). *El sesgo participativo: innovación democrática en municipios del sur de Europa (1960-1995)*. Madrid, CSIC.
- NEBOT P. C.; PIRES, V. (2021). ¿Es suficiente la voluntad política para que tenga éxito el presupuesto participativo? *Administración & Desarrollo*, v. 51, n. 1, pp. 125-147.
- NEWTON, K.; GEISSEL, B. (2012). *Evaluating democratic innovations: curing the democratic malaise?* Abingdon, Routledge.
- NEZ, H.; GANUZA, E. (2018). "Among militants and deliberative laboratories: the indignados". In: TEJERINA, B.; PERUGORRIA, I. (ed). *Crisis and social mobilization in contemporary Spain: the 15M Movement*. Oxon, Routledge.
- O'FLYNN, I. (2019). "Democratic innovations and theories of democracy". In: ELSTUB, S.; ESCOBAR, O. (ed.). *Handbook of democratic innovation and governance*. Cheltenham (UK), Edward Elgar.

- OECD (2001). *Citizens as Partners. OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*. Paris, OECD Publishing.
- _____. (2020). *Innovative citizen participation and new democratic institutions: catching the deliberative wave*. Paris, OECD Publishing.
- _____. (2023). Provision 8: Stakeholder participation. In *Open government for stronger democracies: A global assessment*. Paris, OECD Publishing.
- OLEART, A. (2024). Mass politics and collective actors in EU democratic innovation. In *Blind spots. European Democracy Hub*. Disponível em: <https://europeandemocracyhub.epd.eu/mass-politics-and-collective-actors-in-eu-democratic-innovation/>. Acesso em: 10 dez 2024.
- PATEMAN, C. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge, Cambridge University Press.
- PILET, J. B.; BOL, D.; VITTORI, D.; PAULIS, E. (2022). Public support for deliberative citizens' assemblies selected through sortition: Evidence from 15 countries. *European Journal of Political Research*, v. 62, n. 3, pp. 873-902.
- RAMOS PINTO, P. (2013). *Lisbon rising: urban social movements in the Portuguese Revolution, 1974-75*. Manchester, Manchester University Press.
- SANTOS, M. L.; FERREIRA, M. V.; LIMA, M. P. (1976). *O 25 de Abril e as lutas sociais nas empresas*. Porto, Edições Afrontamento.
- SARASA, S.; GUIU, J. (2001). "El Consejo Municipal de Bienestar Social de Barcelona." In: FONT, J. *Ciudadanos y decisiones públicas*. L'Hospitalet, Ariel.
- SARTORI, G. (1987). *Theory of democracy revisited*. Chatham/NJ, Chatham House.
- SCHLIPPHAK, B.; SIMSEK, C.; TREIB, O. (2024). *Report on perceptions and attitudes toward democracy*. Disponível em: <https://incite-dem.eu/news/perceptions-and-attitudes-toward-democracy-in-europe/>. Acesso em: 15 fev 2025.
- SCHUMPETER, J. (1976). *Capitalism, socialism and democracy*. Londres, Unary University Press.
- SHAPIRO, I. (2017). Collusion in restraint of democracy: against political deliberation. *Daedalus*, v. 146, n. 3, pp. 77-84.
- SLOAM, J. (2016). Diversity and voice: The political participation of young people in the European Union. *The British Journal of Politics and International Relations*, v. 18, n. 3, pp. 521-537.
- SMITH, G. (2005). *Beyond the ballot: 57 democratic innovations from around the world*. The Power Inquiry, University of Westminster.
- _____. (2009). *Democratic innovations: designing institutions for citizen participation*. Cambridge, Cambridge University Press.
- _____. (2021). *Can democracy safeguard the future?* Cambridge, Polity.
- VARELA, R.; SIMÕES DO PAÇO, A.; ALCÂNTARA, J.; FERREIRA, P. A. (2015). Autogestão e crise econômica na revolução portuguesa (1974-1975). *Sociologia & Antropologia*, v. 5, n. 2, pp. 479-499.
- V-DEM (2024). *Democracy Reports. Varieties of Democracy Institute*. Disponível em: <https://www.v-dem.net/publications/democracy-reports/>. Acesso em: 12 nov 2024.
- VOR J.; AMELUNG, N. (2016). Innovating public participation methods: Technoscientization and reflexive engagement. *Social Studies of Science*, v. 46, n. 5, pp. 749-772.

- WARREN, M. E. (2017). A problem-based approach to democratic theory. *American Political Science Review*, v. 111, n. 1, pp. 39-53.
- WARREN, M. E.; MANSBRIDGE, J. (2013). "Deliberative Negotiation". In: MANSBRIDGE, J.; MARTIN, C. J. (ed.). *Negotiating agreement in politics*. Washington DC, APSA.
- WILLIAMSON, A.; BARRAT, J. (2022). *Mapping deliberative democracy in council of europe states*. Council of Europe.
- WRIGHT, E. O. (2010). *Envisioning real utopias*. Londres, Verso.
- _____ (2013). Transforming Capitalism through Real Utopias. *American Sociological Review*, v. 78, n. 1, pp. 1-25.

Tradução: este artigo foi traduzido do Inglês para o Português pelo autor Roberto Falanga.

Texto recebido em 3/set/2024
Texto aprovado em 30/dez/2024