

Repositório ISCTE-IUL

Deposited in *Repositório ISCTE-IUL*:

2022-11-09

Deposited version:

Accepted Version

Peer-review status of attached file:

Peer-reviewed

Citation for published item:

Jörgens, H. (2020). A participação cidadã na governação local: cinco teses. In Helena Carreiras e Alexandre Calado (Ed.), *Descentralização e Reorganização do Estado*. (pp. 63-72). Lisboa: *Mundos Sociais*.

Further information on publisher's website:

<http://www.mundossociais.com/livro/descentralizacao-e-reorganizacao-do-estado/122>

Publisher's copyright statement:

This is the peer reviewed version of the following article: Jörgens, H. (2020). A participação cidadã na governação local: cinco teses. In Helena Carreiras e Alexandre Calado (Ed.), *Descentralização e Reorganização do Estado*. (pp. 63-72). Lisboa: *Mundos Sociais*.. This article may be used for non-commercial purposes in accordance with the Publisher's Terms and Conditions for self-archiving.

Use policy

Creative Commons CC BY 4.0

The full-text may be used and/or reproduced, and given to third parties in any format or medium, without prior permission or charge, for personal research or study, educational, or not-for-profit purposes provided that:

- a full bibliographic reference is made to the original source
- a link is made to the metadata record in the Repository
- the full-text is not changed in any way

The full-text must not be sold in any format or medium without the formal permission of the copyright holders.

A Participação Cidadã Na Governação Local – Cinco Teses

Helge Jörgens

Introdução

A participação dos cidadãos nas políticas públicas está na ordem do dia. São poucos os governos – centrais, regionais ou locais – que não apostam ativamente na participação cidadã. A participação cidadã é vista como resposta adequada e prometedora a uma série de problemas com que as sociedades atuais estão confrontadas. Já em 1963 Almond e Verba (1963) argumentaram que uma elevada cultura de envolvimento cívico pode ter um efeito estabilizador nos sistemas políticos democráticos. Mais recentemente, Irvin e Stansbury (2004) listam vários benefícios que os governos esperam da participação cidadã:

- A participação cidadã pode resultar num aumento da qualidade das políticas públicas porque ajuda os decisores a perceber melhor os interesses e as preocupações dos cidadãos.
- Através da utilização do conhecimentos específico das populações locais, a participação cidadã na governação local pode aumentar a qualidade das decisões.
- A participação cidadã pode aumentar a legitimidade democrática das políticas públicas.
- A delegação de poder de decisão aos cidadãos pode travar a erosão de confiança nas entidades governamentais e nas suas decisões.
- Através de processos organizados de participação cidadã, os governos podem criar alianças estratégicas com cidadãos para ultrapassar impasses políticos.
- A participação cidadã pode facilitar a implementação das políticas públicas.
- A inclusão dos oponentes de políticas públicas na sua formulação e implementação pode ajudar a evitar custos de litígio.
- Desenvolver novas formas de participação cidadã pode ser um elemento importante numa estratégia mais ampla de modernização da governação pública.

Finalmente, a participação cidadã também ganhou destaque como uma potencial resposta à ascensão do populismo nas democracias liberais (Mudde e Kaltwasser 2017, pp. 80–83).

Mas apesar da enorme importância da participação política nos discursos políticos e acadêmicos, sabemos surpreendentemente pouco sobre este fenômeno.

Existem dúvidas acerca da *legitimidade* democrática da participação (Johnson e Gastil 2015). Não sabemos ao certo se a participação melhora ou não a qualidade das decisões políticas (*eficácia*) (Cunningham e Tiefenbacher 2008). Há evidência que a participação cidadã reproduz as desigualdades sociais existentes em vez de as corrigir (*equidade*) (Lee et al. 2015). E nem sequer sabemos se a participação melhora de forma significativa o conteúdo das políticas públicas (*eficiência*) (Irvin e Stansbury 2004).

Neste contexto, esta comunicação apresenta cinco teses sobre o futuro da participação cidadã nas políticas públicas. Através destas teses espero identificar alguns aspectos que possam merecer atenção tanto em *futuras investigações* sobre a participação cidadã nas políticas públicas como no *desenho e na implementação de formas reais* de participação política.

Tese 1 - Há dois mundos separados de participação política que precisam de ser integrados.

A participação pública é muito mais do que aquilo que os governos entendem por participação. Na realidade existem dois mundos de participação cidadã que raramente são consideradas como um todo. O primeiro mundo abrange os processos participativos organizados pelos governos a nível central, regional e local. Este mundo inclui iniciativas como orçamentos participativos, fóruns de cidadãos, consultas públicas, reuniões informais com associações ou organizações não-governamentais ou serviços municipais de interação direta com os cidadãos na resolução de problemas relacionados com a ordem pública ou o funcionamento das infraestruturas locais (“O Meu Bairro”, “A Minha Rua”).

O segundo mundo abrange todas as formas de articulação política dos cidadãos que emergem independentemente de iniciativas governamentais. O espectro destas iniciativas varia entre atividades complementares à governação local como a recriação autónoma de espaços urbanos, debates nas redes sociais, doações ou o associativismo, e atividades de oposição à governação local como manifestações, petições, bloqueios de trânsito, violência política ou até a danificação de propriedade privada ou do estado.

Para ter uma ideia real da importância da participação cidadã nas políticas públicas, é preciso olhar para estes dois mundos em simultâneo. No entanto, na realidade política, existem poucas ligações entre os dois mundos de participação. Muitas vezes os processos oficiais de participação cidadã acontecem em paralelo às iniciativas organizadas pelos cidadãos. Ignorar as atividades autónomas da sociedade civil na elaboração e implementação de processos oficiais de participação cidadã põe em risco o sucesso destes mesmos processos. Cidadãos que vêem que as suas próprias tentativas de participar nas políticas públicas são ignoradas pelas entidades governamentais têm menos probabilidade de reconhecer a legitimidade dos processos oficiais e de participar neles.

É importante que os governos não ignorem nem restrinjam ou canalizem desnecessariamente a diversidade de formas de participação que os próprios cidadãos desenvolvem. Estar atento à mudança contínua das formas de participação que os próprios cidadãos iniciam pode aumentar a *legitimidade* e *eficácia* das iniciativas de participação cidadã iniciadas por entidades governamentais.

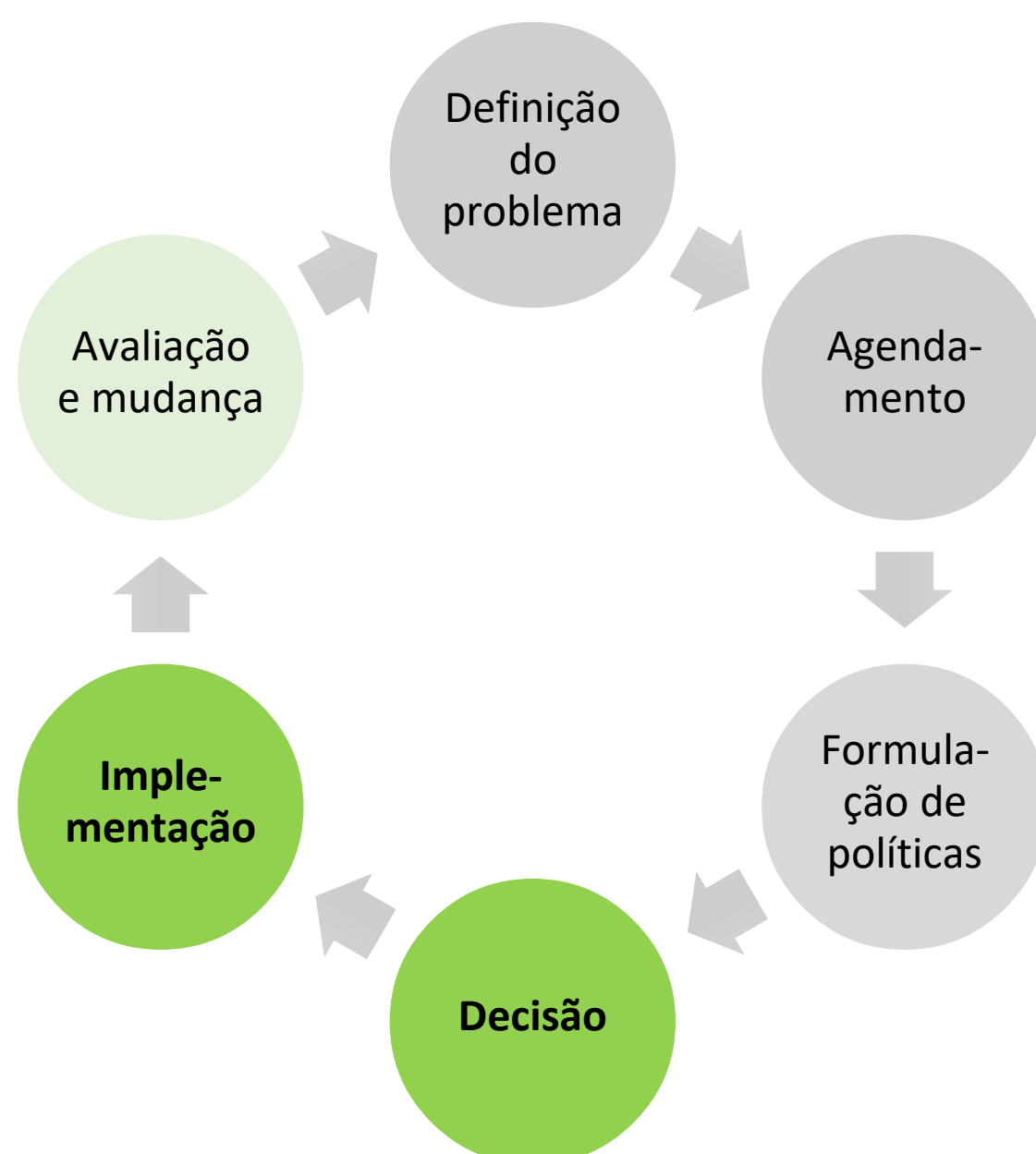
Tese 2 - As formas de participação realizadas até à data mostram que não são só os cidadãos a desconfiar dos seus governos, mas que os governos também desconfiam dos seus cidadãos.

Uma das promessas que leva governos a embarcar em processos de participação cidadã é a possibilidade de travar a erosão de confiança dos cidadãos nas entidades governamentais que se tem manifestado ao longo das últimas décadas (ver por exemplo OECD 2017, pp. 214–215). A ideia é que uma maior proximidade entre cidadãos e decisores e uma cooperação entre eles na identificação de prioridades políticas, na formulação de políticas e na sua implementação e avaliação pode fortalecer a confiança dos cidadãos nos seus políticos.

Mas estudos empíricos demonstram que não existe nenhum automatismo que traduz qualquer forma de participação cidadã num aumento de confiança no sistema político (ver por exemplo Dyck 2009). Uma das razões é que muitas das formas de participação cidadã praticadas por municípios em Portugal e noutros países sinalizam uma profunda desconfiança dos decisores nas capacidades decisórias dos seus cidadãos. Isto é particularmente o caso quando a participação é limitada às fases tardias do ciclo político (ver figura 1). Exemplos incluem

consultas públicas sobre decisões já tomadas (fase da decisão) ou o envolvimento dos cidadãos no funcionamento dos serviços públicos municipais, como é o caso com iniciativas como “A minha rua” ou “O meu bairro”. Nestas fases tardias do ciclo político a participação cidadã implica pouca ou nenhuma delegação de poder de decisão para os cidadãos. Os conteúdos das políticas públicas continuam a ser definidos pelas entidades governamentais. Este tipo de participação cidadã sem nenhuma delegação efetiva de poder de decisão pode ser frustrante para os cidadãos, especialmente quando sentem que os decisores, na verdade, desconfiam das suas capacidades de tomar boas decisões e iniciaram os processos participativos por outros motivos.

Figura 1: Fases do ciclo político que implicam pouca delegação efetiva de poder



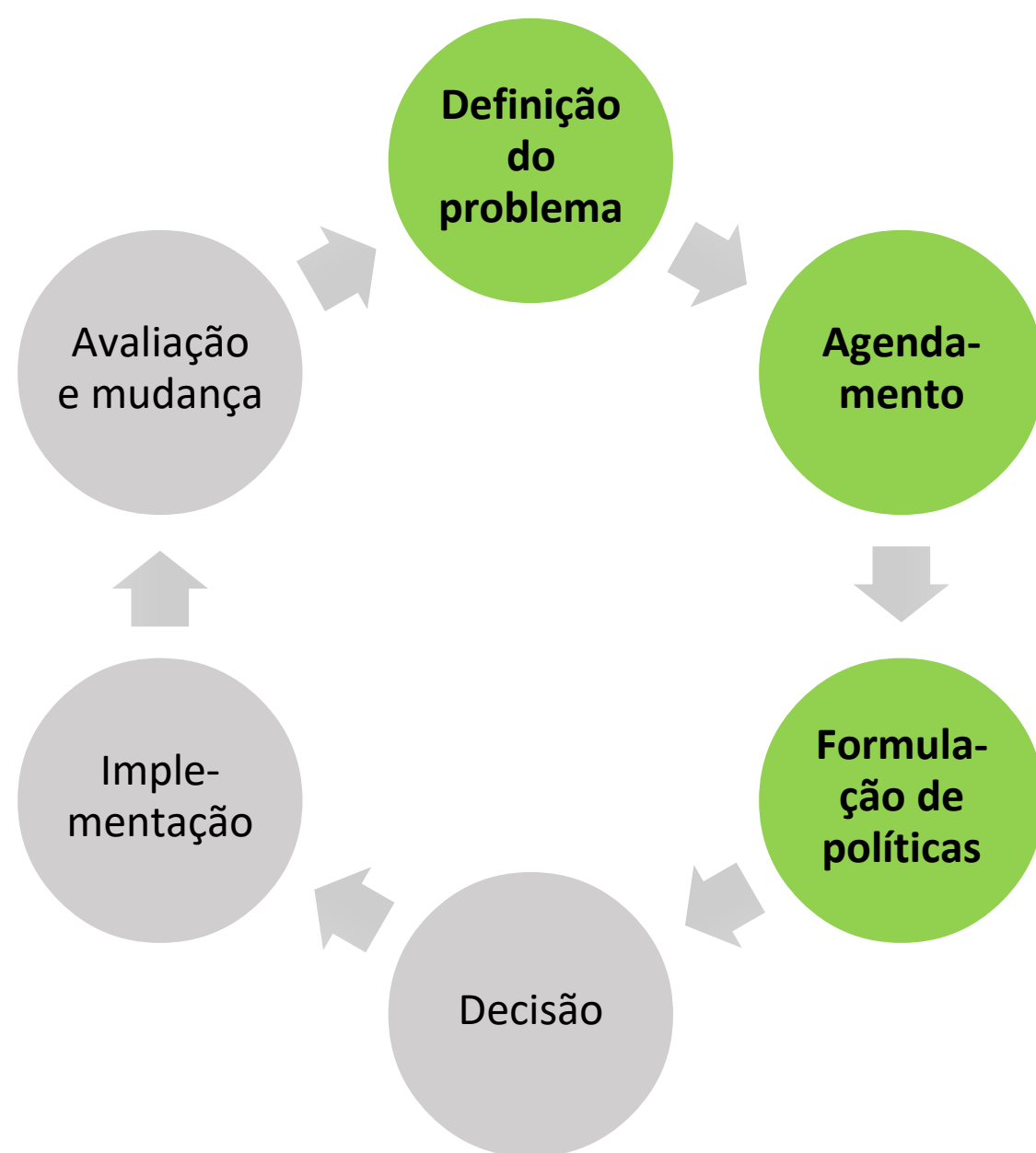
Tese 3 - Uma verdadeira participação política dos cidadãos implica que o Estado tem que prescindir de uma parte significativa do seu poder.

Como os pontos anteriores demonstram, uma efetiva participação cidadã exige uma ruptura com as tradicionais práticas governamentais. O elemento crucial desta ruptura é que o estado tem que prescindir de uma parte significativa do seu poder. A participação cidadã só faz sentido se ela conseguir abrir a possibilidade de haver políticas públicas diferentes daquelas que as elites políticas tradicionalmente preferem. Para tal, dois factores são decisivos:

Primeiro, a participação tem que ocorrer em todas as fases do ciclo político, particularmente nas fases iniciais em que um problema é definido como problema político (“definição do problema”), introduzido na agenda política (“agendamento”) e em que diferentes objetivos e estratégias para a resolução do problema são identificadas (“formulação de políticas”) (para uma distinção mais detalhada das diferentes fases do ciclo político, ver Araújo e Rodrigues 2017). Só assim é garantido que os cidadãos possam ter voz na identificação de prioridades políticas e no desenho das medidas políticas (ver Figura 2). Segundo, os governos têm que se abster de ter a última palavra na seleção das políticas a adoptar. Num estudo recente, Font et al. (2018) distinguem entre formas de participação em que o governo reserva para si a decisão final sobre a adoção duma política, e outras em que os cidadãos efetivamente têm a última palavra. Os autores caracterizam o primeiro tipo de participação como “cherry-picking”, isto é, como uma escolha seletiva das políticas a realizar com base nos interesses e nas preferências políticas do governo. É óbvio que essa prática do “cherry-picking” contradiz fortemente um dos objetivos principais da participação cidadã: possibilitar políticas públicas diferentes daquelas que as elites políticas teriam escolhido.

Um bom exemplo de como o estado pode efetivamente delegar o desenho e a escolha de medidas políticas aos cidadãos é o *orçamento participativo*. Portugal é um dos países Europeus que mais tem apostado nesta forma inovadora de capacitar os cidadãos de definir as suas próprias prioridades políticas e moldar diretamente a política governamental (ver por exemplo Sintomer et al. 2016).

Figura 2: Fases do ciclo político que implicam uma maior delegação de poder para os cidadãos



Tese 4 - A participação cidadã corre o risco de reproduzir as desigualdades sociais existentes

Um dos benefícios esperados da participação cidadã, como foi referido mais acima, é que ela pode aumentar a legitimidade democrática das políticas públicas. Mas estudos empíricos demonstram que as formas de participação actualmente praticadas têm um impacto negativo num dos principais critérios de legitimidade democrática: que todos os cidadãos devem ter a mesma oportunidade de participar na tomada de decisões públicas (ver por exemplo Dalton 2017; Lee et al. 2015).

As estatísticas publicamente acessíveis do portal Português “PARTICIPA” podem servir como ilustração deste problema. A figura 3 demonstra que mais de três quartos dos utilizadores desse portal de participação cidadã têm um nível de escolaridade igual ou superior à licenciatura. Ao mesmo tempo quase dois terços dos utilizadores são de sexo masculino.

Figura 3: Género e níveis de escolaridade dos utilizadores do portal PARTICIPA



(Fonte: <http://www.participa.pt/estatistica.jsp>; acedido em 11 de fevereiro de 2019)

Uma das principais barreiras à participação de pessoas com baixos níveis de escolaridade parece ser a linguagem utilizada nalgumas formas de participação cidadã, como demonstra o exemplo das consultas públicas no município de Lisboa ¹.

A página de entrada para o site das consultas públicas do município de Lisboa “Lisboa em Debate” (<https://www.lisboaparticipa.pt/page/subPages/debate>) é convidativo e o texto é fácil de entender para qualquer cidadão (Figura 4). O mesmo acontece com o esclarecimento sobre o carácter jurídico das consultas públicas na mesma página (Figura 5). Mas no momento em que os cidadãos se querem informar sobre o conteúdo substancial duma consulta pública, estão confrontados com os textos jurídicos do boletim municipal, pareceres e powerpoints de especialistas e mapas ou descrições técnicas dos projectos em consulta. Figura 5 é simplesmente um exemplo aleatório da primeira página dum documento disponibilizado para consulta pública. Cidadãos sem formação de direito que chegaram até este ponto provavelmente desistirão ou levarão o seu contributo para fóruns inoficiais de discussão como as redes sociais.

Figura 4: Página de entrada do site “Lisboa em Debate”

¹ O site do município de Lisboa serve apenas como ilustração duma problemática que é comum a quase todos os processos de consulta pública, tanto em Portugal como noutros países.



LISBOA
EM DEBATE


Os cidadãos têm a oportunidade de dar o seu contributo para o governo da cidade. Através da participação online ou presencial, todos podem expressar a sua opinião. Nesta área, é disponibilizada informação sobre as várias iniciativas e programas de participação promovidos pela Câmara Municipal de Lisboa ou em parceria com outras entidades. É disponibilizada a informação necessária para que os cidadãos possam expressar uma opinião livre e fundamentada, disponibilizando-se meios diversos e eficazes, designadamente, consultas públicas. Uma boa decisão nasce do debate de ideias - Participe, não deixe que outros decidam por si.

(Fonte: <https://www.lisboaparticipa.pt/page/subPages/debate>, acedido em 11 de fevereiro de 2019)

Figura 5: Descrição do carácter jurídico das consultas públicas no site “Lisboa Participa”

CONSULTA PÚBLICA

Consulte os projetos de investimento do Município de Lisboa que estão obrigados por lei a um processo de consulta pública (DL n° 154/2013, de 05 de Novembro). Neste espaço pode encontrar toda a informação necessária e dar o seu contributo.



(Fonte: <https://www.lisboaparticipa.pt/page/subPages/debate>, acedido em 11 de fevereiro de 2019)

Figura 6: Extrato da primeira página dum documento disponibilizado para consulta pública

- C) A Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro, na redação da Lei n.º 85/2015, de 7 de agosto, estabeleceu a reorganização administrativa da cidade de Lisboa e atribuiu competências próprias às juntas de freguesia, nomeadamente na limpeza urbana;
- D) O Regulamento de Resíduos Sólidos da Cidade de Lisboa data de 2004 e que o mesmo é anterior à maioria da legislação em vigor para o sector de gestão de resíduos urbanos;
- E) Foi ainda aprovado o Plano Municipal de Gestão de Resíduos 2015-2020, que define a estratégia do Município em linha com as metas definidas no Plano Estratégico para os Resíduos Urbanos (PERSU 2020), aprovado pela Portaria n.º 187-A/2014, publicada em «Diário da República» (1.ª série), n.º 179, de 17 de setembro de 2014 e no Plano de Ação para o Município de Lisboa no âmbito do Plano Estratégico para os Resíduos Urbanos (PERSU

(Fonte: <https://www.lisboaparticipa.pt/page/subPages/debate>, acedido em 11 de fevereiro de 2019)

Mas a desigualdade social nos processos de participação cidadã não é só uma questão de fornecer a informação relevante numa linguagem acessível. Também é uma questão de recursos financeiros e temporais. Nem todos os cidadãos têm o tempo necessário para recolher a toda a informação relevante para um processo participativo. Nem têm tempo livre para participar em sessões de esclarecimento e debates públicos.

Para compensar as desigualdades existentes, as entidades promotoras de processos participativos não se podem limitar a oferecer a possibilidade de participação cidadã. Também devem perseguir uma política ativa de disponibilização de recursos materiais, financeiros e temporais a fim de mitigar as desigualdades existentes (ver por exemplo Falanga 2018).

Tese 5 - A participação política exige tempo, dinheiro e recursos humanos

A discussão até aqui mostra que novas formas de participação pública não podem ser simplesmente acrescentadas às formas de governação existentes e tradicionais. Pelo contrário, uma participação efetiva com potencial para melhorar a qualidade e aumentar a legitimidade das políticas públicas só é possível quando acompanhado por uma transformação das formas tradicionais de elaboração de políticas públicas. Esta transformação exige muito mais recursos da parte das entidades promotoras do que é reconhecido hoje. A ideia ainda prevalece de que um website, uma agência de eventos e um pequeno orçamento são suficientes para estabelecer um processo eficaz de participação cidadã. A realidade é diferente.

Por um lado, a participação pública exige continuidade. Nenhum cidadão quer gastar tempo e energia em processos que ao fim de poucos meses são apagados da memória institucional das entidades públicas. Processos de participação que são criados num ano e esquecidos no outro não criam confiança. São frustrantes para quem investiu tempo neles e ignorados pelos outros. São actos simbólicos que servem unicamente para sinalizar uma preocupação dos governos com o envolvimento dos seus cidadãos que, na verdade, não existe. Por outro lado, têm que existir na entidade promotora responsabilidades claras para o acompanhamento destes processos. E os funcionários responsáveis devem ser libertados de outras funções para poder dedicar tempo suficiente à coordenação da participação. Em resumo, o desenho de qualquer mecanismo de participação tem que incluir recursos adequados e um orçamento estável que vá para além do ano fiscal em curso.

Conclusão

Voltando à discussão inicial, é possível dizer que a participação cidadã na governação local pode de facto aumentar a legitimidade, eficácia, equidade e eficiência das políticas públicas. Mas estes efeitos positivos dependem fortemente dum desenho cuidadoso e reflectido dos instrumentos de participação pelos governos responsáveis. Em primeiro lugar, estar atento às formas de articulação política que os cidadãos desenvolvem independentemente de iniciativas governamentais pode aumentar a *legitimidade* e *eficácia* dos processos de participação promovidos por entidades governamentais. Em segundo lugar, a participação cidadã só faz sentido se ela conduzir a políticas públicas diferentes daquelas que as elites políticas tradicionalmente preferem. Para que isso seja possível, o Estado deve ceder uma parte significativa do seu poder de decisão aos cidadãos. A melhor forma de delegar o poder de decisão aos cidadãos é envolvê-los já nas fases iniciais do ciclo político. Em terceiro lugar, a participação cidadã deve ser organizada de forma a não reproduzir ou até aumentar as desigualdades sociais existentes. Para isso, as entidades promotoras de processos de participação cidadã devem disponibilizar recursos materiais, financeiros e temporais e usar uma linguagem simples e compreensível ao longo de todas as fases da participação. Finalmente, uma verdadeira participação política dos cidadãos exige continuidade. Iniciativas que são descontinuadas no final do ano ou da legislatura são pouco mais que simbólicas. Para ter um impacto real, a participação cidadã não deve ser vista apenas como

uma iniciativa espontânea e temporária, mas como uma das instituições políticas fundamentais do Estado democrático.

Bibliografia

Almond, Gabriel A.; Verba, Sidney (1963): *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.

Araújo, Luísa; Rodrigues, Maria de Lurdes (2017): Modelos de Análise das Políticas Públicas. Em *Sociologia, Problemas e Práticas* (83), pp. 11–35.

Cunningham, Catherine A.; Tiefenbacher, John P. (2008): Evaluating the Effectiveness of Public Participation Efforts by Environmental Agencies: Repermitting a Smelter in El Paso, Texas, USA. Em *Environment and Planning C: Government and Policy* 26 (4), pp. 841–856.

Dalton, Russell J. (2017): *The Participation Gap: Social Status and Political Inequality*. Oxford: Oxford University Press.

Dyck, Joshua J. (2009): Initiated Distrust: Direct Democracy and Trust in Government. Em *American Politics Research* 37 (4), pp. 539–568.

Falanga, Roberto (2018): Avaliação de Processos Participativos com a Sociedade Civil. Em João Ferrão, José Manuel Pinto Paixão (orgs.): *Metodologias de Avaliação de Políticas Públicas*. Lisboa: Imprensa da Universidade de Lisboa, 455-479.

Font, Joan; Smith, Graham; Galais, Carol; Alarcon, Pau (2018): Cherry-picking participation: Explaining the fate of proposals from participatory processes. Em *European Journal of Political Research* 57 (3), pp. 615–636.

Irvin, Renee A.; Stansbury, John (2004): Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort? Em *Public Administration Review* 64 (1), pp. 55–65.

Johnson, Carolina; Gastil, John (2015): Variations of Institutional Design for Empowered Deliberation. Em *Journal of Public Deliberation* 11 (1).

Lee, Caroline W.; McQuarrie, Michael; Walker, Edward T. (2015): *Democratizing Inequalities: Dilemmas of the New Public Participation*. New York: NYU Press.

Mudde, Cas; Kaltwasser, Cristóbal Rovira (2017): *Populism: A Very Short Introduction*. New York: Oxford University Press.

OECD (2017): *Government at a Glance 2017*. Paris: OECD.

Sintomer, Yves; Röcke, Anja; Herzberg, Carsten (2016): *Participatory Budgeting in Europe: Democracy and Public Governance*. London: Routledge.