



A QUESTÃO DA PARTICIPAÇÃO NAS AUTARQUIAS

The question of participation in autarchies

José Fidalgo Gonçalves
ISEC Lisboa
jose.fidalgo@iseclisboa.pt

Paulo Louro
ISEC Lisboa
paulo.louro@iseclisboa.pt

Madalena Corte Real
ISEC Lisboa^o
madalena.cortereal@iseclisboa.pt

RESUMO: Face ao crescente reconhecimento da importância de mecanismos de participação na governação pública, o presente texto pretende apresentar uma reflexão sobre as atuais práticas existentes no contexto do poder local em Portugal. Neste sentido, é feita uma contextualização problemática, tendo por base uma reflexão em torno da crescente complexificação da sociedade, as atuais recomendações ao nível europeu e global e a definição dos conceitos de governança, de política e de ação pública. Segue-se um ponto dedicado à questão do envolvimento de *stakeholders* face a diferentes eixos de ação. Será ainda apresentada uma tipologia exploratória e uma análise dos mecanismos formais e informais, que são atualmente utilizados pelas autarquias de forma direta e digital. A reflexão final aponta para o facto de, não obstante se verificar uma evolução das formas de participação, ainda existirem muitos constrangimentos, nomeadamente a necessidade de melhorar o conteúdo e a forma de comunicação, a transparência, de atender às especificidades locais e de reconhecer que mais governança significa maior legitimidade e poder na deliberação.

PALAVRAS-CHAVE: participação, governança, autarquias, *stakeholders*; tipologia de formas de participação



ABSTRACT: Given the growing recognition of the importance of participation mechanisms in public governance, this paper presents a reflection on current practices in the context of local government in Portugal. A problematic contextualisation is undertaken, based on a reflection on the growing complexity of society, current recommendations at European and global levels, and the definition of the concepts of governance, policy and public action. This is followed by an examination of the issue of stakeholder involvement in various lines of action. An exploratory typology and analysis of the direct and digital mechanisms currently used by formal and informal autarchies are also proposed. The final reflection highlights the fact that, although forms of participation are evolving, there are still many constraints, namely the lack of transparency, and the need to improve the content and form of communication, to take into account specific local characteristics, and to recognise that more governance means more legitimacy and power in deliberation.

KEYWORDS: participation, governance, municipalities, stakeholders; typology of forms of participation.

RESUMEN: Dado el creciente reconocimiento de la importancia de los mecanismos de participación en la gobernanza pública, este texto tiene por objeto presentar una reflexión sobre las prácticas actuales en el contexto del gobierno local en Portugal. En este sentido, se realiza una contextualización problemática, basada en una reflexión en torno a la creciente complejidad de la sociedad, las recomendaciones actuales a nivel europeo y mundial, y la definición de los conceptos de gobernanza, política y acción pública. A continuación, se dedica un punto a la cuestión de la participación de *stakeholders* frente a las diferentes líneas de actuación. También se presentará una tipología exploratoria y un análisis de los mecanismos que utilizan actualmente las autarquías formales e informales, de manera directa y digital. La reflexión final apunta al hecho de que, si bien hay una evolución en cuanto a las formas de participación, todavía existen muchas limitaciones, a saber, la necesidad de mejorar el contenido y la forma de la comunicación, la transparencia, de tener en cuenta las especificidades locales y de reconocer que más gobernanza significa más legitimidad y poder en la deliberación.

PALABRAS CLAVE: participación, gobernanza, municipios, *stakeholders*; tipología de las formas de participación



RESUM: Vist el creixent reconeixement de la importància dels mecanismes de participació en la governança pública, aquest text té per objecte presentar una reflexió sobre les pràctiques actuals en el context del govern local a Portugal. En aquest sentit, es realitza una contextualització problemàtica, basada en una reflexió entorn de la creixent complexitat de la societat, les recomanacions actuals a nivell europeu i mundial, i la definició dels conceptes de governança, política i acció pública. A continuació, es dedica un punt a la qüestió de la participació de *stakeholders* enfront de les diferents línies d'actuació. També es presentarà una tipologia exploratòria i una anàlisi dels mecanismes que utilitzen actualment les autarquies formals i informals, de manera directa i digital. La reflexió final apunta al fet que, si bé hi ha una evolució quant a les formes de participació, encara existeixen moltes limitacions, a saber, la necessitat de millorar el contingut i la forma de la comunicació, la transparència, de tindre en compte les especificitats locals i de reconèixer que més governança significa més legitimitat i poder en la deliberació.

PARAULES CLAU: participació, governança, municipis, *stakeholders*; tipologia de les formes de participació

I. Introdução

O presente artigo enquadra-se no âmbito de uma pesquisa exploratória, em curso, intitulada “Análise de Instrumentos de Gestão do Território”, onde se pretende identificar os mecanismos de participação utilizados pelas autarquias.

Em termos de governação pública em Portugal, o país é gerido pelo poder central e pelas autarquias locais, nomeadamente os municípios (cujos órgãos são a Câmara Municipal e a Assembleia Municipal) e as freguesias (cujos órgãos são a Junta de Freguesia e a Assembleia de Freguesia) eleitos por sufrágio direto e universal. Não obstante o facto de o ordenamento ser uma competência nacional, a presença no quadro da União Europeia, em particular, tem tido repercussões no sentido de um planeamento mais participado e colaborativo (Ferrão, 2010).



De acordo com o Código do Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, é obrigatório realizar uma consulta pública para os instrumentos de gestão territorial. Considerou o legislador que o grande propósito da consulta pública é fazer a ponte entre a administração local (autarquias) e a sociedade, ou seja, é a forma de o cidadão poder obter informações, emitir opiniões e apresentar críticas a respeito de um determinado assunto.

A Consulta Pública serve para ampliar as discussões e fazer com que nas decisões tomadas a respeito da formulação e definição de futuras políticas públicas haja uma participação mais ativa da sociedade civil, a qual se concretiza, por norma, através de um link criado (aplicação informática) para cada auscultação. Nas autarquias, para além deste mecanismo de participação, existem outros, complementares, sempre com o propósito de envolver os *stakeholders* na procura de formação de consensos.

É neste contexto de análise de modelos participativos, aqui designados por mecanismos de participação, que se desenvolve o presente artigo. Numa primeira parte, visa-se enquadrar a problemática no contexto de crescente complexidade territorial e a conseqüente necessidade de implementar novos processos de ação pública. O segundo ponto será dedicado ao envolvimento de *stakeholders* tendo em conta a razão para participar, a identificação dos participantes e as formas de participação. A terceira parte consubstancia-se em torno dos mecanismos de participação atualmente existentes. Em jeito de conclusão, serão apresentadas as reflexões finais.

2. Problemática

Num contexto em que a sociedade é incomensuravelmente mais complexa, técnica e socialmente, do que as sociedades anteriores (Hall, 2002) a crescente imprevisibilidade e incerteza, influenciadas por diferentes fatores externos, colocam desafios sem precedentes às políticas urbanas. Neste contexto, a “...tradição tecnocrática do ordenamento do território ou do planeamento urbanístico, baseada na concentração de poderes, na confiança, na capacidade de previsão e na visão homogeneizada da sociedade-alvo, dá necessariamente lugar a processos de cooperação, de compatibilização, de auscultação e mediação, de assunção de incerteza e conseqüente aceitação



da adaptabilidade, ou seja, de graus variáveis de regulação adequados aos níveis de conhecimento e consenso.” (Portas, Domingues & Cabral 2003: 18). Assim, no âmbito do processo de ação coletiva com vista à emancipação democrática, temos o esgotamento da visão moderna, racional e burocrática de governo e de administração de raiz weberiana, a crescente desregulação da vida coletiva associada ao modelo neoliberal e a negociação na procura de compromissos (Ferrão, 2015).

Em particular no contexto europeu, tem-se vindo a verificar uma crescente preocupação de uma política de ordenamento do território mais estratégica e mais proativa, em que a cultura de planeamento deverá assentar no processo de decisão que envolva especialistas do setor, dirigentes políticos, atores económicos, organizações não governamentais e cidadãos em geral (Ferrão, 2015). O relatório da Comissão Europeia responsável pela Política Regional (2011) ‘Cities of tomorrow - Challenges, visions, ways forward’, sugere a adoção de uma visão mais holística, através da promoção da inteligência coletiva, focada na reflexão sobre problemas da sociedade, como forma de ajudar a superar as perspetivas setoriais do espaço urbano, através de três processos inter-relacionados que combinam o lugar e as pessoas: (1) partilhar experiências de sucesso local como, por exemplo, a inovação social, métodos de aprendizagem e o diálogo intercultural; (2) identificar uma escala apropriada para os diferentes tipos de intervenção urbana; (3) promover vínculos estáveis e coerentes de cooperação, através de negociação entre agentes e organizações dos diferentes níveis espaciais de intervenção, ao nível de freguesia e de bairro.

Também a Nova Agenda Urbana da Conferência das Nações Unidas (HABITAT III, 2016) refere especificamente que as “cidades e aglomerados humanos” devem incentivar a participação, promover a colaboração cívica e gerar um sentimento de pertença e propriedade entre todos os seus habitantes.

A construção de um processo democrático participativo assenta na efetiva participação popular na tomada de decisão acerca das políticas públicas num compromisso social entre sociedade civil e Estado. Passa por envolver diferentes atores promovendo a criação de diferentes espaços públicos com vista à melhoria da qualidade de vida de um território tendo em conta as especificidades culturais e locais (Addor, 2018).



Neste contexto, surge o conceito de governança que Healey (2003) define como os processos pelos quais as sociedades e os grupos sociais gerem os seus assuntos coletivos numa tentativa, segundo Kearns e Paddison (2000), de gerir e regular a diferença e ser criativo nas arenas urbanas num contexto de mudanças consideráveis. A governança territorial baseia-se, assim, na negociação e compromisso entre atores com valores e interesses distintos em processos de codecisão vinculativos, publicamente escrutináveis e sujeitos a avaliação visando formas sustentáveis de desenvolvimento territorial (Ferrão, 2015).

Duran (1996: 108) considera que Política Pública é o produto de um processo social que se desenrola num tempo determinado, no interior de um quadro que delimita o tipo e o nível de recursos através de esquemas interpretativos e escolhas de valores que definem a natureza dos problemas políticos colocados e as orientações da ação. Para Commaile (2004) a abordagem da ação pública tem de ter em conta as ações das entidades públicas, mas também de uma pluralidade de atores públicos e/ou privados que agem conjuntamente, através de interdependências para produzir formas de regulação das atividades coletivas. As políticas parecem, pois, como refere Muller (2000), ser indissociáveis da representação dos problemas, das suas consequências e das soluções concebidas para a sua resolução.

De acordo com Salomon (2002) estamos a passar por uma revolução na “tecnologia” da Ação Pública, “em que se alteraram não só os campos da ação pública, mas também as formas, em particular os Instrumentos” (p.1). No momento atual, os governos lutam invariavelmente com dificuldades nos processos de implementação uma vez que se apoiam num modelo de difusão centro-periferia que se baseia numa teoria do Estado estável, o que é contradito por autores como Schon (1973) que refere a existência permanente de mudanças e de instabilidade.

A multiplicação dos níveis de ação, caracterizada pela forte interdependência dos atores, numerosos e de interesses diversos, naquilo que Commaile (2004) designa por regulação multipolar, vem substituir a anterior regulação centralizada. Esta regulação multipolar corresponderá a uma forma, procesualização da ação pública em que deixamos de poder falar de uma aplicação das regras produzidas pelo Estado, mas em que teremos de ter em conta as



discussões e as negociações entre os atores situados em diferentes níveis, ao longo de um dado processo.

Neste contexto, a influência crescente dos níveis intermédios, nomeadamente das autarquias, de novas escalas territoriais (locais, regionais, intermunicipais, urbanas) condicionam e influenciam, cada vez mais, os processos de decisão políticos e a implementação de medidas políticas, pelo que consideramos fundamental conhecer e descrever as formas de participação que ocorrem no governo dos territórios.

A participação, ou a falta dela, é um dos grandes desafios que se coloca às comunidades. Gonçalves (2013), a propósito de um estudo, dirigido às autarquias (Freguesia e Município) da Região de Lisboa e Vale do Tejo, realizado entre 2009 e 2011, refere que a média anual de presença de cidadãos em sessões formais é de 17 cidadãos. Mais recentemente Gonçalves (2019), com base numa análise sobre práticas participativas, realizado em 2017, através da Católica-CESOP, dirigido a cidadãos e a autarquias das regiões de Lisboa, Vale do Tejo e Oeste, conclui que “três quartos dos cidadãos dizem estar pouco ou nada informados sobre a atividade da autarquia” e que “as pessoas participam pouco e muitas não querem participar mais”.

Embora exista um sentimento comum para a procura de novos modos de governação, uma pretensão muito discutida e ensaiada em diversos pontos do mundo, estes resultados demonstram que o direito de participação e o dever de cidadania têm sido arredados do consciente de cada um. Se, por um lado, a participação mais comum, por parte dos cidadãos, é centrada no indivíduo e nos seus próprios problemas e não em questões que afetem a comunidade, por outro lado, as autarquias não podem ficar, apenas, remetidas a uma comunicação unívoca (Gonçalves, 2013).

Em Portugal, segundo Ribeiro (2005), considera-se que a participação é uma oportunidade para criar o acesso do cidadão às estruturas político-administrativas e ao próprio espaço político, ou seja, que incentiva a partilha do poder e proporciona, através desta dinâmica de envolvimento, práticas democráticas na comunidade.

Sabemos da importância que vem ganhando a questão da transparência na avaliação da decisão política. Veja-se, por exemplo, o caso do Observa-



tório da Transparência¹ que se apresenta como um mecanismo promotor da participação pela via do conhecimento. Com este tipo de mecanismos de recolha de dados e de divulgação pública de resultados, a participação será mais valorizada, pois o cidadão fica munido da informação necessária para avaliar, criticar e responsabilizar os decisores, mas também, para perceber o esforço que lhe está a ser pedido.

São muitos e diversos os desafios que se têm vindo a colocar às instituições públicas, em particular às autarquias, nomeadamente a definição de novos modelos de interatividade com o cidadão que permitam aprofundar e compreender uma relação, por vezes complexa, e para organizar uma sistematização regulada de procedimentos que permitam validar atos administrativos praticados pelos órgãos autárquicos (Mozzicafreddo, 2007). É neste sentido que, de seguida, procuramos fundamentar a importância do envolvimento (participação) de *stakeholders*.

3. Envolvimento de stakeholders

O conceito de envolvimento de *stakeholders* enfatiza a importância de ser inclusivo e a perspectiva de o fazer de forma continuada. Envolver os *stakeholders* não é (apenas) um fim em si mesmo, mas um processo que visa encontrar soluções mais participativas na produção do território.

Originalmente, o termo *stakeholders* foi criado no contexto de gestão de negócios na década de 80, ficando consagrado por Freeman (1984), ao definir o conceito como um grupo ou indivíduo que pode afetar ou ser afetado a/pela implementação dos objetivos de uma empresa. O âmbito alargou-se muito para além do contexto empresarial, considerando que *stakeholder* é qualquer pessoa, grupo ou organização, com interesses numa determinada questão (ou organização, estratégia, projeto, ideia), seja porque pode afetá-la (por ter influência, conhecimento ou experiência na matéria), seja porque é (ou pode vir a ser) afetada por ela, tanto positiva como negativamente. Realça-se, assim, a noção de que há um interesse comum que cabe aos *stakeholders* assegurar.

1. https://www.ces.uc.pt/observatorios/crisalt/index.php?id=6522&id_lin-gua=1&pag=7857. Acedido em 2020-02-14



Esta é a razão pela qual se torna fundamental identificar e mapear os *stakeholders*, através de uma segmentação por áreas de interesse, sem esquecer que todos afetam ou são afetados por qualquer decisão que venha a ser assumida pela comunidade. A partir da segmentação, torna-se necessário que a autarquia defina o modelo de participação. Neste sentido, Freeman (1984) recomenda que se elabore um plano tendo em linha de conta três eixos de ação: (1) Porquê participar (motivação e objetivos); (2) Quem participa (identificar e mapear); (3) Como participar (forma de participar).

Porquê participar (motivação e objetivos): é importante apresentar de forma sintética e clara aos *stakeholders* informações relativas:

À principal forma/meio para alcançar o objetivo;

Ao que se espera alcançar com o processo de participação;

À demonstração do impacto positivo esperado com este objetivo e processo.

Em nosso entender, promover o desenvolvimento da confiança entre *stakeholders*, para além de criar a oportunidade de fazer parte do processo de tomada de decisão sobre uma questão onde é parte interessada, traduz-se na corresponsabilização de todos, num processo que a todos diz respeito.

Quem participa (identificar e mapear): começar por definir critérios de seleção que assegurem a representação de todos os grupos de interesse, a diversidade de pontos de vista e, sobretudo, daqueles que podem afetar o andamento do projeto, positiva ou negativamente. E, de seguida, elaborar um mapa organizado, de acordo com o seu contributo direto ou indireto para a questão em apreço.

Como participar (forma de participar): existem diferentes níveis de participação dos *stakeholders* e para cada nível existem metodologias adequadas. De entre as várias formas de participar apresentamos quatro possíveis, de acordo com o objetivo proposto:

Consulta: a organização faz perguntas, os *stakeholders* respondem (inquéritos, *focus group*, workshops, entrevistas, ...)

Envolvimento: aprendizagem mútua, ações da organização e dos *stakeholders* são independentes (painéis de conselheiros, processos de cons-



trução de consensos, encontros diversos; workshops com dinâmica participativa, ...)

Colaboração: aprendizagem e ações comuns (parcerias, iniciativas conjuntas entre diversos *stakeholders*, ...)

Governança: os *stakeholders* tomam decisões e desempenham um papel na governança (integrar a posição dos *stakeholders* na definição de estratégias e na decisão de gestão)

Neste raciocínio depreende-se que o envolvimento das pessoas numa discussão sobre problemas da sociedade, onde a resposta/solução está nos próprios intervenientes, será conduzido numa perspetiva de acautelar os interesses dos cidadãos de hoje e os do futuro. Através de mecanismos de participação mais apelativos para as pessoas e para as organizações da comunidade, cuja abordagem seja direcionada para problemas de interesse comum a todos ou à grande maioria dos atores-interventores, estes terão tendência para acompanhar o processo ao longo do percurso. A importância que lhe é atribuída está diretamente relacionada com a qualidade do bem, da atividade ou do serviço que é fornecido ou consumido e com os custos económicos, sociais e ambientais que lhes estão associados (Gonçalves, 2019).

Neste contexto, entendemos necessário fazer uma reflexão sobre os mecanismos de participação existentes nas autarquias. Por isso, desenvolvemos, de seguida, uma tipologia experimental sobre os mecanismos de participação utilizados na administração local. Partimos do pressuposto que mecanismos de participação são instrumentos de recolha de contributos capazes de gerar interatividade entre a autarquia e *stakeholders*, no sentido de elaborar estratégias orientadas para a prossecução de objetivos comuns.

4. Mecanismos de participação

A questão da interatividade entre e com os cidadãos e as organizações da sociedade civil tem merecido a atenção de vários investigadores nacionais e internacionais (p. ex., Arnstein, 1967, Connor, 1988, Fung, 2006, Brodie et al., 2009, Bilhim 2004, Abreu, 2002, Ribeiro 2005) e das instituições mundiais e europeias (p. ex., ONU, UE). O uso de mecanismos de participação formais e informais, como fóruns de deliberação para a construção de con-



sensos, está também expresso na Declaração do Milénio das Nações Unidas e do Consenso de Monterrey (2002), em que se destaca a importância da governança para o desenvolvimento sustentável.

Torna-se relevante lembrar que a democracia é, no seu fundamento, o vínculo entre cidadãos e a efetiva relação de comunicação e participação na gestão do bem comum. Surgem assim, promovidas por diversas instituições nacionais e internacionais, novas propostas para o envolvimento e a cooperação das pessoas, como são exemplo a Agenda 21 Local (A21Local), as práticas de auscultação descentralizada e de orçamento participativo nas autarquias. A questão está na sua real implementação pelas autarquias.

Para além dos mecanismos de participação que fazem parte das obrigações e do funcionamento legal das autarquias e que estão formalizadas em legislação, existem outros não instituídos como prática formalmente explícita (Quadro 1), mas necessários para promover um maior envolvimento de todos na resposta aos desafios do século XXI. Essa constatação remete, portanto, à necessidade de pensar novas formas de participação na administração autárquica que sejam mais motivadoras para as pessoas e as organizações.

A proposta de tipologia exploratória de mecanismos de participação, a seguir apresentada, está assente no pressuposto acima e insere-se numa perspetiva estratégica de comunicação, orientada para diferentes segmentos da sociedade e para a promoção do envolvimento das pessoas e das organizações na vida política de uma comunidade local.

De forma a perceber os resultados da implementação dos mecanismos de participação, enquanto estruturas de apoio à decisão e de promoção da interatividade entre a autarquia e as pessoas, exploram-se os exemplos que se seguem (Quadro 1), mostrando, em *itálico*, (1) os mecanismos já existentes e que são prática obrigatória e inscrita nas funções da administração local; em *itálico e sublinhado* (2) os que são prática regular e dependem da iniciativa das autarquias. Para melhor os distinguir, optou-se por agrupá-los numa matriz. Assim, em coluna, estão os mecanismos de participação direta e de participação virtual e, em linha e em primeiro lugar, os mecanismos formais e obrigatórios, isto é, os formalmente instituídos nas funções da administração local. Em segundo lugar, constam os que foram designados mecanismos contingentes, os quais não são explicitamente referidos nas funções da admi-



nistração local, mas que constituem prática mais ou menos corrente. Assim, entende-se como mecanismos ‘formais’ os que constam da legislação em vigor, e por mecanismos ‘informais’ os desenvolvidos sem obrigação legal.

Quadro 1- Tipologia exploratória de mecanismos de participação

Mecanismos	Participação direta	Participação virtual
Formais	Assembleias deliberativas	Consulta pública de propostas de regulamentos e planos Petições Reclamações
	Reuniões públicas de executivos	
	Consulta pública de propostas de regulamentos e planos	
	Referendo	
	Petições	
	Reclamações	
Informais	Movimento associativo	Orçamento participativo
	Orçamento participativo	
	A21Local (fóruns de discussão)	
Contingentes	Auscultação descentralizada	A Minha Rua

Fonte: elaboração própria

Entende-se aqui por participação direta as iniciativas que envolvem a presença física das pessoas, em encontros promovidos pela autarquia local, e por participação virtual todas as manifestações e contributos endereçados para e pelos cidadãos às autarquias locais, por meio da rede digital (Internet). Da matriz apresentada, resultam cinco categorias:

Na intersecção da linha dos mecanismos formais e da coluna de ‘participação direta’, identificam-se os mecanismos de participação já existentes e consignados na administração autárquica portuguesa, que, de acordo com a lei, são as assembleias deliberativas e as reuniões de executivos. Incluíram-se também as consultas públicas de propostas de regulamentos e planos (p. ex., PDM – Planos Diretores Municipais, Carta Educativa e Plano de Emergência e Proteção Civil), Referendo, Petições e as Reclamações, mesmo sendo elas, em muitos casos, inócuas em termos de criação de espaços de participação e de reorganização dos procedimentos e processos de execução;



Na intersecção da linha dos mecanismos ‘formais’ com a coluna da ‘participação virtual’, reconhecem-se os mecanismos de Consulta pública de propostas de regulamentos e planos, Petições e Reclamações, enquanto fóruns de Participação;

Na intersecção da linha dos mecanismos ‘informais’ contingentes com a coluna da ‘participação indireta’, identificam-se os seguintes mecanismos: movimento associativo, orçamento participativo, A21 Local e Auscultação descentralizada;

Na intersecção da linha dos mecanismos ‘informais’ contingentes com a coluna da ‘participação virtual’, reconhecem-se os mesmos mecanismos existentes na coluna da esquerda que também funcionam pela via online, como são o caso da Consulta pública de propostas de regulamentos e planos, Petições, Reclamações, Orçamento Participativo e, também, A Minha Rua, enquanto fórum de Participação exclusivamente (virtual) pela via online.

4.1 Mecanismos ‘formais de participação direta’

Assembleias deliberativas: em Portugal, nas autarquias locais, as Assembleias Deliberativas são constituídas por eleitos locais, na proporção do resultado das eleições diretas para o respetivo órgão local. Têm composição e atribuições consagradas pelo Decreto-Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro (regime Jurídico das Autarquias Locais) e constituem espaços de participação onde as pessoas podem colocar questões e propostas aos eleitos locais. Realizam-se quatro sessões anuais obrigatórias, porém, esse número poderá aumentar, por deliberação da Assembleia, dando lugar a sessões extraordinárias. Por ser um órgão predominantemente político é também um espaço de participação de escrutínio popular. No entanto, o que se constata é que, em termos de participação popular, ela é praticamente inexistente, o que mostra bem as limitações e a ineficiência desses mecanismos como espaços de participação. Uma parte da justificação reside na própria estrutura de funcionamento das assembleias, cuja agenda obriga a espaço próprio para intervenção do público onde podem apresentar as suas questões, sendo vedada a sua participação durante a ‘discussão política’. São, portanto, espaços de participação



muito pouco *user friendly* que, ao contrário de atrair as pessoas para participar, as afastam, excluindo-as dos processos decisórios.

Reuniões públicas de executivos: são espaços de reunião pública dos eleitos para esse órgão local e são, da mesma forma que os anteriores, abertos à participação da população. Reúnem-se, em sessão pública, obrigatoriamente, uma vez por mês, onde também se constata a fraca afluência de público.

Consulta pública de propostas de regulamentos e planos: decorrente de obrigação legal, as autarquias, após discussão de documentos nas assembleias deliberativas sob proposta da Câmara Municipal (p. ex., PDM, CE, PMEPC), divulgam-nos publicamente, afixando os resultados em painéis informativos - nos chamados 'lugares de costume' - e/ou em Plataforma Digital, para recolha de contributos. Esses contributos, quando existem, são novamente analisados e regressam às assembleias respetivas para serem, de novo, discutidos e aprovados. Tais processos agregam uma maior participação de pessoas: o número varia, caso a caso, na proporção da polémica de afetação dos interesses dos residentes (famílias e/ou organizações locais). Pela experiência dos autores, por norma, o número de participações é reduzido, mas seria desejável que se realizasse um estudo que permita perceber qual o número médio de participação de indivíduos neste modelo de auscultação.

Referendo: como se pode ler no site oficial da Comissão Nacional de Eleições (CNE²) "Referendo é um instrumento de democracia direta, pelo qual cidadãos eleitores são chamados a pronunciar-se, por sufrágio direto e secreto, sobre questões que órgãos do poder político pretendam resolver mediante ato normativo, sobre questões concretas da competência de órgãos das autarquias locais ou da competência das respetivas assembleias legislativas regionais ou do governo regional. A Constituição consagra três tipos de referendo, o de âmbito nacional, o de âmbito local e o de âmbito regional." Até hoje, segundo a mesma fonte (CNE), em Portugal realizaram-se três de âmbito nacional e cinco promovidos pelas autarquias locais. Considerando que a Constituição Portuguesa determina que "o referendo só tem efeito vinculativo quando o número de votantes for superior a metade dos eleitores

2. <http://www.cne.pt/content/referendo>. Acedido em 2020-01-26.



inscritos no recenseamento”, à exceção de dois referendos de iniciativa das autarquias locais, todos os restantes foram considerados inválidos.

Petições: é um instrumento de participação política dos cidadãos que consiste no direito de apresentar exposições escritas para defesa de direitos, da Constituição, da lei ou do interesse geral. Conforme previsto na Constituição e na Lei n.º 43/90, de 10 de agosto, passa pela apresentação de um pedido ou de uma proposta, a um órgão de soberania ou a qualquer autoridade pública, no sentido de que tome, adote ou proponha determinadas medidas. No Artigo 8.º é referido que o exercício do direito de petição obriga a entidade destinatária a receber e examinar as petições, representações, reclamações ou queixas, bem como a comunicar as decisões que forem tomadas. Com o que vem referido na Lei, o exercício do direito de petição não está sujeito a qualquer forma ou a processo específico (Art. 9.º) pelo que a plataforma online vem facilitar a realização e a mobilização para os diferentes temas.

Reclamações: são todas as ‘queixas’, contributos, sugestões e propostas de melhoria endereçados pelas pessoas às autarquias. A percentagem de participação varia conforme a credibilidade e a capacidade de resposta da administração local. A maioria das questões são direcionadas para problemas que afetam a rua ou o bairro de cada cidadão reclamante (p. ex., roturas de abastecimento, buraco na rua, etc.). Nesses casos, as organizações autárquicas, por norma, estão preparadas para responder de imediato, mas não o estão para a análise de causas, isto é, para avaliar a causa do problema e encontrar uma solução duradoura ou, ainda, reorganizar procedimentos de forma a evitar que o mesmo problema suceda novamente. Em suma, as autarquias entendem a reclamação como uma crítica negativa e não como um contributo para a melhoria e correção do serviço, como seria desejável. Apesar de não constituir exatamente um espaço de participação, resolveu-se incluir esta prática como forma de participação, pelo facto de estar instituída na legislação.

4.2 Mecanismos ‘informais contingentes de participação direta’

Movimento associativo: é resultante da união de esforços da sociedade civil na defesa de interesses comuns e envolve todo o tipo de associações locais, que nascem com objetivos diversos, nomeadamente em áreas como a



cultura, o desporto, a solidariedade social, humanitária, ambiental, economia, política, etc. Por norma, a autarquia reúne-se no início de cada mandato autárquico para recolher contributos e acordar o regulamento de funcionamento, incidindo a sua preocupação sobre critérios de distribuição de apoios pecuniários da autarquia para as diversas coletividades. Essa distribuição é definida em função da tipologia de atividade (p. ex., cultural, desportiva, recreativa, ou outra), do número de associados e de praticantes envolvidos. Anualmente, reúne-se em cerimónia pública para assinar os protocolos de distribuição de subsídios de apoio ao funcionamento, obras e manutenção dos equipamentos das coletividades. Apesar de ser um exemplo de envolvimento das estruturas da sociedade civil na atividade das comunidades locais, o que se percebe é que, na maioria dos casos, essa colaboração ocorre entre a autarquia e as associações, mas é reduzida entre as próprias coletividades, revelando falta de articulação e de empenho na prossecução de interesses comuns. É, portanto, necessário promover uma maior articulação, gerando mais sinergias e envolvimento nos objetivos comuns da comunidade.

Orçamento participativo (OP): é um mecanismo de participação que permite aos cidadãos influenciar ou decidir sobre os orçamentos locais, por meio de processos de participação da população. Segundo dados do Atlas dos Orçamentos Participativos (Dias et al, 2019) existem mais de 11000 processos de Orçamento Participativo em curso no mundo, distribuídos pelas componentes setoriais, temáticas, territoriais e redes internacionais, sendo a maior percentagem a da componente territorial. As experiências registadas e ativas de orçamento participativo, segundo aquela fonte, acontecem sobretudo na Europa (39%), na América do Sul (26%) e na Ásia (23%). No Brasil, mais de 400 governos locais implementaram o sistema de orçamento participativo. Essa ferramenta tem comprovado ser essencial para estabelecer compromissos entre os governos locais e a população, constituindo-se como um ativo de mobilização para o envolvimento e a participação dos cidadãos (Santos, 2012). Em Portugal, considera-se que esse mecanismo é uma oportunidade para criar acessos dos cidadãos às suas estruturas político-administrativas e ao próprio espaço político, ou seja, incentiva a partilha do poder e proporciona, por meio dessa dinâmica de envolvimento, práticas democráticas na comunidade (Ribeiro, 2005). De acordo com Dias et al. (op. cit) 124 autarquias portuguesas apresentam práticas de orçamento participativo. Pode concluir-se que os OP, na sua diversidade, parecem ser excelentes pontos de partida para uma democracia participativa e de proximidade.



Agenda 21 Local (fóruns de discussão): é um processo participativo orientado para o desenvolvimento sustentável, que inclui um conjunto de procedimentos para levantamento das perceções sobre as medidas a corrigir/melhorar, contribuindo, assim, para a elaboração de planos estratégicos que proporcionem o bem-estar social e ambiental da comunidade, ou seja, para a qualidade de vida das pessoas. Estes fóruns de discussão, foram de grande utilidade em alguns municípios para a elaboração de diversos instrumentos de gestão, nomeadamente o Plano Diretor Municipal (PDM) e Carta Educativa (CE). Não foi possível efetuar a atualização do número de processos ativos. Presumimos que a grande maioria dos municípios deixaram de implementar este mecanismo de participação.

Auscultação descentralizada: refere-se a todo o tipo de auscultação da população fora da sede da autarquia, no mesmo sentido que Mário Soares e, mais recentemente, Marcelo Rebelo de Sousa, enquanto Presidentes da República, designaram de “Presidência Aberta” ou Jorge Sampaio, na mesma função, designou de “Presidências temáticas” ou por “Semanas Temáticas”. Esta é uma prática muito frequente nas autarquias (municípios e freguesias) como, por exemplo, em Loures³ em que o “Mais perto de si” tem por objetivo “ouvir a população e encontrar soluções”, ou, sessões de sensibilização e de esclarecimento no âmbito das consultas públicas, nomeadamente a propósito do Plano Estratégico, do Plano Diretor Municipal ou da Carta Educativa, que acontecem na maioria dos municípios portugueses. Sendo geralmente considerada uma prática interessante não é ainda possível aferir o nível de envolvimento da cidadania uma vez que não existem registos, ou não são publicados, sobre os participantes. Esta situação não nos permite ter uma ideia do nível do grau de participação, bem como, a quantidade de contributos recolhidos e integrados nos planos estratégicos e/ou de ação das autarquias.

4.3 Mecanismos ‘informais contingentes de participação virtual’

A Minha Rua é um mecanismo virtual de interatividade e de comunicação, entre o cidadão e autarquia. Por meio desta aplicação todos os cidadãos podem participar ativamente na gestão da sua rua/bairro, informando problemas e propondo resoluções e melhorias diretamente à autarquia. “A Minha

3. Jornal Municipal de Loures, a 21 de julho de 2018.



Rua” permite aos cidadãos reportar as mais variadas situações relativas a espaços públicos, desde a iluminação, jardins, passando por veículos abandonados ou a recolha de eletrodomésticos danificados. Com fotografia ou apenas em texto, todos os relatos são encaminhados para a autarquia selecionada, que lhe dará conhecimento sobre o processo e eventual resolução do problema⁴⁷. O cidadão pode acompanhar, passo a passo, a evolução da situação/tratamento dado ao processo (fase 1- em análise; fase 2- em resolução e/ou; fase 3- resolvido). Face ao potencial que este mecanismo virtual apresenta, em termos de envolvimento, seria interessante conhecer os resultados, de forma pública, sobre o total de participantes e reclamações.

Existindo limitações para a categorização de uma tipologia de mecanismos de participação que sirva de orientação para a formulação de políticas públicas adequadas, sobretudo pela dificuldade de identificar, com rigor, fontes fidedignas que permitam aferir que práticas de participação estão a ser desenvolvidas nas diversas autarquias, o que nos propomos será desenvolver novos estudos que demonstrem: (1) quais são, atualmente, as práticas participativas desenvolvidas pelas autarquias; (2) os seus custos associados (de participação e não participação); (3) os seus resultados em termos de participação efetiva na gestão da ‘coisa pública’ e (4) definição de formas de instituir novos mecanismos de participação que sejam verdadeiramente inclusivos e que respondam eficazmente aos desafios da sustentabilidade.

5. Reflexões finais

Os mecanismos de participação formais, legalmente previstos, nomeadamente ao nível da elaboração de instrumentos de gestão territorial, refletem uma crescente preocupação, pelo menos teórica, de um maior envolvimento dos cidadãos. Fora das medidas legalmente impostas, as autarquias encontram-se em diferentes patamares quanto ao envolvimento da sociedade civil.

4. <https://servicos.portais.ama.pt/Portal/AMR/situationReport.aspx>. Acesso a 07 dez.2019.



Na prática, os mecanismos existentes apresentam ainda lacunas em termos de comunicação, começando, antes de mais, com a pouca informação que é disponibilizada nos próprios sites das câmaras. A questão da linguagem, muito técnica, é igualmente um entrave para a maioria da população, parecendo pertinente continuar a investigar quais os canais e códigos que sejam elementos facilitadores de um maior envolvimento dos cidadãos.

Para alguns representantes do governo local, estimular a participação ainda é sinónimo de abdicar do poder ao invés de encarar a codecisão como um processo de maior legitimação de ações concretas, complementar à representatividade garantida aos eleitos através de eleições livres, plurais e democráticas. Reforçar a comunicação das deliberações tomadas em função dos resultados da participação popular, de forma a capacitar as pessoas e fazê-las sentir que a sua opinião conta, é um desafio das autarquias, em simultâneo com a transparência dos processos de decisão.

O objetivo da disseminação de mecanismos de participação, só pode ser o de contribuir para a criação de estratégias orientadas para a prossecução de objetivos comuns. Estratégias que tendam a promover impactos diretos na qualidade de vida dos cidadãos. Assim, para as autarquias, a auscultação dos cidadãos e organizações da sociedade civil, constitui-se como um fator indispensável, para perceber as suas necessidades e anseios, mas, também, para regular as dinâmicas comportamentais e territoriais. Estas dinâmicas poderão ajudar a formular políticas públicas, com o envolvimento e a participação de todos os *stakeholders* (indivíduos e entidades coletivas), não só na definição de medidas de resposta como, também será desejável, na sua implementação e monitorização.

A crescente preocupação, que temos vindo a verificar, dos governos locais na promoção de mecanismos de participação parece não ter, ainda, produzido resultados suficientemente positivos para que possamos considerar que o objetivo de promover a participação, entendida enquanto diálogo de proximidade efetiva e de capacitação da comunidade local com vista ao seu envolvimento na decisão do desenvolvimento territorial, tenha sido alcançado.

A identificação, a que nos propomos dar continuidade, dos mecanismos que promovem maior participação e que se mostram mais eficazes na perceção de ligação ao território podem, neste contexto, trazer informação que



permita aos executivos municipais tomar decisões que levem a uma maior proximidade das necessidades e expectativas de cidadãos e entidades coletivas.

Sabemos da morosidade destes processos, da necessidade de experimentar caminhos e afinar metodologias que melhor se adequem a cada território, em função das suas características, mas, sabendo que a promoção da participação é um dos elementos fundamentais para contrariar a crescente falta de confiança nas instituições e nas elites políticas. Importante será que os governos locais, enquanto primeiros representantes das populações e do sistema democrático, possam reforçar os meios, os canais e as experiências de promoção da participação. Pela nossa parte, procuraremos acompanhar este processo investigando as experiências que vão sendo produzidas e o resultado das mesmas.

Bibliografia

- ABREU, P.** (2002). *New Information Technologies in Public Participation: A Challenge to Old Decision-making Institutional Frameworks*. Ph.D. Thesis, MIT, Dept. Urban Studies & Planning. Cambridge: USA.
- ADDOR, F.** (2018). Reflexões sobre democracia participativa na América Latina. *Revista de Administração Pública*. 52(6), 1108-1124. <https://doi.org/10.1590/0034-761220170131>
- ARNSTEIN, R.** (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(4): 216-224. <http://dx.doi.org/10.1080/01944366908977225>.
- BILHIM, J.** (2004). *A Governação nas Autarquias Locais*. Coleção Inovação e Governação nas Autarquias. Porto: Sociedade Portuguesa de Inovação.
- BRODIE, E., COWLING, E., NISSEN, N., ELLIS PAINE, E., JOCHUM, V., & WARBURTON, D.** (2009). *Understanding participation: a literature review*. London: NCVO.
- COMMAILE, J.** (2004). Sociologie de l'action publique. In L. Boussaget, S. Jaquot, & P. Ravinet (Eds.), *Dictionnaire des Politiques Publiques* (pp. 413-421). Paris: Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- CONNOR, D.** (1988). A New Ladder of Citizen Participation. *National Civic Review*, 77(3), 249-57. <https://doi.org/10.1002/ncr.4100770309>



- CONSENSO DE MONTERREY, México** (2002): https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.198_11.pdf. Acedido em 03.12.2019.
- DIAS, N., ENRÍQUEZ, S., & JÚLIO, S.** (Eds.). (2019). *The Participatory Budgeting World Atlas*. Portugal: Epopeia and Oficina.
- DURAN, P.** (1996). L'analyse des politiques publiques en perspective, de la crise du politique à sa reconstruction. *Revue Française de Science Politique*, 46(1), 108- 118.
- FERRÃO, J.** (2015). Governança democrática metropolitana: como construir a “cidade dos cidadãos?”. In A. Ferreira, J. Rua & R. C. de Mattos (Eds.), *Desafios da metropolização do espaço* (pp. 209-224). Rio de Janeiro: Consequência.
- FERRÃO, J.** (2010). Governança e ordenamento do território: reflexões para uma governança territorial eficiente, justa e democrática. *Prospectiva e Planeamento*, 17, 129-139.
- FREEMAN, E.** (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Cambridge: Cambridge University Press.
- FUNG, A.** (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, 66(s1), 66–75. doi: 10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x
- GONÇALVES, J.** (2013). *Autarquia Inclusiva e Participada*. Santarém: O Mirante.
- GONÇALVES, J.** (2019). *Territórios Sustentáveis - Organizações Sustentáveis*. Lisboa: UCP.
- HALL, P.** (2002). *Urban and Regional Planning*. (4ª ed). Londres: Routledge.
- HEALEY, P.** (2003). Collaborative planning in perspective. *Planning Theory*, 2(2): 101-123. doi:10.1177/14730952030022002.
- KEARNS, A. & PADDISON, R.** (2000). New challenges for urban governance. *Urban Studies*, 37(5-6): 845-850. doi: 10.1080/00420980050011118.
- LOPES, E. & ESTEVES, J.** (2011). *Cidades e Desenvolvimento: Um domínio de potencial estratégico para a economia portuguesa*. GET – Gabinete de Estudos da CGD. SAER.
- MOZZICAFREDDO, J., GOMES, J. S.** (2007). *Interesse público, Estado e Administração*. Lisboa: Celta Editora.
- MULLER, P.** (2000). L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue Française de Science Politique*, 50(2). 189- 207.
- PORTAS, N., DOMINGUES Á., & CABRAL J.** (2003). *Políticas urbanas: ten-*



dências, estratégias e oportunidades. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

RELATÓRIO DA COMISSÃO EUROPEIA ENCARREGUE DA POLÍTICA REGIONAL. (2011). Cities of tomorrow Challenges, visions, ways forward. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final.pdf. Acedido em 16.12.2019

RIBEIRO, A. (2005). Governância municipal: estudo sobre a participação dos cidadãos como paradigma da governação nas câmaras municipais portuguesas. Dissertação de mestrado em Administração Pública. Universidade do Minho. <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/3243>. Acedido em 12.12.2019.

SALOMON, L. (2002). The New Governance and the Tools of Public Action. In L. Salomon (Eds.), The Tools of Government (pp. 1-47). Oxford: Oxford University Press.

SANTOS, S. (2012). Participação em planeamento territorial e o caso do orçamento participativo. Leituras a partir de um concelho interior algarvio. CIES e-Working Paper n.º 128/2012

SCHON, D. (1973). Behind the Stable State. USA: Norton Library

UN-HABITAT. (2016). Nova Agenda Urbana (versão portuguesa) <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese.pdf>, acedido em 27.12.2019.

Legislação:

CÓDIGO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO (CPA). Decreto-Lei n.º 4/2015, Diário da República, 1.ª série - N.º 4 -7 de janeiro de 2015

DECRETO-LEI N.º 75/2013, de 12 de setembro (regime Jurídico das Autarquias Locais).

EXERCÍCIO DO DIREITO DE PETIÇÃO. Lei n.º 43/1990, Diário da República, 1ª Série – N.º 184 de 10 de agosto

REGIME JURÍDICO DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL (RJIGT) de 2015 - DR, Lei n.º 80/2015, de 14 de maio