

A PARTICIPAÇÃO PÚBLICA EM PORTUGAL – REFLEXÕES SOBRE O DIREITO À CIDADE

Lucinda Oliveira Caetano

José Luís Crespo

Rodrigo Cury Paráizo

Resumo

Num contexto de crise económica e ambiental a nível global a sustentabilidade urbana está na ordem do dia, mantendo-se a premissa do direito de todos à cidade. Trata o presente artigo da disseminação dos resultados de subinvestigações referentes à participação pública, nos canais da democracia representativa, incluindo alguns mecanismos participativos, usando como casos de estudo determinadas cidades, ou toda a região do Algarve, consoante o tema em presença. Os métodos utilizados foram o tratamento de dados obtidos nos sites das organizações, ou fornecidos pelos serviços técnicos, bem como, em entrevistas semi-estruturadas e inquéritos a atores chave. Os resultados apontam para uma baixa participação pública em Portugal e revelam a importância de reforçar a cidadania, provavelmente através de agentes intermédios de governança, tais como, universidades e associações da sociedade civil.

Palavras-Chave: direito à cidade; democracia representativa; participação pública; Algarve; Portugal.

Abstract

In a context of economic and environmental crisis at a global level, urban sustainability is the order of the day, maintaining the premise of everyone's right to the city. This article deals with the dissemination of the results of public participation research, in the channels of representative democracy, including some participatory mechanisms, using as case studies certain cities, or the entire Algarve region, depending on the theme in question. The methods used were the treatment of data obtained from organizations' websites, or provided by technical services, as well as semi-structured interviews and surveys of key actors. The results point to a very low public participation in Portugal and reveal the importance of strengthening citizenship, probably through intermediary agents of governance, such as universities and civil society associations.

Keywords: the right to the city; the representative democracy; the public participation; Algarve; Portugal.

Resumen

En un contexto de crisis económica y ambiental global, la sustentabilidad urbana está en la agenda, manteniendo la premisa del derecho de todos a la ciudad. Este artículo trata de la divulgación de los resultados de sub-investigaciones referentes a la participación pública, en los canales de democracia representativa, incluyendo algunos mecanismos participativos, utilizando como estudios de caso algunas ciudades, a toda la región del Algarve, de acuerdo con el tema en cuestión. Los métodos utilizados fueron el tratamiento de los datos obtenidos en los sitios de las organizaciones, proporcionados por los servicios técnicos, así como en entrevistas semiestructuradas y

cuestionarios a actores clave. Los resultados apuntan a una participación pública muy baja en Portugal y ponen de relieve la importancia de fortalecer la ciudadanía através de agentes intermediarios no gubernamentales, tales como universidades y asociaciones de la sociedad civil.

Palabras-Clave: derecho a la ciudad; democracia representativa; participación pública; Algarve; Portugal.

INTRODUÇÃO

Podemos observar que as premissas/manifesto do direito à habitação e ao usufruto da cidade de Lefebvre (publicado em 1968) referentes à cidade industrializada mantêm-se e agravam-se na cidade do conhecimento, como demonstrado por David Harvey (2008), quando afirma que “Lefebvre estava certo ao insistir em que a revolução tem de ser urbana, no sentido mais amplo do termo; caso contrário, não será nada” (T.A.) (p. 40) e que “tem de ser uma luta global, predominantemente contra o capital financeiro, pois essa é a escala em que ocorrem atualmente os processos de urbanização” (T.A.) (p.39) e continuam a ser a uma aspiração de futuro conforme expresso na Agenda Mundial 2030.

Neste contexto global onde a Nova agenda urbana da Conferência das Nações Unidas refere especificamente que as “cidades e assentamentos humanos” devem por um lado cumprir “a sua função social, incluindo a função social e ecológica da terra” e por outro

Incentivar a participação, promover a colaboração cívica, gerar um sentimento de pertença e propriedade entre todos os seus habitantes, dar prioridade a criação de instalações públicas seguras, inclusivas, acessíveis, verdes e de qualidade, que criem as condições adequadas para as famílias, contribuam para melhorar a interação social e intergeracional, as expressões culturais e a participação política, conforme apropriado, e fomentar a coesão social, inclusão

e segurança em sociedades pacíficas e pluralistas. (HABITAT III, 2016, p.5) (T.A.)

Nessa ótica o uso de abordagens participativas na qualificação de territórios complexos tende a ser cada vez mais recorrente. Contudo e apesar das alterações legislativas mais atuais exigirem uma participação pública mais ativa na matéria urbanística, em Portugal continua-se a ter resultados residuais e sem um verdadeiro impacto na conceção das políticas públicas territoriais e na elaboração dos instrumentos de gestão territorial.

No entanto, como refere Ferrer (2012), os direitos dos cidadãos em matéria urbanística que deveriam estar vinculados ao próprio conceito de cidadão (independentes do título da propriedade), fundamentam-se na transparência na atuação administrativa, na informação e participação dos cidadãos (referendo nacional ou a nível local) e na publicidade ativa da Administração Pública.

Essa situação foi corroborada através de sub-investigações sobre participação pública nos vários canais democráticos formais e informais, tanto da democracia representativa quanto da democracia participativa, tais como, Reuniões de Câmara, Sessões de Assembleia Municipal, Participação no âmbito dos Instrumentos de Gestão Territorial e processos de Orçamento Participativo, em especial no território algarvio, conforme abaixo referenciado.

DEFINIÇÃO DE PARTICIPAÇÃO PÚBLICA

De acordo com a literatura sobre o tema existem diferentes tipos e definições sobre participação ativa e passiva. Conforme refere a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) a participação é considerada ativa quando os

cidadãos se envolvem ativamente na tomada de decisão e na formulação de políticas. Participação ativa significa que os próprios cidadãos assumem um papel na formulação de políticas como, por exemplo, quando propõem opções políticas. Ao mesmo tempo, a responsabilidade pela formulação de políticas e a decisão final, recaem sobre o governo. Envolver os cidadãos na formulação de políticas é uma relação bidirecional avançada entre o governo e os cidadãos, baseada no princípio de parceria. (OCDE, 2002, p. 22).

No entanto, de acordo com outros autores a verdadeira participação ativa implica o empoderamento da sociedade civil, ou seja,

supõe uma interação dinâmica entre todos os participantes externos e internos, ou técnicos e comunidade, em todas as fases do processo, desde as primeiras fases de definição das estratégias até a tomada de decisões. Neste tipo de participação, promove-se a comunicação e o diálogo entre os envolvidos, sob a forma de conversas, reuniões de grupos abertos ou pequenos, bem como, sessões coletivas de trabalho, facilitando um resultado mais conforme com os objetivos locais

e com o empoderamento das comunidades. (VASCONCELOS, 2007, apud RAPOSO et al., 2017, p.11).

Neste âmbito o que a OCDE denomina “participação ativa” julga-se mais adequado defini-la como “participação semi-ativa”, ou seja, reporta-se aos processos de participação onde a opinião pública poderá vir a ser adotada, se for considerado pertinente pela Administração Pública, aquando da ponderação. Por outro lado, será passiva se estiver

associada a ações como a informação e consulta às populações, e geralmente corresponde à fase final dos processos, após as decisões determinantes terem sido tomadas por técnicos e políticos. Os casos em questão são audiências públicas onde os presentes podem ser ouvidos, podem obter informações e dúvidas claras sobre o processo em discussão, mas não tomam parte em decisões. (RAPOSO et al., 2017, pp 10-11) (T.A.).

METODOLOGIA

A metodologia de investigação utilizou a análise comparativa quantitativa e qualitativa das participações cívicas nos vários canais de participação, com recurso a dados obtidos nos sites das organizações, nos dados fornecidos pelos serviços técnicos (quando solicitados), em entrevistas semi-estruturadas e inquéritos a atores chave. Nos itens abaixo serão elencados os vários temas em análise e consequentes resultados.

FÓRUNS DE PARTICIPAÇÃO PÚBLICA A NÍVEL LOCAL NA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Eleições Autárquicas (Caso de Estudo: Algarve – 1979 a 2017)

Como se pode verificar no Gráfico abaixo (Figura 1), no Algarve desde 1976 ocorreram quatro momentos diferenciadores nas eleições autárquicas. Em 1989 quando ocorreu uma grande mudança de cor política em oito Câmaras, ficando o Partido Socialista (PS) a governar praticamente todas as Autarquias Algarvias.

Importa relembrar que de todos os governos pós-25 de Abril, apenas cinco cumpriram o tempo normal de uma legislatura de quatro anos. O primeiro foi o XI Governo Constitucional, liderado por Cavaco Silva, quando conseguiu a primeira maioria absoluta de um só partido (1987-1991), após o anterior ter sido derrubado pelo Partido Renovador Democrático, liderado por Ramalho Eanes, através de uma moção de censura¹. No entanto, dois anos volvidos, em 1989, o vencedor das eleições foi o Partido Socialista que, conquistou trinta e sete (37) câmaras municipais em relação a 1985, ficando com cento e dezasseis

(116) câmaras municipais, tornando-se o maior partido autárquico.

O segundo momento de mudança foi em 2001, quando o descontentamento geral da população com o Partido Socialista é evidente. No Algarve nas eleições autárquicas dos dezasseis (16) Câmaras Municipais, nove (9) mudaram a cor política para o Partido Social Democrata (PSD). A maior intensidade de alternância desde sempre.

Nas eleições de 2005, o país atravessava um período de algum equilíbrio económico, “tendo a inflação diminuído devido à estagnação económica em si mesmo, à compressão das margens de lucro de uma parte das empresas e à descida dos preços internacionais, com excepção do petróleo,”² e no Algarve temos um momento político sui generis com a manutenção geral da cor política, havendo apenas uma única mudança, no Município com maior rotatividade política – Faro.

A questão que aqui se coloca reporta-se ao comportamento dos eleitores algarvios nas eleições de 2013, quando o país vivia o auge da crise política, com as mudanças de governo recentes, o Programa de Estabilidade e Crescimento, os cortes salariais, a TROIKA, as suspeitas

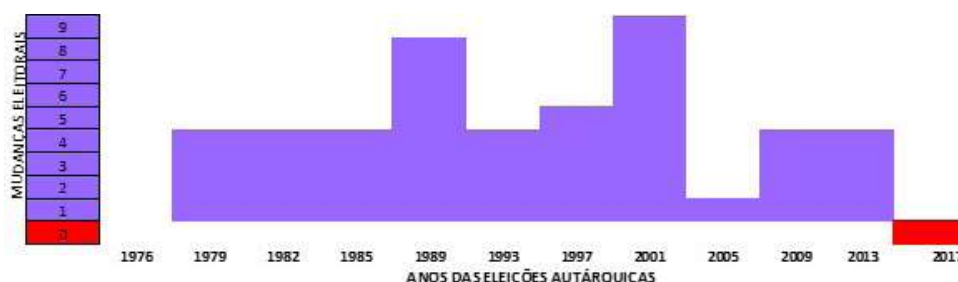
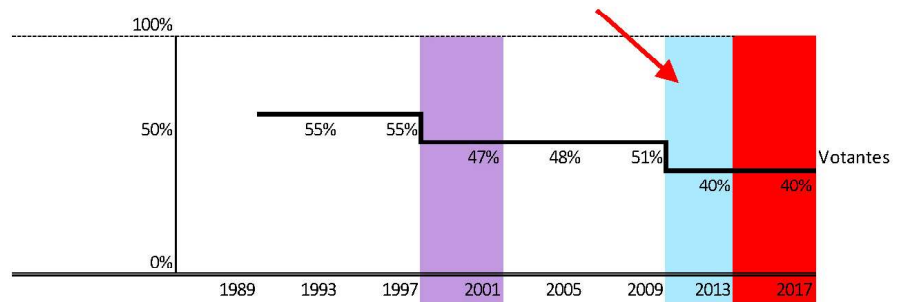


Figura 1 – Mudanças partidárias nas Autarquias algarvias. Fonte: Elaborado pelos autores



¹ https://www.rtp.pt/noticias/politica/governos-de-portugal_i852231
 Consultado em 10 de junho de 2018

² <http://www.cgtp.pt/cgtp-in/444>
 Consultado em 10 de junho de 2018.

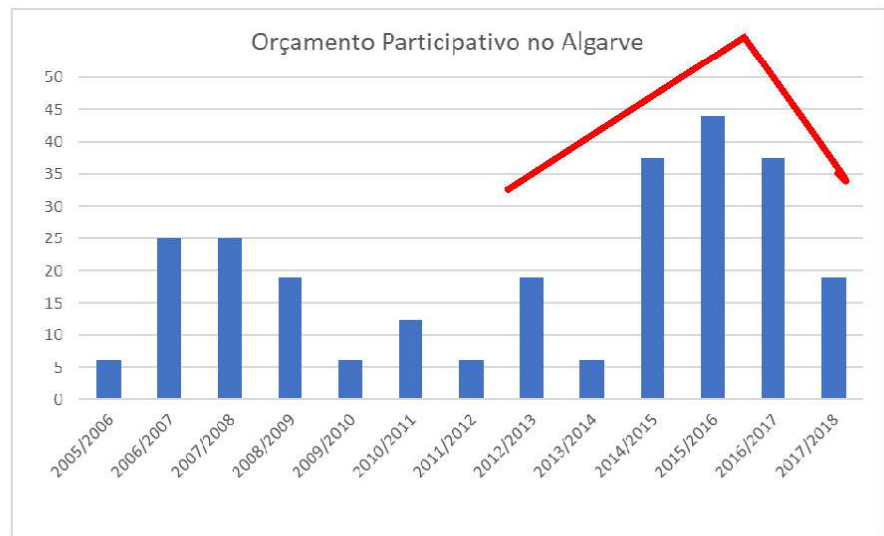
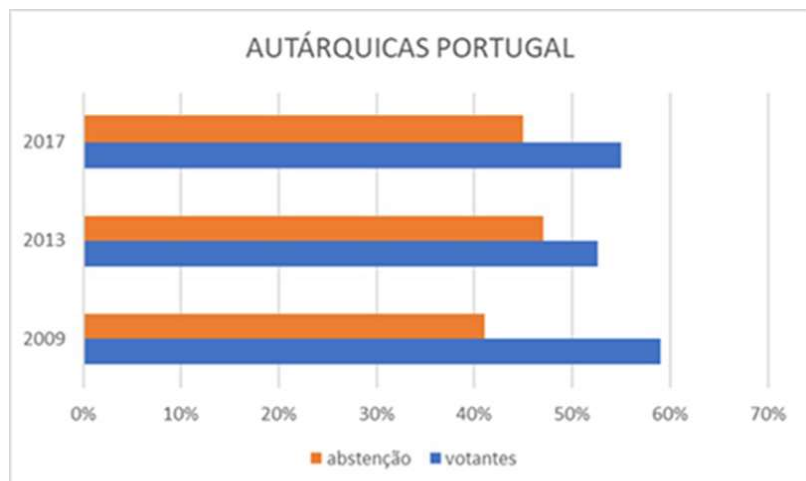


Figura 2 – Percentagem de votantes no Algarve. Fonte: elaborado pelos autores

Figura 3 – Incidência e intensidade de OP's por ano, no Algarve. Fonte: elaborado pelos autores

Figura 4 – Comportamento dos eleitores portugueses nas eleições autárquicas, nos três últimos sufrágios eleitorais. Fonte: elaborado pelos autores



de corrupção e a falência dos Municípios. Quando analisamos o perfil das mudanças (Figura 1) verificamos que as cinco mudanças que ocorreram estão dentro da média algarvia

No entanto, há aqui um dado novo – uma abstenção de quase 60 % - (Figura 2) o que parece revelar uma desconfiança geral com a classe política, razão que poderá explicar o surto de Orçamentos Participativos (OP's) no Algarve, no ciclo governativo 2013 – 2017 (Figura 3). Em 2017, apesar da abstenção em Portugal ter reduzido ligeiramente, mantendo-se nos 50% (Figura 4), no Algarve verificou-se que não há qualquer alternância partidária, mantendo-se todos os municípios com o mesmo partido político (Figura 1).

Reuniões de Câmara (Casos de Estudo: Portimão e Loulé – 2017)

No que concerne à participação ativa nas reuniões de Câmara durante o ano de 2017 (nos dois mandatos 2013-2017 e 2017-2021, uma vez que não houve alternância partidária) usaram-se vários critérios de análise de índole quantitativa e qualitativa, ou seja, a participação da oposição, a participação do cidadão comum e a tipologia de participação – genérico (opiniões diversas, aleatórias); interesse pessoal (direto, como por exemplo um processo de obras particulares ou um contador de água); assunto nacional (normalmente relativo a moções apresentadas pela oposição referente a temas de âmbito nacional); assunto regional (normalmente relativo

a moções apresentadas pela oposição referente a temas de âmbito regional - Algarve); participação pública/cidadania (assunto de interesse comum, do bem geral local); reclamação sobre um assunto de um grupo (vendedores ambulantes, associação ou problemas de uma determinada zona da cidade) e assunto genérico da comunidade (relativo a interesse pessoal indireto, como por exemplo, «lixo na minha rua» ou «um buraco na estrada próxima do meu local de trabalho»).

Das informações recolhidas nos sites dos Municípios em estudo verificou-se que no caso de Portimão (Figura 5) de cento e sete (107) participantes que falaram nas vinte e uma (21) reuniões ocorridas em 2017, reporta-se a uma média de cinco (5) pessoas por reunião e o número de representantes políticos é quase similar ao de cidadãos. Noutras palavras, estamos face a cerca de dois e meio (2,5) cidadãos por reunião. Por sua vez, no caso de Loulé (Figura 6) dos sessenta (60) participantes que falaram nas vinte e três (23) reuniões ocorridas em 2017, reporta-se a uma média de dois vírgula seis (2,6) pessoas por reunião, sendo raras as manifestações dos políticos da oposição. Estes resultados apontam para uma participação popular muito baixa e simultaneamente bastante similar em termos quantitativos nos dois casos de estudo. Contudo, a observação direta revelou uma diferença substancial quanto ao formato, muito mais formal e distante em Portimão e mais informal e próximo do cidadão no caso de Loulé.

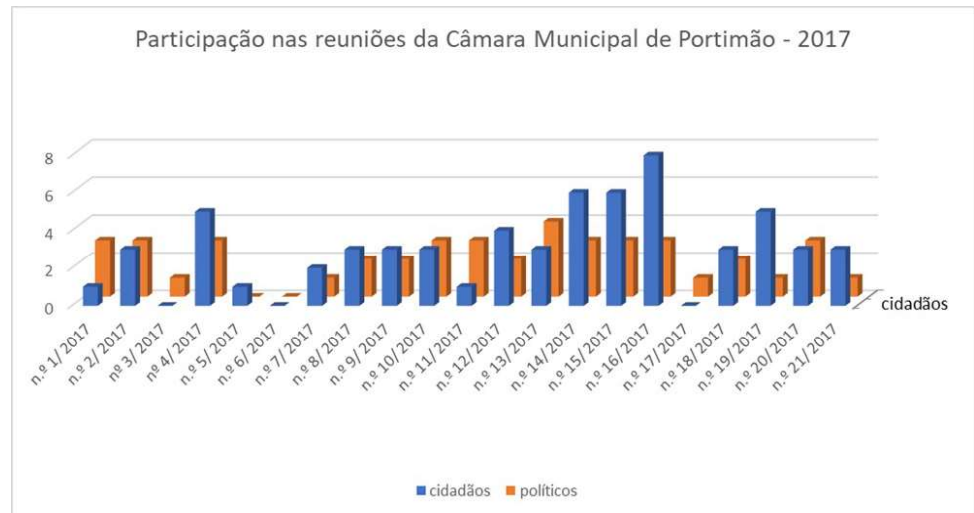


Figura 5 – Gráfico quantitativo das participações em Portimão, distribuídas por cidadão ou representante político. Fonte: elaborado pelos autores, com base nos dados recolhidos nos sites das Autarquias



Figura 6 – Gráfico quantitativo das participações em Loulé, distribuídas por cidadão ou representante político. Fonte: elaborado pelos autores, com base nos dados recolhidos nos sites das Autarquias



Figura 7 – Tipologia de participação nas reuniões de Câmara em 2017, em Portimão e Loulé. Fonte: elaborado pelos autores, com base nos dados recolhidos nos sites das Autarquias



Figura 8 – Tipologias de participação nas assembleias Municipais em 2017, em Portimão e Loulé. Fonte: elaborado pelos autores, com base nos dados recolhidos nos sites das Autarquias



Relativamente aos resultados apresentados nos gráficos abaixo (Figura 7) verifica-se que em ambos os casos predominam os assuntos de interesse pessoal indiretos (assuntos genéricos da comunidade), mas em Portimão a cidadania tem algum peso, enquanto em Loulé não aparece sequer como tema nas reuniões. Esta situação foi corroborada nos primeiros Workshops realizados nos casos de estudo onde foram elencados dois problemas, dois recursos e duas ideias/ soluções para a regeneração dos centros antigos, onde a cidadania não apareceu como problema nas mesas de discussão em Loulé (CAETANO et al., NO PRELO). Por sua vez as reclamações inerentes a assuntos de um grupo são mais frequentes em Loulé o que parece indiciar uma maior capacidade de associação civil para a resolução de problemas.

Sessões da Assembleia Pública (Casos de Estudo: Portimão e Loulé – 2017)

Inicialmente julga-se pertinente salientar que tendo a Câmara Municipal competências executivas e as Assembleias legislativa e de fiscalização, por princípio as questões da participação terão conteúdo diferenciado, ou seja, as questões a levar para discussão em Assembleia serão decorrentes de queixas sobre a atuação da Câmara (uma vez que compete à Assembleia Municipal fiscalizar a Câmara Municipal) ou relativas a queixas inerentes a propostas de Planos Urbanísticos ou Regulamentos municipais, já que a competência para aprovação pertence

à Assembleia “sob proposta da Câmara Municipal”, o que por si só implica algum conhecimento técnico e político e algum grau de capacidade associativa.

No que concerne às participações ativas nas sessões da Assembleia Municipal durante o ano de 2017 (nos dois mandatos 2013–2017 e 2017–2021, uma vez que não houve alternância partidária) verificamos que em Portimão foram realizadas cinco (5) sessões ordinárias, que tiveram a participação ativa de cinco (5) cidadãos, perfazendo a média de uma pessoa por sessão. Por sua vez em Loulé nas seis (6) sessões realizadas, participaram vinte e um (21) cidadãos, cerca de três pessoas e meia (3,5) por sessão, percebendo-se, portanto, um acréscimo de participação considerável em Loulé relativamente a Portimão, ainda que em termos quantitativos genéricos sejam ambas bastante residuais.

As tipologias de participação em análise foram similares às das reuniões de Câmara – genérico, interesse pessoal, assunto nacional, assunto regional, participação pública/ cidadania, reclamação sobre assunto de um grupo e assunto genérico da comunidade. No caso das Assembleias Municipais em Portimão o formato das Sessões é ainda mais formal do que as reuniões de Câmara. Entretanto, em Loulé as Sessões são transmitidas pela Internet. Cabe aqui uma ressalva informativa relativa à aprovação no mandato anterior de Portimão onde foi aprovado no plenário da Assembleia Municipal a transmissão das Sessões pela Internet, assim que a Autarquia tivesse condições

financeiras. Contudo, no presente mandato tal deliberação foi revogada.

Relativamente à tipologia de participação, como se observa nos gráficos abaixo (Figura 8), há uma inversão relativamente a questões referentes à cidadania, que se torna inexistente em Portimão e surge em Loulé. Outra questão que nos parece relevante é que em Portimão todos os participantes são homens, enquanto em Loulé estão distribuídos pelos dois gêneros.

Participação preventiva e Discussão Pública no âmbito dos IGT's (Casos de Estudo: Portimão, Loulé e Faro – 2017)

A metodologia baseou-se na análise quantitativa e qualitativa das participações, no âmbito da discussão pública em curso, inerente aos seguintes Instrumentos de Gestão Territorial (IGT's): revisão do Plano Diretor Municipal (PDM) e da audiência pública relativa à definição de Operações de Reabilitação Urbana (ORU's), no âmbito da delimitação de Áreas de Reabilitação Urbana (ARU's).

Numa primeira fase foi feito um levantamento numérico aos três estudos de caso (recolhidos através de contato pessoal com os responsáveis técnicos) e posteriormente análise documental e sistematização do conteúdo das participações entradas numa das Autarquias em estudo (através da posse física dos documentos em causa), entrecruzando com o montante populacional em presença.

Os casos de estudo são três municípios algarvios – Portimão, Loulé e Faro –

abrindo praticamente todo o território, um no Barlavento, outro no Sotavento e um na zona central (Figura 9), estando todos em processo de revisão do PDM, bem como Áreas de Reabilitação Urbana delimitadas nas suas zonas urbanas antigas. Em termos populacionais e de superfície tratam-se de cidades médias na escala portuguesa, variando o montante populacional dos Municípios entre cinquenta e cinco (55) a setenta (70) mil pessoas.

A seleção dos casos de estudo teve por base vários critérios, mas procurou-se acima de tudo a diversidade. No que se relaciona com o tema aqui tratado – participação pública – identificam-se os seguintes:

- A situação política é distinta. Faro – capital do Distrito – é o Município mais cosmopolita e tem promovido a alternância política com bastante incidência – mudou oito (8) vezes nos doze (12) ciclos eleitorais desde a queda da ditadura; ao passo que Portimão tem mantido o mesmo partido político desde o início do processo democrático. Por sua vez Loulé apresenta um comportamento eleitoral bastante equilibrado, com cinco (5) mudanças assinaladas, mas em regra mantém três (3) ciclos governativos antes de promover a mudança.
- Outro critério em apreço foi a existência de orçamento participativo



Figura 9 – Localização geográfica dos casos de estudo. Fonte: elaborado pelos autores

(OP). Loulé está entrando no quarto ano sequencial de OP, Portimão teve um processo de OP em 2012 que deveria ter produzido efeitos no Orçamento Municipal em 2013, mas tal não aconteceu porque a Autarquia entrou em colapso financeiro e Faro não tem, nem nunca teve, qualquer processo de OP.

- A localização geográfica também foi um fator relevante não apenas pela localização Este/ Oeste, mas acima de tudo porque os núcleos antigos se situam de maneira distinta - no interior ou no litoral. No caso de Faro e Portimão

encontram-se no litoral com muita pressão turística, enquanto Loulé mais interior, situa-se mais próximo do barrocal.

Os resultados reportam-se ao início de 2017 (Tabela 1), tendo demonstrado a baixa ou quase inexistente participação em termos quantitativos, onde o valor mais elevado reporta-se a Loulé, na audiência pública do PDM, com uma percentagem de cerca de 1,4 % da população do Município e a taxa mais baixa surge em Faro, no âmbito da Operação de Reabilitação Urbana da zona intramuralhas, onde não houve qualquer participação.

Município	População Município	PDM (Participantes)		População Freguesia (Censos 2011)		ORU/ ARU (Participantes)	
	(Censos 2011)	N.º	%		(Censos 2011)	N.º	%
PORTIMÃO	55.614 hab.	245	0,4	Portimão	45.431 hab.	3	0,007
LOULÉ	70.622 hab.	1.002	1,42	S. Sebastião	17.358 hab.	2	0,012
FARO	64.500 hab.	3	0,005	Sé	29.542 hab.	0	0

Tabela 1 – Participação Pública, no âmbito da audiência prévia dos IGT's. Fonte: Dados cedidos pelos serviços técnicos (Loulé e Portimão) e retirado do site do Município de Faro

Relativamente às participações nas ARU's, por serem tão reduzidas, não nos parecem dignas de nota. No entanto, aquelas que se referem ao PDM, apesar de

serem reduzidas em termos de montante percentual, variando de 0,005% a 1,4%, tem um número suficiente para elaborar-se um estudo em termos estatísticos.

Aquando das entrevistas para obtenção destes dados, foi-nos referido pelos técnicos que a esmagadora maioria das participações dizia respeito a interesses próprios dos indivíduos, pois reportavam-se ao pedido de esclarecimento ou à sugestão para que o seu terreno, usualmente em espaço rural, fosse requalificado para espaço urbanizável.

Cabe aqui uma ressalva relativamente às alterações legislativas introduzidas na nova lei dos solos (Lei n.º 31/2014, de 30 de maio) que deixa de fazer a distinção entre solo rural e solo urbano e passa a referir a “aquisição das faculdades urbanísticas que integram o conteúdo do aproveitamento do solo urbano é efetuada de forma sucessiva e gradual e está sujeita ao cumprimento dos ónus e deveres urbanísticos estabelecidos na lei e nos planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipais aplicáveis”, nomeadamente planos de pormenor com execução programada, desconhecida ainda da larga maioria da população, incluindo técnicos que trabalham fora do âmbito da Administração Pública.

Apesar de não questionarmos a veracidade das informações prestadas pelos entrevistados foi-nos permitido aceder aos documentos entregues pela população. Por economia de tempo (e sem prejuízo de ainda vir a ser feito nos outros municípios, caso se justifique) detivemo-nos no estudo das participações do Município de Portimão.

Relativamente ao conteúdo de duzentas e quarenta e cinco (245) participações promoveu-se uma análise crítica e a sua sistematização, com base em dois (2) critérios, abaixo relacionados:

- qualidade do participante – cidadão (em nome individual ou em conjunto com outros), promotor, associação da sociedade civil ou instituição pública;
- conteúdo da participação - reclassificação para solo urbano, projeto específico, solicitação de informações ou contributo para o bem público.

Conforme se verifica (Tabela 2) apenas duas (2) participações, das duzentas

Requalificação para solo urbano	Projeto Específico	Solicitação de Esclarecimentos	Contributos
166	37	5	1
24	11	0	1
190	48	5	2
245			
Cidadão	Promotor	associação da sociedade civil	instituição pública
178	64	2	1
245			

Tabela 2 – Conteúdo da Participação Pública no PDM Portimão – 2017. Fonte: Retirado de Caetano (2017, p. 63)

e quarenta e cinco (245), são verdadeiramente contributos para a construção coletiva da estratégia territorial, ou seja 0,8% das participações realizadas nos termos da lei.

A análise dos resultados quantitativos levou à necessidade de procurar compreender as razões que justificassem esses resultados. Para tal procedeu-se a entrevistas semiestruturadas a dirigentes políticos e técnicos, a técnicos da Administração Pública e a elementos da sociedade civil mais esclarecidos, residentes nos Municípios em estudo.

FÓRUNS DE PARTICIPAÇÃO PÚBLICA A NÍVEL LOCAL INERENTES À DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Orçamento Participativo (Casos de Estudo: Algarve – 2005 a 2018)

O orçamento participativo, mecanismo da democracia participativa, surge pela primeira vez no Município de Porto

Alegre/ Brasil em 1989, na sequência da redemocratização da Constituição Brasileira de 1988.

A transladação deste mecanismo para a Europa ocorre em 2001, vinculada a aspetos estruturais ou macrosociais que conduzem a Europa a mudanças (SINTOMER e GANUZA, 2011) mais especificamente, modernização administrativa, afirmação de lógicas neoliberais, crise da legitimidade do sistema político e reforma dos governos locais.

No caso português aparece pela primeira vez em Palmela em 2002 e a partir daí vão surgindo focos por todo o país. No Algarve surge em 2005 no Município de Vila Real de Santo António e a “contaminação” dá-se de maneira tímida até ao último ciclo eleitoral (Figura 10), provavelmente fruto da crise da legitimidade política. Relembre-se que o índice de abstenção nas eleições autárquicas de 2013 no Algarve foi o mais elevado de sempre, perfazendo praticamente 60% da população (Tabela 3). Neste momento dos dezesseis (16) Municípios algarvios, ape-

Municípios do Algarve	Ciclo Governativo																N.º de incidências por Município
	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019			
Vila do Bispo																4	
Aljezur																2	
Lagos																4	
Monchique																0	
Portimão																1	
Lagoa																5	
Silves																2	
Albufeira																5	
Loisã																4	
Faro																1	
São Brás de Alportel																10	
S. Brás de Alp. Jovem																3	
Olhão																1	
Tavira																1	
Tavira Jovem																1	
Alcochim																1	
Vila Real Sto António																4	
Castro Marim																0	
%	6%	25%	25%	19%	6%	13%	6%	19%	6%	38%	44%	38%	44%	19%			

Tabela 3 – Incidência do Orçamento Participativo por ano e por Município Algarvio. Fonte: elaborado pelos autores

nas dois (2) - Monchique e Castro Marim - nunca experimentaram estes processos.

Em termos de caracterização dos Orçamentos Participativos (OP's) na Europa, Sintomer e Ganuza (2011) definem seis (6) tipologias de modelos de procedimento na Europa - Porto Alegre adaptado na Europa, Participação de proximidade (mais usual em Portugal), Consulta sobre as finanças públicas, Mesa de negociação público-privada, Desenvolvimento comunitário à escala local e municipal e Participação de interesses organizados - através dos critérios de origem; organização das reuniões; deliberação; sociedade civil e lugar.

A tipologia mais utilizada em Portugal - Participação de proximidade - apresenta as características elencadas abaixo (Tabela 4).

Analisando o ciclo dos OP's no Algarve (Figura 3) com base na incidência, ausência e permanência tem-se um espectro que nos permite verificar que existem três (3) picos, um primeiro com algum vigor em 2006/ 2007 (propagação

das experiências testadas em Portugal), um mais pontual em 2010 (véspera de eleições autárquicas) e um mais acentuado em 2015.

Outra característica interessante é que nos anos eleitorais 2009 e 2013 houve apenas um (1) processo de OP no Algarve. A novidade ocorre em 2017, pois apesar de ser ano eleitoral está a ser continuado em alguns municípios algarvios.

Apesar das ausências em 2009 e 2013 percebe-se que a Câmara Municipal de São Brás de Alportel é a única que manteve o ciclo de OP até 2017, tarefa talvez propiciada pela manutenção do mesmo partido político desde que se iniciou o processo de OP.

Outra nota que nos parece positiva é o facto de que dos dezasseis (16) Municípios algarvios somente quatro (4) iniciaram este processo em ano próximo de eleições (Portimão e Tavira em 2012), em 2016 Olhão e em 2017 Aljezur. As Câmaras de Portimão, Tavira, Olhão e Aljezur não voltaram a utilizar este instrumento.

Tabela 4 – Características da tipologia Participação de proximidade de Orçamento Participativo.
 Fonte: Adaptação do Quadro de Sintomer e Ganuza (2011, pp. 50-51)

Origem	Organização das reuniões	Deliberação	Sociedade civil	Lugar
Conselhos de bairros, fundos de bairros, gestão de proximidade, extensão à escala do município	Reuniões abertas à escala de bairro e do município	Discussão centrada nos investimentos públicos micro-locais ou nas grandes linhas do município	Sobretudo os cidadãos ativos (ou organizados)	Principal influência em França (Bobigny, Saint-Denis, em parte Pontde-Claix), em Portugal (Palmela), em Bélgica (Mons). Influência em Itália (Veneza, Roma)
Procedimento pouco estandardizado	Ciclo participativo	Sem hierarquização dos investimentos ou das ações; regras informais	Pouca autonomia de procedimento da sociedade civil	
		Qualidade deliberativa modesta ou média	Papel consultivo	

No ciclo de governação (2013-2017) verifica-se (Tabela 3) alguma permanência processual (para além de São Brás de Alportel), mais especificamente Albufeira, Loulé, Lagos e Lagoa.

No que concerne ao formato/ conteúdo todos os processos se inserem na tipologia de participação de proximidade, havendo apenas duas nuances (excetuando São Brás de Alportel que põe em discussão cerca de 5% da componente de Investimento do Orçamento da Câmara) alguns OP's privilegiam a captação de ideias/ expectativas de projetos por parte da população, outros deixam à votação projetos previamente selecionados pela Câmara.

Da consulta realizada através dos *sites* das Autarquias ou dos *Sites* próprios dos dez (10) processos de OP em 2016, verificamos que apenas quatro (4) não disponibilizam documentos de enquadramento/ funcionamento que os definam como procedimentos formalizados, mas todos têm como lugar de discussão dos projetos reuniões públicas à

escala da freguesia ou do Município, com a participação de técnicos municipais e eventualmente membros do Executivo.

Relativamente à verba disponibilizada para os OP's geralmente tende a ser residual, representando cerca de 0,5% a 1% do Orçamento dos Municípios.

No que concerne à participação pública (Tabela 5) dos Municípios que têm mantido um percurso contínuo no período de governação 2013-2017 e que publicitam quantitativamente o número de votos demonstraram alguma coerência no aumento ou diminuição no percentual de votos, que normalmente está associado ao cumprimento dos compromissos assumidos, que via de regra é a cabimentação no orçamento do ano seguinte dos projetos escolhidos pela população e consequente execução.

Relativamente a esta questão julga-se pertinente referir que são raros os *sites* de OP que prestam contas relativamente aos resultados - passos sequenciais, nível de concretização - após a aprovação dos projetos por parte da população.

MUNICÍPIO	CICLO DO OP	% DE VOTANTES
Lagos	2015/ 2016	3 %
	2016/ 2017	1,6 %
Lagoa		-
Albufeira	2014/ 2015	5,6 %
	2015/ 2016	2,53 %
	2016/ 2017	-
Loulé	2014/ 2015	0,66 %
	2015/ 2016	7 %
	2016/ 2017	8,5 %
S. Brás de Alportel		-

Tabela 5 – Evolução da participação pública nos ciclos de Orçamento Participativo. Fonte: Elaboração dos autores, com dados recolhidos os sites dos Municípios em 2017

Saliente-se que Loulé - um dos casos de estudo na avaliação da participação pública nos IGT's - que apresentava uma participação de 1,42 % na audiência prévia para a revisão do PDM, no caso do OP iniciou a participação no 1.º ano com 0,66 % de participação e no 3.º ano já perfazia 8,5 % da população concelha, ao contrário dos outros processos que têm vindo a perder votantes, em cerca de 50 % de ano para ano (Tabela 5).

ANÁLISE DOS RESULTADOS

Os resultados obtidos determinaram a necessidade de se procurar compreender as razões que justificassem esses resultados. Para tal procedeu-se a entrevistas semiestruturadas a dirigentes políticos e técnicos, a técnicos da Administração Pública e a elementos da sociedade civil mais esclarecidos, residentes nos Municípios em estudo.

O conteúdo das entrevistas variou consoante o grupo social a que pertenciam, mas em linhas gerais os dirigentes políticos e técnicos justificaram a pouca participação devido à falta de tradição e ao individualismo preponderante nas nossas sociedades atuais, enquanto as camadas mais “comuns” do espectro social – técnicos da Administração Pública e integrantes da sociedade civil – consideraram que as razões devem-se à sensação de que a opinião do cidadão não é tida em conta, ao medo de retaliação por parte dos dirigentes políticos e técnicos (saliente-se que os nossos casos de estudos

são cidades médias na escala portuguesa, ou seja, os Municípios são o maior empregador, o que acaba por interferir com a cidadania ativa), à linguagem técnica hermética para os não-técnicos ou até para técnicos que não trabalhem diretamente com planeamento urbanístico e também à desconfiança relativamente aos representantes políticos, o que determina um afastamento cada vez maior dos cidadãos. Em síntese, as razões apontadas foram basicamente os seguintes:

- falta de tradição participativa;
- individualismo, ou seja, falta de responsabilização com os destinos políticos do território;
- sensação de que a opinião do cidadão não é tida em conta;
- medo de retaliação por parte dos dirigentes políticos e técnicos;
- linguagem técnica e hermética;
- desconfiança relativamente aos representantes políticos.

Para corroborar e/ ou refutar essas hipóteses levantadas nas entrevistas semiestruturadas no âmbito das ações realizadas no território de Portimão e Loulé, em parceria com Associações da sociedade civil (CAETANO et al., NO PRELO), realizaram-se questionários onde essas hipóteses eram colocadas.

Os resultados obtidos, conforme gráficos abaixo, revelaram que tanto em Portimão (quarenta e um inquéritos) quanto em Loulé (treze inquéritos) a maioria



considera a A FALTA DE TRADIÇÃO PARTICIPATIVA como a razão para a baixa participação cívica (Figura 10).

CONCLUSÕES

À guisa de conclusões recorremos por um lado a Boaventura Sousa Santos (2008) quando afirma que as democracias liberais capitalistas sofrem de duas patologias - de representação e de participação - e que a saída para este impasse, reduzindo a abstenção, passa pela junção da democracia representativa com a democracia participativa.

Por outro, a Nadia Urbinati (2006) ao analisar a evolução histórica do sistema representativo, desde o surgimento do processo eleitoral na Inglaterra do século XVIII até aos nossos dias, demonstra-nos que o processo foi atravessando várias fases - começando pela perspectiva jurídica (onde as pessoas alienam-se de cidadania ao delegar a incumbência de governar aos representantes eleitos), passando pela perspectiva institucional (onde a identidade jurídica do eleitor é vazia, ao nomear políticos profissionais aos quais se submetem voluntariamente), até chegar à representação política, que se

constancia como uma ruptura com os sistemas anteriores sendo uma forma de existência política criada pelos próprios atores (o eleitorado e os representantes), ou como refere a autora, “requer robustas autonomia local e liberdade de expressão e associação, bem como certa igualdade básica de condições materiais”. (URBINATI, 2006, p. 224).

Na nossa ótica, a “referida falta de tradição participativa” estará vinculada ao “congelamento” evolutivo do sistema democrático representativo, ou seja, Portugal ainda está na fase da delegação de funções a políticos profissionais, faltando-nos dar o passo seguinte - a cocriação das políticas urbanas - o que a nosso ver só acontecerá com ajuda de entidades intermediárias de governança, nomeadamente, as universidades e as associações da sociedade civil.

Em suma, para termos uma verdadeira revolução urbana (HARVEY, 2008) que promova o direito à cidade, enquanto habitantes mas também como cocriadores do “artefato urbano”, como aspirava Lefebvre (2008), será primordial que a participação ativa se transforme numa realidade. Uma participação ativa que promova os discensos, na ótica da discussão alargada, e que responsabilize

Figura 10 – Gráficos representativos das razões apontadas por grupos selecionados das comunidades de Portimão e Loulé para a pouca participação cívica. Fonte: elaborado pelos autores

todos os parceiros sociais na cocriação das políticas urbanas.

Nessa cocriação/ participação ativa será potenciada a identidade urbana e interpessoal que gera o sentimento de

pertença das comunidades e garante a apropriação da cidade por todos e para todos, tornando-a mais humana e inclusiva, como preconiza a Agenda Mundial 2030.

AGRADECIMENTOS

Os autores gostariam de agradecer ao CIAUD, à FA da ULisboa e ao PROURB da UFRJ o apoio na investigação; e à FCT o financiamento dos trabalhos conducentes ao Doutoramento.

REFERÊNCIAS

- CAETANO, Lucinda Oliveira. “Public Participation in Territorial Management. A Construction of Citizenship.” In **Proceedings of the Incubators conference at the KU Leuven – Urban Living Labs for Public Space. A New Generation of Planning?** Brussels: Faculty of Architecture KU Leuven, 2017. E-BOOK | ISBN 9789082510898. <https://arch.kuleuven.be/english/research/publications/publications>
- CAETANO, Lucinda Oliveira, CRESPO, José Luís e PARAÍZO, Rodrigo Cury. “Pensar coletivamente a regeneração dos centros urbanos antigos. Casos de Estudo: Portimão e Loulé – Portugal”. NO PRELO
- FERRER, Marta Llorens. **Los derechos de información y de participación ciudadanas em matéria urbanística**. Tese de Doutoramento, Universidad de Girona, Girona, 2012
- HABITAT III. **Nueva Agenda Urbana** – Español. Secretaría de Habitat III de las Naciones Unidas, 2017. ISBN: 978-92-1-132736-6
- HARVEY, David (2008), “The Right to the City”, **New Left Review** 53, 2008, pp. 23 – 40
- LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**, Tradução Rubens Eduardo Frias, São Paulo: Centauro Editora, 2008.
- OCDE. **O Cidadão como Parceiro**, Manual da OCDE sobre Informação, Consulta e Participação na formulação de políticas públicas. Brasília: MP SEGES, 2002. 124 p. CDU 332.145+316.43
- RAPOSO, Isabel, CRESPO, José Luís e LAGE, Joana Pestana. “Participatory approaches in the qualification of semi-urbanised peri-urban areas: The case of the Odivelas Vertente

Sul Area”. In Mendes, M. et al. (Eds.) **Architecture and the Social Sciences. Inter-and Multidisciplinary Approaches between Society and Space**. Springer, 2017. pp. 151-176.

SANTOS, Boaventura Sousa. “Síntese Final” in Dias, N. (org) **Actas do 1.º Encontro Nacional sobre Orçamento Participativo**. São Brás de Alportel: Associação In Loco e Câmara Municipal de São Brás de Alportel, 2008.

SINTOMER, Yves e GANUZA, Ernesto. **Democracia Participativa y Modernización de los Servicios Públicos: Investigación sobre las Experiencias de Presupuesto Participativo en Europa** (ebook). Transnational Institute, 2011. ISBN: 978-90-70563-11-0.

LUCINDA OLIVEIRA CAETANO é doutoranda FCT e Investigador-colaborador CIAUD, Faculdade de Arquitetura, Universidade de Lisboa, Portugal | lucinda.caetano63@gmail.com

JOSÉ LUÍS CRESPO é professor Doutor, Faculdade de Arquitetura, Universidade de Lisboa, Portugal | jcrespo@fa.ulisboa.pt

RODRIGO CURY PARAÍZO é professor Doutor, PROURB, FAU, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil | rparaizo@gmail.com