



PRATICAS PARTICIPATIVAS EM VALONGO

LABORATORIO DE PLANEAMIENTO E
POLITICAS PUBLICAS
UNIVERSIDADE DE AVEIRO



Elaborado para: Câmara Municipal de Valongo

Supervisão técnica e colaboração: Gisela Barbosa - Chefe da Divisão de Cidadania e Juventude de Valongo; Cláudia Vasconcelos - Divisão de Cidadania e Juventude de Valongo

Apoio Científico: Laboratório de Planeamento e Políticas Públicas, Universidade de Aveiro

Equipa Técnica:

Fernando Nogueira (Coordenação Científica)

Ana Regina Pedrosa

Desirée Seixas

Isabella Rusconi

Gil Moreira

Agosto 2020

Lista de abreviaturas utilizadas

CMV - Câmara Municipal de Valongo

CPPs - Cidadãos Pouco Participativos

CPs – Cidadãos Participativos

EIPP - European Institute for Public Participation

L3P/UA - Laboratório de Planeamento e Políticas Públicas/Universidade de Aveiro

OPJV - Orçamento Participativo Jovem de Valongo

PDM - Plano Diretor Municipal

TIC - Tecnologias da informação e comunicação

UM - Universidade de Múrcia

PARTE I

1. Introdução

Conhecer e aprofundar os problemas pelos olhos de quem é o destinatário e beneficiário último dos processos de participação é um objetivo ambicioso. O trabalho que a seguir se apresenta, coloca o cidadão no centro da pesquisa, como observador e analista, questionando-o sobre aprendizagens, dúvidas e inquietações, com base em reflexões estruturadas, num processo interativo de aprofundamento e aprendizagem (mútua) com os membros da CMV e do L3P/UA.

O relatório faz o percurso metodológico e prático de um exercício focalizado nas atitudes de quem tem maior e menor propensão para participar, com base em Entrevistas e "Focus Groups" concebidos pela Universidade de Múrcia, sob a coordenação do Professor Yves Cabannes, Professor Emérito na University College London, que supervisiona o estudo comparativo europeu em que o município de Valongo se insere. O estudo tem, por isso, uma perspetiva intensiva e de aprofundamento, a partir de um número limitado de unidades de análise, selecionadas pela equipa de Valongo. Complementarmente, fazem parte deste relatório, os resultados de um inquérito eletrónico elaborado pelo L3P e lançado durante a elaboração deste estudo.

O trabalho desenvolvido, que não substitui análises qualitativas e quantitativas mais extensivas, procura, de forma seletiva e estruturada, revelar o que de mais significativo se retira das respostas e reflexões suscitadas pelas perguntas de investigação do referido estudo comparativo: **i) "Porque é que os cidadãos não participam mais?"; e ii) "Como aumentar a participação dos cidadãos?"**. Seguindo a perspetiva de aprofundamento metodológico, pretendemos passar da enumeração das constatações para uma reflexão mais estruturada, com base na experiência e no conhecimento acumulados das equipas que implementaram este estudo empírico. Organiza-se a informação, por forma a permitir ao leitor uma aproximação ao que os cidadãos pensam sobre a participação, mas também uma visão mais crítica e contrastada, refletindo sobre as atitudes reveladas, contributos e as suas consequências práticas, traduzidas em aprendizagens e, em alguns casos, em recomendações.

O presente relatório está estruturado da seguinte maneira: para além desta breve introdução, onde são abordados alguns conceitos, desafios e inquietações a respeito da participação pública e dos requisitos para a sua implementação, faz-se uma análise sumária das iniciativas em que o Município de Valongo esteve e está envolvido, relativamente à promoção da participação cidadã. Depois de uma síntese, que enquadra as questões de investigação propostas para o estudo, o capítulo 3 apresenta a metodologia deste estudo empírico. Identifica e justifica as decisões relativas à conceção e aperfeiçoamento das ferramentas de análise, quanto à sua adaptação ao contexto e às condições de implementação.

Os resultados são apresentados na Parte II do relatório. O capítulo 4 apresenta os resultados e as reflexões que estes estimularam. Primeiramente, de uma forma mais descritiva, agrupam-se e analisam-se os resultados, e, seguidamente, apresentam-se leituras mais interpretativas e críticas da informação recolhida e dos contributos. No final do relatório retomam-se as grandes questões de investigação e, tendo como referência as orientações e aprendizagens presentes na literatura, organizam-se não só os contributos dos cidadãos relativamente aos problemas que a participação suscita, mas também as suas aspirações e sugestões quanto à capacidade de envolvimento dos cidadãos e à estrutura, utilidade e eficácia dos momentos participativos.

2. Os desafios da participação

2.1. Introdução

As últimas décadas testemunharam a modernização dos governos locais e reformas nos serviços públicos por toda a Europa. Associado a estas mudanças, está o reconhecimento de que a participação dos cidadãos é fundamental para a governança democrática (Bryson et al., 2013; Concilio et al., 2017; Nogueira et al., 2017). Para Albrechts (2016), os diferentes movimentos que têm surgido a reivindicar uma mudança estrutural, na qual se reconsidere a fé absoluta no crescimento económico, se promova a interculturalidade, se combatam as desigualdades existentes e se crie uma sociedade mais sustentável (Albrechts, 2016 Cit Por Isidoro, 2017), refletem o contexto de

crescente contestação e descontentamento com o exercício da democracia (Bobbio, 2019; Mota, 2013). O desafio na política contemporânea situa-se, portanto, na gestão da dialética entre os movimentos que procuram a democratização, a tomada de decisão coletiva e capacitação dos cidadãos, por um lado, e as instituições e estruturas estabelecidas que procuram, numa lógica distributiva, reabsorver estas reivindicações (Albrechts, 2015 Cit Por Isidoro, 2017). Por esse motivo, exige-se que as respostas promovam, em ambos os lados, visões mais relacionais, colocando os agentes em posições mais coesivas relativamente à diversidade de realidades socioeconómicas e ao espectro intergeracional de interesses e necessidades.

2.2. Inquietações e desafios da participação pública

Reconhecer que a participação é um princípio vital de qualquer sociedade democrática (Fernandes-Jesus et al., 2019) implica repensar a forma de envolver os cidadãos na construção de uma sociedade à qual sintam pertencer, de modo a aumentar o alcance, a justiça e a legitimidade de diferentes políticas e levar a uma tomada de decisão mais transparente e responsável (Wolf et al., 2020). Importa, por isso, clarificar o que se entende por participação e o que se deseja promover e alcançar com esta.

São vários os entendimentos atribuídos ao conceito de participar - "informar, anunciar ou comunicar", "tomar partido ou intervir" ou "compartilhar" - que correspondem a graus, ou intensidades, de relação com os cidadãos, desde o mais baixo, 'informar', ao grau mais alto, 'fazer parte integrante' ou 'ser parte de' (Mota, 2013). Um dos primeiros contributos reconhecidos sobre esta temática partiu de Arnstein (Arnstein, 1969), que, no final dos anos 60, na sua "Escada da Participação", distinguia vários níveis de participação, na qual os degraus mais baixos correspondem a um nível inferior de envolvimento dos cidadãos (ou mesmo de não participação), enquanto os patamares mais elevados correspondem aos níveis mais altos de atribuição de poder à população (Carreira, 2018; Isidoro, 2017). Há um vasto campo de experimentação e de aprofundamento conceptual que pode ser captado, na definição, mais recente, do Instituto Europeu para a Participação Pública (EIPP) do conceito de participação, enquanto "um processo deliberativo através do qual cidadãos interessados ou afetados, organizações da sociedade civil e atores governamentais são envolvidos na formulação de políticas antes de uma decisão política ser

tomada. Por deliberação, entende-se um processo de discussão ponderada com base na apresentação e aceitação de razões para as escolhas tomadas” (EIPP, 2009, p.6).

Não obstante todos os avanços, e uma generalizada tendência para considerar a participação pública como algo intrinsecamente “bom” (Fernandes-Jesus et al., 2019), o modo como os processos de participação pública são desenhados e implementados continua a ser controverso (Bobbio, 2019) e são muitos os que, legitimamente, questionam a “utilidade”, “eficácia” e “produtividade” dos processos de participação pública, no que diz respeito ao envolvimento efetivo da comunidade, capacidade de gerar confiança e melhorar os processos de tomada de decisão (Bobbio, 2019; Fernandes-Jesus et al., 2019). Ou seja, reconhecidos os objetivos e princípios, as questões práticas sobre como proceder - a maneira de fazer, sobre o que ela deve incidir e com que utilidade - estão longe de ser incontroversas.

Segundo Wolf et al., (2020), projetar a participação implica estabelecer um modo deliberativo de tomada de decisão que permita aos participantes expressar as suas opiniões e preocupações e enquadrá-las de maneira relacional, reconhecendo que a base para o debate e as decisões não são um conjunto de opções pré-configuradas, mas está sujeita à discussão e aberta à incorporação dos contributos dos participantes, garantindo que o processo conduza a resultados práticos (Wolf et al., 2020). Este é um empreendimento complexo, que implica tomar decisões que têm riscos e custos associados.

Por um lado, é necessário tomar decisões sobre o uso de vários recursos, sobre a seleção dos participantes, sobre a estrutura do processo, sobre o papel da facilitação, sobre o modo de interação entre os participantes, sobre as informações a serem fornecidas, de forma a combinar os temas e a variedade multidisciplinar dos agentes, organizar informação, gerar consensos e legitimar a ação coletiva (Bobbio, 2019; Bryson et al., 2013; Wolf et al., 2020). Por outro lado, importa reconhecer o perfil dos custos associados às práticas participativas, que não são apenas financeiros, enquanto restrições e riscos à sua implementação. Entre outros, como particulariza o EIPP (2009), os custos políticos da participação pública, que incluem a perda de controle administrativo e político sobre os processos. Ou, do lado dos participantes, os custos associados ao tempo despendido, tendo a percepção que o excesso de processos participativos pode desencorajar a participação dos cidadãos, uma vez que os custos de envolvimento repetido podem ser percebidos como demasiado elevados.

Um segundo desafio, está relacionado com a complexidade dos temas e as estruturas dos processos de tomadas de decisão. É necessário articular o conhecimento científico e empírico com o conhecimento experiencial e situacional (por exemplo, as decisões de âmbito territorial também dizem respeito a diferentes comportamentos, conhecimentos, prioridades, objetivos, interesses dos vários agentes que intervêm no processo de decisão) para produzir diretrizes de política operacionais, que respondam às expectativas locais e sejam fáceis de comunicar (EIPP, 2009; Nogueira et al., 2017; Wolf et al., 2020).

Outro desafio, provavelmente o que mais dificuldades levanta, está relacionado com a representatividade: desenhar uma amostra de cidadãos que envolva todos os tipos de opinião e, ao mesmo tempo, satisfazer o público em geral, não individualmente envolvido no processo de participação. Por um lado, uma representação extensiva de todos os afetados ou envolvidos é pouco realista, ainda que se faça uso de todo o potencial oferecido pelas tecnologias da informação e da comunicação (TIC), podendo tornar a tomada de decisão impossível ou entediante e interminável ou, ainda, insustentável (Fainstein, 2016). Daí que se exija um compromisso entre a representatividade e as condições de deliberação, através de uma seleção, de geometria variável, de participantes ou a inclusão de interesses e perspectivas que são consideradas representativas (Wolf et al., 2020). A propósito deste assunto, Spada & Allegretti (2016), alertam, ainda, para os riscos de existirem vários processos de envolvimento em paralelo: canais de participação com graus diferentes de envolvimento, mas que geram o mesmo retorno, podem minar a legitimidade do processo. São necessários recursos e mecanismos de filtragem transparentes que assegurem a legitimidade das decisões e que evitem: i) a consideração avulsa de contributos e solicitações; ii) a submissão e votação de ideias e projetos (por vezes redundantes) e a utilização abusiva de vários acessos ao processo; iii) a monopolização dos canais e arenas de participação por quem tem mais facilidade em aceder; iv) a frustração resultante da não aprovação de ideias e projetos ou da não inclusão de contributos (considerados os critérios e devolvidas as explicações pertinentes).

Por outro lado, processos muito abertos onde todos são ouvidos, mas nos quais a síntese de diferentes contribuições é feita de maneira arbitrária, podem deixar o processo vulnerável à captura por especialistas, grupos de interesse e/ou cidadãos mais organizados,

reduzindo a qualidade normativa das deliberações, e eventualmente contribuindo para reforçar, em vez de amenizar, o confronto de posições pré-existentes (EIPP, 2009; Nogueira et al., 2017; Wolf et al., 2020). É aqui que reside a possibilidade de 'construção de consenso' à custa de consentimentos, camuflando relações de poder, por exclusão dos mais vulneráveis e dos grupos menos organizados ou por coerção e submissão de representantes de grupos e de interesses (Mota, 2013; Nogueira et al., 2017; Wolf et al., 2020).

Por fim, surge a questão, levantada por diversos autores, do foco excessivo no processo, que pode levar a um entendimento da participação como um fim em si mesmo, impossibilitando a obtenção de resultados visíveis, num espaço de tempo razoável, e podendo contribuir para a desmobilização dos participantes (Albrechts, 2016; Wolf et al., 2020).

Concluindo, a participação requer estruturas (de organização e metodológicas) que representem os cidadãos (na sua diversidade) e funcionem de forma a criar uma visão partilhada baseada no trabalho desenvolvido coletivamente (Isidoro, 2017). Mas, a eficácia dos processos de participação depende, não apenas do desenho institucional dos mesmos, como da maneira como este desenho interage com as dimensões contextuais: capital social, vontade política, capacidade de implementação técnica- administrativa e financeira da gestão e questões de governança (Avritzer, 2008; Fung & Wright, 2003; Nogueira, 2010; Putnam, 1996). O resultado desta interação, traduzida em arranjos participativos (específicos), refletir-se-á na capacidade de vincular e implementar as diversas contribuições dos agentes envolvidos, que dependem de seus diferentes interesses, pontos de vista e valores (Nogueira et al., 2017).

Assim, e como recomenda Mota (Mota, 2013, p.185), é importante ter "uma visão mais holística da participação, que não tem só a ver com a questão do aprofundamento da democracia (e formas de reforço da legitimidade democrática), mas também como forma de potenciar e alinhar os meios e motivações dos diferentes atores na ação coletiva (portanto, por razões de eficiência e eficácia) e, por último, como forma de coletivamente gerar novas soluções para os problemas contemporâneos (criatividade e inovação), sendo por isso fundamental encontrar novos caminhos metodológicos (a importância da experimentação). Isto exige, segundo (Nogueira, 2010, p.42), uma atitude de "valorização e (validação) de outras formas de conhecimento (local, subjetivo, baseado na experiência), atenta às

diferenças de oportunidade de expressão das mesmas e centra-se no diálogo enquanto oportunidade de aprendizagem mútua, de tal forma que, dos processos de transformar conhecimento(s) em ação coletiva, resultem, também, acréscimos de capacidade coletiva para compreender e resolver os problemas.” Com base nos desafios atrás enumerados e na reflexão sobre a experiência acumulada em processos de participação e no estudo, ensino e formação sobre participação resumiram-se, na tabela abaixo, alguns dos requisitos considerados fundamentais a considerar na organização de processos participativos na esfera da política pública:

Tabela 1 - Requisitos para a participação

| Liderança dinâmica | Identificação dos atores e análise local | Co-produção | Comunicação Efetiva | Medir o Impacto |
|--|---|--|--|--|
| Liderança política com capacidade técnica assertiva, voluntarista e colaborativa que inspire confiança nos parceiros | Identificação dos atores e o cuidado com a escolha do método de participação para que se garanta a mobilização e o envolvimento | Selecionar os instrumentos, métodos, e condições adequados às realidades, necessidades, capacidades, conhecimento e recursos locais dos atores | Criação de diálogo autêntico e informado para que todos possam expressar seus pontos de vista e deliberar sobre os problemas, de modo a facilitar um compromisso | Definição de objetivos claros que permitam estabelecer as métricas necessárias a uma avaliação; e prestar contas durante o exercício, demonstrar responsabilidade e garantir o interesse dos participantes |
| Responder à interação mutável entre Público-Privado-Cívico | Compreender e incluir as forças que moldam lugares (políticas, económicas, sociais, ambientais, etc) | Co-criar para desenvolver perspectivas e ações partilhadas | Investir tempo para desenvolver uma visão partilhada | Aplicar medidas para rastrear mudanças e / ou consequências não intencionais |
| Compreender a dinâmica de poder entre diversos atores para construir visão coletiva | Valorizar as várias comunidades (lugar, interesse e prática) | Criar formas inclusivas de trabalhar em conjunto e reconhecer os benefícios da criação e partilha de conhecimento | Escutar ativamente para aprofundar a compreensão dos vários pontos de vista | Construir evidências para demonstrar e comunicar resultados |
| Aproveitar campeões locais para inspirar a mudança | Reconhecer e aproveitar os recursos existentes (físicos, culturais e humanos) | Promover estilos abertos e transformadores que criam visões inclusivas e partilhadas | Praticar a comunicação bidirecional para criar confiança, abertura e fomentar o intercâmbio e obter maior entendimento | Reconhecer o papel dos atores locais na medição e validação do impacto |

Fonte: elaboração própria, com base em Concilio et al., 2017; Mota, 2013.

Face ao exposto, é possível concluir que os processos de participação devem providenciar as ferramentas necessárias para que todos os cidadãos possam ter as mesmas oportunidades de participar desde o início, mas também é necessário garantir que o processo seja suficientemente aberto para incorporar novas contribuições no seu decurso. Trabalhar com os cidadãos é importante para combinar esforços que geralmente estão dispersos, para fortalecer as relações dentro das comunidades, desenvolver o trabalho em rede e criar novos projetos e parcerias, assegurando condições fundamentais de igualdade que permitam a manutenção de um sistema democrático (Concilio et al., 2017; Fernandes-Jesus et al., 2019). E, embora os cidadãos se expressem, principalmente, quando os assuntos lhes dizem, pessoalmente, respeito, a evidência recolhida sugere, igualmente, que eles se envolvem mais quando: têm mais acesso à informação; há possibilidade de aprender sobre os problemas e possíveis soluções; têm a perceção de que existe partilha de ideias entre a comunidade e suas vozes podem ser ouvidas (Seixas & Mota, 2015). Prova disso são alguns dos resultados alcançados pelo Município de Valongo nas diferentes iniciativas de fortalecimento da vida democrática e do envolvimento participativo, dos quais se dá conta na secção seguinte.

2.3. O que Valongo já faz e o que alcançou

O envolvimento de Valongo neste estudo enquadra-se num percurso, iniciado pela Câmara Municipal, de procura da melhoria do envolvimento dos cidadãos na 'coisa pública', de fortalecimento da democracia e do exercício da cidadania. Atenta aos desafios de alguma fragmentação territorial e social, decorrentes dos efeitos de centrifugação demográfica e de urbanização, em grande parte, resultantes da inserção do município na área metropolitana do Porto, o desafio, ao longo das últimas décadas, tem sido o de reconstruir a identidade e o sentido de pertença neste contexto de dinâmicas adversas (Mateus et al., 2020).

A criação, em 2009, de uma estrutura funcional de apoio à Juventude e, mais tarde, em 2014, de um serviço municipal específico para organizar a ação em torno destes assuntos, a Divisão de Juventude e Cidadania da Câmara Municipal de Valongo, reflete o compromisso político e institucional com a promoção de uma cultura de cidadania,

que, ao longo do tempo, foi produzindo referências e procurando dinâmicas de fortalecimento do envolvimento dos cidadãos, tais como:

- Manual Breve de Cidadania Local, de 2016, que visa informar e estimular a participação dos cidadãos na democracia e contribuir para o seu empoderamento;
- O Orçamento Participativo Jovem de Valongo (OPJV), iniciado em 2014 e que entra agora na sua 7ª edição;
- O Orçamento Participativo "Eu Conto!", dirigido aos funcionários da autarquia, com intuito de os responsabilizar e envolver nas melhorias no funcionamento e governação da autarquia;
- A "Semana da Prestação de Contas", que se realiza desde 2016, e serve para divulgar dados relativos à gestão municipal e à utilização de recursos públicos, e tem o intuito de promover a transparência e o envolvimento da população na governação local;
- A Carta Concelhia da Juventude do Concelho de Valongo, produzida em junho de 2016, em colaboração com o Departamento de Sociologia da Faculdade de Letras da Universidade do Porto e coordenada do Professor João Teixeira Lopes, e revista, mediante processo de diálogo estruturado com a mesma equipa, em 2018;
- A Semana Europeia da Democracia Local, que a CMV organiza desde 2013: ação anual promovida pelo Conselho da Europa, enquanto tributo à Carta Europeia da Autonomia Local, que tem o objetivo de estimular os Estados Membros a organizarem eventos públicos que permitam às comunidades conhecerem melhor as políticas locais, incentivem os representantes eleitos a aprofundar o diálogo com os cidadãos e contribuam para reforçar a democracia local e o respeito pelos direitos humanos. Em Valongo, estes eventos assumem, habitualmente, uma diversidade de formatos - exposições e debates, laboratórios de aprendizagem e atividades culturais, cívicas e lúdicas diversas - em assuntos relacionados com a cidadania, o exercício da democracia e outros desafios sociais, procurando, ao mesmo tempo, estimular a convivialidade e promover a capacitação dos agentes. No âmbito, desta iniciativa, ocorrerão, em outubro do presente ano:
 - A Conferência Internacional "Caminhos a Seguir", na sua quarta edição;
 - A terceira edição do Encontro de Proponentes de Orçamentos Participativos Jovens e que pretende

recolher propostas de melhoria e de reflexão junto dos jovens que participam nestes processos.

Assiste-se a um crescente reconhecimento externo destes esforços. A "Semana da Prestação de Contas" foi finalista do Prémio Boas Práticas de Participação, promovido pelo portal para a participação cidadã Portugal Participa e o Município de Valongo ocupava as 13ª e 9ª posições no *ranking* do Índice de Transparência Municipal, produzido pela Transparência e Integridade - Associação Cívica²¹, nos anos de 2016 e 2017, respetivamente. Também o OPJV tem visto reconhecidas algumas das suas 'boas práticas', por entidades externas de renome no campo dos Orçamentos Participativos (RAP, 2020; OIDP, 2018). Em 2017 o Município de Valongo conquistou o Selo Europeu de Boa Governança (ELoGE – European Label of Governance Excellence), uma distinção de excelência atribuída pela primeira vez pelo Conselho da Europa. Valongo ficou entre os 7 galardoados, de um grupo muito restrito de municípios selecionados (15).

A Câmara prossegue os seus esforços de aperfeiçoamento. É nesse âmbito que, desde 2018, colabora com o Fundo Mundial de Desenvolvimento Social (FMDV), com o intuito de recolher aprendizagens e conselhos técnicos. Desta ligação, decorre a relação privilegiada de colaboração com o Professor Yves Cabannes, da qual resultaram, entre outras coisas, um estudo com linhas orientadoras e propostas de melhoria para o OPJV, em 2018, e o lançamento, em 2020, do livro "Pressupuestos participativos: aportes y limites para radicalizar la democracia", sobre orçamentos participativos municipais, no qual Valongo apresenta o OPJV, num capítulo da autoria de Andreia Mateus, Carolina Jasmins e Gisela Barbosa.

No momento em que decorre este trabalho, a Câmara Municipal de Valongo colocou em marcha o seu processo de revisão do Plano Diretor Municipal (PDM), suscitando a colaboração do L3P/UA na dinamização de um processo participativo que envolve os cidadãos, em geral, mas que tem, complementarmente, um enfoque no envolvimento de jovens e crianças, na elaboração de um diagnóstico partilhado do território municipal e de construção de propostas que respondam aos anseios destes no âmbito daquele processo de revisão, estimulando uma visão mais intergeracional e mais partilhada do futuro desejado para o município.

²¹ <https://transparencia.pt/>

2.4. Síntese e lançamento das questões de investigação

O exposto neste capítulo, teve o propósito de organizar pensamento sobre os grandes desafios que a participação coloca a eleitos, técnicos e cidadãos. Clarificaram-se algumas dimensões críticas relativas à eficácia e legitimidade dos processos participativos, e, não obstante a riqueza das reflexões, resultante de muitas décadas de prática e de conhecimento sistematizado sobre o assunto, sobrevêm muitas das dúvidas e das inquietações de sempre, porventura com outros contornos.

A dinâmica de coexistência dos agentes na 'esfera pública' está em constante evolução e junta, aos antigos, novos desafios para o aprofundamento da vida democrática: a fragmentação social e territorial; o distanciamento dos partidos e da participação na vida política e a desconfiança relativamente aos governos, que, por um lado, confrontam a ideia vulgarizada da necessidade de uma governação mais horizontalizada, inclusiva e em rede e, por outro lado, contrastam com a emergência de grupos organizados de interesse que, à margem, criam dinâmicas autonomizadas e 'autonomistas' de ação; as oportunidades e ameaças das TIC e das novas 'existências digitais'; as ameaças da crise ambiental/climática; e, até, os desafios da situação pandémica, provocada pela COVID 19 - são, entre outros, fenómenos que se acrescentam ao exercício de (re)pensar a participação e que serão aprofundados neste estudo, no contexto da reflexão estruturada sobre as interrogações que o norteiam:

- Porque é que os cidadãos não participam mais?
- Como aumentar a participação dos cidadãos?

Os resultados do estudo são apresentados na Parte II do relatório. O capítulo seguinte refere-se às questões metodológicas e organizativas do estudo realizado.

3. Participação: um estudo empírico em Valongo

3.1. Introdução

Este capítulo cobre as matérias de natureza metodológica e prática envolvidas na realização deste estudo empírico. Deve realçar-se que:

- o âmbito, a extensão e a tipologia de instrumentos de análise usados neste estudo foram previamente definidos equipa da Divisão de Cidadania e Juventude de Valongo e posteriormente validados pela Universidade de Múrcia, que supervisiona este projeto;
- como estipulado, coube ao LP3/UA adaptar as ferramentas de análise propostas - Entrevistas e "Focus Groups"- em colaboração com os técnicos do município de Valongo, bem como zelar pela sua boa implementação;
- por iniciativa própria, e com a anuência da CMV, foi, complementarmente, concebido um inquérito, difundido em formato eletrónico, que permitiu não só alargar a base de recolha de material empírico, mas também obter uma visão mais hierarquizada do pensamento dos agentes sobre as objeções, dificuldades, aspirações e propostas relativamente à participação e aos eventos participativos.

Estes e outros aspetos metodológicos são explorados na secção seguinte, devendo sublinhar-se a natureza vestigial dos dados que esta peça de investigação empírica, individualmente, produz, face às condicionantes metodológicas superiormente definidas – a pequena extensão da amostra e a curta duração do estudo – sem, contudo, estarem comprometidos quer o rigor da informação produzida, relativamente ao caso de Valongo, quer o mérito científico e a robustez dos dados e conclusões do estudo comparativo, mais extensivo, que a UM promoveu e superintende, envolvendo, para além de Valongo, o município de Conil de La Frontera, na província de Cádiz, na Andaluzia, em Espanha, e o Departamento de Gers, em França.

3.2. Notas metodológicas

Os passos iniciais deste trabalho compreenderam a afinação das ferramentas de análise propostas e a organização da sua implementação:

- a. Seleção e angariação de participantes:** à seleção de indivíduos a entrevistar e a envolver nos "Focus Groups" presidiram os seguintes critérios:
- i. Identificar cidadãos ditos "Participativos" (**CPs**) - aqueles que demonstram maior disponibilidade, vontade ou propensão para participar - distinguindo-os daqueles que denotam uma atitude de maior indiferença ou optam por não participar, designados, para efeitos do estudo, como Cidadãos Pouco Participativos (**CPPs**). Procurar discernir as diferenças de atitudes nos dois grupos é uma das premissas do estudo e, por isso, cidadãos anteriormente envolvidos nos orçamentos participativos (OPJV e "Eu Conto!") integraram, com naturalidade, o grupo dos **CP**, designadamente jovens ex-proponentes do OPJV, membros do executivo camarário, quadros dirigentes e outros colaboradores da Câmara;
 - ii. Procurou-se, também, garantir alguma heterogeneidade (e representatividade): geográfica, relativa à freguesia de residência ou de trabalho; etária, ainda que com alguma prevalência dos mais jovens, devido à incidência, entre os envolvidos, de ex-proponentes e participantes em edições do OPJV; e, socioprofissional, procurando a diversidade de percursos de vida, profissionais e académicos. Houve preocupações relativas à representatividade de género e de inclusão de pessoas com necessidades especiais. (Ver **Anexo A - Participantes por Ferramenta e Grupo; caracterização**);
 - iii. O trabalho de seleção e angariação de participantes foi da exclusiva responsabilidade dos técnicos da CMV e a amostra dá resposta aos objetivos para que foi concebida, sem perda de rigor (e sem ambições, de partida, de representatividade estatística), no contexto deste estudo expedito de análise intensiva.

b. Preparação e realização das Entrevistas (Anexo I):

- i. o questionário das entrevistas, foi revisto e validado, em reuniões de trabalho, com a equipa da CMV, e igualmente testado pelos técnicos da autarquia;
- ii. as entrevistas foram maioritariamente conduzidas pelos técnicos da CMV, contando, de forma não exaustiva, com a presença de membros da L3P/UA;
- iii. foram realizadas as 6 entrevistas previstas, a 4 **CPs** e 2 **CPPs**, entre os dias 8 e 19 de junho, em plataforma 'on-line', devido à situação provocada pela COVID- 19.

c. **Preparação dos "Focus Groups"**: conforme previsto no "Guião Para Focus Groups" (em Anexo II), definido pelo projeto de investigação, procurou-se a definição de um figurino que estimulasse não só a identificação dos participantes quer com o tema da participação, quer com Valongo, enquanto território de pertença, mas também a participação individualizada dos envolvidos nos debates. A definição desse figurino comum para os "Focus Groups", e adaptado aos grupos de **CPs** e **CPPs**, ocorreu após o tratamento das entrevistas o que permitiu mobilizar ideias e contributos para esta fase de maior aprofundamento da reflexão. O guião dos "Focus Groups", procurou assegurar uma reflexão em três tempos distintos, e com níveis de aprofundamento diferentes, sobre as duas questões de investigação do projecto. Para cada uma dessas questões, num primeiro tempo, os intervenientes, um a um, deram os seus contributos de forma espontânea. Num segundo tempo, houve um debate mais interativo, baseado em resumos das suas próprias intervenções e em 'provocações' colocadas pela equipa (sobre a forma de 'memes')²². Finalmente, numa terceira fase, procurou-se a intensificação do debate, introduzindo contributos das entrevistas e de literatura da especialidade, enquanto contraponto ou complemento aos contributos já dados. O guião foi concebido para ser implementado por via digital, o que estimulou a criatividade da equipa do L3P/UA no uso de imagens (divertidas) para promover a participação e a desinibição dos envolvidos

²² Imagem, informação ou ideia que se espalha rapidamente através da Internet, correspondendo geralmente à reutilização ou alteração humorística ou satírica de uma imagem. ("meme", in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008-2020, <https://dicionario.priberam.org/meme> [consultado em 04-08-2020]).

- d. Implementação dos "Focus groups":** foram realizados 4 "Focus Groups" (2 com **CPs** e 2 com **CPPs**), por via digital, sob a moderação do L3P/UA e a coordenação dos elementos da equipa técnica da CMV, entre os dias 13 e 16 de julho de 2020.
- e. Preparação e implementação de Inquérito:** como se referiu, foi preparado, também em formato digital um inquérito sobre as duas questões de investigação. O questionário elaborado procura colocar os inquiridos numa atitude reflexiva, obrigando a selecionar o que de mais importante se lhes afigura, permitindo, por isso, alguma hierarquização da importância das questões e dos contributos a receber. Esse questionário (constante do Anexo III) foi difundido em primeiro lugar aos que participaram nas fases anteriores deste estudo. Adotou-se uma estratégia de alargamento da base de angariação de respostas, tipo 'bola de neve' sem restrições, para além da de pertença ou permanência no Município. Alguma estratificação das respostas e validação estatística dos resultados será assegurada em função das respostas e das possibilidades de completamento de categorias sub-representadas, por parte dos técnicos da CMV.

A fase seguinte compreendeu a análise e tratamento dos dados. Após a transcrição integral das entrevistas e da compilação dos contributos obtidos nos "Focus Groups", procurou-se assegurar uma leitura combinada e longitudinal dos diversos assuntos que as 2 grandes questões de investigação englobam. Os quadros resumo produzidos contêm súmulas das transcrições e desses contributos, identificando pontos de convergência e dissonâncias (inter e intra-grupos), mas também assuntos e contributos interessantes (e porventura peculiares) que alimentam as sínteses interpretativas produzidas, alguma problematização dos resultados e a procura de pistas para a melhoria dos processos participativos e da 'caixa de ferramentas' a usar nos mesmos. Como se referiu, os dados do inquérito são usados, de forma complementar, para introduzir alguma hierarquia nos assuntos discutidos, sendo mobilizados de forma não sistemática na construção deste relatório.

3.3. Síntese

Este estudo tem, como se referiu, uma natureza exploratória e pretende ser um contributo para uma leitura longitudinal e comparativa mais vasta. Mais do que a representatividade estatística, tratava-se de, no caso de Valongo, simultaneamente:

- dar resposta a uma agenda de investigação proposta;
- responder às expectativas de responsáveis políticos e técnicos, envolvidos em esforços de promoção da participação dos cidadãos, consubstanciadas em instrumentos específicos (OPVJ, "Eu Conto!", e "Semana de Prestação de Contas"), mas apreensivos com os baixos níveis de adesão e interessados numa melhor compreensão dos seus contornos;
- colocar em confronto a visão académica e a experiência adquirida em diversas iniciativas de natureza cívica e participativa, dos membros do L3P/UA, com as perspetivas e opiniões dos cidadãos, nas suas situações pessoais, mais próximas ou mais distantes do 'mundo' da participação.

Aos esforços, realizados pela CMV, na promoção da participação e do envolvimento dos cidadãos na política pública, junta-se, agora, um novo contributo. Este trabalho foi concebido e levado a cabo com a curiosidade de quem quer genuinamente aprender e deixa, certamente, pistas para a descoberta de novas questões na promoção da participação em Valongo. Na segunda parte deste relatório sistematiza-se a informação recolhida que resulta do processo de transcrição das Entrevistas e de compilação de contributos dos "Focus Groups" e dos resultados do Inquérito. Procura-se ir além da descrição, problematizando, mas deixando também descobrir, pela voz do cidadão, entusiasmos e frustrações, aprendizagens e sugestões, que podem ajudar a fortalecer a caixa de ferramentas de quem quer promover, com seriedade, a participação pública e o envolvimento cívico.

PARTE II

4. Aprofundando a reflexão sobre Participação

4.1. Introdução

Este capítulo contém o que de essencial o material recolhido permitiu assimilar, compreender e aprofundar sobre o assunto da participação, a partir de uma pequena amostra de participantes, cidadãos do município de Valongo, envolvidos neste expedito e circunscrito estudo empírico. Depois de uma primeira parte, mais descritiva dos resultados (dos inquéritos e das entrevistas), retomam-se as grandes questões de investigação, procurando extrair do debate mais aprofundado, resultante dos "Focus Groups", o que de importante os cidadãos acrescentam e questionam, que aspirações têm e que soluções apontam relativamente aos problemas da participação.

4.2. Perspetivas sobre a participação

4.2.1. Introdução

Esta primeira parte, mais descritiva, segue, em traços gerais, a estrutura do questionário usado nas entrevistas para organizar a síntese de contributos (secção 4.2.2), mas em jeito de síntese, começa, na secção seguinte, por evidenciar as grandes diferenças de perceção e de entendimento entre **CPs** e **CPPs**, extraídas das entrevistas. Uma síntese, de carácter mais valorativo, coloca em paralelo e em confronto os resultados conjuntos dos contributos dos cidadãos e o debate, técnico e científico, presente na literatura académica sobre participação pública, e introduzido, neste relatório, na secção inicial do Capítulo 2. Os dados do inquérito eletrónico realizado são usados para hierarquizar as perspetivas dos cidadãos, de forma mais transversal, a partir das 76 respostas, obtidas e validadas.

4.2.2. O que de essencial separa e liga os participativos e pouco participativos

A desconfiança relativamente à política e aos processos participativos, mas também o desinteresse pessoal dos **CPPs** contrasta com a valoração positiva dos **CPs**, que já participaram ou têm uma atitude mais propensa à participação, e que veem na participação uma oportunidade de exercício da cidadania e de reforço dos laços de proximidade e de pertença à comunidade, e até de realização pessoal.

Os **CPPs**, porventura mais alheados e desconfiados da política, não estão alienados do exercício dos direitos e deveres democráticos, através do voto, e sublinham relativamente à participação:

- as diferenças de oportunidade de participação e de acesso aos momentos participativos (e o perigo da captura das decisões por grupos próximos do governo);
- a aversão às situações de antagonismo e conflitualidade, que associam ao debate público e que procuram evitar.

Em alguns casos, os **CPPs** demonstraram não ter a informação necessária para emitir opinião concreta sobre os eventos participativos que a CMV tem promovido (OPJV; "Eu Conto!"), embora reconheçam, em sintonia com os **CPs**, o potencial destes para despertar a consciência cidadã e um olhar crítico sobre o que é feito no município e para promover a evolução conjunta, e mais equilibrada, das pessoas. Aliás, por oposição à sua atitude, de afastamento e descrença, acreditam que os que participam o fazem por "estarem informados e por acreditarem nas autoridades locais e na possibilidade de mudança e quererem ter voz ativa na comunidade local".

Os **CPs** veem, adicionalmente, a participação como um veículo de:

- co-responsabilização política, entre os cidadãos e eleitos locais;
- ativação da energia cívica;
- melhoria do bem-estar das comunidades locais;

mas, sublinham o carácter **descontínuo** da participação e a necessidade de maior envolvimento em 'todo o processo', referindo ser necessário melhorar gradualmente os procedimentos relacionados com a participação, designadamente através de:

- processos mais heterogêneos (e mais focalizados) em termos das geografias envolvidas, áreas temáticas e faixas etárias;
- processos menos pontuais, envolvendo, também, questões que estejam na 'ordem do dia' (a agenda corrente do município)
- aumento da autonomia das crianças e jovens (com menor ingerência de pais e professores)
- modificação dos formatos dos eventos, por forma a aumentar o seu potencial de capacitação em áreas mais diversas (do saber e do exercício cidadão)
- aumentar a legibilidade dos eventos participativos (em termos de linguagem utilizada, entendida como excessivamente "técnica" e, por isso exclusiva).

CPPs e CPs convergem relativamente à:

- falta de hábitos de participação, em geral, na população, e a necessidade de aumentar os esforços na formação para a cidadania;
- crise de identificação com os valores e o exercício da política;
- sub-representação social, nos eventos participativos, dos idosos e portadores de deficiência, mas também de crianças e jovens;
- assimetria de informação relativamente às oportunidades para participar, mas também de conhecimento (formação académica, linguagem, capacidade de apreensão e de expressão).

De realçar que há, entre os CPs, uma perceção de que as mulheres participam mais nos eventos participativos da CMV.

CPPs e CPs concordam, também, quanto à necessidade de melhorar os mecanismos de aproximação às populações. Esta necessidade de 'ir ao encontro das pessoas nos seus territórios' sugere, também uma maior aproximação através das instituições e redes onde as pessoas estão integradas (escolas, emprego, associações, etc.). Esta lógica de proximidade emboca, ainda, na questão de tornar mais claros os benefícios e consequências localizadas dos assuntos em discussão, uma vez que os participantes valorizam mais o que possa interferir com a escala da sua existência quotidiana, na sua vida e no território da sua freguesia.

4.2.3. A opinião do cidadão sobre a participação

No âmbito da participação, os cidadãos englobam, mas distinguem com clareza, o envolvimento das pessoas em atividades de cariz cultural, religioso ou desportivo e a participação institucional. Por contraste com um expressivo envolvimento nas primeiras, reconhecem o baixo nível de participação e a falta de heterogeneidade dos envolvidos, na segunda, identificando como causas:

- falta de informação (comunicação e divulgação ineficazes)
- falta de hábitos de participação
- desconfiança e descrença (mas, também, apatia e comodismo) relativamente à política e à eficácia da participação
- afastamento da potencial conflitualidade envolvida

O potencial da participação para a inclusão é valorizado de diferentes maneiras:

- pela diversificação de públicos-alvo, havendo que reforçar a participação dos menos representados (idosos, pessoas com necessidades especiais, jovens e crianças);
- pela diversificação das matérias-alvo a tratar e das formas de tornar os assuntos mais inteligíveis e mais próximos da realidade dos cidadãos (na sua diversidade sociocultural e na sua proximidade territorial) e mais propensos à capacitação dos cidadãos, para estes terem uma visão informada e crítica, estarem mais informados sobre os assuntos da sua terra, e terem uma voz ativa;
- por permitir o aumento do vínculo e do sentido de pertença, mas também de satisfação pessoal e sentido de contributo para a comunidade e de possibilidade de mudança para melhor;
- enquanto oportunidade de aprendizagem e de experimentação, mas também de autonomia (dos jovens e crianças relativamente aos mais velhos).

As insuficiências apontadas são:

- necessidade de obviar a assimetrias de informação e de acesso, com possibilidade de as decisões ficarem reféns de núcleos restritos de participantes (com maior proximidade aos

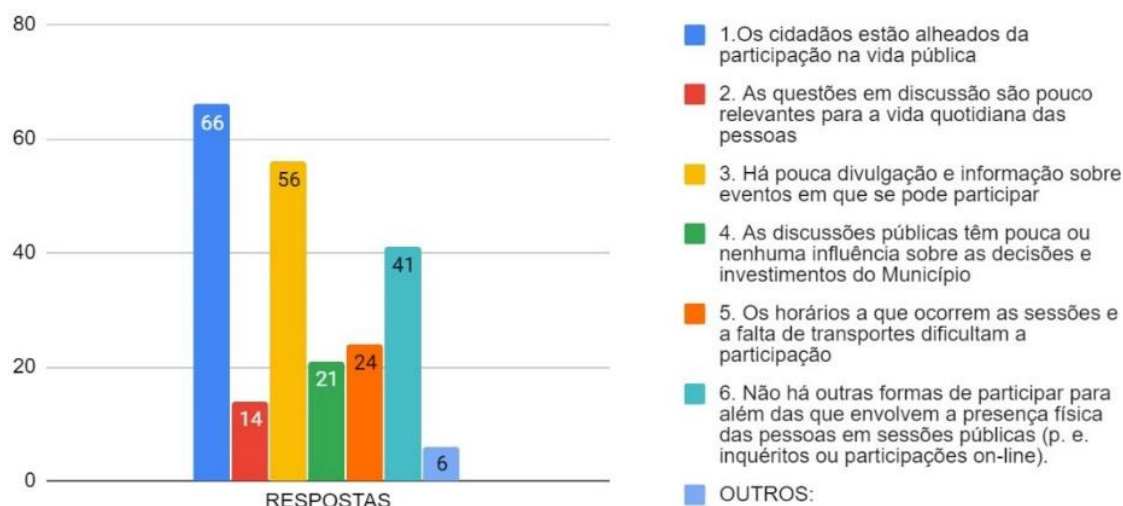
- eleitos);
- necessidade de solicitar a participação dos cidadãos 'onde eles estão', adequando os meios de comunicação e as formas de aproximação a estes e tratar dos problemas a partir de redes ou dinâmicas coletivas de proximidade;
 - necessidade de aumentar a formação para a cidadania;
 - necessidade de envolver os cidadãos em 'todo o processo' e de forma mais continuada, mas também em outros assuntos da agenda corrente da CMV;
 - necessidade de adequar os processos participativos à diversidade de interesses e realidades (sociais, territoriais, etárias), promovendo a heterogeneidade entre participantes;
 - necessidade de monitorizar e melhorar (sempre!) a aplicação dos instrumentos participativos existentes, promovendo a sua flexibilidade, ao longo do tempo, como é manifesta vontade do Presidente da Câmara.

Numa base de inquirição mais alargada, os dados do inquérito mostram que as razões para a participação ser menos expressiva do que o desejado, se deve, sobretudo ao alheamento dos cidadãos e à pouca divulgação e informação sobre eventos em que se pode participar. Ainda assim, os inquiridos valorizaram as oportunidades que possam ter de participar sem necessidade de presença física em eventos públicos, através de inquéritos ou pela participação on-line.

Curiosamente, a relevância que as questões envolvidas na participação possam ter na vida quotidiana das pessoas e a eficácia da participação (a possibilidade de a participação ter pouca ou nenhuma influência sobre as decisões e investimentos do município) estão entre as 'razões' menos valoradas para justificar os níveis insatisfatórios de participação que se registam. O resultado a realçar é que cidadãos participativos ou pouco participativos - como os que foram envolvidos neste estudo - são capazes, não só de identificar condições específicas favoráveis à participação (como se reflete nas respostas à parte seguinte do inquérito), mas também reconhecer os desafios maiores colocados a montante: vencer a barreira de apatia e afastamento dos cidadãos, e estabelecer contactos eficazes entre promotores e cidadãos (pela qualidade da divulgação). Daqui constata-se que, quer os cidadãos participativos quer os pouco participativos têm a noção (abrangente) de que há falta de hábitos de participação, e que esses hábitos necessitam de ser "aprendidos", tal como é ilustrado pela resposta de um dos inquiridos: se mandasse, "ensinaria a participação desde a escola".

Figura 1: Respostas ao inquérito - questão P1

P1 – Na minha opinião há menos participação pública, em Valongo, do que a desejável porque:



4.2.4. Síntese valorativa: perceções e expetativas dos cidadãos e desafios suscitados

Enquanto **CPs** e **CPPs**, os envolvidos neste estudo têm uma boa noção quer do carácter emancipatório da participação, quer das ameaças de exclusão e de desigualdade de acesso e das suas potenciais consequências: representações distorcidas de minorias, ou captura de processos e de decisões por grupos ou redes circunscritas de agentes (de entre os que já participam ou aqueles que estão mais próximos da governação e da Câmara).

Não se pode ficar indiferente à ideia de que os cidadãos, sejam **CPs** ou **CPPs**, desejam, ou sugerem que deva haver mais proximidade, e o que isso significa para eles, como se ilustra:

- "...os gestores públicos devem ir ao encontro da população nos seus territórios.";
- é mais atrativo para os cidadãos serem envolvidos em assuntos que, localmente, digam, pessoalmente, respeito às suas vidas e dos locais onde residem ou que frequentam (motivação maior para participar, apontada no inquérito);
- as questões da participação devem assentar em lógicas de **proximidade**.

Estas constatações desafiam os promotores de participação para uma abordagem de 'sedução', no âmbito da qual se pode e deve tirar partido das oportunidades criadas pelas novas tecnologias de comunicação e informação e das redes sociais para alcançar as pessoas onde estas estão (na sua situação territorial e social). No entanto, esta capacidade de aproximação não dispensa nem a presença física de eleitos e responsáveis técnicos junto de grupos e populações envolvidas e afetadas, nem a procura de estabelecer esquemas locais de envolvimento e discussão, em iniciativas ou redes de proximidade (descentralizadas).

Vencer a resistência dos **CPPs** é um desafio substancial, mas que pode ajudar a pensar, no geral, a adesão dos cidadãos aos processos participativos. O distanciamento e o alheamento de quem tem uma posição adversa ao envolvimento, traduz-se em descrença e desconfiança na política e nos processos que lhe são inerentes, e na aversão a situações de potencial conflitualidade. Mas, na voz dos próprios **CPPs**, decorre do reconhecimento da ausência de algumas características que os **CPs**, por oposição, têm: estes últimos acreditam na mudança, nos eleitos e na força da sua voz. Isto sugere, com alguma clareza, que a resposta à inércia e ao distanciamento dos **CPPs** é compósita. Interessa atrair e envolver se, quando: i) os propósitos e as propostas de mudança são viáveis e exequíveis; ii) a voz dos que são ouvidos é 'audível' e reconhecível nas propostas; iii) houver uma atitude de maior proximidade entre eleitos e responsáveis pelos processos, e os cidadãos; iv) o trabalho participativo tenha normas claras, que evitem a exclusão e o conflito, e aspetos que promovam a convivialidade e a aprendizagem da existência em comum. Ou seja, exige-se alguma credibilização de processos e eventos participativos e esta, por sua vez, exige alguma 'acupuntura' social, que vai muito para

além da divulgação e da atração de pessoas a quaisquer eventos ou iniciativas.

A diversificação de públicos-alvo e de matérias alvo de participação parece ser aliciante, e a garantia de maior heterogeneidade social (e de cuidados com a exclusão) é fundamental para todos. A este propósito, destacam-se duas ideias:

- ao contrário da percepção dominante de que as mulheres, por questões de género são menos propensas a participar, há mais mulheres a participar do que homens nas iniciativas participativas existentes (OPJV e "Eu Conto!"). Face a constatações obtidas noutros processos participativos, em que a presença das mulheres é raramente superior a 30%, sugere-se que o desenho dos próprios instrumentos participativos, em interação com o ambiente institucional em que ocorrem (arranjo participativo), em particular no caso do "Eu Conto!", que decorre entre funcionários da autarquia, possa ser.

A falta de hábitos de participação e a necessidade de reforço da educação para a cidadania são transversalmente reconhecidos, e há um discurso sobre capacitação que é transversal aos discursos de responsáveis políticos, técnicos e dos **CPs**, valorizando:

- aprendizagens sobre participação na experimentação das próprias iniciativas participativas;
- aprendizagens mais substantivas, ligadas aos 'saber-fazer' e conhecer, veiculadas nos projetos e nos debates;
- preparação, hoje, de cidadãos mais capacitados que possam ser, no futuro veículos de transmissão das aprendizagens nas suas famílias e redes de socialização.

Estas e outras ideias desaguam nas afirmações, convictas (de participantes neste estudo) de que:

"Um cidadão só melhora a sua competência de escolha se foi obrigado a praticá-la"

e que a melhor forma de incentivar um cidadão a participar é dizer-lhe:

"Se queres criticar, sim, dá ideias. Se queres fazer melhor, participa".

4.3. Pensar a participação com os cidadãos

4.3.1. Introdução

Para a operacionalização dos "Focus Groups" as duas questões de investigação foram reinterpretadas e traduzidas no seguinte conjunto de afirmações e adaptadas, quando necessário, à situação dos **CPs** e **CPPs**, da seguinte forma:

Q1 - Porque é os cidadãos participam pouco?

- Eu cidadão, participo/apenas participaria numa discussão pública promovida pelo município, porque sei que/se...;
- A última iniciativa pública em que participei fez-me sentir.../Caso eu participasse numa iniciativa pública era provável que me sentisse...;

Q2 - O que fazer para que participem mais?

- Se eu mandasse, para que mais gente quisesse participar, eu...
- Se eu mandasse, para tornar as atividades participativas mais interessantes / qualificadas / enriquecedoras / inclusivas, eu...;
- Se eu mandasse, para que os resultados da participação fossem mais úteis, eu...

Nas secções seguintes organizam-se contributos, complementares aos descritos na secção anterior, a partir dos resultados dos "Focus Groups".

4.3.2. Porque é que os cidadãos participam pouco?

Considerando ser mais fácil aderir à participação quando os assuntos são do seu interesse pessoal ou do da sua comunidade, os cidadãos parecem atribuir um especial valor a **abordagens inter-pessoais e personalizadas**:

- a identificação pessoal com o assunto;
- a perceção de interesse mútuo (entre responsáveis e cidadãos e envolver);
- o envolvimento com base na rede pessoal de inter-relações (haver mais pessoas conhecidas envolvidas nos processos participativos);
- haver algum tipo de benefício/recompensa (imediate e individual);
- haver algum tipo de relação de proximidade.

CPs e **CPPs** percebem o seu envolvimento (ou possibilidade de envolvimento) pessoal em atividades participativas maioritariamente de forma positiva. A participação é vista, por ambos, como uma forma de integração e de motivação pessoal e geradora de sentimentos de realização. Por sua vez, os **CPPs** associam, de forma particularizada, a participação aos valores da honra e da responsabilidade.

Do lado negativo, os **CPs** referem a possibilidade de se sentirem impotentes. Os **CPPs** são um pouco mais específicos, referindo-se à eventualidade de se sentirem ansiosos, frustrados, desvalorizados, incapazes ou excluídos se se envolverem em eventos participativos.

Como anteriormente, durante as sessões dos "*Focus groups*", o sentido de propósito e a eficácia dos processos participativos são considerados essenciais à adesão:

- saber que as ideias passarão à prática;
- saber que se será ouvido;
- os resultados serem obtidos de forma mais democrática;
- aprender com outras experiências e perspetivas.

Nas palavras de uma das jovens intervenientes,

"...o que é essencial é não virmos com pózinhos de perlimpimpim e não criar expectativas que não se concretizarão".

Na mesma linha, no inquérito, os cidadãos têm como principais motivações para participarem: estarem informados, aprenderem e saberem que os políticos estão genuinamente interessados na sua opinião (para além de os assuntos serem do seu interesse pessoal). Apontam, ao mesmo tempo, como maiores obstáculos à sua participação: a descontinuidade no envolvimento dos cidadãos; não saberem como ou se a sua opinião foi tida em conta; e, haver pouca ou nenhuma informação prestada aos cidadãos sobre a utilidade dos momentos de participação.

Os desafios da descontinuidade e da falta de sentido de propósito sugerem atitudes mais proativas e mais atentas ao cidadão tantas vezes considerado 'pouco interessado' e ausente. Como enfatizava um participante, citando Miguel Torga,

"Ninguém ouve a canção, mas o ribeiro canta!"

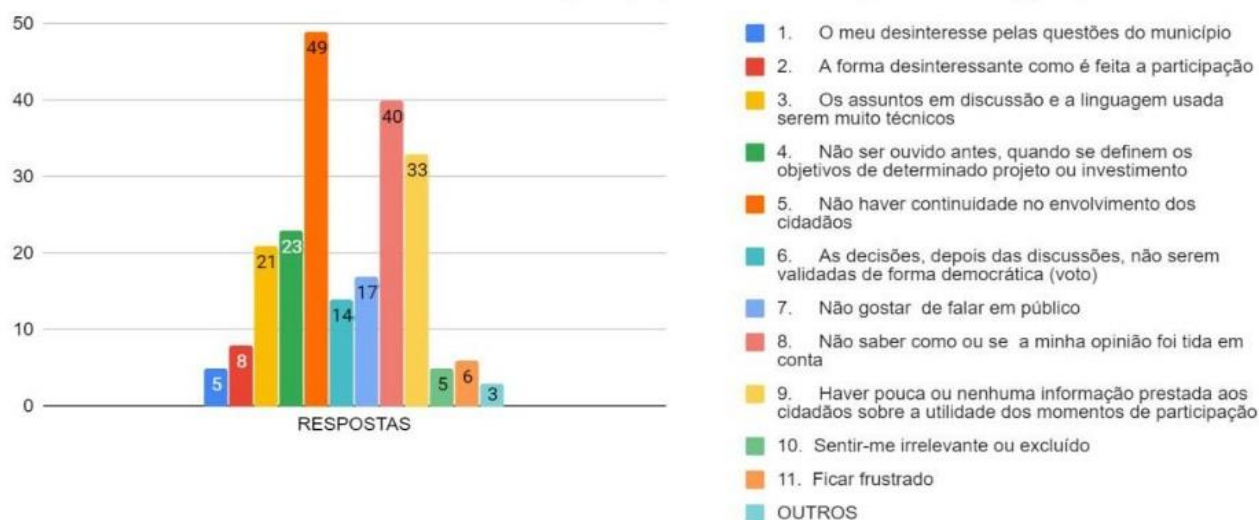
Figura 2: Respostas ao inquérito - questões P2

P2 – As motivações para eu participar são: (escolha três opções)



Figura 3: Respostas ao inquérito - questão P3

P3 – As minhas maiores dificuldades relativamente à participação têm a ver com: (escolha três opções)



4.3.3. O que se poderia fazer para que participassem mais?

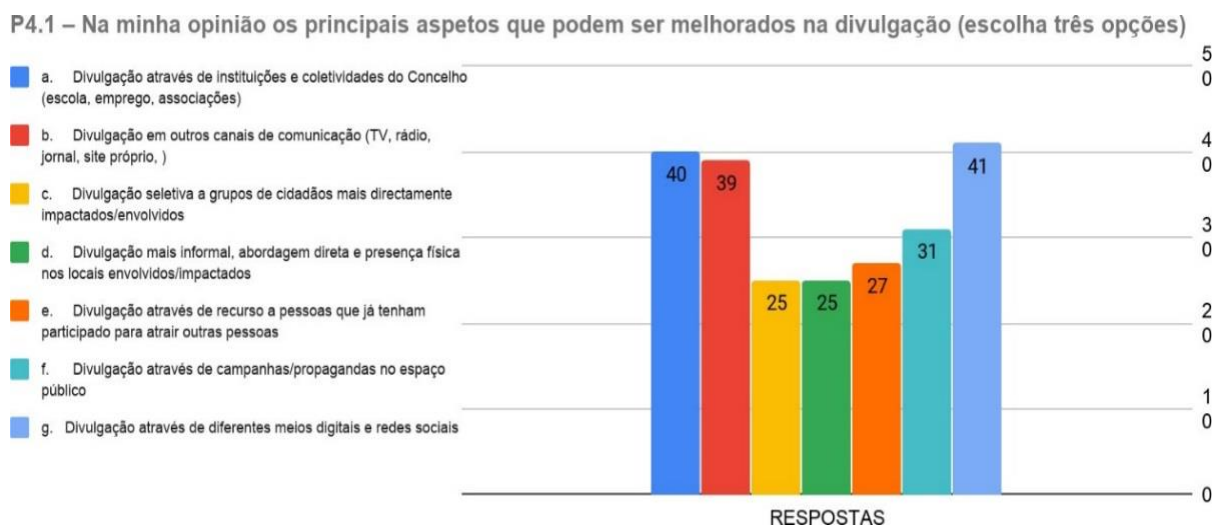
Quanto ao desafio de atrair mais pessoas, saem reforçadas as ideias antes apuradas, da necessidade de promover contextos de proximidade e descentralização da discussão - ir ao encontro das pessoas onde elas estão, 'nos seus locais' - mas há 'recomendações' quanto ao **processo de aproximação**:

- adaptar a comunicação aos diferentes públicos;
- definir bem os públicos-alvo;
- identificar pessoas que já participaram, envolvê-las e mobilizá-las para tentarem atrair outras;
- abordar temas do dia-a-dia;
- promover iniciativas divertidas, diferentes e interativas;
- criar iniciativas em separado para jovens e não jovens;
- perceber, à partida, de forma clara, o impacto (resultados) que terá a participação.

No inquérito, as respostas apontam para a necessidade de aumentar a divulgação através, principalmente, dos seguintes canais: instituições e coletividades do concelho (escola, emprego, associações); campanhas/propagandas no espaço público; diferentes meios digitais e redes sociais. Mas, há, nas palavras de um participante um desafio maior, e prévio, para as autarquias locais:

"A ideia, que realmente é um desafio inicial dos municípios, que é definir O QUE É QUE DEVE SER ALVO DE PARTICIPAÇÃO"

Figura 4: Respostas ao inquérito - questão P4.1



Relativamente à forma como decorrem os momentos participativos e àquilo que pode torná-los mais interessantes, os participantes sugerem: **desformalização, flexibilidade e retorno:**

- desformalização: tornar os processos mais informais e os diálogos menos técnicos (discurso acessível); utilizar dinâmicas de participação em pequenos grupos; envolver os jovens nos núcleos de organização;
- flexibilidade: adequação do discurso ao público; adequação da estratégia e da metodologia ao público; fazer diferente e incorporar 'novidade' e novas ferramentas;

- retorno: promover a continuidade dos processos (em todas as fases do processo); transmissão mais clara dos benefícios da participação; assegurar uma ação de seguimento e "feed back" relativamente aos participantes; haver algum tipo de recompensa para atrair o público.

Os participantes tendem a procurar algum tipo de familiaridade no ambiente e estrutura dos momentos participativos, como ilustram afirmações suas:

"Eu tendo a achar que participar é conversa de café, de banco de jardim. É um contexto de formalidade zero. As atividades são muito cheias de formalismos que deixam as pessoas desconfortáveis"

"Sim, participar, mas é uma coisa tão técnica... Temos que descodificar".

Veem como oportunidade a possibilidade de eles próprios serem envolvidos na organização e querem retornos, sob a forma de continuidade do seu envolvimento, "feed back" e algum tipo de recompensa. Consideram os formatos participativos rígidos e a precisarem de ser organizados em função dos públicos alvo.

No inquérito, as constatações apuradas convergem com estas: querem mais clareza relativamente ao que se espera dos seus contributos e aos resultados que se podem esperar (nas suas vidas e locais de existência), transmitidos em linguagem menos técnica e adaptada aos públicos envolvidos.

Figura 5: Respostas ao inquérito - questão P4.2

P4.2 – Na minha opinião os principais aspetos que podem ser melhorados na comunicação (escolha três opções)

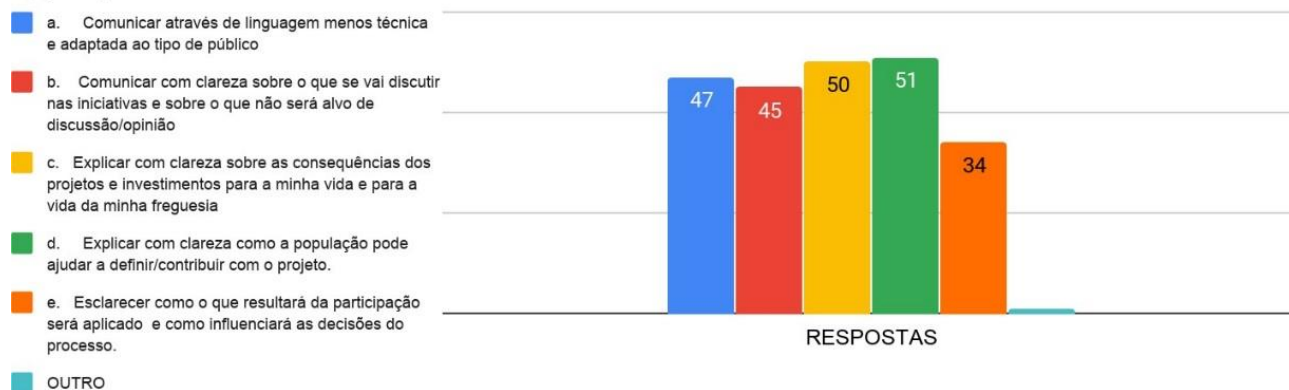
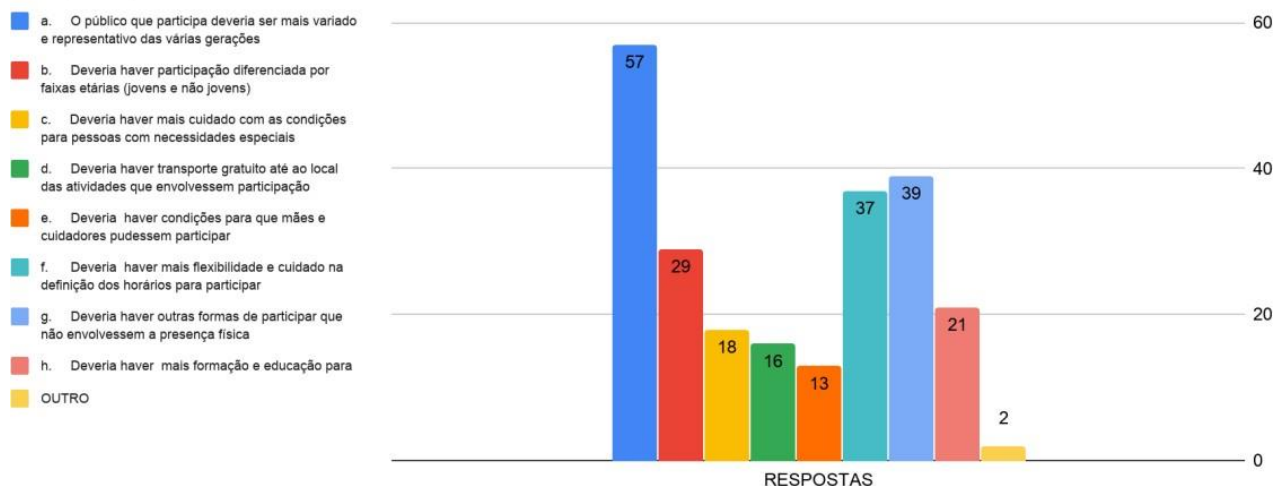


Figura 6: Respostas ao inquérito - questão P4.3

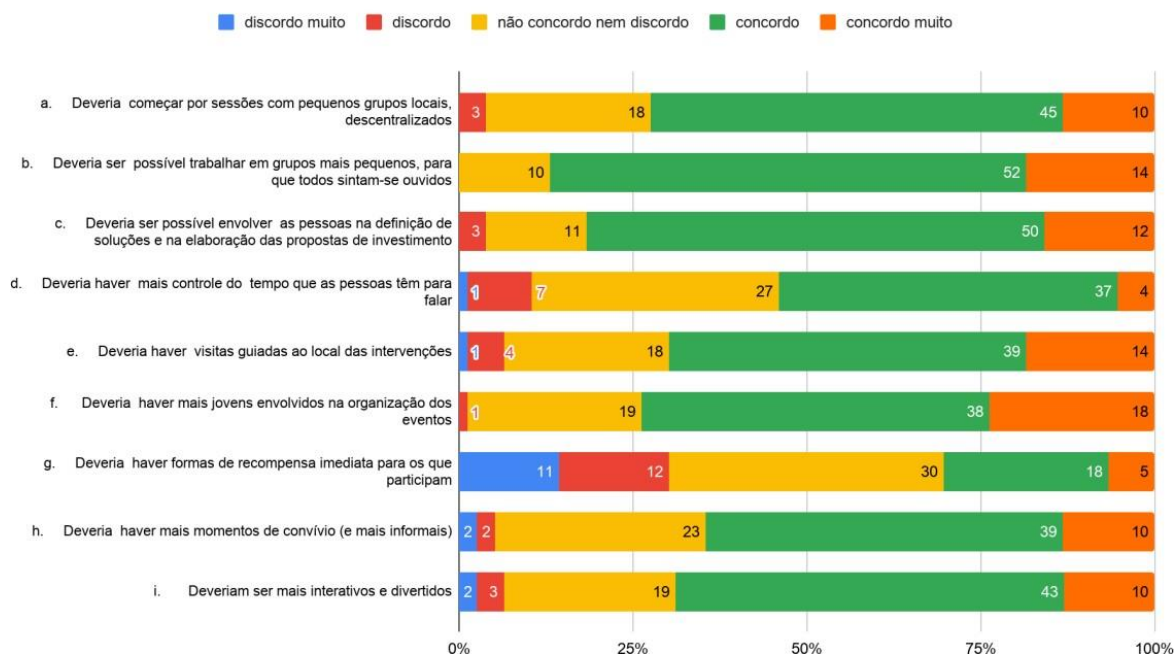
P4.3 – Na minha opinião os principais aspetos que podem ser melhorados no acesso aos momentos de participação (escolha três opções)



Segundo o inquérito, os cidadãos tendem ainda a concordar com a ideia de participarem em pequenos grupos locais e descentralizados, que assegurem que são ouvidos, pretendendo também mais momentos de informalidade nos eventos. Para além do envolvimento de mais jovens na organização dos eventos, valorizam a possibilidade de participarem na definição das soluções e na elaboração de propostas de investimento. Por outro lado, a ideia de que deva haver algum tipo de recompensa pela participação é muito pouco consensual.

Figura 7: Respostas ao inquérito - questão P4.4

P4.4 – Na minha opinião os principais aspetos que podem ser melhorados na forma como decorrem os momentos de participação:



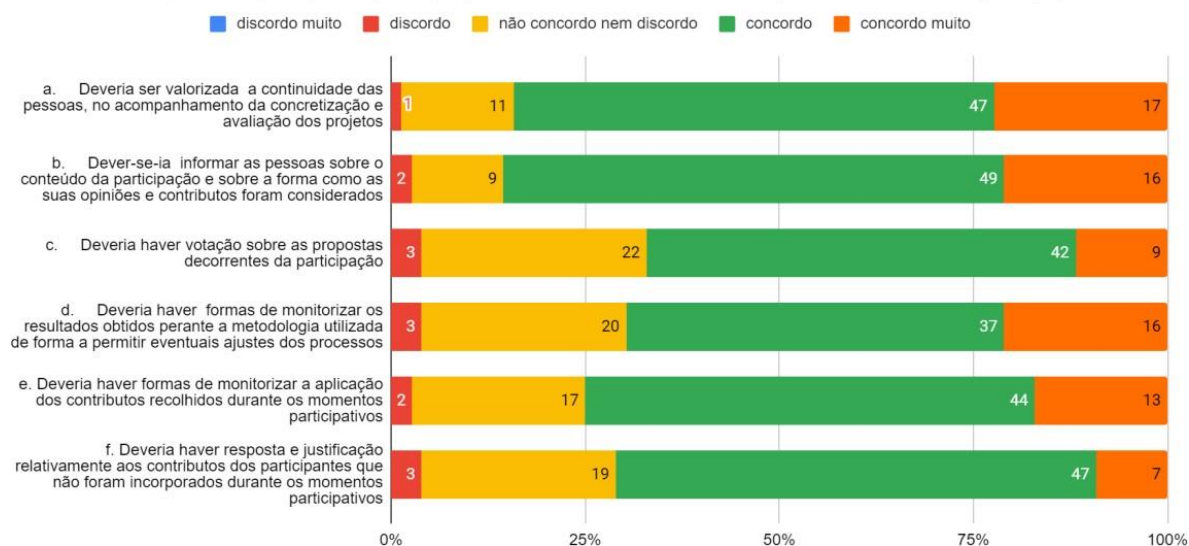
Quanto à utilidade e eficácia dos momentos participativos, os envolvidos querem **transparência**:

- Clareza: na definição dos objetivos da participação (o que interessa à população decidir), nas regras e normas (organização e metodologia) e nos critérios de seleção (presenciais e virtuais);
- Transparência: através da comunicação constante (em todas as fases), divulgando resultados e a forma como os seus contributos foram considerados, e o acompanhamento na concretização e avaliação dos projetos.

Também a forma como os momentos participativos permitem promover a autonomia dos cidadãos e as suas aprendizagens é valorizada na avaliação da eficácia participativa. A educação para a participação surge, mais uma vez, como uma condição basilar para assegurar maior utilidade aos processos de participação.

Figura 8: Respostas ao inquérito - questão P4.5

P4.5 – Na minha opinião os principais aspetos que podem ser melhorados na valorização dos resultados da participação:



5. Conclusões

Era um propósito inicial deste trabalho aprender com os cidadãos, valorizando as suas perspetivas e contributos. As aprendizagens académicas e experiência prática da equipa que o elaborou permitiram balizar os desafios maiores da participação (no capítulo 2) e informar o desenho e a implementação do estudo empírico (no capítulo 3), proposto pela Universidade de Múrcia e pela Câmara Municipal de Valongo. Na segunda parte deste relatório foram vertidos resultados e produzidas reflexões síntese sobre a informação e os dados obtidos. Conclui-se este relatório procurando ligar o que se apurou à reflexão inicial e reter, de forma estruturada e resumida, informação e aprendizagens.

Desta forma, à simplicidade da formulação das questões de investigação,

- Porque é que os cidadãos não participam mais?

- Como aumentar a participação dos cidadãos?

acrescentam-se as dimensões analíticas, a partir da literatura da especialidade, e, em função destas, os conteúdos das reflexões produzidas.

5.1. Porque é que os cidadãos não participam mais?

A promoção da participação pública está confrontada com o desafio central de promover o efetivo envolvimento da comunidade e gerar confiança nos cidadãos relativamente aos seus protagonistas políticos e aos processos de decisão (Bobbio, 2019; Fernandes- Jesus et al., 2019). Os cidadãos reconhecem que a comunicação e a informação devem ser melhoradas, mas há, a montante, desafios maiores:

- a barreira da apatia e afastamento;
- a falta de hábitos de participação;
- desconfiança e descrença (mas, também, apatia e comodismo) relativamente à política e à eficácia da participação;
- a potencial conflitualidade envolvida no processo de participar.

5.1.1. Ideia 1. Os cidadãos sugerem outras maneiras de fazer o processo de aproximação e de solicitação do seu envolvimento:

- solicitar a participação dos cidadãos 'onde eles estão', adequando os meios de comunicação e as formas de aproximação a estes, e de tratar dos problemas a partir de redes ou dinâmicas coletivas de proximidade;
- envolver os cidadãos em 'todo o processo' e de forma mais continuada, mas também em outros assuntos da agenda corrente da CMV;
- adequar os processos participativos à diversidade de interesses e realidades (sociais, territoriais, etárias), promovendo a heterogeneidade entre participantes.

E sugerem que, para isso, se considerem melhor, as possibilidades de:

- adaptar a comunicação aos diferentes públicos;
- definir bem os públicos-alvo;
- identificar pessoas que já participaram, envolvê-las e mobilizá-las para tentarem atrair outras;
- abordar temas do dia-a-dia;
- promover iniciativas divertidas, diferentes e interativas;
- criar iniciativas em separado para jovens e não jovens.

5.1.2. Ideia 2. Deveria, ainda, haver uma maior lógica de proximidade nos processos de participação, uma ideia que é partilhada por CPs e CPPs, sugerindo que:

- "...os gestores públicos devem ir ao encontro da população nos seus territórios.";
- é mais atrativo para os cidadãos serem envolvidos em assuntos que, localmente, digam, pessoalmente, respeito às suas vidas e às dos locais onde residem ou que frequentam (motivação maior para participar, apontada também no inquérito).

Estas constatações suscitam uma abordagem de 'sedução', no âmbito da qual se pode e deve tirar partido das oportunidades criadas pelas novas tecnologias de comunicação e informação e das redes sociais para alcançar as pessoas onde estas estão (na sua situação territorial e social). No entanto esta capacidade de aproximação não deve dispensar nem a presença física de eleitos e responsáveis técnicos junto de grupos e populações envolvidas e afetadas, nem a procura de estabelecer esquemas locais de envolvimento e discussão, em iniciativas ou redes de proximidade (descentralizadas).

Adicionalmente, a reflexão sobre a posição de maior distanciamento dos **CPPs**, traduzida, simultaneamente, na descrença e desconfiança na política e nos processos desta, na aversão a situações de potencial conflitualidade, e no reconhecimento das vantagens que participar pode ter (tem, segundo reconhecem, olhando para os **CPs**), sugere que interessa atrair e envolver os cidadãos se e quando:

- os propósitos e as propostas de mudança são viáveis e exequíveis;
- a voz dos que são ouvidos é 'audível' e reconhecível nas propostas;
- houver uma atitude de maior proximidade entre eleitos e responsáveis pelos processos e os cidadãos;
- o trabalho participativo tiver normas claras, que evitem a exclusão e o conflito, e contenha aspectos que promovam a convivialidade e a aprendizagem da existência em comum.

Ou seja, exige-se alguma credibilização de processos e eventos participativos e esta, por sua vez, exige alguma 'acupuntura' social, que vai muito para além da divulgação e da atração de pessoas a quaisquer eventos ou iniciativas.

5.2. Como aumentar a participação dos cidadãos?

Os cidadãos querem ser ouvidos e que os seus contributos tenham consequências na ação concreta. Importa, como se reconhece, estabelecer processos de participação e deliberação que permitam aos participantes expressar as suas opiniões e preocupações e enquadrá-las de maneira relacional, reconhecendo que a base para o debate e as decisões não é um conjunto de opções pré-configuradas, mas está sujeito à discussão e aberta à incorporação dos contributos dos participantes, garantindo que o processo conduz a resultados práticos visíveis, podendo, de outra forma, contribuir para a desmobilização dos participantes (Albrechts, 2016; Wolf et al., 2020).

Efetivamente, os cidadãos, reconhecem as potencialidades e virtudes de participarem:

- aumento do vínculo e do sentido de pertença, mas também de satisfação pessoal e sentido de contributo para a comunidade e de possibilidade de mudança para melhor;
- oportunidade de aprendizagem e de experimentação, mas também de autonomia (dos jovens e crianças relativamente aos mais velhos).

5.2.1. Ideia 1. Mas, valorizam o sentido de propósito e a eficácia dos processos participativos:

- saber que as ideias passarão à prática;
- saber que se será ouvido;
- os resultados serem obtidos de forma mais democrática;
- aprender com outras experiências e perspectivas;
- estar informado;
- saber que os políticos estão genuinamente interessados na sua opinião (para além de os assuntos serem do seu interesse pessoal);
- saber se e como a sua opinião foi tida em conta;
- haver mais informação aos cidadãos sobre a utilidade dos momentos de participação.

Todas estas afirmações apontam para a necessidade, não só de processos mais atentos de **facilitação**, sobre a forma como decorre a interação entre os participantes e a informação que deve ser fornecida, mas também do cuidado de integrar e organizar a variedade de contributos e interesses dos participantes, como forma de credibilização e legitimação dos da ação coletiva (Bobbio, 2019; Bryson et al., 2013; Wolf et al., 2020).

O sentido de propósito reflete-se, ainda, na noção de **capacitação** que permeia os discursos de cidadãos, responsáveis políticos e técnicos, ao longo deste estudo, valorizando:

- aprendizagens sobre participação na experimentação das próprias iniciativas participativas;
- aprendizagens mais substantivas, ligadas aos 'saber-fazer' e conhecer, veiculadas nos projetos e nos debates;
- preparação, hoje, de cidadãos mais capacitados que possam ser, no futuro, veículos de transmissão das aprendizagens, nas suas famílias e redes de socialização.

5.2.2. Refletindo sobre a forma como os processos participativos podem tornar-se mais atrativos, sugerem mais flexibilidade, maior diversificação de públicos (sensíveis à representatividade dos menos representados) e de temas, desformalização e mais retorno:

- **diversificação de públicos-alvo**, havendo que reforçar a participação dos menos representados (idosos, pessoas com necessidades especiais, jovens e crianças);
- **diversificação das matérias-alvo** a tratar e das formas de tornar os assuntos mais inteligíveis e mais próximos da realidade dos cidadãos (na sua diversidade sociocultural e na sua proximidade territorial)
- **desformalização**: tornar os processos mais informais e os diálogos menos técnicos (discurso acessível); utilizar dinâmicas de participação em pequenos grupos; envolver os jovens nos núcleos de organização;
- **flexibilidade**: adequação do discurso ao público; adequação da estratégia e da metodologia ao público; fazer diferente e incorporar 'novidade' e novas ferramentas;
- **retorno**: promover a continuidade dos processos (em todas as fases do processo); transmissão mais clara dos benefícios da participação; assegurar uma ação de seguimento e "feed back" relativamente aos participantes; haver algum tipo de recompensa para atrair o público.

5.2.3. Ideia 3. O tema da representatividade está bem presente na mente dos participantes deste estudo. Estão cientes da necessidade de haver mecanismos mais transparentes de envolvimento, de acesso aos canais e arenas do processo e de inclusão dos diversos contributos (Spada & Allegretti, 2016). Desejam, por isso, mais transparência:

- **Clareza**: na definição os objetivos da participação (o que interessa à população decidir), nas regras e normas (organização e metodologia) e nos critérios de seleção

- (presenciais e virtuais);
- **Comunicação proativa e persistente:** comunicação constante (em todas as fases), divulgando resultados e a forma como os seus contributos foram considerados;
 - **Acompanhamento:** na concretização e na avaliação dos projetos.

Este trabalho é concluído com a convicção reforçada de que os cidadãos estão atentos e de que, mesmo os menos vigilantes, são capazes, se solicitados, de reagir e ajudar a procurar e a encontrar soluções. Ao longo do trabalho surgiram algumas ideias que podem ser aproveitadas pelos técnicos e políticos do município de Valongo. Há uma margem de progressão na 'forma de fazer as coisas' que pode ser explorada de forma mais interativa, não apenas atenta às ideias que aqui foram adiantadas, mas também à possibilidade de descobrir novos caminhos num processo de aprendizagem partilhada. O desafio talvez passe por acrescentar ao esforço de organização e de dinamização de processos participativos, uma noção de co-construção dos formatos e conteúdos dos mesmos, num processo, mais arriscado, de experimentação e de "experienciação" de maneiras diferentes de "fazer as coisas".

Num tributo a todos os cidadãos que participaram neste estudo, ficam as palavras do poeta, trazidas à luz por um dos participantes:

*"Bate o sol na minha aldeia
com várias inclinações.
Ângulo novo, nova ideia;
outros graus, outras razões.
Que os homens da minha
aldeia são centenas de
milhões." (António Gedeão /
Minha Aldeia)*

6. Referências Bibliográficas

- Albrechts, L. (2015). Breaking Out of the Box: Ingredients for a More Radical Planning. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 184(0), 104–110.
<https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1016/j.sbspro.2015.05.063>
- Albrechts, L. (2016). Strategic Planning as Governance of Long-Lasting Transformative Practices. In G. Concilio & F. Rizzo (Eds.), *Human Smart Cities - Rethinking the Interplay between Design and Planning* (pp. 3–20). Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-33024-2>
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35, 216–224.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Avritzer, L. (2008). Instituições participativas e desenho institucional: Algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, 14 (1), 43–64.
- Bobbio, L. (2019). Designing effective public participation. *Policy and Society*, 38(1), 41–57.
<https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1511193>
- Bryson, J. M., Quick, K. S., Slotterback, C. S., & Crosby, B. C. (2013). Designing Public Participation Processes. *Public Administration Review*, 73(1), 23–34.
<https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02678.x>
- Carreira, V. (2018). A Participação Pública: Factores e Comportamentos de Cidadania Ativa na Construção e Gestão de Territórios Sustentáveis. *Tese*.
https://run.unl.pt/bitstream/10362/37029/1/Carreira_2018.pdf
- Concilio, G., Rafferty, G., Puerari, E., & Nogueira, F. (2017). *Community Participation in Planning (Erasmus Project): Learning report. August*, 0–82.
https://www.researchgate.net/publication/319272778_Community_Participation_in_Planning_ERASMUS_PROJECT_Learning_report

- EIPP, E. I. for P. P. (2009). *Public Participation in Europe An international perspective* (Issue June).
http://www.qualitapa.gov.it/nc/risorse/pubblicazioni/?eID=dam_frontend_push&doCID=1873
- Fainstein, S. S. (2016). Spatial Justice and Planning. *Readings in Planning Theory: Fourth Edition, 1980*, 258–272.
<https://doi.org/10.1002/9781119084679.ch13>
- Fernandes-Jesus, M., Seixas, E. C., & Carvalho, A. (2019). Beyond the hindrances : experiences of public consultations and the possibility of ethics and relevance in participation Para além dos obstáculos : experiências de consultas públicas e a possibilidade de ética e relevância na participação. *Comunicação e Sociedade*, 36, 57–80.
- Fung, A., & Wright, E. (2003). *Countervailing Power in Empowered Participatory Governance*. In: FUNG, Archon and WRIGHT, Erik Olin. *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. The Real Utopias Project IV.
- Isidoro, A. (2017). *Urbanismo Tático : Desafios Ao Planeamento Do Território Tactical Urbanism: Challenges To Pereira Isidoro Urbanismo Tático: Desafios Ao Planeamento Do Território Tactical Urbanism: Challenges To*.
- Mateus, A., Jasmins, C., & Barbosa, G. (2020). *El Presupuesto Participativo Juvenil de Valongo*. In Cabannes, Mayor e Molina (eds.). *Presupuestos Participativos: Aportes y Limites para Radicalizar La Democracia*. Tirant to Blanch, Valencia.
- Mota, J. C. B. (2013). *Planeamento do Território: Metodologias , Actores e Participação* [Tese de Doutoramento em Ciências Sociais, Universidade de Aveiro]. <http://ria.ua.pt/handle/10773/13666>
- Nogueira, F. (2010). *Desenvolvimento local: estratégias e competitividade* [Doctoral dissertation, Universidade de Aveiro]. <http://ria.ua.pt/handle/10773/3934>
- Nogueira, F., Borges, M., & Wolf, J. H. (2017). Collaborative Decision-Making in Non- formal Planning Settings. *Group Decision and Negotiation*, 26(5), 875–890.
<https://doi.org/10.1007/s10726-016-9518-2>
- Putnam, R. D. (1996). *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna (5a)*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

- Seixas, J., & Mota, J. C. (2015). Planning and governance in the Portuguese cities in times of European crisis. *City of Crisis*, 215–256. <https://doi.org/10.14361/9783839428429-012>
- Spada, P., & Allegretti, G. (2016). Integrating multiple channels of engagement in democratic innovations: Opportunities and challenges. *Handbook of Research on Citizen Engagement and Public Participation in the Era of New Media*, 687920, 20–37. <https://doi.org/10.4018/978-1-5225-1081-9.ch002>
- Wolf, J., Nogueira, F., & Borges, M. (2020). A Collaborative Methodology for Local Strategic Planning: Insights from Four Plans in Portugal. *Planning Practice and Research*, 00(00), 1–17. <https://doi.org/10.1080/02697459.2020.1755138>