

50 ANOS DE ABRIL

*Questões ambientais,
sociais e territoriais*

Organização

MÓNICA TRUNINGER

ROBERTO FALANGA

JOÃO MORAIS MOURATO

LUÍSA SCHMIDT

ROSÁRIO OLIVEIRA



ICS

50 Anos de Abril

Questões ambientais,
sociais e territoriais

ORGANIZAÇÃO

Mónica Truninger
Roberto Falanga
João Morais Mourato
Luísa Schmidt
Rosário Oliveira

ICS

Imprensa
de Ciências
Sociais

Instituto de Ciências Sociais
da Universidade de Lisboa

Av. Prof. Aníbal de Bettencourt, 9
1600-189 Lisboa – Portugal
Telef. 21 780 4700 – Fax 21 794 0274

www.ics.ulisboa.pt/imprensa
E-mail: imprensa@ics.ul.pt

Instituto de Ciências Sociais – Catalogação na Publicação

50 Anos de Abril : questões ambientais, sociais e territoriais / org. Mónica
Truninger, Roberto Falanga, João Morais Mourato, Luísa Schmidt, Rosário Oliveira.
– Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2024. –
978-972-671-804-8
978-972-671-805-5 – PDF

Revolução de 25 de Abril
Cidadania
Política do ambiente - Portugal
Questões sociais
Ordenamento do território - Portugal
CDU 50



Este livro teve o apoio do grupo de investigação SHIFT:
Ambiente, Território e Sociedade



© Instituto de Ciências Sociais, 2024

Capa e ilustração: Rui Rasquinho
Projeto gráfico: Aresta Criativa – Artes Gráficas, Lda.
Revisão: Soares de Almeida
Impressão e acabamento: Gráfica Manuel Barbosa & Filhos, Lda.
Depósito legal: 540131/24
1.ª edição: dezembro de 2024

Índice

| | |
|---|----|
| Índice de figuras, quadros e imagens | 9 |
| Autores | 13 |
| Introdução | 19 |
| <i>Mónica Truninger, Luísa Schmidt, João Morais Mourato, Roberto Falanga e Rosário Oliveira</i> | |

PARTE 1

Questões ambientais em 50 anos de Abril

| | |
|---|-----|
| Capítulo 1 | |
| Áreas protegidas – trajetórias da conservação da natureza em Portugal | 37 |
| <i>João Guerra, Luísa Schmidt e David Travassos</i> | |
| Capítulo 2 | |
| Energia solar descentralizada: 50 anos de políticas públicas | 79 |
| <i>Sofia Ribeiro</i> | |
| Capítulo 3 | |
| A energia comunitária em construção – um caso de democracia em Portugal? | 107 |
| <i>Vera Ferreira</i> | |
| Capítulo 4 | |
| «A tua política é o trabalho [...] O teu único jogo deve ser a pesca»: o trabalho na pesca desde o Estado Novo à emergência climática. | 135 |
| <i>Joana Sá Couto</i> | |

PARTE 2
Questões sociais em 50 anos de Abril

| | |
|--|------------|
| Capítulo 5 | |
| O Estado social que a Constituição abriu e as sementes de Estado ambiental que ainda esconde | 157 |
| <i>Ricardo Moreira</i> | |
| Capítulo 6 | |
| A paz, o pão, ..., saúde, educação: a habitação, a grande ausência do Estado social democrático | 179 |
| <i>Simone Tulumello e Luisa Rossini</i> | |
| Capítulo 7 | |
| 50 anos de construção de uma democracia participativa em matérias ambientais. | 199 |
| <i>Ana Delicado e Jussara Rowland</i> | |
| Capítulo 8 | |
| Cidadania e participação nos últimos 50 anos em Portugal: a consolidação democrática entre as urnas e a rua | 219 |
| <i>Roberto Falanga, José Duarte Ribeiro e João Moniz</i> | |

PARTE 3
Questões territoriais em 50 anos de Abril

| | |
|--|------------|
| Capítulo 9 | |
| 50 anos de (in)definição regional: convergências e conflitos de governança territorial em Portugal | 247 |
| <i>João Morais Mourato, Inês Gusman e André Pereira</i> | |
| Capítulo 10 | |
| Variadas crises do sistema agrícola alentejano. | 273 |
| <i>Kaya Schwemmlin</i> | |
| Capítulo 11 | |
| Alimentar as cidades de modo sustentável e saudável é preciso: das hortas urbanas ao sistema alimentar metropolitano. | 299 |
| <i>Rosário Oliveira</i> | |

Índice de figuras, quadros e imagens

Figuras

| | |
|---|----|
| 1.1 Régua cronológica (1970-1973) | 42 |
| 1.2 Dez expressões utilizadas na Assembleia Nacional sobre conservação da natureza (1970-1974). | 43 |
| 1.3 Régua cronológica (1974-1985) | 45 |
| 1.4 Dez expressões sobre conservação da natureza e áreas protegidas (AP) na Assembleia Constituinte e da República (1974-1985) . . . | 48 |
| 1.5 Régua cronológica (1986-1994) | 51 |
| 1.6 Dez expressões utilizadas na Assembleia da República (AR) associadas à conservação da natureza e áreas protegidas (1986-1994) | 52 |
| 1.7 Régua cronológica (1995-2009) | 56 |
| 1.8 Dez expressões utilizadas na Assembleia da República sobre conservação da natureza e áreas protegidas que mais se associam ao período de 1995-2009. | 58 |
| 1.9 Régua cronológica (2010-2016) | 62 |
| 1.10 Dez expressões na Assembleia da República sobre conservação da natureza e áreas protegidas (2010-2016) | 64 |
| 1.11 Régua cronológica (2017-2024) | 68 |
| 1.12 Dez expressões sobre conservação da natureza utilizadas na Assembleia da República (2017-2024) | 69 |
| 2.1 Produção anual de energia em Portugal em anos selecionados . . | 84 |
| 2.2 Capacidade instalada anual de energia renovável em Portugal em anos selecionados. | 86 |
| 2.3 Potência instalada de energia solar descentralizada em Portugal . . | 96 |
| 2.4 Potencial fotovoltaico nos países europeus | 98 |
| 2.5 Irradiação global e potencial de eletricidade solar em Portugal . . | 99 |

| | | |
|------|---|-----|
| 2.6 | Capacidade instalada de solar fotovoltaico em países da União Europeia até 2023 | 100 |
| 8.1 | Participação eleitoral em Portugal desde 1976 a 2024 | 228 |
| 8.2 | Participação política convencional em Portugal entre 2002 e 2018 | 229 |
| 8.3 | Participação política não convencional em Portugal entre 2002 e 2018 | 231 |
| 9.1 | As cartografias regionais de Portugal continental | 256 |
| 9.2 | Novo mapa NUTS II (2023) | 260 |
| 10.1 | Medidas, campanhas e processos de descontinuidade: Estado Novo, reforma agrária e adesão à CE | 286 |
| 10.2 | Variadas contestações de hoje a nível local | 291 |
| 11.1 | Carta de uso e ocupação dos solos | 311 |
| 11.2 | Pontos de distribuição e vendas de alimentos | 312 |
| 11.3 | Localização dos equipamentos escolares na AML | 313 |
| 11.4 | Modelo de um sistema alimentar local e a sua estrutura de governança | 320 |

Quadros

| | | |
|------|--|-----|
| 3.1 | Distribuição das iniciativas de acordo com o tipo de ator | 126 |
| 9.1 | Eixos dicotómicos identificados na análise temática | 262 |
| 9.2 | Distribuição de posições relativamente aos eixos dicotómicos | 263 |
| 10.1 | Número de explorações, SAU e variações 2009-2016 | 276 |
| 11.1 | Número máximo estimado de refeições a fornecer por ano letivo na AML | 313 |

Imagens

| | | |
|-----|--|-----|
| 1.1 | Publicações diversas sobre áreas protegidas e conservação da natureza (1978-1992). | 38 |
| 2.1 | Instalação de painéis solares fotovoltaicos em telhados residenciais | 80 |
| 3.1 | Cartaz de apresentação do projeto «Culatra 2030 – comunidade energética sustentável», ilha da Culatra, 19 de julho de 2023 | 108 |
| 4.1 | Manifestação de rua no Dia do Trabalhador em Sesimbra | 136 |
| 5.1 | Os jovens têm-se manifestado pelo clima, mas também por direitos sociais | 158 |

| | | |
|------|---|-----|
| 6.1 | Ocupações no PREC e hoje | 180 |
| 7.1 | Comissão de Luta Antipoluição do Alviela – Saúde sim, poluição não!. | 200 |
| 8.1 | «Casas SAAL são de pedra e cal». | 220 |
| 9.1 | Cartazes de campanha – referendo sobre regionalização 1998 . . | 248 |
| 10.1 | Agricultura de subsistência no litoral alentejano. | 274 |
| 11.1 | Horta urbana na Alta de Lisboa (2016) | 300 |

Autores

Ana Delicado é socióloga, doutorada pelo Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (2006). É atualmente investigadora principal do ICS-ULisboa e professora auxiliar convidada no Instituto Superior Técnico. Prestou provas de habilitação para o exercício de funções de coordenação científica em 2023. Trabalha principalmente na área dos estudos sociais de ciência, sobretudo em três áreas: relação ciência-sociedade; ambiente, alterações climáticas e energia; tecnologias digitais. É docente em vários programas doutorais e tem desenvolvido múltiplas atividades de envolvimento do público com as ciências sociais.

André Pereira é doutorando em Alterações Climáticas e Políticas de Desenvolvimento Sustentável no ICS-ULisboa. Desenvolve investigação sobre ordenamento do território e as suas relações com as políticas de ação climática, sendo o seu projeto de doutoramento focado na monitorização destas políticas no contexto institucional da Área Metropolitana de Lisboa.

David Travassos integra a equipa do ICS-ULisboa no projeto «ODS-local – Plataforma Municipal dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável», tendo participado, desde 2005, em diversos projetos do Observa. Entre outras publicações, foi coordenador e coautor da coleção «Passos na Área Protegida» (Norte, Centro, Sul e Ilhas), do *Guia do Rio Tejo – Desde a Nascente até à Foz*, do *Guia dos Parques, Jardins e Geomonumentos de Lisboa*, do *Guia do Parque Florestal de Monsanto* e do *Guia do Concelho de Almodôvar – Território da Antiga Escrita do Sudoeste*.

Inês Gusman é investigadora pós-doutoral do Departamento de Geografia da Universidade de Santiago de Compostela (USC). Investiga a relação entre as identidades dos territórios, os espaços políticos e as dinâmicas de cooperação intermunicipais e transfronteiriças. É doutorada em Desenvolvimento Regional (USC) e licenciada em Economia, conta com especializações ao nível de mestrado nas áreas do turismo urbano e do planeamento territorial. É autora de várias publicações em revistas e livros científicos sobre temas relacionados com as relações transfronteiriças, a escala regional do ordenamento do território e a gestão pública do património cultural.

João Guerra é sociólogo, doutorado em ciências sociais, e investigador auxiliar no ICS-ULisboa. Nesta instituição é vice-coordenador do SHIFT, docente no Programa de Doutoramento em Alterações Climáticas e Políticas de Desenvolvimento Sustentável e ainda no Mestrado Design para a Sustentabilidade. Para além disso, é professor convidado de Sociologia do Ambiente no Instituto Universitário de Lisboa (Iscte-IUL). Desde 2018, é membro eleito da comissão coordenadora da Secção Ambiente e Sociedade da Associação Portuguesa de Sociologia.

João Moniz é doutorado em Ciência Política pela Universidade de Aveiro. Atualmente é investigador de pós-doutoramento no ICS-ULisboa, a trabalhar sobre o tema das inovações democráticas e da participação cidadã na governação e na definição de políticas públicas, no âmbito do projeto «Inclusive Citizenship in a World in Transformation: Co-Designing for Democracy». O seu percurso inclui várias participações em projetos de investigação nacionais e internacionais.

João Morais Mourato é investigador auxiliar e docente no ICS-ULisboa. Arquiteto (FA-UTLisboa) e PhD em Town Planning (Bartlett School-UCL). A sua investigação e docência centram-se na intersecção entre as áreas do ordenamento do território e das alterações climáticas. Investiga, em particular, a dinâmica de aprendizagem, adaptação e inovação institucional e governança territorial. Neste contexto, é atualmente consultor da Direção-Geral do Território -- Ministério da Coesão Territorial e da Área Metropolitana de Lisboa.

No ICS-ULisboa é vice-coordenador do Observa e vice-coordenador do SHIFT – Grupo de Investigação Ambiente, Território e Sociedade.

Joana Sá Couto é antropóloga, mestre em Estudos de Ambiente e Sustentabilidade e doutoranda em Alterações Climáticas e Políticas de Desenvolvimento Sustentável no ICS-ULisboa. Tem feito trabalho etnográfico nas comunidades piscatórias de Setúbal e Sesimbra, com foco em questões sobre o conhecimento local e o trabalho na relação com a natureza. Os seus interesses pessoais e profissionais incidem sobre questões de justiça, dignidade e sustentabilidade, presentes na sua escrita e envolvimento no terreno.

José Duarte Ribeiro é investigador de pós-doutoramento no ICS-ULisboa, no âmbito do projeto Horizon Europe «INCITE-DEM – Inclusive Citizenship in a World in Transformation: Co-Designing for Democracy». Doutorou-se em Sociologia na Middle East Technical University, em Ancara (2023), com uma investigação sobre movimentos sociais no campo e resistência rural no contexto de autoritarismo da Turquia atual. Foi professor e investigador no Centro de Estudos Latino-Americanos da Universidade de Ancara entre 2018 e 2023. É editor-chefe da revista *RIVAR* da Universidade de Santiago do Chile (USACH) e faz parte do comité executivo da Sociedade Europeia de Sociologia Rural (ESRS).

Jussara Rowland é investigadora de pós-doutoramento no ICS-ULisboa. Doutorada em Sociologia, tem trabalhado em vários projetos nacionais e internacionais, destacando-se o «CONCISE Communication role on perception and beliefs of EU Citizens about Science» e o «CO₂ Geological Pilots in Strategic Territories – PilotSTRATEGY», ambos financiados pela Comissão Europeia. É professora auxiliar convidada no Instituto Superior Técnico e em diversos cursos de pós-graduação. Os seus interesses de investigação incluem as metodologias participativas, as tecnologias digitais e a comunicação de ciência.

Kaya Schwemmlin é doutoranda no Programa de Doutoramento em Alterações Climáticas e Políticas de Desenvolvimento Sustentável na Universidade de Lisboa. Submeteu recentemente a sua tese de

doutoramento intitulada «On Farmers, Agrifood Systems and Food Sovereignty in the Alentejo Litoral region: a Peasant-based Nexus Approach to Agrarian Transitions» financiada pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia. É também investigadora no projeto «Diagnóstico Rural de Odemira» do Grupo de Ação e Intervenção Ambiental (GAIA) que foi desenvolvido em parceria com o ICS-ULisboa. É ativista pelo «Juntos pelo Cercal» e «Protege Alentejo», onde explora questões relacionadas com a problematização da transição energética.

Luisa Rossini é doutorada em Planeamento Urbano e Regional (2016/17, Universidade de Palermo – TU Berlin) e, desde 2020, trabalha como investigadora pós-doutoral no ICS-ULisboa. A sua tese de doutoramento foca-se na recuperação insurgente de espaços públicos urbanos em Berlim e Roma. Foi membro do SqEK, contribuindo para «The Urban Politics of Squatters’ Movements» (2018). Atualmente, estuda os movimentos sociais pelo direito à habitação em Barcelona e é *co-chair* do Center of European Studies Research Network on Social Movements desde 2022.

Luísa Schmidt é socióloga e investigadora coordenadora do ICS-ULisboa, onde coordena o Observa – Observatório de Ambiente, Território e Sociedade, e faz parte da comissão científica do doutoramento interdisciplinar em Alterações Climáticas e Políticas de Desenvolvimento Sustentável, no qual leciona. Para além disso, é membro do Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável e do Grupo de Trabalho sobre Sustentabilidade dos EEAC (European Environment and Sustainable Development Advisory Councils).

Mónica Truninger é socióloga, doutorada em Sociologia pela Universidade de Manchester e investigadora principal do ICS-ULisboa. É a coordenadora nacional de vários projetos internacionais que versam sobre o consumo alimentar sustentável, frescura alimentar, pobreza e insegurança alimentares, práticas dos consumidores em relação ao manuseamento seguro de alimentos. Coordena o SHIFT – Grupo de Investigação Ambiente, Território e Sociedade do ICS-ULisboa desde 2019.

Ricardo Moreira, engenheiro florestal e dos recursos naturais, mestre em Economia e Políticas Públicas, apresentou a sua tese de mestrado sobre trabalhadores temporários, desigualdade e baixos salários. Integra o Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho e Segurança Social e foi responsável pela elaboração de vários relatórios de acompanhamento do Acordo sobre Retribuição Mínima Mensal Garantida (2017/2018). Atualmente é doutorando do ICS-ULisboa na área das alterações climáticas e políticas de sustentabilidade, onde trabalha sobre o impacto da transição para uma economia de baixo carbono nos rendimentos dos trabalhadores e do contributo dos sistemas de segurança social para facilitar uma transição justa.

Roberto Falanga é investigador auxiliar no ICS-ULisboa e membro das equipas de investigação de vários projetos internacionais. A sua investigação foca-se nas inovações democráticas em políticas públicas. Tem publicações sobre temas relacionados com participação cívica, sustentabilidade e desenvolvimento urbano em revistas nacionais e internacionais. É docente e coordena unidades curriculares em cursos doutorais e de mestrado sobre métodos de investigação, participação e justiça social. É ainda perito internacional pela Comissão Europeia sobre inovações democráticas e participação cívica.

Rosário Oliveira é arquiteta paisagista, com doutoramento europeu em Artes e Técnicas da Paisagem, investigadora auxiliar no ICS-ULisboa, no grupo de investigação SHIFT – Ambiente, Território e Sociedade, e docente no doutoramento em Ciências da Sustentabilidade da Universidade de Lisboa. A sua investigação procura responder aos desafios sociais através de processos transformativos que integrem a ciência, as políticas públicas e a ação, com destaque para o planeamento dos sistemas alimentares, numa perspetiva de ordenamento do território, e a gestão para a conservação da biodiversidade associada à conectividade ecológica em contexto de alterações climáticas. É co-cordenadora da FoodLink – Rede para a Transição Alimentar na Área Metropolitana de Lisboa e diretora não executiva da Rewilding Portugal.

Simone Tulumello, investigador auxiliar em geografia humana no ICS-ULisboa, é presidente da Comissão de Ética no ICS-ULisboa e membro da direção da Associação Portuguesa de Economia Política.

A sua investigação, na fronteira entre geografia humana, estudos urbanos, economia política e planeamento, debruça-se sobre a questão da urbanização em contextos semiperiféricos: política e políticas da habitação; violência e segurança urbana; financeirização e desenvolvimento desigual; imaginários urbanos. Entre os seus livros recentes, contam-se *Habitação para além da «Crise»* (Tigre de Papel, 2024) e *Urban Violence: Security, Imaginary, Atmosphere* (com Andrea Pavoni, Lexington, 2023).

Sofia Ribeiro é doutoranda em Alterações Climáticas e Políticas de Desenvolvimento Sustentável no ICS-ULisboa. O seu trabalho de investigação centra-se nas mudanças sociais numa sociedade em transição energética, com foco na difusão da energia solar descentralizada e em contexto residencial. Os seus principais interesses de investigação centram-se na democratização do acesso à energia, na justiça energética através da descentralização da produção, gestão e partilha de energia renovável nas comunidades, na comunicação de ciência e na educação ambiental.

Vera Ferreira é doutoranda em Alterações Climáticas e Políticas de Desenvolvimento Sustentável no ICS-ULisboa, onde integra o GI SHIFT. O seu projeto de tese intitula-se «A transição energética em Portugal no horizonte 2050: uma análise à luz do conceito de democracia energética» e os seus atuais interesses de investigação incluem a democracia energética, a energia renovável comunitária e as transições energéticas justas. É mestre em Relações Internacionais (2017), especialidade de Estudos da Paz e da Segurança, e licenciada em Relações Internacionais (2015) pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

8

Cidadania e participação nos últimos 50 anos em Portugal: a consolidação democrática entre as urnas e a rua

Roberto Falanga
José Duarte Ribeiro
João Moniz



Imagem 8.1 – «Casas SAAL são de pedra e cal»

Fonte: Espólio Alexandre Alves Costa, Arquivo Distrital do Porto.

Introdução

A Constituição da República Portuguesa de 1976 refere-se explicitamente aos princípios da democracia representativa, através da garantia de eleições periódicas, do pluralismo partidário e da separação de poderes. A Constituição refere ainda os princípios da democracia semidirecta, através de, entre outros, a promoção de referendos, iniciativas legislativas de cidadãos e petições, bem como da democracia participativa, que se consubstancia com a participação mais interventiva de cidadãos e cidadãs para a consolidação do sistema democrático. No que concerne à democracia participativa, a referência à participação ativa de cidadãos e cidadãs na esfera pública encontra-se em vários artigos da Constituição, em particular no artigo 2.º, que consagra a mesma como um dos pilares do regime democrático, permanecendo assim ao longo das várias revisões constitucionais. Esta referência à democracia participativa tem vindo a ser reforçada no âmbito legislativo ao longo das últimas décadas com vista à aproximação das decisões aos cidadãos e cidadãs, e vice-versa, através do processo de descentralização, bem como da autonomia das autarquias no envolvimento das comunidades locais.

Participar através dos mecanismos previstos pela democracia representativa, semidirecta e participativa remete para um conjunto de questões complexas que servem de base a este capítulo. Pretendemos, assim, discutir a participação enquanto conceito polissémico que está intimamente ligado ao exercício da cidadania. Paralelamente à cidadania enquanto conjunto de direitos, o exercício da cidadania ativa-se e assume-se em formas distintas, desde o voto eleitoral (democracia representativa) até à assinatura de petições (democracia

semidirecta), passando por práticas híbridas de encontro entre cidadania e instituições que têm como foco os processos de formulação e implementação de decisões em matérias públicas (democracia participativa). É a este último conjunto de práticas que se refere a democracia participativa invocada na Constituição e sobre a qual este capítulo pretende debruçar-se. Neste sentido, vamos responder, a partir da perspectiva da democracia participativa, à questão das diversas formas através das quais os portugueses constroem, ou «fazem parte», como veremos mais à frente, da sua democracia.

Com este propósito, após uma breve reflexão sobre os conceitos de cidadania e de participação, o capítulo irá destacar a função desses espaços de participação, que definimos como «híbridos», proporcionando alguns exemplos. Convém realçar que este âmbito de estudos carece ainda, na sua maioria, de uma recolha sistemática de informação e dados.¹ Portanto, os exemplos que se seguem pretendem oferecer um contributo para a reflexão presente e para futuras investigações sobre este tema. Iremos olhar, em particular, para exemplos que organizámos em três eixos: o primeiro diz respeito à interlocução entre sociedade civil organizada e instituições, exemplificada pelo Serviço de Apoio Ambulatório Local (SAAL) de finais dos anos 1970 e pelos vários movimentos que têm procurado dialogar com os representantes eleitos. O segundo eixo concerne à partilha de poder decisório entre instituições e cidadãos, numa base individual, através de processos inovadores sem enquadramento normativo, tais como os orçamentos participativos (OP) e as iniciativas de deliberação pública chamadas «minipúblicos». Finalmente, iremos referir como terceiro eixo alguns exemplos onde, quer a sociedade civil organizada, quer cidadãos e cidadãs numa base individual, se envolvem na gestão territorial e na regeneração urbana através de uma variedade de enquadramentos normativos.

Nos últimos 50 anos de democracia em Portugal, temos vindo a assistir a mudanças significativas na forma como cidadãos e cidadãs se relacionam com a democracia e, portanto, em diversas expressões da cidadania. Esta evolução necessita de um olhar simultaneamente

¹ No entanto, é relevante mencionar os esforços feitos nos últimos anos para colmatar estas limitações por parte de organizações que operam neste âmbito, como é o caso da Rede de Autarquias Participativas. Para mais informações, <https://www.oficina.org.pt/rap.html>.

abrangente e analítico. Por isso, consideramos importante reconhecer, celebrar e construtivamente criticar os exemplos de participação que têm produzido um elo mais sólido entre cidadãos e cidadãs e instituições democráticas em Portugal. Ademais, acreditamos que estes exemplos de interlocução, partilha de decisão e envolvimento na gestão territorial representam um campo de inovação democrática no país que pode e deve ser investigado mais a fundo no futuro.

Cidadania e participação: um enquadramento conceptual

O conceito de participação é referido e usado por muitos políticos, investigadores e representantes da sociedade civil nos mais diversos âmbitos de atuação. No entanto, na opinião pública persiste uma ideia de participação por vezes demasiado circunscrita às lógicas do funcionamento da democracia representativa e aos seus momentos eleitorais, que deixa de lado outras formas de participação. Contrariamente a esta ideia limitada de participação, é importante ressaltar o entendimento alargado de democracia como permeável ao envolvimento ativo de cidadãos e cidadãs, e como tal diretamente ligado à própria capacidade de a democracia cumprir os seus ideais centrais (Fung e Wright 2001). Se, por um lado, isto advém do facto de o entendimento da participação política evoluir para além da arena da competição interpartidária (Verba, Schlozman e Lehman 1995); por outro, a própria participação cidadã desenvolve-se no sentido de modelos de cidadania que promovem o envolvimento na esfera pública e que são essenciais à própria saúde da democracia (Putnam 2000). Há, assim, a necessidade de olhar para um repertório cada vez mais alargado e diversificado de atividades políticas nos nossos regimes democráticos (Dalton 2008).

O conceito de participação é certamente polissémico. A sua etimologia latina remete para a conjugação de *pars* (parte) e *càpere* (tomar) e contém, de facto, duas dimensões que remetem para a sua epistemologia: o «ser parte» e o «fazer parte». Por um lado, o «ser parte» fala da nossa pertença a uma determinada comunidade e/ou condição sociopolítica. Ser parte e deter direitos de cidadania, no entanto, não implicam necessariamente «fazer parte» e exercer essa cidadania

através dos canais disponíveis para a participação. Esta distinção entre ser parte e fazer parte encontra respaldo numa vasta literatura científica que destaca a contribuição individual para a ação coletiva, no primeiro caso, e a agregação e interdependência com ênfase no «que une», no segundo caso (Pellizzoni 2005). Assim, ser parte implica a participação individual através, por exemplo, do voto eleitoral. Fazer parte, por seu turno, implica ação coletiva.

Sobre este pano de fundo, a distinção entre participação convencional e não convencional ajuda a afinar a nossa reflexão (Barnes e Kaase 1979; Dalton 2008; Teocharis e van Deth 2018). A participação convencional, em geral, dirige-se e articula-se com as instituições da democracia representativa e as elites governantes. Exemplos dessa participação são, para além do direito de voto, a militância partidária ou o contacto direto com políticos eleitos, seja a nível nacional ou local. Por sua vez, a participação não convencional pode assumir um carácter desafiante perante as instituições representativas (Inglehart e Catterberg 2002), embora muitas vezes não as coloque em causa. São exemplos disto as manifestações e desfiles de rua, outros tipos de iniciativas espontâneas, auto-organizadas e sem pré-aviso, bem como as petições ou os boicotes (Dalton 2008). Convém esclarecer que tanto a modalidade convencional como a não convencional são reconhecidas como formas legítimas de exercer a cidadania.

Deduzimos, a partir deste enquadramento, que o ser parte e o fazer parte da democracia podem, assim, distinguir-se com base no contributo individual e/ou organizado de cidadãos e cidadãs, mas podem ainda ser diferenciados com base na sua expressão convencional e não convencional dentro ou fora das instituições democráticas. Pode igualmente haver formas de participação convencional veiculadas através de canais individuais e coletivos no contexto ou em conjunto com as instituições, bem como formas de participação não convencional que assentam na ativação de indivíduos ou grupos fora das instituições. É perante esta formulação que pretendemos complexificar o entendimento da relação entre exercício de cidadania em espaços híbridos que acoplam a participação convencional e não convencional. Para este efeito, apresentamos primeiro uma reflexão sobre as tendências emergentes em Portugal nos últimos 50 anos.

Tendências da participação convencional e não convencional em Portugal: um retrato longitudinal

José Medeiros Ferreira, numa celebre intervenção no III Congresso da Oposição Democrática de 1973, consagrou os três D que a Revolução de Abril visaria implementar com o seu cumprimento: democratizar, desenvolver e descolonizar.² Conforme ficou demonstrado no inquérito *As Atitudes dos Portugueses em Relação aos 40 Anos do 25 de Abril*, realizado a pedido da Fundação Calouste Gulbenkian (Lobo 2014) há uma década, e ainda no rescaldo da intervenção da *troika*, a larga maioria considerava cumprida a «descolonização» (68%), enquanto uma minoria expressiva concordava que a «democratização» (45%) ou o «desenvolvimento» (41%) estariam apenas parcialmente cumpridos. Focando o esforço de democratização e atendendo ao entendimento de participação defendido neste capítulo, retira-se um dado que suscita interrogações. Como é que se pensou democratizar o país e por que é que essa democratização parecia só parcialmente cumprida após 40 anos (na altura da citada inquirição de 2014)? Esta questão adquire ainda mais peso se considerarmos que a maioria dos portugueses (55%) julgava ser a «democratização» o principal objetivo do 25 de Abril.

Atitudes perante a democracia e a participação

Com a Revolução de Abril, Portugal passou por um processo revolucionário entre 1974 e 1976, seguido pela consolidação do seu regime democrático com a aprovação da Constituição a 10 de abril de 1976, já inserido na chamada terceira vaga de democratização na Europa (Huntington 1991). A natureza processual e evolutiva da democracia em Portugal tem vindo a ser estudada com referência a baterias de indicadores internacionais (Diamond e Morlino 2005; Lobo, Sanches

² Aconselha-se a visão da breve entrevista a José Medeiros Ferreira à RTP: <https://arquivos.rtp.pt/conteudos/o-congresso-de-aveiro-de-1973/>.

e Serra-Silva 2018), como o *worldwide governance indicators* do Banco Mundial,³ o *varieties of democracy* da Universidade de Gotemburgo⁴ ou o *democracy index* da revista *The Economist*.⁵ Destaca-se como no país, após anos de crescente mobilização social e envolvimento na vida pública em finais da década de 1970 (Fishman 2011), as décadas de 1980 e 1990 foram caracterizadas por um crescente descontentamento com a elite política, considerada amiúde corrupta e desonesta pela sociedade (Caldas 2012; de Sousa, Magalhães e Amaral 2014). As perspetivas negativas sobre a confiança dos cidadãos e das cidadãs nas instituições e nos representantes políticos foram acompanhadas por taxas cada vez mais elevadas de abstenção nos ciclos eleitorais, levando Portugal a ser um dos países da Europa ocidental com os níveis de insatisfação com o funcionamento do regime democrático mais elevados (Torcal e Magalhães 2009).

Os resultados de um estudo organizado por Costa Pinto e colegas em inícios da segunda década do século XXI sobre a qualidade da democracia revelaram, entre outras coisas, que os cidadãos e as cidadãs consideram que a maioria dos decisores políticos é pouco responsabilizada pelas políticas que implementa, que as pessoas têm perceções muito negativas sobre a equidade e a eficácia do sistema judicial e que os políticos raramente têm em conta as opiniões dos cidadãos e das cidadãs (Pinto *et al.* 2012). A desconfiança na classe política e no governo constitui, aliás, o maior problema da democracia portuguesa, seguido da perceção de falta de eficácia da governação, da corrupção e das desigualdades sociais (Pinto, de Sousa e Magalhães 2013).

É ainda oportuno referir que, num inquérito a peritos de várias áreas disciplinares das ciências sociais realizado e publicado em 2018, estes também confirmam criticidades no país, destacando problemas na qualidade da participação política, a qual assenta em níveis substancialmente abaixo do ideal (Lobo, Sanches e Serra-Silva 2018). Os peritos realçam ainda que o grau de independência da sociedade civil em relação ao poder político, o envolvimento das pessoas nas associações, a participação das mulheres, o acesso de diferentes grupos sociais ao poder político ou a relação dos cidadãos e das cidadãs com os políticos são dimensões problemáticas (Lobo, Sanches e Serra-Silva 2018).

³ Ver <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators>.

⁴ Ver <https://www.v-dem.net/>.

⁵ Ver <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2023/>.

Ainda assim, o estudo mais recente sobre a percepção que os portugueses têm do 25 de Abril e da democracia no país mostra que 57% das e dos inquiridos se declaram satisfeitos com o funcionamento da democracia (Magalhães *et al.* 2024). O estudo *Os Portugueses e o 25 de Abril* revela ainda que a larga maioria dos inquiridos considera que Portugal é hoje uma democracia (94%), sendo que, no entanto, apenas 8% destes acreditam que o país é uma democracia plena. É de salientar que, quando comparado com as edições anteriores do mesmo estudo (em 2004 e 2014), se observa uma diminuição ligeira da percentagem de pessoas que consideram que Portugal é uma democracia com muitos defeitos, sendo que o número de inquiridos que olham para o país como sendo uma democracia, apesar de ter pequenos defeitos, aumentou em relação às edições anteriores do estudo (Magalhães *et al.* 2024). Ainda assim, à pergunta se seria melhor ter um líder forte que não se preocupasse com o parlamento ou com as eleições apenas 34% dos inquiridos responderam que concordam, sendo que 17% não concordam nem discordam e 5% não sabem.

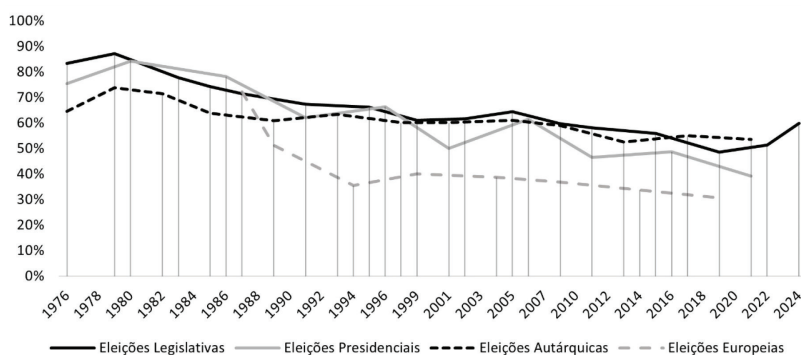
Perante o cenário descrito acima, sugerimos uma interrogação que servirá de mote ao que se segue neste capítulo: como é que os portugueses «fazem parte» da sua democracia?

Ser parte e fazer parte através da participação convencional e não convencional

O direito à cidadania, seja ele para os indivíduos ou para a coletividade, não se consubstancia necessariamente no mero exercício do voto eleitoral. Este dado é particularmente relevante quando olhamos para a participação eleitoral em Portugal desde a conquista da democracia e da Constituição de 1976.

A figura 8.1 mostra que a tendência geral da participação eleitoral é de diminuição progressiva – uma tendência que também se verifica noutras democracias mais consolidadas (Blais e Rubenson 2013). Desde a afluência recorde às urnas em 1976, movida pelo entusiasmo popular com a democracia, que a participação eleitoral tem vindo a traçar um caminho de declínio de forma transversal nos diferentes atos eleitorais. É de notar, no entanto, que esta participação é geralmente mais elevada em eleições vistas pelos eleitores como tendo

Figura 8.1 – Participação eleitoral em Portugal desde 1976 a 2024



Fonte: Ministério da Administração Interna.

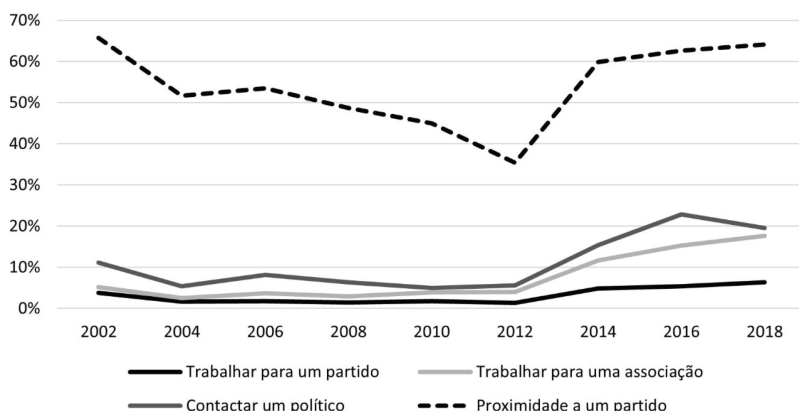
uma maior influência nas suas vidas quotidianas, nomeadamente as eleições legislativas e autárquicas. De modo inverso, as eleições europeias são, de longe, as que menos mobilizam. Não obstante, é possível verificar que a tendência de absentismo eleitoral se inverteu entre 2022 e 2024, possivelmente motivada pela chegada de novos atores partidários à direita (Cancela e Magalhães 2024).

Que fatores explicam este progressivo afastamento da prática da cidadania através do voto? Segundo a literatura, a não participação eleitoral em Portugal pode ser motivada por fatores contextuais, institucionais e individuais (Cancela e Geys 2016). Nos fatores contextuais, as diferenças entre territórios mais urbanos ou mais rurais parecem ter algum peso na explicação da participação eleitoral (Samagaio 2015), bem como o desenvolvimento económico dos territórios (Martins e Veiga 2013). Do ponto de vista institucional, alguns estudos apontam para o papel das assimetrias na magnitude dos círculos eleitorais como fator preponderante que influencia a participação eleitoral em Portugal (Lago e Lobo 2014). Finalmente, no que toca aos fatores individuais, a literatura tem apontado a idade como uma variável importante, tendo em consideração que as e os jovens demonstram menor propensão para votar (Cancela e Vicente 2019). A condição socioeconómica também é apontada como fator relevante, sendo que os cidadãos e as cidadãs com condições mais desfavoráveis tendem a participar menos (Cancela e Magalhães 2020). Já o fator do género

não parece tão relevante no que diz respeito à propensão para o voto (Córdova e Rangel 2017), apesar de Cancela e Magalhães apontarem, com dados das eleições legislativas de 2011 e 2019, que esta dimensão poderá estar a ganhar relevo em Portugal através de uma tendência decrescente da participação eleitoral feminina.

No entanto, os dados disponíveis sobre a relação entre as e os cidadãos e os partidos políticos ou associações da sociedade civil mostram uma trajetória de sentido contrário às tendências observadas na participação eleitoral. As nove rondas do *European Social Survey* (ESS) apontam para níveis razoavelmente altos de proximidade com partidos políticos e de contactos diretos com políticos, como é possível verificar na figura 8.2. Não obstante, quando inquiridos sobre se desempenharam atividades para um partido ou associação, os cidadãos e cidadãs tendem a responder que não. O progressivo aumento do número de pessoas que dizem ter colaborado com uma organização da sociedade civil representa, portanto, uma tendência que não pode ser interpretada, por enquanto, como uma transformação de paradigma. Se se mantiver esta tendência, no entanto, podemos esperar alterações nos padrões de comportamento e na forma como os portugueses se relacionam com a cidadania e a sociedade civil.

Figura 8.2 – Participação política convencional em Portugal entre 2002 e 2018



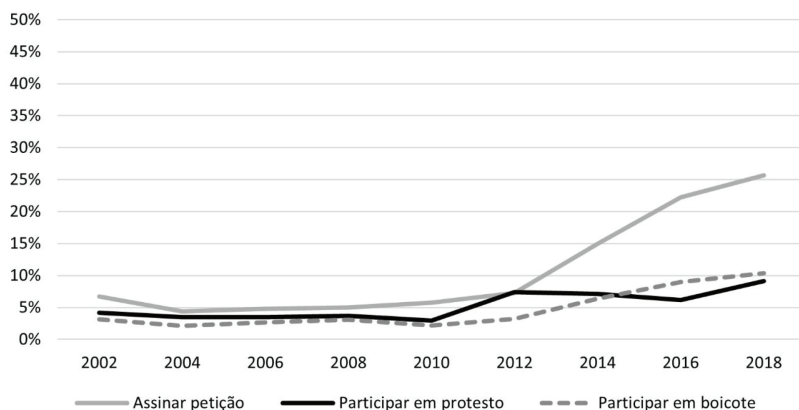
Fonte: *European Social Survey*.

No que concerne à participação não convencional, medida como participação em ações de protesto, subscrição de petições e participação em boicotes a certos produtos por motivação política, os padrões que emergem seguem uma tendência similar (figura 8.3). Se, por um lado, a percentagem de cidadãos e cidadãs que referem tomar parte neste tipo de atividades é razoavelmente baixa ao longo de todo o período para o qual existem dados (ESS 2002-2018), por outro, assistimos a um progressivo aumento de participação política não convencional. Este aumento é sobretudo visível a partir de 2012, catalisado pela reação política e social às medidas de austeridade do período da *troika* (2011-2014). De facto, foi durante este período que nasceram movimentos antiausteridade, como Geração à rasca e Que se lixe a troika, que iniciaram uma nova vaga de protesto em Portugal (Caldas 2012; Baumgarten 2013). Atendendo aos dados disponíveis, esta mudança de atitudes face à participação política menos institucional, iniciada entre 2010 e 2012, parece ter deixado marcas duradouras na população portuguesa.

As greves climáticas estudantis organizadas a partir de 2019, bem como as mobilizações contra a instalação de parques solares ou as manifestações contra as minas de lítio e de outras terras raras no interior do país, são exemplos ilustrativos que demonstram esta mudança no exercício da cidadania. Estes ativismos mostram não só a expansão do leque de assuntos que mobilizam os cidadãos e as cidadãs, como também alguma inovação nas formas de organizar o protesto. No entanto, é relevante sublinhar que em Portugal se continua a demonstrar menos adesão a estas modalidades de participação, por comparação com os demais países europeus (*European Social Survey* e *European Research Infrastructure* 2023).⁶

⁶ Para uma visão mais aprofundada sobre este âmbito, aconselha-se a leitura do capítulo 7 deste livro, da autoria de Ana Delicado e Jussara Rowland.

Figura 8.3 – Participação política não convencional em Portugal entre 2002 e 2018



Fonte: *European Social Survey*.

Entre as urnas e a rua: espaços híbridos de participação

Analisemos agora outra vertente do «fazer parte» da democracia em Portugal enquanto exercício de cidadania. Havendo múltiplas formas de participação, que podemos categorizar como convencionais e não convencionais e que se exprimem através de ações e iniciativas de natureza individual ou organizada, existem práticas que não dizem respeito apenas à democracia representativa e semidirecta. Referimo-nos, em particular, a práticas que estão para lá da dicotomia entre participação convencional e não convencional e que são geralmente reconhecidas, no âmbito da democracia participativa, como processos que incidem na formulação e na implementação de políticas públicas. O surgimento desses espaços híbridos é do maior interesse não apenas porque estão consagrados na Constituição de 1976, mas também porque é através do exercício da cidadania nesses espaços que podemos aprender mais sobre a forma como as portuguesas e os portugueses fazem parte da sua democracia.

Apesar da escassa sistematização e, em alguns casos, da pouca documentação sobre estes processos de participação no país, podemos

arriscar dizer que esses são mais frequentemente promovidos pelo poder público com o objetivo de criar canais e registros complementares à participação política convencional e não convencional (Smith 2009; Warren 2009). Estes espaços híbridos podem ser definidos como instituições ou processos que empregam meios deliberativos e/ou participativos para aumentar e diversificar o papel desempenhado pelos cidadãos e pelas cidadãs no ciclo de políticas públicas (Smith 2009; Elstub e Escobar 2019; Pogrebinschi 2023). Ao contrário da participação eleitoral, em que a intervenção dos cidadãos e das cidadãs passa pela agregação de preferências através do voto, e de forma diferente das manifestações espontâneas de cidadãos auto-organizadas, que visam influenciar a opinião pública e/ou a tomada de decisão, estes espaços híbridos proporcionam aos participantes formas mais intensas de participação, como a deliberação e/ou a negociação, em que estes se tornam coprodutores de políticas públicas.

O caráter de hibridização consiste na combinação da dimensão institucional com a componente cívica da participação de cidadãos e cidadãs sobre matérias públicas. Esta nossa reflexão pretende contribuir, alavancando as aprendizagens retiradas até agora sobre algumas práticas participativas em Portugal, para o debate sobre espaços de participação por convite e espontâneos (Cornwall 2004). Os primeiros são processos participativos desenhados de cima para baixo com o objetivo de produzir e/ou calibrar políticas públicas dentro das lógicas da burocracia da máquina da administração pública (Warren 2009). Já os segundos são pensados de baixo para cima com o propósito de reimaginar e transformar processos já existentes para os tornar mais responsivos às demandas dos cidadãos e cidadãs e dos movimentos sociais (Bua e Bussu 2021). Nesta mesma linha, MirafTAB (2020) reflete sobre diferentes práticas de cidadania que se desenrolam entre a dimensão formal e a informal. Assim, a autora reconhece uma qualidade de «intersticialidade», que se aproxima da hibridização supramencionada, na medida em que explica como a ação coletiva de grupos marginalizados pode ser essencial para construir novos espaços de diálogo com os representantes políticos e encontrar, por vezes, canais formais de participação. No nosso entender, estes tipos de encontro podem acontecer também de cima para baixo, através de iniciativas regulamentadas ou promovidas por forças políticas que se articulam com formas de auto-organização social.

É ainda importante realçar que a democracia participativa não começou a ser praticada só após a Revolução de Abril. Verifica-se mesmo a existência de algumas destas práticas ainda antes. Conforme testemunhos recolhidos por um conjunto de antropólogos (Dias 1981 [1948] e 1984 [1953]; Cabral 1989), em algumas comunidades rurais (especialmente nas regiões do Minho e de Trás-os-Montes), onde a organização social era marcada pela coexistência de propriedade privada e coletiva, existia uma «espécie de democracia representativa» (Dias 1955, 6), assim como práticas de deliberação (Ribeiro 2021).⁷ A gestão das áreas florestais comunitárias, ou baldios, tem uma história centenária que, apesar do reconhecido interesse para a gestão do risco de incêndios e a valorização dos ecossistemas (Skulska *et al.* 2023), carece também de sistematização.⁸ Nos próximos parágrafos optámos por focar os comentários em alguns exemplos, organizados em três eixos, que podem abrir pistas de reflexão e de investigação futura.

Exemplos de interlocução entre sociedade civil organizada e instituições

O SAAL apresentou-se como um programa de apoio à construção de habitação lançado por iniciativa legislativa da Secretaria de Estado da Habitação e Urbanismo do II Governo Provisório após

⁷ O conhecido estudo de Jorge Dias de 1953 em Rio de Onor não só foi um dos primeiros passos para alcançar o «conhecimento científico da cultura nacional» (Sobral 2007, 493), como revelou que até finais do século xx foi mantida uma câmara consultiva e legislativa organizada pela comunidade. Todos os residentes (designados como vizinhos) que possuíam gado nos prados comuns (coutos) faziam parte do Al conseio (o Conselho). O Conselho tinha duas instituições: dois *mordomos*, eleitos anualmente, sendo que a todos os vizinhos caberia este papel de convocar reuniões e executar o deliberado, e os *homens de rodra*, que eram o elo de ligação entre a comunidade e o exterior (Ruivo e Marques 1982). Coelho (2019) indica que o termo latino *consillium*, que designava as assembleias de homens que decidiam sobre os seus problemas comuns, era usado em Rio de Onor.

⁸ «A organização do povo de Vilarinho da Furna aproxima-se daquilo a que hoje chamamos uma democracia representativa, se bem que implicitamente conserve um certo carácter divino, ou transcendente, porque o poder de que estão investidos os indivíduos eleitos pelo povo vem-lhes da tradição, da força mítica dos antepassados, dos *antigos*, que, segundo eles, em tempos muito remotos, criaram aquela organização» (Dias 1981 [1948], 86).

a Revolução de Abril, ainda em 1974. O programa tinha, nas palavras do Nuno Portas (1986), um caráter politicamente controverso e uma natureza experimental, porque precisava de responder de forma estruturada – e ao mesmo tempo dar continuidade – a uma reflexão crítica e necessariamente consequente sobre o estado da habitação em Portugal. Conforme foi destacado também por Pereira (2014), no contexto revolucionário, o SAAL não foi uma peça isolada, mas sim parte de um movimento mais amplo de transformação social a favor de um maior poder popular impulsionado, em particular, por «comissões de moradores». O SAAL assumiu, desde o início, características peculiares por avançar uma discussão sobre a «democratização do trabalho técnico» com os próprios moradores. Este aspeto é ainda mais relevante considerando que o sector público pós-revolucionário conferia aos técnicos uma elevada capacidade de intervenção nas decisões políticas. Assim, as mais de 150 «operações» que ocorreram no país num curto espaço temporal (1974-1976) pretenderam envolver os moradores na solução da crise habitacional existente em Portugal, reconhecendo-lhes o direito de permanecer nos locais onde as comunidades já viviam (Portas 1986).⁹ De modo a dignificar as condições habitacionais, foram formadas «brigadas» compostas por profissionais de várias áreas, arquitetos, engenheiros e comissões de moradores.

Atendendo à importância desta experiência pioneira de arquitetura e urbanismo participativo, a auto-organização da sociedade civil revelou-se um fator-chave para o diagnóstico e validação das soluções propostas. Enquanto Pereira (2014) afirma que, na euforia revolucionária, os movimentos não passavam ainda de um registo eminentemente reivindicativo, carecendo de estruturas organizativas coesas, Pinto (2013) discute um panorama mais complexo e, nalguns aspetos, ainda por revelar onde os movimentos sociais, sobretudo em contexto urbano, foram uma peça-chave na transição da ditadura para a democracia. De forma parecida, Accornero (2019) retrata uma trajetória robusta dos movimentos estudantis nas universidades por detrás da implantação da democracia. Mais recentemente, as mobilizações e os protestos organizados durante os anos de austeridade mostraram um renovado *ethos* no

⁹ As operações foram realizadas em vários municípios, envolvendo mais de 40 000 famílias, 14 cooperativas de habitação económica, 16 comissões de moradores e 128 associações de moradores, que apoiaram a construção de mais de 2000 casas até à sua extinção em 1976.

questionamento da atuação do regime democrático perante as imposições de ordem financeira (Caldas 2012; Baumgarten 2013). No que concerne à habitação, Tulumello e Rossini (v. o capítulo 6 desta obra) retratam mais um âmbito de ativação social sobre causas de natureza democrática. Acrescenta-se que o aumento de movimentos e iniciativas para uma habitação digna foi recentemente contado num livro sobre a «caravana pelo direito à habitação», uma experiência que viu a confluência de múltiplas lutas em curso, incluindo as mobilizações contra o racismo institucional, com o objetivo último de influenciar a tomada de decisão através da criação de pontes com representantes políticos (Tulumello *et al.* 2023). Vemos, assim, que a participação não convencional não se esgota na reivindicação, procurando, em muitos casos, criar condições de diálogo com as instituições democráticas, articulando uma vasta gama de registos e repertórios. Os movimentos organizados sobre justiça climática (Fernandes-Jesus *et al.* 2017) e matérias ambientais são mais um exemplo desta frente de inovação democrática, onde a sociedade auto-organizada e as instituições encontram, por vezes, um terreno comum de ativação de novas soluções, como é debatido por Delicado e Rowland no capítulo 7 deste livro.

Exemplos de decisões partilhadas em matérias públicas

Em Portugal, nos primeiros anos de 2000, começou a difusão dos chamados orçamentos participativos (OP) como reflexo do processo de aprendizagem iniciado com as experiências brasileiras e latino-americanas (Avritzer 2006). Os OP apresentam-se como processos que pretendem influenciar a afetação de uma parte do orçamento público, por exemplo, de uma autarquia, através da participação de cidadãos e cidadãs. A formulação e apresentação de propostas por parte dos participantes, bem como a possibilidade de votar de acordo com as suas preferências, têm sido os pilares deste tipo de processos. No entanto, alguns têm vindo a criticar os OP por não proporcionarem condições para mudanças sociais e políticas fundamentais (Sintomer, Herzberg e Röcke 2008). Esta crítica é cada vez mais marcada com a expansão dos OP na Europa desde os anos 2000, com reflexos também em Portugal, onde os objetivos de inclusão e justiça social têm sido menos centrais

do que noutros contextos (Falanga 2018). Conforme foi apontado por Falanga e Lüchmann (2020), a difusão dos OP em Portugal centrou-se na recuperação da confiança nas instituições democráticas perante o crescente descrédito no país. Outro ponto de crítica diz respeito à falta de regulamentação ou legislação para adotar o OP, provocando, segundo alguns estudiosos, fenómenos de volatilidade ligados aos ciclos eleitorais e de dependência da agenda política de cada executivo (Alves e Allegretti 2012). Apesar destes limites, convém salientar que tem havido um esforço por parte das instituições públicas para fazer escalar este tipo de iniciativas desde o âmbito local, onde continua a haver um maior grau de experimentação, para o nível regional e mesmo nacional (Falanga 2023b).

No que diz respeito a outras formas de participação, referimos aqui os chamados minipúblicos, os quais são formados para responder à necessidade de debater mais a fundo questões que afetam os processos decisórios. Os minipúblicos visam formar opinião pública dentro de grupos restritos de pessoas convidadas de forma aleatória a participarem ao longo de um ciclo de encontros, tornando assim o recrutamento por sorteio a marca mais característica destas iniciativas, que pretendem aproximar-se do universo da população geral para que os resultados sejam reconhecidos como legítimos (Gastil e Wright 2018). Em Portugal, a disseminação dos minipúblicos é ainda incipiente e a primeira experiência promovida por uma autarquia aconteceu recentemente com o Conselho de Cidadãos de Lisboa (Falanga 2023a). Pensado de raiz pelo executivo eleito em setembro de 2021 e liderado pelo engenheiro Carlos Moedas, o Conselho foi lançado em 2022, inspirado pela difusão internacional das chamadas assembleias de cidadãos, um tipo específico de minipúblico. A primeira edição convidou cidadãos e cidadãs a debaterem as alterações climáticas, envolvendo uma amostra de 50 pessoas selecionadas a partir de um universo de 2351 residentes que se inscreveram de forma voluntária (Falanga 2023a). Na segunda edição, o tema proposto pelo executivo foi a «cidade dos 15 minutos», modelo teórico indicado por Carlos Moreno, que põe no centro do desenvolvimento urbano o princípio da proximidade dos serviços (Moreno *et al.* 2021).¹⁰

¹⁰ Na segunda edição foram introduzidas algumas alterações, tais como o método de inscrição e a sequência de encontros. Apontamos, por fim, que uma terceira edição

Exemplos de envolvimento comunitário e/ou individual na gestão territorial e na regeneração urbana

O artigo 65.º da Constituição garante o direito à «participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planeamento urbanístico e de quaisquer outros instrumentos de planeamento físico do território». Este direito foi sendo regulado pela legislação em matéria de ordenamento do território, tendo sido promulgada a mais recente lei em 2014, com sucessivas alterações.¹¹ No entanto, segundo foi apontado por Ferrão (2011), a eficácia das orientações em matéria de participação depende fortemente das formas como a administração, especialistas e cidadãos e cidadãs conhecem, interpretam e aplicam este direito. De entre os planos referidos pela legislação que abrangem as várias escalas do território nacional, os planos diretores municipais (PDM) têm uma particular importância para o tema deste capítulo. Conforme foi destacado por Campos e Ferrão (2015), com a Revolução de Abril, foram criadas expectativas relativas ao papel das comunidades locais na redefinição do poder do Estado e o poder local acabou por ser «um dos motores principais das transformações económicas, sociais e territoriais até ao presente» (Campos e Ferrão 2015, 13). Introduzidos por lei em 1982 e inaugurados com a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia, em 1986, os PDM preveem o direito à participação de cidadãos e cidadãs e associações na elaboração, alteração, revisão, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial, bem como a submissão de sugestões e pedidos de esclarecimento ao longo dos procedimentos e, finalmente, intervenção no período de discussão pública. Os processos de revisão dos PDM incorporam ainda uma componente participativa, que, porém, alguns estudiosos dizem ter sido pouco documentada até agora (Valente *et al.* 2023). Ao contrário, outros apontam para o sucesso de alguns destes processos, como no caso de Lisboa, sobre o qual Medeiros (2022) afirma que a revisão do PDM permitiu o envolvimento

foi realizada sob o tema da «cidade que cuida» enquanto este capítulo era escrito. Mais informação em <https://cidadania.lisboa.pt/participacao/conselho-de-cidadaos>.

¹¹ Mais informação em <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2014-57377208-57381209>.

de vários agentes do município e a introdução de novos temas no debate. Mais recentemente, o município da Maia desenvolveu um processo participativo no âmbito da segunda revisão do seu PDM que é considerado pioneiro pela sua abrangência e metodologia de implementação (Mota *et al.* 2023).

Juntamente com a regulamentação da participação no que concerne aos instrumentos de gestão territorial, a regeneração urbana apresenta-se como um caso interessante que está mais relacionado com a influência de programas internacionais e/ou com a iniciativa política dos executivos. Perante a dificuldade que o Estado tem tido em responder aos problemas da habitação, sobretudo após a independência das antigas colónias, o esforço para garantir condições mínimas e dignas tem sido pautado, em alguns casos, pelo envolvimento de comunidades na regeneração de territórios urbanos. Com os primeiros programas lançados pelo governo central através de apoios financeiros da União Europeia, como foi o caso do programa Polis em 2000 (Baptista 2013) e do Polis XXI em 2007 (Queirós 2014), o princípio da constituição de parcerias locais para a regeneração urbana foi impulsionado também pela «Iniciativa bairros críticos» (Ferrão 2010). A promoção de uma abordagem territorial integrada nas duas áreas metropolitanas do país passou pela experimentação no terreno de novas formas de envolvimento das redes locais com o apoio de peritos e académicos (Søholt, Marit e Braathen 2012). A interrupção abrupta em 2012 não deixou de inspirar outras iniciativas, como foi o caso do programa de parcerias locais BipZip em Lisboa (Falanga 2020). Este programa assenta na identificação de criticidades socioeconómicas, infraestruturais e ambientais numa «carta BipZip», que fundamenta a chamada anual de parcerias locais compostas por associações, grupos locais e juntas de freguesia para a implementação de projetos de regeneração. Este programa é também acompanhado por uma rede de associações e organizações não governamentais para o desenvolvimento local de base comunitária que incide nos mesmos territórios identificados na carta BipZip.¹² Mais recentemente, o princípio das parcerias locais escalou (novamente) para o nível nacional

¹² Em novembro de 2014, iniciou-se a implementação dessa abordagem territorial no país com o objetivo de realizar estratégias de desenvolvimento local (EDL) para melhorar as condições de vida das populações locais.

através do programa «Bairros saudáveis», lançado em 2020, em pleno contexto pandémico, que apoia o tecido associativo e as comunidades locais do país em várias frentes de intervenção.¹³

Notas conclusivas

Como foi demonstrado ao longo deste capítulo, a participação é um conceito polissémico que remete tanto para o direito como para o exercício da cidadania. Ser parte e fazer parte da democracia é, portanto, um fenómeno complexo que tem de ser reconhecido e analisado nas suas diversas frentes. Neste capítulo focámo-nos nas práticas de participação para além do voto eleitoral e das ferramentas da democracia semidirecta. Isto é, práticas que visam influenciar as políticas públicas e que são comumente enquadradas no escopo da democracia participativa, um dos pilares da Constituição de 1976. No entanto, a documentação e o estudo aprofundado das práticas de democracia participativa são algo deficitários, o que inviabiliza um estudo longitudinal das mesmas. Por isso, neste capítulo optámos por apresentar a evolução da participação convencional e não convencional em Portugal como pano de fundo para refletir sobre alguns exemplos dos espaços de participação que entendemos como híbridos, porque proporcionam elementos inovadores na interlocução, nos processos de decisão e no envolvimento da sociedade com as instituições democráticas.

Com os exemplos referidos neste texto, pretendemos dar conta do carácter de hibridização que esses espaços podem vir a desempenhar no exercício da cidadania. Nalguns casos são criados espaços através da interlocução procurada e, por vezes, realizada entre grupos auto-organizados e instituições com configurações distintas, conforme as reivindicações em cima da mesa e as fases de vida democrática do país. Outras vezes é a abertura de processos de participação e deliberação por via institucional que cria oportunidades para o exercício da cidadania, configurando espaços para o encontro direto entre decisores e participantes. Finalmente, existem espaços híbridos que são

¹³ Mais informações sobre o programa Bairros saudáveis em <https://www.bairros-saudaveis.gov.pt/>.

concebidos por lei ou por iniciativa política, que procuram a voz ativa das comunidades locais e que alimentam direta e indiretamente a auto-organização social à volta da gestão e regeneração dos territórios.

A existência de espaços híbridos de participação abre novas interrogações sobre a forma como podemos entender os dados relativos à participação convencional e à reduzida informação que a comunicação social proporciona sobre iniciativas menos convencionais na nossa democracia. Acreditamos que existem elementos para afirmar que a democracia em Portugal se foi consolidando não só nas urnas ou nas ruas, mas também nos espaços híbridos de participação, que ajudaram a dar corpo ao «fazer parte» da democracia portuguesa. É nestes espaços, mas não só, que as instituições e a sociedade têm vindo a debater de forma mais tangível problemas e soluções em diversos âmbitos de atuação pública. Apesar da diversidade de formatos que este tipo de participação pôde assumir ao longo das cinco décadas de democracia no país, acreditamos que todas estas práticas contribuem para os princípios da democracia participativa enunciados na Constituição de 1976. A riqueza e a diversidade de experiências demonstram, aliás, que este tipo de participação tem potencial para configurar o que é internacionalmente definido como inovações democráticas (Smith 2009). Terminamos este capítulo salientando que acreditamos que o aprofundar e aprimorar destas práticas é e será cada vez mais relevante para fazer avançar a democracia portuguesa perante os inúmeros desafios que temos pela frente à escala nacional e global.

Bibliografia

- Accornero, Guya. 2019. «'I wanted to carry out the revolution': activists' trajectories in Portugal from dictatorship to democracy». *Social Movement Studies*, 18, n.º 3: 305-323.
- Alves, Mariana, e Giovanni Allegretti. 2012. «(In)stability, a key element to understand participatory budgeting: discussing Portuguese cases». *Journal of Public Deliberation*, 8, n.º 2.
- Avritzer, Leonardo. 2006. «New public spheres in Brazil: local democracy and deliberative politics». *International Journal of Urban and Regional Research*, 30, n.º 3: 623-637.
- Baptista, Idalina. 2013. «The travels of critiques of neoliberalism: urban experiences from the 'Borderlands'». *Urban Geography*, 34, n.º 5: 590-611.
- Barnes, Samuel H., e Max Kaase. 1979. *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies*. Beverly Hills: Sage Publications.

- Baumgarten, Britta. 2013. «Geração à rasca and beyond: mobilizations in Portugal after 12 March 2011». *Current Sociology*, 61, n.º 4: 457-473.
- Blais, André, e Daniel Rubenson. 2013. «The source of turnout decline: new values or new contexts?». *Comparative Political Studies*, 46, n.º 1: 95-117.
- Bua, Adrian, e Sonia Bussu. 2021. «Between governance-driven democratisation and democracy-driven governance: explaining changes in participatory governance in the case of Barcelona». *Journal of Political Research*, 60: 716-737.
- Caldas, José C. 2012. *The Consequences of Austerity Policies in Portugal*. Bona: Friedrich Ebert Stiftung.
- Campos, Vítor, e João Ferrão. 2015. «O ordenamento do território em Portugal: uma perspetiva genealógica». *Working Papers*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- Cancela, João, e Benny Geys. 2016. «Explaining voter turnout: a meta-analysis of national and subnational elections». *Electoral Studies*, 42: 264-275.
- Cancela, João, e Pedro Magalhães. 2020. «As bases sociais dos partidos portugueses». In *45 Anos de Democracia em Portugal*, orgs. Rui Branco e Tiago Fernandes. Lisboa: Assembleia da República, 99-125.
- Cancela, João, e Pedro Magalhães. 2024. «As bases sociais do novo sistema partidário», Sondagens ICS/ISCTE, <https://sondagens-ics-ul.iscte-iul.pt/2024/03/15/as-bases-sociais-do-novo-sistema-partidario/>.
- Cancela, João, e Marta Vicente. 2019. *Abstenção em Portugal: Diagnóstico e Hipóteses de Reforma*. Cascais: Estoril Institute for Global Dialogue.
- Coelho, António Borges. 2019. *Comunas ou Concelhos*. Lisboa: Caminho.
- Córdova, Abby, e Gabriela Rangel. 2017. «Addressing the gender gap: the effect of compulsory voting on women's electoral engagement». *Comparative Political Studies*, 50, n.º 2: 264-290.
- Cornwall, Andrea. 2004. «Introduction: new democratic spaces? The politics and dynamics of institutionalised participation». *IDS Bulletin*, 35, n.º 2: 1-10.
- Dalton, Russell J. 2008. «Citizenship norms and the expansion of political participation». *Political Studies*, 56, n.º 1: 76-98.
- de Sousa, Luís, Pedro Magalhães, e Luciano Amaral. 2014. «Sovereign debt and governance failures: Portuguese democracy and the financial crisis». *American Behavioral Scientist*, 58, n.º 12: 1517-1541.
- Diamond, Larry, e Leonardo Morlino. 2005. *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Dias, Jorge. 1955. «Algumas considerações acerca da estrutura social do povo português». *Revista de Antropologia*, 3, n.º 1: 1-20.
- Dias, Jorge. 1981 [1948]. *Vilarinho da Furna. Uma Aldeia Comunitária*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda.
- Dias, Jorge. 1984 [1953]. *Rio de Onor: Comunitarismo Agro-pastoril*. Lisboa: Presença.
- Elstub, Stephen, e Oliver Escobar. 2019. «Defining and typologising democratic innovations». In *Handbook of Democratic Innovation and Governance*, orgs. Stephen Elstub e Oliver Escobar, 11-31. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

- European Social Survey, European Research Infrastructure. 2023. «ESS10 integrated file», ed. 3.2 [base de dados], Sikt – Norwegian Agency for Shared Services in Education and Research, https://doi.org/10.21338/ess10e03_2.
- Falanga, Roberto. 2018. «Critical trends of citizen participation in policymaking. Insights from Portugal». In *Changing Societies: Legacies and Challenges*. Vol. 2. *Citizenship in Crisis*, orgs. Marina Costa Lobo, Filipe Carreira da Silva e José Pedro Zúquete. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 295-318.
- Falanga, Roberto. 2020. «Formulating the success of participation in urban regeneration: insights from Lisbon». *Urban Research and Practice*, 13, n.º 5: 477-499.
- Falanga, Roberto. 2023a. «Democracia deliberativa em Portugal: aprendendo com a 1.ª edição do Conselho de Cidadãos de Lisboa». In *Democracia em Portugal 2022 – Caderno do Observatório da Qualidade da Democracia*, orgs. Marcelo Carmelo *et al.*, 89-104. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Falanga, Roberto. 2023b. «Scaling participatory budgets. Pitfalls and potentialities from multiple scales in Portugal». *Local Development and Society*, 1-17.
- Falanga, Roberto, e Lígia Luchmann. 2020. «Participatory budgets in Brazil and Portugal: comparing patterns of dissemination». *Policy Studies*, 41, n.º 6: 603-622.
- Fernandes-Jesus, Maria, Anabela Carvalho, Lúcia Fernandes, e Sofia Bento. 2017. «Community engagement in the transition movement: views and practices in Portuguese initiatives». *Local Environment*, 22, n.º 12: 1546-1562.
- Ferrão, João. 2010. «Governança e ordenamento do território. Reflexões para uma governança territorial eficiente, justa e democrática». *Prospectiva e Planeamento*, 17: 129-139.
- Ferrão, João. 2011. *O Ordenamento do Território como Política Pública*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian
- Fishman, Robert M. 2011. «Democratic practice after the revolution: the case of Portugal and beyond». *Politics & Society*, 39, n.º 2: 233-267.
- Fung, Archon, e Erik Olin Wright. 2001. «Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance». *Politics & Society*, 29, n.º 1: 5-41.
- Gastil, John, e Erik Olin Wright. 2018. «Legislature by lot: envisioning sortition within a bicameral system». *Politics & Society*, 46, n.º 3: 303-330.
- Huntington, Samuel. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Inglehart, Ronald, e Gabriela Catterberg. 2002. «Trends in political action: the developmental trend and the post-honeymoon decline». *International Journal of Comparative Sociology*, 43, n.ºs 3-5: 300-316.
- Lago, Ignacio, e Marina Costa Lobo. 2014. «Partisan turnout bias and district magnitude». *Electoral Studies*, 35: 150-158.
- Lobo, Marina Costa. 2014. *As Atitudes dos Portugueses em Relação aos 40 Anos do 25 de Abril*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Lobo, Marina Costa, Edalina Sanches, e Sofia Serra-Silva. 2018. *A qualidade da democracia em Portugal – resultados das avaliações dos especialistas*. Lisboa: Observatório da Qualidade da Democracia/Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

- Magalhães, Pedro, et al. 2024. *Os Portugueses e o 25 de Abril*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa/Iscte-Instituto Universitário de Lisboa.
- Martins, Rodrigo, e Francisco José Veiga. 2013. «Economic performance and turnout at national and local elections». *Public Choice*, 157, n.ºs 3-4: 429-448.
- Medeiros, Eduardo. 2022. «Urban participatory planning approaches in capital cities: the Lisbon case». *European Planning Studies*, 30, n.º 6: 1144-1161.
- Miraftab, Faranak. 2020. «Insurgency and juxtacity in the age of urban divides». *Urban Forum*, 31: 433-441.
- Moreno, Carlos, Zaheer Allam, Didier Chabaud, Catherine Gall, e Florent Pratlong. 2021. «Introducing the ‘15-minute city’: sustainability, resilience and place identity in future post-pandemic cities». *Smart Cities*, 4, n.º 1: 93-111.
- Mota, José Carlos, et al. 2023. *A Experiência do Processo Participativo: na Segunda Revisão do Plano Diretor Municipal da Maia*. Maia: Câmara Municipal da Maia.
- Pellizzoni, Luigi. 2005. «Cosa significa partecipare». *Rassegna italiana di sociologia*, 3: 479-511.
- Pereira, Gaspar Martins. 2014. «SAAL: um programa de habitação popular no processo revolucionário. História». *Revista da FLUP Porto*, 4.ª série, 4: 13-31.
- Pina-Cabral, João. 1989. *Filhos de Adão, Filhas de Eva. A Visão do Mundo Camponesa do Alto Minho*. Lisboa: Publicações D. Quixote.
- Pinto, António Costa, Luís de Sousa, Pedro Magalhães, e Ekaterina Gorbunova. 2012. «A qualidade da democracia em Portugal: a perspetiva dos cidadãos». *Barómetro da Qualidade da Democracia*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais.
- Pinto, António Costa, Luís de Sousa, e Pedro Magalhães, orgs. 2013. *A Qualidade da Democracia em Portugal: A Visão dos Cidadãos*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Pinto, Pedro Ramos. 2013. *Lisbon Rising: Urban Social Movements in the Portuguese Revolution, 1974-1975*. Manchester: Manchester University Press.
- Pogrebinschi, Thamy. 2023. *Innovating Democracy? The Means and Ends of Citizen Participation in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Portas, Nuno. 1986. «O processo SAAL: entre o Estado e o poder local». *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 18-19-20: 635-644.
- Putnam, Robert D. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Nova Iorque: Simon & Schuster.
- Queirós, Margarida. 2014. «Desarrollo urbano sostenible en la agenda de cohesión territorial europea: política de ciudades Polis XXI, Portugal». *Perspectiva Geográfica*, 18, n.º 2: 303-324.
- Ribeiro, José Duarte. 2021. «Fronteras de identidad popular en las Fiestas de S. Sebastián del Barroso en Portugal». *RIVAR*, 8, n.º 23: 220-238.
- Ruivo, Fernando, e Maria Manuel Leitão Marques. 1982. «Comunidade e antropologia jurídica em Jorge Dias: Vilarinho da Furna e Rio de Onor». *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 10: 41-87.
- Samagaio, António. 2015. «Geografia eleitoral: análise espacial de vinte anos de resultados eleitorais». Tese de doutoramento, Lisboa, Instituto Superior de Estatística e Gestão de Informação da Universidade Nova de Lisboa.

- Sintomer, Yves, Carsten Herzberg, e Anja Röcke. 2008. «Participatory budgeting in Europe: potentials and challenges». *International Journal of Urban and Regional Research*, 32, n.º 1: 164-178.
- Skulska, Iryna, Renata Pacheco, Maria Conceição Colaço, Ana Catarina Sequeira, Francisco C. Rego, e Vanda Acácio. 2023. «Gestão das áreas florestais comunitárias/baldios em Portugal». *Silva Lusitana*, 31, n.º 1: 57-80.
- Smith, Graham. 2009. *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge University Press.
- Sobral, José Manuel. 2007. «O outro aqui tão próximo: Jorge Dias e a redescoberta de Portugal pela antropologia portuguesa (anos 70-80 do século XX)». *Revista de História das Ideias*, 28: 479-526.
- Søholt, Susanne, Marit Ekne Ruud, e Einar Braathen. 2012. «A question of social sustainability: urban interventions in critical neighbourhoods in Portugal and Norway». *Urban Research & Practice*, 5, n.º 2: 256-272.
- Theocharis, Yannis, e Jan W. van Deth. W. 2018. «The continuous expansion of citizen participation: a new taxonomy». *European Political Science Review*, 10, n.º 1: 139-163.
- Torcal, Mariano, e Pedro Magalhães. 2009. «Political culture in Southern Europe: searching for exceptionalism, disponível em: <http://pmdccm.googlepages.com/PoliticalCultureinSouthernEuropemarc.pdf>.
- Tulumello, Simone, et al. 2023. *A Caravana pelo Direito à Habitação: da Mobilização à Construção de Um Movimento*. Lisboa: Outro Modo – Cooperativa Cultural.
- Valente, Rafael., et al. 2023. «A participação pública nos planos diretores municipais de 3.ª geração em Portugal: entre a oportunidade e a formalidade». *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, 64, 165-180.
- Verba, Sidney, Kay Lehman Schlozman, e Henry E. Brady. 1995. *Voice and Equality: Civic Volunteerism in American Politics*. Cambridge: Harvard University Press.
- Warren, E. Mark. 2009. «Governance-driven democratization». *Critical Policy Studies*, 3, n.º 1: 3-13.