

Participação pública institucional: a democracia segue dentro de
momentos.

Uma perspectiva crítica dos orçamentos participativos.

Margarida Tavares Peralta Couto dos Santos

Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de
Doutor em Psicologia

Orientadora:

Dr.^a Susana Alexandra Alfama Blanda Batel, Investigadora Integrada,
Instituto Universitário de Lisboa

Co-orientadora:

Prof.^a Dr.^a Maria Eduarda Barroso Gonçalves, Professora Catedrática,
Instituto Universitário de Lisboa

Dezembro, 2018

Uma perspectiva crítica dos orçamentos participativos



Escola de Ciências Sociais e Humanas
Departamento de Psicologia Social e das Organizações

Participação pública institucional: a democracia segue dentro de
momentos.

Uma perspectiva crítica dos orçamentos participativos.

Margarida Tavares Peralta Couto dos Santos

Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de
Doutor em Psicologia

Júri:

Doutora Isabel Menezes Figueiredo, Professora Catedrática, Faculdade de Psicologia e
de Ciências da Educação da Universidade do Porto

Doutor Roberto Falanga, Investigador Integrado, Instituto de Ciências Sociais da
Universidade de Lisboa

Doutora Maria da Conceição Nogueira, Professora Associada, Faculdade de Psicologia
e de Ciências da Educação da Universidade do Porto

Doutora Susana Batel, Investigadora Integrada,
Instituto Universitário de Lisboa

Doutora Maria Eduarda Gonçalves, Professora Catedrática, Instituto Universitário de
Lisboa

Doutor Diniz Lopes, Professor Auxiliar,
Instituto Universitário de Lisboa

Dezembro, 2018

O presente trabalho foi financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia
(referência SFRH/BD/80769/2011).



Uma perspectiva crítica dos orçamentos participativos

Ao Joaquim.

Uma perspectiva crítica dos orçamentos participativos

Agradecimentos

Gostaria de começar por agradecer à minha orientadora, a Dr.^a Susana Batel. Antes de mais, por me ter apanhado a meio do percurso, e ter tido a capacidade de me fazer voltar a entusiasmar pelo tema da tese, pelo trabalho a desenvolver, e assim acreditar que este percurso valia a pena. Agradeço também a delicada assertividade com que fomos discutindo ao longo destes anos estes assuntos, e por me ter ensinado a olhar para a ciência, e a Psicologia Social com outras lentes, bem mais interessantes.

Agradeço também ao ISCTE, à instituição que me acompanha há tantos anos, e na qual tenho aprendido tanto, dentro e fora dos estudos. Aqui faz-me sentido agradecer em especial à minha co-orientadora, a Prof. Dr.^a Maria Eduarda Gonçalves, que acompanhei noutros percursos além da tese, e que tem vindo a contribuir para a minha certeza de que vale sempre a pena pensar criticamente o mundo que nos rodeia.

Cabe-me também agradecer ao Prof. João Oliveira, por ter aceite ser meu relator ao longo deste período, mas também pelo abanão que me deu quando fui sua aluna. Ainda à Linha de Investigação sobre Género, Sexualidades e Interseccionalidades, pelos comentários certos num momento importante. Assim como ao Grupo de Investigação Psychange, pela discussão igualmente oportuna.

Não posso deixar de agradecer aos responsáveis do processo de orçamento participativo das Câmaras Municipais de Palmela, Cascais e Torres Vedras, em particular, ao António Mestre, à Isabel Xavier e ao Nuno Patrício, pela inexcusável disponibilidade. Agradeço também às cidadãs e cidadãos que tão amavelmente me concederam o seu tempo de forma tão inesperada.

Um agradecimento especial às minha colegas e amigas Cláudia, Cláudia e Susana por terem construído comigo, no meio de tanta coisa a acontecer, amizades que não tenciono esquecer.

Finalmente um agradecimento aos meus pais, por tudo. E aos meus amig@s que estão comigo todos os dias. Um agradecimento especial ao Frederico, por ter sido sempre inexcusável ao longo destes anos. Obrigada!

*Todos os dias os ministros dizem ao povo
Como é difícil governar. Sem os ministros
O trigo cresceria para baixo em vez de crescer para cima.
Nem um pedaço de carvão sairia das minas
Se o chanceler não fosse tão inteligente. Sem o ministro da Propaganda
Mais nenhuma mulher poderia ficar grávida. Sem o ministro da Guerra
Nunca mais haveria guerra. E atrever-se ia a nascer o sol
Sem a autorização do Führer?
Não é nada provável e se o fosse
Ele nasceria por certo fora do lugar.
E também difícil, ao que nos é dito,
Dirigir uma fábrica. Sem o patrão
As paredes cairiam e as máquinas encher-se-iam de ferrugem.
Se algures fizessem um arado
Ele nunca chegaria ao campo sem
As palavras avisadas do industrial aos camponeses: quem,
De outro modo, poderia falar-lhes na existência de arados? E que
Seria da propriedade rural sem o proprietário rural?
Não há dúvida nenhuma que se semearia centeio onde já havia batatas.
Se governar fosse fácil
Não havia necessidade de espíritos tão esclarecidos como o do Führer.
Se o operário soubesse usar a sua máquina
E se o camponês soubesse distinguir um campo de uma forma para tortas
Não haveria necessidade de patrões nem de proprietários.
E só porque toda a gente é tão estúpida
Que há necessidade de alguns tão inteligentes.
Ou será que
Governar só é assim tão difícil porque a exploração e a mentira
São coisas que custam a aprender?*

Dificuldade de Governar, Bertolt Brecht

Resumo

Os processos de participação pública institucional estão hoje razoavelmente disseminados, em particular, pelas democracias ditas ocidentais/Norte Global. No entanto, estes processos, parecem não constituir exercícios de verdadeira participação. Neste trabalho, olhamos para esta realidade através de três estudos empíricos. A Psicologia Social tem vindo a estudar os processos participativos, no entanto, grande parte dos autores destes trabalhos adopta, maioritariamente, uma abordagem sócio-cognitivista sobre os processos de participação. Por outro lado, a maior parte destes estudos tendem a analisar a participação dos indivíduos em quadros de acção colectiva, negligenciando, por exemplo, a participação institucional na tomada de decisão. Para colmatar esta ausência nos estudos da Psicologia Social, nesta tese, partimos da análise de um estudo de caso de participação institucional, o orçamento participativo em três municípios portugueses. Ao longo dos três estudos procurámos analisar dimensões raramente discutidas no campo da Psicologia Social. No primeiro estudo, com base numa análise por observação, procuramos evidenciar de que forma a comunicação e relação entre os sistemas técnico-políticos e os cidadãos reflecte e enforma as relações de poder entre os diferentes actores; os segundo e terceiro estudos foram desenvolvidos com base em entrevistas, sendo que no primeiro procurámos perceber em que medida as recentes transformações sócio-políticas nas sociedades do Norte Global tiveram impacto nas ideias e práticas dos sistemas técnico-políticos e cidadãos e, no último estudo, de que forma propostas teóricas oriundas de várias ciências sociais sobre participação de democracia se reflectem (ou não) nos imaginários dos sistemas técnico-políticos e cidadãos.

Palavras-chave: participação pública institucional, contexto sócio-político, orçamento participativo, democracia

Códigos de classificação (*American Psychological Association*):

2900 Processos Sociais & Questões Sociais

2960 Processo Políticos e Questões Políticas

3000 Psicologia Social

3020 Processos grupais e interpessoais

Abstract

Nowadays the institutional public participation processes are widespread by the so-called Western/Global North democracies. However, these processes do not seem to be exercises of true participation. In this work, we look at this reality through three empirical studies. Social Psychology has been studying participatory processes, however, most of the authors mainly adopt a socio-cognitive approach regarding the study of participatory processes. Besides, most of these studies tend to analyse public participation in collective action neglecting other ways of public participation. To fill this gap in the studies of Social Psychology, in this thesis, we start from the analysis of a case study of an institutional public participation process, the participatory budgeting in three Portuguese municipalities. Throughout the three studies we have tried to analyse dimensions rarely discussed in the field of Social Psychology. In the first study, based on an observation analysis, we show how the communication and relationship between expert-political systems and citizens reflects and shapes the power relations between these different actors; the second and third studies were developed based on interviews, in which we sought to understand the extent to which the recent socio-political transformations in Global North societies have an impact on the ideas and practices of the expert-political and citizen systems and also how recent theoretical proposals on participation and democracy, from different social sciences, are reflected (or not) in the imaginaries of expert-political systems and citizens.

Keywords: institutional public participation, participatory budgeting, socio-political context, democracy

Classification codes (*American Psychological Association*):

2900 Social Processes & Social Issues

2960 Political Processes & Political Issues

3000 Social Psychology

3020 Group & Interpersonal Processes

Índice

Capítulo 1 – Introdução Geral.....	1
1. Introdução.....	3
2. A Psicologia Social e a acção colectiva.....	4
3. Participação pública institucional.....	6
4. Democracia e participação: novas propostas teóricas.....	8
5. Estudo de caso: o orçamento participativo nos municípios de Palmela, Cascais e Torres Vedras.....	12
6. Referências.....	16
Capítulo 2 – Participar está na moda: uma abordagem psicossocial dos orçamentos participativos.....	26
1. Resumo.....	28
2. Introdução.....	29
a. Psicologia social e ambiental e a participação institucional.....	30
b. Novas perspectivas no estudo da participação – outras ciências sociais.....	31
3. Contexto, procedimento e participantes.....	33
a. Contexto: O orçamento participativo em Portugal.....	33
b. Estudos de caso e procedimento.....	34
4. Análise e discussão.....	36
a. Palmela.....	37
b. Cascais.....	38
c. Torres Vedras.....	41
5. Conclusões.....	44
6. Referências.....	46
Capítulo 3 – Participatory budgeting in the age of post-politics: Examining the discourses of citizens and representatives of expert-political systems in three municipalities in Portugal.....	52

1. Abstract.....	53
2. Introduction.....	54
a. Public participation, populism and the post-political.....	54
3. Context and Method.....	59
4. Analyses.....	60
a. What is participation? Corroborating old results.....	60
b. What is participation? Old practices in new (dis)guises.	62
c. Some counter-narratives.....	65
5. Conclusion and Discussion.....	66
6. References.....	69
7. Appendix.....	74

Capítulo 4 – O que é participar nas democracias actuais – explorando os imaginários dos sistemas técnico-políticos e do público em Portugal.....78

1. Resumo.....	79
2. Introdução.....	80
a. O que é, e o que deveria ser, participar?.....	81
b. Participação pública e democracia: novas possibilidades.....	84
c. Imaginários de participação em democracia em Portugal.....	89
3. Análises.....	90
a. Verdadeira participação como «legalismo».....	91
b. Verdadeira participação como «materialização».....	93
c. Verdadeira participação como «comodificação».....	94
d. Verdadeira participação como «consensualização».....	95
4. Discussão e conclusões.....	97
5. Referências.....	102

Capítulo 5 – Discussão Geral.....111

1. Discussão geral.....	113
2. Principais conclusões dos três estudos empíricos.....	114
3. Em jeito de conclusão final.....	120

4. Referências.....	123
Anexos.....	129
Anexo A - Grelha de observação das sessões públicas de participação.....	132
Anexo B - Guião da entrevista aos técnicos e eleitos políticos.....	139
Anexo C - Guião da entrevista aos cidadãos e cidadãs.....	144

Capítulo 1

Introdução Geral

1. Introdução

No século XX a democracia foi adoptada como o sistema padrão de organização das sociedades na chamada modernidade ocidental. Rousseau defendia que a participação individual de cada cidadão na tomada de decisão política era essencial, pois na sua perspectiva os cidadãos tornavam-se cidadãos públicos através da participação (Rousseau, 1968, [1762]). Esta ideia marca de forma determinante o ideal de democracia que caracteriza a segunda metade do século XX. Não é por acaso que Portugal, no texto da Constituição da República Portuguesa de 1976, e que perdura até hoje, no seu artigo 2.º, refere-se à República Portuguesa como um Estado de direito democrático que visa “a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa.”.

As sociedades das democracias ocidentais, ou do chamado Norte Global, têm sido proíficas na produção de reflexão teórica sobre os sistemas democráticos, e as suas sucessivas crises (Santos, 2002). O afastamento dos cidadãos da vida política, visível, por exemplo, no aumento galopante da taxa de abstenção em sucessivos actos eleitorais (Gianolla, 2017; Mouffe, 2018) tem desencadeado, junto de cientistas sociais das mais diversas áreas, mas também junto de actores sociais relevantes no panorama sociopolítico, uma profunda preocupação com o futuro dos regimes democráticos liberais. Nestas sociedades, o contexto do pós-II guerra mundial foi fortemente marcado pelo surgimento de várias movimentações sociais. Do ponto de vista das instituições políticas, a segunda metade do século XX até ao seu final corresponde a um período atribulado, com a convivência de novos e velhos paradigmas políticos, em particular no contexto europeu. Por um lado, a queda dos regimes ditatoriais e a instauração de regimes democráticos, eleitos pelos povos, constitui um alento para muitas populações, até então desprovidas de direitos e liberdades, e muito empobrecidas pelos anteriores regimes (no caso português, a pobreza no final do Estado Novo, era muito elevada, Silva, 1982). Por outro, é também o período de crescimento da União Europeia, bem como, já no princípio deste século, da instituição da moeda única. Se é certo que estas sucessivas alterações nos sistemas democráticos ocidentais, em particular, as mudanças políticas e institucionais no continente europeu, trouxeram um certo apaziguamento social pós-queda das ditaduras, pós-movimentos sociais, é também verdade que vêm introduzir uma enorme burocratização dos aparelhos de Estado. A necessidade de dar resposta a um conjunto de novas solicitações, oriundas destas recentes entidades supranacionais, vem,

aparentemente, legitimar da parte dos representantes dos sistemas técnico-políticos, uma postura cada vez mais tecnocrática e gestonária na forma de governar, distante dos povos e dos seus anseios (Blühdorn 2013; Mendes, 2005). O século XXI inicia-se, portanto, com regimes democráticos bem estabelecidos, máquinas partidárias bem oleadas, mas elevadas taxas de abstenção eleitoral e enorme distanciamento dos cidadãos face às instituições democráticas, causas de progressiva insatisfação e contestação de determinados sectores sociais (Amelung e Baumgarten, 2017; Baumgarten e Amelung, 2017). Num contexto de direitos adquiridos, em áreas como o trabalho, a saúde e a educação, foi surgindo um conjunto de reivindicações trazidas por novos movimentos sociais, essencialmente, em torno de valores pós-materialistas, como ambiente, identidades políticas e sexuais (Inglehart, 1995), a par de novas acções de mobilização colectiva (Touraine, 2004). Desde então, vários estudos nas ciências sociais têm vindo a analisar a participação dos cidadãos em acções colectivas, nomeadamente de protesto, e os factores que lhe estão associados (McAdam, McCarthy, Zald e Zald, 1996; Klandermans, 1997).

2. A Psicologia Social e a acção colectiva

As formas de acção colectiva e os movimentos sociais são objecto de análise preferencial das ciências sociais, sobretudo, a partir dos anos 60 do século passado (Nunes, 2007). Por seu turno, a Psicologia Social tem procurado, ao longo das últimas décadas, explicações para o envolvimento das pessoas em acções de protesto (Klandermans, 1997; van Stekelenburg e Klandermans, 2007). Alguns exemplos são as teorias relacionadas com a justiça percebida ou privação relativa (Runciman, 1966; Tyler & Smith, 1998); com a percepção de eficácia e a identidade social (Klandermans, 1997); o papel das emoções (Stürmer & Simon, 2009); o enraizamento social dos indivíduos (Van Stekelenburg & Klandermans, 2010) e a sua relação com o conceito de capital social (Putnam, 1993); o papel da ideologia, ainda que pouco explorado (Van Stekelenburg, Klandermans & Van Dijk, 2009) ou a teoria da justificação do sistema (Jost e Banaji, 1994). Tem havido, de facto, por parte dos estudos da Psicologia Social uma preocupação em analisar diferentes dimensões que possam influenciar a motivação do indivíduo a participar. De acordo com alguns autores, estes estudos pecam por adoptar modelos maioritariamente individualistas, e uma metodologia de análise maioritariamente quantitativa, para explicar estes fenómenos (Batel & Castro, 2015; Elcheroth, Doise, &

Reicher, 2011; Nelson & Prillettensky, 2005). Embora alguns autores reconheçam a importância do contexto social, assim como de factores ideológicos, ao estudar a participação dos indivíduos em formas de acção colectiva, fazem-no de uma perspectiva quase *aritmética*, no sentido em que interpretam estas dinâmicas de envolvimento colectivo, partindo da soma analítica dos diferentes factores, como se estes fossem estanques e imunes ao ambiente sociopolítico, na expectativa de um resultado final concreto (para uma discussão, ver Batel & Castro, 2015).

A exclusiva utilização de metodologia quantitativa, como tantas vezes se verifica nos estudos da Psicologia Social sobre movimentos sociais (ver, por exemplo, os estudos de Klandermans, 2014; van Stekelenburg, Klandermans e van Dijk, 2009), nomeadamente a aplicação de escalas para apurar a presença/ausência de factores em cada um dos indivíduos que participam nestes movimentos, tendem a tornar estes estudos rapidamente obsoletos. Por outro lado, embora uma abordagem individualista, nomeadamente, nas políticas públicas locais, seja maioritária nesta área de pesquisa, alguns estudos mais recentes vêm demonstrando em que medida a persistência de um foco analítico nos indivíduos pode limitar a mudança social efectiva que se pretende (Barr & Prillwitz, 2014). Neste contexto, uma alteração na trajectória de investigação, nomeadamente, no âmbito da Psicologia Social da acção colectiva, deverá incidir sobre uma abordagem mais crítica do ponto de vista analítico. Em concreto, devemos olhar para as dimensões e os factores tradicionalmente estudados por esta literatura, não como realidades estanques, prontas a ser accionadas automaticamente pelos indivíduos, mas antes como construções sociais, susceptíveis de serem reinventadas durante os próprios movimentos de acção colectiva (Batel & Castro, 2015; Elcheroth, Doise, & Reicher, 2011). O objectivo de contribuir para uma abordagem mais ecológica e crítica das práticas participativas das cidadãs e dos cidadãos, no sentido de discutir factores relacionados com o contexto e o seu impacto na co-construção dos tipos de participação, o papel da ideologia e das relações de poder (Adams, 2014; Nelson & Prillettensky, 2005), e ainda uma discussão à luz das propostas teóricas de outras ciências sociais, é um dos objectivos deste trabalho. Os estudos que apresentamos nos Capítulos 2, 3 e 4 pretendem ser, no seu conjunto, um contributo no sentido dessa ecologia, na medida em que procuram também evidenciar a complexidade das relações sociais, os processos de tomada de decisão e as estruturas económicas e políticas em que as mesmas existem, se manifestam e se contestam (Barr & Prillwitz, 2014).

3. Participação pública institucional

O estudo da participação, no âmbito da Psicologia Social, conforme já referimos, tem sido marcado essencialmente por esta abordagem da participação como acção colectiva, cujo objecto de estudo reside essencialmente na participação em movimentos sociais e organizações políticas colectivas (Jost, Banaji e Nosek, 2004; Klandermans, 1997; van Zomeren et al., 2008). Esta abordagem tem sido também a que melhor corresponde aos modelos de análise individualistas e positivistas maioritariamente presentes nos estudos da Psicologia Social sobre participação (Batel et al., 2016; Elcheroth, Doise, & Reicher, 2011). Por seu turno, os processos participativos ditos institucionais são promovidos “por convite” das instituições, dos representantes dos sistemas técnico-políticos e de outros tradicionais decisores (Cuppen, 2018; Ibarra, 2007). Existem, no entanto, poucas análises sobre processos de participação pública em arranjos institucionais e sobre a relação entre os cidadãos e os representantes dos sistemas técnico-políticos envolvidos, bem como, por maioria de razão, sobre de que forma estes são afectados pelo conjunto de alterações que os sistemas democráticos e os modelos sociopolíticos e económicos vigentes, foram sofrendo ao longo dos últimos anos (Blüdhorn 2013; Swyngedouw 2011, 2015). Neste trabalho, em particular no estudo apresentado no Capítulo 3, procurámos discutir um caso particular de participação pública institucional, à luz, precisamente, destas recentes transformações sociopolíticas.

Este contexto de profundas alterações dos sistemas democráticos¹ constitui, também, uma resposta, por parte das lideranças dos próprios sistemas às sucessivas crises das democracias liberais. A tentativa de acomodar algumas das aspirações dos movimentos de contestação, em particular, reivindicações de pendor pós-materialista, como de aprofundamento da democracia (Matos, 2016), também no sentido de mitigar os efeitos nefastos da fraca legitimidade eleitoral dos seus representantes, conduziu ao surgimento de novas formas de aproximação aos cidadãos/eleitores, em particular, novas ferramentas governativas, alheias ao tradicional arranjo institucional democrático. Por outro lado, e também em resposta às reivindicações de participação democrática dos cidadãos, é também neste período que assistimos a um aprofundamento do

¹ Algumas destas alterações sociopolíticas dizem respeito ao declínio do sistema democrático e da representação política e crescimento dos populismos de direita; à faceta neoliberal do capitalismo; a sociedades progressivamente sem Estado Social; a novas ferramentas governativas; às políticas da 3.ª via, como a Big Society ou outras de cariz localista (Blüdhorn 2013; Moir & Leyshon 2013; Mouffe 2013; Swyngedouw 2011).

reconhecimento formal da importância do envolvimento dos cidadãos na tomada de decisão, sob a forma de tratados e outros enquadramentos legais (Knudsen et al., 2015). Assim, existe hoje uma razoável produção legislativa, particularmente no plano internacional (Agenda 21, Convenção de Aarhus, Tratado de Aalborg) que tem contribuído para a afirmação da participação do público como parte integrante dos direitos dos cidadãos e como imprescindível para a sustentabilidade da vida em sociedade e em equilíbrio com a natureza (Castro e Batel, 2008). Assistimos, de facto, a uma tendência global no sentido de incorporar o envolvimento do público na tomada de decisão, como elemento determinante na melhoria da qualidade das decisões e na obtenção de melhores resultados, em particular no que diz respeito à concepção e implementação das políticas públicas (Barnes, Newman & Sullivan, 2007; Jasanoff, 2003; Marres, 2007; Rowe e Frewer, 2005).

O desenho institucional dos processos participativos está intimamente relacionado com a abordagem deliberativa (Healey, 1997) em voga, sobretudo, a partir do segundo milénio. O patrocínio governamental a novos formatos institucionais, porventura substitutos das instituições representativas do Estado, que assentam no consenso e evitam a discórdia (Mouffe, 2013, 2018; Swyngedouw 2011, 2015; Žižek 2002), constituiu um terreno fértil para a hegemonização da abordagem deliberativa na análise dos processos participativos. Inspirada na Teoria da Acção Comunicativa (Habermas, 1984), esta abordagem também preconiza a existência de uma situação ideal de diálogo e negociação, no espaço público, fora da esfera estatal, que visa a transformação das posições das partes envolvidas (Habermas, 1984). A Teoria da Acção Comunicativa de Habermas, aplicada à prática de participação pública na tomada de decisão, parte do princípio de que ambas as partes – públicos e representantes dos sistemas técnico-políticos – estão de boa-fé, em igualdade de circunstâncias e ambos comprometidos com o objectivo de chegar a uma visão partilhada por todos (Habermas, 1984; Coenen, 2008). Estes processos de participação pública surgem, portanto, em contextos de ambiente sociopolítico quase *asséptico*, no sentido em que, do ponto de vista político-ideológico, são processos que procuram activamente excluir as assimetrias de poder inerentes às relações entre os grupos sociais em democracia (Barry e Ellis, 2011; Mouffe, 2013; Swyngedouw, 2010). A conceptualização da esfera pública por Habermas, que a considera politicamente influente porque promove compromissos e constrói consensos (Habermas, 1984; Pløger, 2004), também ignora a assimetria de poder inerente a estes espaços de deliberação pública (Barry e Ellis, 2011; Batel, 2018). Por esse motivo, Nancy Fraser já tinha

apontado a negligência de Habermas para com a assimetria de poder que marca os processos de constituição das esferas públicas contemporâneas, que excluem à partida, por exemplo, minorias étnicas, sociais e as mulheres de participar no debate público (Fraser, 1990). Fraser vai mais longe, ao referir-se à concepção burguesa de Habermas da esfera pública e de como esta constitui um impedimento formal à paridade participativa, sobretudo, em relação à participação das mulheres. De resto, também sobre a sociedade portuguesa em particular, José Gil faz crítica semelhante quando, ao referir-se à existência de uma esfera pública em Portugal, nos diz que “não há espaço público porque está nas mãos de umas quantas pessoas cujo discurso não faz mais do que alimentar a inércia e o fechamento sobre si próprios da estrutura de relações de força que elas representam. Os lugares, tempos, dispositivos mediáticos e pessoas formam um pequeno sistema estático que trabalha afanosamente para a sua manutenção.” (2004, 26).

São contextos e tempos pós-políticos, em que a governação se transforma num acto de gestão, despida das suas funções essencialmente democratizadoras, e assume o papel de conciliação entre as forças sociais, naturalmente em disputa, e o próprio Estado (Swyngedouw, 2011). O paradigma colaborativo/deliberativo (Healey, 1997), que caracteriza o contexto sociopolítico no qual são promovidos os processos de participação do tipo institucional, tende, de facto, a ignorar a forma como o poder dos mais fortes sobre os mais fracos é, necessariamente, exercido, ainda que sob o véu de democracia e participação (Barry e Ellis, 2011). Esta tem sido uma crítica presente em vários estudos feitos à abordagem deliberativa dos processos participativos, que tem conduzido ao questionamento da sua legitimidade, bem como dos seus limites e constrangimentos (Rowe e Watermeyer, 2018). Também, estudos de áreas como os estudos sociais da ciência e tecnologia e as ciências políticas (Barnett et al., 2012; Mouffe, 2013), têm reflectido sobre em que medida, nestes processos de participação institucional, prevalece uma resistência à participação por parte dos representantes dos sistemas técnico-políticos, dada a sua concepção tokenista de participação (Arnstein, 1969).

4. Democracia e participação: novas propostas teóricas

Estes novos formatos institucionais de exercício da democracia, aparentemente pouco democráticos afinal, dada a inexistência de escrutínio público sobre muitas das suas dimensões, surgem, no entanto, como aparentemente ricos em processos participativos e impulsionadores de uma certa cidadania. Os estudos sobre estes processos

participativos, nestas *novas democracias*, têm permanecido, como já referimos, na esfera das abordagens deliberativas. Do nosso ponto de vista, é necessário enveredar por outro tipo de propostas teóricas, cuja compreensão dos processos participativos em quadros institucionais permita a inclusão de perspectivas mais críticas do funcionamento dos sistemas democráticos em que esses processos vigoram. Concretamente, consideramos que a análise dos processos participativos institucionais não pode continuar a negligenciar factores contextuais, estruturais e ideológicos (Batel et al., 2016; Howarth et al., 2014), nomeadamente, a inerente disputa de poder que emerge nas relações entre grupos sociais, com diferentes poderes, na sociedade (Adams, 2014; Elcheroth, Doise, & Reicher, 2011). Este argumento choca, necessariamente, com a concepção conciliadora que vigora nas análises ancoradas no paradigma teórico deliberativo.

Neste trabalho procurámos, assim, ancorar os nossos estudos numa perspectiva epistemológica alternativa à convencionalmente utilizada nos estudos da Psicologia Social, que rejeite a tendência tradicional, “que considera os processos psicossociais como categorias fixas nos cérebros dos sujeitos” (Traverso-Yépez, 1999, 55). Tal como já referimos, a metodologia e análise essencialmente positivistas/cognitivistas frequentemente presentes nos estudos desta disciplina (Batel, 2018; Nogueira, 2008), não nos parecem totalmente capazes de responder às transformações sociopolíticas decorridas nas democracias ocidentais, nem tão pouco de interpretar em que medida estas afectam, e são afectadas, por estes novos formatos institucionais de participação pública, para além de não abrirem espaço aos contributos de outras áreas de investigação. É certo que alguns autores têm vindo a adoptar abordagens mais críticas nos seus estudos, nomeadamente, em áreas como o envolvimento dos públicos em questões ambientais (Batel e Castro, 2015; Devine-Wright, 2009; Ellis, Barry, & Robinson, 2007; Futak-Campbell & Haggett, 2011). Permanecem maioritários, no entanto, estudos sobre os processos de envolvimento dos públicos, que se demitem de uma análise mais crítica e contra-hegemónica, contribuindo, não para incrementar o pendor democrático destes processos, invocando, por exemplo, a necessidade de maior paridade ao nível dos interesses dos diferentes intervenientes, mas antes para os aperfeiçoar, no sentido de suprimir o potencial de oposição (Batel, 2018). Do ponto de vista institucional, esta mesma leitura repete-se, nomeadamente, quando grupos de peritos compreendem os mecanismos de consulta pública, não como mecanismos de debate e potencial inflexão no planeamento, mas como meros procedimentos burocráticos, incapazes de fazer recuar decisões tomadas por eles (Ferreiro, Gonçalves e Costa, 2013; Mendes, 2005).

São necessárias, portanto, outras metodologias de recolha e análise de dados que permitam o estudo mais global dos processos de participação, nomeadamente, do tipo institucional. A adopção de abordagens mais críticas (Chilvers e Longhurst, 2016; Nogueira, 2008) no estudo da participação, parece-nos imprescindível para uma compreensão da participação, não como meio de perpetuação do *status quo* (Ellis, 2004), mas antes como mecanismo de efectiva mudança social. Em lugar de assumir as posições dos públicos, à luz de representações tendencialmente negativas que os grupos de peritos têm destes (Barnett et al., 2012), a investigação deve contribuir para alterar as relações entre cidadãos e representantes dos sistemas técnico-políticos, à semelhança do que vem sendo feito por alguns autores (Devine-Wright, 2009; Ferreira, Gonçalves e Costa, 2013). Mesmo em desenhos institucionais, os processos participativos devem ser capazes de “incorporar formas mais espontâneas e leigas de participação, com um carácter vinculativo e não meramente simbólico e legitimador do *status quo*” (Nunes et al., 2018, p. 183).

De uma maneira geral, a Psicologia Social, ao adoptar modelos de análise maioritariamente positivista/cognitiva (Batel & Castro, 2015; Nogueira, 2008), não parece capaz de compreender os processos de participação nas suas dimensões mais estruturais, nomeadamente, no que às relações de poder, e seus efeitos, diz respeito (Elcheroth, Doise & Reicher, 2011). Os três estudos empíricos que realizámos no âmbito desta tese procuram contribuir para uma nova epistemologia sobre participação pública, em particular, nos estudos da Psicologia Social, no sentido em que procuram uma reflexão sobre dimensões tendencialmente mais ausentes nesta disciplina, como sejam questões relacionadas com o contexto sócio-político, e os seus efeitos nos discursos e práticas de participação. Ou seja, interessa-nos compreender que factores de contexto e de relação podem estar na origem deste aparente paradoxo: sistemas técnico-políticos apostados em processos de participação pública que, por sua vez, não parecem constituir processos verdadeiramente participados (no sentido que lhe é atribuído por Arnstein, 1969). Nesse sentido, em lugar de analisarmos a participação no quadro de acções colectivas, procurámos explorar a participação pública em processos de tomada de decisão, particularmente, a participação pública do tipo institucional, partindo da análise de um estudo de caso específico, alargando o campo de pesquisa da Psicologia Social a outras formas de participação, menos frequentes nas análises desta disciplina. Optámos, portanto, por estudar um processo paradigmático da participação pública institucional, o orçamento participativo, que constitui o estudo de caso da presente tese, cuja caracterização fazemos na secção seguinte.

Como já referimos, os três estudos adoptam uma abordagem metodológica e teórica mais crítica do que a tradicionalmente presente nos estudos da Psicologia Social (Batel & Adams, 2016; Burr, 1995; Nogueira, 2008), no sentido em que propomos um olhar que tenha em atenção “a natureza da sociedade como uma totalidade histórica, e não um agregado de determinantes mecânicos ou funções abstractas” (Nogueira, 2008, 237), incorporando na nossa análise dimensões estruturais, contextuais e relacionais. Tal traduz-se na análise, tendo sempre como ponto focal o orçamento participativo em Portugal, de como a comunicação e relação entre os sistemas técnico-políticos e os cidadãos reflecte e enforma as relações (de poder) entre eles (Capítulo 2); na análise de como as recentes transformações sócio-económicas e políticas nas sociedades do Norte Global tiveram impacto nas ideias e práticas em torno da participação/orçamento participativo dos sistemas técnico-políticos e cidadãos (Capítulo 3); e ainda, na análise de como as propostas teóricas de várias ciências sociais mais recentes sobre o que é, não é, e deveria ser participação se reflectem (ou não) nos imaginários dos sistemas técnico-políticos e cidadãos (Capítulo 4).

No âmbito do estudo de caso do orçamento participativo, fomos estudar uma fase particular da sua operacionalização, que são as sessões públicas de participação. Partindo de uma análise etnográfica por observação destas sessões, o primeiro estudo, descrito ao longo do Capítulo 2, procurou, portanto, discutir a relação contextual e a comunicação entre representantes dos sistemas técnico-políticos e os cidadãos. No sentido de perceber se existiriam diferenças no tipo de participação local, procurámos analisar dimensões relativas à organização sócio-espacial das sessões de participação, e também à forma como os diferentes actores sociais interagem entre si, procurando analisar em que medida estes factores afectariam, ou seriam afectados, pelo tipo de participação local.

Atendendo a que o orçamento participativo se constitui como um processo de participação institucional, impulsionado pelos representantes dos sistemas técnico-políticos, e também por ser uma ferramenta de apoio à governação, procurámos igualmente perceber em que medida algumas das transformações sócio-políticas mais relevantes dos últimos anos, teria impacto nestes processos participativos. No campo da Psicologia Social, dado o recurso a uma abordagem tendencialmente individualista nos estudos da participação, uma análise de maior amplitude sobre os sistemas de governação e o modelo de desenvolvimento socioeconómico vigente tem vindo a ser negligenciada. No Capítulo 3 procuramos contribuir para ultrapassar esta limitação dos estudos da disciplina, através da análise temática dos discursos produzidos pelos representantes dos

sistemas técnico-políticos e pelas cidadãs/cidadãos. Em concreto, neste segundo estudo, exploramos em que medida transformações decorrentes do contexto neoliberal vigente (Batel, 2018), como seja o crescimento dos populismos de direita, ou as chamadas políticas da terceira via (Blüdhorn 2013; Moir & Leyshon 2013; Mouffe 2013; Swyngedow 2011) se manifestam, ou contestam, nos discursos dos grupos sociais intervenientes no processo de orçamento participativo. Finalmente, o último estudo, descrito no Capítulo 4, ao partir dos trabalhos de alguns autores sobre os limites da participação em democracia, procurar trazer para o estudo da Psicologia Social sobre participação, um conjunto de propostas teóricas de outras áreas científicas, sobre formas alternativas de intervenção na vida pública. Nesse sentido, fazendo também uma análise temática dos discursos dos representantes dos sistemas técnico-políticos e dos cidadãos, este estudo desenvolve uma análise empírica destas propostas teóricas, com o objectivo de explorar em que medida correspondem aos imaginários destes actores sociais sobre o que é, ou deveria ser, participar em democracia. Algumas destas propostas teóricas dizem respeito à dimensão construtiva do conflito social (Cuppen, 2018; Mouffe, 2005) ou à forma como os objectos, os lugares e as relações que com eles se estabelecem são, muitas vezes, o cerne constitutivo desses conflitos (Barry, 2013; Marres, 2012). Finalmente, no Capítulo 5, apresentamos as principais conclusões, limitações e perspectivas de pesquisa futura que resultaram das análises dos três estudos empíricos.

5. Estudo de caso: o orçamento participativo nos municípios de Palmela, Cascais e Torres Vedras

Em Portugal, a participação pública institucional resume-se, essencialmente, a processos de consulta pública. Estes, em particular na área do ambiente, são de carácter obrigatório, no âmbito dos processos de Avaliação do Impacto Ambiental (Gonçalves, 2002). As consultas públicas são promovidas ao abrigo de legislação que obriga à auscultação dos públicos em projectos que os afectam, sendo do âmbito das competências normais dos governantes, o que poderá explicar o facto de não terem um lugar de destaque no plano mediático. Bem diferente é o caso do processo de orçamento participativo, exemplo paradigmático da participação pública institucional.

O orçamento participativo surge na cidade brasileira de Porto Alegre, em 1989, como ferramenta de combate à pobreza e de redistribuição da riqueza (Abers, 2003; Avritzer, 2003). O orçamento participativo tem sido objecto de uma enorme reflexão

teórica. Desde a experiência de Porto Alegre que houve um enorme entusiasmo, por parte dos teóricos democráticos de todo o mundo, perante o potencial quase revolucionário desta nova ferramenta. Esta surge num contexto histórico, social e cultural muito particular, o Brasil, país no difícil rescaldo de uma ditadura militar, e Porto Alegre, uma cidade que, apesar das circunstâncias políticas, possuía uma componente associativa muito forte (Avritzer, 2003; Fedozzi, 2009). É, aliás, uma reivindicação da União das Associações de Moradores de Porto Alegre, de participar na deliberação sobre o orçamento municipal, que inspira a Frente Popular (coligação formada pelo Partido dos Trabalhadores e pelo Partido Comunista Brasileiro), em 1989, a promover o orçamento participativo de Porto Alegre (Avritzer, 2003). Desde então, as experiências de orçamento participativo têm-se multiplicado um pouco por todo o mundo, com especial relevo para a América do Sul e Central e, a partir da segunda década deste milénio, pela Europa, África e Ásia (Dias et al., 2018). Esta ferramenta governativa é actualmente aplicada de diferentes formas, em diferentes escalas (local, regional e até mesmo nacional), mas, de uma maneira geral, podemos defini-la como um mecanismo de envolver as populações na tomada de decisão sobre as prioridades na alocação dos recursos públicos e na formulação do orçamento público destinado a determinada área geográfica (Lüchmann, 2014; Moir & Leyshon, 2013). De uma maneira geral, do ponto de vista do seu funcionamento, e respeitando as diferenças em termos de desenho institucional, poder efetivo e inclusão de atores, que vão sendo feitas nas diferentes experiências, a literatura tem considerado necessária a co-existência de cinco critérios na implementação de uma prática de orçamento participativo: (1) a vertente orçamental e/ou financeira é discutida de forma pública; o orçamento participativo lida com poucos recursos; (2) o envolvimento público no processo dá-se, tendencialmente, no âmbito municipal; (3) o processo tem momentos repetidos em instâncias, regras e critérios de participação e de escolha de prioridades orçamentais; (4) o processo inclui alguma forma de deliberação pública, no âmbito de encontros específicos ou fóruns; sendo que, a abertura aos cidadãos das reuniões dos corpos administrativos ou políticos não é um Orçamento Participativo; (5) a prestação de contas sobre as decisões adoptadas é essencial (Fedozzi e Martins, 2015; Sintomer, Herzberg & Röcke., 2012).

O orçamento participativo é considerado uma das mais inovadoras experiências democráticas (Alves & Allegretti, 2012; Lüchmann, 2014), sendo reconhecido internacionalmente como uma boa prática (Fedozzi, 2009; UN-Habitat, 2004). É, aliás, por causa do orçamento participativo que municípios, um pouco por todo o mundo, são

hoje candidatos, e vencedores, em diversos concursos que premeiam experiências governativas inovadoras (alguns dos mais destacados são o prémio de Boas Práticas de Participação Cidadã, atribuído pelo Observatório Internacional de Democracia Participativa; prémio de Boas Práticas de Participação, da Rede de Autarquias Participativas; selo de qualidade URBACT, programa europeu de promoção do desenvolvimento urbano sustentável).

Portugal lançou, em 2017, o Orçamento Participativo Portugal, tornando-se pioneiro a nível mundial na implementação de um orçamento participativo a nível nacional, ou seja, um processo destinado especificamente ao Orçamento Geral do Estado. A implementação deste orçamento participativo, em particular, tem permitido ao governo português ser galardoado com diversos prémios, uma vez mais relativos à inovação democrática ou sustentabilidade. Sobre esta variação do orçamento participativo, vale a pena referir que, actualmente, o processo de orçamento participativo existe em múltiplas escalas com diferentes objectivos. Uma vez mais, o caso português revela-se particularmente relevante, já que existem, sob a tutela directa do governo, não só este processo de orçamento participativo nacional, como também, desde 2017, o Orçamento Participativo Jovem, destinado especificamente a um público entre os 14 e os 30 anos de idade e o Orçamento Participativo das Escolas, que abrange estudantes do 3.º ciclo do ensino básico e/ou do ensino secundário de estabelecimentos públicos de ensino (informação divulgadas em diversos websites relacionados com o actual governo de Portugal). Para além destas experiências de âmbito nacional, o orçamento participativo está também presente em centenas de freguesias portuguesas.

Para os objectivos deste trabalho, e no sentido de enquadrar os estudos que apresentamos nos próximos capítulos, é de referir que o presente estudo de caso diz respeito ao processo de orçamento participativo de âmbito municipal, ou seja, aquele que é da responsabilidade técnica e política dos executivos que estão à frente das Câmaras Municipais. O orçamento participativo municipal é, também, aquele que mais se aproxima da ideia original porto-alegrense, que preconizava uma “democracia de proximidade” (Allegretti, Dias & Antunes, 2016). De forma a abranger as diferentes dimensões de análise que nos propusemos abordar, procurámos municípios com diferentes experiências de orçamento participativo. É neste contexto que Palmela nos surge como fundamental na análise, dado ser o concelho com a experiência de orçamento participativo mais antiga, datada de 2002, mas também por ser a única cuja modalidade de orçamento participativo implementada se assume, actualmente, como sendo do tipo

consultivo. Outro concelho cujo processo de orçamento participativo nos pareceu importante estudar foi Cascais, pela popularidade que o orçamento participativo de Cascais foi adquirindo ao longo dos seus oito anos de implementação, em particular dado o número de votos obtidos nos projectos sucessivamente apresentados (de acordo com o website da Câmara Municipal de Cascais, <https://op.cascais.pt/orcamento-participativo/op-2018>, na edição do orçamento participativo de 2018, por exemplo, houve 78.449 votos, sendo que, atendendo às normas de participação desta edição, cada votante tem obrigatoriamente que votar favoravelmente em dois projectos ou, em alternativa, votar contra um). Finalmente, procurámos também um concelho com um processo de orçamento participativo mais recente, optando pelo estudo do orçamento participativo de Torres Vedras, cuja primeira edição foi, precisamente, em 2015. A opção por estes três municípios coincidiu também com o objectivo de estudar processos promovidos em municípios governados por executivos camarários eleitos por diferentes forças políticas do espectro partidário português, e com diversidade sociogeográfica entre si.

6. Referências

- Abers, R. (2003). Interesses e idéias em políticas participativas: reflexões a partir dos comitês de bacia hidrográfica e os orçamentos participativos. *Sociedade e Estado*, 18(1/2), 257-290.
- Adams, M. (2014). Approaching Nature, ‘Sustainability’ and Ecological Crises from a Critical Social Psychological Perspective. *Social and Personality Psychology Compass*, 8/6, 251–262.
- Allegretti, G., Dias, N. & Antunes, S. (2016). Transformar o território promovendo a cidadania: metodologias em evolução nos orçamentos participativos de Lisboa e Cascais. *Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, 14, 143-175.
- Alves, M. & Allegretti, G. (2012). (In) stability, a key element to understand participatory budgeting: discussing Portuguese cases. *Journal of Public Deliberation*, 8(2), article 3.
- Amelung, N. & Baumgarten, B. (2017). The transnational perspective of political participation: linkages and differences between social movement and public participation studies. *Global Society*, 31(1), 3-22.
- Arnstein, S. (1969). The ladder of participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
- Avritzer, L. (2003). Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In B. S. Santos (Org.), *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa* (pp. 561-598). Porto: Afrontamento.
- Barnes, M., Newman, J. & Sullivan, H. (2007). Power, participation and political renewal. *Case studies in public participation*. Bristol: Policy Press.

- Barnett, J., Burningham, K., Walker, G., & Cass, N. (2012). Imagined publics and engagement around renewable energy technologies in the UK. *Public Understanding of Science*, 21, 36–50.
- Barr, S., & Prillwitz, J. (2014). A Smarter Choice? Exploring the Behaviour Change Agenda for Environmentally Sustainable Mobility. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 32(1), 1–19.
- Barry, A. (2013). *Material Politics – Disputes along the Pipeline*. Chichester: Wiley Blackwell.
- Barry, J., & Ellis, G. (2011). Beyond consensus? Agonism, contestation, republicanism and a low carbon future. In Devine-Wright (Ed.), *Renewable Energy and the Public: From NIMBY to participation*, (pp. 29-42). London: Earthscan.
- Batel, S. (2018). A critical discussion of research on the social acceptance of renewable energy generation and associated infrastructures and an agenda for the future. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 20(3), 356-369.
- Batel, S. & Castro, (2015). Collective action and social change: examining the role of representation in the communication between protesters and third-party members. *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 25(3), 249-263.
- Batel, S. & Adams, M. (2016). Ecological crisis, sustainability and social worlds: developing a critical agenda. *Papers on Social Representations*, 25(1), 1.1-1.27.
- Batel, S., Castro, P., Devine-Wright, P., & Howarth, C. (2016). Developing a critical agenda to understand pro-environmental actions: Contributions from social representations and social practices theories. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 7(5), 727–745.
- Baumgarten, B. & Amelung, N. (2017). Public participation and social movement research: connecting perspectives to gain broader, sharper and more innovative

- insights about transnational political participation? *Global Society*, 31(1), 144-155.
- Blüdhorn, I. (2013). The governance of unsustainability: ecology and democracy after the post-democratic turn. *Environmental Politics*, 22(1), 16-36.
- Burr, V. (1995). *Social Constructionism* (2nd Ed.). NY, USA: Routledge.
- Castro, & Batel, S. (2008). Social representation, change and resistance: on the difficulties of generalizing new norms. *Culture & Psychology*, 14(4), 477–499.
- Chilvers, J. & Longhurst, N. (2016). Participation in Transition(s): Reconceiving Public Engagements in Energy Transitions as Co-Produced, Emergent and Diverse. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 18(5), 585-607.
- Coenen, E. (2008). Conclusions. In F. Coenen (Org.), *Public Participation and Better Environmental Decisions The Promise and Limits of Participatory Processes for the Quality of Environmentally Related Decision-making* (pp. 183-207). The Netherlands: Springer.
- Cuppen, (2018). The value of social conflicts. Critiquing invited participation in energy Projects. *Energy Research & Social Science*, 38, 28-32.
- Devine-Wright, (2009). Rethinking NIMBYism: the Role of Place Attachment and Place Identity in Explaining Place-protective Action. *Journal of Community and Applied Social Psychology*, 19(6), 426-441.
- Dias, N., Júlio, S., Martins, V. Sousa, V. & Biel, F. (2018). Participatory Budgeting in Portugal – standing between a hesitatin political will and the impacts on public policies. In N. Dias (Org.) *Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*. (pp. 257-273). Articles.

- Elcheroth, G., Doise, W. & Reicher, S. (2011). On the knowledge of politics and the politics of knowledge: How a social representations approach helps us rethink the subject of political psychology. *Political Psychology*, 32(5), 729–758.
- Ellis, G. (2004). Discourses of objection: towards an understanding of third-party rights in planning. *Environment and Planning*, 36, 1549-1570.
- Ellis, G., Barry, J., & Robinson, C. (2007). Many ways to say 'no', different ways to say 'yes': Applying Q-Methodology to understand public acceptance of wind farm proposals. *Journal of Environmental Planning and Management*, 50(4) (4), 517-551.
- Fedozzi, L. (2009) Cultura política e orçamento participativo. *Cadernos Metr pole*, 11(22), 385-414.
- Fedozzi, L. e Martins, A. (2015). Trajet ria do orçamento participativo de Porto Alegre: representao e elitizao política. *Lua Nova*, 95, 181-224.
- Ferreiro, M. F., Gonçalves, M. E. & Costa, A. (2013). Conflicting values and public decision: the Foz C a case. *Ecological Economics*, 86, 129-135.
- Fraser, N. (1990). Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. *Social Text*, 25/26, 56-80.
- Fut k-Campbell, B, & Haggett, C. (2011). Tilting at windmills? Using discourse analysis to understand the attitude-behaviour gap in renewable energy conflicts. *Mekhanizm Rehuluvannya Ekonomiky*, 1(51), 207–220.
- Gianolla, C. (2017). Democratisation beyond the Crisis of Liberalism, Bringing Civil Society within the State. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, v. 114, 187-206.
- Gil, J. (2004). *Portugal, Hoje: O Medo de Existir*. Rel gio D' gua.

- Gonçalves, M. E. (2002). Implementation of EIA directives in Portugal: how changes in civic culture are challenging political and administrative practice. *Environmental Impact Assessment Review*, 22(3), 249-269.
- Habermas, J. (1984). *Theory of communicative action – volume 1. Reason and rationalization of society*. London: Heinemann
- Healey, P. (1997). *Collaborative planning. Shaping places in fragmented societies*. Basingstoke. UK: Macmillan
- Howarth, C., Andreouli, E. & Kessi, S. (2014). Social representations and the politics of participation. In P. Nesbitt-Larking, C. Kinnvall; T. Capelos & H. Dekker (Org.) *The Palgrave Handbook of Global Political Psychology* (pp. 19-38). Houndmills: Palgrave.
- Ibarra, P. (2007). Participación y poder: de la legitimación al conflicto. In I. Gurrutxaga, & P. Güell (Org.). *Democracia participativa y desarrollo humano* (pp. 37-55).. Madrid: Ed. Dykinson.
- Inglehart, R. (1995). Public support for environmental protection: Objective problems and subjective values in 43 societies. *Political Science and Politics*, 28, 57-71.
- Jasanoff, S. (2003). Technologies of Humility: Citizen Participation in Governing Science. *Minerva*, 41(3), 223-244.
- Jost, J. & Banaji, M. (1994). The role of stereotyping in system-justification and the production of false consciousness. *British Journal of Social Psychology*, 33(1), 1-27.
- Jost, J., Banaji, M. & Nosek, B. (2004). A Decade of System Justification Theory: Accumulated Evidence of Conscious and Unconscious Bolstering of the Status Quo. *Political Psychology*, 25, 881-919.

Klandermans, B. (1997). *The Social Psychology of protest*. Oxford: Blackwell Publishers Ltda.

Klandermans, B. (2014). Identity Politics and Politicized Identities: Identity Processes and the Dynamics of Protest. *Political Psychology*, 35(1), 1-22.

Knudsen, J., Wold, L. C., Aas, O., Haug, J. J. K., Batel, S., Devien-Wright, P., Qvenild, M. & Jacobsen, G. B. (2015). Local perceptions of opportunities for engagement and procedural justice in electricity transmission grid projects in Norway and the UK. *Land Use Policy*, 48, 299-308.

Lüchmann, L. (2014). 25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas. *Política & Sociedade*, 13(28), 167-197.

Marres, N. (2007). The issues deserve more credit: pragmatist contributions to the study of public involvement in controversy. *Social Studies of Science*, 37, 1–22.

Marres, N. (2012). *Material Participation: Technology, The Environment and Everyday Publics*. UK: Palgrave Macmillan

Matos, A. R. (2016), "Eu participo, tu participas... nós protestamos": ações de protesto, democracia e participação em processos de decisão". *O público e o privado*, 27, 119-137.

McAdam, D., McCarthy, J., Zald, M. & Zald, M. (1996). *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*. Cambridge University Press.

Mendes, J. M. (2005). «Só é vencido quem deixa de lutar»: protesto e estado democrático em Portugal". *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 72, 161-185.

Moir, E. & Leyshon, M. (2013) The design of decision-making: participatory budgeting and the production of localism, Local Environment. *The International Journal of Justice and Sustainability*, 18(9), 1002-1023.

- Mouffe, C. (2005). *The Democratic Paradox*. Londres: Verso.
- Mouffe, C. (2013). *Agonistics: Thinking The World Politically*. Nova Iorque: Verso.
- Mouffe, C. (2018). *For a Left Populism*. Londres – Nova Iorque: Verso.
- Nelson, G., & Prillettensky, I. (2005). *Community Psychology: In Pursuit of Liberation and Well-being*. New York: Palgrave MacMillan.
- Nogueira, C. (2008). Análise(s) do Discurso: Diferentes Concepções na Prática de Pesquisa em Psicologia Social. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, 24(2), 235-242.
- Nunes, J. A. (2007). *Governança, Conhecimentos e Participação Pública*. Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra ((Relatório de Agregação em Sociologia).
- Nunes, J. A.; Costa, D., Carvalho, A. & Matos, A. R. (2018). A emergência do sujeito participativo: interseções entre ciência, política e ontologia. *Sociologias*, 20(48), 162-187
- Pløger, J. (2004). Strife: Urban Planning and Agonism. *Planning Theory*, 3(1), 71-92.
- Putnam, R. (1993). What makes democracy work?. *National Civic Review*, 82(2), 101-107.
- Rousseau, J. J. (1968). *The Social Contract*. Baltimore: Penguin Books.
- Rowe, G. & Frewer, L. (2005). A typology of public engagement mechanisms. *Science, Technology, and Human Values*, 30(2), 251-290.
- Rowe, G. & Watermeyer, R. (2018). Dilemmas of public participation in science policy. *Policy Studies*, 39(2), 204-221.
- Runciman, W. G. (1966). *Relative Deprivation and Social Justice: A Study of Attitudes to Social Inequality in Twentieth-century England*. University of California Press.

Santos, Boaventura de Sousa. (2002). *Democracia e Participação*. Porto: Edições Afrontamento

Silva, M. (1982). Crescimento económico e pobreza em Portugal (1950-74). *Análise Social*, 18(72-73-74), 1077-1086.

Sintomer, Y. Herzberg, C. & Röcke, A. (2013). Modelos Transnacionais de Participação Cidadã: o Caso do Orçamento Participativo. *Sociologias*, 14(30), 70-116.

Stürmer, S., & Simon, B. (2009). Pathways to collective protest: Calculation, identification or emotion? A critical analysis of the role of group-based anger in social movement participation. *Journal of Social Issues*, 65, 681 – 705.

Swyngedouw, E. (2010). Apocalypse forever? Post-political populism and the spectre of climate change. *Theory, Culture & Society*, 27(2–3), 213–232.

Swyngedouw, E. (2011). Interrogating Post-Democracy: Reclaiming Egalitarian Political Spaces, *Political Geography*, 30, 370-380.

Swyngedouw, E. (2015). Urbanization and Environmental Futures: Politicizing Urban Political Ecologies. In T. Perreault, G. Bridge & J. McCarthy (Eds.) *Handbook of Political Ecology* (pp. 609-619) London-New York: Routledge.

Touraine, A. (2004). On the Frontier of Social Movements. *Current Sociology*, 52(4).

Traverso-Yépez, M. (1999). Os discursos e a dimensão simbólica: uma forma de abordagem à psicologia social. *Estudos de Psicologia*, 4(1).

Tyler, T. R., & Smith, H. (1998). Social justice and social movements. In D. Gilbert, S. Fiske, & G. Lindzey (Eds.), *The handbook of social psychology* (pp. 595-629). New York: McGraw-Hill.

- UN-Habitat (2004). UN-Habitat, 2004, Participatory Budgeting: Conceptual Framework and Analysis of its Contribution to Urban Governance and the Millenium Development Goals. *Concept Working Paper Number 140*, Nairobi: UN-Habitat.
- Van Stekelenburg, J., & Klandermans, B. (2007). Individuals in movements: A social psychology of contention. In B. Klandermans & C. Roggeband (Eds.), *Handbook of social movements across disciplines* (pp. 157–204). Amsterdam: Springer.
- van Stekelenburg, J., Klandermans, B. van Dijk, W. (2009). Context matters: Explaining how and why mobilizing context influences motivational dynamics. *Journal of Social Issues* 65(4), 815-838.
- van Zomeren, M., Postmes, T., & Spears, R. (2008). Toward an integrative social identity model of collective action: A quantitative research synthesis of three socio-psychological perspectives. *Psychological Bulletin*, 134, 504-535.
- Žižek, S. (2002). *Welcome to the Desert of the Real*. London and New York: Verso.

Capítulo 2

Participar está na moda: uma abordagem psicossocial dos orçamentos participativos

Este capítulo é baseado no artigo Santos, M., Batel, S. e Gonçalves, M. E. (2018). Participar está na moda: uma abordagem psicossocial dos orçamentos participativos. *Psicologia & Sociedade*, 30, e165726.

1. Resumo

Alguns autores têm apontado para como os processos de participação institucionalizados poderão não ser verdadeiramente participativos. Este estudo analisa factores estruturais condicionantes destes processos, tendencialmente esquecidos nos estudos sobre a participação no âmbito da Psicologia Social, através de uma análise exploratória das sessões de Orçamento Participativo (OP), em três municípios em Portugal. Partindo de uma perspectiva etnográfica, procurámos perceber que factores estão relacionados com os modelos de OP e em que medida os contextos social, cultural e político de cada município poderão explicar as diferenças verificadas na participação local; e também em que medida a organização espacial das sessões, os recursos utilizados e o tipo de comunicação poderão estar associados às mesmas. As análises sugerem uma relação complexa entre a natureza mais ou menos deliberativa/consultiva do procedimento e o nível de participação, demonstrando que a retórica institucional participativa utilizada pelos decisores nem sempre corresponde a práticas mais ou menos participativas por parte dos cidadãos.

Palavras-chave: participação institucional; contexto social e cultural; comunicação.

2. Introdução

A partir da segunda metade do século XX começam a surgir, sobretudo no mundo ocidental, novas formas de acção colectiva associadas à defesa dos direitos e da identidade de determinados grupos, como os movimentos negros, ambientalistas e feministas (Nunes, 2011). Estes *novos* movimentos sociais e o próprio contexto do pós-II guerra mundial contribuíram para que o envolvimento dos cidadãos na tomada de decisão ganhasse expressão em tratados e leis, recomendando políticos, decisores e empresas a envolverem os cidadãos nos processos de tomada de decisão que os afectam (Agenda 21, 1992; Knudsen et al., 2015). Esta institucionalização da participação tem permitido, sobretudo nos últimos anos, o desenvolvimento de uma retórica institucional, por parte de decisores e de algumas forças políticas, de que os processos de decisão já são realizados com a participação dos cidadãos (Barry et al., 2008), caso os próprios queiram participar (Castro & Batel, 2008). No entanto, particularmente no âmbito dos estudos da ciência e da tecnologia e das ciências políticas (Barnett et al., 2012; Mouffe, 2013), tem-se vindo a demonstrar que este discurso, embora pareça garantir a participação dos/as cidadãos/ãs, expressa uma concepção tokenista de envolvimento, reproduzindo as relações de poder tradicionais entre os designados sistemas técnico-políticos e os leigos (Barry et al., 2008; Batel & Castro, 2009; Rowe & Frewer, 2004; Gonçalves & Castro, 2003). Neste sentido, alguns dos estudos sobre a participação parecem, por vezes, contribuir para perpetuar modelos de participação ‘light’ (Serapioni & Duxbury, 2012; Rowe & Frewer, 2004), evitando frequentemente a discussão e análise do papel concomitante de factores estruturais, ideológicos e contextuais-relacionais. Exemplo disso é a literatura mais corrente da Psicologia Social sobre acção coletiva, sobretudo baseada em modelos individualistas e positivistas (para uma revisão ver Batel & Castro, 2015), que tende a negligenciar o papel que o actual modelo de desenvolvimento social, político e económico assume nas dinâmicas entre os grupos sociais (Elcheroth et al., 2011). Por outro lado, estes estudos têm estado essencialmente focados na análise da participação das/os cidadãs/ãos em movimentos sociais (van Zomeren, Postmes, & Spears, 2008), negligenciando a participação no quadro de formas mais institucionalizadas de ‘acção colectiva’.

Este trabalho pretende contribuir para uma melhor compreensão dos factores estruturais, ideológicos e contextuais-relacionais associados à ausência de participação institucional das/os cidadãs/ãos com base numa análise exploratória do funcionamento

dos Orçamentos Participativos (OP), uma forma institucionalizada de participação. Os OP são paradigmáticos do paradoxo que acabámos de anunciar - apesar de serem apresentados como um modelo da institucionalização da participação, têm tido uma implantação difícil no território, com interrupções sucessivas e marcados por uma fraca adesão das comunidades locais, especificamente em Portugal (Dias, 2013). Centrando a nossa investigação no estudo de caso dos OP, em Portugal, pretendemos contribuir não só para a literatura da Psicologia Social e Ambiental, analisando um processo de participação institucionalizado, mas também, de uma maneira mais geral, para o estudo dos processos de participação, explorando simultaneamente como as dimensões contextuais-relacionais envolvendo os sistemas técnico-político e leigo reflectem dimensões culturais e institucionais da participação, especificamente, relações de poder assimétricas. Começaremos por discutir a forma como, no âmbito da Psicologia Social e Ambiental, tem sido acompanhado este desenvolvimento e as suas principais limitações face ao estudo da participação institucional. Finalmente, discutiremos em que medida outras perspectivas, provindas da Psicologia Social e de outras ciências sociais, podem contribuir para ultrapassar essas limitações e ajudar a uma melhor compreensão da (in)existência da participação. Esta proposta será empiricamente examinada com base num estudo exploratório por observação de três OP em Portugal.

a) Psicologia social e ambiental e a participação institucional

A maioria das teorias da Psicologia Social, nomeadamente com base norte-americana e/ou europeia (ver Nelson & Prilletensky, 2005), tendem a focar-se na compreensão dos determinantes da participação em diferentes formas de acção colectiva ou movimentos sociais, com base numa epistemologia cognitivista e individualista dos mesmos, negligenciando nas suas análises factores mais estruturais e ideológicos (para uma revisão ver Batel & Castro, 2015; Elcheroth et al., 2011). Ainda que alguns estudos analisem factores como a ideologia e o contexto (van Stekelenburg et al., 2009), tendem a estudá-los como características estanques, que accionam respostas automáticas nos indivíduos (Batel & Castro, 2015), como se esses factores fossem externos e não co-construídos pelos indivíduos e grupos. Além disso, os estudos da Psicologia Social sobre a participação incidem, maioritariamente, sobre dinâmicas inter-grupais no plano da acção colectiva nos movimentos sociais (van Stekelenburg, Klandermans & van Dijk,

2009; van Zomeren et al., 2008), sendo minoritários² os que analisam processos de tomada de decisão, particularmente, participação institucional. Por esse motivo, são igualmente poucas as análises sobre a relação entre os actores sociais intervenientes em arranjos institucionais de participação. A ‘importação’ destas teorias da Psicologia Social para a Psicologia Ambiental veio trazer uma abordagem mais centrada no envolvimento de cidadãos em processos de tomada de decisão, bem como na forma como estes, conduzidos normalmente por grupos de peritos, excluem à partida os potenciais contributos dos públicos afectados (Lennon & Scott, 2015; Batel & Devine-Wright, 2015). De facto, são vários os autores que, ao analisar a reacção das/os cidadãs/ãos face a decisões que os afectam, mas das quais são excluídos, evidenciam a representação negativa do sistema técnico-político a respeito do público, rotulado como emocional ou irracional, insuficientemente informado e hostil aos avanços tecnológicos, o que leva técnicos e decisores a desqualificarem as posições do público (Barnett et al., 2012; Batel & Devine-Wright, 2015). Por outro lado, a percepção de que alguns destes processos não são verdadeiramente participativos, pois os/as cidadãos/ãs não exercem real poder de influência, tem contribuído para o seu afastamento e consequente resistência a certas decisões (Knudsen et al., 2015). Este tipo de estudos veio permitir olhar para os contextos da participação, em particular, para a relação, geralmente desigual, que se estabelece entre os intervenientes (ver Barry et al, 2008; Lennon & Scott, 2015). É sobre esta nova abordagem crítica da participação pública em processos institucionais que iremos falar de seguida.

b) Novas perspectivas no estudo da participação – outras ciências sociais

A literatura tem apontado a multiplicação de ferramentas governativas, aparentemente participativas, como reforço da confiança nas instituições do sistema democrático e nos seus representantes (Cass, 2006). No entanto, alguns autores têm defendido que quem promove as oportunidades de participação – como os processos de orçamento participativo – parece inspirar-se na ideia de que os cidadãos necessitam de

² São minoritários no contexto aqui discutido, isto é, da Psicologia Social mainstream, nomeadamente baseada nos modelos desenvolvidos em contexto anglo-saxónico (Farr, 1996). No entanto, importa referir que noutros contextos, como na América Latina, são prolíficas as análises críticas de movimentos sociais e participação institucional (e.g., Nelson & Prillettensky, 2005; Avritzer, 2003; Campbell & Jovchelovitch, 2000).

orientação para tomar a melhor decisão (Thaler & Sunstein, 2008), a que a literatura tem designado de *soft*-paternalismo (Colander & Qui Lin Chong, 2009), motor de abrandamento social (Moir & Leishon, 2013). No mesmo sentido, assiste-se à tendência de evitar, no debate público, a disputa ideológica e a emergência das diferenças fundamentais, ignorando assimetrias de poder inerentes à própria democracia (Swyngedouw, 2010; Mouffe, 2013). Esta identificação de processos participativos do tipo institucional com políticas governativas do tipo *soft*-paternalistas (Moir & Leishon, 2013) não parece, portanto, promover processos verdadeiramente participativos, no sentido de os cidadãos terem real poder de influência na tomada de decisão (Arnstein, 1969). Tal tem mostrado que os sistemas técnico-políticos – que têm o poder de definir quem participa, como participa e quando participa (Knudsen et al., 2015) – tendem a não valorizar as experiências do público em geral, impedindo o contributo de outros conhecimentos o que, no limite, dificulta a geração de epistemologias alternativas (Santos, 1998).

A análise das representações dos sistemas técnico-políticos sobre a participação dos cidadãos tem identificado várias estratégias retóricas utilizadas por estes como instrumentais para a negociação e resistência à mudança (e.g., Barry et al., 2008; Batel & Castro, 2009, 2015; Lennon & Scott, 2015). São exemplos a distinção entre a norma e a prática da participação – e.g., *sim, a participação é importante, mas neste caso nós é que sabemos* (Batel & Devine-Wright, 2015); a distinção nós vs. eles, para acentuar as diferenças entre os grupos (Castro & Batel, 2008); ou a utilização estratégica do *ethos* (relativo à capacidade de influência de quem profere o discurso), do *pathos* (relativo à proximidade e emoção que se consegue desencadear por via do discurso produzido) e do *logos* (relativo à demonstração da racionalidade do próprio argumento discursivo) (Barry et al., 2008; Lennon & Scott, 2015). Mais negligenciada tem sido a análise de como a relação contextual e a comunicação entre esses sistemas afectam e são afectadas por essas representações e pelas relações de dominação existentes (Batel & Devine-Wright, 2015). Em particular, partindo da Psicologia Social, são raros os estudos entre a articulação entre o nível contextual e relacional da (não) participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão e o nível estrutural e ideológico dessa (não) participação, bem como, e de forma relacionada, o modo como isso é influenciado e reflectido em práticas discursivas e práticas materiais (Marres, 2012; Latour, 2005). A presente pesquisa pretende precisamente contribuir para ultrapassar estas lacunas. Especificamente, propomos (1) comparar diferentes orçamentos participativos (OP) em contextos sociais e

políticos igualmente distintos, tendo em vista perceber que factores estão relacionados com a decisão dos governos locais de implementar os OP e se existem diferenças entre os contextos em análise e o tipo de participação das populações locais nesses processos; e (2) observar de que forma a relação entre os políticos eleitos pela população, técnicos camarários e os cidadãos se traduz na organização espacial das sessões dos OP, nos recursos utilizados e na forma como comunicam entre si.

3. Contexto, procedimento e participantes

a) Contexto: O orçamento participativo em Portugal

Nos últimos anos, os processos deliberativos têm assumido uma preponderância crescente na aproximação dos decisores políticos aos cidadãos (Serapioni & Duxbury, 2012). À escala global, têm vindo a ser consagrados legalmente procedimentos de participação pública em diversas áreas, objecto de posteriores apropriações em função dos contextos histórico-culturais, bem como dos contextos regionais específicos (Batel & Devine-Wright, 2015). Os OP em Portugal são exemplo disso, tendo surgido nos anos oitenta em Porto Alegre, no Brasil, e chegado a Portugal depois de 2000. Actualmente, constituem instrumentos de governação disseminados um pouco por todo o mundo, apresentando-se como uma nova forma de governação assente na participação dos cidadãos não eleitos na definição das políticas públicas e das prioridades para o território (Dias, 2013). Apesar da génese deliberativa do processo de OP, em Portugal, as experiências de OP começaram por ser maioritariamente de carácter consultivo, cabendo a decisão final aos executivos municipais (Allegretti & Dias, 2009). Esta realidade começou a mudar de há dez anos para cá, verificando-se um número crescente de processos deliberativos nos quais os cidadãos apresentam e votam os projectos para execução (Allegretti & Dias, 2009). No entanto, a categorização formal *a priori* dos OP, como consultivos ou deliberativos, não significa, por um lado, que o tipo de participação e interacção que efectivamente se materializa corresponda a essa categorização, e, por outro, que a cada categoria estejam associados processos mais ou menos participativos. Sendo esta, precisamente, uma das questões que pretendemos analisar, no contexto de cada sessão observada, olhamos em particular para as interacções que se estabelecem entre o grupo dos tradicionais decisores, representado quer pelos membros do executivo camarário, presidente e/ou vereadores, que designamos como “políticos”, no sentido em

que foram objectivo de eleição por parte dos habitantes locais; quer pelos funcionários camarários, não eleitos e com funções técnicas no seio do município, que designamos como “técnicos”; quer por todos os cidadãos participantes nas sessões públicas de participação, sem relação aparente com a Câmara Municipal, em representação individual ou de uma organização local, que designamos como “cidadãos”.

b) Estudos de caso e procedimento

Uma das principais conquistas da Revolução Portuguesa de 1974 é o estabelecimento do chamado Poder Local Democrático, consagrado na Constituição Portuguesa de 1976. O Poder Local português assenta em três unidades político-administrativas: câmara municipal, assembleia municipal (308, no total, correspondendo ao número de municípios portugueses) e assembleia de freguesia (3092, no total, constituindo a unidade político-administrativa portuguesa mais pequena). Do ponto de vista administrativo, é igualmente importante referir a organização do país nos seus 18 Distritos, designação frequentemente utilizada para fins estatísticos, geográficos e económicos. De facto, em Portugal, o OP tem sido, maioritariamente, desenvolvido ao nível das câmaras municipais e das assembleias de freguesia. Por constituírem processos institucionalizados a nível municipal, e com maior impacto junto das populações locais, optámos por analisar os OP promovidos por câmaras municipais. Para o efeito, conduzimos um estudo quasi-etnográfico (Pina-Cabral, 2009), com base na observação de várias sessões dos OEmbora não se tenha tratado de uma observação participante, coube à primeira autora a negociação prévia com os responsáveis para a observação das sessões de participação, bem como a presença nessas mesmas sessões para realização da observação, criando redes de contacto nos diferentes contextos em estudo que, necessariamente, foram contribuindo para modelar a observação e o curso da própria investigação (Zuber, 2010). Foram escolhidos como estudos de caso os OP das Câmaras Municipais de Palmela, Cascais e Torres Vedras com base nos seguintes critérios: serem municípios com diferentes experiências de OP, quer do ponto de vista do funcionamento do processo – modelo deliberativo, decisão cabe às populações, versus modelo consultivo, decisão cabe ao executivo – quer do ponto de vista da antiguidade, procurando diversidade nos anos de experiência das Câmaras; terem executivos camarários com diferentes orientações político-partidárias, abrangendo todas as forças políticas com funções de presidência de Câmara no país (exceptuando os/as eleitos/as por movimentos

de cidadãos/ãs), procurando diferenças nas motivações políticas subjacentes ao processo; e o facto de ocorrerem em contextos territoriais diferentes, nomeadamente, ao nível da localização geográfica e da dimensão populacional, factores que influenciam a própria política orçamental municipal – estes critérios permitem-nos uma visão geral sobre as diferenças ao nível do contexto social, cultural e político em que ocorrem os OP em estudo (ver Tabela 1).

Tabela 1- Contexto político de cada orçamento participativo

	Palmela	Cascais	Torres Vedras
Orientação político-partidária	CDU (Coligação Democrática Unitária: Partido Comunista Português e Partido Ecologista "Os Verdes") – Esquerda	Coligação Viva Cascais (Partido Social-Democrata e Partido Popular) – Direita	PS (Partido Socialista) – Centro-Esquerda
Auto-classificação do modelo de decisão	Consultivo	Deliberativo	Deliberativo
Antiguidade	12 ^a edição	5 ^a edição	1 ^a edição
N.º de habitantes	62831	206479	79465

A observação das sessões públicas de participação foi feita com recurso a uma grelha de observação (Anexo A) construída para o efeito que, à luz dos objectivos definidos e inspirada nos trabalhos de observação de orçamentos participativos, contém seis dimensões de observação: a caracterização do espaço (e.g., formato de sala de aula); o início dos trabalhos (e.g., abertura formal da sessão); a interação durante a sessão (e.g., diálogo entre técnicos e cidadãos); o papel dos políticos (e.g., tempo de intervenção curto); o papel dos técnicos (e.g., intervêm ao longo da sessão); e o tipo de participação do/a cidadão/ã (e.g., faz uma reclamação). Para proceder à validação da matriz de observação, recorreu-se ao método do acordo inter-observadores (Martins & Machado, 2006) – já que Bakeman (2000) defende que o acordo entre avaliadores parece ser uma condição *sine qua non* da investigação observacional – na primeira sessão observada, tendo havido 85% de acordo, i.e., de semelhança nas observações registadas por ambas. Foram feitas observações em duas sessões públicas de participação por município ($N=6$), potencialmente mais populosas, tendo sido realizadas entre Abril e Junho de 2015, decorrendo sempre em dias de semana em horário pós-laboral, à excepção da segunda sessão pública no município de Cascais, que decorreu num sábado durante a tarde.

Procedeu-se ainda a um levantamento documental e análise relativamente ao contexto sócio-histórico e político de cada Câmara Municipal, nomeadamente na sua relação com o OP, para permitir a contextualização da análise da observação das diferentes sessões.

4. Análise e discussão

Procurámos fazer uma breve introdução ao contexto social e político de cada região, no sentido de perceber de que forma algumas características estruturais dos municípios em análise estão relacionadas com o modelo de OP implementado; na Tabela 1 apresentam-se os indicadores pelos quais nos guiámos nessa caracterização. Procurámos também, como indicado anteriormente, analisar dimensões contextuais-relacionais através do estudo por observação, como seja a relação entre a estruturação do espaço físico das sessões e o modelo de OP adoptado ou em que medida o tipo de interacção entre os diferentes intervenientes se relaciona com o tipo de participação que acontece nas sessões (Tabela 2).

Tabela 2 - Caracterização geral das sessões de participação pública

	Palmela		Cascais		Torres Vedras	
	Sessão 1	Sessão 2	Sessão 1	Sessão 2	Sessão 1	Sessão 2
Disposição da sessão	Tipo “sala de aula”		Mesas de discussão (cerca de 8 px/mesa)			
Comida/bebida	-		Mesa à parte com bolos e bebidas	Água e rebuçados espalhados pelas mesas		
Materiais	Inquérito da CM p/ preenchimento		Pasta com as folhas para preenchimento das propostas e votação	Pasta com as folhas para preenchimento das propostas e votação		
Abertura da sessão	Presidente		Vereadora	Presidente	Presidente	Presidente da Junta
Condução da sessão	Presidente		Técnicos		Facilitador externo	
Duração	3 h	1h30	3h	3h	3h	2h30
N.º de participantes	64	28	183	96	97	51

a) Palmela

O município de Palmela, um dos 13 municípios pertencentes aos Distrito de Setúbal, tem 62 831 habitantes (Censos, 2011) e está dividido em 4 freguesias (correspondendo uma assembleia da freguesia a cada): Palmela, Pinhal Novo, Poceirão-Marateca e Quinta do Anjo. Embora o município seja o menos populoso em estudo, é o que apresenta uma maior dispersão demográfica e geográfica, caracterizando-se os seus 465 km² por espaços rurais e urbanos. Em Palmela, como aliás na generalidade dos processos de OP, as sessões públicas, a cada ciclo, decorrem, pelo menos uma vez, em cada freguesia. No caso presente, a nossa análise incide sobre a primeira sessão pública observada, que decorreu no Pinhal Novo. Esta opção deve-se ao facto de a segunda sessão observada ter sido pouco participada por cidadãos da freguesia, tendo estado presentes, fundamentalmente, funcionários municipais e alguns Presidentes de Junta de Freguesia (primeiro/a candidato/a mais votado/a para a Assembleia de Freguesia) do Município, tendo sido por isso bastante mais curta que a outra sessão analisada, não tendo havido participação de cidadãos nem apresentação de propostas. A sessão em análise decorreu na Sala de Sessões da Junta de Freguesia de Pinhal Novo, que fica a cerca de 10 km da sede municipal, ilustrando, uma vez mais, a dispersão geográfica que caracteriza a localidade. Estas especificidades podem justificar o investimento que a força política que compõe o executivo camarário há vários anos, a CDU (coligação do Partido Comunista Português e do Partido Os Verdes), tem vindo a fazer em equipamentos sociais de proximidade e em mecanismos de envolvimento das populações e do movimento associativo local. Por essa razão, o OP neste município tem estado sempre associado ao principal documento de estratégia política local, as Grandes Opções do Plano, GOP (Granado, 2010). Assim, as populações são envolvidas na elaboração do documento mais importante da estratégia municipal seguida pelo executivo em funções. Trata-se, portanto, de um processo *top-down*, não partindo da iniciativa popular, mas sim da vontade dos políticos locais, estes de esquerda. Por outro lado, assenta num envolvimento que se cinge ao processo de consulta às populações, não cabendo a estas a decisão final. A sessão observada veio evidenciar esta dimensão. Esta inicia-se com uma longa intervenção do presidente, conforme assinalado na dimensão “papel dos políticos” e “início dos trabalhos” da matriz de observação, que pode ser associado com o que tem sido designado de *accountability*, ou seja, a prestação de contas por parte do executivo, tornando a sua actividade política o mais transparente possível (Blakeley, 2010). Também, por isso,

verifica-se, como assinalado na dimensão “papel dos políticos”, por parte do presidente, o uso de uma linguagem essencialmente coloquial, sem recurso a termos técnicos, invocando o carácter democrático da sessão, utilizada também, como já referido, como momento de prestação de contas por parte do executivo. O espaço físico, ou a *arquitectura da escolha*, como alguns autores sugerem (Jones et al., 2010), analisado através da dimensão “caracterização do espaço”, está adaptado ao formato consultivo, organizado em formato de “sala de aula”, estando políticos e técnicos sentados de frente para o público (Tabela 2). Esta organização parece não só contribuir para moldar as decisões dos indivíduos (ver Blakeley, 2010; Jones et al., 2010), no sentido em que o formato escolhido tende a valorizar as intervenções dos que se sentam no palanque e a acentuar a assimetria de poder existente (Jones et al., 2010). Do ponto de vista das intervenções, estas foram poucas e unicamente dirigidas ao executivo, assumindo o formato de “pergunta” ou de “reclamação” relativamente a questões de cariz local ou associativo. De salientar ainda dois aspectos: o uso de expressões como “na minha rua” ou “minha associação” que ilustram o carácter local e associativo das intervenções, havendo um claro foco nos problemas do dia-a-dia e locais, porventura menosprezados pela “máquina” autárquica, demonstrando também por isso a importância do movimento associativo local, muito representado nesta sessão, funcionando como barómetro da gestão camarária; e o recurso a termos distintivos como *nós-vocês*, quer pelos políticos, quer pelos cidadãos, ilustrativos das assimetrias de poder (Castro & Batel, 2008). Na dimensão “interacção na reunião” é de salientar o facto de se verificar o diálogo entre todos os intervenientes, sem grande rigidez na forma de condução da sessão, ainda que com clara preponderância dos membros do executivo municipal, como já descrito anteriormente. Assim, esta sessão de OP em Palmela ilustra como a interacção contextual entre políticos e cidadãos – tanto a material, com base na estrutura e organização do espaço -, como a comunicativa, reflectem, reproduzem e fomentam as assimetrias nas relações de poder entre esses grupos (Batel & Castro, 2009), assentes num modelo de envolvimento do público que é informativo e parcialmente consultivo, e não participativo (Rowe & Frewer, 2004).

b) Cascais

Cascais localiza-se no Distrito de Lisboa, e é o quarto município mais populoso do país (Censos, 2011), tendo mais de 200 mil habitantes numa extensão geográfica

relativamente pequena, menos de 100 km² de área, divididos pelas 4 freguesias: São Domingos de Rana, Carcavelos-Parede, Estoril-Cascais e Alcabideche. É, portanto, um contexto social e geográfico radicalmente diferente do anterior, não existindo características de ruralidade nem de isolamento populacional que possam explicar o eventual investimento numa governação de maior proximidade com as populações locais. Além disso, Cascais, que se localiza entre a Serra de Sintra e as praias da Costa do Estoril, conhecida por ser uma vila piscatória, caracteriza-se por uma forte componente turística, aliada a uma forte presença de estrangeiros que aí habitam o ano inteiro. O OP de Cascais surge em 2011, por mão da Coligação Viva Cascais (Partido Social-Democrata e Partido do Centro Democrático Social), que vê na política de descentralização de competências uma forma de progressiva descentralização de responsabilidades (Dias, 2013). Neste caso, a iniciativa do OP parece revestir-se daquilo que a literatura tem designado de *localismo*, no sentido em que o governo local promove uma hierarquia centro-local, descentralizando a tomada de decisão política, mas sem abdicar do controlo político do processo (Moir & Leishon, 2013). As sessões de participação observadas em Cascais pautam-se por ser extremamente estruturadas e com poucos imprevistos. A observação de dimensões como “caracterização do espaço” e “início dos trabalhos” evidencia uma extrema preocupação com a recepção aos cidadãos participantes, o que se manifesta na pensada disposição das salas (Tabela 2) e no cuidado em ter técnicos a receber e a encaminhar os cidadãos, materiais de trabalho para os cidadãos e fornecimento de lanche. A disposição física das salas, nas quais os cidadãos são distribuídos por mesas redondas, parece conforme a uma sessão participada e colaborativa, potenciadora da intervenção dos cidadãos (Granado, 2010). Contrariamente ao caso descrito anteriormente, a análise das dimensões já referidas e ainda da “interacção na reunião” permitiu verificar uma interacção entre políticos e cidadãos assente numa maior horizontalidade entre todos os participantes, sendo que apesar da presença de políticos e técnicos nas sessões, estes funcionam como facilitadores do processo, sem aparente influência nas decisões tomadas, não se verificando intervenções assinaláveis ao longo das sessões. O funcionamento das sessões pressupõe igualmente que as decisões tomadas são vinculativas, ficando a câmara comprometida em levar a uma votação final global os projectos aprovados em cada sessão, por isso trata-se de um OP do tipo deliberativo. Pela análise da dimensão do “papel dos técnicos”, que são em elevado número, estando espalhados pelas mesas, verificamos que a sua não intervenção ao longo da sessão reforça o carácter colectivo das decisões aí tomadas, não havendo diálogos privilegiados entre determinados intervenientes, criando

assim um contexto participativo para a tomada de decisão (Jones et al., 2010), ainda que a presença dos técnicos em cada mesa possa influenciar essas mesmas decisões. Nas sessões observadas, a metodologia adoptada contribui para a simplificação de algo tão complexo como decidir sobre investimentos. Essa simplificação parece dinamizar uma cidadania activa, capaz de se auto-governar, ideia subjacente à política de governo *localista* (Moir & Leishon, 2013). Por outro lado, verificámos ainda uma importância exígua da dimensão “papel dos políticos”, na medida em que as intervenções foram sempre muito curtas e apenas no início de cada sessão, em jeito de boas vindas. A análise da dimensão “tipo de participação do/a cidadão/a”, permite confirmar que o modelo de OP em Cascais promove uma intervenção por parte das populações bem diferente do modelo descrito em Palmela, com intervenções sob a forma de “sugestão/proposta”, e não de “pergunta” ou “reclamação”. No OP de Cascais, a participação cidadã constitui um efectivo exercício de persuasão por parte das/os cidadãs/ãos (tal como proposto por Lennon & Scott, 2015), ideia reflectida no facto de haver uma forte presença de bombeiros e de estes terem vindo fardados para as sessões, com o objectivo de realçarem a credibilidade das suas propostas (*ethos*); na sua capacidade de apresentarem os argumentos da forma o mais estruturada possível (*logos*), como através do recurso a meios audiovisuais; ou ainda, na capacidade de despertarem emoções na audiência (*pathos*), invocando realidades próximas dos presentes. Isto revela como, apesar de este OP apresentar um carácter mais deliberativo, ainda assim, e tendo em conta o contexto sócio-histórico e institucional em que os OP se desenvolvem, e especificamente as tradicionais relações de poder entre os sistemas técnico-político e leigo em Portugal (Batel & Castro, 2009), os cidadãos tendem a recorrer a ferramentas retóricas a fim de legitimar a sua intervenção junto dos sistemas técnico-políticos, especificamente o *logos* e o *ethos* (e.g., Batel & Castro, 2009), o que evidencia a manutenção da assimetria de poder existente. Esta análise parece corroborar a ideia de que, embora os decisores alimentem, na sua interacção com os cidadãos, uma prática discursiva aberta à participação destes, o acentuado controlo da máquina municipal sobre o todo o processo, leva-nos a concluir que subjaz ao mesmo uma conceptualização paternalista da participação (Moir & Leishon, 2013), no sentido em que, embora os cidadãos tenham oportunidade de se pronunciar em determinados momentos, todo o processo é promovido, organizado e tutelado pela Câmara Municipal (ver Knudsen et al., 2015), não havendo a necessária transferência de poder inerente aos processos verdadeiramente participativos (Arnstein, 1969).

c) Torres Vedras

O município de Torres Vedras é o município com maior extensão geográfica do Distrito de Lisboa, cerca de 407 km² de área, caracterizado por uma enorme dispersão demográfica, aliada a uma baixa densidade populacional. Dotada de uma forte componente rural, típica da zona Oeste do país, região vinícola privilegiada, Torres Vedras é distribuída por 13 freguesias, entre as quais, Silveira e Torres Vedras-Matacões, cujas sessões públicas de participação foram escolhidas para ser observadas para o presente estudo. Do ponto de vista político, Torres Vedras tem sido governada pelo Partido Socialista, de orientação ideológica centro-esquerda. Em 2015, decorre o primeiro OP de Torres Vedras, que surge fortemente associado à Agenda 21, como consta no folheto de divulgação distribuído durante as sessões, reivindicando-se como um OP “verdadeiramente participativo”. O OP de Torres Vedras adopta um modelo semelhante ao já descrito para Cascais, por isso, as sessões, designadas assembleias participativas, têm uma organização e um funcionamento idênticos, facto que se verifica ao analisar as dimensões “caracterização do espaço” e “interacção na reunião”, nas quais são assinalados itens relativos à recepção feita aos participantes, aos materiais de trabalho fornecidos, à existência de água e rebuçados, bem como a disposição física em mesas de trabalho e espalhadas pelas salas e ainda a identificação dos técnicos com t-shirts específicas do OAs intervenções dos cidadãos revelaram-se muito semelhantes às observadas em Cascais, assumindo o formato de “sugestão/proposta”, ou “esclarecimento”. Na dimensão “início dos trabalhos” assinalámos o facto de as sessões serem dinamizadas por um facilitador externo. É difícil perceber, a partir das observações realizadas, qual o grau de proximidade que existe entre a Câmara Municipal e os cidadãos do município em análise, no entanto, o recurso a intermediários e/ou facilitadores externos na implementação de projectos inovadores, como é o caso do OP em Torres Vedras, tem sido estudado pela literatura (e.g., Devine-Wright, 2012). Vários autores têm considerado o papel destas terceiras partes, ou entidades externas, como promotores das oportunidades de cidadãs/ãos não organizados participarem no debate público e na agenda política (Devine-Wright, 2012). Por outro lado, tem sido discutido em que medida a introdução de um moderador, sem relação alguma com as comunidades, pode ser vista por estas com suspeição e falta de confiança (ver Devine-Wright 2012; Knudsen et al., 2015). Neste OP, o moderador das sessões era um professor universitário, com investigação na área da participação e do desenvolvimento sustentável. Tais factos vieram

conferir à sessão uma credibilidade e cientificidade inquestionável pelo público presente – recursos a meios audiovisuais e apresentação de estudos científicos – numa evidente construção retórica da credibilidade, com uma abordagem do tipo *logos* (Lennon & Scott, 2015); por outro lado, ao ser responsável pelas sessões, o potencial de conflito, perante a novidade do processo, está entregue ao facilitador externo (ver van Lente et al., 2003). Este OP, aparentemente participativo, assente numa organização espacial promotora da participação cidadã, padece, no entanto, de constrangimentos semelhantes aos descritos para Cascais, em particular a relação desigual que se estabelece entre os intervenientes (Barry et al., 2008) – aos cidadãos cabe participar no estrito quadro definido pela Câmara Municipal e pelo facilitador externo. Na tabela 3 sistematizamos os principais resultados para cada município, nomeadamente ao nível do modelo de OP implementado.

Tabela 3 – Principais resultados para cada município

	Palmela	Cascais	Torres Vedras
Auto-classificação de modelo de decisão. Tipo de modelo de decisão observado. Tipo de processo.	Consultivo. Consultivo. Não é verdadeiramente participativo.	Deliberativo. Deliberativo. Não é verdadeiramente participativo.	Deliberativo. Deliberativo. Não é verdadeiramente participativo.
Disposição física da sala	Formato formal/consultivo	Formato informal/deliberativo	Formato informal/deliberativo
Intervenções dos cidadãos	Perguntas ou reclamações; menos tempo de intervenção; intervenções mais locais e individualistas	Sugestões; mais tempo de intervenção; intervenções mais globais	Sugestões; mais tempo de intervenção; intervenções mais globais
Intervenções dos políticos	Mais tempo de intervenção	Menos tempo de intervenção	Sessões conduzidas por intermediários
Mecanismos retóricos cidadãos	Nós vs. eles	Ethos, logos, pathos Nós vs. eles	Ethos, logos, pathos Nós vs. Eles
Mecanismos retóricos políticos	Nós vs. eles	Nós vs. eles	Nós vs. Eles
Contexto sócio-institucional	Carácter consultivo do OP mas outras iniciativas locais de participação da população (e.g., (A)gente do bairro; Eu participo!); OP de carácter mais ideológico	Carácter deliberativo do OP mas ausência de outras iniciativas locais de participação; OP de carácter mais ideológico	Carácter deliberativo do OP mas ausência de outras iniciativas locais de participação; Op de carácter mais científico/mais ligado com objectivos de Agenda 21

5. Conclusões

Este estudo pretendeu contribuir para uma melhor compreensão dos factores estruturais, ideológicos e contextuais-relacionais associados à participação das/os cidadãs/ãos com base numa análise exploratória do funcionamento dos OP em 3 municípios em Portugal. Em Palmela, o OP não constitui o principal instrumento do envolvimento dos cidadãos. No entanto, é neste município que começam as experiências de OP em Portugal (Granado, 2010), havendo uma experiência de participação por parte do município, que se verifica na proliferação de outros mecanismos participativos (e.g. Agente do Bairro) e, provavelmente, que explica a lotação de algumas sessões públicas de OP, apesar da antiguidade do processo nesta região, e de os cidadãos saberem, de antemão, que não serão deliberativas. O que parece atrair os/as cidadãos/ãs para o processo de OP neste município, não é tanto a possibilidade de participar na tomada de decisão, mas a continuidade de uma relação de transparência e de proximidade entre os políticos e os cidadãos desta região. Em Cascais e Torres Vedras – ainda que sobre este último seja mais difícil avaliar dada a novidade do OP – o OP parece ser o principal instrumento da governação local, de cariz participativo. Talvez por isso se verifique um investimento tão significativo por parte, sobretudo, dos técnicos municipais, para garantir que todas as fases do processo decorram com a máxima eficácia e sem imprevistos. Em comparação com o OP de Palmela, nestes dois municípios, o OP parece emergir de uma visão da participação como nova forma de responsabilização política, na qual os eleitos deixam de ser os únicos responsáveis pela decisão política (Blakeley, 2010; Moir & Leyshon, 2013). No entanto, a aparente partilha de decisões entre quem elege e quem é eleito (Jones et al., 2010) é, rapidamente, contrariada pela realidade, pois verifica-se que permanece na esfera exclusiva da Câmara a decisão sobre os montantes em causa e a organização do processo do OP (Knudsen et al., 2015). Assim, o formato deliberativo dos OP em Cascais e Torres Vedras, e a aparente autonomia dos cidadãos para escolher e decidir (Swyngedouw, 2010) não parece ter resultados diferentes dos obtidos através de um formato do tipo consultivo, como o de Palmela, no sentido em que em ambos se verifica não haver qualquer ameaça à relação hierárquica entre o Estado/câmara e a sociedade/cidadãos locais (Moir & Leishon, 2013). Esta constatação permite concluir que nem sempre a participação pública está associada a mais cidadania e mais democracia, se considerarmos que a verdadeira participação é sempre acompanhada de perda de poder (Arnstein, 1969) e que, para tal, é necessário que os tradicionais decisores e os cidadãos

estejam em pé de igualdade. Ou seja, quer modelos deliberativos quer consultivos de OP, em Portugal, parecem perpetuar formas tradicionais e personalistas de legitimação política (Granado, 2010), o que transforma estes processos em instrumentos de abrandamento da democracia (Swyngedouw, 2010). Tal parece ilustrar bem a ideia de que, a partir do final dos anos 90 do século passado para cá, “Portugal não tem ... tradição de participação pública, numa base institucional (...) a cultura política portuguesa favorece mais o exercício da autoridade, do que a procura das bases científicas das decisões políticas ou um diálogo aberto e pluralista com os grupos de interesse e movimentos sociais” (Gonçalves, 2000, p.157).

Este estudo por observação foi só exploratório e não permitiu aprofundar o que cidadãos/ãs, técnicos e políticos pensam sobre estas formas de institucionalização da participação, nem de que forma as relações de poder que se estabelecem entre os vários intervenientes no processo de participação pode influenciar a participação dos/as cidadãos/ãs. Assim, seria importante, no futuro, examinar o que pensam os vários actores envolvidos num processo institucional de participação sobre as suas diferentes componentes, designadamente, através dos discursos que os mesmos produzem sobre formas institucionais de participação, como o orçamento participativo. Contudo, este trabalho contribui de forma relevante para a literatura da Psicologia Social e Ambiental sobre a participação institucional, não só ao explorar este tipo de participação - que tem vindo a ser negligenciado por essa literatura - mas também ao ilustrar dois aspectos importantes. Por um lado, que compreender os factores associados à participação implica ter em conta o seu contexto histórico, cultural e político e, por outro lado, que é na interacção em contextos específicos entre políticos, técnicos e cidadãos, que as relações de poder assimétricas entre estes grupos se perpetuam, constringendo a participação - mas também que esses são espaços em que essas relações de poder podem, eventualmente, ser contestadas.

6. Referências

- Agenda 21 (1992). Report of the UN Conference on Environment and Development. Retirado em Outubro de 2009, de http://www.unesco.org/education/nfsunesco/pdf/RIO_E.PDF
- Allegretti, G. & Dias, N. (2009). Orçamentos participativos em Portugal: em busca de uma democracia de maior proximidade ou de uma racionalidade funcional? *Cidades. Comunidades e Territórios*, 18, 59-78.
- Arnstein, S. (1969). The ladder of participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
- Avritzer, L. (2003). Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In B. S. Santos (Org.), *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa* (pp. 561-598). Porto: Afrontamento.
- Bakeman, R. (2000). Behavioral observation and coding. In H. T. Reis & C. K. Judd (Eds.), *Handbook of research methods in social psychology* (pp. 138 -159). New York: Cambridge University Press.
- Barnett, J., Burningham, K., Walker, G., & Cass, N. (2012). Imagined publics and engagement around renewable energy technologies in the UK. *Public Understanding of Science*, 21, 36–50.
- Barry, J., Ellis, G. & Robinson, C. (2008). Cool Rationalities and Hot Air: A Rhetorical Approach to Understanding Debates on Renewable Energy. *Global Environmental Politics*, 8(2), 67-98.
- Batel, S. & Castro, (2009). A social representations approach to the communication between different spheres: An analysis of the impacts of two discursive formats. *Journal for the Theory of Social Behaviour*, 39(4), 415–433.
- Batel, S. & Castro, (2015). Collective action and social change: examining the role of

representation in the communication between protesters and third-party members.

Journal of Community & Applied Social Psychology, 25(3), 249-263.

Batel, S. & Devine-Wright, (2015). Towards a better understanding of people's responses to renewable energy technologies: Insights from Social Representations Theory. *Public Understanding of Science*, 24, 311-325.

Blakeley, G., (2010). Governing ourselves: citizen participation and governance in Barcelona and Manchester. *International Journal of Urban and Regional Research*, 34(1), 130-145.

Campbell, C., & Jovchelovitch, S. (2000). Health, community and development: Towards a social psychology of participation. *Journal of Community and Applied Social Psychology*, 10(4), 255-270.

Cass, N. (2006). Participatory-Deliberative Engagement: a literature review. *Working Paper 1.2*. Manchester: School of Environment and Development.
http://www.manchester.ac.uk/sed/research/beyond_nimbyism

Castro, & Batel, S. (2008). Social representation, change and resistance: on the difficulties of generalizing new norms. *Culture & Psychology*, 14(4), 477-499.

Censos (2011). *Censos 2011 Resultados Definitivos*. Portugal: Instituto Nacional de Estatística.

Colander, D. & Qui Lin Chong, A. (2009). The Choice Architecture of Choice Architecture: Toward a Nonpaternalistic Nudge Policy. *Discussion Paper n.º 10-36*. Middlebury College Economics, Vermont.

Devine-Wright, (2012). Fostering public engagement in wind energy development: the role of intermediaries and community benefits. In Szarka, J., Cowell, R., Ellis, G., Strachan, P.A., & Warren, C. (Org.) *Learning from Wind Power* (pp. 194-214). UK: Palgrave Macmillan.

- Dias, N. (2013). *Esperança democrática: 25 anos de orçamento participativos no mundo*. S. Brás de Alportel: Associação In Loco.
- Elcheroth, G., Doise, W. & Reicher, S. (2011). On the knowledge of politics and the politics of knowledge: How a social representations approach helps us rethink the subject of political psychology. *Political Psychology*, 32(5), 729–758.
- Farr, R. M. (1996). *The roots of modern social psychology*. Blackwell Publishing.
- Gonçalves, M. E. (2000). *Cultura científica e participação pública*. Oeiras: Celta Editora.
- Gonçalves, M. E. & Castro, (2003). Science, culture & policy in Portugal: a triangle of changing relationships. *Portuguese Journal of Social Science*, 1(3), 157-173.
- Granado, C. (2010). *Democracia e participação ao nível local: o poder político e o orçamento participativo. O caso de Belo Horizonte e Palmela*. Dissertação de Doutoramento. ISCTE-IUL, Lisboa.
- Jones, R.; Pykett, J. & Whitehead, M (2010). Governing temptation: Changing behaviour in an age of libertarian paternalism. *Progress in Human Geography* 35(4), 483-501.
- Knudsen, J., Wold, L. C., Aas, O., Haug, J. J. K., Batel, S., Devien-Wright, P., Qvenild, M. & Jacobsen, G. B. (2015). Local perceptions of opportunities for engagement and procedural justice in electricity transmission grid projects in Norway and the UK. *Land Use Policy*, 48, 299-308.
- Latour, B. (2005). *Reassembling the Social: an introduction to Actor Network Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Lennon, M. & Scott, M. (2015). Contending Expertise: An Interpretive Approach to (Re)conceiving Wind Power's 'Planning Problem'. *Journal of Environmental Policy &*

Planning, 17(5), 593-616.

Marres, N. (2012). *Material Participation: Technology, The Environment and Everyday Publics*. UK: Palgrave Macmillan.

Martins, C., & Machado, C. (2006). Observação da interação humana: Considerações metodológicas. *Psicologia: Teoria, Investigação e Prática*, 11(2), 159-175.

Moir, E. & Leyshon, M. (2013). The design of decision-making: participatory budgeting and the production of localism, Local Environment. *The International Journal of Justice and Sustainability*, 18(9), 1002-1023.

Mouffe, C. (2013). *Agonistics: Thinking The World Politically*. Nova Iorque: Verso.

Nelson, G., & Prillettensky, I. (2005). *Community Psychology: In Pursuit of Liberation and Well-being*. UK: Palgrave MacMillan.

Nunes, C. (2011). Expressões Alterglobais na Sociedade Portuguesa: Ecos Transnacionais de Novas Formas de Acção Colectiva? *Working Paper CIES N.º 104/2011*.

Pina-Cabral, J. (2009). The all-or-nothing syndrome and the human condition. *Social Analysis*, 53(2), 163-176.

Rowe, G., & Frewer, L. J. (2004). Evaluating public-participation exercises: a research agenda. *Science, technology evaluating & human values*, 29(4), 512–566.

Santos, B. S. (1998). *O Estado e a sociedade em Portugal (1974-1988)*. Porto: Edições Afrontamento.

Serapioni, M. & Duxbury, N. (2012). Citizens' participation in the Italian healthcare system: the experience of the Mixed Advisory Committees. *Health Expectations*, 17, 488-499.

- Swyngedouw, E. (2010). Apocalypse forever? Post-political populism and the spectre of climate change. *Theory, Culture & Society*, 27(2–3). 213–232.
- Thaler, R. & Sunstein, C. (2008). *NUDGE Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*. EUA: Yale University Press.
- van Lente, H., Hekkert, M., Smits, R. & van Waveren, B. (2003). Roles of systemic intermediaries in transition processes. *International journal of Innovation management* 7(3), 247-279.
- van Stekelenburg, J., Klandermans, B. van Dijk, W. (2009). Context matters: Explaining how and why mobilizing context influences motivational dynamics. *Journal of Social Issues* 65(4), 815-838.
- van Zomeren, M., Postmes, T., & Spears, R. (2008). Toward an integrative social identity model of collective action: A quantitative research synthesis of three socio-psychological perspectives. *Psychological Bulletin*, 134, 504–535.
- Zuber, I. (2010). Trabalho etnográfico na cidade de Caracas: questões metodológicas. *CIES e-Working Paper, N° 89/2010*, Lisboa: CIES-IUL.

Capítulo 3

Participatory budgeting in the age of post-politics: Examining the discourses of citizens and representatives of expert-political systems in three municipalities in Portugal

Este capítulo é baseado no artigo Santos, M., Batel, S. e Gonçalves, M. E. (sub). Participatory budgeting in the age of post-politics: Examining the discourses of citizens and representatives of expert-political systems in three municipalities in Portugal.

Portuguese Journal of Social Science.

1. Abstract

In the last decades, a growing body of research has discussed and illustrated the so called deliberative speak – or how despite representatives of corporations and political institutions agreeing with public participation in decision-making processes, in practice, effective public participation barely occurred. More recent years have witnessed several profound socio-political and economic changes – soft-paternalism, localism, populism and the post-political turn, are all part and parcel of a new era of governance and political institutions which are being increasingly discussed by social scientists as questioning democracy. However, empirical analyses of if and how these processes are being appropriated – reproduced and/or resisted – in the everyday practices of expert-political systems and of citizens and what are their consequences for public participation, have been more neglected. To overcome that, this paper will examine the discourses of citizens and of representatives of expert-political systems of three municipalities in Portugal about their participatory budgeting.

Keywords: public participation; deliberative speak; post-politics; participatory budgeting; discourse analysis; Portugal.

2. Introduction

Research in the social sciences has been very prolific in the last decades in discussing and empirically examining public engagement in decision-making and, namely, to try to understand why in democratic societies that should be constituted based on and through participatory processes, ‘real’ public participation is still more the exception than the rule (Rowe & Frewer 2005; Gonçalves & Castro 2009; Knudsen et al. 2015; Entradas, 2016). However, despite this extensive body of research, many questions and practical solutions to increase and improve participation are still left unanswered and unidentified, and mainly taking into account how both the characteristics of democratic and co-evolving socio-political and economic systems have changed in more recent years. Neo-liberal capitalism, localism, third-way politics, right-wing populism, and associated post-political regimes have been extensively discussed by political theorists, political and cultural geographers and other social scientists alike (Blüdhorn 2013; Mouffe 2013; Swyngedouw 2011, 2015; Harvey 2006). Nevertheless, empirical analyses that look at how those processes take place, are reproduced and eventually contested in the everyday practices of citizens and of representatives of expert and political systems, and their impacts on public participation, are not so frequent. In fact, a closer look into the practices and discourses that reproduce or perhaps contest void models of public participation might be very helpful in disclosing how does that happens in the everyday in the realms of post-political citizenship and political power. In this paper we perform such an analysis, by paying particular attention to the socio-psychological processes and associated cultural and political factors that might be associated with the lack of public participation practices, almost 30 years after Agenda 21. For that, we focus on a particular case study, paradigmatic of both the radical potential and, as we will illustrate, post-political institutionalisation of public participation, in a particular socio-geographical context: the participatory budgeting in Portugal. This case study was analysed based on the conduction of semi-structured interviews with both citizens and representatives of expert-political systems in three different Portuguese municipalities that conduct participatory budgeting.

a) *Public participation, populism and the post-political*

In the last decades, public participation has invaded the political lexicon. The perception of a progressive withdrawal of citizens from political life, among other factors (Delgado 2013; Beck 2009), has caused changes – at least formally – in the way in which the representatives of expert-political systems relate with citizens. It is nowadays common to find in strategic documents and public policies the reference to citizens' engagement or to the idea that the citizens should be placed in the centre of politics (Falanga 2014; Gonçalves & Castro 2009; Lima 2004). In this context, governance has been deemed unconceivable without mechanisms that appeal to the participation of citizens. The engagement of citizens has therefore assumed a normative expression, being part of treaties, laws and other institutional tools, for incentivising politicians, corporations and experts to involve citizens in the decision-making processes that have an impact in their lives (Agenda 21 1992; Knudsen et al. 2015). It seems then that we are witnessing an appropriation of public participation by the expert-political system. Public participation has, historically, been associated with societal emancipatory processes (Blüdhorn 2013), materialized in the emergence of new social movements in the 1970's, namely the collective organization of oppressed and under-represented groups such as black, environmental and/or feminist movements (Nunes 2011). These participatory processes have suffered, throughout the last 20 years, successive configurations that have resulted in a set of governance mechanisms that are often at the service of political efficacy and the survival of who performs political (Castro & Batel 2008) – or scientific (Entradas 2016) - roles. In other words, public engagement in decision-making processes has been a part of what can be called a simulated democracy (Blüdhorn 2013), which is about “performing something, bringing to imagination and allowing some kind of experience of something that is highly desirable but does not and must not have empirical reality” (Blüdhorn 2013: 28). This is clearly evident in the environmental domain, for which research has been evidencing how despite the fact that expert-political systems agree with public participation at a discursive level, in practice ‘real’ participation seldom occurs (e.g., Castro & Batel 2008; Gonçalves & Castro 2009; Cotton & Devine-Wright 2012; Barnett et al. 2012; Knudsen et al., 2015). For instance, Cotton & Devine-Wright illustrate how transmission network operators in the UK “adopt the rhetoric of deliberative engagement whilst lacking a clear rationale and effective means to incorporate citizen perspectives in long-term network development or specific

infrastructure siting proposals” (2012: 17). Also, Barnett and colleagues (2012), concerning the institutional public participation in the decision-making processes for the deployment of renewable energy infrastructures in the UK, discuss the fact that when public engagement happens in that context it is mainly to try to attenuate the potential conflict regarding the deployment of those infrastructures rather than to try to achieve improved decisions (see also Entradas 2016).

Also, in Portugal this pattern is found. For instance, regarding the governmental decision about the installation of co-incinerators, numerous initiatives have been promoted to consult the population; however, the final position of the Government about the contributions of the public has been that the public could not contest the expert-political arguments. In this vein, the consultation only served the purpose of explaining “the technical, industrial and political aspects of the project to the people, to ensure that it was understood and accepted by one and all” (Gonçalves 2002). More recently, Castro & Batel (2008) also showed how expert-political arguments prevailed in a controversy over the transformation of an XVIIth century Convent into a luxury residential condominium in Bairro Alto, Lisbon. A group of inhabitants of the neighbourhood protested against the transformation and demanded the right to participate in the decision-making process. However, while the experts responsible for the urban rehabilitation of Bairro Alto agreed with public participation in general, they also used disclaimers (e.g., “yes, but...”) to point out the lack of consistency and selfishness of the participation of the protestors, therefore successfully illegitimizing the protests. The authors also point out how the experts often relied in the cultural representation of a “usual lack of education” and “lack of citizenship culture” in “our country” to further highlight the protests as selfish, by pointing out that the group was concerned about this particular decision-making process but not about others, happening elsewhere. In fact, this idea of the Portuguese “civic anaesthesia” (Reis 1994, cit. in Figueiredo & Fidélis 2003), largely justified by the dictatorship existent in Portugal until 1974, has become pervasive in academic, political and civil discourses alike (e.g. Figueiredo & Fidélis 2003) – which, as illustrated by Castro & Batel (2008), might be used to further reify that lack of participation. Also, Falanga (2014, 2013) has, based on the analysis of the participatory budgeting in Lisbon and of other similar initiatives, extensively discussed the need for cultural and organizational practices in public administration to change for accommodating the engagement of the public, and in a way, which is socially inclusive.

In sum, this research has been showing how, currently, in the public discourse of the expert-political and corporative systems, the idea of public engagement is almost omnipresent, independently of their political-ideological orientation or political affiliation. It is a new participative language – deliberative speak (Hindmarsh & Matthews 2008) or rhetoric of engagement (Entradas 2016) – which, despite being materialized in a discourse of engaging citizens in decision-making processes and in the institutionalization of participation through formal and regulated procedures (Gonçalves 2002; Falanga 2014) – results, in practice, in the persistent resistance to the effective participation of citizens in political decision. Although this pattern has been being described already for some years, more recently, several changes have happened in the socio-political and economic contexts of Global North societies that have potentially affected those discourses and practices about participation. Right-wing populism, localism agendas, post-politics have been extensively discussed by political theorists and other social scientists alike as questioning the very democratic model of socio-political regulation (Blüdhorn 2013; Moir & Leishon 2013; Mouffe 2013; Swyngedouw 2011). From a governance perspective, we are living the aftermath of the *third way*, enacted, in Europe, by the *New Labour* of the British ex-prime minister Tony Blair, that was based in the integration of the free market with democratic socialism and during which the first experiences of participatory budgeting in the UK were promoted. It is worth referring that in the UK the participatory budgeting functions through the presentation of proposals by local communities, which are then examined by a group formed by experts of the local government who decides which proposals should be funded. These characteristics, besides being a clear example of a neoliberal localism (Tait & Inch 2016), make this participatory budgeting an example of the so called soft paternalism (Colander and Qi Lin Chong 2009), given that it is still the role of local authorities to regulate the context and the process of decision-making (Moir & Leyshon 2013).

More recently, another British prime-minister has launched the idea of the *Big Society*, a project even more ambitious than the one from the *New Labour*, aiming at the construction of a society supposedly self-sufficient at a political level, based in new modalities of citizenship – new localism - in which citizens would have more choice in local decision-making (Moir & Leyshon 2013; Thaler and Sunstein 2008), but while “the hierarchical relationship between the state and society remains in place” (Moir & Leyshon 2013: 1005). The subtlety with which this appropriation of the ideas of citizenship and participation was made reveals its populist dimension if we attend to the fact that it has

co-existed, in several European countries, with a strong programme of political and economic austerity (Blüdhorn 2013; Tait & Inch 2016), which has drastically reduced political and social rights in many of these countries, provoking popular protests, such as the manifestation “*Que se lixe a troika*” in Portugal.

Besides localism agendas and soft-paternalist politics, nowadays governance seems locked to a rationale of consensualization between the State and Society regarding important social problems such as environmental sustainability and public participation. This apparent consensus, materialised in new institutional formats with unclear rules and opaque procedures that are slowly replacing the political institutions of government (Swyngedouw 2015), constitutes what the literature has called of post-politics (Blüdhorn 2013; Swyngedouw 2011, 2015; Žižek 2002), intimately related with post-democracy as already discussed by Badiou e Rancière. More specifically, post-politics refers to current ways of performing politics in which governing is mainly a technical and management activity, torn out of its political dimension (Swyngedouw 2011), this is, trying to avoid any conflict and adversarial discussions (Mouffe 2013, Swyngedouw 2011). Post-politics is typical of populist right-wing discourses, such as those emphasizing the need to institutionalize climate policy with a view to not connect this issue with any specific political party with the consequent depoliticization of the public debate over it (Blüdhorn 2013; Swyngedouw 2015). Post-politics is a consequence of the neoliberal ideological hegemony that pervades nowadays societies (Batel et al. 2016) and which is reproduced by the practices of current economic and political systems such as using “business as usual” approaches to tackle climate change, which reproduce the status quo and social inequalities that, apparently, they try to resolve (Nadaï & Labussière 2017; Barry & Ellis 2011; Swyngedouw 2011; Dalton et al. 2004).

However, and while these changes have been happening in recent years, analyses of how citizens and institutional actors alike negotiate them in their everyday have been neglected, even if they have been abundant regarding the deliberative speak or the rhetoric of engagement (Hindmarsh & Matthews 2008; Entradas 2016; Cotton & Devine-Wright 2012; Barnett et al. 2012; Castro & Batel 2008). In this paper we want to explore if and how have these changes been appropriated, reproduced or contested in the everyday practices of citizens and the expert-political systems and their consequences for public engagement in decision-making processes. For that we will focus on, as a case study, the participatory budgeting in Portugal.

The participatory budgeting has been proposed at its inception as the paradigm of ‘real’ public participation, due to its popular origins and the dynamics of the engagement and aggregation of local communities (Avritzer 2003). Nevertheless, and besides criticisms regarding its potential reproduction of social exclusions (Falanga 2013), nowadays it seems to have been institutionally appropriated as just a tool of political management (Baiocchi & Gannuza 2014). For examining current discourses on public participation within participatory budgeting processes we have interviewed citizens and representatives of the expert-political systems of three municipalities in Portugal which conduct participatory budgeting.

3. Context and Method

For examining the discourses of citizens and representatives of expert-political systems regarding public participation within processes of participatory budgeting, we selected three Portuguese municipalities that had already conducted those processes: Palmela since 2002 (it was the first Portuguese municipality implementing the participatory budgeting); Cascais, since 2011; and Torres Vedras since 2015. The criteria for choosing these three municipalities were having an active participatory budgeting process and having different political parties running the municipal executive board. Cascais is governed by a right-wing coalition (Social Democratic Party and the Social Democratic Centre, both belonging to European Popular Party in the European Parliament); Palmela is governed by the Communist Party; and Torres Vedras by the Socialist Party, in the centre of the political spectrum.

Data collection was based on semi-structured interviews with: inhabitants of the municipalities who were aware of the participatory budgeting and had actively participated in it or not (N=28); the Mayor of the Municipalities (N= 3); and the experts responsible in each municipality for the participatory budgeting (N=3; Total of interviews = 34). The interviews were conducted between 2016 and 2017 and the interviews with inhabitants lasted between 15 and 30 minutes and with experts/politicians between 60 and 90 minutes. These interviews sought to explore participants’ opinions on participatory budgeting and their main expectations towards participatory budgeting and their motivations to develop this process and to participate in it. Participants were also asked about public participation in general, and its current role in our societies. Interviews were audio-recorded in full, transcribed, and anonymized, except for the Mayors of the three

Municipalities who were specifically informed about the need for their identification regarding the present analysis.

Regarding data analysis, we followed the principles of thematic discourse analysis (see Taylor & Ussher 2001; Clarke & Braun 2013). First, we examined the participants' discourses to identify the main themes and sub-themes constituting them so that, in a second stage, we were able to perform a more fine-grained analysis of those discourses, that allowed identifying the discursive devices used in the discourses and the functions they served. The original extracts from the interviews, this is, in Portuguese, can be found in the Appendix.

4. Analyses

a) What is participation? Corroborating old results.

Following previous research (e.g., Castro & Batel 2008; Cotton & Devine-Wright 2012), one of the main themes that emerged in the participants' discourses revealed that perspectives over what is (proper) participation are still very entangled with NIMBY (Not In My Backyard) representations. In other words, in several instances, both citizens and representatives of the expert-political systems of the three municipalities emphasize that citizens need to be well informed about the issues at stake to participate and that most citizens only participate when those issues directly affect them or refer to projects to be built near the place where they live. Here are some examples: [1] *“even if I think that it [participation] is positive, sometimes citizens do not have the same information, do not have the same gathered expertise to be able to perform an evaluation”* [Mayor of Cascais]; [2] *“citizens that get close to participatory budgeting unfortunately do it because they are navel-gazing... It is because they are navel-gazing. The majority of them, 80%...”* [Expert of Cascais Town Hall] [3] *“No, everything that relates... as long as you have a minimum knowledge, obviously people should be heard, undoubtedly”* [Citizen#1, Cascais]. On one hand these extracts highlight not only how NIMBY representations continue to be part of the practices of expert-political systems, but also that they are also then perversely reproduced by citizens – at least regarding the dimension of information as an essential criterion to participate. In fact, in what regards the emotional/proximity dimension of participation, some citizens' discourses are clear in highlighting that it makes sense that people will participate more regarding places where they live and that

are proximate to them due to place attachments and related emotional relations (Devine-Wright, 2009). This is evidenced in this extract: [4] *“People come to live here because it is ‘posh’, and the closed condominiums are very nice and the beach is great (...), those don’t care to participate. The others that have lived here for already several years, those would [Citizen#6 Cascais].*

Another theme points out to the continued reproduction of discourses that are based in views of representative democracy instead of deliberative democracy, as they endorse forms of participation that involve information sessions and consultation ones (see Rowe & Frewer 2005; Knudsen et al. 2015), but not ‘proper’ deliberation. What Arnstein (1969) has called participation tokenism continues to be common practice for engaging citizens, as evidenced in the following extracts: [5] *“ [participation is good for] situations in which, let’s say, the politician is not that comfortable with taking a certain decision and so he/she wants to consult his/hers community, so the referendum model is interesting (...) ‘that would be better like this or like that, look I have this query regarding this or that aspect ‘ we explain, the person gets enlightened e then we close the process”*[Mayor of Torres Vedras]. This idea that citizens should participate to be enlightened and not to influence the process in an effective way is then reflected and once again, as found in other contexts (e.g., Knudsen et al. 2015; Castro & Mouro 2016), in the discourses and practices of citizens: [6] *Interviewer – and do you think that if people participate they can influence the decision-making processes? Interviewee – No, no (...) it is useless [Citizen#3, Cascais].*

Another important recurrent theme that corroborates previous analyses is regarding the cultural representation of the lack of citizenship and participation culture in Portugal – for explaining why citizens do not participate more (Castro & Batel 2008). As referred to in the Introduction, this civic anaesthesia (Reis 1994, cit. in Figueiredo & Fidélis 2003) can be a powerful discourse to be used by the expert-political system to justify why they do not engage more with citizens (Castro & Batel 2008). This is evident in the next extracts: [7] *“we still do not have, from a cultural point of view, we the Portuguese, we do not have a big adhesion to that public participation, often public participation is just used for political-party issues”* [Mayor of Cascais]; [8] *“but I think that the citizens has not yet... the Portuguese is still not ver much used to that”* [Citizen#6, Cascais]. It is important however to note how this representation is so reified that it does not seem to have been challenged, neither in the discourses of the expert-political systems nor in those of the citizens, by recent events that might be seen as contesting that

perspective, such as the protests of the 15th of September 2012, fostered by a movement created through social media and called “Que se Lixe a Troika” and against the austerity measures imposed to Portugal during that period.

b) *What is participation? Old practices in new (dis)guises.*

In the last section we have illustrated how some of the same practices of resistance to a ‘real’ inclusion of public participation in decision-making processes that have been identified in the literature in the last decades, are still persistent nowadays and specifically in the context of participatory budgeting in Portugal. However, and as highlighted in the Introduction, several socio-political and economic changes have happened in Global North societies in more recent years which arguably warrant the exploration of if and how they are shaping and being used by citizens and expert-political systems to position themselves regarding public participation. These changes have arguably even reinforced more the need for discourses to embrace public engagement, given the post-political climate that have been shaping them. Here are some first illustrations of this depoliticization: [9] “*Citizens are politicians, in my opinion. That story that there are citizens and there are politicians, no... citizens are politicians. They are politicians. It is clear that who has the responsibility to decide and has to be judged by his/her decisions is whoever has been elected to perform a certain mission, isn't it? But his/her mission is also to work with the citizens. And for the citizens*” [Mayor of Palmela]; [10] “*the participatory budgeting is an exercise, a citizenship exercise, so if citizens, if politicians, if representative democracy can decide about all the issues, why cannot citizens also decide about all the issues?*” [Expert of Cascais Town Hall]. In the extracts presented there is a full appropriation – at least at a rhetorical level – of the deliberative, ‘real’, involvement of citizens in decision-making processes. In fact, this discursive appropriation seems different to the discursive devices normally pointed out in the literature such as the “yes, but...” and other similar ones (see Castro & Batel 2008; Cotton & Devine-Wright 2012; Barnett et al. 2012). There seems to be simultaneously more clarity and strength in expressing support for public participation, and a subtler way of doing it as what is endorsed is a deliberative type of participation which leaves no space for doubts regarding what type of participation is being supported to be raised (see Castro & Batel 2008; McClymont & O’Hare 2008). If we draw a parallel with other areas

examining discrimination, such as research on racism, we might say that also in relation to public participation there was a change in the last decades from a flagrant rejection to a subtle one (see Vala, Brito & Lopes 1999). However, currently this rejection – or resistance – is now disguised as an ‘anti-participatory pro-participation’ discourse, or, to draw again the parallel with racism, an ‘anti-racism racist’ one. These discourses are paradigmatic of the post-political space, as they emphasize and ascertain that there is a consensus over the importance not only of any public participation but of a ‘true’ participation – therefore closing the space for the need of more debate and conflict over this issue, as is happening for instance with the debate around climate change (Barry & Ellis 2011; Swyngedouw 2011). But these new disguises of resistance towards public engagement in decision-making show up in several forms. Another recurrent theme was the identification of different stages of decision-making processes and highlighting the essential character of participation in some of them, but not in all (see also Falanga 2013; Entradas 2016). This is exemplified in these extracts: [11] *“Interviewer – And what does it mean to participate in the decision-making process? It is that the citizens are called to participate as much as possible taking into account technical and legal issues...”* [Mayor of Cascais]; [12] *“I am not going to ask citizens about if they want me to relocate human beings of a black race near where they live, isn’t it? What kind of question would this be? (...) So I am sorry but democracy has its limits and for me these are the limits of democracy”* [Expert of Cascais Town Hall]; [13] *“For instance, to build a road somewhere, if it does not damages things around, I do not think citizens have to give an opinion, I do not think that is a subject regarding which citizens need to give their opinion about”* [Citizen#13, Torres Vedras]. The second extract in particular is very interesting from a discursive analysis point of view, as while it apparently discusses something important – the limits of democracy over morally and ethically charged decisions – it does so by making an extreme case formulation (Pomerantz 1986), which by presenting an extreme case makes the importance of actually establishing limits to participation impossible to challenge.

Another recurrent theme that reveals the new uptakes of public participation, is reflected in those discourses that clearly presents participation and/or the participatory budgeting particularly in an instrumental way (Blüdhorn, 2013) – but in a completely open, explicit manner. This is illustrated in this extract: [14] *“For the politician and from an election point of view, the participatory budgeting is highly profitable... I would even say that it is pure dumbness for politicians not to conduct participatory budgeting, no*

matter what their political colour is” [Mayor of Cascais]. In fact, this open embracing of the instrumental character of the participatory budgeting and of its normativity is very evident throughout the discourses of participants of all municipalities: [15] “because it is on fashion, we share a little bit of power and a little bit of the budget, here it is, get yourselves entertained, make something that gives you pleasure and if we like it and so, and what about other people voting” [Mayor of Palmela]; [16] “the words that were in fashion before these, in the political discourses and similar ones, were excellence and reference, these are now not very used, now everything is participative and inclusive” [Citizen#21, Torres Vedras].

This materialization of modernity in the political realm also becomes clear with discourses presenting the participatory budgeting as an incubator of innovative ideas, as if entrepreneurship and innovation (see also Tait & Inch 2016), by being supported by the State and the municipalities, would attract foreign investment to drive economic growth and enhance competitiveness (see Barry & Ellis 2011). This is evidenced in the next extracts: [17] *“One has to be at one and the same time active, participative and an entrepreneur and really has to like what s/he is doing, undoubtedly” [Citizen#2, Cascais]; [18] “Projects [presented in the context of the participatory budgeting] should be more innovative, I think it has to improve in that direction, more innovative projects...” [Mayor of Torres Vedras].*

Another example of the effect of neo-liberal and soft-paternalist politics is their impact on representing participation within a localist perspective or as community vigilance (Moir & Leyshon 2013; Tait & Inch 2016), or in other words, equating citizens taking care of their neighbourhood and assuming responsibility for tasks that would be otherwise of the responsibility of the local authorities, as participation. This is exemplified next: [19] *“we have more than 100 neighbourhood tutors, it is also a form of participation... We are developing mechanisms, electronically, that will allow each citizen to individually help to better manage the municipality, ‘Look, I have a hole in the street at my front door, I have any problem, a tree has fallen...” [Mayor of Cascais]; [20] “that’s why we have in parallel the neighbourhood agent program... this was the reason why a space that was not gardened became gardened and maintained by the local dwellers association” [Mayor of Palmela]; [21] “when Spring arrives, painting the village white, the public spaces, here it works a lot based on voluntary actions” [Citizen#3, Palmela].*

Finally, another important aspect of the analyses related with the analyses already presented before was the pervasiveness of an ideal of depoliticization and lack of ideology that should define citizens' participation in decision-making, such as exemplified in this extract: [22] *“The profile of the politician is not being right-wing or left-wing. It is a person who is involved in politics, he is not a politician, s/he is involved in politics, s/he knows it is temporary, that this is not an end in itself”* [Expert of Cascais Town Hall]; [23] *“I think that nowadays it is not possible to segment by ideology”* [Mayor of Cascais].

c) Some counter-narratives.

Despite the themes and discourses just discussed being recurrent throughout the interviews, there were some exceptions, namely of counter-narratives, this is, discourses that actually seemed to endorse a more participative participation, a more deliberative, transparent and open relationship between expert-political systems and citizens. This is illustrated in this extract: [24] *“there wasn't capacity for the municipality itself to make investments, it was in a stage of financial recovery and we thought it was legitimate not to chit chat just for the sake of it or to make a model where decision had already been taken and there would be no possibility for citizenship to influence them”* [Expert of Palmela Town Hall]”. Some of these discourses also acknowledged that participation is not only instrumental but actually helps improving the quality of the decision-making processes [25] *“I think that even when there are some difficulties and delays, the results are always better when they are deeply discussed”* [Mayor of Palmela]; [26] *“now I do think that whoever wants to take participation seriously, is someone that has to be very interested in truly sharing power. Otherwise, participation will be completely fake”* [Expert of Palmela Town Hall]. As Stirling (2005) argued, and Entradas (2016, 2016a) emphasized ‘under a normative view, participation is just the right thing to do’. From an instrumental perspective, it is a better way to achieve particular ends. In substantive terms, it leads to better ends (2005: 220). The last extract also highlights how the core issue behind the expert-political systems' resistance to more public engagement is the sharing of power, as extensively illustrated by research (Castro & Batel 2008; Entradas 2016).

5. Conclusion and Discussion

In this paper, we sought to show through the discourse thematic analysis of interviews with citizens and representatives of the expert-political systems of three municipalities in Portugal, that participatory budgeting (PB), being an institutionalized participatory mechanism is functioning, namely in Portugal, as a depoliticization instrument, which may explain the low civic adherence to this process. Specifically, we interviewed local inhabitants, the Mayor and the Municipal Experts responsible for PB in Cascais, Palmela e Torres Vedras searching for discursive patterns and rhetorical resources used to construct their visions and attitudes towards participatory budgeting, public participation and democracy.

Our analysis suggested that resistance to public participation as already studied in different fields (Castro & Batel 2008; Cotton & Devine-Wright 2012; Delgado 2013; Entradas 2016a) continues to be reproduced in some of the old ways – for instance, through NIMBY representations of protesters – but also to a large extent in new disguises, or in a subtler way. Discourses materialized the socio-political and structural changes that have been happening in more recent years leading to post-political practices evident in consensualization, localist, entrepreneurship and soft-paternalist discourses (Tait & Inch 2016) regarding public participation.

This idea is yet more present in Cascais and Torres Vedras, rather than Palmela, which may be explained by the length of the process in this municipality, and the ongoing reflection made by traditional decision-makers rejecting NIMBY motivation for involvement.

The existence of this participatory rhetoric in the speeches of representatives of expert-political systems, as we have seen in the analyzes in the previous section, disguises, however, a latent resistance to citizen involvement, which seems to look at this participatory movement as a technocratic political solution rather than a necessary development in societies that claim to be more democratic. Related to this issue Slavoj Žižek wrote that “...advocates of New Labour like to emphasize that one should take good ideas without any prejudice and apply them, whatever their (ideological) origins. And what are these ‘good ideas’? The answer is of course, ideas that work” (1999: 236). Public participation appears to be such an “idea that works”.

In fact, the various interview extracts analyzed show a great agreement with the citizen participation, with representatives of expert-political systems embracing public

participation as their own, however, at the same time, the criteria established to participate seems to not consider the resulting democratic benefits but only possible competitiveness profits. This is exemplified by the general recommendation to be innovative, creative and entrepreneur at the time of participation. Also, there are several references to participation as tokenism (Arnstein 1969), meaning that citizen involvement is seen only from an instrumental perspective according to a legal framework which imposes public consultations in certain issues. Given the occasional citizen participation in these new institutional formats of governance developed by the representatives of the expert-political systems, at the same time the latter encourage a post-political discourse on participation assuring that such participation will not threaten the *status-quo*.

Public participation has the power of transforming societies, namely if citizen acquires increasing influence over decision-making (Arnstein 1969). This constitutes a risk soon avoided by the representatives of the expert-political systems who deals with participatory budgeting and similar participative initiatives in an absolutely depoliticized manner, without political opponents nor ideological struggle (see Mouffe 2013). Instead of encouraging more politicized citizens who intervene more actively in public and political affairs the expert-political systems foment a post-political politics putting the citizen as a State assistant managing public welfare in general but also small daily tasks. This localist perspective of participation seems to feet perfectly in the Panoptic described by Foucault (1975) as if the State that everything and everyone watches, now gives place to the super-vigilant citizen, who contributes to this increase disengagement of the State in public life management.

The interviews analysis also leads us to a deeper thought on the Democracy limits. In fact, besides the apparent consensus around public participation there is, at the same time, a justified concerned towards citizen involvement in every political issue. Public participation may have no moral, ethical, political, social or cultural limits. Using an extreme example, the expert from Cascais Town Hall, when speaking about the rehousing program that occurred a few years ago in that municipality did it to show a specific issue that perhaps should not be at citizen decision. In the Portuguese case, the fact that public participation is limited to European framework establishes some political and institutional barriers to participation preventing citizens from exceeding those moral or ethical limits. However participatory democracy within Europe is tainted by this depoliticization ongoing process producing 'fake' participatory processes. The expert-political systems must become much more transparent regarding their relationship with citizens. Instead of

developing superficial participatory mechanisms those who have political responsibilities should be truly convinced of the resulting democratic added value and less worried with their own political gain and power. This involves challenging the capitalist system and its neo-liberal politics to replace it by more democratic, equal and just societies.

6. References

Agenda 21 (1992). Report of the UN Conference on Environment and Development. Retirado em Outubro de 2009, de http://www.unesco.org/education/nfsunesco/pdf/RIO_E.PDF

Arnstein, S. (1969). The ladder of participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), p216-224.

Avritzer, L. (2003). Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In B. S. Santos (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa* (pp. 561-598). Porto: Afrontamento.

Baiocchi, G., & Ganuza, E. (2014). Participatory budgeting as if emancipation mattered. *Politics & Society*, 42(1), p29-50.

Barnett, J., Burningham, K., Walker, G., & Cass, N. (2012). Imagined publics and engagement around renewable energy technologies in the UK. *Public Understanding of Science*, 21.

Barry, J., & Ellis, G. (2011). Beyond consensus? Agonism, contestation, republicanism and a low carbon future. In Devine-Wright (Ed.), *Renewable Energy and the Public: From NIMBY to participation*, (pp. 29-42). London: Earthscan.

Batel, S., Castro, P., Devine-Wright, P., & Howarth, C. (2016). Developing a critical agenda to understand pro-environmental actions: Contributions from social representations and social practices theories. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 7(5), 727–745.

Beck, U. (2009). *World at risk*. Polity.

Blüdhorn, I. (2013). The governance of unsustainability: ecology and democracy after the post-democratic turn, *Environmental Politics*, 22(1), 16-36.

- Castro, P., & Batel, S. (2008). Social representation, change and resistance: On the difficulties of generalizing new norms. *Culture & Psychology, 14*(4), 475-497.
- Castro, & Mouro, C. (2016). 'Imagining ourselves' as participating publics: An example from biodiversity conservation. *Public Understanding of Science, 25*(7), 858–872.
- Clarke, V. & Braun, V. (2013). Teaching thematic analysis: Overcoming challenges and developing strategies for effective learning. *The Psychologist, 26*(2), 120-123.
- Colander, D. & Qui Lin Chong, A. (2009). The Choice Architecture of Choice Architecture: Toward a Nonpaternalistic Nudge Policy. *Discussion Paper n.º 10-36*. Middlebury College Economics, Vermont.
- Cotton, M., & Devine-Wright, (2012). Making electricity networks “visible”: Industry actor representations of “publics” and public engagement in infrastructure planning. *Public understanding of science, 21*(1), 17-35.
- Dalton, R. Scarrow, E. & Cain, B. (2004). Advanced Democracies and the New Politics. *Journal of Democracy, 15*(1), 124-138.
- Delgado, C. (2013). Cidadãos, técnicos e políticos: do que falamos, quando falamos de participação pública? *Forum Sociológico, 23*, 69-76.
- Devine-Wright, (2009). Rethinking NIMBYism: the Role of Place Attachment and Place Identity in Explaining Place-protective Action. *Journal of Community and Applied Social Psychology, 19*(6), 426-441.
- Entradas, M. (2016). Experimenting with distributed approaches - Case study: A 'national-level' distributed dialogue on bioenergy in the United Kingdom. *Public Understanding of Science, 25*(4), 490-498.
- Entradas, M. (2016a). What is the public's role in 'space' policymaking? Images of the public by practitioners of 'space' communication in the United Kingdom. *Public Understanding of Science, 25*(5), 603-611.

- Falanga, R. (2014). Changes need change: A psychosociological perspective on participation and social inclusion. *Rivista di Psicologia Clinica*, 2, 24-38.
- Falanga, R. (2013). Desafios e horizontes da participação cívica nas políticas públicas. In J. Ferrão e A. Horta (Orgs.), *Ambiente, Território e Sociedade: Novas Agendas de Investigação* (pp.197-203). Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Figueiredo, E. & Fidélis, T. (2003). “No meu quintal, não!” Contributos para uma análise dos movimentais ambientais de raiz popular em Portugal (1974-1994). *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 65, 151-173.
- Foucault, M. (1975). *Surveiller et punir*. Paris: Gallimard.
- Gonçalves, M. E. (2000). *Cultura científica e participação pública*. Oeiras: Celta.
- Gonçalves, M. E. (2002). Implementation of EIA directives in Portugal: how changes in civic culture are challenging political and administrative practice. *Environmental Impact Assessment Review*, 22(3), 249-269.
- Gonçalves, M. E., & Castro, (2009). Local is beautiful? Governing science-society relations in Europe. *Portuguese Journal of Social Science*, 8(2), 191-207.
- Harvey, D. (2006). *Spaces of global capitalism*. Verso.
- Hindmarsh, R., & Matthews, C. (2008). Deliberative speak at the turbine face: community engagement, wind farms, and renewable energy transitions, in Australia. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 10(3), 217-232.
- Knudsen, J., Wold, L. C., Aas, O., Haug, J. J. K., Batel, S., Devien-Wright, P., Qvenild, M. & Jacobsen, G. B. (2015). Local perceptions of opportunities for engagement and procedural justice in electricity transmission grid projects in Norway and the UK. *Land Use Policy*, 48, 299-308.

- Lima, M. L. (2004). Images of the public in the debates about risk: Consequences for participation. *Portuguese Journal of Social Science*, 2(3), 149-163.
- McClymont, K. & O'Hare, (2008). We're not NIMBYS! Contrasting local protest groups with idealised conceptions of sustainable communities. *Local Environment*, 13(4), 1-15.
- Moir, E. & Leyshon, M. (2013). The design of decision-making: participatory budgeting and the production of localism, Local Environment. *The International Journal of Justice and Sustainability*, 18(9), 1002-1023.
- Mouffe, C. (2013). *Agonistics: Thinking The World Politically*. Nova Iorque: Verso.
- Nadaï, A., & Labussiere, O. (2017). Exhaustible-renewable wind power. In S. Bouzarovski, M. J. Pasqualetti and V. C. Broto (Eds.), *The Routledge Research Companion to Energy Geographies* (pp. 306-329). London and New York: Routledge.
- Nunes, C. (2011). Expressões Alterglobais na Sociedade Portuguesa: Ecos Transnacionais de Novas Formas de Acção Colectiva? *Working Paper CIES N.º 104/2011*.
- Pomerantz, A. (1986). Extreme case formulations: A way of legitimizing claims. *Human Studies*, 9, 219-229.
- Rowe, G., & Frewer, L. J. (2005). A typology of public engagement mechanisms. *Science, Technology, & Human Values*, 30(2), 251-290.
- Stirling, A. (2005). Opening up or closing down? Analysis, participation and power in the social appraisal of technology. In: Leach M, Scoones I and Wynne B (Eds.) *Science and Citizen: Globalization and the Challenges of Engagement* (218–232). London: Zed.
- Swyngedouw, E. (2011). *Interrogating Post-Democracy: Reclaiming Egalitarian*

Political Spaces, *Political Geography*, 30, 370-380.

Swyngedouw, E. (2015). Urbanization and Environmental Futures: Politicizing Urban Political Ecologies, In Perreault T, Bridge G. and J. McCarthy (Eds.) *Handbook of Political Ecology* (pp. 609-619). London and New York: Routledge.

Tait, M., & Inch, A. (2016). Putting localism in place: Conservative images of the good community and the contradictions of planning reform in England. *Planning Practice & Research*, 31(2), 174-194.

Taylor, G. W., & Ussher, J. M. (2001). Making sense of S&M: A discourse analytic account. *Sexualities*, 4(3), 293-314.

Thaler, R. & Sunstein, C. (2008). *NUDGE Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*. EUA: Yale University Press.

Vala, J., Brito, R. & Lopes, D. (1999). *Expressões dos racismos em Portugal*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

Žižek, S. (1999). *The Ticklish subject: The absent centre of political ontology*. London: Verso.

Žižek, S. (2002). *Welcome to the Desert of the Real*. London and New York: Verso.

7. Appendix

- [1] *se eu acho que é positivo por vezes o Cidadão não tem a mesma informação, não tem as mesmas competências reunidas para poder fazer uma avaliação* [Presidente de Cascais]
- [2] *Cidadão que infelizmente se aproxima do O.P., aproxima-se apenas porque tem umbigo... É porque tem um umbigo. A maior parte 80%...* [Técnica de Cascais]
- [3] *Não, tudo o que diz respeito... e desde que se tenha um conhecimento mínimo claro que devem ser ouvidos, sem dúvida nenhuma* [Cidadão 1 - Cascais]
- [4] *“Agora as pessoas q vêm para aqui pq é bem e o condomínio é mto bonito e a praia é ótima e q a Lili Caneças mora ali na Bicuda, esses estão-se ‘maribando’, passo o termo, para participar. Os outros, enfim q já estão cá há uns anos como eu, é q efetivamente poderiam.”* [Cidadão 6 - Cascais]
- [5] *“situações que digamos que o político pode não estar tão confortável quanto isso para tomar a decisão e que quer auscultar a sua comunidade, o modelo do referendo é interessante”* [Presidente de Torres Vedras]
- [6] *“E tu achas que as pessoas se participarem conseguem ter influência nas tomadas de decisão? C3 - Não, não. M - Então é inútil. C3 – É”* [Cidadão 3 - Cascais]
- [7] *“...nós não temos ainda do ponto vista cultural, nós portugueses não temos uma grande adesão a essa participação pública, muita das vezes a participação pública é aproveitada, lá está também para, mais para questões de político-partidárias”* [Presidente de Cascais]
- [8] *“mas penso q o Cidadão ainda n... o português ainda n está mto habituado a isso.”* [Cidadão 6 – Cascais]
- [9] *“Os Cidadãos são políticos, na minha opinião. Esta história de que há os Cidadãos e há os políticos, não... os Cidadãos são políticos. São políticos. É evidente que quem tem a responsabilidade de decidir e tem que ser julgado pelas suas decisões é quem foi eleito para desempenhar uma determinada missão neste momento, não é? Mas a sua missão também é trabalhar com os Cidadãos. E para os Cidadãos.”* [Presidente de Palmela]
- [10] *“O O.é um exercício, um exercício de cidadania, portanto se os Cidadãos, se os políticos se a democracia representativa pode decidir sobre todas as matérias porque é que os Cidadãos não podem decidir sobre todas as matérias?”* [Técnica de Cascais]
- [11] *“É na medida que seja possível também do ponto de vista técnico e do ponto de vista legal que os Cidadãos sejam chamados, pronto.”* [Presidente de Cascais]

[12] “*você está a brincar comigo isto é contra os direitos humanos, eu não vou deixar esta decisão aos Cidadãos, não vou perguntar aos Cidadãos se eles querem que eu faça realojamento de seres humanos de raça negra à porta deles, mas o que é isto? Que pergunta é esta? (...) Portanto, desculpe mas a democracia tem os seus limites e esta para mim é os limites da democracia.*” [Técnica de Cascais]

[13] “*Por exemplo, criar uma estrada no sítio qualquer, se não implicar ou estragar ali à volta alguma coisa, acho que não têm, não é que não tenha que dar a opinião, acho que isso não é um assunto que o Cidadão tenha que dar opinião*” [Cidadão 13 – Torres Vedras]

[14] “*O orçamento participativo para o político do ponto de vista eleitoral é altamente rentável...Eu até diria, é uma pura estupidez quem não desenvolve o orçamento participativo, seja de cor for.*” [Presidente de Cascais]

[15] “*porque está na moda nós partilharmos um bocadinho do poder, partilhamos um bocadinho do poder e um bocadinho do orçamento, está aqui, entretenham-se e escolham, façam uma coisa que vos dê prazer e se nós gostarmos e tal e se as pessoas votarem, tudo bem* » [Presidente de Palmela]

[16] “*as palavras que estavam em moda antes destas era nos discursos autárquicos e políticos e outros afins que era de excelência e de referência, caíram em desuso, agora é tudo participativo e inclusivo,...*” [Cidadão 21- Torres Vedras]

[17] “*A pessoa tem que ser ao mesmo tempo activa e participativa e empreendedora e tem realmente gostar daquilo que está a fazer, sem dúvida.* [Cidadão 2 - Cascais]

[18] “*os projetos sejam mais inovadores, acho que isso tem que passar por essa via, projetos mais inovadores...*” [Presidente de Torres Vedras]

[19] “*nós temos mais de 100 tutores de bairro, é também uma forma de o Cidadão participar...Estamos a desenvolver mecanismos para que o Cidadão individualmente possa ajudar a gerir melhor o município, através de meios eletrónicos, ‘Olhe tenho um buraco à frente da minha porta, tenho um problema qualquer, caiu uma árvore, tenho uma árvore aqui...’* [Presidente de Cascais]

[20] “*por isso que nós temos em paralelo o agente do bairro e que de facto com agente do bairro...foi por isso que um espaço que não estava ajardinado, passou a ser ajardinado e mantido pela própria Associação de Moradores*” [Presidente de Palmela]

[21] “*quando chega a primavera, cair a vila, os espaços públicos e aqui funciona-se muito como regime de voluntariado...* [Cidadã 3 - Palmela]

[22] “*o perfil do político aí talvez seja mais fácil e não é de direita ou de esquerda que ...é uma pessoa que está na política, não é político, está na política, sabe que está de passagem, que isto não é um fim em si mesmo.*” [Técnica de Cascais]

[23] “*eu acho que hoje não dá para segmentar por exemplo por ideologia...*” [Presidente de Cascais].

[24] “*não havia capacidade do próprio município realizar investimentos, estava numa fase de recuperação financeira e achou-se legítimo não fazer conversa, só por fazer conversa ou fazer um modelo empolado já com as decisões, que estavam tomadas portanto que não haveria possibilidade da cidadania ter alguma influência*” [Técnico de Palmela]

[25] “*faço questão de mesmo quando às vezes daí decorrem algumas dificuldades e alguns atrasos, eu acho que os resultados são sempre melhores quando são bem discutidos*” [Presidente de Palmela]

[26] “*agora eu acho que quem quer levar a participação a sério, primeiro lugar é alguém muito interessado em partilhar poder, verdadeiramente. Porque senão é completamente falso a participação.*” [Técnico de Palmela]

Capítulo 4

O que é participar nas democracias actuais – explorando os imaginários dos sistemas técnico-políticos e do público em Portugal

1. Resumo

Este estudo pretendeu analisar os imaginários dos vários intervenientes num processo de participação pública sobre o que é, ou deveria ser, participar no contexto das democracias actuais. Partindo de análises críticas à ideia de participação pública, numa perspectiva de discutir os seus limites e constrangimentos, procurámos explorar, empiricamente, de que forma propostas teóricas mais recentes sobre os sistemas democráticos se reflectem nos imaginários dos sistemas técnico-políticos e do público sobre o que é, ou deveria ser, participar. Em concreto, fomos analisar um estudo de caso, os processos de orçamento participativo, em três municípios portugueses, e entrevistámos representantes de ambos os grupos. Concluímos com a identificação de quatro imaginários obtidos a partir da análise dos discursos dos técnicos camarários, dos eleitos políticos e dos cidadãos e cidadãs, em cada município.

Palavras-chave: participação pública, imaginários dos cidadãos e dos representantes dos sistemas técnico-políticos, sistemas democráticos, propostas teóricas sobre democracia

2. Introdução

O reconhecimento da importância do envolvimento dos cidadãos nos processos de tomada de decisão está cada vez mais presente nas políticas públicas, nomeadamente, no desenvolvimento da ciência e tecnologia em áreas como a saúde e o ambiente, cumprindo, assim, princípios democráticos (Rowe e Frewer, 2000; Rowe e Watermeyer, 2018). Esta dinâmica surge, entre outros factores, em resposta ao afastamento dos cidadãos da vida política dita tradicional, sobretudo nas últimas décadas, nas chamadas democracias ocidentais, com o consequente aumento da taxa de abstenção em sucessivos actos eleitorais (Gianolla, 2017; Mouffe, 2018). Especificamente em Portugal, esta realidade tem levado a que os responsáveis políticos experimentem novos mecanismos de governação, mais próximos do eleitorado (Dias, 2008). A importância da participação dos cidadãos não foi, no entanto, sempre reconhecida pelos representantes dos sistemas técnico-político e mesmo actualmente, apesar de ser reconhecida, continua muitas vezes a não ser praticada. A literatura das ciências sociais está repleta de estudos sobre acções de protesto de cidadãos, precisamente, por serem maioritariamente excluídos de decisões que os afectam (Lennon e Scott, 2015; Mendes e Seixas, 2005; Santos, Batel e Gonçalves, 2018). A par disso, são também frequentes os estudos que identificam as representações negativas que os tradicionais decisores tendem a formar sobre o público em geral, como sendo emocional ou insuficientemente informado, como forma de justificar a sua exclusão dos processos decisórios (ver Lima, 2004; Barnett et al., 2012). Em suma, tem-se verificado uma discrepância entre as normas e os factos da participação pública: apesar da participação do público na tomada de decisão nas várias áreas da vida pública estar prevista em documentos estruturais, em particular nas políticas públicas, na prática a sua aplicação tem estado aquém do que se preconiza (Castro e Batel, 2008).

A partir do segundo milénio, e com a publicação pelo Banco Mundial do World Development Report 2000/1: Attacking Poverty (World Bank, 2000), focado em dar voz aos mais pobres, a par de outros enquadramentos normativos, também estes dirigidos ao combate às desigualdades sociais (Falanga, 2014), dá-se uma alteração nos discursos e práticas dos tradicionais decisores sobre participação, por forma a acomodar as reivindicações de melhor democracia das décadas anteriores (Matos, 2016). Desta forma, assiste-se à generalização dos processos de participação promovidos pelo próprio sistema (Falanga, 2014), a chamada participação “por convite” (Wehling, 2012), em formatos institucionais de participação ou *top-down* (Batel et al., 2016). No entanto, este tipo de

participação não tem estado isento de críticas, pelo contrário. Para alguns autores, as formas de participação institucional configuram processos essencialmente instrumentais, que não são verdadeiramente participativos, e que persistem sob a tutela dos tradicionais decisores, perpetuando as assimetrias de poder (Aiyar, 2010; Elling & Nielsen, 2018; Santos, Batel e Gonçalves, 2018; Wehling, 2012). Consideram-nos, portanto, processos que não constituem formas de genuína participação pública (Arnstein, 1969), parecendo servir apenas como mecanismo de abrandamento da contestação social, por criarem uma ilusão de envolvimento junto dos cidadãos.

Os sistemas democráticos, tal como implementados atualmente nas sociedades ditas ocidentais/do Norte Global, parecem assim não oferecer as condições ideais à promoção de uma verdadeira participação pública, mas será assim? Neste artigo faremos uma breve síntese de como tem vindo a ser estudada a participação, bem como das principais propostas, que encontramos na literatura, sobre o que deve ser a participação. De seguida, partindo de importantes críticas às teorias da participação nos sistemas democráticos liberais, e analisando novas propostas sobre a democracia, discutimos o papel dos cidadãos e cidadãs nesse sistema, procurando atribuir significado ao que é a verdadeira participação. Com este mesmo objectivo, e dado o nosso contexto de estudo ser Portugal, faremos uma breve incursão no contexto socio-histórico da democracia portuguesa, focando episódios paradigmáticos da tradição participatória da sociedade portuguesa. Por fim, com base em entrevistas realizadas com representantes dos sistemas técnico-políticos e com cidadãos dos concelhos de Palmela, Cascais e Torres Vedras sobre o processo de orçamento participativo (OP) nesses concelhos, analisamos os imaginários de participação pública desses atores. Desta forma, procuramos perceber se as propostas teóricas e históricas sobre a democracia encontram eco nos imaginários dos cidadãos, dos técnicos e dos eleitos políticos destas três regiões, sobre o que é e o que deveria ser participar em democracia, particularmente, no contexto português.

a) O que é, e o que deveria ser, participar?

O tema da participação pública começou a ganhar particular relevância a partir da década de 90, a propósito do debate global em torno da conservação da natureza, da sustentabilidade do planeta e da necessidade de salvaguardar as gerações vindouras. Estas discussões estão na origem da realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e Desenvolvimento (segunda "Cimeira da Terra"), em 1992 no Rio de Janeiro,

onde nasce a célebre Agenda 21. A Agenda 21 constitui um momento charneira nas agendas políticas das principais nações do Mundo, em particular, na assunção da protecção ambiental e sustentabilidade do planeta como prioridades políticas, temas até então relativamente ausentes da acção governativa (Agenda 21, 1992; Batel et al., 2016). Associado à implementação de políticas focadas no desenvolvimento sustentável, surge também um conjunto de reivindicações relacionadas com direitos de cidadania, como o direito à informação e participação na vida pública, formalizados em documentos como o Tratado de Aalborg ou a Convenção de Aarhus (Castro & Batel, 2008; Heffron e Haynes, 2014). Aos pressupostos da Agenda 21, juntaram-se movimentos sociais com reivindicações do tipo identitárias ou pós-materialistas (Inglehart, 1995), enquadrando diferentes disputas políticas, como sejam os direitos feministas, pacifistas, ou LGBT, mas também mais democracia, direito à informação e à participação na vida coletiva (Matos, 2016).

É certo que neste período, década de 90 do século passado, a participação pública passa a ser uma dimensão com forte presença em estudos relacionados com o ambiente (Fiorino, 1990) e/ou tomada de decisão política sobre ciência, tecnologia e saúde (Rowe & Frewer, 2000). Isto fez revelar que os momentos participativos iniciados pelos sistemas técnico-políticos podem ser motivados por diferentes imperativos, tal como sistematizado por Fiorino (1990): o normativo, em que a participação é considerada como um processo democrático que garante o direito do público a falar e a ser ouvido; o substantivo, em que a participação é vista como produzindo mais conhecimento e decisões mais informadas; e o instrumental, em que os resultados dos processos de tomada de decisão são percebidos como mais aceites se houver participação (Cuppen, 2018; Stirling, 2005). Neste sentido, a participação pode também ser enquadrada tanto como direito como enquanto dever de cidadania (Condor & Gibson, 2007). O cumprimento do direito de participação promove decisões mais democráticas cumprindo-se, em simultâneo, o dever de decisões mais sustentáveis para o planeta e para as sociedades (Convenção de Aarhus, 2011).

Vários autores têm também distinguido entre diferentes tipos de participação. Por exemplo, Rowe e Frewer (2000, 2005) exploram a distinção entre comunicação e participação. Para os autores, o nível mais baixo de envolvimento do público consiste no estabelecimento de comunicação entre os representantes do sistema técnico-político e o público em geral – em que a informação flui de forma *top-down* e unidireccional; os níveis mais elevados procuram incluir o contributo do público através da sua participação no processo de decisão – nestes a informação é bi-direccional e assenta no diálogo (Rowe e

Frewer, 2000). Estes autores consideram, portanto, que o estabelecimento de diálogo entre partes em oposição é condição *sine qua non* para a participação. Também nas propostas do *deliberative turn*, a ideia da situação ideal de diálogo entre as partes envolvidas assume particular relevância (Healey, 1997; Pløger, 2004). De facto, a abordagem deliberativa, inspirada na Teoria da Ação Comunicativa (Habermas, 1984), ao preconizar um papel conciliador para a participação pública, tem assumido, em particular nas últimas duas décadas, uma importância crescente em áreas potencialmente conflituantes, como o planeamento urbano e o ambiente (Barry and Ellis, 2011; Ellis, 2004). Esta abordagem, contrária a conflitos em processos decisoriais, defende que as soluções devem passar por compromissos e construção de consensos, em espaços de deliberação pública (Habermas, 1984; Pløger, 2004). Estes princípios podem, no entanto, revelar-se contraproducentes e prejudiciais para os sistemas democráticos (Barry and Ellis, 2011), nomeadamente, pelo facto de se negligenciar as relações de poder assimétricas existentes nestes processos, pelos valores e interesses distintos em causa (Barry e Ellis, 2011; Batel, 2018; Devine-Wright, 2009).

Por estas razões, alguns autores têm vindo a defender que os ideais preconizados por este racionalismo comunicativo, em particular a formação de consensos em processos participativos, dificilmente são alcançados (Hillier, 2003). Isto torna-se ainda mais evidente, se considerarmos que mesmo antes do *deliberative turn*, mais precisamente no final dos anos 60 do século passado, o tema da participação já era controverso, nomeadamente a questão do poder nos processos de decisão. A proposta de Arnstein sobre uma escada da participação (Arnstein, 1969) propunha uma análise da participação em função do grau de poder atribuído às cidadãs na tomada de decisão. A autora, que à época já considerava a questão da participação confusa e objecto de uma retórica vazia e eufemística por parte dos detentores do poder, vem propor oito níveis de participação, correspondendo o topo da mesma à maior redistribuição de poder possível, ou seja, a “citizen control” (Arnstein, 1969). Este último nível da escada corresponde, assim, à atribuição às cidadãs *have-not*, tal como a autora designa a população leiga, do poder maioritário de decisão nos processos, a *genuína* participação.

O facto de o poder e o que lhe está associado parecer ausente da proposta deliberativa, e a dificuldade de criar situações de *genuína* participação, com absoluto controlo por parte dos cidadãos, como refere Arnstein, tem motivado alguns autores a discutir a eficácia e pertinência de promover processos participativos, sobretudo quando estes funcionam como construção de consensos em detrimento do debate (ver Cooke e

Kothari, 2001; Ellis, 2004; Rowe e Watermeyer, 2018). Há quase duas décadas, Cooke e Kothari lançaram o livro *Participation: The New Tyranny* (2001), no qual apelavam a que se fizesse uma reflexão sobre em que medida a participação pública deveria ser mais desenvolvida e aprofundada ou, simplesmente, abolida. No mesmo sentido, Rowe e Watermeyer (2018), ao analisarem a existência de seis dilemas na participação nas políticas públicas em ciência – tempo, relevância, representatividade, avaliação, crítica, e impacto – questionam o que faz, ou não, da participação uma “boa participação”, e em que medida mais participação será desejável. Na secção seguinte, abordamos algumas propostas teóricas que, partindo de uma análise crítica sobre a crise das democracias liberais, discutem, precisamente, alguns dos limites e constrangimentos à participação pública, e novas formas de a pensar, nos contextos das democracias ocidentais.

b) Participação pública e democracia: novas possibilidades

A crise dos regimes liberais-democráticos constitui, para muitos, um tipo de profecia auto-confirmatória, no sentido em que, se atendermos à origem histórica destas duas correntes políticas, a ideia de um governo do povo para o povo, preconizado pela corrente democrática, não parece compatível com a instituição de um estado de direito, assente nos direitos de propriedade e nas liberdades individuais, tal como o liberalismo defendia (Vitullo e Scavo, 2014). Um dos sintomas mais flagrantes desta “crise das democracias” é, certamente, o progressivo afastamento das cidadãs das instituições de Estado, reguladas pelos pressupostos liberais da lei e da ordem. Em concreto, está em causa a restrição liberal à participação das cidadãs nos órgãos de poder do Estado, tornando-as politicamente irrelevantes (Gianolla, 2017). Até recentemente, esta restrição à participação foi sendo atenuada pela existência, em regimes democrático-liberais, de um Estado Social forte. No entanto, com a crise do *subprime* nos Estados Unidos da América, a partir de 2008, e as ondas de choque provocadas em países com economias frágeis, como é o caso de Portugal, assistiu-se a um forte abalo na provisão pública e funções do Estado Social. Também, do ponto de vista da governação, a aliança ao centro do espectro político, cuja materialização na Europa está presente, por exemplo, na criação do New Labour e na proposta da terceira via, parece ter sido fortemente afectada (Moir & Leyshon 2013).

A crise veio também trazer à tona as extraordinárias debilidades das democracias do Norte Global, nomeadamente, ao evidenciar o facto de estes sistemas políticos serem

governados numa condição pós-democrática e pós-política, na medida em que a política parece despida das suas funções institucionais, estando maioritariamente ao serviço de uma economia de mercado neoliberal, numa vertente estritamente técnico-gestionária da governação (Blüdhorn 2015; Mouffe, 2018; Swyngedouw 2011). Quer nos Estados Unidos da América, país do epicentro da crise financeira de 2008, quer na Europa, as populações voltaram a reivindicar o aprofundamento da democracia, dando corpo a movimentos de protesto como os *Indignados*, os vários *Occupy* (Blüdhorn 2015) ou, por exemplo em Portugal, a *Geração à Rasca* (Gianolla, 2017; Oliveira, 2014).

Nesta discussão sobre a crise das democracias ocidentais, parece-nos relevante a contextualização sociopolítica destes protestos e outras contestações populares, porventura mais locais, de objecção a decisões que tendem a ser exclusivas. Concordamos com Ellis na necessidade de, ao analisar alguns destes conflitos, focar não apenas quem está directamente envolvido nos mesmos, mas também o contexto social, económico e cultural que proporciona estas dinâmicas de contestação (Ellis, 2004).

No contexto português, em análise neste trabalho, é incontornável a referência à recente tradição democrática (Gonçalves, 2002), de 44 anos de democracia face a 47 anos de ditadura. A história desta jovem democracia está, no entanto, repleta de episódios ilustrativos de participação das populações. Logo após a Revolução de 25 de Abril de 1974, houve diversas acções por parte das lideranças políticas da época de promoção do poder popular, de exercício de uma democracia *do povo para o povo*. De entre essas, o Serviço de Apoio Ambulatório Local (Operações SAAL), criado pelo I Governo Provisório de Portugal, que visou resolver os problemas de habitação das populações mais carenciadas, constitui um marco exemplar paradigmático da participação popular portuguesa à época (Portas, 2016). Foram as características do SAAL, como a transferência na liderança dos processos dos projectistas para os habitantes, a mobilização de recursos próprios da comunidade local e a criação de formas organizadas de exercício da cidadania, como as cooperativas, que fizeram desta experiência governativa um exemplo ainda hoje estudado de democracia participativa e popular. Este tipo de acções populares em Portugal parecem corresponder, de facto, à tal genuína participação reivindicada por Arnstein (1969). De facto, quase 50 anos de um regime ditatorial, com fortes componentes de censura, perseguição política e ausência de direitos de cidadania, associados a um povo sedento de liberdade, parecem ter incutido nos primeiros governantes da democracia portuguesa a necessidade de implementar uma democracia assente no poder popular.

O desenvolvimento do sistema democrático português ficou, também, marcado pela entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia, a actual União Europeia, em 1986, altura de fortes pressões potencialmente geradoras de conflitos sociais, no plano do desenvolvimento socioeconómico e da protecção ambiental (Figueiredo e Fidélis, 2003). No que diz respeito à participação, e na área do ambiente em particular, algumas normas europeias, como a Avaliação do Impacto Ambiental (AIA) a que estão sujeitos os projectos com impacto territorial (Gonçalves, 2002), geraram algumas controvérsias. A aplicação da AIA na construção de uma barragem em Foz-Côa, no norte de Portugal, e o processo de consulta pública obrigatória, gera um debate público e uma movimentação social marcante no panorama das formas de participação da sociedade portuguesa das últimas décadas. O plano foi inicialmente acolhido pacificamente (Gonçalves, 2002). No entanto, a descoberta de gravuras rupestres de importância histórica, condenadas com a continuidade da barragem, geraram vários protestos quer de peritos da área, como arqueólogos de todo o mundo, quer também das comunidades locais, em defesa daquele património cultural e contra a construção da barragem. As várias acções de contestação e luta por parte destes sectores acabou por resultar no cancelamento da barragem (Ferreiro et al., 2013). À margem de um processo institucional de consulta pública, tal como previsto pela AIA, a desinformação e o não envolvimento dos cidadãos no processo de decisão, tornou o episódio de Foz-Côa ilustrativo de como as populações encontram formas de participar, mesmo quando o sistema as exclui das decisões.

Nos últimos anos, na sociedade portuguesa, outras movimentações populares, face à aplicação de uma política governamental de grande austeridade, patrocinada pela chamada *troika* - Comissão Europeia, Fundo Monetário Internacional e o Banco Central Europeu -, acentuaram-se e constituíram formas alternativas de participar na vida pública, nomeadamente, através das manifestações de rua – “plataformas de ação participativa que integram legitimamente o funcionamento regular da política e da democracia e que operam no sentido do seu aprofundamento” (Matos, 2016, 120). É neste contexto que surgem, em 2011, os protestos da chamada “Geração à Rasca”. Este movimento, contra a crescente precariedade laboral, e a grande manifestação de 15 de setembro em 2012, organizada pelo movimento social português “Que se lixe a Troika”, que juntou mais de 500 mil pessoas na capital portuguesa, tornaram-se não só o símbolo da insatisfação popular contra as medidas de austeridade (Soeiro, 2014), como também expoentes máximos de uma forma de participar assente no protesto. Os movimentos de protesto e contestação social parecem constituir propostas alternativas aos formatos institucionais

de participação e à abordagem deliberativa (Cuppen, 2018; Matos, 2016). O conflito social, de acordo com alguns autores, é uma importante forma de envolvimento político, que pode conduzir ao conhecimento integrado e à obtenção de melhores resultados para todos os envolvidos (Cuppen, 2018). A ideia de uma democracia patrocinadora do dissenso, da ruptura e do combate de ideias, que legitima a existência de adversários e enaltece a dimensão construtiva do conflito social (Mouffe, 2005) constitui a proposta do pluralismo agonístico, popularizado por Mouffe (2005). Este entendimento das relações agonísticas como inerentes à própria democracia tem sido partilhado por vários autores, apesar das diferenças terminológicas em causa (ver o agonismo republicano, em Barry and Ellis, 2011; a importância da *strife*, em Pløger, 2004; o conflito social, em Cuppen, 2018; ou o protesto, em Matos, 2016). Apesar de alguns autores partilharem esta concepção agonística dos conflitos sociais, estes tendem a ser representados pelo *status-quo* como populistas, na sua aceção negativa, legitimando o desenho administrativo existente (Mendes, 2005). Sobre a utilização do termo populista, mais uma vez, importa aqui recuperar o ideário original da teoria democrática, que coloca no governo *do povo e para o povo* o seu principal desígnio. Mouffe, aliás, advoga a necessidade de abandonar a concepção tecnocrática da política, reconhecendo o seu carácter iminente militante, no qual o sujeito *povo* e, em particular, *o populismo de esquerda* surge como forma de participação que se constrói democraticamente, e não na base dos conceitos de raça ou nação, apanágio *do populismo de direita* (Mouffe, 2018). De facto, uma sociedade será mais democrática quanto maior a probabilidade de existirem movimentos sociais e acções de protesto, eventualmente violentas (Mendes e Seixas, 2005). Formatos participativos que influenciam a democracia, sem colocar em causa as instituições democráticas, constituem assim *exercícios legítimos de imaginação e de luta por novas possibilidades democráticas* (Matos, 2016).

Numa perspectiva porventura mais conciliadora, a proposta de Hillier, de acção directa, preconiza uma concepção do agonismo assente na acção directa informal, e nas práticas de participação já institucionalizadas, salvaguardando a *democracia do quotidiano* (Hillier, 2002). O quotidiano pode, portanto, assumir-se também como espaço privilegiado de determinadas formas de participação, em particular, a participação material, tal como Marres tem vindo a propor (2012). O acto de nos opormos/aceitarmos, ou de nos relacionarmos de alguma forma com o objecto de protesto deve ser encarado, nas sociedades democráticas, já como participação na tomada de decisão (Batel, 2018). Estas formas de participação têm dimensões e efeitos materiais no quotidiano dos

cidadãos (Chilvers e Longhurst, 2016), não se esgotando em formatos cognitivos e/ou discursivos, como os tradicionais formatos de envolvimento do público (Batel, 2018). Esta abordagem assente na prática material, para lá dos processos deliberativos ou institucionalizados, foca a co-construção da participação na interacção dos sujeitos com o seu meio envolvente, que promove a mudança dos sistemas democráticos, quotidianamente (Chilvers e Longhurst, 2016). A chamada “saída do armário” dos objectos, expressão utilizada por Marres (2012) para se referir à relevância que a interacção diária com os objectos pode assumir na participação dos públicos, tem vindo a assumir cada vez mais importância (veja-se, a título de exemplo, o trabalho preliminar desta abordagem de Latour e Weibel, *Making Things Public*, 2005). Em concreto, da interacção com os objectos pode resultar o foco de uma situação política (Barry, 2013), na medida em que pode gerar certos efeitos políticos, com o envolvimento político dos públicos, por via da relação gerada com esses objectos. É a chamada *materialização da participação* (Marres, 2012) que pode passar, por exemplo, pela instalação de aparelhos ambientalmente sustentáveis nas nossas casas ou mesmo pelo hábito de fazer comentários em notícias de jornal. Esta politização dos objectos está, também, próxima da proposta agonista de uma democracia radical feita por Mouffe. Assumindo que o conflito é um elemento central da política, os objectos e as relações que com eles se estabelecem, são, muitas vezes, constitutivos de controvérsias fundamentais (Barry, 2013). A formação dos públicos que participam decorre, de acordo com autores como Marres (2012) e Barry (2013), necessariamente, do papel que os objectos podem assumir no quotidiano das democracias liberais, em particular, na capacidade que estes têm em desencadear, na prática, diferentes formas de envolvimento do público.

Em Portugal, a escassez de oportunidades de participação dos cidadãos, os poucos espaços institucionalizados de participação, e ainda a desinformação ou falta de transparência que muitas vezes lhes estão associados, faz da participação material (Marres, 2012) quotidiana, por um lado, e das acções de protesto (Matos, 2016), por outro, os recursos possíveis de participação dos cidadãos na vida política. Face à iminência do conflito decorrente do protesto, representantes dos sistemas técnico-políticos têm procurado dirimir potenciais conflitos, através de ferramentas governativas que promovam, precisamente, a mudança dos sistemas democráticos quotidianamente (Dias, 2008). Neste âmbito, Portugal tem sido também pioneiro na busca de soluções governativas de proximidade, nomeadamente, através da implementação de Orçamentos Participativos (para um contexto histórico dos mesmos em Portugal ver Dias, 2013). Os

processos de orçamento participativo (OP) são reconhecidos como exemplos de democracia participativa por parte dos cidadãos, como veremos na análise das entrevistas realizadas. Mas serão estes mecanismos verdadeiramente impulsionadores de participação pública ou limitam-se a promover a participação por esta ser, do ponto de vista normativo, a coisa certa a ser feita (ver Rowe e Watermeyer, 2018; Stirling, 2005)? Estarão os orçamentos participativos, à semelhança de outros processos do tipo institucional, a mascarar a persistente resistência à participação por parte dos tradicionais decisores, facto já estudado em diversas áreas (Castro e Batel 2008; Cotton e Devine-Wright 2012; Delgado 2013; Entradas 2016)? E, mais relevante para o presente trabalho, será que a participação promovida pelos orçamentos participativos corresponde aos imaginários de cidadãs e cidadãos sobre o que é, ou deveria ser, participar? Na secção seguinte procuramos responder a algumas destas questões, através da análise de entrevistas realizadas com representantes dos sistemas técnico-políticos e cidadãs e cidadãos dos concelhos de Palmela, Cascais e Torres Vedras sobre o processo de orçamento participativo. Em concreto, propomos uma reflexão assente nas críticas às teorias da participação em democracia e em novas propostas teóricas sobre os sistemas democráticos liberais, analisando empiricamente os contributos destas propostas, à luz de episódios participativos da História recente portuguesa, procurando perceber se encontramos eco dos mesmos nos imaginários dos cidadãos, dos técnicos e dos eleitos políticos destas três regiões, sobre o que é e o que deveria ser participar em democracia.

c) Imaginários de participação em democracia em Portugal

Como já foi referido, partindo da análise de entrevistas realizadas nos concelhos de Palmela, Cascais e Torres Vedras (adiante, nas análises, referidos como M1, M2 e M3, respectivamente) sobre o processo de orçamento participativo, procuramos conhecer os imaginários dos cidadãos, dos técnicos e dos eleitos políticos destas três regiões, sobre o que é e o que deveria ser participar em democracia. A recolha de dados baseou-se em entrevistas semi-estruturadas com: cidadãos dos municípios que conheciam o OP (N=28); os presidentes de Câmara dos municípios em análise (N= 3); e os técnicos camarários responsáveis em cada município pelo processo de OP (N=3); total das entrevistas (= 34). As entrevistas foram feitas entre 2016 e 2017, sendo que as entrevistas aos cidadãos tiveram uma duração entre 15 e 30 minutos, e com os técnicos/eleitos políticos duraram entre 60 e 90 minutos. Embora o guião das entrevistas seja idêntico (Anexos A e B), com

as devidas adaptações aos diferentes grupos, registou-se esta discrepância na sua duração. Tal deveu-se, sobretudo, ao facto de as entrevistas aos cidadãos terem sido realizadas enquanto estes aguardavam a sua vez para serem atendidos, ou posteriormente ao seu atendimento, no centro de atendimento ao munícipe de cada localidade. As entrevistas realizadas com os eleitos políticos e técnicos camarários foram previamente agendadas com os mesmos, e decorreram nos seus respectivos gabinetes, havendo, por isso, outra disponibilidade dos mesmos para participar. As entrevistas procuraram explorar as opiniões dos participantes sobre participação pública em geral, e o seu papel nas actuais sociedades democráticas. As entrevistas foram gravadas na totalidade, transcritas e mantidas sob anonimato, excepto no caso dos presidentes de Câmara dos três municípios, que foram especificamente informados da necessidade de serem identificados, para os fins da presente análise. No que diz respeito à análise de dados, fundamentámo-nos nos princípios da análise temática do discurso (ver Taylor e Ussher 2001; Clarke e Braun 2013). Começámos por proceder a uma leitura integral de todo o material, atribuindo os excertos³ relevantes a um determinado imaginário de participação; posteriormente, desenvolvemos uma análise mais detalhada dos diferentes excertos, identificando que argumentos constituíam cada um deles, ou seja, quais as opiniões e posições utilizadas para fundamentar cada imaginário (Batel e Castro, 2015). Seguidamente, vamos apresentar uma sistematização destas análises, estruturada de acordo com os imaginários que identificámos como estando presentes nos discursos dos entrevistados.

3. Análises

Como já referido anteriormente, a literatura tem apresentado diversas propostas sobre o que é e o que deve ser participação. É comum encontrar nestas propostas teóricas a preocupação em identificar uma forma, um tipo ou um grau de participação, conforme a terminologia utilizada pelo/a autor/a, que se considera a *verdadeira* participação (Rowe e Frewer, 2005) ou *genuína* participação (Arnstein, 1969). De seguida iremos analisar que significados assume a participação nos três contextos sócio-territoriais acima

³ Para a análise dos excertos, codificámos cada concelho, conforme descrito, mas também os cidadãos de cada concelho, numerando-os.

identificados, procurando identificar os imaginários de técnicos, eleitos políticos e cidadãos sobre o que é a *verdadeira* participação⁴.

a) Verdadeira participação como «legalismo»

A institucionalização da participação pública, nomeadamente com a produção de legislação específica (Knudsen et al., 2015), tem contribuído para o desenvolvimento de uma retórica sobre participação, quer da parte de quem participa quer de quem promove os processos participativos, associada, sobretudo, à dicotomia de direitos e/ou deveres de participação. Quando questionado sobre o que é participar, o público tende a remeter a participação para a questão do direito à participação, como verificamos nestes excertos de entrevistas aos cidadãos:

Excerto 1

essa participação efetiva e essa participação das pessoas, dos munícipes que é um direito, não é? É um direito do cidadão, ter acesso a essa informação e poder confrontar os políticos e os gestores de serviço, não é?

Excerto 2

o que me leva a participar, é porque é um direito de cidadania que eu tenho em primeiro lugar. Eu gosto de utilizar o direito de cidadania porque não é só a gente dizer mal e virar as costas a tudo, temos que ser também participativos e depois porque se nos dão realmente o direito de votar, isso é a democracia.

No excerto 1 verificamos uma referência à participação como confronto, no sentido em que participar é também ter espaço para o confronto e a contenda com os representantes dos sistemas técnico-político (Cuppen, 2018). Os dois excertos, no entanto, remetem de forma mais enfática para a incorporação, por parte dos/as cidadãos/ãs, de um discurso sobre participação assente no direito a participar em decisões que os/as afectem. Ou seja, parece estar em causa não só o pressuposto de que a participação é um direito inerente ao ser cidadã/o (Condor & Gibson, 2007), como também o acesso à informação para a decisão mais informada e, portanto, mais sustentável (Convenção de Aarhus, 2001). O excerto 2 refere ainda a participação como direito de cidadania, e este parece ser invocado do ponto de vista estritamente normativo

⁴ Em cada imaginário indicamos os excertos que lhe correspondem, sublinhando as palavras que, especificamente, remetem para conceitos relacionados com cada imaginário.

(Fiorino, 1990), no sentido em que se trata de dar cumprimento aos direitos e deveres de cidadania constitucionalmente consagrados, ou seja, cumprir a democracia. Alguns autores, no entanto, têm reflectido sobre a pertinência desta abordagem. Em causa está a ênfase dada à participação como estando assente numa agenda de direitos/deveres, o que, por exemplo no âmbito da participação no planeamento urbano, pode remeter para direitos de propriedade individual, que constituem, necessariamente, reivindicações de curto prazo, e que reforçam os poderes instalados, muitas vezes, contra o bem comum (Ellis, 2004). Tal poderá explicar, por exemplo, o facto de encontrarmos, com maior frequência, esta identificação da participação assente em direitos/deveres de cidadania, no discurso dos representantes do sistema técnico-político, como por exemplo:

Excerto 3

Eu acho que é cidadania plena, quer dizer ou seja é nós assumirmos em pleno os novos direitos mas também conscientes que também temos que assumir as nossas responsabilidades, as nossas obrigações e portanto democracia...(eleito M2)

Excerto 4

As pessoas não se podem demitir de ... de... intervir, quer através dos processos que possam estar formatados para o efeito, mas devem todos os dias reinventar a cidadania. (eleito M1)

Excerto 5

O objetivo é proporcionar a cidadania a disponibilização de um mecanismo para quem tiver interesse em participar (técnico M1)

Estes excertos revelam de que forma técnicos e eleitos políticos falam sobre participação como um direito e dever do cidadão. O discurso sobre participação e cidadania, que coloca necessariamente o debate nos direitos, e também nos deveres (Condor & Gibson, 2007) pode, portanto, trazer à colação processos participativos desiguais. Face a um modelo de sociedade que assenta, fundamentalmente, numa distribuição desigual de direitos e, necessariamente, de deveres, ao falarmos de participação como direito/dever, como é proposto por esta abordagem da cidadania, implica que estejamos a aceitar, à partida, os efeitos potencialmente exclusivos da participação, dada a natureza exclusiva das diferentes noções de cidadania presentes na sociedade (Stevenson et al., 2015). Por esse motivo, a retórica da cidadania, ao colocar a participação associada a deveres e direitos, pode contribuir para incluir uns e marginalizar outros dos processos de participação (Barnes et al. 2004; Stevenson et al., 2015).

b) Verdadeira participação como «materialização»

Nas entrevistas, quando questionados sobre ideias, conceitos ou episódios que associavam a participação, foi frequente a referência espontânea ao período que se seguiu à Revolução de 25 de Abril de 1974 como sendo *verdadeiro/genuíno*, como mostram estes trechos de entrevistas feitas a cidadãos:

Excerto 6

a seguir ao 25 de abril, havia de facto, esse entusiasmo, essa onda que foi uma coisa gigantesca;

Excerto 7

a democracia participativa, talvez as primeiras eleições de pós 25 de Abril, as pessoas participaram e tinham de facto, força, intenção, ânimo, acreditavam porque para participar é preciso acreditar;

Excerto 8

eu lembro-me nos anos 70, após 25 de abril, porque após 25 de Abril eu tinha 4, então quando eu tinha 6-7 anos eu lembro-me das pessoas, não sei se era na minha rua, a pavimentarem as estradas.

Por estes trechos, percebemos em que medida factores como o entusiasmo e o ânimo surgem associados à participação democrática, motivando as pessoas a envolver-se na vida política. Também, a referência à participação como algo palpável, com resultados visíveis no quotidiano das pessoas, como é referido no excerto 8, com a recordação da pavimentação de estradas feita pelos próprios cidadãos remete para a proposta da participação material (Marres, 2012). Os seguintes excertos são também exemplificativos de como as/os cidadãs/ãos tendem a associar a participação a situações, objectos e relações do seu quotidiano:

Excerto 10

As audições públicas, o transporte ou uma caixa de multibanco, que está mal, tentar levar essa situação, por exemplo a outras entidades.

Excerto 11

Democracia participativa? Todos os atos em que o cidadão participa para a construção democrática desde uma discussão no café, que é importante até ao voto num projeto no orçamento participativo até ao voto nas eleições, tudo isso é participação democrática, é a construção da democracia, é um trabalho que tem que ser feito todos os dias, mas nem sempre é feito, não estou a dizer que o faça.

Estas passagens são ainda mais enfáticas desta proposta da materialização da participação, remetendo-nos para os efeitos potencialmente transformadores das práticas diárias dos cidadãos, como uma simples discussão de café (excerto 11), e a forma como essas interacções, com os objectos que nos envolvem, como uma caixa multibanco (excerto 10), podem desencadear situações que materializam formas de participação (Marres, 2012).

c) Verdadeira participação como «comodificação»

A participação pública exige, hoje, um confronto permanente com o modelo de desenvolvimento neoliberal. Alguns excertos das entrevistas remetem para os obstáculos à participação criados pelo tipo de vida que algumas pessoas têm actualmente decorrentes desse modelo. Em particular, os excertos aqui transcritos revelam-nos de que forma a participação parece ser a menor das prioridades na lista de tarefas diárias que os cidadãos têm de cumprir. Não só não constitui uma prioridade, como face à necessidade de fazer opções, participar parece vir sempre em último lugar, como bem ilustram os seguintes exemplos:

Excerto 12

Provavelmente por falta de tempo, o corre-corre da vida também às vezes impede-nos de participar;

Excerto 13

Acho que às vezes é um pouco de falta talvez de importância e não estava na lista de prioridades da gestão do tempo, de tudo o que tinha para fazer acabei por nunca dar, achei muito interessante, mas acabei por nunca dar prioridade a isso;

A participação pública parece não ter lugar numa sociedade possessivamente individualista (Mouffe, 2018). Pelos trechos aqui transcritos, a participação em processos participativos, como o orçamento participativo, não parece estar ao alcance de todos. Esta ideia vai também ao encontro do que alguns teóricos têm descrito como constituindo alguns dos obstáculos à participação dos cidadãos na vida pública, ou seja, a falta de tempo, do espaço e do conhecimento que a vida política exige (Marres, 2011). Tal poderá também explicar o afastamento, também evidente nas entrevistas, dos poucos mecanismos institucionais de participação previstos no sistema democrático português, como sejam as Assembleias de Freguesia ou as Assembleias Municipais, como se verifica pelas seguintes passagens:

Excerto 14

nunca participei e já pensei muitas vezes em participar, lá está, a falta de informação, a própria câmara deveria informar mais, deveria estar mais bem informada e obrigar, de uma forma não forçada, mas obrigar o cidadão a participar, principalmente aqueles que não participam porque desconhecem, por falta de informação;

Excerto 15

não, nunca participei, mas, pronto, acho que a Assembleia Municipal, qualquer município pode ir lá mas acho que se a pessoa não estiver dentro do assunto, vai pra lá apanhar bonés (...)

Dos excertos 12 ao 15, ressalta-nos também uma percepção da participação como algo passível de ser, ou não, adoptado ou adquirido. De facto, parece haver a ideia da participação como um bem, apenas ao alcance de um grupo privilegiado de cidadãos, os que têm tempo, espaço e conhecimento – o tempo, particularmente relevante no excerto 12, e o conhecimento, ou a falta dele, no excerto 15. Esta ideia da participação como bem, remete-nos também para a concepção da participação como indústria (Amelung & Baumgarten, 2017), no sentido em que a participação pública está hoje transformada em mais um bem de consumo, sujeito aos mesmos constrangimentos que qualquer outro bem transaccionável. Tal remete-nos, portanto, para o conceito de *commodification*, popularizado por Karl Polany, como processo de atribuição de um valor de mercado a coisas que, *a priori*, não seriam consideradas nesses termos. De facto, como tão bem ilustram os excertos 12 e 13, o tempo (e outras dimensões) passam a assumir um papel determinante na decisão de aderir, ou não, a processos participativos. A participação está, portanto, sujeita a uma análise de custo-benefício da parte dos cidadãos, à semelhança do que também vem acontecendo com a sustentabilidade ambiental (Iannuzi, 2018) e, no limite, a participação ocorre mediante a possibilidade de gerar, eventualmente, valor para quem a promove, operando-se assim um processo de neoliberalização, ou de *comodificação*, da participação pública.

d) Verdadeira participação como «consensualização»

A ausência de cidadãos nalguns espaços institucionais de participação, como o são as Assembleias Municipais ou de Freguesia, parece legitimar o desenvolvimento de novos formatos institucionais, não caucionados pelo voto, como os próprios processos de orçamento participativo. É nestes espaços institucionais não formalizados pela

democracia, em que a participação dos cidadãos assenta na construção de consensos alternativos entre Estado e sociedade (Swyngedouw; 2015; Santos, Batel e Gonçalves, 2018), que muitos dos processos de tomada de decisão passam a ter lugar. Esta ideia da participação como forma de consensualizar parece evidente nestes trechos de responsáveis técnicos e políticos:

Excerto 16

Fui chamar as duas partes, consensualizar, ou seja, numa primeira fase explicar, sei lá uma horta não é o que você está a ver ... inaugurámos ainda à coisa de uns 6,7 meses com os proponentes e os opositores iniciais, todos satisfeitos porque foi feito esse processo de consensualização entre os dois. (eleito M2)

Neste excerto a adopção de uma estratégia de consensualização na promoção de processos participativos é perfeitamente clara. Noutros, esta assume um formato mais subtil focando, por exemplo, o papel de mediação que os técnicos e eleitos políticos se auto-atribuem na gestão dos processos de decisão (Moir e Leyshon, 2013; Santos, Batel e Gonçalves, 2018), como nestes que transcrevemos de seguida:

Excerto 17

Quer dizer, isto também não era uma gestão fácil, não podemos andar aqui a perguntar aos cidadãos a toda hora, tudo.

Excerto 18

Por mais que nós tentemos facilitar a participação mesmo através dos meios informáticos nada substitui a discussão em plenário.

Excerto 19

Isto é as pessoas vão às assembleias, as pessoas participam, as pessoas acompanham o processo e as pessoas depois acompanham obra, as pessoas estão presentes em todas as fases do processo e com proximidade tal que conseguem tratar os técnicos que estão envolvidos no processo por 'tu'.

A análise das entrevistas a cidadãs/ãos e aos representantes dos sistemas técnico-políticos dos três municípios em estudo permite-nos identificar quatro imaginários do que é (e não é), e do que deveria ser, participar em democracia. Os excertos aqui transcritos identificam quatro imaginários presentes nos discursos de cidadãs/ãos, de técnicos e de eleitos políticos: a verdadeira participação como legalismo, a verdadeira participação como materialização, a verdadeira participação como *comodificação* e a verdadeira participação como consensualização. Desta análise, percebemos que os imaginários que correspondem a uma representação legalista da verdadeira participação estão presentes

no discurso de cidadãos e de representantes dos sistemas técnico-políticos, numa concepção assente na dicotomia direito/dever em participar, como cidadãos de uma sociedade democrática. O imaginário da participação como materialização, respeitante a uma concepção prática, diária e quase palpável da participação, encontra-se apenas nas entrevistas feitas aos/às cidadãos/ãs, e isso é particularmente evidente na recorrente referência feita por estes aos episódios subsequentes à Revolução de 25 de abril de 1974. A verdadeira participação como *comodificação* está também ausente do discurso dos representantes dos sistemas técnico-políticos, na medida em que não está presente a relação dilemática com a participação, na qual o tempo, o espaço e o conhecimento constituem as principais barreiras à participação. Embora possam considerar necessário possuir determinadas competências para participar, os responsáveis pelos processos participativos não deverão, *a priori*, reconhecer a existência de qualquer tipo de barreiras ao envolvimento dos cidadãos. Finalmente, o imaginário da participação como consensualização encontra-se, exclusivamente, nas entrevistas aos representantes dos sistemas técnico-políticos. Estes, como já foi referido, em situações de possível controvérsia pública (Castro e Batel, 2008), colocam-se num papel de intermediários técnicos entre a população em geral e os órgãos do Estado. A percepção de que os processos de envolvimento dos públicos poderão funcionar como mecanismo de consenso e mediação entre as partes é evidente nos discursos de técnicos e eleitos políticos, afinal, é assumido por estes que a participação pública constitui, também, uma ferramenta de aproximação aos eleitores e de atenuação de possíveis movimentos de contestação popular. Uma vez mais, constatamos a persistente relação de processos participativos à construção de consensos, preconizada pela abordagem deliberativa (Healey, 1997) que, embora contestada (Barry and Ellis, 2011), permanece hegemónica em muitos dos discursos públicos.

4. Discussão e conclusões

Neste estudo procurámos conhecer os imaginários de cidadãos e representantes dos sistemas técnico-políticos sobre o que é, ou deveria ser, participar no contexto particular do processo de orçamento participativo em três municípios portugueses.

A literatura apresenta algumas reflexões importantes sobre a pertinência, ou não, dos processos de participação (Bobbio, 2018; Rowe e Watermeyer, 2018; Wheling, 2012). Face a alguns indicadores de insucesso dos processos participativos institucionais,

alguns autores têm procurado reflectir sobre os limites e constrangimentos associados aos mecanismos de envolvimento dos cidadãos na tomada de decisão, em democracia. Em articulação com esta reflexão, considerámos que seria relevante trazer para a nossa análise os contributos de algumas propostas teóricas recentes, de académicos oriundos dos estudos democráticos. Por esse motivo, nas entrevistas que realizámos com os cidadãos e com os representantes dos sistemas técnico-políticos dos municípios de Palmela, Cascais e Torres Vedras, procurámos conhecer os respectivos imaginários sobre o que é, e o que deveria ser, participar, analisando empiricamente propostas teóricas específicas que discutem democracia e participação.

De uma maneira geral, os imaginários a que tivemos acesso através da análise das entrevistas permite-nos verificar o desencontro que existe entre o que é (e não é) participar, ou deveria ser, participar em democracia para os representantes dos sistemas técnico-políticos e para os cidadãos. Do nosso ponto de vista, esta questão assume particular relevância num contexto sócio-político em que os processos de participação pública, nomeadamente “por convite” (Ibarra, 2007; Wheling, 2012), assumem cada vez maior destaque nas políticas públicas (Amelung & Baumgarten, 2017).

De facto, os discursos dos representantes dos sistemas técnico-políticos, dos potenciais promotores de processos institucionais como o orçamento participativo, permanecem ancorados numa perspectiva da participação instrumental (Moir & Leyshon, 2013). Concretamente, e tal como já tínhamos verificado no segundo estudo (descrito no Capítulo 3), os tradicionais decisores, muito embora assumam uma retórica cada vez mais participatória, mantêm a sua resistência a uma participação plena dos cidadãos. Ou seja, ainda que estes actores sociais estejam cada vez mais envolvidos nas políticas públicas, permanecem excluídos dos processos de tomada de decisão (Amelung e Baumgarten, 2017). Esta constatação reflecte-se, em particular, na representação que os sistemas técnico-políticos fazem da participação como mecanismo de consenso e de mediação de potenciais conflitos sociais. Por outro lado, é também evidente a necessidade, por parte dos representantes dos sistemas técnico-políticos em enfatizar a vertente de dever associada ao direito dos cidadãos em participar. A frequente invocação da participação como exercício de cidadania, para além de convocar o *soft-paternalismo* destes processos, funciona também, do ponto de vista retórico, como mecanismo de desresponsabilização dos decisores políticos em promover processos de envolvimento dos públicos, caso estes não cumpram os seus deveres como cidadãos democráticos. A participação parece

funcionar como o *trade-off* que técnicos e eleitos políticos disponibilizam aos “melhores cidadãos”.

Distante destas concepções, encontramos os imaginários dos cidadãos. O terceiro estudo revelou-se particularmente importante neste domínio, já que ao incorporar na discussão os contributos de outras propostas teóricas, em particular, de estudos sobre a democracia, permitiu uma melhor compreensão do que para os cidadãos, significa participar hoje, em democracia. De outra forma, não nos parece que fosse possível captar os significados que os cidadãos atribuem a participar, nomeadamente, na sistemática invocação que fazem de episódios que se seguiram à Revolução de 1974 ou, por outro lado, na manifestação que expressam de indisponibilidade para participar. Sobre esta última ideia, pareceu-nos relevante articular a reflexão sobre os constrangimentos à participação com uma leitura mais contextual do que é viver, hoje, nas sociedades das democracias do Norte Global. De facto, o modelo de desenvolvimento que nos é imposto pelos sistemas capitalistas da actualidade (Batel, 2018), em que o neoliberalismo consome cada dimensão das nossas vidas, transformando-as em bens descartáveis (Ward & Swyngedouw, 2018), não se compadece com o tempo e a disponibilidade que os cidadãos referem, precisamente, não ter para poderem participar. Por outro lado, ficou também evidente uma concepção mais prática de participar, por parte dos cidadãos. A materialização da participação em práticas diárias, que surgem porventura de forma mais espontânea, na relação quotidiana dos cidadãos com a sua envolvente (Marres, 2012; Rydin & Natarajan, 2016), assume particular relevância. Neste sentido, a discussão destes imaginários à luz de propostas que alguns autores têm feito sobre práticas materiais de participação (Barry, 2013; Marres, 2012), em que questões e objectos do quotidiano desencadeiam realidades e controvérsias capazes de envolver os cidadãos politicamente, vem contribuir, igualmente, para concebermos formas de participação públicas, alheias às convencionalmente concebidas. A ideia da controvérsia como forma de participação pública, ou de tornar os cidadãos *politicamente envolvidos*, tem também eco nalgumas propostas recentes de teóricos da democracia. Em lugar de concebermos a controvérsia social e mesmo o protesto, nomeadamente face a processos de tomada de decisão, como NIMBY, alguns autores têm vindo a reforçar o cariz legítimo e democrático de formas de participar mais contestatárias, como os próprios protestos de rua (Cuppen, 2018; Matos, 2016; Mouffe, 2018).

Do nosso ponto de vista, a inclusão de propostas teóricas de outras áreas do saber na compreensão dos significados de participação veio, portanto, clarificar duas questões

fundamentais: por um lado, elucidou-nos para o distanciamento, pelo menos evidente nas análises aqui desenvolvidas, entre cidadãos e sistemas técnico-políticos sobre participação; por outro, para a necessidade de olhar para a participação sob novas perspectivas teóricas, que permitam novas conceptualizações do que significa participar hoje, nas democracias ocidentais.

Neste estudo explorámos os imaginários de cidadãos e representantes dos sistemas técnico-políticos sobre participação, num contexto muito específico. O orçamento participativo é um processo de participação institucional particular, com regras de funcionamentos muito específicas, que não permitem generalizar a todas as formas de participação institucional, algumas das conclusões que aqui discutimos. Será, portanto, relevante explorar quão consistentes são estes imaginários noutros contextos, nomeadamente, no âmbito de outras formas institucionais de participar. Por outro lado, as entrevistas aos cidadãos não foram feitas com os mesmos recursos que as realizadas com os técnicos e eleitos políticos. Estes não foram surpreendidos e tiveram tempo para se prepararem para as mesmas. No caso dos cidadãos, a quem as entrevistas foram feitas no contexto de um serviço municipal, os discursos serão certamente mais espontâneos, mas também menos estruturados. Neste sentido, de futuro, a investigação deverá encontrar formas de entrevistar cidadãos, técnicos e eleitos políticos, evitando estas variações de contexto.

5. Referências

- Agenda 21 (1992). Report of the UN Conference on Environment and Development. Retirado em Dezembro de 2018, de <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>
- Aiyar, Y. (2010). Invited Spaces, Invited Participation: Effects of Greater Participation on Accountability in Service Delivery. *India Review*, 9(2), 204–229.
- Amelung, N. & Baumgarten, B. (2017). The transnational perspective of political participation: linkages and differences between social movement and public participation studies. *Global Society*, 31(1), 3-22.
- Arnstein, Sherry (1969), A Ladder of Citizen Participation, *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216–224.
- Barnes, R., Auburn, T., & Lea, S. (2004). Citizenship in practice. *British Journal of Social Psychology*, 43, 187-206.
- Barnett, J., Burningham, K., Walker, G., & Cass, N. (2012). Imagined publics and engagement around renewable energy technologies in the UK. *Public Understanding of Science*, 21, 36–50.
- Barry, A. (2013). *Material Politics – Disputes along the Pipeline*. Chichester: Wiley Blackwell.
- Barry, J., & Ellis, G. (2011). Beyond consensus? Agonism, contestation, republicanism and a low carbon future. In Devine-Wright (Ed.), *Renewable Energy and the Public: From NIMBY to participation*, (pp. 29-42). London: Earthscan.
- Batel, S. (2018). A critical discussion of research on the social acceptance of renewable energy generation and associated infrastructures and an agenda for the future. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 20(3), 356-369.

- Batel, S. & Castro, (2015). Collective action and social change: examining the role of representation in the communication between protesters and third-party members. *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 25(3), 249-263.
- Batel, S., Castro, P., Devine-Wright, P., & Howarth, C. (2016). Developing a critical agenda to understand pro-environmental actions: Contributions from social representations and social practices theories. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 7(5), 727–745.
- Blühdorn, I. (2015). A Much-Needed Renewal of Environmentalism? Eco-Politics in the Anthropocene. In C. Hamilton, F. Gemenne, & C. Bonneuil (Eds.) *The Anthropocene and the Global Environmental Crisis: Rethinking Modernity in a New Epoch* (pp. 156–167). London: Routledge.
- Bobbio, L. (2018). Designing effective public participation, *Policy and Society*.
- Castro, P., & Batel, S. (2008). Social representation, change and resistance: On the difficulties of generalizing new norms. *Culture & Psychology*, 14, 475–497.
- Chilvers, J., & Longhurst, N. (2016). Participation in transition(s): Reconceiving public engagements in energy transitions as coproduced, emergent and diverse. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 18, 585–607.
- Clarke, V. & Braun, V. (2013). Teaching thematic analysis: Overcoming challenges and developing strategies for effective learning. *The Psychologist*, 26(2), 120-123.
- Condor, S., & Gibson, S. (2007). ‘Everybody’s entitled to their own opinion’: Ideological dilemmas of liberal individualism and active citizenship. *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 17, 115-140.
- Convenção de Aarhus (2001). Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice on environmental matters. Retirado em Dezembro de 2018, de <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>

- Cooke and Kothari, U., 2001. *Participation: The New Tyranny*. London and New York: Zed Books.
- Cotton, M., & Devine-Wright, (2012). Making electricity networks “visible”: Industry actor representations of “publics” and public engagement in infrastructure planning. *Public Understanding of Science*, 21(1), 17-35.
- Cuppen, (2018). The value of social conflicts. Critiquing invited participation in energy Projects. *Energy Research & Social Science*, 38, 28-32.
- Delgado, C. (2013). Cidadãos, técnicos e políticos: do que falamos, quando falamos de participação pública? *Forum Sociológico*, 23, 69-76.
- Devine-Wright, (2009). Rethinking NIMBYism: the Role of Place Attachment and Place Identity in Explaining Place-protective Action. *Journal of Community and Applied Social Psychology*, 19(6), 426-441.
- Dias, N. (2008). Uma outra democracia é possível? As experiências de Orçamento Participativo. *e-cadernos ces [Online]*, 1, 194-218.
- Dias, N. (2013). *Esperança democrática: 25 anos de orçamento participativos no mundo*. S. Brás de Alportel: Associação In Loco.
- Elling, B. & Nielsen, H. (2018). The Misleading of Public Participation in Environmental Assessment: Exploring Four Infrastructure Cases in Denmark. *Journal of Environmental Policy and Planning*, 20(3), 282-297.
- Ellis, 2004 engagement around renewable energy technologies in the UK. *Public Understanding of Science*, 21, p36–50.
- Entradas, M. (2016). Experimenting with distributed approaches - Case study: A 'national-level' distributed dialogue on bioenergy in the United Kingdom. *Public Understanding of Science*, 25(4), 490-498.

- Falanga, R. (2014). Changes need change: A psychosociological perspective on participation and social inclusion. *Rivista di Psicologia Clinica*, 2, 24-38.
- Ferreiro, M. F., Gonçalves, M. E. & Costa, A. (2013). Conflicting values and public decision: the Foz Côa case. *Ecological Economics*, 86, 129-135.
- Figueiredo, E. & Fidélis, T. (2003). “No meu quintal, não!” Contributos para uma análise dos movimentais ambientais de raiz popular em Portugal (1974-1994). *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 65, 151-173.
- Fiorino, D. J. (1990). Citizen participation and environmental risk a survey of institutional mechanisms. *Science, Technology, & Human Values*, 15(2), 226-243.
- Gonçalves, M. E. (2002). Implementation of EIA directives in Portugal: how changes in civic culture are challenging political and administrative practice. *Environmental Impact Assessment Review*, 22(3), 249-269.
- Gianolla, C. (2017). Democratisation beyond the Crisis of Liberalism, Bringing Civil Society within the State. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 114, 187-206.
- Habermas, J. (1984). *Theory of communicative action – volume 1. Reason and rationalization of society*. London: Heinemann
- Healey, P. (1997). *Collaborative planning. Shaping places in fragmented societies*. Basingstoke. UK: Macmillan
- Heffron, R. & Haynes, P. (2014). Challenges to the Aarhus Convention: Public Participation in the Energy Planning Process in the United Kingdom. *Journal of Contemporary European Research*, 10(2), 236-247.
- Hillier, J. (2002). Direct Action and Agonism in Democratic Planning Practice. In P. Allmendinger & M. Tewdwr-Jones (Eds.), *Planning Futures: New Directions for Planning Theory* (pp. 110-36). London: Routledge.

- Hillier, J. (2003). 'Agon' izing over consensus: Why Habermasian ideals cannot be 'real'. *Planning Theory*, 2(1), 37-59.
- Iannuzi, G. (2018). The significance of Polanyi's contribution: an interpretation of the neoliberalization and commodification of nature. *Janus.net e-journal of International Relations*, 9(1), 38-52.
- Ibarra, P. (2007). Participación y poder: de la legitimación al conflicto. In I. Gurrutxaga, & P. Güell (Org.). *Democracia participativa y desarrollo humano* (pp. 37-55). Madrid: Ed. Dykinson.
- Inglehart, R. (1995). Public support for environmental protection: Objective problems and subjective values in 43 societies. *Political Science and Politics*, 28, 57-71.
- Knudsen, J., Wold, L. C., Aas, O., Haug, J. J. K., Batel, S., Devien-Wright, P., Qvenild, M. & Jacobsen, G. B. (2015). Local perceptions of opportunities for engagement and procedural justice in electricity transmission grid projects in Norway and the UK. *Land Use Policy*, 48, 299-308.
- Latour, B. & Weibel, P. (2005). *Making Things Public. Atmospheres of Democracy*. USA: The MIT Press.
- Lennon, M. & Scott, M. (2015). Contending Expertise: An Interpretive Approach to (Re)conceiving Wind Power's 'Planning Problem'. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 17(5), 593-616.
- Lima, M. L. (2004). Images of the public in the debates about risk: Consequences for participation. *Portuguese Journal of Social Science*, 2(3), 149-163.
- Marres, N. (2011). The costs of public involvement: everyday devices of carbon accounting and the materialization of participation. *Economy and Society*, 40(4), 510-533.

- Marres, N. (2012). *Material Participation: Technology, The Environment and Everyday Publics*. UK: Palgrave Macmillan
- Matos, A. R. (2016), "Eu participo, tu participas... nós protestamos": ações de protesto, democracia e participação em processos de decisão". *O público e o privado*, 27, 119-137.
- Mendes, J. M. & Seixas, A. M. (2005). Acção colectiva e protesto em Portugal: Os movimentos sociais ao espelho dos media (1992-2002). *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 72, 99-127.
- Mendes, J. M. (2005). «Só é vencido quem deixa de lutar»: protesto e estado democrático em Portugal". *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 72, 161-185.
- Moir, E. & Leyshon, M. (2013) The design of decision-making: participatory budgeting and the production of localism, Local Environment. *The International Journal of Justice and Sustainability*, 18(9), 1002-1023.
- Mouffe, C. (2005). *The Democratic Paradox*. Londres: Verso.
- Mouffe, C. (2018). *For a Left Populism*. Londres – Nova Iorque: Verso.
- Oliveira, J. M. (2014). Hyphenations: the other lives of feminist and queer concepts. *Lambda Nordica*, 1, 38-59.
- Pløger, J. (2004). Strife: Urban Planning and Agonism. *Planning Theory*, 3(1), 71-92.
- Portas, N. (2016). O Programa SAAL. In R. Santos (Coord.) *Cidade Participada: arquitectura e democracia* (pp. 14-29) Oeiras: Tinta da China.
- Rowe, G. & Frewer, L. (2000). Public Participation Methods: A Framework for Evaluation. *Science, Technology and Human Values*, 25(1), 3-29.

- Rowe, G. & Frewer, L. (2005). A typology of public engagement mechanisms. *Science, Technology, and Human Values*, 30(2), 251-290.
- Rowe, G. & Watermeyer, R. (2018). Dilemmas of public participation in science policy. *Policy Studies*, 39(2), 204-221.
- Rydin, Y. & Natarajan, L. (2016). The materiality of public participation: the case of community consultation on spatial planning for north Northamptonshire, England. *Local Environment*, 21(10), 1243-1251.
- Santos, M., Batel, S. e Gonçalves, M. E. (2018). Participar está na moda: uma abordagem psicossocial dos orçamentos participativos. *Psicologia & Sociedade*, 30, e165726.
- Soeiro, J. (2014). Da Geração à Rasca ao Que se Lixe a Troika. Portugal no novo ciclo internacional de protesto. *Sociologia*, 28, 55-79.
- Stevenson, C., Dizon, J., Hopkins, N. & Luyt, R. (2015). The Social Psychology of Citizenship, Participation and Social Exclusion: Introduction to the Special Thematic Section. *Journal of Social and Political Psychology*, 3(2), 1-19.
- Stirling, A. (2005). Opening up or closing down? Analysis, participation and power in the social appraisal of technology. In: Leach, M., Scoones, I. & Wynne, B. (Eds.) *Science and Citizen: Globalization and the Challenges of Engagement* (218–232). London: Zed.
- Swyngedouw, E. (2011). Interrogating Post-Democracy: Reclaiming Egalitarian Political Spaces, *Political Geography*, 30, 370-380.
- Swyngedouw, E. (2015). Urbanization and Environmental Futures: Politicizing Urban Political Ecologies, In Perreault T, Bridge G. and J. McCarthy (Eds.) *Handbook of Political Ecology* (pp. 609-619). London and New York: Routledge.
- Taylor, G. W., & Ussher, J. M. (2001). Making sense of S&M: A discourse analytic account. *Sexualities*, 4(3), 293-314.

- Vitullo, G. & Scavo, D. (2014). O liberalismo e a definição bobbiana de democracia: elementos para uma análise crítica. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 13, 89-105.
- Ward, C.& Swyngedouw, E. (2018). Neoliberalisation from the Ground Up: Insurgent Capital, Regional Struggle, and the Assetisation of Land. *Antipode*, 50(4), 1077-1097.
- Wehling, P. (2012). From invited to uninvited participation (and back?): rethinking civil society engagement in technology assessment and development. *Poiesis Prax*, 9, 43–60.
- World Bank (2000). *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. New York: Oxford University Press.

Capítulo 5

Discussão Geral

1. Discussão geral

Iniciámos esta tese com várias interrogações. Por um lado, no campo da Psicologia Social, os estudos da participação pública adoptam, preferencialmente, quer na análise quer na metodologia, uma perspectiva positivista/cognitiva (Batel & Castro, 2015; Nogueira, 2008). Concretamente, e tal como fomos discutindo ao longo desta tese, a literatura mais corrente desta disciplina tem adoptado, maioritariamente, uma perspectiva socio-cognitivista (Stürmer & Simon, 2005; van Zomeren et al., 2008), focando-se na análise de factores individuais que, conjugados entre si, são tidos como responsáveis pelo envolvimento dos públicos no quadro de acções colectivas. O recurso a uma abordagem quantitativa na recolha dos dados tem, também, proporcionado a identificação e caracterização destes factores, num processo de reflexão que, frequentemente, parece imune a um conjunto de dimensões mais estruturais, como o contexto em que decorrem, ou as relações sociais que se estabelecem entre os vários actores. Do nosso ponto de vista, os estudos sobre participação pública, presentes na Psicologia Social mais corrente, têm-se pautado pela exclusão de uma análise sobre o ambiente sócio-político mas também do próprio contexto histórico que os enquadra. Ou seja, têm negligenciado uma perspectiva mais relacional e contextual da participação pública (Batel & Castro, 2015; Elcheroth, Doise & Reicher, 2011), na medida em que, maioritariamente, excluem das suas análises dimensões relativas ao ambiente societal dos processos de participação, nomeadamente, de que forma este afecta, e é afectado, pela relação, necessariamente assimétrica, que se estabelece entre os diferentes intervenientes num processo de participação, e quais os seus impactos no tipo de participação pública. Tem sido, portanto, residual a incorporação de dimensões históricas, culturais e ideológicas nos estudos da participação, mas também, uma discussão sobre em que medida estas condicionam os discursos sobre participação dos diferentes actores sociais, bem como as respectivas práticas materiais de participação.

Por outro lado, os estudos sobre participação, na Psicologia Social, têm também excluído uma análise crítica do próprio sistema de governação e do modelo de desenvolvimento socioeconómico vigente. Atendendo a que grande parte dos estudos desta área de pesquisa se localizam, geograficamente, nas sociedades das democracias ocidentais, parece-nos particularmente relevante que se façam acompanhar por uma reflexão crítica dos sistemas democráticos vigentes, e das suas lideranças políticas. Afinal, mesmo no âmbito da participação como acção colectiva, não é possível ignorar o

quadro político-institucional em que estes movimentos são despoletados, e em que medida se afectam mutuamente.

Os três estudos apresentados nesta tese procuraram contribuir para uma inflexão nesta trajectória da pesquisa sobre participação pública na Psicologia Social. Nesse sentido, procurámos estudar de forma detalhada um caso de participação pública específico, que nos permitisse uma análise mais integradora de dimensões relacionadas com o contexto sociohistórico, bem como dimensões mais estruturais e relacionais inerentes aos processos de participação pública. O processo de orçamento participativo enquadra-se nestes objectivos de forma contundente, não só por consistir numa ferramenta de apoio à governação, assente no envolvimento de cidadãos, actualmente replicada por todo o Mundo – e, também por este motivo, constituir uma realidade sobre a qual deve ser feita uma reflexão nas mais diversas áreas do saber –, como também, por ser reconhecida como um caso de sucesso ao nível da participação pública do tipo institucional. Nos parágrafos seguintes deste capítulo, procuramos discutir algumas das principais conclusões dos três estudos empíricos descritos na presente tese, bem como em que medida consideramos que vêm contribuir para eliminar alguns dos bloqueios epistemológicos, que verificamos existirem numa parte significativa dos estudos da Psicologia Social sobre processos participativos. As conclusões que apresentamos de seguida pretendem, igualmente, desmistificar uma concepção relativamente corrente junto de alguns autores das ciências sociais, em Portugal, de que a sociedade portuguesa possui uma especificidade intrínseca de apatia colectiva, que se traduz, de acordo com os mesmos, na ausência de mobilização social ou de participação pública em formatos mais institucionais. Nesta tese, procurámos defender a necessidade de olhar para a participação pública sob novas perspectivas analíticas, que permitam uma análise integradora de ‘novas e velhas’ formas de participar, que atenda aos diferentes imaginários de participação, que aluda aos diferentes contextos sociopolíticos dos diferentes processos em estudo e que, finalmente, analise, criticamente, o modelo socioeconómico vigente nas democracias ocidentais e o seu impacto na participação.

2. Principais conclusões dos três estudos empíricos

Nos estudos da Psicologia Social sobre participação, como já referimos na introdução a este capítulo final, o objecto de análise é, frequentemente, a participação como acção colectiva sendo, portanto, raras as análises de processos do tipo institucional.

Os três estudos apresentados neste trabalho contribuem, não só para um alargamento do objecto de análise tradicionalmente presente nos estudos da participação nesta disciplina, como também para uma perspectiva crítica dos processos de participação. Comum aos três estudos é o recurso a uma abordagem qualitativa, que foca em dimensões de contexto e respectivo impacto em determinados factores sociopsicológicos, como as identidades, as relações de poder e a co-construção do conhecimento, e ainda uma discussão à luz das propostas teóricas de outras ciências sociais.

No caso português, se é certo que o orçamento participativo municipal já tem quase duas décadas de implementação no território português, as sucessivas interrupções de que muitos deles são alvo, culminando, nalguns casos, na sua mortalidade (artigo do Público), bem como a persistente baixa adesão por parte dos cidadãos a este processo, vieram reforçar a opção por estudar este processo de participação institucional. Aparentemente, se atendermos ao grau de envolvimento dos indivíduos em processos participativos, tal como alguns autores têm argumentado, a sociedade portuguesa parece anestesiada do ponto de vista cívico (Figueiredo e Fidélis, 2003). Esta leitura, de uma limitada capacidade de organização e mobilização da sociedade portuguesa, é corroborada, ainda, pelas taxas de abstenção eleitoral, crescentes em Portugal, assim como na esmagadora maioria dos países europeus. Alguns estudos, no entanto, têm vindo a contrariar a tese da apatia social, específica da sociedade portuguesa. A análise de movimentos de contestação social, de protesto de cidadãos face a processos de tomada de decisão, dos quais são excluídos (Batel e Castro, 2015; Mendes, 2005), assim como mobilizações sociais, traduzidas em manifestações de rua, muitas com enorme impacto (Matos, 2016; Oliveira, 2014; Soeiro, 2014), tem vindo a espelhar uma insatisfação latente na sociedade portuguesa, que se traduz numa participação expressa em formatos fora do desenho institucional tradicional. Face à descrença nas instituições representativas do Estado, os cidadãos parecem investir em novas formas de participação na vida pública.

Os orçamentos participativos, em Portugal, surgem, precisamente, neste contexto sociopolítico específico, de afastamento dos cidadãos das instituições tradicionalmente representativas do Estado democrático. A relação entre cidadãos e Estado, no entanto, desempenha, do nosso ponto de vista, um papel determinante no tipo de participação que acontece em processos promovidos institucionalmente, como o orçamento participativo. Os resultados do estudo observacional, que descrevemos no Capítulo 2, corroboram, precisamente, a ideia de quão estes processos participativos institucionais são afectados por dimensões contextuais e relacionais, e de como isso afecta, também, o tipo de

participação dos públicos. Em concreto, a observação das sessões públicas de participação permitiu verificar que, de uma maneira geral, o orçamento participativo nos três municípios analisados consiste, sobretudo, numa ferramenta governativa, totalmente controlada pelos representantes do sistema tecnicopolítico, no âmbito da qual se ausculta os cidadãos, como ocorre no município de Palmela, ou, no caso dos municípios de Cascais e Torres Vedras, se permite a apresentação e a votação de propostas que, mesmo estas, são, posteriormente, objecto de avaliação e execução por parte da respectiva Câmara Municipal. Trata-se, na prática, de um exercício – termo, aliás, frequentemente utilizado por um dos técnicos camarários entrevistados, conforme consta num dos trechos no âmbito do segundo estudo, descrito no Capítulo 3 – de envolvimento dos cidadãos na decisão sobre uma ínfima parte do orçamento municipal e não, como seria expectável, de uma orientação estrutural da política dos governos locais.

Na observação das sessões públicas de participação tornou-se evidente que, as mesmas não constituem uma fase de um processo democratizador, no sentido da progressiva transferência de poder dos grupos de peritos para os cidadãos leigos, que lhes reconheça um papel preponderante na decisão política e nos destinos da cidade. As sessões observadas traduziram-se, portanto, num ritual exercido por parte das elites técnicas e políticas, que proporciona, em determinadas alturas dos seus anos de mandato, circunstâncias aparentemente mais democratizadoras da relação entre eleitores e Estado. O facto de o orçamento participativo parecer perpetuar as formas tradicionais de legitimação política (Granado, 2010), assentes em formatos tradicionais de liderança política e sob a tutela exclusiva dos tradicionais decisores, evidencia não só o carácter *soft*-paternalista que caracteriza estes formatos institucionais de participação, como também o facto de em lugar de contribuir para o potencial emancipatório e transformador de que a verdadeira participação pública se reivindica (Arnstein, 1969), transformar estes processos em meros instrumentos de mediação da democracia (Swyngedouw, 2010). Estas características, que enformam os processos de orçamento participativo são, do nosso ponto de vista, assim compreendidas pela generalidade dos cidadãos, que querem ser envolvidos e estão interessados em participar, mesmo no âmbito de configurações mais institucionais. A fraca adesão por parte dos cidadãos ao processo de orçamento participativo, pese embora a enorme publicidade de que tem vindo a ser objecto – com particular destaque, de entre os municípios que aqui estudámos, para Cascais, onde a propaganda ao orçamento participativo constitui uma componente de suma importância para o executivo municipal –, mais do que desinteresse por parte dos cidadãos, revela, na

nossa perspectiva, uma insatisfação face ao enquadramento fortemente tecnocrático em que estes processos decorrem, no qual os cidadãos leigos parecem ser, apenas, mais uma peça na engrenagem política, da qual têm estado, invariavelmente, alheados.

Do ponto de vista relacional, ainda no âmbito do estudo descrito no Capítulo 2, foi possível observar como se materializam as relações de poder entre os cidadãos e os representantes do sistema tecnicopolítico. A organização espacial e logística das sessões públicas de participação, bem como a forma como as sessões foram sendo conduzidas pelos técnicos ou eleitos políticos, ainda que com diferenças entre os três municípios em análise, espelharam a assimetria de poder que persiste nestes processos de envolvimento institucional do público. Uma discussão mais crítica sobre a assimetria de poder nas relações cidadãos-peritos tem estado presente nalguns estudos anteriores sobre participação (Castro & Batel 2008; Entradas 2016). No entanto, uma vez mais, a maior parte dos estudos do campo da Psicologia Social, não só tem vindo a excluir uma reflexão crítica sobre estas relações de poder, inerentes às sociedades democráticas ocidentais, como também não tem olhado para o que pensam, cidadãos leigos e representantes dos sistemas técnico-políticos, sobre a participação pública, em particular, em democracias marcadas por profundas alterações sociais, económicas e políticas. Assumindo o contexto pós-político (Mouffe, 2013; Williams, Goodwin e Cloke; 2014; Žižek, 2002) em que os orçamentos participativos decorrem, assente num modelo de desenvolvimento capitalista neoliberal, cuja política de financeirização (Rodrigues, Santos e Teles, 2016) da vida pública transforma, quotidianamente, as relações sociais e políticas em objectos de mercado (Ward & Swyngedouw, 2018), pareceu-nos relevante trazer, para os estudos da participação pública, uma análise empírica sobre a forma como estas novas configurações sociais e políticas se manifestam, ou não, nos discursos dos representantes dos sistemas técnico-políticos, e quais os seus impactos na participação pública local. O estudo apresentado no Capítulo 3 analisou, precisamente, os discursos de cidadãos, técnicos e eleitos políticos responsáveis pela implementação dos orçamentos participativos, sobre estas transformações.

A análise dos discursos, no âmbito do processo de orçamento participativo, veio permitir conhecer em que medida o conjunto de transformações sociais, económicas e políticas ocorridas nos sistemas democráticos liberais nas últimas décadas, tem tido expressão nas representações sobre participação pública, dos diferentes actores sociais, e quais os respectivos impactos na participação dos indivíduos nestes processos institucionais. De uma maneira geral, concluímos que estes discursos foram sendo,

necessariamente, permeados pelo contexto sociopolítico vigente. Se, por um lado, tornou-se evidente a persistente resistência à participação dos cidadãos em processos de tomada de decisão por parte dos representantes dos sistemas técnico-políticos, por outro, esta resistência assume, actualmente, modalidades retóricas mais refinadas e subtis.

Este segundo estudo veio, portanto, evidenciar em que medida a linguagem da participação está, actualmente, manietada pelo contexto pós-político que caracteriza as sociedades democráticas liberais. A higienização política que caracteriza o ambiente social e político, em que os processos de participação pública institucional são promovidos, cuja retórica assenta na sistemática desqualificação de questões ideológicas ou de adversários políticos (Batel et al., 2016; Mouffe, 2013), tem vindo a assumir uma cada vez maior relevância nos discursos sobre participação. A participação pública, nomeadamente do tipo institucional, como o próprio orçamento participativo, teve outrora um pendor mais relacionado com a emancipação popular, bem como de combate ao *status-quo*, porém, hoje, constitui uma importante ferramenta de despolitização, desmobilização e enfraquecimento das sociedades democráticas. Dado que os processos de participação institucional decorrem neste contexto sociopolítico específico, e visto serem liderados por grupos de decisores, tradicionalmente resistentes à participação, mesmo que disfarçados de uma retórica de resistência subtil, parecem-nos, necessariamente, votados ao fracasso, do ponto de vista da capacidade de mobilização popular.

O diagnóstico da falta de análises empíricas sobre propostas teóricas recentes sobre o que é (e não é) e o que deveria ser participar, e a ideia de que os processos de participação institucional estão longe de esgotar o potencial de mobilização por parte dos cidadãos esteve, também, na origem do terceiro e último estudo, descrito no Capítulo 4. Para além do orçamento participativo consistir num processo frequentemente utilizado como ferramenta de despolitização e esvaziamento da capacidade reivindicativa dos cidadãos, afastando os próprios, neste estudo, explorámos em que medida o tipo de participação promovido por estes processos institucionais correspondia ao(s) imaginário(s) dos diferentes actores sociais sobre o que é, ou deveria ser, participar.

De uma maneira geral, os imaginários dos representantes dos sistemas técnico-políticos traduzem uma concepção pós-política da participação pública, no sentido em que esta constitui mais uma *inovação democrática* cuja pretensão reside, principalmente, em contornar alguns bloqueios de que a democracia representativa tem vindo a ser responsável, nomeadamente, a recuperação da confiança nas instituições democráticas, e

nos seus representantes junto dos cidadãos. Trata-se, portanto, de um mecanismo que procura, por vias que não a do acto eleitoral, aproximar eleitos e eleitores, salvaguardando as tradicionais lideranças políticas. Por outro lado, o terceiro estudo permitiu, também, compreender que, nesta trajectória de inovação nas relações entre públicos e sistema tecnicopolítico, a participação pública, e o orçamento participativo em particular, constitui uma ferramenta importante de consensualização (Batel et al., 2016; Horst e Irwin, 2010). Esta concepção consensualista, de silenciamento de grupos sociais insatisfeitos (Amelung e Baumgarten, 2017), herdada da abordagem deliberativa aos processos participativos (Healey, 1997), ainda que venha sendo contestada (Batel, 2018; Cooke e Kothari, 2001), permanece como uma importante forma de conceber os mecanismos participativos.

O terceiro estudo traz ainda a debate a questão da legitimidade da participação pública. Alguns autores têm também vindo a fazer uma reflexão mais crítica sobre os benefícios, constrangimentos e limites dos processos participativos. Em concreto, tem vindo a ser discutido se esta quase compulsão governativa, por mecanismos de participação pública, não terá conduzido à *tirania* da participação pública, no sentido em que o conjunto de expectativas que lhe estavam associadas, impulsionadoras de mudança social, não têm sido alcançadas (Cooke e Kothari, 2001). Em particular, o facto de os promotores da participação se demitirem, frequentemente, de lhe associar uma reflexão sobre poder e política, sobretudo, em processos iminente políticos (Hickey e Mohan, 2004), tem conduzido a algumas interrogações e dilemas associados a promover, ou não, mais participação (ver Rowe e Watermeyer, 2018). A discussão sobre alguns dos constrangimentos relativos à participação pública institucional presente, sobretudo, no último estudo, despertou-nos para a necessidade de articular a nossa reflexão com os contributos de outras ciências sociais. Nesse sentido, e atendendo a que a participação tem sido frequentemente conceptualizada como um direito democrático de todos os cidadãos e cidadãs (Barnes et al., 2007; Condor & Gibson, 2007; Convenção de Arhus, 2001; Ellis, 2004), procurámos discutir propostas recentes de alguns teóricos da democracia.

A participação pública não se esgota em contributos isolados, solicitados no âmbito de processos promovidos pelos sistemas técnico-políticos, absolutamente estruturados à imagem de uma representação paternalista dos públicos e do seu papel nos processos de tomada de decisão que os afectam. A participação pública não pode constituir mais uma competência governativa, no âmbito de um modelo de

desenvolvimento capitalista, cujas relações de dominação perpetuam-se, precisamente, através de processos, fragmentados, de aproximação aos cidadãos. A participação pública, independentemente de a sua operacionalização ser mais ou menos institucional, deve constituir um mecanismo de emancipação dos cidadãos e de transformação social. Deve, portanto, ser um instrumento ao serviço de reivindicações populares, necessariamente contra-hegemónicas, de desafio ao *status-quo*, e de aprofundamento do sistema democrático. Nas sociedades capitalistas actuais, os constrangimentos a uma maior participação nas instituições tradicionais das democracias representativas, como sejam as próprias eleições, são cada vez maiores. Nestas novas democracias, as práticas participativas dos cidadãos assumem, portanto, formas cada vez mais diversas e fora dos cânones convencionais. Uma abordagem material da política, que abranja não só práticas participativas materiais, relacionadas com os objectos do nosso quotidiano (Barry, 2013; Marres, 2012), como também a medida em que estes mesmos objectos se implicam em controvérsias ou conflitos sociais (Cuppen, 2018), não só corresponde a alguns dos imaginários que analisámos sobre o que é participar, como também, do nosso ponto de vista, consiste numa perspectiva que merece ser aprofundada nos estudos da participação.

3. Em jeito de conclusão final

O orçamento participativo, à semelhança dos debates globais sobre as alterações climáticas, ou as políticas de mobilidade sustentável, constitui, actualmente, mais um dos pilares das chamadas políticas neoliberais do consenso (Swyngedouw, 2010). Concretamente, a disseminação massiva deste processo de envolvimento dos cidadãos na decisão sobre orçamento municipal, promovido independentemente da orientação político-ideológica dos seus responsáveis técnico-políticos, transformou esta iniciativa, com uma forte expectativa original de maior poder aos cidadãos (Avritzer, 2003; Fedozzi, 2009), em mais uma ferramenta governativa, tecno-gestionária e pouco politizada, ao serviço das instituições representativas destes estados democráticos liberais. Esta alteração na conceptualização, como na própria prática, do processo de orçamento participativo, espelha também o espírito destes tempos, pós-políticos ou pós-democráticos, em que as sociedades do Norte Global parecem estar mergulhadas (Mouffe, 2005; Swyngedouw, 2010; Žižek, 1999). Reforçando esta ideia, alguma literatura específica sobre o orçamento participativo, tem vindo a celebrar a progressiva desideologização e despartidarização/despolitização deste processo participativo, em

particular a partir do final da primeira década do século XXI (Allegretti, Dias & Antunes, 2016). No caso português, a disseminação territorial do orçamento participativo tem sido explicada pela sua crescente despolitização, o que, do nosso ponto de vista, constitui uma contradição nos termos. O orçamento participativo foi concebido, originalmente, como um processo enraizado nos anseios populares de uma maior participação dos cidadãos, num contexto de politização das populações, marcado pela governação de uma frente político-partidária de esquerda (em 1989, ano de surgimento do orçamento participativo em Porto Alegre, a cidade era governada por uma coligação formada pelo Partido dos Trabalhadores e pelo Partido Comunista do Brasil). Há, portanto, um conjunto de dimensões associadas à ideologia de esquerda, como a atribuição de maior poder aos cidadãos, a maior democratização das instituições de Estado, a redistribuição da riqueza, a existência de serviços sociais públicos, capazes de responder às necessidades dos mais pobres (Abers, 2003), que estão intrinsecamente relacionadas com o surgimento do orçamento participativo e o seu sucesso inicial, em particular, do ponto de vista da adesão popular. O esvaziamento político de que os processos de participação pública vêm sendo objecto é, certamente, um dos factores responsáveis pela fraca adesão popular. O conjunto de características político-ideológicas de esquerda, que marca indelévelmente o orçamento participativo, não se compadece com a defesa de um modelo socioeconómico capitalista neoliberal, que hegemoniza as relações entre cidadãos e Estado.

Os três estudos apresentados nesta tese oferecem, do nosso ponto de vista, uma análise empírica que permite validar a ideia de que o aumento da participação pública não constitui, *per se*, uma garantia de qualidade das democracias actuais. Pelo contrário, o crescimento global da indústria da participação pública não serve, necessariamente, interesses democráticos (Amelung e Baumgarten, 2017). De facto, o primeiro estudo aponta para a realidade de que nem sempre, formas mais deliberativas na tomada de decisão, correspondem a processos mais participativos. Neste estudo foi possível compreender em que medida o contexto sócio-político no qual são promovidos os processos institucionais de participação, assim como a forma como os representantes dos sistemas técnico-políticos interagem com os cidadãos no âmbito desses processos, afecta, e é afectado, pelo tipo de participação local. O segundo estudo permitiu-nos aferir de que forma as recentes transformações sócio-políticas ao nível dos sistemas democráticos no Norte Global se traduzem nos discursos e práticas de participação, nesses mesmos contextos. Actualmente convivem nas políticas públicas discursos, por parte dos técnicos e decisores, diferentes do ponto de vista retórico, mas coincidentes na persistente

resistência ao envolvimento dos públicos na decisão. Finalmente, o último estudo, trouxe novas concepções de participação para os estudos deste fenómeno, em particular na Psicologia Social. Através dos contributos teóricos de outras disciplinas, foi possível enquadrar teoricamente formas de participação alheias ao tradicional desenho institucional.

Para terminar, e após termos sistematizado os principais contributos do presente trabalho, bem como limitações específicas dos estudos realizados e algumas sugestões de pesquisa futura que esses nos deixaram, importa agora discutir de forma mais geral as limitações das abordagens aqui propostas, para compreender melhor os processos de participação institucional. O presente trabalho assenta num único estudo de caso, o processo de orçamento participativo. Ainda que tenhamos procurado analisá-lo em diferentes contextos sócio-políticos, o que nos permitiu alargar o espectro de algumas das dimensões estruturais que fomos analisando e discutindo ao longo dos vários estudos, essa variabilidade não é suficiente para compreender de forma global os processos institucionais de participação. Pese embora o orçamento participativo constituir uma ferramenta, actualmente considerada paradigmática deste tipo de processos participativos, não deixa de ser um mecanismo, circunscrito a regras muito específicas, cujo tipo de participação que promove pode, também ele, ser considerado muito específico. Ainda, no âmbito do estudo do orçamento participativo, será certamente útil explorar outras fases do orçamento participativo, nas quais não estão previstas formas de envolvimento dos cidadãos (como seja a avaliação técnica das propostas apresentadas pelos cidadãos), de forma a comparar com os discursos em fases, como a das sessões públicas de participação. Por outro lado, de futuro, as entrevistas que servem de base ao segundo e terceiro estudo, podem ser mais estruturadas e dirigidas no sentido de explorar as dimensões de contexto de relacionais, que fomos discutindo ao longo da tese. Algumas destas questões foram sendo a floradas pelos entrevistados de forma demasiado subtil, o que poderá não acontecer se o próprio guião das entrevistas for elaborado de forma menos geral.

Não queremos terminar esta tese sem antes referir que, dos três estudos empíricos aqui descritos, nenhum indicia falta de vontade dos cidadãos em participar, pese embora a fraca adesão cidadã aos processos institucionais de participação. Pelo contrário, a participação pública continua a constituir uma forte reivindicação dos cidadãos, que não desistem de lutar pelo aprofundamento da democracia. De futuro, gostaríamos de explorar que outras formas já existem de cidadãs e cidadãos participarem em democracia.

4. Referências

- Abers, R. (2003). Interesses e idéias em políticas participativas: reflexões a partir dos comitês de bacia hidrográfica e os orçamentos participativos. *Sociedade e Estado*, 18(1/2), 257-290.
- Allegretti, G., Dias, N. & Antunes, S. (2016). Transformar o território promovendo a cidadania: metodologias em evolução nos orçamentos participativos de Lisboa e Cascais. *Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, 14, 143-175.
- Amelung, N. & Baumgarten, B. (2017). The transnational perspective of political participation: linkages and differences between social movement and public participation studies. *Global Society*, 31(1), 3-22.
- Arnstein, Sherry (1969), A Ladder of Citizen Participation, *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216–224.
- Avritzer, L. (2003). Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In B. S. Santos (Org.), *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa* (pp. 561-598). Porto: Afrontamento.
- Barnes, M., Newman, J. & Sullivan, H. (2007). Power, participation and political renewal. *Case studies in public participation*. Bristol: Policy Press.
- Barry, A. (2013). *Material Politics – Disputes along the Pipeline*. Chichester: Wiley Blackwell.
- Batel, S. (2018). A critical discussion of research on the social acceptance of renewable energy generation and associated infrastructures and an agenda for the future. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 20(3), 356-369.
- Batel, S. & Castro, (2015). Collective action and social change: examining the role of representation in the communication between protesters and third-party members. *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 25(3), 249-263.

- Batel, S., Castro, P., Devine-Wright, P., & Howarth, C. (2016). Developing a critical agenda to understand pro-environmental actions: Contributions from social representations and social practices theories. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 7(5), 727–745.
- Castro, P., & Batel, S. (2008). Social representation, change and resistance: On the difficulties of generalizing new norms. *Culture & Psychology*, 14, 475–497.
- Condor, S., & Gibson, S. (2007). ‘Everybody’s entitled to their own opinion’: Ideological dilemmas of liberal individualism and active citizenship. *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 17, 115-140.
- Convenção de Aarhus (2001). Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice on environmental matters. Retirado em Dezembro de 2018, de <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>
- Cooke and Kothari, U., 2001. *Participation: The New Tyranny*. London and New York: Zed Books.
- Cuppen, (2018). The value of social conflicts. Critiquing invited participation in energy Projects. *Energy Research & Social Science*, 38, 28-32.
- Elcheroth, G., Doise, W. & Reicher, S. (2011). On the knowledge of politics and the politics of knowledge: How a social representations approach helps us rethink the subject of political psychology. *Political Psychology*, 32(5), 729–758.
- Ellis, 2004 engagement around renewable energy technologies in the UK. *Public Understanding of Science*, 21, p36–50.
- Entradas, M. (2016). Experimenting with distributed approaches - Case study: A 'national-level' distributed dialogue on bioenergy in the United Kingdom. *Public Understanding of Science*, 25(4), 490-498.

- Fedozi, L. (2009) Cultura política e orçamento participativo. *Cadernos Metr pole*, 11(22), 385-414.
- Figueiredo, E. & Fidélis, T. (2003). "No meu quintal, não!" Contributos para uma análise dos movimentos ambientais de raiz popular em Portugal (1974-1994). *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 65, 151-173.
- Granado, C. (2010). Democracia e participa o ao nível local: o poder político e o orçamento participativo. O caso de Belo Horizonte e Palmela. Disserta o de Doutoramento. ISCTE-IUL, Lisboa.
- Healey, P. (1997). *Collaborative planning. Shaping places in fragmented societies*. Basingstoke. UK: Macmillan
- Hickey, S. & Mohan, G. (2004). *Participation-From Tyranny to Transformation?: Exploring New Approaches to Participation in Development*. London and New York: Zed Books.
- Horst, M. & Irwin, A. (2010). Nations at Ease with Radical Knowledge: On Consensus, Consensusing and False Consensusness. *Social Studies of Science*, 40(1), 105-126.
- Marres, N. (2012). *Material Participation: Technology, The Environment and Everyday Publics*. UK: Palgrave Macmillan
- Matos, A. R. (2016), "Eu participo, tu participas... nós protestamos": a oes de protesto, democracia e participa o em processos de decisão". *O público e o privado*, 27, 119-137.
- Mendes, J. M. (2005). «São   vencido quem deixa de lutar»: protesto e estado democrático em Portugal". *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 72, 161-185.
- Mouffe, C. (2005). *The Democratic Paradox*. Londres: Verso.

- Mouffe, C. (2013). *Agonistics: Thinking The World Politically*. Nova Iorque: Verso.
- Nogueira, C. (2008). Análise(s) do Discurso: Diferentes Concepções na Prática de Pesquisa em Psicologia Social. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, 24(2), 235-242.
- Oliveira, J. M. (2014). Hyphenations: the other lives of feminist and queer concepts. *Lambda Nordica*, 1, 38-59.
- Rodrigues, J., Santos, A. C. & Teles, N. (2016). *A Financeirização do Capitalismo em Portugal*. Actual Editora.
- Soeiro, J. (2014). Da Geração à Rasca ao Que se Lixe a Troika. Portugal no novo ciclo internacional de protesto. *Sociologia*, 28, 55-79.
- Stürmer, S., & Simon, B. (2009). Pathways to collective protest: Calculation, identification or emotion? A critical analysis of the role of group-based anger in social movement participation. *Journal of Social Issues*, 65, 681 – 705.
- van Zomeren, M., Postmes, T., & Spears, R. (2008). Toward an integrative social identity model of collective action: A quantitative research synthesis of three socio-psychological perspectives. *Psychological Bulletin*, 134, 504-535.
- Swyngedouw, E. (2010). Apocalypse forever? Post-political populism and the spectre of climate change. *Theory, Culture & Society*, 27(2-3), 213-232.
- Ward, C. & Swyngedouw, E. (2018). Neoliberalisation from the Ground Up: Insurgent Capital, Regional Struggle, and the Assetisation of Land. *Antipode*, 50(4), 1077-1097.
- Williams A, Goodwin M and Cloke P (2014b) Neoliberalism, big society, and progressive localism. *Environment and Planning A*, 46(12), 2798-2815.

Žižek, S. (1999). *The Ticklish subject: The absent centre of political ontology*. London: Verso.

Žižek, S. (2002). *Welcome to the Desert of the Real*. London and New York: Verso.

Anexos

Anexo A

Grelha de observação das sessões públicas de participação

Uma perspectiva crítica dos orçamentos participativos

Câmara Municipal de:		Local:		Data:	
Reunião de:					

CARACTERIZAÇÃO DO ESPAÇO				
Desenhar a disposição da sala (apontando onde e como se sentam os diferentes 'grupos' em relação ao espaço e em relação uns aos outros: mesa redonda, sentados frente a frente com técnicos, num palanque, etc).				
Recepção				
Há equipa de recepção aos munícipes? <small>(indicar com uma X)</small>	Sim		Não	
Se sim, quem recebe?				
Comida e/ou bebida?	Sim		Não	
Material p/ escrever (canetas) <small>(indicar com uma X)</small>	Sim		Não	
Documentos de apoio <small>(indicar com uma X)</small>	Sim		Não	
Folha de presenças <small>(indicar com uma X)</small>	Sim		Não	
Presença do presidente da CM	Sim		Não	
Presença de vereadores	Sim		Não	
Presença de técnicos	Sim		Não	
Número de cidadãos				

INÍCIO DOS TRABALHOS		
Indicar com uma X:	Sim	Não
Abertura da sessão?		
Se sim, quem?		
Explicação do que é o OP?		
Se sim, quem?		
Explicação dos procedimentos da sessão?		
Se sim, quem?		

INTERACÇÃO NA REUNIÃO		
Há diálogos entre: (indicar com uma X)	Sim	Não
Políticos		
Políticos e cidadãos		
Políticos e técnicos		
Técnicos e cidadãos		
Cidadãos		
Utilização dos seguintes termos: (indicar com uma X)	Nós/Vocês	Nós (como um todo)
Políticos		
Técnicos		
Cidadãos		
Indicar com uma X:	Sim	Não
Moderação das intervenções		
Se sim, quem faz?		

PAPEL DOS POLÍTICOS							
Indicar com uma X	Presidente da CM				Vereadores da CM		
Intervém ao longo da sessão?							
Tempo de intervenção?	Curta		Longa		Curt		Longa
Faz discurso?							
Dá respostas às perguntas/intervenções do público?							
Faz recomendações?							
Indicar conteúdo da intervenção - utilização de termos técnicos muito técnicos como plano plurianual, etc. - representações dos cidadãos como responsáveis, ignorantes, capazes, etc. - referências a temas como democracia, participação, empoderamento/ <i>empowerment</i> , empreendedorismo, a inovação governativa ou inovação social, etc.	Indicar com uma X				Sim	Não	
	Termos técnicos						
	Cidadãos responsáveis						
	Cidadãos competentes						
	Cidadãos ignorantes						
	Direitos dos cidadãos						
	Deveres dos cidadãos						
	Democracia participativa						
	Participação						
Empoderamento/ <i>empowerment</i>							
Outros. Quais?							

PAPEL DOS TÉCNICOS							
Indicar com uma X	Sim				Não		
Intervém ao longo da sessão?							
Tempo de intervenção?	Curta		Longa		Curt		Longa
Faz discurso?							
Dá respostas às perguntas/intervenções do público?							
Faz recomendações?							
Ao longo da sessão, estão dispersos pela sala?							
Indicar conteúdo da intervenção - utilização de termos técnicos muito técnicos como plano plurianual, etc. - representações dos cidadãos como responsáveis, ignorantes, capazes, etc. - referências a temas como democracia, participação, empoderamento/ <i>empowerment</i> , empreendedorismo, a inovação governativa ou inovação social, etc.	Indicar com uma X				Sim	Não	
	Termos técnicos						
	Cidadãos responsáveis						
	Cidadãos competentes						
	Cidadãos ignorantes						
	Direitos dos cidadãos						
	Deveres dos cidadãos						
	Democracia participativa						
	Participação						
	Empoderamento/ <i>empowerment</i>						
Outros. Quais?							

Uma perspectiva crítica dos orçamentos participativos

TIPO DE PARTICIPAÇÃO DO/A CIDADÃO/Ã																				
Indicar com uma X	P1	P2	P3	P4	P5	P6	P7	P8	P9	P10	P11	P12	P13	P14	P15	P16	P17	P18	P19	P20
Faz uma pergunta																				
Dá um esclarecimento																				
Faz um comentário a outras intervenções																				
Faz uma sugestão/proposta																				
Faz uma reclamação/crítica																				
Faz um elogio																				
Indicar conteúdo da intervenção? - referências a que os técnicos é que sabem, é que têm competências, que os cidadãos não têm a mesma informação, etc; - tipo de relação dos cidadãos com os temas levantados (residente, trabalhador, utilizador, etc...)	Indicar com uma X												Sim		Não					
	Técnicos/políticos mais competentes																			
	Nós (cidadãos) não sabemos																			
	Minha rua/minha vizinhança																			
	Meu local de trabalho																			
	Minha associação																			
	Direitos dos cidadãos																			
	Democracia participativa																			
	Participação																			
	Empoderamento/empowerment																			
Outros. Quais?																				

Anexo B

Guião da entrevista aos técnicos e eleitos políticos

Orçamento participativo

1. Na sua opinião, quais são os objectivos de um processo de orçamento participativo?
2. Fale-me um pouco da sua experiência como responsável do OP (utilidade do OP, abrangência do OP, eficácia do OP, impacto social do OP, etc.)
3. O que acha da participação dos cidadãos (não técnicos) na tomada de decisão sobre o investimento público da câmara municipal (positivo, negativo, útil, eficaz, moroso, etc.). Porquê?
4. É suposto o OP chegar a toda a gente? Ou seja, todas as pessoas participarem? Se sim/não, porquê? (factores que explicam)
5. Nos processos de OP há uma fase de avaliação técnica na qual o cidadão não participa. Em que medida é que esse facto pode, ou não afastar os cidadãos de participar?
6. Pedia-lhe que me dissesse quais são as principais vantagens do OP e, também, os seus principais problemas?

Talvez possas perguntar para darem um exemplo específico de um OP que tenha corrido bem e/ou de um OP que tenha corrido mal, para o descreverem

Também perguntar o que deveria ser mudado/alterado, adicionado e ou removido aos OP's??

7. E tendo em conta especificamente a forma como o OP decorre aqui/nesta Câmara – acha que deveria ser mudado? Se sim, o quê? De que forma o formato em que decorre o OP poderá ter impacto na participação ou não dos cidadãos e no tipo de participação que fazem quando participam (mais 'activos' nas sessões,...)? Quais as diferenças entre este e outros OP's?

Participação pública

1. O que é para si participação pública? (conceitos a que associa, mecanismos que lhe ocorrem, etc.)
2. O OP pode ser considerado um exemplo de participação pública desenvolvido pela Câmara Municipal. Existem outros? Quais?
3. Para si, o que é participar na tomada de decisão? (pistas: receber informação (sessão esclarecimento); contribuir para a decisão (consultas públicas); intervir no processo de decisão (OP)).

4. Porque é que só recentemente é que começámos a ouvir falar de OP e de outros mecanismos de participação?
5. Em que medida mecanismos de democracia participativa, como o OP, vêm resolver certas limitações da democracia representativa?
6. Do seu ponto de vista, qual a influência, se alguma, que:
 - a. Os partidos têm na mobilização dos cidadãos para a participação?
 - b. E as associações cívicas e outras organizações sociais?
 - c. E o próprio Estado? (através do parlamento, das câmaras e das juntas?)
7. Se tivesse que caracterizar o perfil do cidadão que participa, como o faria? E do cidadão/participante ideal?
8. E do perfil do político/dos políticos que promove/m o orçamento participativo, como o faria?
9. Se tivesse que descrever ou dar um exemplo de um exercício/caso de democracia participativa, como o faria ou que exemplo daria?

Participação como direito/dever

1. Em que contextos/assuntos os cidadãos devem ser consultados? E com que frequência?
2. E em que situações os cidadãos devem ser envolvidos, participando, na tomada de decisão? Pode descrever-me? Pode igualmente dar-me um exemplo de um assunto em que acha que não deve haver participação e porquê?
3. O que significa para si a ideia da representatividade na participação? (pistas: sectores sociais desfavorecidos, populações vulneráveis). Considera que isso geralmente é conseguido?
4. E em que medida considera que os cidadãos conseguem influenciar decisões? (pistas: conseguem provocar alterações de fundo – exemplos? – conseguem influenciar entre opções/alternativas definidas à partida pelos decisores; etc...)
5. E na sua opinião que grupos sociais conseguem ter mais influências em processos de toma de decisão/influenciar de forma mais ‘profunda’ essas decisões?
Considera que a participação dos cidadãos nas eleições é importante para a democracia? Porquê?

Anexo C

Guião da entrevista aos cidadãos e cidadãs

Orçamento participativo

1. Participou/Não participou no processo de orçamento participativo. Poderia descrever-me o que o leva a participar/não participar?
2. Como vê a participação dos cidadãos na decisão sobre parte do orçamento da Câmara Municipal?
3. Parece-lhe que o OP é um exemplo de processo participativo? Se sim/se não, porquê?
4. Pode indicar-me as principais vantagens do OP? E os seus principais problemas?
5. Se tivesse que caracterizar o perfil do cidadão que participa, como o faria? E do cidadão/participante ideal?
6. E do perfil do político/dos políticos que promove/m o orçamento participativo, como o faria?

Participação pública

1. O que é para si participação pública? (conceitos a que associa, mecanismos que lhe ocorrem, etc.)
2. Tem conhecimento de outras iniciativas da Câmara Municipal de envolvimento dos cidadãos? Se sim, costuma participar nelas? (já esteve presente nalguma Assembleia Municipal? Ou da Freguesia?)
3. Para si, o que é participar na tomada de decisão? (pistas: receber informação (sessão esclarecimento); contribuir para a decisão (consultas públicas); intervir no processo de decisão (OP)).
4. Considera que os cidadãos conseguem ter influência nos processos de tomada de decisão que os afectam? Exemplo. Porquê?
5. Do seu ponto de vista, qual a influência, se alguma, que:
 - a. Os partidos têm na mobilização dos cidadãos para a participação?
 - b. E as associações cívicas e outras organizações sociais?
 - c. E o próprio Estado? (através do parlamento, das câmaras e das juntas?)
6. Se tivesse que caracterizar o perfil do cidadão que participa, como o faria? E do cidadão/participante ideal?
7. E do perfil do político/dos políticos que promove/m o orçamento participativo, como o faria?

8. Se tivesse que descrever ou dar um exemplo de um exercício/caso de democracia participativa, como o faria ou que exemplo daria?

Participação como direito/dever

1. Em que contextos/assuntos os cidadãos devem ser consultados? E com que frequência?
2. E em que situações os cidadãos devem ser envolvidos, participando, na tomada de decisão? Pode descrever-me? Pode igualmente dar-me um exemplo de um assunto em que acha que não deve haver participação e porquê?
3. O que significa para si a representatividade na participação? (pistas: sectores sociais desfavorecidos, populações vulneráveis).
4. Que grupos sociais considera que conseguem mais conseguem influenciar processos de tomada de decisão que os afectam?
5. De que forma a participação dos cidadãos nas eleições é importante para a democracia?
6. Que outros mecanismos de participação cidadão conhece, para além do exercício do voto? Das eleições?
7. O que lhe vem à mente quando pensa em democracia representativa? E em democracia participativa?

CURRICULUM VITAE

Informação Pessoal

Nome	Margarida Tavares Peralta Couto dos Santos
Data de nascimento	23 de Julho de 1985
Nacionalidade	Portuguesa
Morada	Rua Leite de Vasconcelos, 70, 2.º esq. 1170-200, Lisboa, Portugal
Contacto	968362738
Morada institucional	CIS-IUL/ISCTE- Instituto Universitário de Lisboa Av. Forças Armadas, Edifício I – Sala 2N6 1649-026 Lisboa

Formação Académica

2015 – presente	Mestrado Integrado em Medicina Faculdade de Medicina da Universidade do Lisboa
2013 – presente	Doutoramento em Psicologia ISCTE-IUL. Título da tese: “Participação pública institucional: a democracia segue dentro de momentos. Uma perspectiva crítica dos orçamentos participativos..”
2008 – 2010	Mestrado em Psicologia Social e das Organizações (ISCTE-IUL). Título da tese: “Processo de participação pública no revitalização da Estufa-fria de Lisboa”. ISCTE-IUL
2008-2009	Estudante Erasmus (duração: 1 ano) Universidade Paris X, Nanterre, França
2005-2008	Licenciatura em Psicologia ISCTE-IUL

Outras formações

2015	Summer School "Concepts, methods and tools to engage in participatory research and governance processes", ISEG - Lisboa Universidade de Verão - Associação In Loco, Faro.
2014	

2014	Escola de Verão de Análise de Dados: Análise Multinível no HLM e no SPSS Instituto de Ciências Sociais – UL
2013	Summer Academy International Society for Political Psychology (Israel)

Actividades de ensino/investigação

2015 - presente	Co-coordenadora do projecto de investigação-acção MAIS PARTICIPAÇÃO, melhor saúde , que produziu a Carta para a Participação Pública em Saúde .
2014	Assistente de investigação no projecto sobre o estudo da surdez associada à idade financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT).
2006-2008	Assistente de investigação no projecto Crytomnésia Social, com o Dr. Jean-Paul Vernet, CIS-IUL. Assistente de investigação no projecto Relações Intergrupais com o Inv. Prof. Dr. Sven Waldzus, CIS-IUL. Assistente de investigação no projecto Representações Sociais do Feminismo com o Inv. Dr. João Oliveira, CIS-IUL.

Actividade profissional:

2009-2012	Assessora no grupo parlamentar do Bloco de Esquerda para as áreas da Educação, Ciência e Cultura, na Assembleia da República.
2009 (6 meses)	Estágio curricular no Departamento de Ambiente e Espaços Verdes da Câmara Municipal de Lisboa.
2006-2008	Estágio no Centro de Investigação e Intervenção Social – IUL.

Outras actividades:

2013-2017	Membro eleita no Conselho Geral do ISCTE-IUL.
2012-2017	Membro eleita na Comissão Especializada de Investigação Científica do Conselho Geral do ISCTE-IUL.
2012-presente	Membro eleita na Direcção e no Conselho Geral da Associação Fórum Manifesto – Centro de Estudos Sociais e Políticos .

2009, 2011 e 2013	Membro das mesas de votos em eleições legislativas e eleições autárquicas
2006-2008	Membro eleita no Conselho Pedagógico do ISCTE-IUL.

Bolsas e Prémios

2018	Prémio de publicação Doutorandos CIS-IUL 2018
2011	Bolsa de Doutoramento Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT) Referência: SFRH/BD/80769/2011
2006	Prémio de Mérito para melhor aluna ISCTE-IUL

Filiação profissional

Desde 2013	International Society of Political Psychology (estudante)
------------	---

Publicações

-
- Crisóstomo, S. & Santos, M. (2018). Participação pública na saúde: das ideias à ação em Portugal, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 117, 167-186.
- Crisóstomo, S. & Santos, M. (2018). Participação Pública na Decisão em Saúde. O que Temos Aprendido? *Revista de Farmacoterapia*, , 10, 118-120.
- Crisóstomo, S.; Matos, A. R.; Borges, M. & Santos, M. (2017), "Mais participação, melhor saúde: um caso de ativismo virtual na saúde", *Forum Sociológico*, 30, 7-16.
- Santos, M., Batel, S. & Gonçalves, M. E. (sub). Participatory budgeting in the age of post-politics: Examining the discourses of citizens and representatives of expert-political systems in three municipalities in Portugal. *Portuguese Journal of Social Science*.
- Santos, M., Batel, S. & Gonçalves, M. E. (2018). Participar está na moda: uma abordagem psicossocial dos orçamentos participativos. *Psicologia & Sociedade*, 30, e165726.
- Benavente, A.; Guibentif, P.; Gonçalves, Maria Eduarda; Rato, V.; Santos, M.; Velez, A. (2017). Retrato da Investigação Científica no ISCTE-IUL – Documento-síntese do estudo realizado pela Comissão Especializada de Investigação Científica.

Comunicações orais

- Santos, M & Crisóstomo, S. (2018). Envolvimento e participação da comunidade em Políticas de Saúde. *X Encontro Nacional de Médicos Internos de Saúde Pública*. 6-7 de Dezembro, Guimarães, Portugal.
- Matos, Ana Raquel; Santos, Margarida & Crisóstomo, Sofia (2018). Da insatisfação coletiva à participação pública na saúde: como transformar “mais participação em melhor saúde?”. Seminário Internacional, Participação Política: Modalidades e Perspectivas. Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES) Instituto Universitário de Lisboa, 14-15 de Novembro, Lisboa, Portugal.
- Santos, M. (2016). MAIS PARTICIPAÇÃO, melhor saúde: o percurso de uma experiência inovadora. [Experiências de participação pública em saúde](#). Centro de Estudos Sociais e Políticos – Universidade de Coimbra Portugal.
- Santos, M. & Lima, L. (2014). How does decision-making sees participation? Development of an attitude scale. 37.º Encontro Científico Anual da International Society of Political Psychology, 4-7 de Julho, Roma, Itália.
- Santos, M. & Lima, L. (2013). Como é vista a participação na tomada de decisão? Desenvolvimento de uma escala de atitudes. VIII Simpósio Nacional de Investigação em Psicologia, Junho, Universidade de Aveiro, Portugal.
- Santos, M. & Lima, L. (2013). How is it seen participation decision making? Development of an attitude scale. IX PhD Meeting in Social and Organizational Psychology, 22-23 Maio, ISCTE-IUL, Portugal.
- Santos, M. & Lima, L. (2013). Too dumb to participate? Infrahumanization and exclusion from participatory processes: the impact of social status and ideological orientation. Sessão do grupo de investigação Health, Environment and Community, 3 de Maio, ISCTE-IUL, Portugal.
- Batel, S.; Oliveira, J.; Jerónimo, R. & Santos, M. (2008). Como se faz um/a feminista? Significados e termos usados sobre feministas e feminismos em estudantes universitárias/os portuguesas/es. Congresso Feminista, Lisboa.

Competências técnicas

Software: SPSS, AMOS, Qualtrics, E-prime

Análise de dados qualitativos e quantitativos, modelos de equações estruturais

Competências linguísticas

	Leitura	Escrita	Oralidade
Inglês	Excelente	Excelente	Médio
Francês	Excelente	Excelente	Excelente
Castelhano	Médio	Médio	Excelente
Português	Língua materna		