

1 2 9 0



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Isabel Alexandra Reis Gonçalves Ferreira

**GOVERNAÇÃO, CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO
NAS PEQUENAS E MÉDIAS CIDADES:
ESTUDO COMPARADO ENTRE CIDADES
PORTUGUESAS E CANADIANAS**

Tese no âmbito do Doutoramento em Sociologia - Cidades e
Culturas Urbanas orientada pelo Professor Doutor Claudino
Cristóvão Ferreira e apresentada à Faculdade de Economia da
Universidade de Coimbra.

Dezembro de 2021

1 2



9 0

FACULDADE DE ECONOMIA
UNIVERSIDADE DE
COIMBRA

Isabel Alexandra Reis Gonçalves Ferreira

GOVERNAÇÃO, CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO NAS PEQUENAS E
MÉDIAS CIDADES: ESTUDO COMPARADO ENTRE CIDADES
PORTUGUESAS E CANADIANAS

Tese de Doutoramento em Sociologia - Cidades e Culturas Urbanas, apresentada à
Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra para a obtenção do grau de Doutora.

Orientador: Claudino Ferreira

Dezembro, 2021

AGRADECIMENTOS

Ao longo das diferentes fases de desenvolvimento desta tese, contei com diferentes formas de apoio científico, institucional, financeiro e pessoal.

Endereço os primeiros agradecimentos às pessoas e organizações que contribuíram para a materialização da tese. À Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e ao Centro de Estudos Sociais por terem aceitado e acolhido este doutoramento. À Universidade de Otava por ter aceitado e acolhido o trabalho de campo no Canadá. À Fundação Calouste Gulbenkian e ao Conselho Internacional para Estudos Canadianos pelos financiamentos concedidos para o trabalho de campo no Canadá. À Fundação para a Ciência e Tecnologia pelo financiamento concedido para a fase de tratamento e análise de resultados e escrita da tese. Às câmaras municipais de Cascais, Palmela, Otava e Kingston por terem organizacionalmente disponibilizado e autorizado a entrevista a funcionários e membros dos executivos municipais, a participação em vários eventos e o acesso a documentação.

Esta tese é essencialmente construída na densa rede de diálogos que tive com os entrevistados. A busca de elementos que qualificam os casos em estudo foi feita nesses diálogos. Agradeço, portanto, às 86 pessoas que, em cada uma das cidades, contribuíram para o material empírico sem o qual esta tese não teria sido possível. O agradecimento é para cada uma individualmente pelos generosos contributos, reflexões, recursos, contactos e documentação que aportaram à tese, nomeadamente: Cristina Correia, João Ribeiro, Carlos Sousa, Aureliano Carvalho, João Brites, Alberto Pereira, António Mestre, Maria José Travanca, Ana Teresa Vicente, Álvaro Amaro, Tarquíneo Reis, Nicolau da Claudina, Sofia Belchior, Pedro Leal, Maria João Camolas, Ângela Camolas, Dolores Matos, Adílio Costa, Cristina Daniel, Teresa Machado, Ana Isabel Vilão, Luis Calha, Adília Candeias, João Figueiras, Filipa Santos, José Ferreira, Rui Guerreiro, João Dinis, Paula Cabral, Isabel Xavier, Pedro Marinho, Pedro Coriel, Cristina Roldão, Carlos Carreiras, Carlos Guimarães, Nuno Piteira Lopes, André Miguel, Nelson Dias, Pedro Melo, Luis Capão, Rosário Daugbjerg, Marta Osório, Christine Tremblay, Jean-François Claude, Nicole Zuger, Patrick Bourbonnais, Caroline Obeid, Clara Freire, Mark Taylor, Rainer Bloess, Julea Boswell, Debbie Hill, Anna Hercz, Linda Cristina, Melanie Jackson, Caroline Andrew, Gillian Keefe, Manjit Basi, Roberta Della-Pica, Marc Maracle, Kwende Keftense, Cathy Shepertycki, Loretto Beninger, Natali Zuniga, Vera Wabegijig, Peter Honeywell, Sharon Jeannotte, Kathi Langston, Bob Monette, Jahn Fawcett, Rebecca Aird, Fred Sherwin, Isadore Day, Katherine Cotton, Brian Osborne, Jan Allen, Paul MacLatchy, Daniel Shipp, Joe Davis, Dorothy Hector, Dan Cobertt, Walter Fenlon, Harry Symons, Brian McCurdy, Daniel Hendry, Marc Maracle.

Ao orientador agradeço o compromisso com diferentes dimensões desta tese. Desde logo, pela expansão de horizontes intelectuais que proporcionou nas aulas, seminários e produção científica que foram e são referências norteadoras de uma visão mais ampla, crítica e desassombrada sobre a complexidade da vida urbana, das políticas públicas e das interações sociais. Também no apoio atempado e nos pareceres sempre generosos e incentivadores que suportaram os processos de candidatura e gestão dos financiamentos da tese. Por último, por ter persistido no incentivo a uma pesquisa densa, de extensa dimensão e de grande exigência metodológica e analítica cujo resultado se reflete no trabalho aqui apresentado, mas também na forma como faço investigação.

Muitas amigas e amigos acompanharam mais de perto esta tese, algumas surgiram com ela. É infinito o agradecimento ao apoio material e emocional através de partilha de estadias, refeições, conversas, abraços e risadas, combinando dimensões pessoais, intelectuais, profissionais e académicas em cumplicidades que marcam a minha vida. Obrigada ao Cláudio Brochado e ao João Carlos Teixeira que me apoiaram na revisão dos primeiros textos que escrevi sobre governação municipal. A Mónica Lopes acompanhou-me em momentos chave da tese (e da vida), muito obrigada pelas generosas aprendizagens, revisões e incentivos. À Beatriz Caitana e à Nathalie Nunes agradeço diálogos, partilhas, revisões e incentivo constante, num cruzamento de percursos pessoal, familiar, académico e profissional, com elas as aprendizagens, projetos académicos e lutas feministas foram fonte de densas redes de suporte, inspiração e crescimento. No âmbito do projeto URBiNAT, as interações com elas e com o Gonçalo Canto Moniz apoiaram o amadurecimento de um olhar analítico mais denso sobre as práticas e narrativas presentes no objeto da tese. Também no URBiNAT foram enriquecedores os diálogos com várias/os colegas do CES, desde logo com a Sheila Holz e a Sandra Carvalho, mas também com muitas outra/os parceira/os do consórcio. No âmbito do projeto e da equipa EMPATIA, agradeço especialmente o apoio e incentivo do Giovanni Allegretti para a dedicação à tese, assim como a mentoria na escrita científica sobre inovações democráticas.

Ao longo dos anos, o Centro de Estudos Sociais foi um espaço de grande estímulo intelectual através de seminários oficinas, congressos, projetos e interações. Conversas pontuais com várias pessoas foram fonte de grande incentivo intelectual e de alívio de carga mental. Foram muitas ao longo dos anos, mas talvez tenham tido maior preponderância as interações com a Lúcia Fernandes, a Maria José Carvalho, a Catarina Fernandes e, na reta final, a Luciane Lucas dos Santos e o Daniel Neves da Costa.

No Canadá, a tese trouxe amizades e cumplicidades académicas. Em primeiro lugar, o agradecimento vai para a Nancy Duxbury que teve um papel fundamental no desbravamento das múltiplas possibilidades de campo nas cidades canadianas e pondo-me em contacto com pessoas de referência na Universidade de Otava. A Nancy partilhou e indicou-me a vários dos seus contactos em Otava e Kingston e, na fase de tratamento e análise dos primeiros resultados, mentorou a escrita académica. A Caroline Andrew superou qualquer expectativa de apoio e orientação na Universidade de Otava e

na sua casa. Foi e continua a ser uma referência e fonte de inspiração. A Sharon Jeannotte manteve-se atenta e disponível para entrevistas e contactos, mas também para conversas informais sobre a vida política em Otava. Através da Nancy, da Caroline e da Sharon, fontes fundamentais da construção de conhecimento sobre a realidade canadiana, juntaram-se muitas outras pessoas que foram muito importantes no apoio local, destacando entre elas a Ann Loretto Beninger, a Anna Hercz, a Roberta Della-Pica e a Natali Zuniga. Em Kingston agradeço em especial a generosidade do Brian Osborne e do Harry Symons.

Sobrevoando toda a tese, a Alexandra Condesso e a Cristina Correia estiveram sempre disponíveis, envolvidas e contagiadas no seu otimismo inabalável e deram um grande apoio material para o trabalho de campo em Cascais e Palmela. Com a Marta Maciel, a outras cumplicidades, juntaram-se as académicas e, em especial no último ano da tese, agradeço a generosidade e incentivo sem tréguas com que me acompanhou, em especial em momentos de grande exigência intelectual e emocional.

À minha família, cabe o agradecimento pela parceria e confiança reforçados a cada passo, na certeza de que as maiores exigências, riscos e benefícios desta tese pertencem-lhes também.

FINANCIAMENTO

Este trabalho foi realizado no Centro de Estudos Sociais e na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia com verbas do Orçamento de Estado, do Fundo Social Europeu, disponibilizadas ao abrigo do PORTUGAL2020, através do Programa Operacional Regional do Centro (Centro 2020) no âmbito da Bolsa de Doutoramento com a referência SFRH/BD/129936/2017. Foi também financiado por bolsas de mobilidade internacional da Fundação Calouste Gulbenkian através do Programa Mobilidade Académica para Estudantes de Doutoramento; e do International Council for Canadian Studies, através da Bolsa de Investigação para Estudantes de Doutoramento, com o apoio do Governo do Canadá.

FUNDING

This work was performed at the Centre for Social Studies and at the Faculty of Economics of the University of Coimbra and funded by the Foundation for Science and Technology with funds from the Portuguese State Budget, from the European Social Fund, made available under PORTUGAL2020, through the Regional Center Operational Program (Centro 2020) within the scope of the Doctoral Scholarship with reference SFRH/BD/129936/2017. It was also supported by an international mobility grant funded by the Calouste Gulbenkian Foundation through the Academic Mobility Program for Doctoral Students; and the International Council for Canadian Studies, through the Research Grant for Doctoral Students, with the assistance of the Government of Canada/avec the application of the government of Canada.



Ciência, Tecnologia
e Ensino Superior



LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AP – Administração Pública

ATA - Acção Teatral Artimanha

Bardoadá – O Grupo do Sarrafo, ATA

CAS – Centro de Artes Shenkman

CMC – Câmara Municipal de Cascais

CMO – Câmara Municipal de Otava

CMP – Câmara Municipal de Palmela

CMK – Câmara Municipal de Kingston

FIAR – Festival Internacional de Artes de Rua

FIG – Festival Internacional de Gigantes

OIDP – Observatório Internacional da Democracia Participativa

ONG – Organização não governamental

OP – Orçamento Participativo

OPC – Orçamento Participativo de Cascais

PIA - Projetos de Intervenção Artística

RESUMO

A afirmação crescente de modelos de governação participativa decorre da normalização contemporânea da participação, tanto enquanto valor e prática fundamentais de uma cidadania ativa, quanto como critério da eficácia governativa municipal e do questionamento e reinvenção das democracias representativas. A frequência, intensidade e notoriedade de práticas, iniciativas e interações de participação num número crescente de cidades constituem os pontos de partida deste trabalho, que procura analisar e problematizar os processos de governação participativa por referência a um conjunto alargado de perspetivas teóricas e analíticas sobre os conceitos de cidadania, participação e governação. A investigação, de natureza eminentemente intensiva e qualitativa e assente em estudo de casos, materializou-se no estudo comparado entre duas cidades portuguesas e duas cidades canadianas. A estratégia de pesquisa apoiou-se na análise de fontes documentais e de registos de observação direta de eventos observados em projetos de participação, quer de iniciativa cidadã, quer de iniciativa municipal. Integrou também os registos orais das entrevistas semiestruturadas realizadas a 86 atores com intervenção nas quatro cidades, incluindo cidadãos, técnicos e políticos. A pesquisa revelou que as práticas, lógicas e racionalidades subjacentes à governação municipal participativa compõem um espectro alargado de possibilidades e de combinações variáveis entre atores envolvidos, papéis desempenhados, recursos e estratégias mobilizados, sendo notória a diversidade dos processos quanto à forma, objetivos e alcance. Com base na análise da cultura e das práticas de participação em cada cidade, a tese identifica e problematiza um conjunto de dimensões e componentes centrais para a compreensão dos processos participativos. O estudo permitiu mapear os aspetos críticos que delimitam a eficácia da participação, a amplitude participativa dos processos, o grau de institucionalização e transversalidade e, finalmente, a qualidade de cidadania gerada. Partindo das dimensões e componentes dos processos participativos, foi possível delinear perfis tendenciais de participação e modelos de governação participativa.

Palavras-chave: Governação municipal participativa; cidadania; participação; perfis tendenciais de participação; modelos de governação.

ABSTRACT

The growing acceptance of models of participatory governance stems from the contemporary normalization of participation as a fundamental value and practice of active citizenship, as well as being one of the criteria used to evaluate the effectiveness of municipal governance and in the questioning and reinvention of representative democracies. The frequency, intensity and notoriety of participatory practices, initiatives and interactions in a growing number of cities constitute the starting points of this work, which seeks to analyze and problematize the processes of participatory governance by reference to a wide range of theoretical and analytical perspectives on the concepts of citizenship, participation and governance. This investigation, which takes an intensive and qualitative approach and is based on case studies, is in the form of a comparative study between two Portuguese and two Canadian cities. Research was based on the analysis of documentary sources and records of directly observed events that occurred in projects carried out by both citizens and municipalities. It also includes oral records of semi-structured interviews with 86 actors who intervened in the four cities, including citizens, technicians and politicians. The research revealed that the practices, logics and rationales underlying participatory municipal governance comprise a broad spectrum of possibilities and variable combinations between the actors involved, roles played, and resources and strategies mobilized, with a notable diversity of processes in terms of form, objectives and scope. Based on the analysis of the culture and practices of participation in each city, this thesis identifies and problematizes a set of dimensions and components that are central to the understanding of participatory processes. The study made it possible to map the critical aspects that delimit the effectiveness of participation, the participatory scope of the processes, the degree of institutionalization and transversality and, finally, the quality of citizenship generated. Based on the dimensions and components of participatory processes, it was possible to outline profiles of participation and models of participatory governance.

Keywords: Participatory municipal governance, citizenship, participation, participatory profiles, models of participatory governance.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Matriz de análise: conceitos, dimensões e categorias.....	57
Quadro 2. Listagem de eventos observados no Canadá.....	66
Quadro 3. Listagem de eventos observados em Portugal.	67
Quadro 4. Listagem das entrevistas realizadas.	73
Quadro 5. Projetos em estudo em cada cidade.	76
Quadro 6. Metodologia de análise: principais etapas.	77
Quadro 7. Enquadramento das cidades na organização administrativa de Portugal e Canadá. 80	
Quadro 8. Relações de aprovação, supervisão e fiscalização das cidades com governos regionais/provinciais.	82
Quadro 9. Atribuições e competências dos municípios de Ontário e de Portugal.....	89
Quadro 10. Quadro-síntese das realidades urbanas e socioeconómicas de cada cidade...110	
Quadro 11. Quadro interpretativo dos processos participativos no contexto da governação municipal participativa.....	270

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Esquema representativo da composição e relação entre as principais componentes que compõem o quadro da participação e da cidadania na governação urbana. 9	
Figura 2. Modelo analítico: componentes conceptual e empírica.	54
Figura 3. Modelo analítico: abordagem comparativa.....	62
Figura 4. Relação entre práticas de participação e modelos de governação participativa. 329	

ÍNDICE

Introdução	1
As inquietações: entre narrativas e práticas de participação	1
O objeto: processos participativos na governação municipal participativa	3
A pesquisa: interrogações e abordagem comparativa	5
Estrutura da dissertação.....	7
Capítulo 1 Governação, cidadania e participação: conceptualização e problematização ...	9
1.1 Fundações e problematização do conceito de cidadania	12
1.2 A cidadania no quadro das grandes formas de organização social	21
1.3 Concetualização da governação	33
1.4 Governação municipal participativa.....	40
Capítulo 2 Uma abordagem comparada entre Portugal e Canadá: problemática e desenho da pesquisa	53
2.1 Participação, cidadania e governação: uma matriz de problematização para uma abordagem comparada entre Portugal e Canadá	53
2.2 Recolha e análise da informação.....	65
Capítulo 3 As cidades e seus contextos governativos em comparação.....	79
3.1 Modelos e práticas de governação urbana em Portugal e no Canadá	79
3.2 Quatro cidades, quatro realidades	98
Capítulo 4 Participação na governação através de projetos culturais: o caso de Palmela	113
4.1 Participação na gestão urbana	114
4.2 Vitalidade cultural e projetos coletivos.....	125
4.3 Festival Internacional de Gigantes	134
4.4 Mapeamento da cultura de participação.....	141
Capítulo 5 Participação na governação através de projetos culturais: o caso de Orleães	147
5.1 Participação na gestão urbana	148
5.2 Vitalidade cultural e projetos coletivos.....	161
5.3 Centro de Artes Shenkman: a força do ativismo cultural.....	172
5.4 Mapeamento da cultura de participação.....	185
Capítulo 6 Participação na governação através de projetos de sustentabilidade: o caso de Cascais	193
6.1 Iniciativas de participação na gestão urbana	195
1.2 Vitalidade dos projetos de iniciativa cidadã.....	204
1.3 Orçamento Participativo de Cascais.....	211
1.4 Mapeamento da cultura de participação.....	219
Capítulo 7 Participação na governação através de projetos de sustentabilidade: o caso de Kingston	229
7.1 Iniciativas de participação na gestão urbana: os comités como centros de mediação da governação urbana	230
7.2 Vitalidade dos projetos de iniciativa cidadã.....	237
7.3 Kingston Sustentável: um plano, uma visão e uma organização	246
7.4 Mapeamento da cultura de participação.....	261

Capítulo 8 Um olhar transversal: as dimensões e componentes da participação, da governação e da cidadania	269
8.1 A questão social	271
8.2 A questão relacional.....	277
8.3 A questão material	290
8.4 A questão processual.....	300
8.5 A questão organizacional.....	309
8.6 A questão político-cívica	316
Conclusões	323
Referências bibliográficas.....	335
ANEXO	352

Introdução

A participação dos cidadãos na condução dos destinos da cidade marca o centro dos debates em torno das políticas urbanas ao longo século xxi, não só como um meio para desenhar e produzir soluções mais justas, mas também como um fim em si mesma de democratização dos processos de tomada de decisão. A normalização contemporânea da participação vem-se desenvolvendo como valor e prática fundamentais de uma cidadania ativa e de uma eficácia governativa. Desta normalização decorre a afirmação crescente de um modelo horizontalizado e participativo, por oposição às limitações de práticas hierarquizadas, verticalizadas e burocratizadas da governação municipal.

As inquietações: entre narrativas e práticas de participação

Na sequência de uma trajetória profissional e académica marcada pelo trabalho, interesse e pesquisa nas questões do planeamento urbano e da governação municipal, senti um grande apelo por uma compreensão mais ampla do papel e da relevância da participação dos cidadãos na governação e gestão urbanas e nos efeitos que produz na modelização das normas e práticas de cidadania. É um apelo que acompanha o debate crescente desde as últimas décadas do século xx sobre a importância do reforço da participação social, cívica e política dos cidadãos, perspectivada como um dos principais desafios com que se confronta contemporaneamente a governação das cidades (Santos, 2003; Borja, 2003; Guerra, 2006; Booher, 2008; Smith, 2009; Allegretti, 2019).

Durante a minha prática profissional na administração pública local na área do planeamento urbano, encontrei, em vários eventos nacionais, discursos de enaltecimento dos benefícios da participação dos cidadãos na governação, atrelados a movimentos nacionais e internacionais que têm a participação dos cidadãos na governação no seu âmago, como é o caso do Orçamento Participativo e da Agenda 21. Não encontrei, no entanto, na prática quotidiana da vida municipal mais do que iniciativas de participação muito escassas, pontuais, com grandes limitações em termos de concetualização, alcance, efeitos e continuidade.

Encontrei eco deste desencontro entre narrativas e práticas na literatura especializada, a qual reporta vários tipos de dificuldades que limitam o alcance das práticas participativas.¹ Fragilizadas tanto pela reduzida mobilização cívica, quanto pela débil capacidade

¹ Como já havia discutido em apresentação e publicação de resultados preliminares da tese (Ferreira, 2013; Ferreira & Ferreira, 2015).

institucional de operacionalizar metodologias de participação, as práticas de participação são também fortemente condicionadas por uma cultura política fortemente centralizadora (Guerra, 2006). Questiona-se também acerca da extensão em que é possível aos participantes atuar de acordo com interesses gerais. Persistem ainda interrogações sobre a partilha desigual das responsabilidades de decisão e dos riscos de manipulação e hegemonização dos processos (Martins, 2000; Guerra, 2006; Booher, 2008)².

Na sociologia urbana encontrei abordagens importantes ao desencontro entre as narrativas e as práticas em torno da participação, nomeadamente nos questionamentos sobre como construir mais e melhor cidade (Fortuna, 2002) e sobre o enquadramento da participação nos ciclos de governação urbana e nos ciclos de retração e expansão do espaço público (Fortuna et al., 1999). Estas contradições encontram reflexo, por exemplo, na introdução da participação nas fórmulas programáticas de regeneração urbana e de revitalização do espaço público (Ferreira, 2011), embora persista um “hiato entre cidade projetada e cidade vivida” (Peixoto, 2009: 50).

O envolvimento na co-coordenação da conceção e planeamento das atividades dum projeto europeu financiado pela Comissão Europeia e coordenado pelo Centro de Estudos Sociais, o projeto URBiNAT,³ constituiu também uma oportunidade de participação em debates metodológicos e conceptuais diretamente ligados às questões da participação e da cidadania em contexto de governação local, designadamente em seminários internos com investigadores do Centro de Estudos Sociais e webinars com parceiros internacionais do projeto.

A participação no debate dos webinars dedicados quer ao envolvimento de cidadãos, quer a outras componentes da regeneração urbana (como as dos direitos humanos, do espaço

² Estes questionamentos haviam já sido apresentados em dois eventos de debate científico: Ferreira, I. (2013) "Práticas participativas na governação urbana: estudo comparado entre cidades portuguesas e canadianas". IV Colóquio Internacional de Doutorandos/as do CES Coimbra C: Dialogar com os Tempos e os Lugares do(s) Mundo(s). Coimbra, 2013; Ferreira, I. (2014) Práticas participativas e governação urbana: estudo comparado entre cidades portuguesas e canadianas. VIII Congresso Português de Sociologia - 40 anos de democracia(s): progressos, contradições e prospetivas. Universidade de Évora, Évora. Estas duas apresentações integram-se no âmbito da pesquisa e discussão teórica da tese de doutoramento, enquanto parte da estratégia de validação e envolvimento gradual da tese no debate científico.

³ O projeto URBiNAT [Urban Inclusive and Innovative Nature] é financiado pelo programa de investigação e inovação Horizonte 2020 da União Europeia, de 2018 a 2023, e centra-se na regeneração urbana de bairros de habitação social, através da cocriação de corredores saudáveis, através de uma combinação flexível de soluções baseadas na natureza (NBS) no espaço público. Sete cidades europeias - Porto, Sofia, Nantes, Bruxelas, Hoje-Taastrup, Nova Gorica e Siena – fazem parte do consórcio e ativaram Living Labs locais, e construíram uma Comunidade de Prática, na qual municípios, universidades, empresas e cidadãos trabalham em conjunto. www.urbinat.eu.

público e das iniciativas de economias urbanas alternativas) que dependem do grau e intensidade da participação dos cidadãos no desenho das soluções urbanas, foi particularmente produtiva no aprofundamento dos conceitos-chave utilizados no modelo de análise da tese, bem como na ampliação da perspectiva crítica sobre os processos de inclusão dos cidadãos na tomada de decisão em contexto de governação urbana.

A participação nestes seminários e webinars do projeto URBiNAT foi alimentando a tese com uma visão mais ampla sobre a complexidade dos desafios contemporâneos das cidades e, em particular, foi favorecendo o quadro de análise dos benefícios pretendidos e alcançados pelos cidadãos nos planos da distribuição de poder e recursos, da equidade e da justiça social. Deste trabalho resultou também produção científica sob a forma de relatórios (Ferreira, 2018a; Ferreira, 2018b; Ferreira et al, 2018a; Ferreira et al 2018b; Ferreira, 2019) e, mais recentemente, de um policy brief (Ferreira et al, no prelo).

Em síntese, a discrepância entre o entusiasmo e a operacionalização de práticas participativas foi a principal fonte de inquietação desde os primeiros passos no desenvolvimento desta pesquisa. É uma inquietação que é contemporânea ao surgimento de vários movimentos sociais que apelam por modelos de governação mais participativos. Este apelo desenvolve-se em torno da ideia de que, para lá das condições materiais e imateriais que funcionam como recursos para o desenvolvimento urbano, uma cidade justa requer uma governação que ativamente integre os seus cidadãos na condução dos seus destinos (Ferreira & Ferreira, 2015). O desencontro entre saber e fazer cidade mantém-se, como expressa de forma eloquente Carlos Fortuna (2019: 137): “A primeira interrogação que se coloca é a de saber por que razão, em pleno século xxi, de posse de tanto e tão variado saber sobre o que é uma cidade “aberta” e justa, continuamos sem conseguir construí-la.”.

O objeto: processos participativos na governação municipal participativa

Participar, no sentido mais lato, é uma estratégia de interação presente no dia a dia da vida humana e em todas as dimensões familiares, organizacionais e coletivas da vida, incluindo formas diversas de participação social, política e cívica (Barreto, 2002). No âmbito da tese, circunscrevo a observação da participação às práticas, interações e iniciativas que têm como objetivo o ato de os cidadãos tomarem parte na governação municipal.

A governação municipal vem-se confrontando com as críticas à ineficácia das formas tradicionais de gerir a coisa pública, bem como da incapacidade pública de suportar os custos

crescentes de bens e serviços públicos (Guerra, 2006, Avritzer, 2020). Estas formas vêm dando lugar a outras que apelam à participação e interação entre parceiros e à organização em rede, canalizando esforços para modos de atuação mais horizontais, procurando consensos e cooperação (Ferreira, 2012; Francisco, 2007a).

As práticas subjacentes ao ato de participar na governação municipal participativa compõem um espectro alargado de possibilidades e de combinações possíveis entre atores envolvidos, papéis desempenhados, recursos e estratégias mobilizados, condicionamentos e limitações. A análise da participação dos cidadãos na governação municipal participativa requer a observação das interações entre os seus atores centrais, designadamente: 1) os cidadãos organizados e não organizados que habitam esse território municipal; 2) os técnicos e consultores que o pensam e planeiam, correspondendo respetivamente aos funcionários que compõem a administração local e outros especialistas dos setores público, privado e académico; e 3) políticos eleitos que compõem os órgãos representantes constituídos pela câmara municipal e a assembleia municipal e que são os responsáveis máximos pelo direcionamento e implementação das políticas públicas locais. Requer também a observação das iniciativas desencadeadas por esses atores, distinguindo-se entre iniciativas municipais, gerando espaços por convite, e iniciativas cidadãs, gerando espaços por irrupção ou inventados (Bussu, 2019; Blas & Ibarra, 2006).

Em síntese, o objeto da tese é a participação na governação municipal, traduzida no conjunto de práticas, iniciativas e interações que têm como objetivo integrar os cidadãos e a sociedade civil no ato de governar ou dar direção à política e gestão públicas municipais. Para a sua problematização e análise, privilegiam-se as cidades que, pela frequência, intensidade e notoriedade desse conjunto de práticas, iniciativas e interações, compõem um modelo de governação participativa. Foca-se nas dinâmicas relacionais que se estabelecem nos âmbitos de atuação municipal entre os membros da câmara municipal, os funcionários da administração local e os cidadãos, não organizados ou organizados, a sociedade civil, o terceiro setor e outras organizações do setor público e o setor privado.

A dimensão das cidades também delimita o objeto da pesquisa. As pequenas e médias cidades apresentam particularidades e problemas específicos, aos quais os modelos teóricos e analíticos dominantes, construídos fundamentalmente por referência às grandes cidades, não são capazes de dar respostas cabais. Apesar de pouco extensa, a literatura especializada apresenta especificidades, especializações e identidades culturais próprias (Ferreira, 2011;

Lorentzen e Heur, 2011; Bell e Jayne, 2006). Decorre daqui um quadro interrogativo em torno dos contextos de proximidade, que justifica um questionamento, como o que aqui se pretende fazer, sobre se estes favorecem ou não maior transparência e imputação de responsabilidade às decisões públicas, maior prontidão na reação da classe dirigente aos problemas das pessoas e maior capacidade de promover uma democracia participada e aberta à sociedade civil (Francisco, 2007a).

A pesquisa: interrogações e abordagem comparativa

A análise dos processos participativos no contexto da governação municipal que adota modelos participativos é interpretada por referência à ***cultura de participação local, composta pelo conjunto de normas e valores político-cívicos, pelos arranjos de hierarquias sociais e lideranças cívicas e pelos eventos da história sociopolítica da comunidade dos municípios***. Esta cultura de participação local coexiste com uma matriz mais ampla de normas e valores político-administrativos, vigentes a nível nacional num determinado Estado e período temporal.

A cultura de participação local determina diferentes formas de mobilizar recursos, estratégias e interesses veiculados pela participação ao serviço da governação municipal. Interessa, portanto, refletir sobre em que medida os processos participativos compõem meios democratizantes de abertura às decisões municipais, de ampliação do espaço público, de criação de oportunidades de inclusão e legitimação de diferentes atores, e de reforço de lógicas e práticas participativas. A análise sobre estas asserções é acompanhada de um questionamento em espelho que procura aferir, no seu reflexo, em que medida os processos participativos compõem também meios efetivos de esgotar o debate público a espaços de participação confinados (em tema, escala, área geográfica e quantidade e especificidades de cidadãos), de refrear e despolarizar os questionamentos sobre a democraticidade da governação e das políticas públicas, de reprodução dos mecanismos de exclusão e legitimação dos mesmos atores, e de reforço de lógicas e práticas representativas.

Este quadro interrogativo aponta para a necessidade de desenvolver pesquisa empírica que avalie de que modo as questões da participação dos cidadãos vêm sendo integradas nos modelos de governação participativa. Esta necessidade é particularmente premente em Portugal, onde é escassa a produção de conhecimento sobre estas questões. Esta é a razão pela qual opto por uma abordagem comparativa entre pequenas e médias cidades portuguesas e canadianas, tirando partido da mais ampla experiência que caracteriza a

realidade canadiana neste domínio. A opção pelo Canadá como referência de comparação assenta no facto de se tratar de um país com longa e extensa experiência de comunicação, consulta e mobilização públicas para as tomadas de decisão em todos os níveis de governação. A experiência canadiana conduziu ao desenvolvimento de vários mecanismos e instrumentos de participação (Rowe et Frewer, 2005) e o debate situa-se já em torno da necessidade de avaliação dos impactes das diferentes iniciativas de envolvimento público.

O objetivo mais amplo da pesquisa é desenvolver a reflexão teórica e analítica em torno dos modelos de governação municipal participativa nas pequenas e médias cidades, à luz das tendências internacionais de reconfiguração da democracia. Pretendo identificar as potencialidades e as limitações das formas de envolvimento dos cidadãos, sondar as motivações e as forças motoras das práticas de envolvimento público, retratar os principais traços da participação na governação urbana em cada país e, finalmente, dar conta da sua relação com os valores e normas de cidadania. A expectativa é a de que a opção comparativa permita a produção de conhecimento relevante, tanto para a reflexão da experiência portuguesa, como para a (re)discussão da realidade canadense.

A escolha dos casos recaiu sobre quatro cidades em que a participação é integrada na governação como um objetivo, materializando-se esse objetivo em várias iniciativas municipais e no diálogo/acolhimento de iniciativas por irrupção. As cidades canadianas de Kingston e Orleães revelaram-se as mais interessantes, comparáveis, de entre o conjunto de cidades canadianas mais viáveis pela facilidade de acesso e contactos. Os dois casos portugueses, seleccionados num contexto de poucas opções de cidades com práticas participativas mais sistematicamente consolidadas, são Cascais e Palmela.

Kingston tem em curso o seu Plano de Sustentabilidade, uma iniciativa do município em transição para a organização sem fins lucrativos Kingston Sustentável, liderada por uma rede diversificada de parceiros comunitários. Este projeto foi antecedido por outros, como o Plano Foco de Kingston e o projeto de iniciativa cidadã Imaginar Kingston. Em Orleães existem vários projetos de participação de iniciativa municipal ou de cidadãos. O Centro de Artes Shenkman nasceu de um forte empenho da comunidade de Orleães, sendo gerido colaborativamente pela Câmara Municipal de Otava e por cinco parceiros culturais, sendo hoje um equipamento cultural de referência em Otava e no Canadá.

Cascais iniciou sessões de participação pública em 2007 no âmbito da Agenda21 Local que levaram à dinamização de vários projetos, destacando-se o Orçamento Participativo pela

maior projeção nacional e internacional. Outros projetos contam com processos muito ativos de participação dos cidadãos e um dos eixos estratégicos do município é “Elevar a Cidadania”. Em Palmela existem projetos concluídos, como o Orçamento Participativo, o primeiro que se desenvolveu em Portugal, e o Fórum Palmela que promoveu uma ampla discussão sobre o desenvolvimento da cidade. De entre as várias iniciativas de participação dinamizadas pelo Município, analiso em maior profundidade o Festival Internacional de Gigantes num quadro de grande atividade cultural por iniciativa municipal, mas também de intenso dinamismo associativo.

A pesquisa desenvolvida assenta numa estratégia de análise de teor predominantemente qualitativo, apoiada na análise documental, na observação direta e na realização de entrevistas. É realizada análise detalhada dos processos, dos atores envolvidos, das suas motivações e lógicas de atuação e das dinâmicas relacionais dos projetos estudados.

Estrutura da dissertação

Esta dissertação apresenta-se em 8 capítulos. No primeiro capítulo apresento o estado da arte sobre os conceitos centrais da tese, incluindo cidadania, governação e participação. No segundo capítulo dou conta do modelo de análise, incluindo problemática e hipóteses de exploração. Explico também a opção pelo modelo comparativo com base em estudo de casos e pela abordagem qualitativa no desenho das técnicas de recolha, tratamento e análise da informação.

A primeira secção do capítulo 3 agrega as principais linhas que enformam os modelos de governação urbana em Portugal e no Canadá, dando conta de particularidades relativas à contextualização nacional e regional, ao percurso institucional recente das câmaras municipais, às suas competências, à articulação intermunicipal, ao funcionamento administrativo e político e às formas de representação e participação dos cidadãos. A segunda secção continua o enquadramento das cidades em estudo através de uma breve síntese do seu percurso histórico, enquadramento geográfico e urbano e traços socioeconómicos gerais.

Nos capítulos 4 a 7 apresento uma descrição analítica da participação na governação municipal das quatro cidades, sistematizando e discutindo os principais resultados da extensa pesquisa empírica realizada. Os quatro capítulos seguem a mesma estrutura. A primeira secção enquadra as políticas e projetos de participação dos cidadãos na gestão urbana, ilustrando as práticas de participação com recurso a dois projetos em cada cidade que

incluem iniciativas municipais de participação. São projetos que se destacam pelo seu enfoque nas políticas urbanas. Na segunda secção, a vitalidade cultural e coletiva é também descrita com recurso a dois projetos em cada cidade, que se destacam por iniciativas cidadãs ou por estas terem um papel muito significativo na construção de políticas urbanas. Na terceira secção, seleciono e analiso em maior um detalhe um projeto em cada cidade, incluindo a sua criação e percurso, o seu posicionamento na vida governativa e cívica da cidade e o seu funcionamento colaborativo. Finalmente, encerra-se cada capítulo com uma discussão e problematização dos projetos de cada cidade a partir dos aspetos que marcam a participação dos cidadãos na vida pública e na gestão urbana.

No capítulo 8, conduzo uma leitura de conjunto dos casos de estudo a par de uma reflexão mais apurada sobre os conceitos de base da pesquisa, designadamente a participação, a governação participativa e a cidadania. Organizo essa reflexão em torno de um conjunto de dimensões e componentes que dão forma aos processos participativos em contextos de governação municipal participativa. Partindo destas dimensões e componentes, organizo a conclusão da tese em torno de perfis tendenciais de participação e de modelos de governação participativa.

Capítulo 1 Governação, cidadania e participação: conceptualização e problematização

Este capítulo compõe uma reflexão sobre os principais conceitos e correntes de pensamento que informam o atual debate sobre a participação e a cidadania na governação urbana. Percorre de forma sistemática, mesmo que não total ou exaustiva, conceitos fundamentais, trazendo visões de autores de referência que se complementam para formar uma moldura de observação e análise sobre os significados da participação, tanto no quadro mais amplo da organização social da vida urbana, quanto no quadro específico da organização da governação municipal. É este olhar mais amplo que a figura nº 1 procura sintetizar, agregando a composição e a relação entre as principais componentes que compõem o quadro da participação e da cidadania na governação urbana.

Figura 1. Esquema representativo da composição e relação entre as principais componentes que compõem o quadro da participação e da cidadania na governação urbana.



Os indivíduos, na sua diversidade de singularidades, buscam nos territórios soluções para satisfazer as suas necessidades e ambições, em busca contínua de melhores condições de bem-estar (físico e psicológico). Por sua vez, a cidade foi sendo construída a partir de uma

combinação de ecossistemas ecológicos, equipamentos, infraestruturas, serviços, iniciativas e soluções, oscilando entre públicos e privados, formais e informais, para oferecer bem-estar (material e imaterial) e suporte às atividades humanas. O movimento de **interseção entre indivíduos e estruturas sociais da cidade** amplia e contrai o espaço de cruzamento entre a esfera privada e a esfera pública. É neste espaço de interseção que a maioria das **necessidades e ambições dos indivíduos ganha (ou perde) visibilidade e legitimidade**, pelo que é também onde se produzem continuamente formas de inclusão e exclusão.

A par de outras interações, a participação desenvolve-se com base em **normas, valores e crenças** que, antes de mais, moldam grandemente o posicionamento do cidadão e do seu direito à cidade e, assim, à participação na sua construção. A ação dos atores no contexto da participação é também influenciada pelos modos de atuação, normas e valores das organizações e coletivos que dão corpo à governação urbana, incluindo o **Estado, a sociedade civil, o terceiro setor, o setor privado e os movimentos sociais**.

Neste quadro, os governos locais assumem o papel de órgão público responsável pela administração autónoma do território circunscrito aos limites do município, sendo-lhes atribuído um amplo espectro de responsabilidades e competências com o fim último de garantir respostas públicas para as necessidades e ambições dos seus munícipes. Apesar de a maior parte dos seus recursos terem origem no governo central, **cabe aos governos locais a responsabilidade de contribuir substancialmente para áreas sociais fundamentais** como a educação, a cultura, a ação social, a mobilidade, o ambiente, etc., através da dotação de equipamentos, infraestruturas e serviços públicos municipais.

O processo de construção do alinhamento entre as necessidades e ambições dos indivíduos e a direção dada às políticas e práticas municipais é feito, grosso modo, através dos **mecanismos representativos** da população que elegem os governantes e se tornam representantes dos munícipes. Neste contexto, a **participação dos cidadãos** vem-se afirmando, desde os anos 1970 como uma forma de atividade política legítima e complementar à representação (Pateman, 1992; Smith, 2009). A temática da participação ativa dos cidadãos surge hoje no centro das teorias de planeamento das cidades e dos modelos políticos democráticos (Santos, 2003; Guerra, 2006).

Participar, no sentido mais lato, é uma estratégia de interação presente no dia a dia da vida humana e em todas as dimensões familiares, organizacionais e coletivas da vida. Participar na vida democrática e, em particular na governação local, diz respeito, ao **direito de**

participar na tomada de decisão sobre políticas públicas, em decisões de orientação estratégica e sobre projetos e medidas públicas ou de gestão dos serviços públicos (Gregory, 2000; Guerra, 2006; Rowe et Frewer, 2005; Smith, 2009; Silva, 2008).

A forma como a participação ocorre na governação urbana e o modelo de cidadania que alimenta é o resultado de uma combinação particular das acima mencionadas motivações, perceções, interesses e agendas diversas, assim como do recorte dado por uma intersecção específica do espaço e do tempo. **Os atores centrais no quadro da participação na governação urbana são os cidadãos organizados e não organizados que habitam essa cidade, os técnicos e especialistas que pensam e planeiam a cidade e os políticos eleitos que direcionam as políticas públicas locais.** Finalmente, neste quadro de pesquisa, há desdobramentos que interessa problematizar, decorrentes das especificidades das pequenas e médias cidades.

Dedico o primeiro capítulo da tese a uma revisão dos conceitos centrais que me ajudam a aproximar de um entendimento mais amplo da problemática da tese, designadamente os conceitos de participação, cidadania e governação. É uma revisão assente na escolha analítica de observar os conceitos a partir dos desdobramentos e implicações da participação na governação municipal sobre o exercício político da cidadania. A primeira secção percorre brevemente a origem dos conceitos que ainda hoje são pilares do pensamento político moderno que coloca a cidadania no seu centro, como o contrato social, a esfera pública, a sociedade civil ou o Estado. A segunda secção faz uma leitura sobre a problematização do conceito de cidadania no quadro de atuação das grandes formas de organização social, designadamente o Estado, a sociedade civil, o terceiro setor e o setor privado. Na terceira secção percorro o conceito de governação no quadro dos serviços públicos e das inovações democráticas a partir das abordagens da teoria de sistemas, organizacional, institucional e da teoria democrática. Finalmente, na quarta e última secção revejo e discuto alguns aspetos centrais da governação municipal participativa, nomeadamente a proximidade da governação municipal, as características das inovações democráticas, o modelo de governação participativa e as particularidades da governação municipal nas pequenas e médias cidades.

1.1 Fundações e problematização do conceito de cidadania

Na Grécia Antiga, a cidadania era seletiva e restritiva, sendo apenas considerado cidadão aquele que detinha o poder de escolher ou ser eleito para exercer funções ou cargos públicos no âmbito do território circunscrito à sua *polis* (Oliveira, 1999). Durante o Império Romano, a noção de cidadania assumiu uma dimensão abstrata e um valor simbólico que incorpora o indivíduo qualificado como cidadão para além do território da cidade, ampliando a sua escala de ação e influência.

Embora permanecesse seletiva e hierarquizada, a noção de cidadão desdobrou-se em mais de um tipo: para além dos patrícios, que eram portadores de uma cidadania ativa e participavam do poder político e da administração do Estado, existiam os plebeus que eram portadores de uma cidadania passiva, um status que conferia direitos e deveres (de habitar, frequentar e participar da vida comunitária e cultural da Cidade) (Oliveira, 1999).

Estes são os dois períodos históricos mais associados ao surgimento do conceito de cidadania. No entanto, as fundações do pensamento político moderno remetem para a afirmação de princípios e entendimentos que conduziram, em vários momentos de viragem, a reformulações profundas do entendimento do conceito de cidadania.

Princípios e entendimentos

A primeira reformulação diz respeito à autonomia da política perante as normativas éticas e religiosas defendidas por Maquiavel no século XVI, particularmente na sua obra “O Príncipe”. Essa autonomia conduziu, nos 150 anos posteriores (Soromenho-Marques, 1996): 1) ao processo de **secularização e laicização** do mundo intelectual enquanto condição fundamental da transparência e do dinamismo políticos; 2) à aceitação da condição humana como caracterizada pela **contínua busca do poder**, da sua conservação, conquista e expansão, dando lugar à raiz preventiva da desconfiança; 3) à afirmação da **cidade como esfera de cruzamento de interesses conflituais**, uma vez que a sociedade que o poder político deve gerir é uma teia de interesses diversos, alguns até contraditórios, em que *o príncipe* não é exceção e tende a confundir os seus **interesses como indivíduo com os interesses da cidade e com o interesse público**.

A segunda reformulação, no século XVII, diz respeito aos fundamentos necessários para o desenvolvimento de uma teoria democrática da cidadania, desenvolvida por Hobbes e assim sintetizada por Soromenho-Marques (1996), em cinco princípios: 1) o princípio da **igualdade natural dos homens**; 2) a prioridade do direito à vida, princípio reitor da doutrina

política de Hobbes; 3) a **origem popular da soberania** (“É do povo, da vontade popular que deriva toda a soberania e todo o poder do Estado, do Leviatã”, *ibidem*: 60); 4) o carácter construtivo do Estado;⁴ e 5) o princípio da racionalidade estratégica e da reciprocidade do interesse. Hobbes foi também o arquiteto da filosofia política do **contratualismo**, criando várias doutrinas abertas à inovação e à ampliação dos direitos e deveres de cidadania. Estas doutrinas sobreviveram aos 150 anos de nacionalismo e guerras mundiais, de historicismo e positivismo jurídicos que se seguiram. Locke e Rosseau introduziram as dimensões de **consentimento** e **confiança** no perfil dos governantes, abrindo a possibilidade de questionamento sobre o poder exercido e sobre a sua destituição. Rosseau introduziu também a **vontade geral do povo por oposição à vontade individual e à vontade de todos** que só pode ser representada pelo Estado através da lei e dentro de uma República (Soromenho-Marques, 1996).

Na terceira reformulação, mais à frente no século XVIII, toma forma a luta teórico-prática pelos **direitos da cidadania**. Foi o período do despotismo esclarecido, num conjunto de tentativas e ensaios reformadores que tem como referência o pensamento e a obra de Frederico II, rei da Prússia. Frederico II, sensível a múltiplos apelos e influências, foi capaz de unir os círculos cosmopolitas, intelectuais e burgueses com a *realpolitik* ditada pelas principais casas dinásticas. Introduziu um escrupuloso **respeito do Estado pela liberdade de opinião** e foi autor de inúmeros exemplos de tolerância como política oficial. Criou as condições de florescimento do conteúdo das Luzes, colhendo simpatia por parte dos intelectuais europeus e, recusando as teorias de origem divina do poder político, adotou referenciais conceptuais globalmente laicos e secularizados. No entanto, o reconhecimento de uma esfera de direitos inerentes aos súbditos não foi acompanhado por qualquer documento de natureza legal e o monarca concentrou em si todo o poder e toda a responsabilidade. A Prússia de Frederico II apenas sobreviveu mais duas décadas após a morte do monarca e as forças emancipadoras das Luzes fracassaram em toda a Europa, refletindo o insucesso do despotismo. A contestação ao despotismo defende que, **para ser cidadão, é preciso participar na vida pública**. Esta participação é cerceada pelo

⁴ Segundo Manuel Igreja (2004), o surgimento do moderno estado-nação tem as suas origens no século XIII a partir das monarquias que lideram a estrutura hierárquica feudal. A sua afirmação decorre a partir do século XVIII através de variados formatos, desde monarquia absoluta e despotismo esclarecido, passando por monarquia ou república democrática até Estado totalitário. Ganha uma expressão mais definitiva com o republicanismo nos séculos XIX e XX, ainda que, segundo o autor, no século XVIII “a Europa Ocidental tinha já implementado e desenvolvido as estruturas políticas características do Estado, estruturas que estão na origem das da maioria dos Estados actuais” (*ibidem*: 50). A afirmação da cidadania deu-se muitas vezes por oposição à supremacia do estado, outras vezes por regulação deste.

despotismo que, na filosofia de Kant, se recusa a ver os súbditos como cidadãos: “o déspota não compreende o seu país como uma “pátria”, mas sim como um “património”, que é necessário preservar e alargar” (Soromenho-Marques, 1996: 116).

“Como Hannah Arendt penetrantemente apreendeu, na Revolução Americana e na obra política posterior, a garantia da liberdade nunca assentou – ao contrário dos apelos veementes à unidade da vontade geral do povo na Revolução Francesa - na substancialização de um sujeito político unitário e homogéneo, mas na aposta nas virtualidades da diversidade de interesses, no equilíbrio de aspirações contraditórias, na fragmentação de opiniões e credos.”

Soromenho-Marques, 1996: 185

A quarta reformulação é introduzida pelas revoluções francesa e americana, também no século XVIII, onde os **direitos humanos** foram reconhecidos através de um quadro constitucional de liberdades e garantias fundamentais, como a liberdade religiosa, a integridade física, a proteção da propriedade, ou liberdade de opinião e de expressão (*ibidem*). A revolução americana e os desenvolvimentos políticos que se lhe seguiram deixaram como legado fundamental a conceptualização da cidadania a partir da fidelidade aos direitos humanos fundamentais, assim como à diversidade e liberdade de interesses, opiniões e aspirações a que se refere o parágrafo acima citado. Entre os mecanismos e instrumentos encontrados para proteger os direitos dos cidadãos encontram-se dois particularmente relevantes para este enquadramento das fundações da cidadania: 1) o conceito plural de **esfera pública** que abre espaço para a participação direta dos cidadãos na gestão e administração públicas; 2) a arquitetura da **divisão política e administrativa** em quatro níveis como forma de dupla garantia dos direitos adicionando, desde o governo federal, Estados federados, condados e introduzindo o distrito⁵ com o objetivo de **alargar o espaço de participação dos cidadãos na gestão política e aumentar as competências de cidadania**. Na Europa, a conquista dos direitos de cidadania será posta em marcha pela revolução francesa, inaugurando a era moderna com a proclamação dos ideais de liberdade, igualdade e fraternidade contra os privilégios feudais, aristocráticos e religiosos.

Apesar de os primeiros contornos de formação da esfera pública na polis grega e nos Estados-nação romanos, mesmo que muito elitistas, abrirem um espaço fundamental “contra a futilidade da vida individual”,⁶ como expressa Hannah Arendt (2007: 66), a sua afirmação

⁵ Através da introdução dos distritos (wards), “uma espécie de micromunicípio, logo a seguir ao condado, onde os cidadãos deveriam participar diretamente na gestão de inúmeras competências políticas.” (Soromenho-Marques, 1996, p.190).

⁶ Para Hannah Arendt (2007) um mundo comum ou uma esfera pública só são possíveis contendo os seres humanos mas também o que está para além da sua mortalidade, transcendendo a breve permanência dos

só acontece entre os séculos XVII e XVIII. Neste período pode observar-se não apenas a separação entre a esfera privada e a esfera pública, mas também a presença de critérios sociológicos da **institucionalização da noção de público**. Jürgen Habermas (1984), analisa as mudanças sociais atreladas à ascensão da burguesia que impulsionam a quinta reformulação da cidadania através da afirmação da esfera pública e da organização da sociedade civil, dois conceitos que se sustentam nos pressupostos comuns de **participação, associação e deliberação**.

A formação da **sociedade civil** começou a ganhar contornos mais definidos ainda na Idade Média (Fernandes, 2014). Neste período nasceram formas de auto-organização institucional representando profissões e grupos religiosos. Entre finais da época medieval e o século XVIII, as guildas urbanas, as corporações rurais e as congregações religiosas compunham a sociedade civil popular. Se até ao século XVIII a ação coletiva organizou-se através de redes sociais, nomeadamente clãs, famílias alargadas, redes locais, fações aristocráticas, diásporas étnicas e grupos religiosos, no final do mesmo século começou a organizar-se sob a forma de **associações voluntárias**, considerado por Tocqueville (*apud* Fernandes, 2014) um traço marcante da modernidade.

Três processos foram estruturantes do desenho da sociedade civil progressivamente associativa: 1) a **emergência da industrialização e o capitalismo** foram os grandes impulsionadores de novos grupos sociais e profissionais, entre os quais se destacam a **burguesia e o proletariado**; 2) a **construção e expansão do Estado** que levou ao aumento da carga tributária e conseqüentemente deu origem a movimentos de contra-organização populares; assim como o alargamento dos mercados para escalas nacionais; 3) a dicotomia moderna entre esquerda e direita, emanada da Revolução Francesa, levando à **atenuação das lealdades sustentadas em laços familiares por oposição à tendência de filiação associativa assente em paradigmas ideológicos** (Fernandes, 2014).

“Embora Habermas tenha descrito uma experiência circunscrita da organização dos debates públicos burgueses, do ponto de vista histórico e sociológico, a emergência de concepções como deliberação, participação e publicidade fortaleceram um critério normativo de democracia.”

Barbosa dos Santos, 2019: 85

indivíduos no sentido de que o “mundo comum é aquilo que adentramos ao nascer e que deixamos para trás quando morremos. (...) É isto o que temos em comum não só com aqueles que vivem connosco, mas também com aqueles que aqui estiveram antes e aqueles que virão depois de nós.” (*ibidem*: 65).

O trabalho de Habermas (1984) estudou em profundidade o surgimento da **esfera pública burguesa**, destacando-se da reprimida **esfera pública plebeia**, em três países europeus (França, Inglaterra e Alemanha) e com base nas seguintes dinâmicas sociais (ibidem: 1) a transição do ambiente social de Corte para o de Cidade desencadeou novos espaços e bases de socialização entre a burguesia ascendente e a aristocracia e a disposição normativa para o debate discursivo, a **deliberação** e o **debate coletivo** e contendo dois pressupostos que são ainda hoje pilares na anatomia da democracia, designadamente a **liberdade de discurso** e a **liberdade de reunião coletiva** de indivíduos; 2) o uso da razão, do argumento e do debate geraram uma **nova racionalidade comunicativa**, essencial para a formação de arenas de deliberação pública; 3) as mudanças etimológicas com a palavra *público* e o desenvolvimento da ideia de **opinião pública**, ocorrendo neste período com algum paralelismo em diferentes idiomas e com significados essencialmente comuns; 4) o desenvolvimento das noções de **publicidade** (originalmente ligada à noção de tornar pública a imagem e atuação dos soberanos) e **participação coletiva**, a que se refere o excerto acima transcrito e que constituem os pilares fundamentais da reconstrução histórica inerente à afirmação da esfera pública e da democracia; 5) a institucionalização de uma **imprensa livre** desencadeada pelo surgimento da imprensa a partir de meados do séc. XVII com a emergência de um novo público urbano com interesses comuns centrados na política e na atuação do Estado. A afirmação da esfera pública tomou outras formas noutras realidades históricas e sociais. Nancy Fraser (1990) analisando os espaços públicos nos EUA introduz a **esfera pública subalterna**, referindo-se ao contra-movimento de reação à produção de exclusões de minorias sociais pela esfera pública burguesa. Os membros desta esfera produzem contra-discursos para defesa dos seus interesses.

Da concetualização ao exercício da cidadania: entre cidadãos e não cidadãos

A cidadania é um tema extremamente controverso, um tema com prolongamentos e derivações muito complexos ao longo da modernidade, e quando se aborda o conceito de cidadania chegamos rapidamente ao conceito de ser humano que está por detrás dele, ainda que não se diga ou reconheça isto.

Boaventura de Sousa Santos, 2020: 265

Os princípios e entendimentos enunciados na secção anterior são ainda hoje pilares fundamentais que enformam o pensamento político moderno⁷ sobre o conceito de cidadania.

⁷ Anthony Giddens (1991) remete o conceito de modernidade para modos de organização da vida social que emergiram na Europa desde o século XVII e que se globalizaram pelas sociedades ocidentais a partir de um

Usando as lentes sociológicas de Durkheim (2010),⁸ são princípios que subjazem na consciência coletiva ocidental, internalizados através da sociabilização (educação, convivência, etc.) e incorporados nas **representações coletivas** (*ibidem*) na conceptualização da cidadania. Boaventura de Sousa Santos, reconhecendo que “parece estar tudo dito sobre a cidadania, o que falta agora é fazê-la” (Santos, 2020: 261), analisa os termos em que se vai modificando, corrigindo desvios e colmatando contradições e fragilidades, ao mesmo tempo que vai revelando a fragilidade do conceito na lógica do “**horror benigno dos conceitos que tudo incluem e que, afinal, tanto excluem**” Santos (2020: 288). A crítica ao conceito de cidadania toma vários desdobramentos e tensões que problematizam os princípios e entendimentos analisados na secção anterior.

“O que raramente se discute é em que medida o conceito de cidadania exclui ativamente. Não é que haja excluídos, é que a afirmação do próprio conceito de cidadania na tradição eurocêntrica é excludente, cria exclusão social, cria excluídos. (...) Porque o ser cidadão não é apenas o clamar por uma realidade em que existe o lado de quem está protegido e é cidadão, e o outro lado onde estão os que não estão protegidos e não são cidadãos, é ver a ligação entre as duas coisas e em que medida os conceitos de cidadania que manejamos são eles próprios produtores de exclusões na nossa sociedade.”

Boaventura de Sousa Santos, 2020: 266

O primeiro desdobramento diz respeito à **produção de exclusões** que o conceito implica, como expressa o excerto acima citado. O contrato social, presente nos trabalhos de Hobbes, Locke e Rosseau (Santos, 2007), pressupõe um contrato social entre iguais, tal como concebido no Estado moderno nas pós-revoluções do século XIX (Santos, 2020), através dos quais **os cidadãos abandonam o estado natureza e entram na sociedade civil**. No entanto, na medida em que assenta em critérios de inclusão, o contrato social gera também critérios de exclusão, determinando que a cidadania coexiste com a não cidadania (Santos, 2006, 2020): 1) o **estado natural apenas inclui a natureza humana, excluindo a restante natureza** que apenas se constitui como ameaça ou recurso; 2) os direitos humanos e de cidadania, concebidos numa “cosmovisão eurocêntrica” (Santos, 2020: 277) só se aplicam aos seres humanos vivos, deixando de fora os antepassados e as gerações futuras; 3) aqueles

conjunto de discontinuidades características deste período, incluindo a rapidez das mudanças, o alcance amplamente globalizado das transformações sociais e da natureza das instituições modernas que se desenvolve em torno do estado-nação, a dependência absoluta de formas de energia inanimadas e a absoluta mercantilização dos produtos e do trabalho.

⁸As representações coletivas demonstram a relação entre as construções mentais coletivas e os comportamentos individuais (Durkheim, 2010). Estão ligadas à consciência coletiva, enquanto o conjunto complexo de crenças e sentimentos dos indivíduos de uma mesma sociedade, remetendo remetem para a realidade psíquica da sociedade resultante da fusão das consciências individuais (Oliveira, 2012).

que, numa combinação de **colonialismo, patriarcado, capitalismo e racismo** são considerados inferiores ou sub-humanos e que por esta via têm mais deveres do que direitos, são excluídos tanto da proteção total quanto do poder de exercer direitos, como são as mulheres, os colonizados, as crianças, os adolescentes e outros seres humanos com especificidades de gênero, idade, funcionalidade e etnia; 4) **a separação entre espaço público e espaço privado** pelo comércio público dos interesses com expressão na sociedade civil, deixando de fora a vida privada e os interesses pessoais⁹.

O segundo desdobramento diz respeito à artificialidade do conceito baseada no que designa como **pensamento abissal** (Santos, 2007). A linha abissal divide a realidade social em dois universos: um visível e outro invisível ou mesmo inexistente porque permanece exterior ao universo visível. Tal divisão é levada a cabo essencialmente pelo conhecimento e pelo direito, também eles abissais. A **visibilidade da ciência moderna, monopolizadora do conhecimento** e em permanente tensão com a filosofia e a teologia, assenta na invisibilidade de outras formas de conhecimento, como o leigo, o popular ou o indígena. O **direito abissal**, que apenas concebe duas formas de existência universal perante a lei, legal ou ilegal, torna invisíveis extensos territórios e diversidades de experiência de existência. Santos considera que esta divisão sacrificial é a negação de uma parte da humanidade que constitui “a condição para a outra parte da humanidade se afirmar enquanto universal” (*ibidem*: 9). A demarcação territorial da linha abissal é cada vez mais difusa e sinuosa, devido às movimentações migrantes, alimentando o que Santos (2007, 2012) designa de Estado de exceção que restringe os direitos democráticos sob o pretexto da sua salvaguarda. O pensamento abissal precisa de ser combatido por uma resistência política e uma resistência epistemológica e requer um “pensamento alternativo de alternativas” (Santos, 2007: 20) com base numa pluralidade de saberes e de interconhecimento que o autor designa de **ecologia de saberes** (Santos, 2020).

⁹ Nas teorias feministas esta separação entre esfera pública e esfera privada produz e legitima a exclusão (não só, mas também) das mulheres do espaço público. O feminismo, enquanto prática de ação política organizada que emerge no século XIX, terá nesta separação uma das principais frentes de luta, colocando em perspetiva a teoria liberal de Locke e Rosseau de que todos os homens nascem livres e iguais em direitos, considerada como camufladora dos grupos subalternos que subtilmente produz: “Fragilizando tal separação é que o movimento feminista contemporâneo consegue trazer práticas tidas como triviais ou meramente privadas à luz do público – assim foi feito, por exemplo, com temas como a violência doméstica, a divisão sexual do trabalho doméstico, o significado dos pronomes e o abuso sexual contra mulheres e crianças (Young, 1987)” (Moura, 2014: 17). O slogan feminista da década de 70 “o pessoal é político” resume a essência desta luta, sublinhando que “as relações de poder assimétricas entre homens e mulheres no espaço doméstico-familiar permaneceram inquestionáveis com a doutrina liberal e foram diretamente beneficiadas pela separação hermética público/privado, legitimadora da alocação de pessoas em espaço de vida distintos com base em diferenças sexuais biológicas.” (*ibidem*: 16).

O terceiro desdobramento refere-se à dimensão **gnosiológica**¹⁰ da cidadania que posiciona **o cidadão enquanto indivíduo conhecedor dos seus direitos e deveres** (Martins, 2000). Embora se trate de uma dimensão muito importante pois desse conhecimento depende o usufruto de direitos e deveres no ato de consumir produtos e serviços estatais, **deixa de fora direitos fundamentais como o direito à habitação, saúde ou trabalho e pressupõe uma passividade e acriticidade** que são promovidas pela “disputa hegemónica que ocorre na sociedade entre os grupos sociais que a compõem” (*ibidem*: 9) e que tem como finalidade eternizar a dominância do grupo social dirigente. Apesar das leis e documentos de compromissos entre nações que garantem amplas liberdades civis, políticas e sociais, a realidade vivenciada em muitas delas “reproduz a elitização da cidadania grega” (*ibidem*: 11), quando, como contrapõe Boaventura de Sousa Santos, o “real exercício dos direitos e da proteção que está por detrás da cidadania é que varia muito” (2020: 263). Assim, para além das condições legais, para se dispor da igualdade de condições, é necessário garantir as condições materiais de satisfação das **necessidades básicas sociais, incluindo as condições simbólicas de acesso ao poder, designadamente educacionais e culturais**. Neste sentido, a cidadania tem de ser entendida como direito e, simultaneamente, posse efetiva dos bens que os direitos apresentam abstratamente. Marshal (*apud* Barbalet, 1989: 108) sustenta que o “pleno desenvolvimento evolutivo da cidadania se atinge pela realização da sua componente social”, exigindo **recursos educacionais e económicos** para o exercício dos direitos civis, legais e políticos, estabelecendo assim a diferença entre direitos de cidadania e direitos que possibilitam a participação na cidadania, “desde o direito a um pouco de bem estar e segurança económicos até ao direito de partilhar completamente a herança social e de viver a vida de um ser civilizado, segundo os padrões predominantes na sociedade” (Marshal *apud* Barbalet, 1989: 107). Os direitos civis, políticos e sociais têm de ser articulados com a posse efetiva dos **bens materiais, simbólicos e sociais** para que o indivíduo possa superar a sua condição individual e projetar-se na luta política, “visando transformar as estruturas e superestruturas que produzem e reproduzem as desigualdades entre as classes sociais” (Martins, 2000: 14).

“(…) o trabalho deixa cada vez mais de sustentar a cidadania e, vice-versa, esta deixa cada vez mais de sustentar o trabalho. Ao perder o seu estatuto político de produto e produtor de cidadania, o trabalho reduz-se à penosidade da existência, quer quando existe, quer quando

¹⁰ Trata-se dos limites que o ato cognitivo impõe ao conhecimento sobre a cidadania.

falta. É por isso que o trabalho, apesar de dominar cada vez mais as vidas das pessoas, está a desaparecer das referências éticas que sustentam a autonomia e auto-estima dos sujeitos.”

Boaventura de Sousa Santos, 2006: 331

O quarto desdobramento refere-se ao **papel que o trabalho desempenha no percurso de acesso à cidadania das grandes massas de população** (Santos, 2020). É o movimento operário que põe em marcha os direitos sindicais, sociais e de cidadania. O trabalho, com base no contrato social, é a “grande via de acesso à cidadania” (Santos, 2000: 282) e é neste pressuposto que se desenvolve o direito laboral “enquanto forma de obviar a fragilidade do trabalhador individual para que ele possa ser um cidadão” (*ibidem*: 282). No entanto, como expressa a reflexão de Boaventura Sousa Santos acima citada, **a contratualização enquanto garante do acesso à cidadania tem vindo a degradar-se de várias formas**: 1) através da contratualização liberal entre indivíduos e não entre “agregações colectivas de interesses sociais divergentes” com uma intervenção mínima do Estado (Santos, 2006: 327); 2) pela trivialização com que o contrato pode ser denunciado por qualquer uma das partes; 3) pela passividade e acriticidade enquanto estratégia de sobrevivência à exclusão, substituindo “o conflito e a luta como elementos estruturais do combate” (*ibidem*: 327); 4) pela reemergência do status, agora alicerçado na desigualdade económica que origina um enorme desnível na negociação das condições do contrato; 5) pelo pós-contratualismo em que indivíduos, grupos e interesses sociais perdem os direitos de cidadania através de contratos denunciados e não honrados; 6) pelo pré-contratualismo em que anteriores candidatos à passagem para a cidadania vêem o seu acesso definitivamente bloqueado; 7) através do consenso neoliberal que prioriza a estabilidade dos mercados e dos investimentos conseguida através da instabilidade do emprego e, como expressa o excerto acima citado, da precariedade e instabilidade das pessoas.

A cidadania tem de conviver com a não cidadania. O estado de direito tem de conviver com o estado de não direito. A situação em que nos encontramos é um pouco essa. A ilegalidade, o não direito ou alegalidade, é constitutiva do Estado moderno. Não é só a legalidade e o princípio e o primado do direito, é também o seu oposto. Os dois coexistem de uma maneira que dificilmente podemos destrinçar. O campo da cidadania começa a ser um campo mais complicado do que aquilo que se pode imaginar.

Boaventura de Sousa Santos, 2020: 270

A modelação do conceito de cidadania no Estado moderno formulado por Hannah Arendt (2004) a partir do direito a ter direitos é baseada na metáfora do contrato social através do qual se faz a passagem do estado de natureza para a sociedade civil (Santos, 2020). Esta

passagem, fundadora da cidadania do Estado e constituída por direitos e deveres, enquadra o contrato social enquanto “obrigação política moderna ocidental” (Santos, 2006: 317). No entanto, a superação do estado de natureza na direção de uma sociedade civil, sendo limitada a alguns sujeitos e ao espaço público, também **não é uma possibilidade em aberto a todas as sociedades**. Estando acessível às sociedades metropolitanas, não está para as sociedades coloniais onde o estado de natureza é considerado mais ou menos imutável, apenas admitindo uma pequena sociedade civil da qual fazem parte os colonos e os assimilados. Essa possibilidade é vedada aos indígenas, determinando a diferença entre, por um lado, o trabalho operário, enquadrado no estado de direito (laboral) e de cidadania e, por outro lado, o trabalho forçado e escravo decorrente do estado de não direito e de não cidadania (Santos, 2020). Esta dicotomia revela que não há um movimento global do estado de natureza na direção de uma sociedade civil, mas antes um movimento de **tensões e ajustamentos contínuos entre a regulação social e a emancipação social**, entre a vontade individual e a vontade coletiva e entre o interesse particular e o bem comum. Como expressa Boaventura de Sousa Santos no excerto acima citado, a conceção moderna de cidadania é feita de muitas contradições e na realidade o estado de cidadania coexiste com o de não cidadania, tal como o de legalidade e ilegalidade ou estado de direito ou não direito. É, portanto, necessário que o conceito de cidadania absorva estas dualidades, dando inteireza tanto às inclusões que pretende abarcar quanto às exclusões que produz.

1.2 A cidadania no quadro das grandes formas de organização social

À evolução e problematização do conceito de cidadania, a reflexão em torno do exercício político da cidadania desafia a leitura do seu percurso no quadro de atuação das grandes formas de organização social, designadamente o Estado, a sociedade civil, o terceiro setor e o setor privado. As representações e práticas de cidadania vão evoluindo e sendo moldadas pelas relações que estabelecem no quadro destas formas de organização social. Nesta secção centrarei a atenção nos modelos de gestão pública e tipos de Estado e nas relações entre Estado, sociedade civil, setor privado e terceiro setor. As grandes áreas de interseção nos seus âmbitos de atuação resultam em condições particulares para o exercício da cidadania.

Estado e modelos de gestão pública

Nesta nova articulação regulatória, o potencial caótico do mercado, que se manifestava sob a forma da questão social – anomia, exclusão social, desagregação familiar, violência -, é mantido sob controle na medida em que a questão social entra na agenda política pela mão da democracia e da cidadania. Nos países do centro e em vastas zonas da semiperiferia, politizar a questão social significou submetê-la a critérios não capitalistas, não para a eliminar mas tão só para a minorar. Nessa medida, manter sob controle o capitalismo enquanto consequência (a questão social) significou legitimá-lo enquanto causa. O Estado moderno foi a arena política onde o capitalismo procurou realizar todas as suas potencialidades por via do reconhecimento dos seus limites.

Boaventura de Sousa Santos, 2006: 342

O excerto acima transcrito refere-se ao **movimento reformista** do Estado através do qual, após a II guerra mundial, o movimento operário “e seus aliados resistiram à redução da vida social à lei do valor, à lógica da acumulação e às regras do mercado” (Santos, 2006: 342). Através de uma **articulação entre Estado, mercado e cidadãos** garantiu-se a vigência do interesse público, num quadro de atuação capitalista, na regulação do trabalho, da proteção social e da segurança. No entanto, a articulação regulatória do movimento reformista que se prolonga até à modernidade traduz-se num **reforço do princípio do Estado e do princípio do mercado, em detrimento do princípio da comunidade.**

As formas de solidariedade e cooperação próprias das relações horizontais entre cidadãos, a que se refere o princípio da comunidade, ficam subjugadas ao reconhecimento e mediação pelo Estado. A atuação do Estado no movimento reformista seguiu três estratégias (*ibidem*): 1) a de **acumulação**, alternando entre promover ou restringir o mercado, garantindo a estabilidade necessária ao modo de produção capitalista através da mercantilização do trabalho, de bens e de serviços; 2) a de **hegemonia**, a partir dos campos de intervenção da participação e representação, do consumo social e do consumo cultural; 3) a de **confiança**, a partir dos campos de intervenção das relações internacionais, das relações sociais e dos riscos da tecnologia e dos acidentes ambientais.¹¹

As transformações sociopolíticas iniciadas nas décadas de 1970 e 1980, decorrentes da estagnação e inflação económicas provocadas pela crise do petróleo de 1973, inviabilizaram

¹¹ O autor analisa as três estratégias sob as formas e dispositivos de normalização da mudança social, subjacente à ideia do reformismo, numa sequência de momentos de repetição e momentos de melhoria, ver Santos, 2006: 341-346.

o consenso keynesiano de permanente crescimento económico, emprego e baixa inflação.¹² As três estratégias do Estado acima referidas perderam força e gradualmente reduziram-se à estratégia de acumulação, impulsionada na década de 1980 pela deslocalização da indústria e do emprego europeus, resultando em **crecentes desigualdades de rendimento e sociais**, assim como na **fragilização da capacidade associativa**. O auge do Estado reformista, em finais da década de 1980, deu-se em simultâneo com a revelação dos seus limites, entre o período de convulsões políticas nos países comunistas da Europa Central e de Leste e o aparecimento de corrupção política generalizada, tornando-se claro que o capitalismo global precisava do fortalecimento dos Estados. A reforma do Estado mudou então de direção, passando-se do “reformismo social, a cargo do Estado, para o **reformismo estatal**, a cargo dos sectores da sociedade com capacidade de intervenção no Estado” através de um “movimento transnacional de alta intensidade” que transforma cada Estado numa “caixa de ressonância de forças que o transcendem” (Santos, 2006: 347).

“Com a queda do Muro de Berlim (...) a democracia deixa de regular o capitalismo e é o capitalismo que passa a regular a democracia e portanto a democracia existe na medida em que ela for funcional à acumulação de capital e é aí que começa a crise da social democracia europeia, a crise dos direitos sociais, a ideia de proteção social excessiva que a democracia está sobrecarregada, algo que já vinha de 1975 mas que agora se inflaciona e portanto a ideia de compatibilidade vai ser sempre, a partir daí, decidida contra a democracia, não é ao capitalismo que temos de pôr limites, nós temos é de pôr limites à democracia.

Boaventura de Sousa Santos, 2019: Mn24

Se até finais da década de 80, a Europa organizou a compatibilidade entre democracia e capitalismo através de um conjunto de **mecanismos de regularização da acumulação de capital** (alguns exemplos são o sistema de fiscalização e nacionalização de recursos estratégicos nos países nórdicos ou, no caso alemão, a participação dos trabalhadores na gestão das empresas) para que a democracia funcionasse, com a queda do Muro de Berlim, há uma mudança de paradigma. Como explica Boaventura Sousa Santos (2019) no excerto da aula magistral acima citada e transcrita, o capitalismo, alegando garantir o mesmo bem-estar prometido pelo socialismo, mas ao qual adiciona a liberdade, normativiza-se de forma incorporada com a normalização da democracia representativa. Desde então e até à

¹² As propostas de Keynes, apesar de fracassarem, estão associadas a avanços importantes para os direitos sociais dos trabalhadores através da ação reguladora do Estado, designadamente “a fixação de um salário mínimo, redução do horário de trabalho para incentivar o aumento de emprego; em 1935 é publicado um conjunto de legislação social em que se destaca: garantia da liberdade sindical, direito ao contrato colectivo de trabalho, direito ao subsídio de desemprego e a proibição do trabalho infantil” (Igreja, 2004: p. 78).

atualidade **as exigências do capitalismo são cada vez maiores e colocam em causa a própria democracia** (Santos, 2019).

Nos primeiros anos da década de 1990, o ímpeto de reduzir o Estado¹³ tem como pressuposto a sua ineficácia, sendo olhado como “parasitário e predador” (Santos, 2006: 346). O **capitalismo global foi enfraquecendo** o Estado, mas apenas nas suas estratégias de hegemonia e confiança, ao mesmo tempo que lhe reforçou a estratégia de acumulação. A **força do Estado é agora submetida às exigências do capitalismo global e o neoliberalismo**¹⁴ encontra neste período a sua fase áurea através de uma “nova articulação, mais directa e mais íntima, entre o princípio do Estado e o princípio do mercado” (*Ibidem*: 345). Assentando na ideia da ineficácia crónica do Estado que é preciso reduzir apenas ao funcionamento do mercado, esta fase corresponde a um movimento global desencadeado pelas instituições financeiras multilaterais e pelos Estados centrais, usando **instrumentos abstratos que se mantêm poderosos até aos dias de hoje**: dívida externa e controle do défice público e da inflação, ameaças de rotura do Estado-providência e da segurança social e redução estrutural da proteção social.

O neoliberalismo, tal como surgiu em finais da década de 1980, foi tomando os **direitos de cidadania como obstáculos à acumulação**, erodindo o contrato social através de uma passagem para o contrato individual. Este inverte os termos do compromisso de solidariedade horizontal, entre cidadãos, e vertical, entre cidadãos e o Estado. Passa-se então de uma visão liberal, na qual o fortalecimento da sociedade civil é visto como o fortalecimento de um Estado democraticamente forte para uma conceção neoliberal, na qual se “ensina que **para fortalecer a relação horizontal [entre cidadãos] é necessário enfraquecer a vertical [entre o Estado e os cidadãos]**” e que opõe sociedade civil e Estado pois “para fortalecer a sociedade civil preciso de um Estado fraco.” (Santos, 2020: 275). Os Estados de exceção decorrentes de crises financeiras ou de ameaças terroristas agudizam os

¹³ O enfraquecimento do Estado é legitimado politicamente pelo Consenso de Washington que, sob o “fantasma da ingovernabilidade” (Santos, 2006: p. 348), preconizava a liberalização e abertura para os fluxos de capitais internacionais. Foi amplamente difundido por organizações internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional e implementado por muitos países.

¹⁴ O Dicionário das Crises e das Alternativas define neoliberalismo como um projeto que ambiciona encontrar soluções que permitam um grau de aceitação social mínimo de modo a: “subordinar a atuação dos governos à promoção de engenharias políticas mercantis em áreas crescentes de ampla vida social. Política, moralidade ou direito são vistos de forma instrumental, num projeto que aposta numa profunda reconfiguração do Estado e das suas funções, e que vai para lá da privatização, da liberalização financeira e comercial ou da desregulamentação das relações laborais. O objetivo é também o de encontrar soluções institucionais que favoreçam a progressiva entrada de grupos privados nas áreas da provisão pública. (...) Ancoradas na ideia de que a justiça social não passa de inveja idealizada, as regras económicas neoliberais favorecem a concentração de recursos no topo da pirâmide social.” (Rodrigues, 2012, pp. 150-151).

efeitos das correntes neoliberais, servindo para justificar a necessidade de **contrair as formas de proteção social, política e legal pelos Estados**. As lutas dos Estados contra o deficit orçamental, contra o comunismo ou contra o terrorismo, por exemplo, são “dispositivos que tornam possível aos Estados suspender garantias, suspender direitos” (Santos, 2020: 287) com base na **cultura do medo e da morte** usada pelas forças dominantes, a que se refere o excerto acima citado.

Associada à transição do capitalismo para o neoliberalismo, surgiu a **Nova Gestão Pública** (NGP) entre a década de 80 e 90 como uma reforma do modelo de gestão da administração pública baseada na definição sistemática de objetivos em “cascata” a partir do topo da organização e que se centra no desempenho, na obtenção de resultados, efeitos e impactos (Lopes, 2018). A reforma promovida pela NGP assenta nas seguintes críticas: a sua natureza burocrática, os entraves aos desafios competitivos da economia (*ibidem*), a tendência monopolística, o tamanho excessivo, a gestão ineficiente, a inacessibilidade, a corrupção e as agendas auto-centradas (Haque, 2004). A emergência da NGP iniciou-se nos países anglo-saxónicos com a **promessa de transferir virtudes do setor privado** para o setor público, rapidamente tomou dimensões globais, alastrando-se para muitos outros países¹⁵ de todos os continentes, independentemente das formas de governo, dos partidos políticos ou do nível da administração pública (Haque, 2004). A visão da NGP assenta: 1) numa separação entre administração e política; 2) na capacidade de o modelo empresarial dar respostas aos problemas do mundo atual e 3) na adoção de uma roupagem assética, tecnocrata e politicamente neutra (Lopes, 2018).

“(…) in the contemporary global context—characterized by the eclipse of the state-centered approach, demonization of government bureaucracy, and expansion of a market ideology—the public service has been transformed in terms of its scope, role, structure, and orientation in order to make it more supportive to political leaders and private investors. Behind the current rhetoric of reinventing, reengineering, or redesigning governance, the main agenda of most governments, international agencies, and experts has been to restructure the public sector in favor of local and foreign business interests favored by a new generation of market-biased politicians.”

Haque, 2004: 1

A crítica mais recorrente ao modelo da NGP é a sua submissão aos valores e interesses do mercado, como expressa Shamsul Haque no texto acima citado, mas também o seu uso pela

¹⁵ Os exemplos de países que adotaram políticas reformistas para adoção da NGP citados por Haque (2004) incluem Portugal - Grandes Opções de Plano em 1992 e Canadá - Public Service Reform Act, no mesmo ano.

agenda política para fins eleitorais através de apoio político ao Estado anti-burocrático.¹⁶ Haque (2004) analisa também outros fatores críticos que, entre variações nacionais e internacionais, estão nas **motivações para a defesa e adoção da NGP como um novo modelo de governação** na maior parte das nações capitalistas, designadamente: 1) os interesses políticos encobertos sob designações mais atraentes como reinvenção, inovação, facilitação, parceria, capacitação, satisfação do cliente ou construção de capacidade; 2) a demonização pelos políticos do setor público, da burocracia e dos funcionários públicos como bode expiatório para a crise de confiança política que ocorreu nos anos 90, desviando a atenção da crise de legitimidade para a crise económica e financeira e 3) a crise do Estado keynesiano que justifica a viragem do Estado para o mercado e a expansão do setor privado.

“Como defendem Osborne e Gebler, o governo deve ser uma empresa que promove a concorrência entre os serviços públicos; centrado em objetivos e resultados mais do que na obediência a regras, deve preocupar-se mais em obter recursos do que em gastá-los; deve transformar os cidadãos em consumidores, descentralizando o poder segundo mecanismos de mercado em vez de mecanismos burocráticos (duGay, 1996: 160). O modelo burocrático é considerado inadequado na era da informação, do mercado global, da economia baseada no conhecimento, e é, além disso, demasiado lento e impessoal no cumprimento dos seus objetivos.”

Boaventura de Sousa Santos, 2006: 349

As profundas modificações nas conceções do Estado e da administração pública que ocorreram neste período dão origem a duas correntes de reconceptualização do Estado (Santos, 2006). A primeira, que Santos (*ibidem*) designa por **Estado-empresário**, redireciona o seu foco do social para o económico e tem as suas fundações no enaltecimento da lógica empresarial como resposta às fragilidades do Estado e da administração pública. Como expressa o texto acima citado, a crítica à burocracia agudiza-se neste período, sendo considerada desadequada e não se lhe reconhecendo os objetivos políticos que estiveram na sua origem, como “a neutralização de poderes fácticos, a equidade, a probidade, e a previsibilidade das decisões e dos decisores, a acessibilidade e a independência dos serviços, etc., etc.” (Santos, 2006: p, 367). A segunda, designada pelo autor (*ibidem*) de **Estado-novíssimo-movimento-social**, redireciona a luta política para o controle democrático do Estado (pelo Estado), fazendo “emergir uma nova forma de organização política mais vasta que o Estado, de que o Estado é o articulador e que integra um conjunto híbrido de fluxos,

¹⁶ Crítica usada na retórica de Thatcher e Reagan nas respetivas campanhas aos governos do Reino Unido e dos EUA. A crítica foi transformada num argumento político forte através da comunicação social privada globalizada publicitando o falhanço do setor público e o sucesso das forças de mercado (Haque, 2004).

redes e organizações em que se combinam e interpenetram elementos estatais e não estatais, nacionais, locais e globais” (ibidem: 364). Estas duas correntes influenciam e orientam as atuais funções do Estado que ora produz bens e presta serviços, intervindo diretamente na economia, ora regula a atividade de outros agentes económicos dos sectores privado, social e público empresarial (Marques, 2012). O debate sobre a **regulação pública** cruza a sua função de estabilização dos mercados e proteção do interesse coletivo com a necessidade de, para tanto, redefinir objetivos, formatos e atores (*ibidem*).

A par do **crescimento do Estado neoliberal e da NGP como modelo dominante** de gestão da administração pública, decorre no contexto europeu (Fernandes, 2014): 1) a diluição da distinção entre esquerda e direita e consequente fragilização dos partidos políticos cujas ideologias foram progressivamente tornando-se indistinguíveis e distanciadas das camadas populares; 2) o retrocesso quer na dinâmica da sociedade civil, quer na dinâmica das instituições representativas. As instituições representativas tendem a encolher face ao crescimento das instituições públicas, atuando como instituições guardiãs (*ibidem*), como a União Europeia ou o Banco Mundial. Fomentada pelo processo de europeização, cresceu a legitimidade da decisão assente no trabalho de **especialistas, peritos, tecnocratas e consultores das políticas públicas** em detrimento da participação da sociedade civil, com base em **argumentos de imparcialidade e tecnicidade** que protegem das pressões e interesses populares. Os processos de decisão são, portanto, permeados por uma **tendência de argumentação tecnocrática e despolitizada e crescentemente fechada ao escrutínio popular**.

Sociedade civil

O fechamento dos processos de decisão pelas instituições públicas é acompanhado por uma **reconceptualização da sociedade civil**. Esta reconceptualização inicia-se na modernidade e vai-se também movendo entre modelos liberais, caracterizados por compromissos em torno de interesses individuais e modelos republicanos, em que predominam relações solidárias que valorizam a participação (Habermas, 1984). A liberdade e os direitos encontram-se no centro da fundamentação destes modelos (Ramos, 2011): nos **modelos liberais**, os direitos individuais orientam (e instrumentalizam) a cidadania para a sua defesa e a ausência de impedimentos externos à liberdade individual; e nos **modelos republicanos** é o bem comum que está além do cidadão mero portador de direitos e que orienta para a cidadania

participativa. Para Santos (2020) a concepção liberal convida à **passividade** na medida em que o cidadão está legalmente protegido para tratar da sua vida e em que a participação, se for excessiva, é percebida como perturbadora, enquanto que a concepção republicana convida à **participação na vida política e na esfera pública**.

Sobre esta camada de conceitualização da sociedade civil, existe uma outra camada que influencia o quadro de interações que se estabelece na sociedade civil. Boaventura de Sousa Santos (2006) usa o contraste entre culturas ocidentais com culturas árabes e hindus para ilustrar os seus contornos. Se nas culturas árabes e hindus encontramos sociedades hierarquicamente organizadas sem espaço para o reconhecimento da dimensão individual do sofrimento humano, nas ocidentais encontramos dicotomias inflexíveis entre indivíduo e sociedade, tornando-as campos férteis para o individualismo possessivo, a anomia e a alienação. Resulta em que, remata o autor, a incompletude dos direitos individuais ocidentais torna **impossível “fundar os laços e as solidariedades coletivas** sem as quais nenhuma sociedade pode sobreviver e muito menos prosperar” (*ibidem*: 450). A dificuldade em reconhecer direitos coletivos (étnicos, de género ou outras especificidades) é o reflexo de “uma dificuldade muito mais ampla: a dificuldade em definir a comunidade enquanto **arena de solidariedades concretas**, campo político dominado por uma obrigação política horizontal” (*ibidem*: 450). A concepção liberal, reduzindo a complexidade da constituição da sociedade à dicotomia Estado/sociedade civil, **elimina a ideia de comunidade**.

O conjunto de associações voluntárias existentes a dada altura num regime político pode definir-se como sociedade civil. Os tipos de organização da sociedade civil são variados e heterogéneos. Mas incluem organizações como movimentos e grupos políticos, sindicatos, organizações não-governamentais, comissões de moradores, organizações de defesa dos direitos humanos, associações recreativas, associações mercantis e comerciais, de produtores, de patrões, ordens profissionais, câmaras de comércio, clubes sociais de elites ou movimentos de cidadãos.

Fernandes, 2014: 23

As transformações mais recentes no modo de funcionamento da sociedade civil tiveram origem nas transformações sociopolíticas iniciadas nas décadas de 1970 e 1980 (já referidas na secção anterior). A definição de sociedade civil de Tiago Fernandes acima transcrita traduz uma **amplitude de formatos, interesses e atores** que se associam para participar voluntariamente em atividades relativas a interesses coletivos e à sua defesa no espaço público. Existe uma multiplicidade de critérios para classificar e analisar a sociedade civil e, em particular a partir da década de 80, o conceito é usado para definir **diferentes perspetivas**

teóricas e políticas (Feenstra, 2008). Das dimensões que compõem a complexidade da definição da sociedade civil, há três que são particularmente relevantes para a reflexão sobre a sua relação com a participação e a cidadania na governação: 1) a sua relação com os direitos políticos de exercício da cidadania; 2) a complexidade da sua composição e 3) as dinâmicas relacionais que estabelece com outras formas de organização social.

O primeiro aspeto diz respeito à sua relação com os **direitos políticos** de exercício da cidadania. A natureza eminentemente política da sociedade civil decorre do facto da sua origem estar ligada à participação voluntária de indivíduos que se associam para defender interesses comuns no espaço público, competindo por recursos e poder. Apesar de a **arte de associação constituir um marco distintivo da modernidade**, ela não está de facto acessível a todos os indivíduos, mas antes atrelada ao estatuto de cidadania. E apesar da áurea em volta da sociedade civil como o grande motor da revolução social que toma a **cidadania como uma “arma carregada de futuro”** (Cortina, 2007: 28), as dinâmicas sociopolíticas em que se move geram tanto cidadãos quanto não cidadãos.

Boaventura de Sousa Santos opta por olhá-la a partir da cidadania e dos direitos dos cidadãos, dividindo-a em sociedade civil íntima, estranha e incivil (Santos, 2012). À **sociedade civil íntima** pertencem os cidadãos que quase não precisam dos direitos porque se movem numa esfera privilegiada de proximidade ao Estado, onde podem até privatizar os seus interesses. À **sociedade civil estranha** pertencem os cidadãos com direitos e deveres, ainda que o direito seja frágil a proteger dos mais poderosos. Finalmente a **sociedade incivil** onde estão todos os que têm formalmente direitos mas não os podem exercer porque estão, na realidade, excluídos da ordenação sociopolítica e sujeitos ao fascismo social. As sociedades distinguem-se pelo tamanho de cada uma destas tipologias, sendo que no período de austeridade financeira que eclodiu na primeira década de 2000 aumentou a sociedade civil íntima, controlando e privatizando o Estado e a sociedade civil incivil, através da degradação crescente do contrato social. O direito de veto de alguns é mais forte do que o direito em si e determina as condições de trabalho de muitos. Na corrente neoliberal que perpassa muitas sociedades, a estabilidade dos mercados sobrepõe-se à estabilidade dos cidadãos e justifica a degradação do Estado, fortalecendo a sociedade civil íntima a favor da retração e enfraquecimento das sociedades civil estranha e incivil. Santos designa este **regime de relações de poder extremamente desiguais, apesar de politicamente democráticas**, concedendo à parte mais forte o poder de veto sobre a vida e o modo de vida da parte mais fraca como fascismo social.

O segundo aspeto que apoia a compreensão do papel da sociedade civil é a sua composição. A sociedade civil inclui um **amplo espectro de formações** e a teorização sobre elas convida a agrupá-las e reagrupá-las consoante os objetivos de pesquisa em causa, como seja a partir da participação cidadã e dos movimentos sociais contemporâneos (Gohn, 2003), dos tipos de organização baseados em associação voluntária (Fernandes, 2014); dos direitos de cidadania (Santos, 2012), da perspectiva da defesa de interesses (Hendriks, 2019), Ferreira, 2008, entre outros (Feenstra, 2008; Miszlivetz, 2008; Keane, 2008). Destes esforços e avanços hermenêuticos destaco em seguida algumas abordagens que ajudam a ilustrar a **composição variável** que a sociedade civil toma consoante a perspectiva de análise que se adota.

Ferenc Miszlivetz (2008), examinando os efeitos da queda do Muro de Berlim nas transformações da sociedade civil, destaca como ator chave da sociedade civil o **indivíduo que possui direitos e responsabilidades** e que está disponível para aceitar as **regras de cooperação abdicando de uma parte da sua soberania**. Paul Dekker (2008) considera que a construção híbrida da sociedade se opera em várias esferas da sociedade, além das associações voluntárias, como as **iniciativas cidadãs, a responsabilidade social corporativa, o consumo ativo ou os grupos informais**. John Keane (2008), numa conceção que se opõe a versões puristas da sociedade civil, considera o **mercado e os seus agentes** como parte fundamental da sociedade civil, em vez de algo externo, **a par do poder administrativo**. Se a abordagem à sociedade civil no século XIX colocava as forças e relações de produção como o motor da sociedade civil, as versões mais puristas que se lhe seguiram tentam separar mercados e sociedade civil. No entanto, defende o autor (Keane, 2008), **mercados e sociedade civil não são mutuamente excludentes** e as relações entre si não estão desligadas das relações sociais e políticas.

A sociedade civil é também considerada diferente dos **grupos de defesa de interesses**, apesar de incluírem organizações da sociedade civil (Hendriks, 2019). O trabalho recente de Carolyn M. Hendriks (*ibidem*) analisa o papel destes grupos e a sua influência nos processos de democratização. Segundo a autora, caracterizam-se por uma forma de atuação ativa, isto é, são **atores ativos na defesa de interesses** específicos. Podem organizar-se sob a forma de organizações da sociedade civil, associações empresariais ou profissionais, sindicatos, organizações religiosas, think tanks e movimentos sociais mais amplos. Os seus modos de atuação podem ser públicos (ações de sensibilização e informação, marketing, campanhas publicitárias, protestos e boicotes) ou privados (exercício de influência e pressão sob

decisores ou lobbying, trabalho em rede, aconselhamento, reclamações, etc.). Desempenham **importantes papéis no processo de democratização**, usando os seus conhecimentos, redes e experiência para (*ibidem*): 1) seguir objetivos políticos na realização de **serviços em áreas de políticas públicas** como serviço social, habitação social e serviços de emprego; 2) **insuflar processos de democratização** de grande escala através de mobilização, sensibilização e organização de cidadãos; 3) constituir **instituições de representação e participação** numa época de declínio da participação partidária. Este declínio parece ser acompanhado numa mudança de direção dos esforços políticos dos cidadãos para políticas específicas, enriquecendo a vida associativa e o papel democrático da atuação dos grupos de interesse.

O conjunto de organizações do **terceiro setor** são também uma importante parte da composição da sociedade civil (Ferreira, 2004). Surgiu no século XIX com base em motivações de reação às dinâmicas do capitalismo (Santos, 2006). Combinam tradições históricas, sociais, políticas e culturais que exprimem diferentes especificidades e dando origem a composições próximas, mesmo que distintas, como **setor voluntário, economia social, setor não lucrativo ou organizações não governamentais** (Lopes, 2018). Procurando formas alternativas de produção, **partilham uma atitude cívica específica, reforma ou projeto** (Ferreira, 2004) e articulam um conjunto de vetores normativos, como ajuda mútua, cooperação ou solidariedade (Santos, 2006). Nos diversos papéis que assumem na negociação com o Estado, designadamente de **monitoras, militantes, inovadoras e fornecedoras** de serviços, as organizações do terceiro setor ocupam um lugar fundamental nos processos políticos e na construção das políticas públicas (Ferreira, 2004).

Ao mesmo tempo que as medidas de flexibilização e o desinvestimento em algumas áreas da proteção social podem acentuar a pressão sobre as organizações da sociedade civil, levando-as a procurar soluções sistêmicas para as questões com que se confrontam – como é o caso das campanhas globais contra a pobreza, o desenvolvimento de iniciativas que procuram gerar inserção e meios de vida pelo trabalho e emprego –, a reorientação das políticas, a mercantilização de alguns serviços sociais e a transferência de responsabilidades do Estado para as organizações do terceiro setor leva também à necessidade de coresponsabilizar um leque mais amplo de atores, tornando visíveis as ligações entre o econômico, o social e o político.

Ferreira, 2008: 33

A ideia de **autonomia associativa** entre atores parece ser a característica comum às várias concetualizações descritas nestes últimos parágrafos. A forma como se associam é terceiro

aspecto a partir do qual analiso a sociedade civil, com base nas **dinâmicas relacionais que se estabelecem na sociedade civil**. Mais importante do que uma definição de sociedade civil, é talvez mais importante identificar as ligações económicas, sociais e políticas entre o espectro variável de atores, a que se refere Sílvia Ferreira no texto acima citado. Neste contexto, destaca-se a dimensão de redes sociais. Podendo referir-se a vários domínios, como território, empresas, Estado, mercado ou sociedade civil, **as redes são estruturas da sociedade contemporânea** globalizada e informatizada (Gohn, 2003) que assentam em **relações de sociabilidade** e no acesso a recursos (Portugal, 2012). Condensando forças políticas e socioculturais, **dão origem a diferentes tipos**, incluindo (Gohn, 2003): 1) as redes de sociabilidade que se encontram no quotidiano das vivências pessoais e familiares; 2) as redes locais que estão na base do associativismo local ao nível do bairro ou da comunidade; 3) as redes virtuais que dão corpo muitas vezes a movimentos antiglobalização ligados a redes temáticas específicas (são exemplos de temas género, mulheres ou ambiente); 4) as redes socioculturais ligadas a tradições étnicas religiosas ou outras; 5) as redes de governança que dão corpo a experiências de governação mais partilhada na gestão pública, como fóruns públicos ou orçamentos participativos; 6) as redes de entidades governamentais e/ou não governamentais.

Outra dimensão importante nas dinâmicas relacionais são as que se estabelecem entre sociedade civil e outras formas de organização social. Sílvia Ferreira (2008) explora a definição de sociedade civil a partir da perspectiva dos modos “como **economia, Estado, comunidade e sociedade se definem relacionamente**” (*ibidem*: 29), contextualizando a sua constituição no percurso histórico da “relação entre os processos de desenvolvimento do capitalismo e as iniciativas de organizações e movimentos sociais que designamos de sociedade civil” (*ibidem*: 37). A autora foca a necessidade de ultrapassar as **barreiras analíticas** impostas pela separação entre economia, Estado, comunidade e sociedade, ou económico social e político, a que se refere no texto acima transcrito. Esta separação foi sendo construída no decurso da crise do Estado-Providência durante a modernidade e a sugestão não é no sentido de as fazer desaparecer, mas no sentido de concentrar a atenção analítica nas dinâmicas e relações que se estabelecem entre esses domínios. É no modo como essas dinâmicas e relações são governadas que se materializa a **passagem de governo para governação** (Ferreira, 2008).

1.3 Concetualização da governação

Na literatura portuguesa podem identificar-se pelo menos três traduções do conceito de *governance*: governação, governança e governância (Jalali & Silva, 2009). *Gouvernance*, do francês antigo (século XV), ou *governance*, do inglês (século XVII), são termos que estão relacionados com o **exercício de poder e a atividade de governo ou dar direção** coletiva aos mercados, às sociedades e à política (Milani, 2020). Após a II Guerra Mundial o termo foi usado para designar a **procura de consenso em torno da organização do Estado, das sociedades e das políticas públicas**. No entanto, só a partir de finais da década de 90, começa a surgir literatura especificamente dedicada às questões da governação (Pierre & Peters, 2005). Embora o conceito seja amplamente utilizado no trabalho de diferentes autores, a governação assume diferentes designações ou ramificações para expressar diferentes modos de governação em várias atividades sociais públicas, privadas ou do terceiro setor (Ferreira, 2009).

Isabel Guerra (2006) utiliza o conceito de **governança** para expressar as novas formas através das quais a sociedade é governada e que decorrem do reconhecimento da ineficácia das formas tradicionais de gerir a coisa pública, bem como da incapacidade pública de suportar os custos crescentes de bens e serviços públicos, dando lugar a **formas que apelam à participação, cooperação e interação entre parceiros** por forma a responder à necessidade económica de rentabilidade dos recursos e à necessidade política de garantir a legitimidade das decisões. Ainda que assentes em diversos territórios e contextos socioeconómicos, os sistemas de **governação** comportam **três dimensões fundamentais** (Guerra, 2006): 1) o alargamento do campo dos atores, das formas de organização e das arenas de decisão; 2) o alargamento do campo das relações e problemáticas da gestão da coisa pública; e 3) a alteração do papel dos atores públicos e do nível institucional formal e o alargamento a novas formas de envolvimento informal.

Ascher (2006) define a **governância** como um sistema de dispositivos e de modos de ação associados às instituições representantes da sociedade civil para elaborar e realizar as políticas e as decisões públicas que implica novos procedimentos deliberativos e consultivos que fortaleçam a democracia representativa. Para Daniel Francisco (2007a), a ideia de *governância* surge nos anos 80 dando corpo a modos de **organização em rede que canalizam esforços para modos de atuação mais horizontais, procurando consensos e cooperação**, sobretudo entre o público e o privado. A ideia de governância pretende substituir práticas hierárquicas de governo e o monopólio dos atores governamentais nos

processos de decisão pública. Nesta lógica, o jogo de atores públicos, privados e associativos, com lógicas, interesses e poderes muito diversos, envolve e condiciona a atuação do Estado (*ibidem*).

Governância, governança e governação são designações utilizadas na literatura expressando formas de ação e atuação dos governos que incorporam **preocupações com a integração e interação com todos os sectores da sociedade, públicos, privados e associativos**. Correspondem a novas formas de governar que incluem a **participação pública na gestão do interesse público**. O conceito de governance é amplamente utilizado nestas três traduções, remetendo para várias utilizações muitas vezes com significados diferentes ou até mesmo alternativos ou contraditórios. Têm geralmente uma base comum de referência a processos de governação (aqui no sentido de ações de governo) mais complexos, com estruturas e práticas próprias e com prevalência de redes compostas por agentes públicos e privados (Ferreira, 2011). Atualmente, uma parte significativa do debate centra-se **no papel das instituições políticas no governo e no papel do Estado** que se vem reduzindo, mesmo que se mantendo dominante relativamente ao controle de recursos críticos (Peters & Pierre, 2018).

Conceptualização da governação: dos serviços públicos às inovações democráticas

As dinâmicas e relações que se estabelecem no decurso da ação de governar dão corpo à governação. A complexidade dos processos de governo em ação quando perspetivados sob **diferentes ângulos, como por exemplo tipos de atores, agendas, interesses, motivações, recursos, temas, níveis de decisão ou tipologia de políticas**, sugere a adoção, no âmbito da tese, da expressão governação, preterindo outras como governança e governância. Estas últimas comportam um compromisso explícito com modos de governação generalizadamente participados, em rede ou colaborativos. Estando em causa a observação do **quanto, quando, por quem, para quem, com que recursos e como**, opto pela expressão governação para designar de forma mais ampla os modos de ação do governo. Opto então por referir-me à governação como as **formas, modos e modelos de governo colocados em ação na conceção, planeamento, implementação, operacionalização e monitorização de políticas públicas**.

Analiso o conceito a partir de três abordagens fundamentais, complementares e de grande utilidade para a composição da tese: 1) a **abordagem da teoria de sistemas** proposta por Sílvia Ferreira (2008, 2009, 2011); 2) a **abordagem organizacional** a partir da perspetiva

do papel da administração pública (AP) na governação, particularmente estudadas por Jon Pierre e Guy Peters (2018); 3) a **abordagem institucional**, a partir dos arranjos institucionais entre administração pública, cidadãos e terceiro sector, desenvolvida por Victor Pestoff (2012b); 4) a **abordagem da teoria democrática**, da perspectiva da adaptação da governação e da organização das políticas públicas na era democrática, como desenvolvido por Leonardo Avritzer (2020).

A pesquisa de Sílvia Ferreira (2011) problematiza o conceito a partir das teorias de sistemas, observando que **as dinâmicas de governação dependem de falhanços** que funcionam como irritações às quais os sistemas reagem e que funcionam como objetos de direção. Os falhanços estão sempre relacionados com as expectativas sobre um dado projeto governante e os critérios de sucesso ou falha podem ser os do próprio sistema governante e os de outros sistemas. Aos sistemas políticos cabe o papel, nas sociedades modernas, de **dar direção à resolução de problemas**, pois são dotados das normas e valores que capacitam para a ação. Relativamente a outros sistemas sociais, os sistemas políticos parecem ser mais importantes na medida em que se constituem como **uma autoridade capaz de integrar a sociedade** (Ferreira, 2011). Esta perspectiva não está livre de paradoxos, como o de existir um destinatário para as demandas de resolução de problemas sociais, ainda que baseado no estatuto fictício de um sujeito capaz de ação (devido ao monopólio que detém da força física, dos poderes de tributação e do poder hierárquico de forçar decisões de vinculação coletiva) e na expectativa de que este pode resolver todos os problemas sociais (Ferreira, 2011: 65).

A origem do conceito de governação é encontrada na ideia de orientação (steering), no sentido de pilotar um navio. Para muitos autores, a “orientação” é feita pelo Estado, pelo estadista ou por outros atores relevantes, daí significando também um tipo de ação estatal. Mas também é usada para descrever a governação das empresas, a governação das unidades, a governação das profissões, etc. Numa perspectiva mais restrita, no que se refere a muita literatura, a governação representa um modo específico de coordenação de atividades complexas e interdependentes, envolvendo redes de atores estatais e não estatais. (...) Em todos os casos a atenção é dirigida para a coordenação de um leque vasto de interessados e/ou redes.

Ferreira, 2009: 213

Sílvia Ferreira (2009), no texto acima citado, refere-se à governação como um **conjunto de ações e atividades desencadeadas e desenvolvidas em redes de atores** com o objetivo de dar direção à sua atuação através da **coordenação dessas ações** e atividades. A governação, ao contrário do governo, **observa as interações entre o Estado e a sociedade**, assim como

a medida em que projetos coletivos podem ser viáveis através da mobilização de recursos entre os setores público e privado. A atuação conjunta significa que, como assinala Jon Pierre (2011), politicamente, **os serviços públicos não são exclusivos do setor público, mesmo que** sejam responsáveis pela coordenação da sua produção entre diferentes níveis institucionais, atores privados, organizações não governamentais e outros atores.

Assinala-se neste contexto que o papel de coordenação atribuído ao setor público decorre da autoridade que lhe é inerente por fazer parte dos sistemas políticos.¹⁷ O **conceito de governação** assinala então uma mudança na coordenação que passa de uma centralidade nas formas hierárquicas ou do mercado para **coordenação da atuação de redes, comunidades ou associações** (Ferreira, 2012). Nesta formulação, o Estado assume então os **papéis de parceiro**, enquanto “corresponsável e co-interessado na identificação e resolução de problemas sociais, promotor do desenvolvimento local, co-responsável pela produção da qualidade de vida local, etc.”, mas também de **organizador destas mesmas parcerias** “desenhando os seus quadros normativos, providenciando os recursos organizativos que permitem aos atores envolver-se na construção do interesse comum do lugar” (Ferreira, 2008: 34).

B. Guy Peters e Jon Pierre (2018) partilham do foco nos falhanços assinalados por Sílvia Ferreira (2010), designando-os por imperfeições, assim como da relevância dos sistemas políticos, mas dão **maior centralidade ao papel da administração pública**. Os autores argumentam que entre as imprecisões e até contradições que proliferam em torno do conceito, a perspetiva de rede sobre a governação é particularmente penalizadora do papel do Estado na governação que é muitas vezes posicionado como insignificante ou até irrelevante. No entanto, ainda que venha perdendo poder e exclusividade, **o Estado continua a ter um papel central no controlo de recursos críticos à governação** (Pierre and Peters, 2005). Os autores afirmam ainda que as formas mais eficazes de governação são as que combinam redes e um Estado forte e que embora seja claro o papel do Estado em dar direção à sociedade, essa direção é sempre balizada pela **complexidade da realidade, assim como pela racionalidade limitada e pela experimentação** (*ibidem*).

As imperfeições, assim que são percecionadas como tal, transformam-se em assuntos que precisam de ser cuidados e intervencionados e estão na origem do **processo contínuo de**

¹⁷ Os teóricos de sistemas dividem o sistema político das democracias liberais em público (votante e contribuinte), governo (responsável pela legislação, jurisdição e burocracia) e partidos políticos (Ferreira, 2011: p. 65).

elaboração e reformulação das políticas públicas. Essa percepção pode ter origem (Peters, 2016): a) na identificação desses assuntos pelos cidadãos; b) na identificação de áreas que precisam de intervenção pelos políticos eleitos; c) em ideias oriundas dos funcionários públicos decorrentes da sua longa experiência de intervenção e conhecimento sobre os territórios; d) de novas evidências científicas que requerem novas políticas públicas e regulamentos (por exemplo, regulação de utilização de compostos químicos de acordo com novas evidências sobre os seus impactos). **Essas imperfeições têm de entrar na agenda política para poderem percorrer o caminho de construção de uma política pública.**

Algumas noções oriundas dos estudos sobre administração pública (AP) são essenciais para enquadrar a construção e implementação de políticas públicas. Guy Peters (2016) retoma numa entrevista os aspetos centrais a considerar: 1) **políticas públicas e administração pública são dois campos complementares**, sendo a AP uma parte do processo político e, simultaneamente, o corpo administrativo que implementa as políticas no quadro das leis vigentes; 2) a AP participa no desenho das políticas, aportando **experiência e conhecimentos de longa data**, complementando muitas vezes a inexperiência e desconhecimento técnico e científico dos políticos que, também muitas vezes, se apoiam mais em influenciadores e grupos de pressão; 3) a implementação das políticas pela AP é feita frequentemente em parcerias, designadamente com outros atores dos **setores privado, terceiro setor ou voluntariado**; 3) os atores da AP têm a) conhecimentos científicos das áreas específicas em que atuam, b) um código de ética próprio e, não menos importante, c) um conjunto de habilidades que lhes permite operar em contextos organizacionais complexos; 4) entre estas habilidades, a arte de lidar com pessoas é fundamental, usando todos os **instrumentos de negociação** possíveis, desde informar, sensibilizar, persuadir até pedir, bajular e ameaçar, a dois níveis, a) ao nível de topo, com os decisores políticos, informando-os dos limites e possibilidades legais de atuação e da realidade territorial com base na sua experiência multidimensional de implementação de políticas públicas e b) ao nível de base com os cidadãos e organizações a quem têm de fazer cumprir a lei (enquanto polícias, professores, etc.); 5) a **atuação da AP está muito mais exposta** do que a do setor privado, tendo de prestar contas ao sistema político alargado e à comunicação social, num sistema de avaliação de performance que na maior parte das vezes é mais complexo do que, por exemplo, simplesmente medir o lucro.

“They [Ostrom and Ostrom, 1999] propose a new perspective on the study of public administration and argue that if the traditional principles of public administration are

inapplicable, then we must develop a new theory of public administration that is more appropriate for citizens living in democratic societies. They conclude that perhaps a system of public administration composed of a variety of multiorganizational arrangements that is highly dependent on mobilizing clientele support would come reasonably close to a public administration with a high level of performance in advancing the public welfare (1999, 48).

Pestoff, 2012b: 363

Os estudos sobre a gestão pública de serviços sociais trazem uma perspectiva complementar à participação dos cidadãos na governação a partir da oferta de serviços sociais pelo setor público e terceiro sector. Em colaboração com outros autores, Victor Pestoff (Pestoff, 2011, Pestoff, 2012a) analisa os **arranjos institucionais entre administração pública, cidadãos e terceiro sector**, dando corpo à coprodução, um conceito originalmente desenvolvido sob a liderança de Elinor Ostrom¹⁸ nos anos 70 para descrever e delimitar o envolvimento de cidadãos na produção de serviços públicos. O conceito de **co-produção** burilado por Pestoff nas suas observações sobre a qualidade de serviços de creche na Suécia nos anos 70 e em muitas áreas suburbanas nos anos 80, construiu-se a partir de vários exemplos de combinações de envolvimento individual, coletivo ou de ambos (designadamente cooperativas de pais e trabalhadores, serviços municipais e pequenas empresas lucrativas) na co-produção de serviços publicamente financiados em diferentes setores e países, incluindo a **participação individual e coletiva**, dos beneficiários ou de membros da sua família no fornecimento de serviços sociais pelo setor público ou pelo terceiro setor (Pestoff, 2009, 2012a, 2012b).

Sobre a co-governação, Pestoff encontra como característica comum no trabalho de vários autores sobre o tema¹⁹ a maior **centralidade atribuída ao papel da participação dos cidadãos**, à coprodução e ao fornecimento de serviços públicos pelo terceiro setor. Esta centralidade é acompanhada das mudanças nos serviços públicos (Bovaird and Löffler, 2012). Nos anos 80 eram vocacionados para desenvolver atividades *para* o público, assentes

¹⁸ Elinor Ostrom, laureada com prémio Nobel em Economia em 2009, concluiu nos estudos que liderou sobre governação urbana (num período em que as teorias desta recomendavam uma centralização massiva dos serviços públicos) que não só não se comprovavam os reclamadas benefícios de burocracias alargadas mas também que a produção de serviços, em contraste com a produção de bens, era difícil sem a participação ativa dos seus beneficiários. Esta relação entre os produtores “regulares” dos serviços e os seus beneficiários, interessados em beneficiar da transformação por esses serviços em pessoas mais saudáveis, educadas ou seguras, foi cunhada de co-produção (Pestoff, 2012a).

¹⁹ Pestoff (2012b) explora o conceito de Nova Governação Pública desenvolvendo o trabalho de: 1) Osborne (2006, 2010), que via a NGP como uma etapa transitória para a NGP; 2) Bovaird (2007) que defendia o conceito de governança pública a partir de uma reinterpretação da elaboração de políticas e prestação de serviços no domínio público; e 3) Denhardt e Decharde (2008) que defendia a promoção de novos serviços públicos para servir os cidadãos e não os orientar ou coordenar.

num interesse público tal como concebido por políticos, gestores e profissionais públicos. Ao longo do século XXI, vai crescendo, por um lado, a mudança para fornecimento de serviços públicos *pelo* público e, por outro lado, a percepção dos limites do Estado nessa missão. É neste contexto que a coprodução toma contornos mais definidos, com raízes filosóficas na expressão “To everyone according to their needs, from everyone according to their ability.” (*ibidem*: 35), reposicionando os cidadãos, para além de beneficiários, como participantes ativos na conceção de interesse público, mas também como produtores dos serviços públicos.

A partir da perspetiva da teoria democrática, Leonardo Avritzer (2020) analisa um conjunto de experiências que decorreram em várias partes do mundo como resposta às **limitações da burocracia política**. Desenvolvendo o conceito de governação informal, o autor delimita um campo de pesquisa que tem origens paralelas na América do Norte, América Latina e na Europa, mas com uma focagem comum na adaptação da governação e da organização das políticas públicas na era democrática, em particular no pós-Guerra Fria. Até então, as definições de Estado assentavam fundamentalmente nas noções Weberianas de coerção e monopólio administrativo (*ibidem*) aplicadas universalmente pelos Estados, ainda que organizadas de forma diferente, justificando as formas de governo organizadas de forma hierárquica. A organização hierárquica, verticalizada ou autoritária, assentava no pressuposto de que a burocracia é um elemento fundamental para obter informação e compor políticas públicas.

As falhas deste modelo hierarquizado e burocratizado, muito atreladas a um código de **atuação binário de proibição/permissão**, estão na origem da governação informal, reconhecendo as seguintes limitações (Avritzer, 2020): 1) incapacidade institucional de dirigir processos democráticos na construção de políticas públicas; 2) limitações da burocracia na recolha de informações ; 3) parcialidade da burocracia que impõe os seus próprios interesses no modelo hierarquizado de formulação das políticas públicas. Com o reconhecimento destas limitações, introduzem-se os seguintes aspetos que dão corpo ao que Avritzer (*ibidem*) designa como **governação informal**: 1) valorização dos cidadãos e dos seus contributos para o processo de governação e para a democracia; 2) envolvimento de múltiplos atores, legitimando a democratização da elaboração das políticas públicas; 3) introdução de formas de atuação mais horizontalizadas; 4) flexibilização das formas de fazer políticas públicas, incorporando atores sociais nos processos de tomada de decisão.

1.4 Governação municipal participativa

A **governação municipal** diz respeito ao conjunto de ações postas em marcha para governar ou dirigir as políticas públicas municipais, no exercício que lhe é legalmente atribuído de “promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, em articulação com as freguesias”.²⁰ Os atores municipais que compõem o poder municipal são, para além dos municípios, os eleitos locais que constituem os órgãos representantes, constituídos pela câmara municipal e a assembleia municipal, e os funcionários que compõem a administração local.²¹ A governação municipal concretiza-se na forma de tomada de decisão e de implementação das políticas para o desenvolvimento do território levadas a cabo pela Administração, pelos cidadãos e pelos agentes socioeconómicos (Castro *et al*, 2008). Neste quadro, cabe às instituições políticas, **estabelecer as prioridades e objetivos políticos** e, com a AP, conduzir a concretização desses objetivos em concertação com um conjunto alargado e variado de atores sociais oriundos de interesses organizados, sociedade civil, cidadãos e agentes socioeconómicos (Castro *et al*, 2008; Pierre, 2011).

A proximidade da governação municipal²²

O nível local tem-se afirmado como a escala privilegiada para a renovação da ação pública, enquadrada nos processos de descentralização que vão crescendo um pouco por todo o mundo e em particular pela Europa e América do Norte. Como resultado da maior proximidade entre tomadores de decisão, cidadãos e territórios, espera-se que o nível local tenha (Martins, 2012): 1) políticas públicas mais ajustadas às especificidades locais; 2) regulamentação pública de setores e atividades que melhor respondam às necessidades e desafios locais; e 3) implementação de mecanismos mais avançados de democracia participativa, incluindo a participação, discussão e controle de processos que afetam diretamente os cidadãos.

A problemática do papel e do estatuto dos cidadãos na governação municipal enquadra-se na discussão mais ampla sobre a **reformulação dos modelos políticos vigentes**. Como já

²⁰ O excerto é extraído do artigo 23º do Regime jurídico das autarquias locais, que aprova o estatuto das entidades intermunicipais, aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

²¹ Na organização da administração do Estado, a administração local é uma entidade autónoma (no quadro da administração pública) que prossegue os interesses próprios das pessoas dos territórios administrados pelas respetivas autarquias locais e “que definem autonomamente e com independência a sua orientação e atividade”. In <https://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=a5de6f93-bfb3-4bfc-87a2-4a7292719839&men=i>, consultado em 14 de novembro de 2020.

²² Na presente secção reproduz-se, em partes literais e outras adaptadas, parágrafos publicados em artigo da minha autoria (Ferreira, 2015), escrito no âmbito do doutoramento e que teve como objetivos a sua exposição a revisão por pares e o envolvimento do trabalho no debate científico.

havia discutido na primeira publicação sobre a pesquisa e as questões de partida em que assentam esta tese (Ferreira, 2014²³), a democracia moderna, embora com um sistema político e partidário funcional, produz ambientes favoráveis ao estrangulamento do exercício da cidadania, a diluição dos valores ideológicos e a perpetuação de redes de poder, através dos mecanismos de mobilização partidária, dos ciclos eleitorais (Lobo et al, 2009) e do **profissionalismo dos representantes políticos** (Garcês, 2009). Acresce que a atuação negociada entre Poder Central e Poder Local propicia a continuidade de **formas tradicionais de clientelismo**, a proliferação do papel dos notáveis, a personalização do poder, as fidelidades pessoais e o uso pessoal dos recursos (Ruivo, 2000), reforçando a diferenciação dos espaços “que promove ou consente as relações de inclusão/exclusão” (Fernandes, 2003: 14)

O debate em torno das **manifestações de poder** expressa-se de forma particular nos sistemas de governação urbana que se caracterizam por **relações extremamente complexas**, que envolvem instituições e atores, padrões de interdependência diversos e extensos e ainda na fragmentação e falta de consensos (Stoker, 1995). O poder da estrutura institucional, dentro dos municípios e entre municípios é muito fraco, por oposição ao poder carismático dos autarcas (Ruivo, 2000).

Na **cultura municipal, fechada e fortemente hierarquizada**, a governação local centra-se no **poder personalizado do Presidente da Câmara**, que assenta em “relações individualizadas na sua rede de informantes”, assim como na “concentração e autocentração do poder” (Francisco, 2007a: 15) e em “redes informais, pessoais e partidárias que lhes permite de forma mais expedita navegar por entre os vários níveis de democracia, de forma a obter os recursos que necessitam para os seus projetos locais” (Baptista, 2008: 142). Esta dinâmica tem como consequência “a distanciação das elites autárquicas face à estrutura social e aos chamados ‘parceiros sociais’” (Francisco, 2007a: 15). Neste cenário de acentuada **tradição de favoritismo e elitismo**, que cultiva o alargamento da sua rede de relações e, conseqüentemente, a sua perpetuação, os modelos de governação mais participados são de difícil implementação e a participação e democratização dos processos políticos são fortemente penalizados.

²³ O artigo citado foi publicado numa coletânea da Revista Cabo dos Trabalhos na sequência de comunicação apresentada no IV Colóquio Internacional de Doutorandos/as do CES Coimbra C: Dialogar com os Tempos e os Lugares do(s) Mundo(s) (Coimbra, 2013), sob o título "Práticas participativas na governação urbana: estudo comparado entre cidades portuguesas e canadianas".

Acresce que a estrutura representativa da democracia, assente na eleição com base em **listas partidárias fechadas** (cuja constituição é frequentemente envolta em polémicas de pagamento de quotas e de manipulação de estratos vulneráveis), promove mandatos incondicionados e cerceia, durante a sua vigência, a possibilidade de controlo dos eleitos, alimentando, por esta via, a perpetuação de mandatos pelos mesmos presidentes. A vida política da comunidade é amplamente **dominada pela vida partidária** que transfere para as autarquias “as preocupações e os afrontamentos partidários” (Fernandes, 1992: 32). O poder local exerce-se ainda de forma muito pouco transparente e permeável à vontade dos cidadãos, sendo difícil descortinar os interesses que representam. Apesar de próximo das populações, a desconfiança mina a relação dos cidadãos com os seus representantes. Os modernos modelos de governação materializam-se, muitas vezes, em estratégias e processos que mais não fazem do que **legitimar as decisões tomadas pelo poder**, substituindo-se muitas vezes a governação, por esta via, à democracia.

Do sentimento de eficácia política às inovações democráticas

“A principal função da participação na teoria da democracia participativa é, portanto, educativa; educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no seu aspecto psicológico quanto no de aquisição de prática, de habilidades e procedimentos democráticos. (...) A participação promove e desenvolve as próprias qualidades que lhe são necessárias, quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo.”

Carole Pateman, 1992: 60-61

A importância social da participação nos sistemas democráticos e governativos tomou um novo fôlego nos anos 70. Nessa fase, o valor intrínseco da participação estava substancialmente ligado ao efeito desenvolvimental e educacional, como defende Carole Pateman no excerto acima citado. A reformulação da democracia – enquanto método político ou “arranjo institucional para se chegar a decisões políticas – legislativas e administrativas” (Pateman, 1992: 12) é mais ampla do que as formas de governo, abrangendo também o desenvolvimento dos seres humanos como indivíduos (Dewey, 1937 *apud* Escobar e Stephen Elstub, 2019a). Carole Pateman (1992) incorpora na discussão sobre a democracia a importância de práticas participativas e deliberativas nas instituições públicas e privadas para **revigorar a confiança dos cidadãos na responsividade** das instituições às suas preferências. Pateman introduz como pilares de fundamentação da participação na democracia o **aumento do sentimento de competência ou eficácia política**, mas também a noção do efeito cumulativo de participar em várias áreas e o papel que aí jogam as

“estruturas de autoridade não-governamentais” para “alimentar e desenvolver as qualidades psicológicas (o sentimento de eficiência política)” (*ibidem*: 72). A autora sublinha ainda a relevância da participação na “diminuição da tendência para atitudes não-democráticas por parte do indivíduo” (*ibidem*: 139).

Residente, transeunte, usuário, político, técnico, empreendedor, planeador, investidor, empresário, comerciante: são muitos os papéis desempenhados pelos cidadãos que intervêm e tomam parte no planeamento, construção e reflexão sobre os destinos da cidade. Desde a perspectiva de que não há cidade sem cidadãos (Cortina, 2007), a participação é o ato político de exercer a cidadania e o direito à cidade, materializando-se em atos, mais ou menos politicamente intencionados de refletir, argumentar ou agir para tomar posição sobre um assunto que diz respeito à vida individual ou, usando de uma ética cordial (*ibidem*), à vida coletiva.

Participar enquanto ato de tomar parte da vida comunitária, é uma estratégia natural de sobrevivência e coexistência para muitas espécies. A separação artificial entre natureza e seres humanos (Santos, 2006) tende a enquadrar a participação como um comportamento exclusivamente humano, mas, na verdade, é um comportamento adotado por muitas espécies para melhorar o seu desempenho no dia a dia: “a cooperação é omnipresente na sociedade humana, e na natureza em geral” (Pennisi, 2005). A cooperação está presente no dia a dia da vida humana e em todas as interseções das dimensões familiares, organizacionais e coletivas da vida. Das diversas formas de participação social, política e cívica (Barreto, 2002), **a tese centra-se nas práticas, interações e iniciativas que têm como objetivo o ato de os cidadãos tomarem parte na governação municipal.**

No quadro de uma cultura municipal hierarquizada ainda muito permeada por lógicas de clientelismo, favoritismo e elitismo, a participação na governação posiciona-se como **meio para alcançar soluções** sociais mais ajustadas às necessidades e ambições locais. Mas a participação é fundamentalmente **valiosa por si só** enquanto processo para: 1) desenvolver as capacidades dos participantes se envolverem em iniciativas coletivas; 2) expandir uma cidadania ativa, abrindo possibilidades de empoderamento das pessoas, dentro de sua diversidade e 3) refletir e eventualmente negociar e deliberar entre diferentes opções, de acordo com diversos interesses, agendas e necessidades. O quanto os atos de participação contribuem realmente para as necessidades e ambições do bem-estar, influenciando os processos políticos e transformando as políticas urbanas, está no cerne da avaliação do significado e do sucesso do envolvimento dos cidadãos.

They are democratic innovations in the sense that they represent a departure from the traditional institutional architecture that we normally attribute to advanced industrial democracies. They take us beyond familiar institutionalized forms of citizen participation such as competitive elections and consultation mechanisms such as community meetings, opinion polling and focus group. Some innovations have a long heritage and have become established institutions in a small number of polities (...) All of them are representative of a growing and widespread interest in finding new ways of engaging citizens in the political decision-making process (...).

Smith, 2009: 1

Já na primeira década do século xxi, **o conceito de inovação democrática** surgiu como uma tentativa de identificar e modelar as práticas participativas especificamente desenhadas para ampliar e aprofundar a participação cidadã nos processos de tomada de decisão, como explica Graham Smith (2009) no excerto, acima transcrito, da obra que tornou o conceito numa referência. Oliver Escobar e Stephen Elstub iniciam o manual que editaram em conjunto sobre inovações democráticas (2019) com uma contextualização da participação nos sistemas democráticos, baseada em uma **diversificação dos métodos democráticos como contraponto às fragilidades da democracia**, incluindo o fosso entre os politicamente ricos e os politicamente pobres (Dalton, 2017), a crise das democracias, a desilusão crescente com as instituições democráticas ou o elitismo democrático (Dewey *apud* Escobar & Elstub, 2019a).

Para Smith (2009) a participação dos cidadãos enquadrada pelas inovações democráticas tem as seguintes particularidades: 1) envolvem diretamente cidadãos, independentemente do seu estatuto legal de cidadania, e que não representam grupos organizados da sociedade ou nenhuma autoridade baseada em conhecimento especializado ou pertença partidária; 2) enquadram **formas institucionalizadas de participação na tomada de decisão política** em níveis estratégicos e nas escalas local, regional ou nacional, providenciando aos cidadãos um papel formal na tomada de decisão política, legislativa ou constitucional; 3) estão além das formas de envolvimento institucionalizado tradicionais como são os exercícios de consulta pública ou as eleições; 4) não são a única forma legítima de atividade política que inclui uma gama de diferentes modos de envolvimento dos cidadãos desde as mais formais e institucionalizadas às mais informais, independentes ou confrontacionais, **sendo desenhadas, mesmo sendo formais, para acolher resistência e provocar empoderamento**, particularmente dos cidadãos que são/estão sistematicamente afastados dos processos políticos; 5) redesenha a atribuição tradicional do trabalho político dentro dos

sistemas representativos, atribuindo mais influência aos cidadãos no processo de tomada de decisão.

O estudo das inovações democráticas por vários autores identifica os seguintes critérios para a identificação, delimitação ou classificação dos processos participativos como democraticamente inovadores: 1) podem ter algum nível de estabilidade e continuidade ao longo do tempo (Smith, 2009) mas também podem ser processos inovadores que se desenvolvem dentro de instituições convencionais (Hendricks and Dzur, 2015); 2) são contextuais, ou seja, são inovações num certo contexto político, para uma determinada política ou nível de governação – só podem ser consideradas inovações democráticas por relação ao seu contexto e este é o seu pilar; 3) aprofundam o papel dos cidadãos (Smith, 2009) mas também reimaginam o papel que os cidadãos podem desempenhar nos processos de governação (Elstub & Escobar, 2019); 4) envolvem diretamente cidadãos e não apenas indivíduos que representam grupos organizados, tomando os cidadãos como sujeitos políticos e afastando-se da possibilidade de incluir associações tradicionais que reivindicam ser representativas mas que lutam elas mesmas para ser inclusivas; 5) criticam e ambicionam reformar a democracia representativa e emergem das teorias democráticas de democracia participativa e democracia deliberativa desenvolvidas nos últimos 50 anos.

O modelo de governação municipal participativa

“(...) if they are not held as antagonistic positions, then we can see how mutual engagement maybe productive: deliberation prior to direct decision-making creates a more legitimate democratic process where citizens are encouraged to reflect on their preferences before making political choices (Saward 2001).”

Smith, 2009: 11

O tema da participação é recorrente na teoria democrática contemporânea, sublinhando a importância do seu aprofundamento na tomada de decisão política e assim originando diferentes correntes. Smith (2009) percorre, através das lentes de diferentes autores, algumas delas: participativa, deliberativa, direta ou da diferença. Tentando ultrapassar as fronteiras impostas pelos desenhos institucionais que resultam da aplicação prática de princípios correspondentes aos diferentes modelos de democracia, Smith vê vantagens em **evitar antagonizar os modelos entre si para olhar as práticas que se complementam**, dando como exemplo a complementaridade entre democracia deliberativa e direta, como expressa na citação acima transcrita.

O autor opta então por focar-se em quatro bens democráticos para avaliar a qualidade das inovações democráticas: 1) **inclusão**, em termos de presença e voz; 2) **controle popular**, ou capacidade de influenciar diferentes aspetos no processo de tomada de decisão; 3) **juízo** considerado pelos cidadãos, combinando o nível de entendimento de detalhes técnicos com perspectivas doutros cidadãos; e 4) **transparência**, ou abertura do processo aos participantes e ao público de forma alargada.

A avaliação da qualidade do processo participativo assenta na **qualidade de democratização que consegue provocar**, menos em termos de número de pessoas envolvidas e mais em termos das **transformações que consegue encetar** e que beneficiam quer a qualidade dos processos democráticos de construção da sociedade, reduzindo a desigualdade de participação, quer a distribuição de recursos, reduzindo a desigualdade de acesso às condições de habitação, emprego, saúde, etc. Os teóricos da democracia também agregam os argumentos instrumentalistas para a participação dos cidadãos, incluindo (Smith, 2009): 1) a participação como a forma mais eficaz de combater o poder arbitrário; 2) a avaliação pelos próprios sobre os seus interesses; 3) a formulação de decisões melhor informadas; 4) maior legitimidade e confiabilidade das decisões políticas.

Para Isabel Guerra, o foco da análise das formas de participação está centrado no questionamento sobre a forma como é produzida a sociedade. O conhecimento desta forma é essencial para o planeamento urbano cuja problemática teórica “do ponto de vista sociológico, reside no aprofundamento de **novas formas de pensar e fazer a acção colectiva** que o concebem como jogo estratégico de actores” (Guerra, 2006: 9). O planeamento passa do paradigma de resolução de problemas para se focar nas formas de gestão e decisão, na perspectiva de que os problemas “são uma construção social permanente num contexto complexo, de grande incerteza, cuja orientação pertence a um colectivo de actores em interacção” (*ibidem*: 9).

David Booher (2008) refere uma nova concepção do planeamento espacial estratégico com base numa perspectiva relacional. Por oposição às práticas tradicionais de planeamento, em que se privilegia o conhecimento de peritos e em que a qualidade dos espaços e das conexões são lidas através das estruturas urbanas e das construções, particularmente através do uso do solo e das dotações em infraestruturas, o autor propõe um **novo modelo mental com ênfase nas complexas relações** que têm lugar em dois níveis: nas dinâmicas de interações das redes de cidadãos da região urbana e nas forças socioeconómicas que moldam e são moldadas por essas redes. Neste modelo, o planeamento também é influenciado pelas transformações

resultantes das redes de relações e interage com as redes relacionais, de um modo de tal forma complexo, que **as atividades de governação acabam por moldar e ser moldadas por estas redes**. No modelo tradicional há pouca utilidade para a implicação pública no planeamento, mas o novo modelo convoca por uma robusta implicação cívica.

Na história do planeamento de algumas cidades, que são agora conhecidas pela qualidade dos seus ambientes urbanos, como Vancouver no Canadá, Amesterdão na Holanda, Portland nos EUA e Kobe no Japão, podem encontrar-se os impactes dos efeitos transformativos dos movimentos sociais e ambientais que trouxeram para a política urbana uma nova geração de profissionais e líderes cívicos. Estes mudaram agendas e práticas e estão preparados para aprender com os cidadãos, para dar espaço às vozes e exigências dos cidadãos e para **fornecer suportes formais para “arenas” que os cidadãos conceberam** para si próprios (Healey, 2008).

As práticas de planeamento têm o potencial para moldar as qualidades físicas dos espaços, mas também o seu ambiente político. David Booher (2008) refere que os movimentos de envolvimento público de cidadãos nas políticas públicas nos EUA têm providenciado novas arenas para as “políticas de planeamento” e espaço institucional onde se gera “**inteligência social**” que não só transforma agendas e práticas operacionais, mas também desenvolve diferentes expectativas sobre a forma como as políticas devem ser conduzidas.

Estas mudanças de cultura política não são estáveis, mas, como já defendia Carole Pateman na década de 1970, a estabilidade não é uma qualidade imprescindível dos processos participativos: “(...) não há nenhum problema especial quanto à estabilidade de um sistema participativo; ele se auto-sustenta por meio do impacto educativo do processo participativo.” (Pateman, 1992: 61). E os **riscos associados à participação pública**, como a manipulação por parte de alguns grupos dominantes, exclusividade ou homogeneidade por grupos com a mesma opinião, tomadas de posição exacerbadas por efeito de polarização de grupos, grupos com menos competências para fazer reconhecer as suas diferenças, vêm dando origem a um **alargado conjunto de técnicas que permitem lidar com estas fragilidades dos processos** (Booher, 2008).

A discussão sobre a implicação dos cidadãos está intimamente relacionada com o debate sobre os modelos de democracia, os atuais e os desejáveis para o futuro e não poderá mesmo isolar-se a discussão sobre a participação pública do contexto político em que toma lugar (Healey, 2008). Um conceito de democracia onde os cidadãos assumem papéis ativos na

resolução dos problemas, implica um **afastamento da democracia de governação exclusivamente representativa** e, particularmente para os planeadores, implica um **afastamento do pensamento e atuações elitistas** apenas vinculados, no que diz respeito à vontade dos cidadãos, pela eleição dos governantes.

Como já havia revisto (Ferreira, 2015), para Jordi Borja (2010), a cidadania é uma questão de conquista da reapropriação do território pelos cidadãos. Perante um urbanismo voltado para consumidores externos, para atrair investidores cujos projetos fragmentam a cidade e a sociedade, perante os fenómenos de enobrecimento urbano, é necessária uma mobilização social e as consequentes respostas políticas para tornar possível a **reapropriação da cidade pelos cidadãos**. Trata-se dos direitos de cidadania que se materializam em direitos à cidade, ao lugar, a permanecer onde se elegeu viver, ao espaço público, a um ambiente que transmita segurança, à mobilidade, à centralidade, à identidade sociocultural específica, à participação deliberante e ao controlo social da gestão urbana (Borja, 2010).

Em síntese, a participação vem-se normalizando como valor e prática fundamentais de uma cidadania ativa e de uma eficácia governativa. Esta normalização influencia a afirmação crescente de um modelo horizontalizado e participativo da governação municipal, por oposição às limitações de práticas hierarquizadas, verticalizadas e burocratizadas da governação. No entanto, as práticas subjacentes ao ato de participar na governação municipal compõem um espectro alargado de possibilidades e de combinações possíveis entre atores envolvidos, papéis desempenhados, recursos e estratégias mobilizados, condicionamentos e limitações. No âmbito desta tese, a análise centra-se no **conjunto de práticas, iniciativas e interações que têm como objetivo a participação, ou seja, a integração dos cidadãos e a sociedade civil no ato de governar ou dar direção à política e gestão públicas municipais**. Interessa investigar as cidades que, pela frequência, intensidade e notoriedade desse conjunto de práticas, iniciativas e interações, compõem um **modelo de governação participativa**.

As particularidades das pequenas e médias cidades

Em Portugal, o “efeito-cidades” sobre a participação cívica é significativo, ou seja, o impacto da dimensão dos aglomerados urbanos sobre as práticas de cidadania, que se traduz nas práticas de mobilização cívica, de associativismo e na participação em partidos políticos e sindicatos, bem como em organizações voluntárias de solidariedade, **umentam de forma evidente com a dimensão dos aglomerados** (Silva *et al*, 2008). Este efeito decorre da

distância ao poder político, constituindo a proximidade espacial um facilitador do contacto entre cidadãos e instituições, e das oportunidades de interação e discussão política que são maiores em contexto urbano: a densidade populacional, o contacto mais frequente com o outro e o anonimato relativo da vida urbana permitem encontros ocasionais e inesperadas afinidades eletivas (*ibidem*).

Nesta perspectiva, a cidade média já não é (apenas ou essencialmente) um. Centro situado a meio da hierarquia urbana; é, sobretudo, uma cidade integrada (ou com possibilidades de integração) no circuito de relações que se estabelecem no seio dos sistemas urbanos nacional e internacional, um intermediário (efectivo ou potencial) entre territórios situados em dimensões distintas (as «cidades globais», de um lado, e os territórios marginais e esquecidos, do outro).

Ferrão, et al, 1994: 1128

Esta perspectiva de proximidade sugere um impacto ainda maior nas pequenas e médias cidades. Situadas entre as dominantes cidades metropolitanas, com os seus fluxos globais de capital, cultura e pessoas e a extensão dos espaços rurais, as cidades pequenas (e médias no caso português, se considerarmos o contexto europeu) confrontam-se com um problema de definição que não pode ser resolvido apenas através da sua dimensão populacional, ou do seu crescimento económico, sendo igualmente relevantes o seu alcance e a sua influência. Na organização urbana global, caracterizada pelas densas redes de interconexões e pela intensa competição interurbana, **o tamanho absoluto perde relevância face às características funcionais** (Bell e Jayne, 2006). Na ausência de teoria científica, os discursos sobre estas cidades, sugerem que “pequenas e médias” são características de um processo urbano em crescimento, em retrocesso ou de estagnação, não se percebendo qual o seu desígnio. Assim, mais do que o tamanho, para o atributo de “pequena” importa a forma como a cidade age, a sua auto-imagem, como se sente, a perceção do espaço, o estado de espírito, a atitude, a disposição e a aspiração ou desejo: “You are only as small as you think you are – or as other cities make you feel” (Bell e Jayne, 2006).

Apesar de **figurarem como problemáticas**, nos estudos sobre pequenas cidades do Norte global, como resultado das reestruturações económicas das últimas décadas, as pequenas cidades **são importantes nós das redes entre espaços de diferentes escalas e parecem mediar o rural e o urbano, assim como o global e o local** (Bell, Jayne, 2006). Independentemente do seu tamanho, as cidades médias podem ter um papel importante nas redes internacionais (Selada et al., 2011). As cidades deixam de usar os recursos numa lógica nacional e passam para uma lógica global, permitindo-lhes posicionar-se globalmente e

tornar-se resilientes. Os fatores determinantes para esta resiliência são o jogo interno das elites, bem como o jogo interno destas com o seu povo, **formando redes de cooperação e de coesão internas** que lhes permite constituírem-se, enquanto cidade, como ator coletivo territorial que se auto-organiza face à globalização. Assim, redes de atores, estratégias e interesses públicos podem assumir alguma coordenação, pese embora o cunho generalizado de descoordenação e policentrismo (Francisco, 2007b) e local e global podem ser complementares, em vez de antagónicos (Borja & Castells, 1997).

Robertson (2001) identifica sete diferenças fundamentais entre grandes e pequenas ou médias cidades, designadamente: 1) a sua escala mais humana, menos atarefada, mais “caminhável”; 2) não ter problemas de crime e congestão como nas grandes cidades; 3) não serem dominadas por presenças corporativas; 4) não terem projetos em larga escala ou emblemáticos; 5) não estarem divididas em áreas monofuncionais; 6) estarem próximas e ligadas aos bairros residenciais; 7) possuírem maior número de edifícios históricos intactos. Para o autor, estas diferenças produzem um conjunto de princípios de sucesso para a regeneração das pequenas cidades, **recomendando que estas cidades permaneçam pequenas**. A base para o desenvolvimento de sucesso dos centros das pequenas cidades está, numa escala adequada de ambição e de ritmo de mudança, em contínuas melhorias de organização, estética e economia.

A falta de conhecimento sobre as pequenas e médias cidades conduz à **homogeneização de retóricas urbanas** que se utilizam para todas as escalas urbanas, apesar de se basearem em análises sobre as grandes cidades. Como consequência, as políticas urbanas adotam discursos e políticas de grandes cidades. É o que acontece com as políticas culturais que, com base em imaginários metropolitanos, adotam conceitos como os de cidades criativas mesmo quando já se concluiu que as pequenas cidades não têm indústrias criativas com massa crítica suficiente para contribuir substancialmente para o desenvolvimento económico (Hristova, 2015).

Em comparação com cidades maiores, as pequenas e médias cidades podem revelar-se mais capazes de **resistir às forças da gentrificação puramente comercial** através da “promoção das múltiplas facetas da cidade, gerando um forte sentido de lugar e aproveitando a escala para promover o envolvimento da comunidade” (Garrett-Petts e Dubinsky, 2005: 2). Essas vantagens não são, no entanto, isentas de contradições, uma vez que as condições específicas das pequenas e médias cidades também estão ligadas a um **conservadorismo e**

tradicionalismo cultural que pode levar a uma autoimagem cristalizada e a modos de agir paroquialistas (Hristova, 2015).

Bas van Heur (2010) refere quatro aspetos, identificados na literatura emergente, sobre esta **falsa abstração que tem como consequência o reconhecimento errado das dinâmicas** sócio espaciais específicas das pequenas cidades: 1) não têm os benefícios de aglomeração das grandes cidades, como a concentração de trabalhadores instruídos ou de clusters múltiplos nem massa crítica dos consumidores locais; 2) têm dificuldade em integrar as redes económicas globais; 3) têm menos visibilidade e, finalmente, 4) têm uma autoimagem, estrutura de sentir e sentido de espaço diferentes, qualidades que tendem a ser subestimadas.

De facto, num contexto de complexas hierarquias urbanas, continua por desenvolver a teorização sobre pequenas e médias cidades, limitando a compreensão comparativa do papel da dimensão das cidades. Como já havia discutido nos primeiros debates sobre a problemática que enquadra esta tese (Ferreira, 2014²⁴), as pequenas e médias cidades apresentam particularidades e problemas específicos, aos quais os modelos teóricos e analíticos dominantes, construídos fundamentalmente por referência às grandes cidades, não são capazes de dar respostas cabais. Contudo, a investigação que vem sendo realizada internacionalmente neste domínio mostra que **as pequenas e médias cidades apresentam especificidades, especializações e identidades culturais que podem constituir-se como oportunidades de desenvolvimento** (Lorentzen e Heur, 2011; Bell e Jayne, 2006). Sugere também que elas são importantes nós das redes entre espaços de diferentes escalas, mediando entre o rural e o urbano e entre o global e o local (Bell e Jayne, 2006). O nível local tem sido a **escala privilegiada de renovação da ação pública**, enquadrada no processo de descentralização, em processos que se difundem pela Europa (ainda que um pouco incipientes em Portugal).

Apesar de pouco extensa, a literatura especializada sugere um quadro interrogativo em torno dos **contextos de proximidade**, que justifica um questionamento sobre se estes favorecem ou não maior transparência e imputação de responsabilidade às decisões públicas, maior prontidão na reação da classe dirigente aos problemas das pessoas e maior capacidade de promover uma democracia participada e aberta à sociedade civil (Francisco, 2007b).

²⁴ O artigo citado foi publicado numa coletânea da Revista Cabo dos Trabalhos na sequência de comunicação apresentada no IV Colóquio Internacional de Doutorandos/as do CES Coimbra C: Dialogar com os Tempos e os Lugares do(s) Mundo(s) (Coimbra, 2013), sob o título "Práticas participativas na governação urbana: estudo comparado entre cidades portuguesas e canadianas".

Capítulo 2 **Uma abordagem comparada entre Portugal e Canadá: problemática e desenho da pesquisa**

O enquadramento delineado nos capítulos anteriores, em torno da cidadania, da participação e da governação permitiu sistematizar o quadro teórico heurísticamente pertinente para a compreensão do objeto de estudo numa perspetiva sociológica. Desse enquadramento, resulta a consolidação das questões de partida que deram origem a esta tese, a partir de opções teóricas que informam e guiam as grandes escolhas do modelo analítico.

Neste capítulo dou conta da problemática e hipóteses desta tese e da estrutura de pesquisa usada para a explorar, designadamente a opção pelo modelo comparativo com base em estudo de casos e pela abordagem qualitativa às técnicas de recolha, tratamento e análise da informação.

2.1 Participação, cidadania e governação: uma matriz de problematização para uma abordagem comparada entre Portugal e Canadá

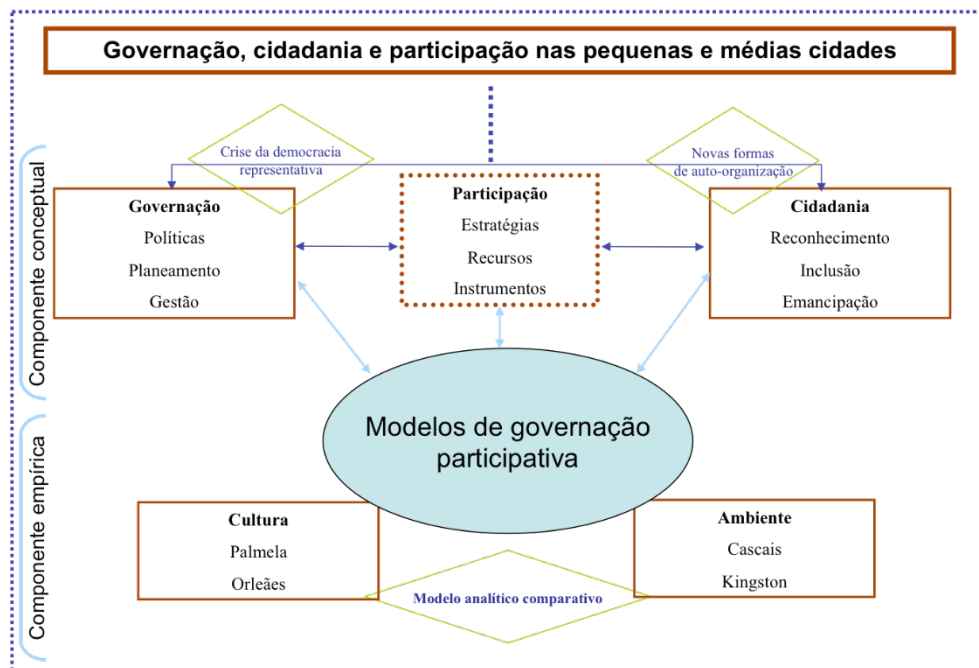
O acesso à participação dos cidadãos na condução dos destinos da cidade está hoje no centro dos debates em torno das políticas urbanas, não só como um meio para adequar soluções mais justas, mas também como um fim em si mesmo de ampliar a democraticidade dos modelos de tomada de decisão. A problemática da participação enquadra-se nas dinâmicas mais amplas de governação urbana, compostas pelos ciclos políticos e partidários, pela atuação negociada entre diferentes níveis de governação e dentro de cada nível de governação com os cidadãos, pela crise de confiança nos políticos e nas instituições democráticas e pelas persistentes desigualdades urbanas. **Os riscos de acesso desigual e de enviesamento dos processos de participação sugere um quadro interrogativo em torno dos desafios cívicos, institucionais e políticos que se colocam ao papel e estatuto do cidadão.**

Acresce ainda outro questionamento relevante, particularmente em Portugal, onde a pesquisa sobre estas questões não é abundante, nomeadamente a forma como a participação dos cidadãos vem sendo integrada nas práticas e modelos de governação, assim como nas políticas de desenvolvimento urbano. Com base nestas questões de partida, opto por uma abordagem comparativa entre pequenas e médias cidades portuguesas e canadianas. **Partindo de uma estratégia de confronto de experiências, a realidade canadiana, caracterizada por uma experiência mais ampla em termos de comunicação, consulta e mobilização públicas para as tomadas de decisão, irá permitir a produção de**

conhecimento relevante, tanto para a reflexão da experiência portuguesa, como para a (re)discussão da realidade canadense.

Através do estudo comparado entre duas cidades portuguesas e duas canadianas, e como já havia proposto (Ferreira, 2014²⁵), analisam-se os modelos de cidadania e práticas de participação no planeamento e decisão municipal, tendo em vista identificar os aspetos críticos do envolvimento ativo dos cidadãos na governação das pequenas e médias cidades, particularmente no desenvolvimento de projetos e políticas públicas em duas áreas de importância estratégica para o desenvolvimento urbano: o ambiente e a cultura (ver Figura 1). O objetivo mais amplo é **desenvolver a reflexão teórica e analítica em torno dos modelos de governação participada nas pequenas e médias cidades, à luz das tendências internacionais de reconfiguração da democracia.**

Figura 2. Modelo analítico: componentes conceptual e empírica.



A ineficácia das formas tradicionais de gerir a coisa pública e a incapacidade pública de suportar os custos crescentes de bens e serviços públicos são as críticas mais recorrentes com que se confronta a governação municipal (Guerra, 2006; Peters, & Pierre, 2018; Avritzer, 2020). A participação tem vindo a integrar as agendas políticas e administrativas como

²⁵ Idem.

resposta a essas críticas, apelando à participação e interação entre parceiros e à organização em rede, canalizando esforços para modos de atuação mais horizontais (Ferreira, 2012; Francisco, 2007a). Diferentes estratégias, recursos e instrumentos de participação vêm compondo, com distintas práticas e intensidades, diversas manifestações de governação participativa (Guerra, 2006; Pestoff, 2012a; Bovaird and Löffler, 2012; Escobar and Elstub, 2019a). Na sua diversidade, essas manifestações têm significados e implicações diferentes para a forma de exercer cidadania, nomeadamente para o reconhecimento, inclusão e emancipação dos cidadãos. As diferentes manifestações de participação reordenam a dimensão executiva da democracia, gerando diferentes equilíbrios entre representação e participação.

A pesquisa parte de uma série de interrogações fundamentais sobre modos de governação e participação nas políticas públicas²⁶:

- Em que práticas se materializa, na governação municipal, a retórica e normalização da participação nos discursos sobre democracia?
- Em que grau e sob que condições podem os instrumentos da governação democrática à escala local possibilitar maior justiça distributiva e soluções mais inclusivas dos vários interesses?
- Pode uma cidadania ativa e inclusiva, propiciadora de um forte envolvimento dos cidadãos nas tomadas de decisão, promover um desenvolvimento (mais) sustentável das pequenas e médias cidades?
- Os valores e práticas de cidadania são afetados por via da participação na governação? Expande a cidadania do individuo que participa ou a cultura de cidadania?

Face a este quadro interrogativo, parte-se da hipótese de que modelos de governação mais participados e inclusivos são determinantes para o reconhecimento equitativo dos cidadãos e dos seus direitos e, por esta via, para o desenvolvimento das cidades. Neste contexto, coloca-se a hipótese geral de que os processos de participação na tomada de decisão são fortemente condicionados quer pela forma como os instrumentos desenvolvidos pelo poder

²⁶ Uma versão preliminar destas questões foi apresentada no IV Colóquio Internacional de Doutorandos/as do CES Coimbra C: Dialogar com os Tempos e os Lugares do(s) Mundo(s) (Coimbra, 2013), sob o título "Práticas participativas na governação urbana: estudo comparado entre cidades portuguesas e canadianas" e posteriormente publicada (Ferreira, 2014).

público são desenhados e postos em prática, quer pelas capacidades, recursos e motivações dos cidadãos para a organização coletiva de interesses, quer finalmente para o quadro negocial e relacional que se estabelece entre ambos. Esta hipótese implica que, de ambos os lados, **os modos de envolvimento nos processos de partilha das decisões são mediados por interesses, racionalidades e capacidades específicas, que, dependendo da maneira como se combinam em cada situação específica, geram resultados que ora promovem efetivamente um maior grau de participação cidadã, ora reproduzem e reinventam distanciamentos entre decisores e cidadãos.**

Este quadro hipotético é analiticamente desenvolvido tendo em conta a importância fundamental do enquadramento sociopolítico dos contextos estudados, nomeadamente os respetivos graus de desigualdade no acesso ao exercício da cidadania, os níveis de condicionamento e inclusão/exclusão existentes e os níveis de vinculação dos acordos obtidos. Num plano mais específico, o projeto visa os seguintes objetivos:

1. Identificação das práticas de participação, nomeadamente nas fases de desenho, conceção e implementação de projetos, atendendo ao quadro sociológico de envolvimento dos cidadãos (categorias sociais incluídas e excluídas), fatores de mobilização e desmobilização dos cidadãos, fatores históricos e tipologia de interesses que concorrem para o exercício da cidadania;
2. Avaliação das condições de acesso à cidadania, que possibilitam ou condicionam o reconhecimento dos cidadãos como participantes ativos nos processos de decisão. Inclui o estudo das possibilidades e limitações formais e informais de participação na decisão.
3. Delimitação do quadro de poder vigente entre poder político/administração pública/sociedade civil/cidadãos, incluindo o estudo das motivações pessoais, políticas e partidárias, da influência da disciplina partidária, dos ciclos eleitorais e do profissionalismo político, e a análise da (des)confiança nas instituições públicas na dinâmica dos processos de decisão.
4. Estudo da relação entre as condições de acesso à cidadania, das práticas de participação, do quadro de poder vigente e dos resultados alcançados, nomeadamente dos benefícios pretendidos ou alcançados pelos cidadãos nos planos da distribuição de poder e recursos, da equidade e da justiça social.
5. Análise comparativa entre modelos e práticas de governação portuguesas e canadianas.

Abordagem qualitativa e comparativa

O conjunto de práticas, iniciativas e interações que têm como objetivo integrar os cidadãos e a sociedade civil no ato de governar ou dar direção à política e gestão públicas municipais é o objeto da tese. Para o estudar, procurei desenhar um modelo analítico assente numa pesquisa de natureza eminentemente intensiva e qualitativa, com base em estudo de casos.

A combinação de métodos dedutivos e indutivos foi tecendo o modelo analítico (Ritchie and Lewis, 2003). Numa fase inicial, a pesquisa sobre a componente teórica apoiou o processo de construção do estado da arte sobre as questões da participação na governação e sobre a complexidade do exercício da cidadania. O desenvolvimento desta componente permitiu consolidar a problemática da tese e as hipóteses a testar, guiando dedutivamente os grandes tópicos de pesquisa a serem usados na condução da componente empírica.

A conceção do modelo analítico guiou-se pelo objetivo mais amplo de mapear padrões e características comuns em várias cidades onde a participação é objeto de políticas e projetos específicos e integra as políticas e agendas da cultura e da sustentabilidade ambiental, beneficiando assim do valor do estudo comparativo de múltiplos casos, tal como proposto por Kathleen Eisenhardt (1989a).

A comparação entre as quatro cidades faz-se com recurso a uma matriz de análise composta por três conceitos essenciais: participação, cidadania e governação. Para cada um dos conceitos, identificaram-se as principais dimensões de análise e, para cada uma destas, categorias possíveis de resposta. O quadro seguinte sintetiza a matriz, descrevendo brevemente cada conceito e listando as dimensões e categorias para cada conceito.

Quadro 1. Matriz de análise: conceitos, dimensões e categorias.

Dimensões	Descrição	Categorias
Participação		
1. Formas de participação	Descreve as formas de participação na tomada de decisão na gestão pública, por iniciativa dos governos locais, de organizações locais ou por cidadãos ou grupos de cidadãos.	1.1 Formal 1.2 Informal 1.3 Ativa 1.4 Passiva 1.5 Parcial 1.6 Integral 1.7 Espontânea 1.8 Inerente a funções

Dimensões	Descrição	Categorias
2. Estratégias	Descreve as estratégias e técnicas referidas como meios de envolvimento e estímulo à participação (Partidário, 1999) ou estratégias e técnicas usadas para conseguir espaço de participação nas políticas públicas.	2.1 Persuasão
		2.2 Educação
		2.3 Retroação de informação
		2.4 Consulta
		2.5 Planeamento conjunto
		2.6 Perseverança
		2.7 Delegação de competências
3. Facilitação	Descreve a forma como a participação dos cidadãos é facilitada (Gregory, 2000)	3.1 Passiva
		3.2 Dialogante
		3.3 Mostrando o caminho
		3.4 Através de processos de animação
4. Liderança	A liderança de movimentos de defesa ou reivindicação em torno de projetos ou políticas públicas é uma das formas de participação na gestão pública.	4.1 Liderança de vontades coletivas
		4.2 Liderança de vontades individuais
		4.3 Liderança de vontades individuais transformadas em vontades coletivas
		4.4 Liderança de vontade coletiva transformada em vontades individuais
5. Recursos	Recursos utilizados para participar ou fazer participar.	5.1 Pessoais
		5.2 Profissionais
		5.3 Disponibilidade pessoal
		5.4 Redes Sociais
		5.5 Redes pessoais
		5.6 Apoio institucional
		5.7 Mobilização pessoal
		5.8 Mobilização de grupo
6. Instrumentos	Instrumentos disponíveis ou utilizados para participar na gestão pública.	6.1 Associativismo
		6.2 Mobilização cívica
		6.3 Comunicação social
		6.4 Orçamentos participativos
7. Condicionamentos	Descrição dos condicionamentos, obstáculos e fatores de resistência à participação.	7.1 Sociais, educativos e culturais
		7.3 Institucionais
		7.4 Estruturais
		7.5 Pessoais
		7.6 Operacionais
8. Objetivos	Objetivos propostos para os processos participativos.	8.1 Como um meio
		8.2 Como um fim
		8.3 Para envolvimento nos processos de desenvolvimento
		8.4 Para cumprir critérios de financiamento
		8.5 Para melhorar governação
9. Seguimento	Descreve os efeitos seguintes ou seguimento dado às iniciativas de participação na governação. Descreve também o reconhecimento das iniciativas de participação.	8.6 Para transformar a realidade
		9.1 Consequente
		9.2 Inconsequente
		9.3 Rastreável
		9.4 Não rastreável ou difuso
		9.5 Parciais
9.6 Reconhecimento		
10. Avaliação	Descreve a participação dos cidadãos na avaliação da participação (Gregory, 2000)	10.1 Existente
		10.2 Inexistente ou oculta
		10.3 Transferência de conhecimento
		10.5 Participada
		10.6 Consequente

Dimensões	Descrição	Categorias
Cidadania		
1. Valores	Classifica a cidadania de acordo com o posicionamento do cidadão face à vida pública e política (Santos, 2012; Noris, 2011; Taylor, 2014).	1.1 Liberal 1.2 Republicana 1.3 Abissal 1.4 Reflexiva 1.5 Da banalização 1.6 Crítica
2. Práticas	Formas de exercício da cidadania.	2.1 Interventivas 2.2 Inclusivas 2.3 Passivas 2.4 Comunitárias 2.5 Excludentes 2.6 Emancipadoras
3. Motivações	Descreve as motivações no exercício da cidadania.	3.1 Pessoais 3.2 Coletivas 3.3 Profissionais 3.4 Sociais 3.5 Comunitárias 3.6 Políticas 3.7 Múltiplas 3.8 Culturais 3.9 Promotoras da Inclusão 3.10 Combate à exclusão
4. Percepções	Descreve as percepções sobre o exercício da cidadania.	4.1 Vida comunitária e pública 4.2 Ativismo 4.3 Como um processo em curso 4.4 Condicionada 4.5 Contestação
5. Antecedentes	Descrição de aspetos da vida das pessoas que são antecedentes importantes para a forma como exercem e percebem a cidadania	5.1 Pessoais 5.2 Sociais e comunitários 5.3 Políticos
Governação		
1. Características	Descreve a presença de características de governação por referência às possibilidades de participação (Ferreira, 2013; Lobo et al, 2009; Ruivo, 2000; Francisco, 2007).	1.1 Transparência 1.2 Comprometimento 1.3 Cultura institucional 1.4 Controladora
2. Interesses	Identificação dos interesses descritos pelos entrevistados.	2.1 Manifestados por coletivos 2.2 Bem público tutelado e regulado pelo poder público 2.3 Retórica encobrindo interesses individuais
3. Gestão de interesses	Descreve a forma como os interesses são geridos na gestão pública.	3.1 Capacidade de colocar interesses na agenda política 3.2 Colocar interesses na agenda da comunidade 3.3 Colocar interesses na agenda dos parceiros 3.4 Colocar interesses na agenda da administração local 3.5 Gestão de interesses contraditórios/opostos 3.6 Compatibilizar interesses 3.7 Priorização de interesses 3.8 Articulação dos serviços para gestão de interesses

Dimensões	Descrição	Categorias
4. Interações	Descreve as interações e os modos de atuação e exercício de poder entre políticos, técnicos, cidadãos e organizações da sociedade civil.	4.1 Liderantes
		4.2 Negociadas
		4.3 Colaborativas
		4.4 Hierárquicas
		4.5 Reguladoras
		4.6 Divergentes/ conflituosas
		4.7 Reivindicativas
		4.8 Abuso de poder
		4.9 Resiliência
		4.10 Retórica e promessas políticas
		4.11 Honestidade e frontalidade
		4.12 Demissão/descomprometimento
5. Agendas	Descreve as agendas dos políticos, técnicos, cidadãos e organizações da sociedade civil, nomeadamente as prioridades apontadas ou expostas por cada um.	5.1 Interesse público
		5.2 Interesse de coletivo(s)
		5.3 Política
		5.4 Eleitoralista
		5.5 Legitimação técnica
		5.6 Convergência de agendas
		5.7 Competição entre agendas
		5.8 Tensão entre agendas
		5.9 Sobreposição de agendas
		5.10 Agenda coletiva encobrendo agenda pessoal
6. Estratégias e táticas	Descreve as estratégias e táticas usadas por políticos, técnicos, cidadãos e organizações da sociedade civil para colocarem os seus interesses nas agendas política e da comunidade.	6.1 Mobilização
		6.2 Persuasão/pressão
		6.3 Divulgação publicitária e mediática
		6.4 Campanha
		6.5 Assédio
		6.6 Relações de proximidade
		6.7 Sindicalização
		6.8 Consultoria
7. Relações	Descreve relações de proximidade, hierarquia ou indiferença entre os cidadãos e atores municipais, e entre atores municipais.	7.1 Proximidade entre técnicos e cidadãos
		7.2 Proximidade entre políticos e técnicos
		7.3 Proximidade entre políticos e cidadãos
		7.4 Hierarquia
		7.5 Indiferença
8. Gestão do poder	Descreve formas de gestão do poder entre os atores.	8.1 Poder carismático
		8.2 Poder do voto
		8.3 Poder político sobre poder técnico
		8.4 Poder dos técnicos
		8.5 Poder dos partidos
		8.6 Reconhecimento do poder
		8.7 Poder de decisão
		8.8 Quando partilhar poder dá mais poder
		8.9 Pressões sobre o poder
		8.10 Separação de poderes

A participação diz respeito, em governação, ao direito de participar na tomada de decisão sobre políticas públicas, em decisões de orientação estratégica e sobre projetos e medidas públicas ou de gestão dos serviços públicos. Este conceito é informado por Gregory, 2000;

Guerra, 2006; Rowe et Frewer, 2005; Smith, 2009; Silva, 2008. A problematização do conceito de participação exige a análise:

- das diferentes formas de participação na tomada de decisão (Gregory, 2000);
- das estratégias e técnicas usadas como meios de envolvimento e estímulo à participação (Partidário, 1999);
- da forma como a participação dos cidadãos é facilitada (Gregory, 2000);
- das formas de liderança de movimentos de defesa ou reivindicação em torno de projetos ou políticas públicas;
- dos recursos e instrumentos disponíveis;
- dos condicionamentos ao exercício da participação;
- dos objetivos a que se propõe e que serve (Gregory, 2000);
- dos seus efeitos e responsividade;
- da participação dos cidadãos na avaliação da participação (Gregory, 2000).

A cidadania moderna reconhece universalmente a todos os indivíduos, independentemente do sexo, religião, etnia, etc., o direito à integração e participação na comunidade. A problematização deste conceito requer a análise:

- dos valores políticos e sociais que classificam a cidadania de acordo com o posicionamento do cidadão face à vida pública e política (Santos, 2012; Norris, 2011; Taylor, 2014);
- das práticas (e percepções de práticas) do exercício da cidadania;
- e das motivações para o exercício da cidadania.

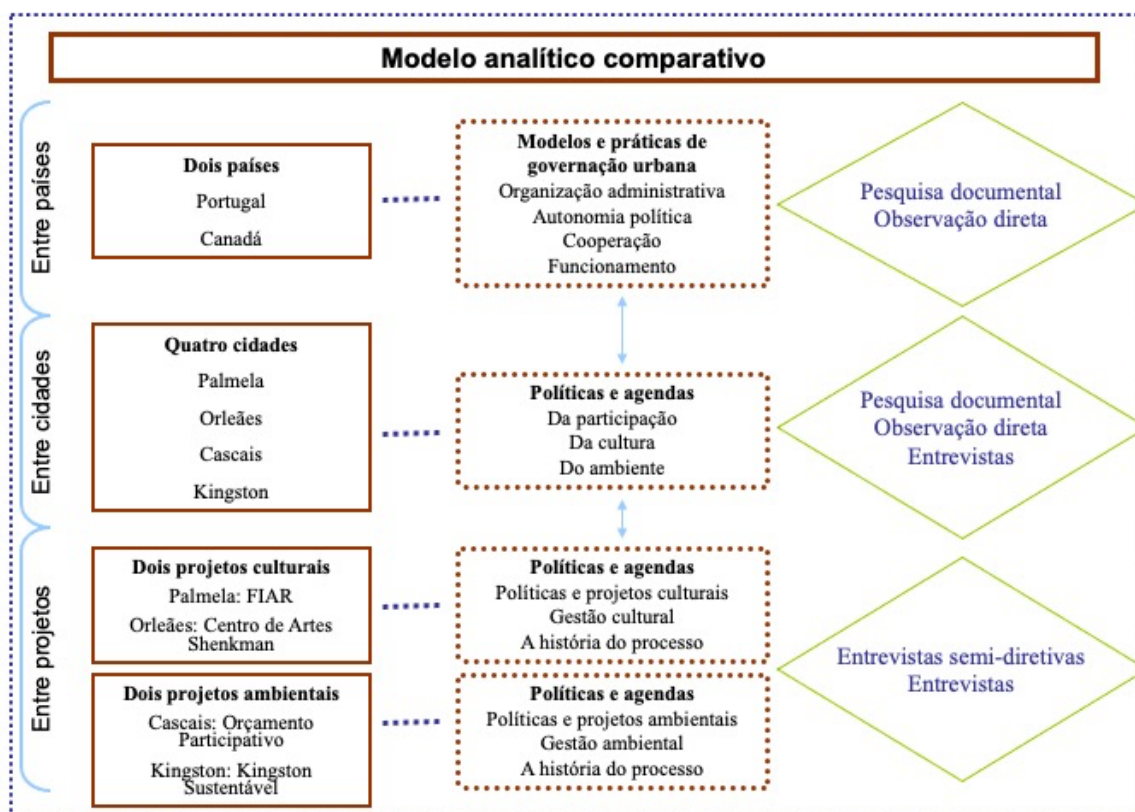
A governação urbana envolve o planeamento, regulação a gestão de várias dimensões urbanas, incluindo ambiental, social, cultural, educativa, urbanística e económica. Atualmente enfrenta um conjunto de dilemas em torno do grau e da qualidade de democracia que promove. Este conceito é informado por Ferreira, 2013; Lobo et al, 2009; Ruivo, 2000; Francisco, 2007 e a sua problematização é feita com base nas seguintes categorias:

- identificação de interesses em jogo;
- gestão de interesses na governação pública;
- interações e modos de atuação entre políticos, técnicos, cidadãos e organizações da sociedade civil;
- agendas dos políticos, técnicos, cidadãos e organizações da sociedade civil;
- e estratégias e táticas usadas por políticos, técnicos, cidadãos e organizações da sociedade civil para colocarem os seus interesses nas agendas política e da comunidade.

A abordagem comparativa foi-se desenvolvendo em três escalas, como ilustra a figura 3.

Na primeira procurei enquadrar os contextos nacionais em torno dos modelos e práticas de governação urbana, procurando compreender semelhanças e diferenças estruturais em torno dos dois países. As formas de atuação e funcionamento e diálogo entre políticos, técnicos e cidadãos no contexto da governação urbana são permeadas pelas estruturas de organização política e técnica mais ou menos fechadas, de cultura de governação mais ou menos participada ou hierarquizada e de percursos mais ou menos sinuosos dos processos de tomada de decisão. O estudo destas dinâmicas contou com pesquisa documental, designadamente do enquadramento legal, regulamentar e institucional da governação local nos dois países e com trabalho de campo em cada cidade para o reconhecimento das práticas em cada instituição de governação local, incluindo observação direta de vários eventos e iniciativas.

Figura 3. Modelo analítico: abordagem comparativa.



A segunda desenvolveu-se em torno da comparação entre as quatro cidades em termos do lugar que a participação, a sustentabilidade ambiental e a cultura ocupam nas políticas e agendas das quatro cidades. O trabalho de campo centrou-se no ambiente sociopolítico em torno destas temáticas e recorreu-se a pesquisa documental, fontes secundárias e observação direta de eventos e iniciativas, mas também a entrevistas a atores institucionais e a cidadãos.

Finalmente, a terceira escala de análise desenvolveu-se em torno do projeto selecionado em cada cidade como o mais ilustrativo das dinâmicas de participação dentro da componente da cultura, no caso de Palmela e Orleães – Festival Internacional de Gigantes e Centro de Artes Shenkman e da componente de sustentabilidade ambiental, nos casos de Cascais e Kingston – Orçamento Participativo de Cascais e Kingston Sustentável. Nesta escala procurou-se reconstruir o debate público em torno do projeto, adentrando-se: a) na caracterização e análise detalhada do percurso de cada projeto, incluindo a sua missão e objetivos, grupos-alvo, ações projetadas, desenvolvidas e em curso, custos e representatividade orçamental; nível de implementação, objetivos e ações de envolvimento público, com recurso a recolha local de documentação sobre os projetos (através de contactos pessoais, relatórios, planos, regulamentos, publicações e documentação interna das organizações contactadas) e a entrevistas; b) na identificação e caracterização dos atores envolvidos nos projetos, dos seus modos de participação e relacionamento e das motivações e interesses em jogo, com recurso a entrevistas semidiretivas a amostras de atores institucionais e amostras dos participantes em cada projeto.

Estudo de casos

A opção pelo estudo de casos em quatro cidades, sendo duas portuguesas e duas internacionais, conduziu a uma pesquisa nacional e internacional de cidades onde a participação é uma componente importante dos projetos e políticas culturais e de sustentabilidade ambiental. Os Professores Claudino Ferreira e Paulo Peixoto, a técnica municipal Marta Maciel e o investigador Héctor Pose foram fontes de referência importantes para essa pesquisa. A esta referência seguiu-se a relação das cidades portuguesas que assinaram a Agenda 21 e a Agenda Cultura 21. Este conjunto de cidades foi então objeto de pesquisa na Internet, procurando aferir o nível de dinamismo da participação em projetos nas áreas da cultura e da sustentabilidade ambiental, cruzando com a presença eventual em congressos e em bibliografia dedicados aos mesmos temas. Palmela e Cascais, num universo de poucos casos para os quais foi possível, nos anos de 2011 e 2012, encontrar informação sobre níveis de implementação interessantes (e.g. informação sobre dinamização

de processos de participação pública), revelaram-se os casos mais interessantes em Portugal. Entre várias possibilidades, a pesquisa conduziu assim uma seleção estratégica, tal como proposto por Bleijenbergh (2010), para a qual foi também determinante a disponibilidade de contactos junto das cidades, particularmente a nível internacional.

Cascais iniciou sessões de participação pública em 2007 no âmbito da Agenda 21 Local. Os vários debates conduzidos neste período por uma equipa multidisciplinar que trabalhava com questões de sustentabilidade ambiental levaram à incubação e dinamização de vários projetos ligados às questões ambientais onde a participação ocupa um lugar central. A experimentação e amadurecimento de implementação de práticas participativas em projetos ambientais são o campo de onde brotou o Orçamento Participativo de Cascais (OPC). É sobre este projeto que recai a escolha de estudo detalhado em Cascais, quer pela sua projeção local, nacional e internacional, quer pela riqueza de interações entre políticos, técnicos e cidadãos. Outros projetos contam com processos de participação pública e um dos eixos estratégicos do município é “Elevar a Cidadania”.

Em Palmela existem projetos concluídos, como o Orçamento Participativo e o Fórum Palmela que promoveu uma ampla discussão sobre o desenvolvimento da cidade. Atualmente, o Município tem um Gabinete de Participação responsável por várias iniciativas de participação, conselhos locais e parcerias de desenvolvimento local. A vida cultural de Palmela é pautada por um programa cultural diverso, em muito assente em iniciativas artísticas geradas localmente. Existem três programas municipais para as áreas do teatro, da música e da dança com várias interações de participação ativa de cidadãos no planeamento e implementação de projetos culturais. É o caso do Festival Internacional de Gigantes (FIG), analisado em profundidade para ilustrar a combinação de estratégias artísticas e de cidadania ativa.

Entre 2012 e 2013 foram realizadas missões exploratórias às duas cidades canadianas e confirmada a disponibilidade institucional para acolher a pesquisa.²⁷ Para a seleção das cidades canadianas, Nancy Duxbury, investigadora do CES, forneceu um conjunto de informações que permitiu identificar as mais interessantes, designadamente o facto de muitas delas terem práticas consistentes de participação em planos e projetos para a cultura e para a sustentabilidade ambiental, revelando assim uma realidade com grande interesse

²⁷ Numa colaboração com a Universidade de Otava, duas bolsas permitiram a realização de duas missões nas cidades canadianas em 2012/2013. O trabalho nas cidades portuguesas iniciou-se em 2012 para contactos exploratórios, tendo sido depois aprofundado entre 2013 e 2016.

comparativo. Os seus contactos junto da Universidade de Otava, instituição que me acolheu na pessoa da Professora Caroline Andrew do Centro de Governação, e a angariação de financiamento para o trabalho de campo internacional, que, entretanto, consegui junto do International Council for Canadian Studies e da Fundação Calouste Gulbenkian, foram fatores que determinaram a escolha de duas cidades canadianas. De várias possibilidades, pré-seleccionei algumas cidades próximas ou localizadas na Área Metropolitana de Otava (para manter um grau de comparabilidade significativo com Cascais e Palmela que se localizam na área de influência de Lisboa), designadamente Orleães, Kingston, Carleton Place, Pearth, Mississippi Mills e Gatineau. Aquando da primeira visita ao Canadá, contei com o apoio da Caroline Andrew e da sua equipa na identificação dos casos mais interessantes assim como nos contactos iniciais com atores e projetos centrais à pesquisa: o Centro de Artes Shenkman (CAS) em Orleães e o projeto Kingston Sustentável em Kingston revelaram-se as opções mais fortes, em termos de solidez dos projetos, níveis de participação dos cidadãos, comparabilidade com os casos portugueses e viabilidade pela facilidade de acesso e contactos.

Orleães, cidade autónoma até 2003, foi amalgamada na cidade de Otava. Existem vários projetos de participação de iniciativa municipal ou de cidadãos. Em particular, o Centro de Artes Shenkman nasceu de um forte empenho da comunidade de Orleães, é constituído por cinco parceiros culturais e é hoje um equipamento cultural de referência em Otava e no Canadá. Kingston tem em curso o seu Plano de Sustentabilidade, uma iniciativa do município transformada em organização sem fins lucrativos designada Kingston Sustentável, liderada por uma rede diversificada de parceiros comunitários. Este projeto foi antecedido por outros, como o Foco de Kingston e o projeto de iniciativa cidadã Imaginar Kingston.

2.2 Recolha e análise da informação

Para a recolha de informação foram usadas três metodologias principais: pesquisa documental, observação direta e entrevistas. O trabalho de campo produziu a identificação e recolha de grande volume e variedade de documentação em cada cidade. Recorreu-se aos websites de cada município, onde se consultaram agendas de eventos, notícias sobre eventos nas áreas da participação, cultura e ambiente e informações sobre projetos em curso, passados ou previstos para os mesmos temas. As bibliotecas públicas das cidades foram também pontos de recolha importantes, mas também os contactos pessoais com atores dos

projetos em estudo, tendo-se obtido relatórios, planos e documentação interna dos municípios e outras organizações em cada cidade.

A observação direta, apoiada por gravações e notas de campo, dividiu-se em 1) eventos públicos formais regulares (como as reuniões de Câmara), 2) eventos municipais destinados à participação dos cidadãos em projetos públicos, 3) eventos públicos relacionados com cultura, nas cidades de Palmela e Otava/Orleães e 4) eventos públicos relacionados com ambiente, nas cidades de Cascais e Kingston. A observação direta em eventos foi determinada, em primeiro lugar, pela necessidade de reconhecimento das práticas e códigos de conduta. Foi também delimitada pelo tempo e recursos disponíveis para o trabalho de campo em cada cidade assim como a acessibilidade às quatro cidades. Os quadros 2 e 3 listam os eventos observados no Canadá e em Portugal, respetivamente.

Quadro 2. Listagem de eventos observados no Canadá.

Participação em eventos no Canadá			
Data	Evento	Entidade organizadora	Local
15/11/2012	CAWI Steering Committee	CAWI	Ottawa City Hall
15/11/2012	Session 2: Understanding recreation	Citizen's Academy	Ottawa Community Center
20/11/2012	Environment Standing Committee	City of Ottawa	Ottawa City Hall
27/11/2012	Meeting of the Planning Committee	City of Ottawa	Ottawa City Hall
29/11/2012	Accessibility Day Building People Places by Designing Accessible Spaces	City of Ottawa	Ottawa City Hall
3/12/2012	Elective II – Urban Design	City of Ottawa	Ottawa City Hall
3/12/2012	Special Panel Discussion on Where to Next: Beyond the Indian Act, Fulfilling the Promise of section 35	Carleton University	Carleton University
4-6/12/2012	Special Chiefs Assembly	Assembly of First Nations	Hilton Lac Leamy Gatineau, Quebec
7/12/2012	CAWI café concert	CAWI	Ottawa
3/2/2013	Workshop In Peace & Friendship – A New Relationship with Aboriginal Peoples. Blanket Exercise	Kayros	Bronson Community Centre
5/2/2013	Public consultation “City holds public meeting on Preston-Carling district plan”	City of Ottawa	Community Centre, Ottawa
11/2/2013	Sustainable Kingston Community Discussion	City of Kingston	Isabel Turner Library
13/2/2013	Understanding Aboriginal Issues: Past and Present Movements	Canadian Centre for progressive policy	City Hall
13/2/2013	Building a Liveable Ottawa 2031	City of Ottawa	City Hall

Data	Evento	Entidade organizadora	Local
15/2/2013	Taking it local: A municipal update on human rights	Ontario Human Rights Commission CAWI	City Hall
20/2/2013	Greenbelt Master Plan Review Public Consultation – Final phase	National Capital Commission	Pine View Municipal Golf Course
22 and 23/2/2013	A Winter Village: Indigenous Arts and Culture Festival	Circadia Indigena	Ottawa
25 and 26/2/2013	Workshop Creating the Change We Want: Neighbourhood Capacity-building	CAWI and City of Ottawa	Ottawa
5/3/2013	Panel Discussion about the Criminalization of Dissent	Ottawa Arts Council	Arts Court Theatre, Ottawa
6/3/2013	Gender, diversity and Tohoku Reconstruction: Challenges and Opportunities two years on	Centre on governance, University of Ottawa	University of Ottawa
9/3/2013	Niigaan: In Conversation	Citizens (indigenous community)	National Arts Centre
25/3/2013	Consultation on public participation	City of Ottawa	City Hall

Quadro 3. Listagem de eventos observados em Portugal.

Participação em eventos em Portugal			
Data	Evento	Entidade organizadora	Local
23/5/2013	Sessão de Participação Pública do Orçamento Participativo 2013	Câmara Municipal de Cascais	Escola do Alto da Peça, Alcabideche
20/6/2013	Assembleia Local	Câmara Municipal de Cascais	
2/7/2013	XIII Conferência Organização Internacional da Democracia Participativa: Sessão de trabalho interna	Câmara Municipal de Cascais	Centro de Congressos do Estoril-Cascais
2-5/7/2013	Conferência Internacional Cidadania para a Sustentabilidade/ V Conferência Glocal	Câmara Municipal de Cascais; OI DP; Universidade Católica; In Loco	Centro de Congressos do Estoril-Cascais
11/1/2014	Mercado de artesanato e artes decorativas	Associação de Moradores da Quinta da Carreira	Praça da Carreira
11/1/2014	Sessão de apresentação dos vencedores do OP Cascais	Câmara Municipal de Cascais	Centro Cultural Paula Rêgo
14/3/2014	Sessão pública do projeto “Tutores do Bairro”	Câmara Municipal de Cascais e Cascais Ambiente	Centro de Interpretação Ambiental Ponte do Sal, S. Pedro do Estoril
30/6/2014	Apresentação pública do projeto “Agente do bairro”	Câmara Municipal de Palmela	Sala Leitura da Biblioteca de Pinhal Novo
2/7/2014	Reunião de Câmara descentralizada antecedida da Assinatura de protocolos com Bardoda e PIA	Câmara Municipal de Palmela	Sede da Junta de Freguesia de Pinhal Novo
23/5/2013	Sessão de Participação Pública do Orçamento Participativo 2013	Câmara Municipal de Cascais	Escola do Alto da Peça, Alcabideche
20/6/2013	Assembleia Local	Câmara Municipal de Cascais	
2/7/2013	XIII Conferência Organização Internacional da Democracia Participativa: Sessão de trabalho interna	Câmara Municipal de Cascais	Centro de Congressos do Estoril-Cascais

Data	Evento	Entidade organizadora	Local
2-5/7/2013	Conferência Internacional Cidadania para a Sustentabilidade/ V Conferência Glocal	Câmara Municipal de Cascais; OI DP; Universidade Católica; In Loco	Centro de Congressos do Estoril-Cascais
11/1/2014	Mercado de artesanato e artes decorativas	Associação de Moradores da Quinta da Carreira	Praça da Carreira
11/1/2014	Sessão de apresentação dos vencedores do OP Cascais	Câmara Municipal de Cascais	Centro Cultural Paula Rêgo
14/3/2014	Sessão pública do projeto “Tutores do Bairro”	Câmara Municipal de Cascais e Cascais Ambiente	Centro de Interpretação Ambiental Ponte do Sal, S. Pedro do Estoril
30/6/2014	Apresentação pública do projeto “Agente do bairro”	Câmara Municipal de Palmela	Sala Leitura da Biblioteca de Pinhal Novo
2/7/2014	Reunião de Câmara descentralizada antecedida da Assinatura de protocolos com Bardoadada e PIA	Câmara Municipal de Palmela	Sede da Junta de Freguesia de Pinhal Novo
4/7/2014	Evento no âmbito da Semana da Freguesia de Pinhal Novo: Balanço da semana com comunicação social	Câmara Municipal de Palmela	Sede da Junta de Freguesia de Pinhal Novo
14/10/2014	Sessão Pública OP Palmela 2014	Câmara Municipal de Palmela	Espaço Multiusos de Águas de Moura
15/10/2014	Sessão Pública OP Palmela 2014	Câmara Municipal de Palmela	Biblioteca Municipal de Pinhal Novo
3/7/2015	Espectáculo FIG: “O Passeio da Turma dos Cabeçudos” (ATA)	Câmara Municipal de Palmela, Bardoadada, ATA, COI e PIA	Espaços públicos de Pinhal Novo
4/7/2015	Espectáculo FIG: “Passagem” (PIA)	Câmara Municipal de Palmela, Bardoadada, ATA, COI e PIA	Espaços públicos de Pinhal Novo
4/7/2015	Espectáculo FIG: “Grande Desfile de Gigantes” (Vários)	Câmara Municipal de Palmela, Bardoadada, ATA, COI e PIA	Espaços públicos de Pinhal Novo
5/7/2015	Espectáculo FIG: “Andante” (Markeliñe)	Câmara Municipal de Palmela, Bardoadada, ATA, COI e PIA	Espaços públicos de Pinhal Novo
4/7/2015	Espectáculo de teatro de rua: “The lost wheels of time” (Adam Read & Fyodor Makarov)	Câmara Municipal de Palmela, Bardoadada, ATA, COI e PIA	Espaços públicos de Pinhal Novo
22/7/2016	Espectáculo FIAR: “Deixa connosco o teu nome no fim”	FIAR	Teatro O Bando, Vale dos Barris
23/7/2016	Espectáculo FIAR: “Baixos e altos”	FIAR	Cine-Teatro S. João
23/7/2016	Espectáculo FIAR: “Pangeia_Lab”	FIAR	Cine-Teatro S. João
24/7/2016	Espectáculo FIAR: “Bendita Ausência”	FIAR	Beco dos Ausentes do Alentejo
4/7/2014	Evento no âmbito da Semana da Freguesia de Pinhal Novo: Balanço da semana com comunicação social	Câmara Municipal de Palmela	Sede da Junta de Freguesia de Pinhal Novo
14/10/2014	Sessão Pública OP Palmela 2014	Câmara Municipal de Palmela	Espaço Multiusos de Águas de Moura
15/10/2014	Sessão Pública OP Palmela 2014	Câmara Municipal de Palmela	Biblioteca Municipal de Pinhal Novo
3/7/2015	Espectáculo FIG: “O Passeio da Turma dos Cabeçudos” (ATA)	Câmara Municipal de Palmela, Bardoadada, ATA, COI e PIA	Espaços públicos de Pinhal Novo

Data	Evento	Entidade organizadora	Local
4/7/2015	Espectáculo FIG: “Passagem” (PIA)	Câmara Municipal de Palmela, Bardoada, ATA, COI e PIA	Espaços públicos de Pinhal Novo
4/7/2015	Espectáculo FIG: “Grande Desfile de Gigantes” (Vários)	Câmara Municipal de Palmela, Bardoada, ATA, COI e PIA	Espaços públicos de Pinhal Novo
5/7/2015	Espectáculo FIG: “Andante” (Markeliñe)	Câmara Municipal de Palmela, Bardoada, ATA, COI e PIA	Espaços públicos de Pinhal Novo
4/7/2015	Espectáculo de teatro de rua: “The lost wheels of time” (Adam Read & Fyodor Makarov)	Câmara Municipal de Palmela, Bardoada, ATA, COI e PIA	Espaços públicos de Pinhal Novo
22/7/2016	Espectáculo FIAR: “Deixa connosco o teu nome no fim”	FIAR	Teatro O Bando, Vale dos Barris
23/7/2016	Espectáculo FIAR: “Baixos e altos”	FIAR	Cine-Teatro S. João
23/7/2016	Espectáculo FIAR: “Pangeia_Lab”	FIAR	Cine-Teatro S. João
24/7/2016	Espectáculo FIAR: “Bendita Ausência”	FIAR	Beco dos Ausentes do Alentejo

As entrevistas, realizadas na forma de entrevistas semidiretivas, apoiaram a caracterização e análise detalhada dos projetos selecionados em cada cidade. Apoiaram também o mapeamento das interações entre cidadãos, técnicos e políticos, recolhendo perceções sobre os seus modos de atuação, motivações e interesses. A condução semidiretiva das entrevistas permitiu, por um lado, criar condições favoráveis de confiança para um nível de expressão orientado pela linha de pensamento dos entrevistados, e, por outro lado, captar as suas perceções e correspondentes sistemas de normas, valores e representações (Albarello et al, 2005).

As entrevistas foram gravadas e, dada a natureza fortemente política dos temas abordados, foram realizadas sob compromisso (oral) de confidencialidade sobre os seus conteúdos²⁸ e foi também oferecida a possibilidade de parar a gravação sempre que, apesar da confidencialidade, os/as entrevistados/as não quisessem registar algumas considerações.²⁹ Para evitar o cruzamento entre citações oriundas das entrevistas e os/as entrevistados/as, atendendo às ramificações de alguns eventos no presente e a que vários entrevistados/as ocupam as mesmas funções (ou diferentes, mas na mesma organização) que ocupavam à data dos eventos relatados, usaram-se algumas estratégias de anonimização da informação. As referências às entrevistas ao longo da tese são apenas identificadas com: a) cidade a que respeita a entrevista realizada (com indicação da primeira letra do nome da cidade – P para

²⁸ Para efeitos de apresentação dos resultados detalhados da análise, utilizo, nos capítulos 3 a 8, excertos transcritos das entrevistas. Estas não são anexadas por razões de anonimato.

²⁹ Esta possibilidade de parar a gravação em alguns momentos foi usada por alguns/mas técnicos/as municipais.

Palmela, O para Otava, C para Cascais e K para Kingston), seguida do número de entrevista (ex. P1 significa entrevista número 1 de Palmela) e do parágrafo da transcrição ou hora/minuto da gravação audio; 2) o papel ou qualidade em que a pessoa é entrevistada, designadamente cidadã/o, técnica/o, dirigente, membro de Executivo municipal e membro de ONG.

O guião de entrevistas semidiretivas inclui 5 partes (Ver ANEXO I). As três primeiras são comuns para todas as cidades. A parte *I – Cidade* aborda o projeto de cidade, o seu enquadramento no projeto/departamento em que o/a entrevistado/a está envolvido e o seu enquadramento regional. A parte *II – Política e ação de governação* questiona o funcionamento do processo de decisão do projeto/departamento, a articulação entre estruturas política, executiva e técnica, a articulação da Câmara municipal com outras entidades da cidade e, finalmente, uma abordagem geral aos principais projetos em curso na cidade. A parte *III – Perspetivas e objetivos da participação pública* centra-se nas perspetivas e objetivos da participação em torno do projeto/departamento, a identificação dos cidadãos participantes e dos agentes locais participantes, o papel da comunicação social e, finalmente a identificação de movimentos cívicos.

As partes IV e V foram aplicadas, respetivamente, às cidades cujo objeto de estudo são as práticas de participação na área da cultura, Palmela e Orleães, e às cidades em que a participação se desenvolve mais fortemente em torno da área da sustentabilidade ambiental, Cascais e Kingston. A *parte IV – Política e ação cultural* (Palmela e Orleães) explora o contexto cultural da cidade, a estratégia cultural para a cidade, a estrutura de funcionamento da cultura, a dinamização cultural da cidade, a articulação com entidades do sector privado e associativo e, finalmente, a avaliação da ação cultural municipal e de outros agentes/interlocutores culturais. Nesta parte está ainda incluída uma questão sobre a avaliação geral das questões da sustentabilidade. A *Parte V – Política e ação para a sustentabilidade* (Cascais e Kingston) aborda uma perceção global sobre a sustentabilidade da cidade, a estratégia de sustentabilidade para a cidade, a estrutura de funcionamento, a articulação com outras entidades e, finalmente, a avaliação da ação municipal na área da sustentabilidade. Também nesta parte está ainda incluída uma questão sobre a avaliação geral das questões da cultura.

Foram realizadas 86 entrevistas: 34 a cidadãos, 37 a técnicos e 15 a políticos. A seleção dos atores a entrevistar foi feita, numa primeira fase, a partir da identificação de líderes técnicos a quem foi pedido para identificar outros atores-chave dos projetos. A estes últimos foi

também feito o mesmo pedido de identificação de atores-chave até se atingir um grau de saturação do conjunto de atores-chave dos três grupos. Deste conjunto, em geral, os cidadãos foram o grupo menos vezes identificado, os técnicos foram o grupo mais disponível e os políticos o grupo menos acessível para ser entrevistado.

O número de entrevistas realizadas não foi previamente definido, antes resultou do esforço de completar amostras significativas dos atores institucionais e dos participantes em cada projeto. Partindo da identificação de atores-chave nas câmaras municipais, designadamente técnicos e políticos diretamente envolvidos nos processos de participação em estudo, utilizei a estratégia de bola de neve, solicitando a estes a indicação de outras pessoas relevantes a entrevistar, bem como as respetivas formas de contacto. A saturação de respostas foi o principal indicador de fecho da recolha de informação através de entrevistas. Outro indicador importante foi ter completado a lista de entrevistas prioritárias e insubstituíveis, assim identificadas por se tratar de pessoas repetidamente referenciadas como relevantes (três exceções: uma vereadora em Kingston por indisponibilidade de agenda no período de campo, um técnico em Palmela por doença prolongada e uma técnica em Cascais que não respondeu aos ofícios dirigidos por email). Foi também balizada pelo tempo e recursos disponíveis para o trabalho de campo em cada cidade, assim como a acessibilidade às quatro cidades.

As entrevistas produziram um enorme volume de informação, muito detalhada e densa, tanto no que respeita à informação objetiva prestada pelos/as entrevistados/as, como no que respeita às suas perceções e opiniões e às suas estratégias argumentativas no contexto da conversação. Exigia-se assim uma estratégia analítica que fosse capaz de lidar com esse volume e densidade, ou seja, que permitisse sistematizar dimensões analíticas estruturantes e centrar a análise nessas dimensões principais, sem ao mesmo tempo desperdiçar a riqueza informativa resultante da quantidade e diversidade dos testemunhos prestados pelos/as entrevistados/as.

Tendo em vista assegurar esse equilíbrio, a análise desenvolveu-se em duas fases sucessivas. Numa primeira fase, procedi a uma análise exploratória do *corpus* informativo resultante das entrevistas, realizada com base na audição e em sinopses esquemáticas do seu conteúdo, sob orientação da matriz inicial de análise de conteúdo.

Essa análise exploratória permitiu dividir as entrevistas em dois grupos aos quais, numa segunda fase da análise, mais sistemática e definitiva, foram atribuídos estatutos analíticos distintos, sendo o seu tratamento objeto de procedimentos também diferenciados.

Assim, num primeiro grupo agreguei um conjunto de 36 entrevistas, às quais foi atribuído o estatuto de entrevistas principais, por se apresentarem como as mais reveladoras, completas e representativas dos discursos e posicionamentos sobre os temas em análise. Essas entrevistas foram integralmente transcritas e analisadas em profundidade, constituindo a base central da análise aqui apresentada e da fundamentação das hipóteses e dos argumentos desenvolvidos a respeito dos casos empíricos em estudo.

Na seleção dessas 36 entrevistas, além de tomar em consideração a relevância do seu conteúdo, tal como demonstrada pela análise exploratória inicial, tentei encontrar um equilíbrio entre as 4 cidades e os diferentes papéis dos atores entrevistados (técnicos, políticos e cidadãos). Dessas entrevistas, 15 são a cidadãos, 13 a técnicos e 8 a políticos. No que diz respeito às cidades, 12 referem-se a Orleães/Otava, cabendo a cada uma das outras três cidades 8 entrevistas. A seleção de um número maior de entrevistas sobre Orleães/Otava decorreu da maior complexidade desta realidade urbana, que amalgama o que antes eram duas cidades, suscitando por isso no plano analítico uma série de ramificações particulares que justificam o maior volume de entrevistas selecionadas para análise aprofundada.

Às restantes 50 entrevistas foi atribuído um estatuto complementar na análise. Foram trabalhadas com base em resumos analíticos, elaborados a partir de audições sucessivas com base na mesma grelha de temas e categorias (matriz de análise de conteúdo) que guiou o tratamento das entrevistas principais. O tratamento deste grupo de entrevistas, apesar de menos aprofundado e sistemático do que o aplicado às 36 entrevistas principais, foi fundamental para adensar os resultados globais da análise, permitindo explorar de forma quantitativamente mais ampla as relações entre os fatores e as variáveis que a pesquisa procurou testar, assegurando assim um suporte mais sólido aos argumentos que a análise foi suscitando. Esse contributo analítico foi especialmente relevante na exploração do modo como as práticas, as perceções e os posicionamentos dos/as entrevistados/as em relação às várias dimensões dos processos participativos de governação variavam em função das cidades, dos papéis assumidos nesses processos (técnico, político, cidadão) e das vinculações profissionais, sociais e políticas.

Como referi, em ambos os grupos de entrevistas a análise foi orientada pela mesma matriz de análise de conteúdo, que foi sendo dinamicamente redefinida à medida que a análise ia revelando novas categorias pertinentes para a compreensão dos fenómenos em estudo ou aconselhando a revisão de categorias previamente definidas.

O quadro 4 lista o conjunto das entrevistas realizadas e analisadas, identificando a negrito as que foram selecionadas como principais e, portanto, objeto de análise mais detalhada e sistemática.

Quadro 4. Listagem das entrevistas realizadas.

Projeto/Organização	Entrevistado/a	Principal papel
ORLEÃES/OTAVA		
Shenkman Arts Centre	Debbie Hill Nicole Zuger Christine Tremblay Caroline Obeid Patrick Bourbonnais Kathi Langston Jean-François Claude Bob Monette Rainer Bloess Jahn Fawcett Fred Sherwin	Técnica/Dirigente Técnica/Dirigente Cidadã/ Dirigente ONG Técnica/Dirigente Cidadão/Dirigente ONG Cidadã/Dirigente ONG Cidadão/Líder do Equality East Membro do Executivo/Vereador Membro do Executivo/Vereador Técnico/Festival de Orleães Técnico/Festival de Orleães
Choosing our future	Anna Hercz Julea Boswell Rebecca Aird	Técnica Técnica Técnica
Corporate Sustainability Program	Linda Cristina	Técnica
Ottawa's City Governance	Melanie Jackson	Técnica
Community Development Framework	Gillian Keefe	Técnica/Facilitadora
Citizens academy	Manjit Basi	Cidadã/Membro fundadora
CAWI – City for All Women Initiative	Caroline Andrew Roberta Della-Pica	Cidadã/Membro fundadora Cidadã/Membro
Urban Aboriginal Strategy	Marc Maracle	Cidadão/Dirigente ONG
Native nations	Isadore Day	Membro do Executivo/Chefe
Renewed Action Plan for Arts, Heritage and Culture	Kwende Keftense Cathy Shepertycki Natali Zuniga Vera Wabegijig Peter Honeywell Mark Taylor	Técnico Técnica/Dirigente Técnica Cidadã Cidadão/Dirigente Conselho de Artes Membro do Executivo/Vereador
Arts, Heritage and Culture Advisor Committee	Loretto Beninger Sharon Jeannotte	Cidadã Cidadã
Public Engagemet Strategy	Clara Freire	Técnica/Coordenadora

Projeto/Organização	Entrevistado/a	Principal papel
PALMELA		
FIG	Alberto Pereira Álvaro Amaro Luís Calha Pedro Leal Rui Guerreiro João Figueiras José Ferreira Filipa Santos	Técnico/Diretor Departamento Membro do Executivo/Presidente Membro do Executivo/Vereador Cidadão/Dirigente PIA Cidadão/Dirigente ATA Cidadão/Dirigente Bardoadá Cidadão/Dirigente Bardoadá Cidadã/Dirigente Bardoadá
FIAR	Carlos Sousa João Brites Dolores Matos	Ex-membro Executivo/Ex-Presidente Cidadão/Dirigente O BANDO Técnica/Dirigente FIAR
Gabinete de Participação	Cristina Correia António Mestre	Técnica Técnico/Coordenador
Conselho Local de Educação	João Ribeiro Maria João Travanca Adília Candeias Adílio Costa	Cidadão Técnica Membro do Executivo/Vereadora Membro do Executivo/Vereador
Orçamento Participativo	Ana Teresa Vicente	Ex-membro Executivo/Ex-Presidente
Agência Energia e Ambiente da Arrábida	Cristina Daniel	Técnica/Dirigente
Associação Passos e Compassos	Sofia Belchior	Cidadã/Dirigente ONG
Humanitária	Aureliano Carvalho Tarquínio Reis Nicolau da Claudina Maria João Camolas Ângela Camolas	Cidadão/Dirigente Cidadão/Dirigente Cidadão/Dirigente Cidadã/Dirigente Cidadã/Dirigente
Gabinete Centro Histórico	Teresa Machado	Técnica/Dirigente
PDM	Ana Isabel Vilão	Técnica/Dirigente
KINGSTON		
Sustainable Kingston	Joe Davis Dan Cobertt Dorothy Hector Katherine Cotton	Técnico/Dirigente Membro do Executivo/Presidente SK Membro do Executivo/Vereadora Cidadã
Kingston Strategic Plan	Paul MacLatchy Daniel Hendry	Técnico/Dirigente Técnico
Corporate Strategic Plan	Daniel Shipp	Técnico
Arts Advisory Committee	Brian Osborne Harry Symons Jan Allen	Cidadão Cidadão Cidadã
Imagine Kingston	Walter Felnon	Cidadão
Kingston Culture Plan	Brian McCurdy	Técnico/Dirigente
Native nations	Robert Lovelace	Cidadão

Projeto/Organização	Entrevistado/a	Principal papel
CASCAIS		
Orçamento Participativo	Nelson Dias Paula Cabral Isabel Xavier João Dinis Pedro Marinho Marta Osório Pedro Coriel Cristina Roldão Rosário Daugbjerg Carlos Guimarães Carlos Carreiras Nuno Piteira Lopes	Técnico/Consultor Técnica/Dirigente Técnica/Dirigente Técnico Técnico/Dirigente Técnica Cidadão/Dirigente Associação Cidadã/Dirigente Associação Técnica/Voluntária Cidadão/Associação de moradores Membro do Executivo/Presidente Membro do Executivo/Vereador
Hortas comunitárias	André Miguel	Técnico
Tutores de bairro	Luís Capão	Membro do Executivo/Administrador
PDM	Pedro Melo	Técnico/Dirigente

Análise da informação

I am arguing for politics and epistemologies of location, positioning, and situating, where partiality and not universality is the condition of being heard to make rational knowledge claims. These are claims on people's lives. I am arguing for the view from a body, always a complex, contradictory, structuring, and structured body, versus the view from above, from nowhere, from simplicity.

Haraway, 1988: 589

A análise da informação integra a reflexividade e as perceções pessoais resultantes de um percurso profissional no planeamento urbano e nas áreas temáticas em estudo. Como expressa a citação acima transcrita, a relação pessoal com o objeto produz um conhecimento situado, tal como proposto por Donna Haraway (1988), reconhecendo o carácter sempre situado e localizado do conhecimento. Este reconhecimento foi acompanhado de escolhas metodológicas que permitissem um exercício de distanciamento relativo do objeto. Desta combinação gerou-se um campo de análise favorável a uma problematização mais ampla do objeto de estudo. As práticas fundamentadas na grounded theory de Anselm Strauss e Juliet Corbin (1998) serviram este propósito, dotando o trabalho de análise de maior flexibilidade e abrindo espaço para reconceptualizações, estando na base da construção da matriz de análise (ver acima em Abordagem qualitativa e comparativa).

Os processos de codificação (Strauss & Corbin, 1998; Bernard & Ryan, 2010) conduziram um processo de reconfiguração indutiva contínua ao longo da análise das entrevistas, resultando na geração de categorias emanadas do material empírico, assim sugeridas no decurso da análise de conteúdos e posteriormente organizadas em dimensões de análise. A partir do quadro inicial de conceitos de análise deduzidos, designadamente participação,

cidadania, governação, sustentabilidade e cultura, a pesquisa seguiu, na fase de análise, uma lógica exploratória procurando “construir um esquema teórico de inteligibilidade” (Maroy, in Albarello, Luc et al, 2005) e gerando dimensões de análise induzidas. Este percurso indutivo e sistemático estimulou a reformulação da composição dos conceitos de análise e organizou a elaboração da tese em torno da sua fundamentação empírica (Strauss, 1987; Strauss e Corbin, 1998; Albarello et al, 2005).

Quadro 5. Projetos em estudo em cada cidade.

País/Componente	Cultura	Sustentabilidade ambiental
Portugal	<p>Palmela: Eu Participo Orçamento Participativo FIAR Fantasiarte</p> <p>Festival Internacional de Gigantes</p>	<p>Cascais: Agenda 21 Hortas Urbanas Kutuka Parque das Gerações</p> <p>Orçamento Participativo de Cascais</p>
Canadá	<p>Orleães: Estratégia de Envolvimento Público Renovação do Plano de Artes, Património e Cultura CAWI Manifestações</p> <p>Centro de Artes Shenkman</p>	<p>Kingston: Comité Consultivo para as Artes e o Comité de Direção Foco em Kingston Imaginar Kingston Plano Cultural de Kingston</p> <p>Kingston Sustentável</p>

A opção por uma descrição analítica de cinco projetos em cada cidade, listados no quadro 5, permitiu uma análise sistemática do material. A descrição dos casos é o resultado de dois processos paralelos. O primeiro diz respeito à reconstrução da origem e evolução de cada caso, buscando uma descrição sólida do objeto de estudo e do seu enquadramento ou relação com o quadro de atuação da governação municipal e dos seus instrumentos. O segundo diz respeito ao rastreamento dos atores envolvidos e das suas agendas, ao estudo dos processos e interações de participação e à identificação dos principais impactos materiais e imateriais em cada caso. Foram usadas as dimensões e categorias da matriz de análise (ver acima em Abordagem qualitativa e comparativa) que emergiram na pesquisa de cada projeto.

O quadro 6 apresenta uma síntese das principais etapas metodológicas de análise e interpretação da informação.

Quadro 6. Metodologia de análise: principais etapas.

Etapas	Material de suporte à análise	Tarefa	Método	Resultado
1	Guião de entrevista + Entrevistas	Definição de categorias de análise	Codificação	Matriz de análise de conteúdo
2	Entrevistas	Tratamento das entrevistas	Transcrição Resumos analíticos Identificação de dimensões e categorias emergentes Codificação Análise de conteúdo	36 transcrições 50 resumos analíticos Matriz de análise de conteúdo revista Resultados analíticos
3	Resultados analíticos das entrevistas + documentação + notas de observação direta + informação e documentação online	Descrição analítica dos casos de estudo	Análise e interpretação triangulada do material	4 capítulos com 4 casos de estudo, com 4 projetos analisados por cada caso + 1 projeto analisado em detalhe por cada caso
4	20 casos de estudo + literatura	Concetualização	Construção de quadro interpretativo das principais dimensões de análise (participação, cidadania e governação)	1 capítulo síntese de concetualização da participação na governação municipal participativa

A escala de projeto foi sistematicamente usada em cada cidade, a par de uma análise mais transversal das práticas de participação na governação municipal. Para o efeito, usei a análise e reflexão combinada dos seguintes materiais: 1) das transcrições e gravações áudio; 2) dos resumos analíticos; 3) do conteúdo da documentação; 4) dos conteúdos disponíveis online e, 5) das notas resultantes da observação direta dos eventos relacionados com cada caso. Do desenvolvimento destes dois processos resultaram descrições sobre cada caso, realizadas a partir das dimensões e categorias em análise e com excertos das entrevistas.

O resultado deste processo está apresentado nos capítulos 4, 5, 6 e 7, um por cidade. Cada capítulo inclui uma secção dedicada à descrição analítica de cada projeto. Foi também elaborado, na secção final de cada capítulo, o mapeamento da cultura de participação de cada cidade. No capítulo 8 apresento uma síntese interpretativa e problematizante, que é resultado da reconceptualização dos principais conceitos e dimensões de análise da participação na governação municipal.

No próximo capítulo dou conta dos traços gerais que dão forma à participação nas cidades portuguesas e canadianas, assim como dos aspetos institucionais e culturais que modelam a governação urbana nas duas realidades. Finalmente, descrevo brevemente as características urbanas e socioeconómicas de cada cidade, fechando a contextualização urbana e governativa que enquadra o ambiente de participação nos projetos culturais e de sustentabilidade das quatro cidades em estudo.

Capítulo 3 **As cidades e seus contextos governativos em comparação**³⁰

Com recurso a informação recolhida durante as observações realizadas nas visitas a cada cidade, em bibliografia e em conteúdos dos websites das instituições com responsabilidades municipais, a pesquisa permitiu compreender e comparar as linhas estruturais que dão corpo e forma à governação urbana em cada país.

O subcapítulo 3.1 descreve as linhas gerais que enformam os modelos de governação urbana em Portugal e no Canadá, atendendo à sua contextualização nacional e regional, ao percurso institucional recente das câmaras municipais, às suas competências, à articulação intermunicipal, ao funcionamento administrativo e político e às formas de representação e participação dos cidadãos. Uma leitura transversal das quatro cidades, desde o seu percurso histórico, passando pelo enquadramento geográfico e urbano e pelos principais traços socioeconómicos dão corpo ao subcapítulo 3.2 e fecham o capítulo.

3.1 Modelos e práticas de governação urbana em Portugal e no Canadá

Com recurso a informação recolhida durante as observações realizadas nas visitas a cada cidade, em bibliografia e em conteúdos dos websites das instituições com responsabilidades municipais, a pesquisa permitiu compreender e comparar as linhas estruturais que dão corpo e forma à governação urbana em cada país.

Dada a extensão do território canadiano e a organização política e administrativa provincial, a pesquisa procurou dar **mais atenção à realidade da província de Ontário**, onde se localizam as cidades canadianas em estudo. Deu-se também particular atenção, sempre que possível, à informação que incide sobre a realidade das pequenas e médias cidades nos dois países.

³⁰ Secções deste capítulo integram um artigo da minha autoria: Ferreira, Isabel (2015) Governação, participação e desenvolvimento local. Sociologia, Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Vol. XXX, Julho - Dezembro, 97-117

Enquadramento das cidades na organização administrativa de Portugal e do Canadá

Nos dois países, a organização administrativa que enquadra a governação urbana apresenta relações e articulações hierárquicas com os níveis de governação regional ou provincial.

Quadro 7. Enquadramento das cidades na organização administrativa de Portugal e Canadá.

Portugal	Palmela: Área Metropolitana de Lisboa CCDR de Lisboa e Vale do Tejo	Cascais: Área Metropolitana de Lisboa CCDR de Lisboa e Vale do Tejo
Canadá	Orleães: Município de Otava Área Metropolitana de Otava- Gatineau Província de Ontário	Kingston: Província de Ontário

No contexto do federalismo canadiano³¹, existem três níveis de governação: federal ou central, provincial e municipal³². As províncias³³ são responsáveis pelos assuntos culturais, de educação, saúde, recursos naturais, agricultura e instituições municipais. Muitas são também responsáveis por assuntos económicos, de proteção ambiental e habitação. O chefe de governo da província é o líder do partido político com mais posições no Parlamento do governo provincial. Os seus membros são escolhidos pelos habitantes da província num sistema eleitoral organizado em distritos eleitorais. O vencedor de cada distrito representa o mesmo no Parlamento.

As cidades de Kingston e Orleães/Otava localizam-se na província de Ontário que tem 444 municípios. **Orleães era um pequeno município na área de influência de Otava.** Após a amalgamação de municípios na primeira década de 2000, é um pequeno centro

³¹ O Canadá é uma monarquia constitucional, um Estado federal e uma democracia parlamentarista.

³² O termo município é utilizado de forma abrangente, referindo-se a várias tipologias de autoridades municipais, como administrações locais, municípios metropolitanos e regionais e uma variedade de organizações setoriais e multissetoriais, variando as terminologias entre as províncias.

³³ Para além das 10 províncias, o Canadá é constituído também pelos três territórios do Norte, estes ocupados por territórios indígenas e pelas Primeiras Nações no Norte do Canadá e que, juntamente com as reservas localizadas nas províncias, representam cerca de 20% dos territórios municipais canadianos (FCM 2007). Os três territórios canadenses possuem governos próprios, mas com muito menos poder e autonomia do que os governos provinciais e são responsáveis pelos serviços médicos, escolares, de policiamento e manutenção da ordem e da lei. Mais à frente analisam-se as questões de soberania reclamadas pelas nações indígenas no território institucionalmente reconhecido como canadense e os efeitos desta questão na governação urbana.

urbano que integra o município de Otava e incorpora a Área Metropolitana Otava-Gatineau. Kingston é uma cidade média que se localiza a meio caminho entre as áreas Metropolitanas de Otava-Gatineau e Toronto.

Em Portugal, a organização político-administrativa compreende a existência de autarquias locais que são “pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas” (Constituição da República Portuguesa, 2005). As autarquias locais compreendem três categorias: freguesias, municípios e regiões administrativas. No entanto, atualmente, apenas estão regulamentadas e em funcionamento as freguesias e os municípios, dotados de autonomia política, podendo os cidadãos eleger os seus órgãos executivos.

Apesar de não existir institucionalmente, **o nível regional ganha forma** através de organismos regionais que pertencem à administração direta do Estado, do qual recebem na prática a transferência de poder e que têm competências em diferentes áreas, nomeadamente no ambiente e ordenamento do território, na cultura, nos recursos, na saúde ou na educação, entre outros. Entre estes organismos, as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) são as que têm **relações mais diretas com os municípios**, estando incluídos nas suas competências o apoio às autarquias locais e a gestão de fundos comunitários europeus para os quais os municípios são, na generalidade, elegíveis.

Cascais é uma cidade média e Palmela uma pequena cidade no contexto urbano português³⁴ e situam-se ambas na área de influência urbana de Lisboa. Fazem parte da Área Metropolitana de Lisboa e integram a área geográfica de intervenção da CCDR de Lisboa e Vale do Tejo.

Autonomia política e administrativa das cidades

Em ambas as realidades, portuguesa e canadiana, os municípios gozam atualmente de **autonomia política e há uma descentralização administrativa avançada**. Contudo, a herança provincial/regional ainda está presente na governação urbana dos dois países, onde se faz sentir sob a forma de práticas de aprovação e fiscalização de decisões políticas e administrativas. Prevalece nos dois países uma cultura de autoridade governativa das

³⁴ Seguindo a classificação de centros urbanos da Comissão Europeia que define como “cidades médias” as que possuem entre 100 e 250 mil habitantes (onde se enquadra Cascais) e “cidades pequenas” as de dimensão inferior a 100 mil habitantes (onde se enquadra Palmela) (Costa, 2002).

províncias/regiões sobre as cidades que importa compreender em maior detalhe para mais à frente enquadrar o exercício de autoridade governativa dos municípios sobre os cidadãos.

Quadro 8. Relações de aprovação, supervisão e fiscalização das cidades com governos regionais/provinciais.

Portugal	Serviços descentralizados do Estado com funções de aprovação e fiscalização: Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo
Canadá	Dois corpos provinciais com funções de supervisão e fiscalização: Ministério dos Assuntos Municipais e Habitação Conselho Municipal de Ontário

Em Ontário, o Ato Municipal aprovado em 1849 estabelecia que os municípios só tinham responsabilidades delegadas pelo governo provincial, sendo que a delegação era quase sempre muito detalhada e proscrita. Os municípios eram vistos então como veículos para o serviço provincial descentralizado e, por parte do governo provincial, havia apenas a preocupação de que todos os municípios fossem tratados da mesma forma, num registo de firme controlo. Os municípios não foram durante muito tempo encorajados a desenvolver as suas próprias políticas e a tomar as suas decisões.

O Ato Municipal de 2003³⁵ trouxe grandes mudanças ao regime legislativo e **dotou os municípios com maior autonomia de ação**, identificando várias esferas de jurisdição para os municípios e garantindo-lhes poderes de pessoa singular. Nas últimas duas décadas, ocorreu um processo de reorganização das responsabilidades funcionais entre os níveis municipal e provincial em que os municípios passaram a ter mais responsabilidades. Em contrapartida, os municípios ganharam maior acesso a receitas de impostos sobre propriedades (Sancton, 2009). No entanto, embora venha ocorrendo uma evolução no sentido da partilha de responsabilidades e da sua maior autonomização, as autoridades municipais estão sob jurisdição provincial, havendo dois corpos provinciais que

³⁵ Municipal Act, 2001, in http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/english/elaws_statutes_01m25_e.htm#BK242, consultado em 8 de Janeiro de 2015.

superintendem e fiscalizam os municípios: o Ministério dos Assuntos Municipais e Habitação e o Conselho Municipal de Ontário (Siegel, 2009).

O Ministério (provincial) dos Assuntos Municipais e Habitação tem também a incumbência de regular o funcionamento dos municípios, sendo responsável por assegurar-se que têm os poderes legais e financeiros para cumprirem o seu mandato. Esta relação hierárquica entre províncias e municípios, causa insatisfação entre os governos municipais que gostariam de ter mais autonomia, quer na produção de políticas públicas locais, quer na relação com o governo federal e conduzir a sua governação com maior flexibilidade e rapidez nas suas negociações (FCM, 2007: 9-10).

Refletindo a posição de muitos municípios canadianos, a Federação dos Municípios Canadianos considera que o sistema de impostos canadiano retira muito dinheiro das comunidades e lhes devolve pouco e que, conseqüentemente, existe um **fosso entre as responsabilidades municipais e a sua capacidade de as suportar** (FCM, 2012). Apesar disso, comparando receitas e despesas municipais das províncias, em 2004, **os governos locais revelam estar em boa forma financeira** e com capacidade para financiar a construção de infraestruturas urbanas (Siegel, 2009).

O Ministério (provincial) dos Assuntos Municipais e Habitação é também responsável pela legislação municipal, incluindo o enquadramento legal das eleições municipais. As questões relacionadas com a cultura política local também não são uniformes entre as províncias, mas de um modo geral prevalece a **tradição não-partidária**, como é no caso de Ontário. As regras de financiamento de campanhas eleitorais dos municípios também variam, sendo que Ontário impõe limites às doações e gastos³⁶.

O Conselho Municipal³⁷ de Ontário exerce um controlo sobre os municípios maior do que em qualquer outra província e não é invulgar revogar decisões municipais. Ouve apelos e pedidos sobre uma ampla variedade de assuntos municipais incluindo planos oficiais, zonamento de uso do solo, consentimentos, compensações urbanísticas, encargos de desenvolvimento, entre outros. Reporta ao procurador-geral e os seus membros, geralmente pessoas em finais de carreira municipal com significativa credibilidade no sistema municipal, são nomeados por três anos. As câmaras não apreciam muito a fiscalização do Conselho sobre as suas decisões porque não querem ver as suas decisões revogadas e porque

³⁶ Ibidem.

³⁷ Corpo judicial (ou quase-judicial) que funciona como uma instância à qual se pode recorrer das decisões municipais.

os custos que acompanham as audições, realizadas no município, são muito elevadas (Siegel, 2009).

Em Portugal, no âmbito da descentralização das funções do Estado foram criadas, em 1979, as Comissões de Coordenação Regional (CCR) com funções de apoio técnico às autarquias locais. Atualmente correspondem às CCDR que são “serviços periféricos da administração do Estado, dotados de autonomia administrativa e financeira”,³⁸ tendo por missão executar as políticas centrais de ambiente, ordenamento do território e cidades e desenvolvimento regional nas suas áreas de atuação³⁹ e “apoiar tecnicamente as autarquias locais e as suas associações”.⁴⁰ Este apoio às autarquias inclui a fiscalização da compatibilização dos instrumentos de gestão territorial: o Plano Nacional de Ordenamento do Território, os Planos Regionais de Ordenamento do Território e os Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território são **instrumentos de desenvolvimento territorial de natureza estratégica que, numa lógica de subsidiariedade, vinculam as entidades públicas**, designadamente os municípios, fornecendo diretrizes para a elaboração dos instrumentos de planeamento territorial de natureza regulamentar que vinculam os particulares. As CCDR são também responsáveis pela gestão de programas financeiros nacionais e comunitários aos quais os municípios concorrem.

As CCDR são lideradas por um presidente coadjuvado por dois vice-presidentes, nomeados politicamente pelo Governo central. Dispõe de receitas provenientes de dotações atribuídas no Orçamento de Estado e de receitas provenientes de taxas e prestação de serviços, funcionando como um delegação mandatada, política e administrativa, do Estado. A par destes organismos descentralizados do Estado, a Direção-Geral do Território (DGT) e a Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) mantêm também relações estreitas com as autarquias locais. A DGT tem competências na prossecução das políticas públicas de ordenamento do território e de urbanismo.⁴¹ A DGAL é responsável pela cooperação técnica e financeira entre a administração central e a administração autárquica, modernização administrativa com os municípios, freguesias e respetivas associações e procede também à análise do sistema financeiro das autarquias locais.⁴²

³⁸ Segundo o n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 228/2012 de 25 de outubro.

³⁹ Existem 5 CCDR em Portugal Continental para as 5 regiões respetivamente: Norte, Centro, Lisboa e vale do Tejo, Alentejo e Algarve. As Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira são autónomas política e administrativamente.

⁴⁰ Segundo o n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 228/2012 de 25 de outubro.

⁴¹ In http://www.dgterritorio.pt/a_dgt/natureza_e_missao/, consultado em 3 de janeiro.

⁴² In <http://www.dgaa.pt/default.asp?s=12167>, consultado em 3 de janeiro de 2015.

Apesar das esperanças depositadas no aumento da autonomia local como fator fundamental de desenvolvimento, o atual modelo de governação mantém-se fortemente hierarquizado e predominam práticas de dependência política, administrativa e financeira das cidades relativamente aos governos regionais e centrais. O Governo e os seus serviços descentralizados, no caso português, e o Governo Provincial, no caso canadiano, mantêm boa parte da gestão e distribuição dos recursos municipais. Ao mesmo tempo, a descentralização em curso de competências dos governos regionais e nacional nas duas realidades não é acompanhada pela capacidade fiscal dos governos locais ((Webb, 2012; Dias, 2013a).

Em Portugal, este desencontro vem-se atenuando pelo recurso a fundos europeus que tem permitido a criação de equipamentos e serviços locais. Apesar disso, alguns destes equipamentos e serviços funcionam de modo condicionado pelas dificuldades em assegurar os custos do seu funcionamento e a austeridade económica e financeira iniciada em 2007 expôs “os desequilíbrios e a insustentabilidade de alguns desses investimentos” (Dias, 2013b: 325), a fragilidade dos governos locais portugueses com vários municípios resgatados pelo governo central face à iminência de falência.⁴³ No entanto, a austeridade também acelerou o processo de descentralização, assim legitimado pela ação dos municípios em áreas como os serviços sociais e o emprego (Reis, 2014).

No Canadá, a descentralização regional foi acompanhada de novas relações dos governos locais com o governo federal através da transferência de fundos fiscais taxados à exploração de combustíveis, de fundos para infraestruturas verdes e de algum financiamento para cultura e património (Webb, 2012).

Cooperação entre municípios

Dentro das províncias canadianas, os municípios criam associações de interesses comuns que, juntamente com a Federação Canadiana de Municípios (FCM),⁴⁴ são importantes interlocutores junto dos governos federal e provincial e conduzem importantes processos de negociação sobre a atribuição de competências e respetivo financiamento. Os **municípios**

⁴³ In <https://www.publico.pt/2013/01/30/local/noticia/tribunal-de-contas-aprova-resgate-do-estado-a-18-municipios-1582623>, consultado em 3 de janeiro de 2015.

⁴⁴ De acordo com um dirigente municipal, a FCM é uma espécie de super-organização que gere os fundos resultantes dos impostos de exploração de gás: “they administer a lot of money that was provided from the federal government to municipalities. That was done for regulatory reason where the federal government is not permitted directly to give money to municipalities, because there is a level of government in between, the provincial one (...) so they created this.” (Entrevista a técnica/o da CMK, K4: P192-194)

podem também delegar num município vizinho algumas competências, sendo considerado, nos pequenos e médios municípios, uma solução eficiente que previne a proliferação redundante de serviços (FCM, 2012).

A Associação de Municípios de Ontário tem como missão apoiar e fortalecer os governos municipais em Ontário, representando e defendendo os interesses de quase 90% dos municípios de Ontário junto do governo provincial e federal, particularmente em matérias de legislação e finanças. Existem também organizações de funcionários municipais, nomeadamente de engenheiros, dirigentes ou secretários municipais. Sendo mais pequenas e mais especializadas do que a Associação de Municípios de Ontário, representam os municípios em funções semelhantes. Mais do que noutros níveis de governação, os **dirigentes municipais tendem a ser especialistas das áreas departamentais que dirigem**, pelo que estas organizações desempenham muitas vezes um papel importante nos processos de decisão política. Os sindicatos também têm interesse ativo em várias questões políticas comuns aos municípios, particularmente nas privatizações e contratações externas, podendo também tomar posições de pressão consideráveis nas decisões municipais.

Em Portugal, a cooperação entre municípios concretiza-se sob a forma de **entidades intermunicipais e de associações de municípios e freguesias**. As entidades intermunicipais são as áreas metropolitanas e as comunidades intermunicipais, criadas para fins gerais no âmbito do planeamento e desenvolvimento regional e na prestação de serviços públicos essenciais, promovendo a articulação entre os municípios e os serviços da administração central em vários domínios.⁴⁵ As associações de freguesias e de municípios são criadas para a realização de interesses específicos comuns aos municípios que as integram.⁴⁶

A Associação Nacional de Municípios Portugueses representa os municípios e as freguesias junto do governo, da administração central e de organizações nacionais e internacionais. Promove também a realização de estudos e projetos, serviços de consultadoria e assessoria técnico-jurídica, ações de formação para os eleitos locais e para a administração local e a troca de experiências entre os seus membros. Presta também apoio aos municípios nas áreas da comunicação social, finanças locais, jurídica, meio ambiente, relações internacionais e

⁴⁵ A título de exemplo a Comunidade Intermunicipal do Alto Minho tem 10 municípios associados e entre as suas atribuições encontra-se a articulação de investimentos de interesse intermunicipal, a gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional e a articulação das atuações entre os municípios e os serviços da administração central. In <http://www.cim-altominho.pt/gca/?id=344>, consultado em 9 de janeiro de 2015.

⁴⁶ A título de exemplo, a Associação Portuguesa dos Municípios com Centro Histórico tem como atribuições a promoção, reabilitação e revitalização dos centros históricos. In <http://www.portalautarquico.pt/pt-PT/administracao-local/entidades-autarquicas/associacoes/>, consultado em 9 de janeiro de 2015.

sistemas de informação.⁴⁷ O Centro de Estudos e Formação Autárquica tem como principal objetivo a **prestação de formação contínua a dirigentes e trabalhadores das autarquias locais**, competindo-lhe também a certificação das autarquias como entidades formadoras na formação dos seus trabalhadores. Presta também assessoria técnica e jurídica em processos de recrutamento de pessoal e promove a publicação de obras com interesse para a administração local.⁴⁸

As práticas de cooperação por associação estão presentes nos dois países. No caso canadiano, o poder de negociação e pressão é exercido de forma consistentemente mais formal, contando com maior tradição e experiência e, por consequência, com maior cultura de atuação associada. No caso português, o poder de negociação e pressão entre os municípios é fortemente influenciado e permeado pelas lógicas organizacionais partidárias. A cooperação em torno de interesses públicos comuns a vários municípios acontece, mas é espartilhada pelas agendas partidárias, às quais é dada primazia sobre agendas políticas, alimentando uma cultura de atuação negociada (Ruivo, 2000) através de redes de influência.

Funcionamento da administração local

Todos os municípios canadianos têm autonomia para contratar pessoal executivo, técnico, administrativo e operário. Existe um diretor administrativo, membro do executivo, que é o dirigente máximo responsável pelos serviços gerais do município e tem autoridade sobre todos os funcionários municipais, incluindo os executivos (FCM, 2012). Ao contrário da maior parte dos municípios dos países ocidentais, a maior parte dos municípios canadianos (com exceção da Nova Escócia) não têm responsabilidades na educação pública e nos serviços sociais (FCM, 2012). A gestão destes assuntos é da responsabilidade de organismos locais e regionais liderados por Conselhos de Diretores eleitos a par dos executivos municipais. Recentemente, as províncias têm vindo progressivamente a requerer a intervenção municipal nestas áreas, particularmente nos que diz respeito aos serviços sociais. Em Ontário, registam-se algumas particularidades, nomeadamente a responsabilidade estatutária dos municípios no que toca a serviços sociais, habitação social e serviços ambulatorios.

⁴⁷ In <http://www.anmp.pt/index.php/a-anmp>, consultado em 9 de janeiro de 2015.

⁴⁸ In <http://www.cefa.pt/v2/index.php/instituicao/instituicao2>, consultado a 9 de Janeiro de 2015.

Os municípios de Ontário acumulam mais responsabilidades nos sistemas de transporte, na assistência e transporte a pessoas com mobilidade reduzida e idade avançada, ambulâncias, corpos de bombeiros, concessão da energia elétrica, avaliação imobiliária e serviços policiais. A educação e na ação social são assumidos no caso canadiano por Conselhos de Diretores independentes das Câmaras Municipais. Os municípios portugueses têm maiores responsabilidades na educação e na ação social. Contam ainda com a colaboração das juntas de freguesia com quem colaboram em matéria de gestão de equipamentos e espaços públicos; projetos de intervenção comunitária nas áreas da ação social, cultura e desporto; apoio a atividades de natureza social, cultural, educativa, desportiva, recreativa, etc., de interesse para a Freguesia; e licenciamento de atividades ruidosas de carácter temporário. **As juntas são muitas vezes interlocutoras junto da câmara por parte dos cidadãos que recorrem à junta como órgão de maior proximidade.**

O quadro 9 sintetiza as principais dimensões do desenvolvimento local em que as câmaras municipais em Ontário e em Portugal têm atribuições e competências. A maior parte das dimensões de desenvolvimento local são comuns nas duas realidades, incluindo nas matérias em maior apreço nesta tese, nomeadamente artes e cultura, ambiente e ordenamento do território.

Quadro 9. Atribuições e competências dos municípios de Ontário e de Portugal.

Atribuições e competências comuns	Atribuições e competências em Ontário	Atribuições e competências em Portugal
Ambiente Arte e cultura Ordenamento do território (incluindo a ocupação e uso do solo) Habitação social Infraestruturas de saneamento e viárias Transportes públicos Recolha e gestão de resíduos Controle animal Assistência à infância Saúde pública Serviços bibliotecários Parques, recreação e património Serviços de desenvolvimento económico Licenciamento de atividades económicas Rede de equipamentos escolares, desportivos e culturais	Sistemas de transporte, incluindo aeroportos e portos, Assistência e habitação a pessoas com mobilidade reduzida Assistência e habitação para idosos Ambulâncias Corpos de bombeiros Concessão da energia elétrica Avaliação imobiliária Serviços policiais	Ação social Educação (do pré-escolar ao 3º ciclo)

Fontes: Ontario Municipal Act⁴⁹ e Regime Jurídico das Autarquias Locais.⁵⁰

Os municípios canadianos podem, para além de delegar serviços em municípios vizinhos, contratar empresas privadas para prestação de serviços através do desenvolvimento de parcerias com prestadores de serviços privados. Em Portugal, as câmaras podem criar serviços municipalizados e empresas municipais e intermunicipais para exploração de

⁴⁹ In http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/english/elaws_statutes_01m25_e.htm#BK242, consultado em 8 de Janeiro de 2015.

⁵⁰ Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

atividades que prossigam fins de reconhecido interesse público e cujo objeto se contenha no âmbito das respetivas atribuições.

Funcionamento da estrutura política local

Nos dois países, a câmara municipal é o principal corpo de produção de políticas públicas e de tomada de decisão sobre as principais linhas de intervenção no território municipal, aprovando os orçamentos, políticas e programas que a administração é responsável por implementar. No entanto, há uma diferença fundamental na organização e constituição dos corpos de governação local: **a existência de freguesias em Portugal e respetivos corpos de governação que no Canadá assume a figura administrativa de distritos eleitorais, representados diretamente pelos vereadores com assento na câmara municipal.**

A estrutura das câmaras municipais canadianas compreende o presidente de câmara e os vereadores.⁵¹ O presidente é eleito por sufrágio universal dos eleitores de todo o município e os vereadores por sufrágio universal dos eleitores dos distritos eleitorais em que o município se divide. As eleições são objeto de regulamentação provincial e o número de vereadores é também determinado pelas autoridades provinciais de acordo com o tamanho do município.⁵² Em Ontário os mandatos são de 4 anos.

Em Portugal, os corpos de governação local são constituídos pelas câmaras municipais e pelas juntas de freguesia, correspondendo às divisões administrativas dos concelhos e das freguesias que os integram. No entanto, **as câmaras municipais são os principais órgãos responsáveis pela produção de políticas públicas locais, sendo o papel das juntas de freguesia mais importante da perspetiva da proximidade ao cidadão** e da primeira instância na resolução de questões com relevância muito localizada. Os órgãos do município são a câmara municipal, órgão executivo e a assembleia municipal, órgão deliberativo.⁵³ Os seus membros são eleitos por sufrágio universal de 4 em 4 anos, sendo o número de mandatos de cada órgão definido de acordo com o recenseamento eleitoral. As listas de candidatos são plurinominais e apresentadas para cada órgão. Estas listas são na sua maioria partidárias, embora desde 1997 seja possível apresentar candidaturas por grupos de cidadãos. Os

⁵¹ In http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/english/elaws_statutes_01m25_e.htm#BK242, consultado em 8 de Janeiro de 2015.

⁵² A título de exemplo, Kingston tem 12 vereadores e Otava tem 23.

⁵³ "A atual constituição, na sua versão original, previa a existência de um órgão consultivo - o Conselho Municipal, construído por representantes de organizações económicas, sociais, culturais e profissionais com sede no Município ou nele exercessem atividade. Dificuldades na sua instituição concreta levaram à sua abolição, como órgão do Município, na última revisão constitucional." (CEFA, 1994)..

mandatos são conferidos aos candidatos pela ordem de precedência indicada na declaração de candidatura, tendo como consequência a disputa pelas posições mais potencialmente elegíveis nas listas eleitorais.

As responsabilidades do presidente e dos vereadores são muito diferentes, nos dois países. No Canadá, o presidente é a principal figura de contacto político e administrativo, tendo a responsabilidade de representar todo o município e de reportar aos cidadãos as decisões da câmara municipal. Tem também como funções presidir às reuniões da câmara municipal, assinar documentos em nome do município, assegurar que as decisões da câmara municipal são implementadas, representar o município em corpos intermunicipais e regionais, representar o município em corpos intermunicipais e regionais. O presidente dispõe de mais recursos humanos e financeiros do que os vereadores. **Os vereadores têm de defender os interesses dos distritos eleitorais pelos quais foram eleitos.** Funcionam como agentes desses distritos junto da câmara municipal. Têm como funções informar os seus constituintes das decisões das câmaras municipais que dizem respeito aos seus distritos e assegurar-se de que estão cientes das propostas que são levadas a decisão na câmara municipal.

Em Portugal, **o presidente da câmara municipal é o primeiro candidato da lista mais votada.** Os cargos de vereação são atribuídos proporcionalmente aos votos obtidos, sendo o número de vereadores estabelecido em função do número de eleitores do concelho⁵⁴. **Cabe ao presidente da câmara atribuir os pelouros aos vereadores, normalmente entre os membros da mesma lista de candidatos,** fixar as suas funções e determinar o regime do respetivo exercício (a tempo inteiro ou a meio tempo). **Os restantes vereadores, eleitos pelas listas minoritárias, constituem-se como oposição e geralmente não lhes são atribuídos pelouros.** O presidente de câmara pode constituir um gabinete de apoio à presidência e um gabinete de apoio à vereação cuja composição é variável em função do número de eleitores do município. A junta de freguesia é constituída por um presidente e por vogais. O presidente de junta é o cidadão que encabeça a lista mais votada na eleição para a assembleia de freguesia. Os vogais são eleitos pela assembleia de freguesia, mediante proposta do presidente de junta⁵⁵.

As assembleias de freguesia e municipais acompanham, fiscalizam e aprovam, respetivamente, grande parte da atividade das juntas e das câmaras. A assembleia municipal

⁵⁴ O n.º 2 do artigo 57.º da Lei estabelece 16 vereadores em Lisboa, 12 no Porto, 10 nos municípios com 100 000 ou mais eleitores, 8 nos municípios com mais de 50 000 e menos de 100 000 eleitores, 6 nos municípios com mais de 10 000 e até 50 000 eleitores e 4 nos municípios com 10 000 ou menos eleitores.

⁵⁵ Lei n.º 169/99, de 18 de setembro.

é constituída por membros eleitos diretamente, nomeadamente pelos presidentes de junta e os restantes membros eleitos diretamente em número não inferior ao triplo do número de membros da respetiva câmara municipal. A mesa da assembleia é composta por um presidente e dois secretários e é eleita por escrutínio secreto pelos membros da assembleia municipal. Os membros da câmara municipal participam nas sessões da assembleia municipal (sendo a participação obrigatória para o presidente), podendo intervir, ainda que sem direito a voto.

A assembleia municipal tem como competências acompanhar e fiscalizar a atividade da câmara municipal, numa apreciação casuística, em fases muito adiantadas de propostas e atos da câmara municipal, assim como dos serviços municipalizados, das fundações e das empresas municipais. É também responsável por aprovar referendos locais, sob proposta quer de membros da assembleia, quer da câmara municipal, quer dos cidadãos eleitores. À assembleia municipal cabe também aprovar os regulamentos propostos pela câmara municipal, a proposta de orçamento, a contratação de empréstimos, a municipalização de serviços, a criação ou reorganização dos serviços municipais, os quadros de pessoal do município e ainda os planos municipais de ordenamento do território.⁵⁶ Desde 2005, o presidente da câmara municipal e o presidente de junta de freguesia só podem ser eleitos por três mandatos consecutivos.⁵⁷

Com base na análise das entrevistas a atores dos dois países é possível **identificar espaços de atuação diferentes no quadro de exercício de poder nas câmaras municipais**. Em Portugal, as dinâmicas partidárias estão na base da organização política local assim como das agendas dos políticos. **A forma mais frequente de participação política na governação local é através da vida partidária**. Existem também movimentos independentes mas são escassos e, em muitos casos, têm origem em dissidências pessoais de líderes políticos até então membros de partidos. **Exercer política localmente implica então uma capacidade de negociação partidária a partir da qual é possível aceder às posições de candidatos eleitorais**. Esse processo marca a base de toda a cultura de atuação negociada entre políticos, técnicos, sociedade civil e cidadãos que permeia o poder local português.

⁵⁶ As listagens completas das competências da assembleia municipal estão definidas na Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro.

⁵⁷ Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto.

No caso canadiano, **a separação de poderes partidário, político e técnico é maior**. A atuação negociada também existe mas de uma forma mais filtrada pelos mecanismos de eleição, representação e participação. Os vereadores representam os cidadãos dos distritos pelos quais foram eleitos e, uma vez eleitos, têm de competir entre si para angariar recursos para os seus distritos eleitorais. Embora em Portugal essas dinâmicas sejam tomadas pela figura do presidente de junta, em Ontário elas estão isentas das dinâmicas partidárias, pelo que a coincidência das agendas dos políticos e dos cidadãos está mais próxima dentro do espaço de atuação das câmaras municipais. **Também a agenda dos técnicos está mais isenta das dinâmicas partidárias e políticas porque estão legalmente impedidos de tomar parte das dinâmicas políticas locais e têm também limites na participação da vida associativa local. O conflito de interesses é mais fortemente regulamentado e fiscalizado no caso canadiano, para políticos e técnicos** o que, não impedindo todas as possibilidades de corrupção ativa ou passiva ou ainda de mecanismos de atuação negociada, certamente contribui para uma cultura de atuação formalmente mais transparente e escrutinável do jogo de interesses.

Representação e participação dos cidadãos

Nos dois países, o modelo de governação é estruturalmente representativo, cabendo aos órgãos executivos dos governos nacional, regional e local a quase totalidade do poder de decisão. **Nas duas realidades, há uma ambição, para a democracia local, de um funcionamento articulado entre a representação política e a participação pública (FCM, 2007) e de um aprofundamento da democracia participativa (CRP, 2005)**. No entanto, foi possível observar que o Canadá tem uma maior experiência de comunicação, consulta e participação dos cidadãos para as tomadas de decisão em todos os níveis de governação, refletindo-se numa maior diversidade de projetos e intensidades de participação na vida governativa das cidades.

Nas reuniões de câmara das duas realidades, os cidadãos podem inscrever-se para participar, registando-se previamente e indicando o assunto que querem abordar. No caso português, existe também um período de intervenção aberto ao público para obtenção de esclarecimentos, no âmbito das sessões regulares das assembleias municipais. Os cidadãos também podem convocar sessões extraordinárias e apresentar sugestões ou propostas, sendo para o efeito necessário a iniciativa de 5% do número de cidadãos eleitores, até ao limite

máximo de 2.500.⁵⁸ Nestas circunstâncias, têm direito a participar, sem direito de voto, dois representantes dos requerentes.

No caso canadiano, a participação direta e formal (e legalmente imposta) dos cidadãos na tomada de decisão é ainda feita através da sua integração em comissões permanentes.⁵⁹

Estas comissões são lideradas por vereadores nomeados pelo presidente e são o espaço de preparação de políticas onde os vereadores podem dar um contributo direto e pessoal para o processo de decisão. Reportam à câmara municipal através das suas reuniões regulares onde os trabalhos são, primeiro, debatidos entre técnicos e vereadores e, na sequência, são votados. Entre os temas mais comuns destas comissões encontra-se o orçamento municipal, atividades de desporto e recreativas, planeamento urbano ou obras públicas.⁶⁰ Os cidadãos podem assistir a estas reuniões, sendo-lhes também possível fazer exposições e apresentações. A nomeação dos vereadores para as comissões permanentes encontra algum paralelismo no caso português na atribuição de pelouros aos vereadores eleitos. No entanto, por um lado, na realidade canadiana há maior espaço de colaboração entre vereadores pois as comissões podem ser lideradas por mais de um vereador. Por outro lado, **a realização de reuniões públicas regulares destas comissões e o espaço de debate aberto ao público não encontra paralelismo no caso português. Estas comissões permanentes têm ainda a particularidade de abrir um espaço de debate público entre técnicos e políticos, dando maiores possibilidades de transparência sobre argumentos técnicos e posicionamentos políticos face às políticas públicas em causa.**

Os cidadãos têm também a possibilidade de recorrer ao **Conselho Municipal de Ontário, mandatado pela Procuradoria-Geral que pode revogar as decisões das câmaras municipais.** Basta um só cidadão (que também pode apelar na qualidade de investidor) para desencadear uma audição formal para revisão da decisão da câmara. Isto favorece a disponibilidade da câmara para negociar pois sabe que uma audição implica atrasos e custos consideráveis na implementação das decisões que ficam suspensas até à decisão do

⁵⁸ De acordo com Lei nº5-A/2002, de 11 de janeiro.

⁵⁹ In http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/english/elaws_statutes_01m25_e.htm#BK242, consultado em 8 de Janeiro de 2015.

⁶⁰ Por exemplo, Carleton Place, uma pequena cidade com cerca de 10 000 habitantes, tem 6 comissões permanentes: Comissão de Revisão de Políticas, Comissão de Planeamento e Proteção, Comissão de Ambiente, Comissão de Serviços Corporativos, Comissão de Assuntos Comunitários, Comissão de Desenvolvimento Comunitário. Cada uma das comissões reúne entre 1 a 2 vezes por mês. (In <http://carletonplace.ca/councilmeetingsagendasp65.php>, consultado em 9 de janeiro de 2015).

Conselho, havendo mesmo grandes possibilidades de ver as suas decisões revogadas (Siegel, 2007).

Em Portugal, as formas mais comuns e legalmente previstas⁶¹ de participação dos cidadãos são exercidas através dos meios de divulgação e discussão legal das decisões municipais, nomeadamente através das reuniões públicas regulares da câmara municipal e de discussões públicas pontuais de propostas de planos municipais, particularmente os planos de ordenamento do território. Os cidadãos podem também tomar conhecimento das decisões da câmara municipal através de editais, publicações em Diário da República e boletins informativos. Existem ainda alguns mecanismos que permitem a participação direta dos cidadãos nas deliberações municipais, como o direito de petição, nos dois países, e os referendos locais, no caso português. **Sobre decisões que lhes digam particularmente respeito, os cidadãos têm o direito de participação através do mecanismo de audiência prévia, obrigatório em todos os processos em curso nas duas realidades.**

Para além destas possibilidades de participação legalmente impostas pelos quadros de governação das cidades canadianas e portuguesas, existem ainda outros espaços de participação que ampliam o campo de interação entre eleitos, técnicos e cidadãos. A pesquisa sobre várias comissões consultivas canadianas, nos sítios online das câmaras municipais de Otava e Kingston, permitiu observar que **as comissões consultivas canadianas não são legalmente impostas e são constituídas por um membro da Câmara Municipal, 2 ou 3 técnicos e um conjunto de 6 a 10 cidadãos** voluntários e representantes da sociedade civil, incluindo especialistas temáticos, nomeados pela câmara municipal, através de concurso público. Articulam o seu trabalho e agenda com as comissões permanentes. O processo de entrada dos cidadãos nas comissões consultivas é baseado em concursos públicos a partir dos quais é feita uma seleção com base nas áreas de interesse dos cidadãos, a sua disponibilidade para participar nas reuniões e o nível de compromisso para o mandato de um ano com a comissão consultiva. Existem também comissões consultivas criadas para assuntos ou problemas específicos. Os requisitos para ocupar posições nestas comissões

⁶¹ Miguel Graça (2018) faz uma ampla pesquisa sobre a presença da participação pública no quadro normativo-legal português, incluindo no Código do Procedimento Administrativo, na Lei de Bases da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, no Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, no Regime Jurídico de Urbanização e Edificação, etc.

incorporam muitas vezes o objetivo de incluir certos grupos sociais, como mulheres, jovens ou cidadãos das Primeiras Nações. Têm também assento um ou dois representantes eleitos da Câmara Municipal. São bastante comuns, com temas diversificados e geralmente têm uma atividade contínua e dinâmica, como no caso das cidades de Otava, Gatineau, Kingston ou Carleton Place.⁶²

Em Portugal, estas comissões de participação na construção de políticas públicas encontram **algum paralelismo nos conselhos locais**. Alguns destes conselhos nasceram de iniciativas espontâneas cidadãs ou municipais, sendo a maior parte de constituição legalmente imposta (como os Conselhos Locais de Educação ou de Ação Social) e com maior enfoque na representação institucional com vista à concertação de interesses e atividades.

Para questões mais localizadas, os cidadãos dos dois países podem contactar o vereador do seu distrito eleitoral, no caso canadiano, ou do seu concelho, no caso português. No primeiro caso, este contacto pode ser em presença, pois o vereador vive na mesma comunidade e participa em muitos eventos locais ou, para além do horário de atendimento mais formal, pode ser através de telefone, correio eletrónico ou mesmo telemóvel, **contactos que são disponibilizados no site oficial da câmara ou nas páginas pessoais dos vereadores**. No caso português, esta acessibilidade aos políticos eleitos é mais comum nas juntas de freguesia, **sendo o presidente de junta o intermediário privilegiado entre os cidadãos e os vereadores**. O contacto direto com os vereadores é normalmente feito através dos contactos gerais das câmaras através dos quais é possível agendar audiências. **A análise das entrevistas sugere que esta formalidade institucional coexiste com a informalidade de atuação negociada através de redes de contactos pessoais, alimentando com mais força, do que no caso canadiano, as fidelidades pessoais e a atuação negociada**.

As câmaras municipais canadianas encetam ainda vários processos de participação pública em projetos e políticas públicas urbanas através de consultas e reuniões públicas (FCM, 2007). Estas consultas e reuniões podem, por opções técnicas e políticas, tomar vários níveis de informação, envolvimento e participação na decisão. Em Otava, por exemplo, existe uma Estratégia de Envolvimento Público que define níveis e intensidades de debate e interação diferentes de acordo com o tipo de projeto ou decisão em questão. Esta Estratégia foi

⁶² Por exemplo, Kingston tem 16 Comissões Consultivas. Entre essas, a Comissão Rural é constituída por 5 cidadãos eleitos ligados ao espaço rural, 2 residentes, 2 agricultores, um empresário e ainda 2 vereadores. Reuniu 4 vezes em 2014 (In <https://www.cityofkingston.ca/city-hall/committees-boards/rural-advisory-committee>, consultado em 9 de janeiro de 2015).

amplamente debatida⁶³ e reflete a **diversidade de experiências de diálogo e interação com os cidadãos em diferentes áreas de atuação da Câmara Municipal.**

Em Portugal, os **Orçamentos Participativos (OP) são o instrumento de participação na governação urbana mais difundido.** Segundo o estudo apresentado por Nelson Dias (2013b), entre 2001 e 2013 foram identificadas 76 experiências de OP em Portugal, cobrindo três mandatos eleitorais. Dessas, 52 são de carácter consultivo (os participantes apenas são consultados sobre propostas a implementar, cabendo ao executivo a decisão final) e 24 de carácter deliberativo (inclui apresentação de propostas e votação pelos participantes). As de carácter consultivo são mais frequentes nos municípios mais pequenos. **As iniciativas são, no entanto, muito instáveis,** surgindo e desaparecendo muito rapidamente, “demonstrando que Portugal é um país que ainda se encontra a tatear novas formas democráticas, mais participadas e mais inclusivas, na relação entre eleitos e população” (Dias, 2013b).

Em síntese, de uma forma global, **a estrutura e funcionamento da governação urbana nas pequenas e médias cidades em Portugal e no Canadá⁶⁴ (particularmente em Ontário) é semelhante.** Com exceção da educação e da ação social que no Canadá são dotadas de estruturas municipais independentes das câmaras municipais, assim como de atribuições decorrentes de particularidades de cada país (como a gestão urbana decorrente dos períodos em que neva no Canadá), as duas realidades têm várias atribuições de competências paralelas. Em termos de organização administrativa e política do território, são semelhantes as formas de eleição dos representantes políticos e de contratação de funcionários para os serviços públicos municipais, ou seja, cada território municipal está dotado de uma câmara municipal eleita por sufrágio universal e tem serviços municipais independentes. São diferentes relativamente à existência de um nível (supramunicipal) provincial no Canadá e de um nível (submunicipal) de freguesias em Portugal, também eleitos por sufrágio universal. A tendência de uma mudança de paradigma nas relações de

⁶³ City of Ottawa (2013) City of Ottawa Public Engagement Strategy. Summary of Public Consultations. In <https://ottawa.ca/en/city-hall/public-engagement/projects/public-engagement>, consultado em 9 de Julho de 2020.

⁶⁴ Faz-se aqui uma breve referência há diferença de dimensão e extensão dos dois países. Portugal tem 92 0903 km² e cerca de 10 milhões de habitantes. O Canadá tem 9 984 670 km², ocupando grande parte da América do Norte desde o Oceano Atlântico até ao Oceano Pacífico e delimitado a Norte pelo Ártico e uma população de cerca de 34 milhões de habitantes. Ontário tem uma extensão de 1,076,395 km² e tem cerca de 13 milhões de habitantes.

poder entre os vários níveis é semelhante nos dois países, estando em curso uma transformação de modelos de subordinação para modelos de parceria.

A ausência de partidos na governação local e a forma como elegem os representantes na governação local canadiana são uma diferença importante entre os dois modelos de governação. Em Portugal a organização dos Executivos é feita através de pelouros “temáticos” (o Executivo de Cascais, por exemplo, é constituído pelo Presidente e 5 vereadores com pelouros administrativos delegados pelo Presidente). O poder local canadiano é distribuído por mais vereadores que representam “secções” do território (o Executivo de Kingston por exemplo, é constituído pelo Presidente e 12 vereadores que representam as 12 secções territoriais do concelho).

São também relevantes as diferenças a respeito da separação entre funções técnicas e funções políticas. Em Portugal, os funcionários podem pertencer a estruturas partidárias locais e podem candidatar-se e pertencer aos Executivos. No Canadá, há uma total separação entre estrutura política e estrutura técnica e os funcionários não podem ter funções políticas a nível local, nem apoiar campanhas.

3.2 Quatro cidades, quatro realidades

Nesta secção dedico alguma atenção a uma caracterização breve das cidades em estudo, passando pelos traços gerais do seu percurso histórico, enquadramento urbano, diversidade étnico-cultural, educação, economia e emprego.

A cidade de Orleães

Em 2010, Orleães celebrou os 150 anos da fundação da paróquia de St-Joseph d’Orleans. A igreja desta paróquia é o edifício mais antigo de Orleães e marca uma das primeiras aldeias franco-canadianas a Este de Bytown, então capital do Canadá, em torno do qual a vila se desenvolveu, correspondendo esta zona à parte mais antiga do centro urbano (Gilbert & Tremblay, 2012). Em 1849 a população de Orleães, predominantemente francófona, era de 50 pessoas e teve a sua primeira escola durante os 50 anos seguintes. Nas décadas seguintes a população foi crescendo, tendo registado um aumento significativo nos anos 80 do século seguinte, sendo nesse período a comunidade com crescimento mais rápido no Canadá.⁶⁵

⁶⁵ In <http://www.orleansonline.ca/pages/aboutorleans.htm>, consultado em 15 de maio de 2015.

Orleães era, antes da amalgamação de municípios em 2001, um distrito eleitoral de Ontário formado por dois municípios, Gloucester e Cumberland. Nos limites concelhios dos dois municípios **foi-se desenvolvendo Orleães como o maior centro urbano da zona este de Otava**. Depois da fusão, agregou-se à cidade de Otava, integrando a Área Metropolitana Otava-Gatineau. **Orleães é hoje um centro urbano com autonomia funcional mas integrado em Otava do ponto de vista administrativo e de políticas e gestão urbana**. Atendendo a este enquadramento urbano, a análise sobre Orleães que se segue, vai-se ora ampliando à cidade de Otava, ora confinando aos limites do centro urbano de Orleães, em função das dinâmicas, mais abrangentes ou mais restritas, dos respetivos espaços sócio-territoriais.

Atualmente, a paisagem de Orleães é dominada pela zona mais antiga de origem e traços francófonos e uma zona mais recente dominada por um grande centro comercial e grandes edifícios comerciais, comuns a qualquer zona urbana canadiana. À Igreja de St Joseph juntam-se outros edifícios que albergam instituições francófonas e onde se localizam consultórios e gabinetes de profissionais francófonos, assim como comércio tradicional francófono que, juntos, mantêm vivo o ambiente francófono de Orleães (Gilbert & Tremblay, 2012). A comunidade dispõe de vários equipamentos recreativos, escolas básicas e secundárias, bibliotecas e o maior centro comercial da zona este de Otava (Orléans Online).⁶⁶ É também nesta zona que se encontra o Centro de Artes Shenkman, um equipamento que nasceu da reivindicação da comunidade artística de Orleães. Em volta do centro urbano, distribuem-se zonas habitacionais de ocupação urbana de baixa densidade rodeadas por vastas zonas rurais.

Desde os cerca de 6.000 mil habitantes no início da década de 70 até aos 128 mil em 2016,⁶⁷ Orleães tem vindo a transformar-se, passando de um ambiente essencialmente rural para um ambiente de subúrbio urbano onde coexistem funções de centro dormitório, para habitantes que trabalham em Otava mas que querem viver numa moradia com jardim. É também um centro urbano que quer aumentar a oferta de empregos, lazer e oportunidades de negócio, tal como previsto no Plano de Melhoramento da Comunidade de Orleães.

⁶⁶ In <http://www.orelansonline.ca/pages/aboutorleans.htm>, consultado em 15 de maio de 2015.

⁶⁷ In Census 2016, consultado em <https://www12.statcan.gc.ca/>, consultado em 10 de abril de 2019.

Otava, capital do Canadá

A capital do Canadá é a quarta maior cidade do Canadá (segunda maior na província de Ontário, depois da cidade de Toronto) e integra a área metropolitana de Otava-Gatineau que tem uma população de 1.215.735 residentes em 2011.⁶⁸ Atualmente, cerca de 66% da população da área metropolitana reside em Otava e a restante distribui-se por municípios vizinhos, incluindo Gatineau, cidade do Québec cuja localização confronta com Otava através do Rio Otava, linha fluvial que separa as províncias de Ontário e Québec. Oficialmente, a área metropolitana chama-se Região da Capital do Canadá.

A Comissão da Região da Capital do Canadá é uma corporação da Monarquia e responde perante o Parlamento. É a maior proprietária de terras do espaço da Região (cerca de 11% do território) e “gere e administra um significativo portfólio de propriedades, edifícios e infraestruturas”,⁶⁹ incluindo algumas zonas classificadas no coração da cidade e a Cintura Verde da Capital. Ao mesmo tempo ocupa-se do planeamento urbano da capital e da dinamização da experiência cultural da capital, tendo como missão “assegurar que a Região da Capital do Canadá é uma fonte de significado e orgulho nacional”.⁷⁰

A sobreposição de entidades na gestão urbana de Otava traduz uma realidade governativa complexa, tendo a câmara municipal e outras organizações locais de se articular quer com o governo provincial, quer com a Comissão da Região da Capital do Canadá que tem a tutela das áreas classificadas como Região da Capital do Canadá.

Esta complexidade assenta ainda sobre uma gestão do território que ainda precisa de se harmonizar e compatibilizar com as comunidades indígenas. Otava localiza-se sobre território Algonquin, designação nativa que abrange a zona oeste do Québec e a zona adjacente de Ontário e que se refere às tribos Algonquin que habitaram durante vários séculos, antes da ocupação europeia da América do Norte, os territórios da bacia hidrográfica do rio Otava. Depois da ocupação, as suas populações foram sendo dizimadas por uma combinação mortífera de doenças europeias, guerras com tribos Iroquois e, já no século XX, as escolas residenciais.⁷¹ Em 1675 os Algonquins tinham sido dispersos para fora do Vale

⁶⁸ A informação estatística sobre a Área Metropolitana de Otava-Gatineau foi consultada no website das Estatísticas do Canada. In <http://www12.statcan.gc.ca/>, consultado em 7 de abril de 2015.

⁶⁹ In Site da Comissão Nacional da Capital: <http://www.ncc-ccn.gc.ca/about-ncc>, consultado em 9 de abril de 2015.

⁷⁰ Idem.

⁷¹ As escolas residenciais foram estabelecidas depois de 1880, financiadas pelo governo canadiano com o propósito de assimilar as crianças na cultura euro-canadiana. Eram escolas religiosas em que as crianças, retiradas às famílias, eram obrigadas a adoptar os costumes euro-canadianos em termos de religião, vestuário,

do Rio Otava e substituídos por vários colonizadores europeus. Hoje, o povo Algonquin está confinado a uma pequena parte do seu território sagrado que originalmente compreendia cerca de 34 milhões de hectares e incluía o território hoje ocupado pelo Parlamento. No entanto, e ao contrário de outros territórios canadenses, o território Algonquin não foi objeto de Tratados com a Monarquia,⁷² pelo que está em curso, desde há várias décadas a reivindicação de terras pelo povo Algonquin que se considera “unceded and unsurrendered Algonquin Nation territory”⁷³ e que continua a lutar contra aquilo que considera como um processo de colonização em curso. Em 2018, a Câmara Municipal aprovou o Plano de Ação de Reconciliação para corrigir o legado das escolas residenciais no Canadá e reconheceu estas reivindicações através da colocação no edifício da Câmara de bandeiras permanentes do Conselho da Nação Tribal Algonquin Anishinabeg e da Primeira Nação Algonquins de Pikwakanagan.⁷⁴ Esta complexidade territorial influencia a forma como Orleães é planeada e intervencionada pelas políticas públicas, integrando-a num quadro de governação de uma grande cidade que é, ao mesmo tempo, capital global multicultural e território Algonquin.

1.1.1.1 Diversidade, educação, economia e emprego⁷⁵

A diversidade étnico-cultural é uma característica marcante de Otava. Da população residente na Área Metropolitana de Otava-Gatineau em 2011, 2,5% têm identidade aborígine:⁷⁶ Entre estes, 53% são das Primeiras Nações, 40% são Métis e 2,8% são Inuit. De um modo global a população aborígine tem uma constituição mais jovem do que a não-aborígine. Mais de 99% da população aborígine residente na área metropolitana sabem usar o inglês ou o francês ou as duas línguas para conversar. No entanto, apenas 26% desta população reportou a capacidade para conversar numa língua aborígine. Da comunidade

penteados e em inúmeros casos proibidos de falar a sua língua nativa ou praticar as suas tradições espirituais. Até 1950, estudavam metade do dia e trabalhavam na outra metade. A sua cultura era denegrida em todas as dimensões e teve efeitos devastadores em termos de linguagem, costumes, tradições, modos de vida e artes. In <http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/residential-schools/>, consultado em 4 de junho de 2015.

⁷² In <http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/algonquin/>, consultado em 4 de junho de 2015.

⁷³ A organização não governamental Ontario Public Interest Research Group de Otava reconhece a luta do povo Algonquin. In <http://www.opirg-gripc.ca/about-us/located-on-algonquin-territory/>, consultado em 4 de junho de 2015.

⁷⁴ <https://ottawa.ca/en/news/city-permanently-raises-algonquin-anishinabe-flags-city-hall>, consultado em 1 de março de 2019.

⁷⁵ A análise presente nesta secção baseia-se em informação estatística incluída nas Estatísticas do Canadá. In <http://www12.statcan.gc.ca/>, consultado em 7 de abril de 2015.

⁷⁶ O termo "identidade aborígine" é utilizado pelas Estatísticas do Canadá para se referir às pessoas que reportaram ser pessoas aborígenes, nomeadamente pessoas das Primeiras Nações, Métis ou Inuit ou que estão registadas no Tratado Indiano, tal como definido na constituição de 1982.

Algonquin, apenas 2.400 pessoas em todo o Canadá falam linguagens Algonquin (que tem vários dialetos).

Em 2011, 19% da população residente era nascida noutro país. A população imigrante está a aumentar (taxa de crescimento de 14,7%) e é atraída a Otava para empregos profissionalmente bem remunerados e para estudos pós-secundários. São então imigrantes tipicamente com níveis de escolaridade elevados e bem remunerados. Otava recebe também a mais alta percentagem de refugiados e suas famílias que entram no Canadá. Os três países de origem dos imigrantes vivendo em Otava mais frequentes são o Reino Unido (8%), a China (7,5%) e o Líbano (5%). Da população imigrante, 62% dos residentes falam, com maior frequência, inglês ou francês em suas casas. As três línguas não oficiais canadianas mais faladas são o árabe, o chinês e o espanhol. Para além destas, são representativas da diversidade étnico-cultural de Otava-Gatineau as línguas faladas por mais de mais de 6.000 pessoas na cidade, como japonês, mandarim, cantonês, persa, somali e vietnamita.

As origens étnicas mais frequentes na cidade são o Canadá, a França e a Irlanda. No entanto, 19% dos residentes são pessoas com especificidades étnicas (em Ontário são 25%). As maiores (com mais de 10 mil residentes) são minorias negras, árabes, chinesas, sul-asiáticas, sudeste-asiáticas, latino-americanas e filipinas. A religião marca também a diversidade étnico-cultural, predominando a religião Romana Católica (48%), seguida da Muçulmana (5,4%) e da Anglicana (5%), entre outras que se anunciam nos diversos edifícios religiosos da cidade.

Otava tem uma população com níveis de escolaridade elevados, comparativamente com os níveis registados no Canadá. Segundo as Estatísticas do Canadá, em 2011, 68,4% dos adultos com 25 ou mais anos de idade, em Otava-Gatineau, tinha completado alguma forma de ensino superior, em comparação com 59,6% ao nível nacional e 40,1% tinham um diploma ou grau universitário.

A indústria de alta tecnologia é o setor com maior reconhecimento na economia de Otava e é a segunda maior empregadora da capital, desenvolvendo pesquisa avançada em criação e desenvolvimento de softwares, tecnologia ambiental, pesquisa espacial e telecomunicações. O turismo é outra atividade económica muito importante para a cidade que recebe cerca de 4 milhões de turistas anualmente. Enquanto capital, alberga o governo nacional, sendo este o maior empregador da cidade, logo seguido pelos serviços de saúde. Os empregos mais

registados são vendedores a retalho, funcionários e assistentes administrativos. A taxa de desemprego é de 6,6%.

A cidade de Palmela

A ocupação humana do território de Palmela é antiquíssima e existem muitos vestígios das épocas romana, islâmica e medieval (Serrão e Meco, 2007). O Castelo de Palmela é o símbolo mais emblemático destes vestígios, remontando as primeiras muralhas ao século XII, assim como a primeira atribuição de um foral a Palmela. Em 1323 D. Dinis eleva a povoação ao estatuto de Vila.

Seguindo as tendências internacionais de parcelamento administrativo, as reformas administrativas de 1836 e 1855 aglomeraram vários concelhos em torno de Lisboa. Neste movimento, em 1855, o concelho de Palmela é extinto e integrado no concelho de Setúbal (Marques, 2005).

Em 1926, o concelho foi restaurado e os limites administrativos estabilizados na sequência de um “movimento em prol da restauração do concelho (...)” (Serrão e Meco, 2007). Com o sucesso do referido movimento cívico, de que faziam parte personalidades da vida local, a vila de Palmela readquiriu a sua importância histórica e estratégica” (*ibidem*).

Palmela é um concelho com um território muito diversificado, em termos de paisagem e ocupação. O concelho ocupa uma área de 462km² e é constituído por 3 freguesias urbanas, Palmela, Pinhal Novo e Quinta do Anjo e a União de Freguesias Poceirão e Marateca, de carácter rural. Localiza-se na Península de Setúbal e parte do seu território integra três áreas protegidas nacionais em torno de dois estuários e a serra, designadamente o Parque Natural da Arrábida, a Reserva Natural do Estuário do Sado e a Reserva Natural do Estuário do Tejo.

Palmela é a sede e centro administrativo de concelho. Pinhal Novo é o maior centro urbano e, juntamente com a Quinta do Anjo, forma a zona com “maior dinamismo demográfico, urbano e económico (ao nível da fixação de empresas)”⁷⁷ do concelho, beneficiando da proximidade e acessibilidade a outros concelhos densamente povoados como Setúbal, Barreiro, Almada e Lisboa.

A União de Freguesias de Marateca e Poceirão caracteriza-se por áreas de paisagem alentejana, com grandes propriedades rurais com vastas extensões de montado de sobro onde prevalecem atividades agropecuárias e florestais, das quais tem maior reconhecimento o

⁷⁷ In <http://www.cm-palmela.pt/pages/1575>, consultado em 2 de março de 2019.

vinho produzido em região demarcada. O PDM consagra 58% da área do Concelho para uso florestal e 28% para uso agrícola (CMP, 2003).

Em 2011, o território de Palmela era ocupado por cerca de 63 mil habitantes.⁷⁸ Acompanhando a dinâmica de envelhecimento demográfico nacional, Palmela apresenta uma variação do índice de envelhecimento de 39% entre 2001 e 2011, refletindo a diminuição do índice de dependência de jovens (variação de -1,7%) e o aumento do índice de dependência de idosos (variação de 9,1%). Apesar disso, a população residente aumentou entre 2001 e 2011, em resultado da entrada de novos residentes estrangeiros ou com dupla nacionalidade que o concelho tem atraído nas décadas mais recentes.

1.1.1.2 Diversidade, educação, economia e emprego

A percentagem de população estrangeira a residir em Palmela é de cerca de 3,5%.⁷⁹ As comunidades estrangeiras com maior representação no concelho são as romena (26%), brasileira (21%) e ucraniana (12%). Estão também bem representadas, ainda que em diminuição entre 2008 e 2016, cidadãos oriundos das comunidades cabo-verdianas e angolanas. As comunidades brasileira e ucraniana também diminuíram no mesmo período, face a um reforço das comunidades romenas e chinesas.⁸⁰

A proporção da população residente com ensino superior completo é inferior à proporção nacional, com 14,7% e 15,1% respetivamente, mas a variação entre 2001 e 2011 é superior no concelho de Palmela (12,8% e 11% respetivamente).⁸¹ A taxa de analfabetismo vem diminuindo e aproximando-se da média nacional, com 5,7% e 5,2% respetivamente.

Os sectores de atividade dominantes em termos de empregabilidade são as atividades transformadoras (com destaque para o sector industrial), comércio e atividades administrativas e serviços de apoio.⁸² A instalação da Autoeuropa (fábrica da Volkswagen) no concelho em 1991 originou um cluster do sector automóvel com grande impacto na

⁷⁸ Anuário Estatístico de Palmela 2016, in https://www.cm-palmela.pt/cmpalmela/uploads/document/file/9819/anuario_estatistico_2016.pdf [2 de março de 2019].

⁷⁹ Portdata, in <https://www.pordata.pt/DB/Municipios/Ambiente+de+Consulta/Tabela>, consultado em 8 de abril de 2019.

⁸⁰ Anuário Estatístico de Palmela 2016, in https://www.cm-palmela.pt/cmpalmela/uploads/document/file/9819/anuario_estatistico_2016.pdf, consultado em 2 de março de 2019.

⁸¹ Anuário Estatístico de Palmela 2016, in https://www.cm-palmela.pt/cmpalmela/uploads/document/file/9819/anuario_estatistico_2016.pdf, consultado em 2 de março de 2019.

⁸² Anuário Estatístico de Palmela 2016, in https://www.cm-palmela.pt/cmpalmela/uploads/document/file/9819/anuario_estatistico_2016.pdf, consultado em 1 de março de 2019.

empregabilidade da população residente e da população doutros concelhos, impulsionada também pela construção da ponte Vasco da Gama em 1998.⁸³ A taxa de desemprego em 2011 é de 13,6%.⁸⁴

A cidade de Kingston

Kingston situa-se na confluência de três frentes de água junto da parte Este do Lago Ontário, onde nasce o Rio São Lourenço e desagua o Rio Catarauqui. O seu território foi uma localização importante para as primeiras nações do Canadá. A cidade é hoje conhecida como a “Cidade do Calcário” pelos monumentos construídos em calcário que contam, em grande medida, o início da colonização canadiana. Entre 1673 e 1763 o seu território e a área envolvente foram a capital da Nova França. Em 1763, passou para o domínio britânico e a sua proeminência comercial, militar e naval levaram à sua nomeação de capital da Província Unida do Canadá em 1841, constituída pelas regiões do Quebec e Ontário. No entanto, este estatuto manteve-se apenas por três anos e a sua perda foi acompanhada, no mesmo período, de outras perdas importantes relacionadas com a diminuição da atividade portuária, a construção da rede ferroviária que liga Montreal a Toronto, o encerramento de uma importante estação naval e o fim da presença militar britânica (Osborne & Swainson, 2011). O potencial de grande cidade em que se poderia ter transformado, houvesse permanecido capital, gerou, desde então, um certo imaginário e ambição que tentou concretizar através de diferentes estratégias. Desde meados do século XIX “Kingston strove to achieve a new economic rationale and sought new initiatives for growth, a growth that was always energetically pursued and yet never achieved at the rate experiences by cities elsewhere” (Osborne & Swainson, 2011: 2). O crescimento industrial não alavancou o crescimento económico e demográfico esperado e a principal base económica de Kingston continua a ser a sua atividade institucional em torno de várias penitenciárias, da Universidade de Queen, do Colégio Militar Real, da Base de Forças Canadiana e outras agências governamentais que constituem “important symbolic and economic presences that continue to dominate the ethos of the community” (*ibidem*: 3).

⁸³ Diagnóstico Social do Concelho de Palmela, 2014, in http://clasp.cm-palmela.pt/attachments/064_Diagnostico%20Social%20do%20Concelho%20de%20Palmela%202014.pdf, consultado em 1 de março de 2019.

⁸⁴ Fonte: Instituto Nacional de Estatística.

Em 1997, a cidade tornou-se no centro urbano funcional, com 60 mil pessoas, da área metropolitana Grande Kingston que agrega 161 mil residentes.⁸⁵ Localizada a meio caminho entre as cidades de Otava e Toronto, ocupa uma área de planície assente em calcário com 451km². A paisagem vai variando entre espaços abertos rurais e grandes superfícies aquáticas, entrecortados por edifícios de arquitetura doméstica e institucional do século XIX. Os conflitos militares com os Estados Unidos inspiraram a construção de um canal navegável entre Kingston e Otava, desde o Rio de São Lourenço, em Kingston, até ao Rio Otava, em Otava, atravessando vários rios e lagos. O Canal Rideau, aberto em 1832, é classificado como Rio Patrimonial Canadiano desde 2000 e Património Mundial da UNESCO desde 2007.

A cidade tem uma população de 123.363 residentes e a área Metropolitana 159.561 (2011).⁸⁶ A população com menos de 14 anos está a diminuir e a população com mais de 65 anos está a aumentar (entre 2006 e 2008, a primeira diminuiu 2,1% e a segunda aumentou 29,6%), resultando num índice de envelhecimento em rápido crescimento. Apesar de atrair novos residentes todos os anos, entre 2011 e 2016 a população cresceu apenas 1%, tornando claro que os novos residentes não são em número suficiente para manter a vitalidade demográfica da cidade.

1.1.1.3 Diversidade, educação, economia e emprego

13% dos residentes em Kingston nasceram fora do Canadá. No conjunto dos imigrantes mais recentes, 56% são oriundos de países asiáticos, indicando uma mudança sobre a predominância de origem europeia que se registou até anos recentes. Dentro das especificidades étnicas, 58% dos indivíduos são de origem chinesa, sul-asiática ou negra, correspondendo na sua maioria à primeira geração no Canadá.⁸⁷ 4% da população identificou-se como aborígine, sendo que 62% dos indivíduos pertencem às Primeiras

⁸⁵ In <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/prof/details/page.cfm?Lang=E&Geo1=CSD&Code1=3510010&Geo2=CMACA&Code2=521&Data=Cou nt&SearchText=kingston&SearchType=Begins&SearchPR=01&B1=All&TABID=1>, consultado em 3 de março de 2019.

⁸⁶ In <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/prof/details/page.cfm?Lang=E&Geo1=CSD&Code1=3510010&Geo2=CMACA&Code2=521&Data=Cou nt&SearchText=kingston&SearchType=Begins&SearchPR=01&B1=All&TABID=1>, consultado em 4 de março de 2019.

⁸⁷ Fonte: Boletim demográfico de Kingston, in <https://www.cityofkingston.ca/documents/10180/94869/Immigration+%26+Diversity+Bulletin/b19bbde4-309e-4d24-8680-9ab6706cc90b>, consultado em 4 de março de 2019.

Nações, 33% são Métis e os restantes dividem-se por múltiplas identidades aborígenes e Inuit. A comunidade francófona representa 1,8% da população de Kingston.

Aproximadamente 67% dos residentes da área Metropolitana de Kingston têm educação pós-secundária e 29% completaram algum grau de ensino superior.

Os sectores de atividade dominantes são o comércio e serviços que ocupam 25% da população empregada, 18% em educação, serviços governamentais sociais, de justiça e comunitários, 14% em negócios, finanças e administração, 12% em transações, transportes e operadores de equipamentos e 10% em saúde. A taxa de desemprego na cidade de Kingston é de 7,3%.

A cidade de Cascais

Os inícios da autonomia administrativa de Cascais remontam a 1364, quando a pequena aldeia de pescadores, mareantes e alguns lavradores foi elevada a vila e separada do concelho de Sintra por D. Pedro I.⁸⁸ O porto de Cascais assegurava trocas comerciais com Lisboa, para a qual escoava peixe e a produção agrícola desenvolvida até Sintra. Com exceção da vila, neste período a ocupação humana afastava-se do litoral e das ameaças dos piratas e corsários e espalhava-se pelas zonas mais atrativas para a agricultura. As necessidades de reforço militar levaram à construção do seu castelo também no século xiv e de várias edificações militares nos séculos seguintes que ainda hoje marcam a paisagem da linha litoral de Cascais.⁸⁹

No século XIX iniciam-se as práticas de banho de mar que atraem a nobreza e a burguesia e pelas quais Cascais é também ainda hoje reconhecida. Crescem também as atividades de vela, remo e natação, entre outras atividades desportivas, a par do desenvolvimento de espaços e equipamentos para atividades termais, culturais, desportivos, de ócio e lazer.⁹⁰ A construção do caminho de ferro no final do mesmo século, ao longo da linha costeira, alavancou intensos projetos de urbanização no Monte do Estoril, São João do Estoril e Carcavelos. O início do século xx continuou a ser de grande crescimento, com a

⁸⁸ Fonte: D'Encarnação, José (1976) História e Geografia de Cascais. Edição do autor. Disponível em https://biblioteca.cascais.pt/bibliotecadigital/129022/129022_0000_Obra%20completa_t24-C-R0300.pdf, consultado em 18 de março de 2019.

⁸⁹ In <https://cultura.cascais.pt/list/historia>, consultado em 1 de março de 2019.

⁹⁰ *Ibidem*.

internacionalização turística e ambiciosos projetos de urbanização e de dotação de equipamentos e espaços públicos.

Cascais é também reconhecido como espaço de exílio, em particular das décadas antes, durante e depois da II Guerra Mundial. Serviu de refúgio a milhares de estrangeiros que, daí, esperavam embarcar para a América. Entre estes, surgiram várias figuras ilustres, como Calouste Gulbenkian, Vinicius de Moraes, Antoine de Saint-Exupéry, Isabelle d'Orléans e Sara Guggenheim. As diferentes origens destes refugiados desencadeou o desenvolvimento de atividades de vigilância mútua, espionagem e contra-espionagem. Depois da guerra, Cascais seria também o espaço de exílio da realeza europeia destronada (Condes de Barcelona, Rei Umberto de Itália, etc.).⁹¹ Cascais foi ao longo do tempo palco de acontecimentos militares e políticos de importância nacional e a presença de figuras notáveis ao longo dos séculos foi criando uma atmosfera elitista que ainda hoje marca a imagem da cidade.

Com uma área de 97 km², tem uma grande diversidade de paisagens, desde a foz do Tejo, passando por uma extensa linha costeira ao longo dos limites sul e oeste do concelho, até uma área serrana a norte. Integra o distrito de Lisboa e a área Metropolitana de Lisboa e parte seu território integra o Parque Natural Sintra-Cascais.

Atualmente, o concelho tem 4 freguesias, duas predominantemente litorais, Carcavelos e Parede e Cascais e Estoril e duas predominantemente serranas, Alcabideche e São Domingos de Rana. A linha de caminho de ferro divide o território de Cascais, deixando a sul a próspera e cosmopolita Costa do Sol, com uma notável dotação em equipamentos, acessibilidades e infraestruturas. A norte fica a zona mais rural, com maior concentração de fragilidades sociais e menor dotação pública em equipamentos, infraestruturas e serviços públicos, informalmente chamada, por oposição, de Costa da Sombra.

Em 2011, Cascais tinha uma população de cerca de 206 mil residentes, com uma taxa de crescimento populacional entre 2001 e 2011 positiva em todas as freguesias, em particular nas de S. Domingos de Rana e Alcabideche.⁹² O concelho tem um saldo natural positivo, ainda que em queda desde 2001. O saldo migratório tem uma queda acentuada entre 2001 e 2012 mas está em retoma desde 2012. A par da tendência da Área Metropolitana de Lisboa e de Portugal (153% e 134%), o índice de envelhecimento, rondando os 124% em 2017, vem

⁹¹ Ibidem.

⁹² Diagnóstico Social Cascais Pessoas, in <https://www.redesocialcascais.net/files/uploads/2018/12/DSC-Pessoas.pdf>, consultado em 11 de março de 2019.

também aumentando, com maior incidência nas freguesias da Costa do Sol. A dependência de idosos vem também aumentando significativamente desde 2001 (26% em 2011 e 31% em 2017) e o índice de dependência de jovens (25% em 2017) a diminuir ligeiramente, mantendo-se com valores muito próximos da área Metropolitana de Lisboa e superiores a Portugal.⁹³

1.1.1.4 Diversidade, educação, economia e emprego

Cascais é o terceiro município do país com maior diversidade étnico-cultural, sendo que dos 8% de residentes estrangeiros, cerca de metade são europeus, 28% têm origem em países americanos, 14% em países africanos e 9% em países asiáticos.⁹⁴ Dos países americanos, 94% são oriundos do Brasil; dos países africanos, 96% são de Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa, dos quais 35% da Guiné Bissau, 33% de Cabo Verde e 22% de Angola; dos países asiáticos, 44% são oriundos da China e 10% da Índia.⁹⁵

Em 2011, cerca de 28% dos residentes em Cascais completaram um grau de ensino superior, o que representa uma taxa elevada comparativamente com a realidade do país (15%). Cascais e Estoril, e Carcavelos e Parece registam percentagens em mais do dobro das freguesias de São Domingos de Rana e Alcabideche. Pelo contrário, a taxa de analfabetismo registada no mesmo ano é de 2,5%, bastante inferior à nacional (5,2%) e à da Área Metropolitana de Lisboa (3,2%).⁹⁶ Em 2011, cerca de 86% está empregada no sector terciário, 13% no secundário e 0,5% no primário.⁹⁷ As atividades com mais relevo na economia de Cascais são o turismo, a atividade pesqueira e o comércio local.⁹⁸ A taxa de desemprego em 2011 é de 12,1%.

⁹³ Idem.

⁹⁴ In Diagnóstico Social De Cascais, 2018, Guia De Acesso Rápido, http://www.redesocialcascais.net/files/uploads/2018/12/AF_PRINT_Guia-de-Acesso--Diagnostico-Social-CMC-2018.pdf, consultado em 18 de março de 2019.

⁹⁵ Fonte: Instituto Nacional de Estatística, Censos 2011.

⁹⁶ In Diagnóstico Social De Cascais, 2018, Guia De Acesso Rápido, http://www.redesocialcascais.net/files/uploads/2018/12/AF_PRINT_Guia-de-Acesso--Diagnostico-Social-CMC-2018.pdf, consultado em 18 de março de 2019.

⁹⁷ Fonte: Instituto Nacional de Estatística, Censos 2011.

⁹⁸ In <https://www.cascais.pt/area/atividades-economicas>, consultado em 18 de março de 2019.

As quatro cidades em comparação

A dimensão das cidades situa-se entre pequena (Palmela) e média (Orleães, Kingston e Cascais) e cada uma apresenta um percurso histórico que está presente no edificado das cidades. A diversidade étnico-cultural é maior nas cidades canadianas, como resultado quer da diversidade de comunidades indígenas anteriores ao período de colonização canadiana, quer pela construção do País por migrantes oriundos de todos os continentes. Cascais tem também uma representatividade expressiva de população residente nascida noutro país. As cidades canadianas distinguem-se muito positivamente relativamente aos valores de residentes com ensino superior e de desemprego (ver Quadro 10).

Quadro 10. Quadro-síntese das realidades urbanas e socioeconómicas de cada cidade.

	Orleães/Otava	Palmela	Kingston	Cascais
População residente	119 mil (2011) 1215731 milhão (2011)	63 mil (2011)	123 mil (2011)	206 mil (2011)
População residente nascida noutro país	19% (2011)	3,5% (2011)	12% (2016)	8% (2011)
Residentes com grau de ensino superior	68% (2011)	15% (2011)	29% (2011)	28% (2011)
Maiores atividades empregadoras	Administração central Indústria de alta tecnologia Turismo	Indústria automóvel Comércio Atividades administrativas Serviços de apoio	Comércio Educação Serviços governamentais, de justiça e comunitários	Comércio Serviços Turismo
Taxa de desemprego	6,6% (2011)	14% (2011)	7,3% (2011)	12,1% (2011)

Estes são aspetos importantes a considerar na análise das iniciativas de participação, nomeadamente se a pequena e média dimensões são relevantes para influenciar a proximidade entre cidadãos, técnicos e eleitos, se a diversidade étnico-cultural é integrada nos processos e se as especificidades resultantes das características sociodemográficas e económicas de cada cidade são fatores importantes para a qualidade e intensidade de envolvimento nas políticas urbanas.

Nos capítulos seguintes, faço uma descrição detalhada dos casos em estudo, começando por uma caracterização do ambiente cultural e cívico que se vive em cada uma das quatro cidades, em particular em torno das questões da participação, da cultura e da sustentabilidade. O capítulo segue com uma descrição analítica dos principais projetos

ligados à cultura (Orleães e Palmela) e à sustentabilidade (Kingston e Cascais), em que a participação assume uma dimensão central. Em seguida, analisa-se em detalhe o projeto selecionado em cada cidade, incluindo as dinâmicas de interação presentes no seu percurso e no seu posicionamento atual. Finalmente, fecha-se a análise de cada cidade com uma apreciação agregada da cultura de participação presente em cada cidade.

Capítulo 4 **Participação na governação através de projetos culturais: o caso de Palmela**⁹⁹

“(...) quando chego aqui sou um pouco surpreendido com o nível gregário destas comunidades. Esse nível gregário manifestava-se em quê, no comportamento, ou seja, em situações de assembleia, em que se justificasse, por um motivo ou por outro, constatei que as pessoas tomavam a palavra e tomavam a palavra de forma simples, de forma espontânea, de forma rápida, como se essa fosse a sua posse (...)”

Entrevista a técnica/o da CMP, P1: P161

O excerto da entrevista acima transcrito expressa um sentimento transversal a um grande número de entrevistados em Palmela de que, no contexto português, se trata de um caso exemplar de envolvimento ativo dos cidadãos na governação urbana e na vida cultural da cidade. **O forte dinamismo cultural materializa-se em várias atividades organizadas ao longo do ano por organizações não governamentais e pelo Município.** As práticas de participação encontram raízes, por um lado, numa dinâmica cultural e associativa forte e, por outro lado, numa gestão urbana que soube capitalizar essa dinâmica, investindo nela e alavancando novos projetos que assentam na participação e na colaboração entre parceiros. Ao longo de mais de um século, associações culturais em Palmela encorajaram muitos cidadãos a participar na arena cultural, contribuindo para a construção de um espaço público onde a participação é bem vinda e acolhida. Reconhecendo a riqueza deste ambiente, o Município, particularmente desde os anos 90, vem apoiando quer a dinâmica cultural, quer o envolvimento dos cidadãos e da sociedade civil nos processos de governação urbana. É neste contexto que nasce o Festival Internacional de Gigantes em 1995, envolvendo várias associações culturais e a comunidade residente em Palmela, sendo simultaneamente uma referência internacional na cena das artes de rua, mas também uma festa comunitária para muitos residentes do Pinhal Novo.

Neste capítulo apresento um enquadramento das políticas e projetos de participação dos cidadãos na gestão urbana, ilustrando as práticas de participação com uma breve descrição de dois projetos, o Eu Participo e o Orçamento Participativo. A vitalidade cultural e coletiva é também descrita com recurso a dois projetos culturais, o FIAR e o Fantasiarte, revelando

⁹⁹ Parcelas do presente capítulo foram publicadas em: Ferreira, Isabel; Nancy Duxbury (2017), *Cultural projects, public participation, and small city sustainability.*, in Asikainen, Sari; Brites, Claudia; Plebańczyk, Katarzyna; Rogač Mijatović, Ljiljana; Soini, Katriina (org.), *Culture in sustainability: towards a transdisciplinary approach.* Jyväskylä, Finland: Jyväskylän yliopisto, 45-61.

a forte relação entre objetivos artísticos e participativos presentes no tecido cultural e associativo de Palmela. O Festival Internacional de Gigantes é descrito e analisado em maior profundidade, incluindo a sua criação e percurso, o seu posicionamento na vida cultural de Palmela e região de Setúbal e o funcionamento colaborativo. Finalmente, encerra-se o capítulo com uma discussão e problematização destes projetos a partir dos aspetos que marcam a participação dos cidadãos na vida pública e na gestão urbana.

4.1 Participação na gestão urbana

Os anos 1990 foram particularmente importantes para a participação na gestão urbana e cultural do Município de Palmela. **O encontro de interesses e agendas entre membros do Executivo eleito e um dirigente permitiu um impulso para o desenvolvimento de um modelo de governação e gestão urbana mais participados.** O encontro dessas agendas, políticas e técnicas, foi o ponto de partida para um percurso de experiências com metodologias e projetos participativos no Município de Palmela. Começando pela integração em redes internacionais (Agenda Local 21, Cidades Educadoras, Iniciativa de Cidades Amigas das Crianças e Agenda 21 para a Cultura), o Município abriu portas para a introdução de novos paradigmas. Assim, durante este período, desenvolveu-se um conjunto de políticas e projetos culturais, educativos, desportivos e de cidadania enquadrado numa abordagem participativa à gestão pública. **Foi um período vibrante marcado por muitas iniciativas e projetos inovadores com cariz fortemente participativo nas áreas da cultura, ação social, educação, orçamento municipal e planeamento urbano que ambicionaram estimular o diálogo entre agentes e decisores de diferentes sectores territoriais.**

De entre esses projetos da década de 1990, assinalam-se alguns. O Palmela Vida é um projeto de gestão participada que nasce em 1997 no âmbito do Programa Municipal de Toxicod dependência (uma área de intervenção a que, na época, poucos municípios se dedicavam) e que junta agentes das áreas da saúde, educação, religião, intervenção social e comunitária, compondo uma parceria informal de composição variável em função dos interesses de várias instituições e marcando, nas palavras de um membro eleito do atual Executivo, o início da “montagem do edifício de participação” (Entrevista a membro do Executivo da CMP, P3: Mn15). O projeto Março a Partir, iniciado em 1996, incentiva a dinamização de iniciativas conjuntas entre 2 ou mais associações ou grupos informais

juvenis nos mais variados temas (artes, desportos, tecnologias, ambiente, etc.). A Semana das Freguesias, iniciada em 1998 concretiza-se num conjunto de reuniões entre membros do Executivo e técnicos do Município e Juntas de Freguesia com associações locais, incluindo reuniões de câmara descentralizadas e visitas a vários espaços públicos de cada freguesia do concelho, abrindo espaço a debates públicos com os cidadãos e organizações locais.

Na mesma década, o Município organizou vários seminários públicos dedicados à educação, agricultura, cultura, desenvolvimento social e desenvolvimento económico, culminando com o Fórum Palmela em 2000, que promoveu uma discussão alargada sobre a cidade e as suas prioridades de desenvolvimento. O debate suscitado neste Fórum serviu de suporte a políticas e instrumentos de planeamento, como o Plano de Urbanização de Pinhal Novo e a revisão do Plano Diretor Municipal. Destes encontros, nasceram também iniciativas como o Conselho Local para a Educação ou o Conselho Local para a Ação Social, iniciativas inovadoras encetadas antes de, anos mais tarde, ser transformadas em iniciativas locais de constituição obrigatória em todos os municípios¹⁰⁰.

O Conselho Local de Educação de Palmela é particularmente ilustrativo das dinâmicas de cooperação ativas neste período. No âmbito da Semana da Educação, uma iniciativa da Câmara Municipal que juntou professores, associações de pais e associações de estudantes de vários níveis de ensino, criou-se em 2000 o Conselho Local para a Educação de Palmela (CLEP). Constituiu-se como órgão consultivo municipal com total autonomia, tendo a Câmara Municipal optado por prescindir da sua liderança. Esta foi entregue a uma comissão coordenadora presidida por um professor eleito entre os pares da mesma.

“(…) eu acho que o êxito, se assim pudermos dizer, ainda que de curta duração do Conselho Local de Educação de Palmela teve muito a ver com esta perspetiva que a Câmara adotou, portanto, não assumiu um papel dirigista nem dirigente, nada, pôs-se como parceira em condições de igualdade com todos os outros parceiros e de facto conseguiu-se trabalhar, conseguiu-se aahh, conseguiu-se não transmitir a ideia de que aquilo era mais um órgão da Câmara, mais um órgão com o peso da marca autárquica em que as pessoas podiam participar de uma forma diferente (...).

Entrevista a cidadã/o de Palmela, P3: P71.

Como reforça o excerto, há uma percepção transversal aos entrevistados, técnicos, políticos e cidadãos, envolvidos neste projeto de que a opção por uma cooperação

¹⁰⁰ O Município conta com vários conselhos locais, nomeadamente nas áreas da ação social, mobilidade, segurança e algumas parcerias de desenvolvimento local.

voluntária e uma liderança eleita entre pares foi determinante para estabelecer um grau de horizontalidade inovador naquele contexto. A Câmara Municipal, mesmo que mantendo a sua posição de poder, mantém-se na retaguarda em termos de protagonismo, dando lugar a um modelo de funcionamento pautado por: 1) participação voluntária de vários atores, incluindo escolas dos vários níveis de ensino, associações de pais, representantes do movimento associativo e representantes da Câmara Municipal; 2) apoio logístico e técnico da Câmara Municipal de Palmela que alocou uma técnica para o efeito e; 3) um compromisso, partilhado com a Câmara Municipal, de organizar a tomada de decisão coletivamente e em reuniões descentralizadas nas várias escolas do concelho em formato de plenário; 4) um certo grau de informalidade, decorrente do afastamento da Câmara Municipal da sua posição tradicional de liderança. Esta dinâmica perdeu força com a imposição dos conselhos municipais de educação cuja regulamentação obrigava a uma lógica mais hierarquizada.

Os Executivos que se sucederam nos ciclos eleitorais seguintes mantiveram a participação como um elemento estratégico nos seus mandatos, como indicam: 1) os planos de mandato posteriores onde a participação aparece como prioridade; 2) as intenções explicitadas pelos Presidentes posteriores nas entrevistas da presente pesquisa e, finalmente; 3) a criação na estrutura orgânica da Câmara Municipal do Gabinete de Participação e Cidadania. Este Gabinete formaliza a consolidação do modelo de gestão crescentemente participado e tem como missão articular os projetos de participação e os processos de discussão pública (como no caso da revisão do Plano Diretor Municipal). Este Gabinete gere também os processos de descentralização e de cooperação com as Juntas de Freguesia¹⁰¹. **A maior parte dos projetos nascidos entre finais da década de 90 (do séc. XX) e a primeira década de 2000 consolidaram-se e fazem hoje parte da prática corrente da gestão urbana do Município,** como é o caso da Semana das Freguesias, do Março a Partir e do Orçamento Participativo. Surgiram também novos projetos, nomeadamente o (A)gente do Bairro (2014), Projeto Educativo Local (2014) e o Plano para a Promoção das Crianças e Jovens (2015).

¹⁰¹ As políticas de descentralização em Palmela conduzidas desde os anos 90 (séc. XX) são pioneiras no contexto municipal português. Ainda que legalmente enquadrada na delegação de competências nas Juntas de Freguesia desde 2013 (Regime Jurídico Das Autarquias Locais, Lei 75/2013 de 12 de setembro), a descentralização em Palmela mantém iniciativas de diálogo e cooperação inovadoras, em particular nas áreas da cultura e da participação na gestão urbana.

Em 2014, o Presidente da Câmara em exercício, presidindo a uma sessão do Orçamento Participativo, enumerou as iniciativas de participação municipais em curso nesse ano, para além das legalmente impostas:

- sessões de esclarecimento e debate sobre as consultas públicas antes dos períodos de consulta pública legalmente imposta;
- cinco sessões nas freguesias para o plano de ação para a energia sustentável, e ainda uma sessão com jovens do ensino secundário (“muito participada com 150 participações” MN9);
- revisão do regulamento de urbanização e edificação e taxas municipais (uma sessão com 75 participações);
- o Plano de Pormenor da Aldeia de Bancelos (60 participações numa sessão anterior à discussão pública oficial);
- a revisão do Regulamento Municipal de Apoio ao Associativismo (duas sessões com 140 participantes com muitas propostas);
- o Projeto Educativo Local (oficialmente lançado na sessão de abertura do ano letivo à comunidade escolar);
- o Eu Participo com turmas do ensino básico (110 alunos em 2014);
- três reuniões de debate e uma reunião de prestação de contas no contexto do Orçamento Participativo com trabalhadores municipais (incluem propostas dos funcionários para melhorar internamente a prestação de serviços e as condições de trabalho mas também propostas enquanto munícipes);
- projeto (A)gente do Bairro que em 2014 compreende 3 projetos com participação voluntária na sua execução pelos proponentes e por parcerias com organizações locais em “pequenos projetos mas que são a solução para grandes problemas” (Mn13) (a Câmara comparticipa materiais);
- Semanas das Freguesias em que “no cômputo geral as reuniões que fizemos envolveram 500 participantes” Mn15).

Nas subsecções seguintes descrevo mais detalhadamente dois destes projetos, o Eu Participo, recentemente premiado pela UNESCO, e o Orçamento Participativo, o primeiro OP a ser

implementado em Portugal, com o objetivo mais amplo de, mais à frente, analisar em maior detalhe as iniciativas de participação.

Projeto Eu Participo

“es una de las vías para generar sociedades más inclusivas, reforzar los procesos educativos en torno a derechos y a la participación desde la infancia; acercando las decisiones de niños, niñas y jóvenes a la gestión pública y valorando el rol como constructores de ciudad.”

OIDP, 2016¹⁰²

Liderado pelo Gabinete de Participação e Cidadania, o projeto Eu Participo é desenvolvido em parceria com escolas do ensino básico. Os direitos da criança são o ponto de partida privilegiado para guiar o trabalho participativo com as crianças e os adolescentes, em particular o direito à participação. Tem como referência e enquadramento a integração de Palmela nas “Cidades Educadoras” em 2000 e nas “Cidades Amigas das Crianças” em 2007. Partindo das ideias e necessidades identificadas pelas crianças convidadas e treinadas a participar em formato de plenário, o projeto incentiva o diálogo intergeracional entre técnicos, eleitos, professores e crianças “na partilha de ideias e responsabilidades, recriando também relações sociais e de poder”¹⁰³, **abrindo oportunidades de experimentação de a) interações em torno do processo de tomada de decisão, b) gestão de poder na sociabilidade, c) códigos de atuação em contextos de assembleia e d) relacionamento com os serviços municipais através de propostas de intervenção no espaço escolar.**

“Permite, portanto, contactar com o poder local e com os técnicos, o argumentar perante os colegas, o definir prioridades, o chatearem-se uns com os outros porque o outro não ouviu a opinião, porque não escuta nos plenários, o exercerem o direito de voto logo desde pequeninos, o sentirem que têm a capacidade de encontrarem soluções para os desejos que fazem.”

Entrevista a técnica/o da CMP, P10: Mn13

Como quer salientar este excerto, a expectativa parece ser que o projeto seja transformador para as crianças, apesar dos avanços e recuos que vai sofrendo, como resultado das dinâmicas próprias de trabalhar em contexto de projeto, de escola e de interação social. **A**

¹⁰² Descrição do projeto Eu Participo no sítio electrónico do Observatório Internacional da Democracia Participativa, in <https://www.oidp.net/docs/repo/doc295.pdf>, consultado em 3 de dezembro de 2016.

¹⁰³ Câmara Municipal de Palmela (2015) Caderno de Recursos Educativos. Palmela, Município Educador. Divisão de Educação e Intervenção Social/Equipa Multidisciplinar de Educação, Divisão de Cultura, Comunicação e Turismo. Ed. Nº 2, outubro. Palmela.

análise sugere que as crianças são colocadas no centro do projeto e que há um impulso inovador que decorre dos princípios de atuação que aqui se identificam:

- Permitir o empoderamento das crianças no processo, seguindo os seus interesses; a sua participação é sobre os seus direitos enquanto cidadãs de hoje, não apenas do futuro.
- Abrir espaço para a consciencialização dos seus direitos, por elas e por quem as rodeia, em particular do direito de participar; partindo da Convenção dos Direitos da Criança.
- Constituir uma oportunidade de aprendizagem sobre o processo de tomada de decisão no poder local.
- Condução do processo participativo com autonomia, nomeadamente ensinando as crianças a realizar plenários para discussão de ideias e soluções e exercer o direito de voto. Os professores são os adultos responsáveis pela boa condução do processo, pela observação da direção que toma e por apoiar a construção e monitorização do processo.
- Interação e apoio dos técnicos do Município com ferramentas e auxílio aos professores.
- Construção de um processo que vá da ideia à ação, concretizando todo o potencial inerente ao poder de participar, sempre com o apoio do adulto.
- Comunicação feita privilegiadamente com as crianças aquando das visitas da equipa municipal, política e de técnica, nos momentos em que as crianças estão presentes, colocando-as no centro do processo (e não com os professores ou outros adultos).
- Inclusão de crianças no próprio processo de construção do projeto, incluindo a decisão sobre quando e como vão discutir ideias e tomar decisões.
- Estimular a geração de equilíbrios nas relações de poder (também presente entre as crianças que reproduzem hierarquias, por exemplo, em torno da idade), treinando as capacidades de verificação de alternativas e de negociação (Fraga e Correia, 2013).
- Assumir abertamente as contradições que surgirem pela tomada de consciência de que os direitos das crianças não estão (sempre) realmente protegidos, seguindo o

princípio de que quanto mais informadas estiverem sobre os seus direitos, mais capacidades têm de transformar a sua realidade.

A aplicação destes princípios é bem ilustrada nas sessões plenárias, assim como no trabalho preparatório que as precede e no trabalho de seguimento que as sucede, sob coordenação técnica e acompanhamento de grande proximidade por uma técnica do Município. Depois de numa fase inicial os princípios serem discutidos com os professores, assim como clarificados os diferentes papéis, os alunos são treinados a realizar um plenário. É então em sede de plenários regulares (geralmente mensais) que os alunos discutem entre si os assuntos que mais os preocupam, assim como elaboram sugestões de soluções, havendo uma decisão consensualizada sobre a recomendação a remeter à direção da escola, aos encarregados de educação ou, na maioria das vezes, à Câmara Municipal. As entrevistas indicam que os temas discutidos são bastante variáveis: 1) desde assuntos cujas resolução fica na esfera de atuação dos próprios alunos, como é o caso do horário de utilização do campo de futebol, a criação de uma Brigada de Lixo para gerir a recolha do lixo; ou a criação de parque de estacionamento para pessoas com mobilidade reduzida; 2) pedidos à Câmara Municipal de novos equipamentos, arranjos ou intervenções no espaço físico da escola, como é o caso de pedidos de equipamentos para o recreio para criação de sombras, espaços de jogo ou simples bancos para poderem lanchar sentados; 3) decisões de ação coletiva, como é o caso de participação nas greves climáticas, plantação de árvores ou pintura exterior da escola juntamente com técnicos e políticos da Câmara Municipal e encarregados de educação.

“(…) estão criadas algumas das condições essenciais para que ocorra uma cultura participativa: o nível de satisfação durante e no final do processo é bastante elevado (por todos), a utilidade da participação das crianças é visível e sentida por todos, e a disposição de voltar a participar é claramente existente (por todos)” in Fraga e Correia, 2013, pág. 116.

Como sugere o excerto de texto com co-autoria pela coordenadora do projeto, a avaliação qualitativa realizada pela Câmara Municipal junto de participantes e intervenientes é muito positiva e alimenta a vontade técnica de: 1) reforçar a concretização dos princípios de atuação em que procura recentrar-se a cada mudança de direção; 2) de expandir o projeto a outras escolas e outros ciclos de ensino. **Os resultados da participação traduzem-se em dois níveis: 1) à escala da escola, na participação na tomada de decisão sobre aspetos ligados à organização da vida escolar e à gestão do equipamento que a suporta; à escala da cidade, na participação na tomada de decisão sobre o espaço público envolvente à escola e sobre o espaço público em geral através de ações coletivas; 2) numa**

aprendizagem sobre prática de presença e interação individual e coletiva no espaço coletivo da escola, da Câmara Municipal e da cidade.

O projeto foi distinguido com uma Menção Honrosa pela Organização Internacional de Democracia Participativa em 2016, reconhecendo o potencial de inclusão de crianças e jovens na participação da gestão pública. Este prémio, para além de corresponder aos objetivos contemporâneos de visibilidade nas redes de cooperação urbana internacional que todas as cidades ambicionam, fortalece o seu posicionamento na estrutura interna da Câmara, reforçando a sua sustentabilidade no quadro mais amplo de governação local.

Orçamento Participativo

“(...) eu fui dos primeiros 6 ou 7 portugueses que fui aos Fóruns Sociais Mundiais, que começaram em Porto Alegre, foi aí no Primeiro Fórum Social Mundial, se eu não me engano em 2001, que eu tive a oportunidade de conhecer a experiência do orçamento participativo (...) e aprendi muito com isso.”

Entrevista a ex-membro do Executivo da CMP, P13: Mn16

Como quer salientar o entrevistado no excerto acima transcrito, o Orçamento Participativo de Palmela é um marco no percurso da governação urbana de Palmela e é sem dúvida o projeto participativo mais emblemático do Município. Projetou Palmela como um município inovador, a nível nacional e internacional (Dias, 2013b; Granado, 2010), na cena académica e nos meios autárquicos. Tendo sido a primeira experiência portuguesa, enquadra-se na primeira fase de disseminação do OP em Portugal entre 2002 e 2005. Esta primeira fase ocorreu sobretudo no Distrito de Setúbal, entre câmaras com Executivos da CDU e seguindo um modelo consultivo (Dias, 2013b).

O líder do Executivo tinha no seu plano de mandato o compromisso de uma gestão participada (Granado, 2010). A inspiração para implementar o OP surgiu no decurso da sua participação, juntamente com o dirigente municipal do setor cultural, no Primeiro Fórum Mundial Social em 2001, onde a primeira iniciativa de OP em Porto Alegre ganhava grande projeção internacional. Em 2002 realizou-se então a primeira edição do OP Palmela que gerou um entusiasmo coletivo e um movimento muito participado.

“Foram experiências ainda algo insipientes, pelo menos do ponto de vista digamos da metodologia, não é, eram muito, muito genuínas, muito abertas, muito pouco regulamentadas. Ou seja, o estímulo à participação era feito e as coisas aconteciam livremente percebe? Portanto, mas sem dúvida que foram as primeiras, quer dizer, o embrião do orçamento participativo está aí claramente.”

Como quer salientar o membro de um Executivo na citação acima transcrita, desde a sua origem em 2002, o processo é objeto de afinações e ajustamentos de acordo com, por um lado, a disponibilidade real, em termos de acolhimento de propostas pelos serviços e do orçamento disponível para novos investimentos e, por outro lado, com opções resultantes do amadurecimento da conceptualização em torno da qualidade participativa do projeto e das experiências passadas. O percurso do OP permite identificar os marcos desse amadurecimento e os posicionamentos que geram no interior da Câmara Municipal, nomeadamente em termos de gestão de expectativas e gestão de riscos de desilusão e descrédito político e municipal. Este descrédito revela um descompasso entre a ambição e a visão política e a capacidade técnica, processual e administrativa municipal para implementar processos participativos, como expressa um membro do Executivo responsável pela introdução de projetos participativos na CMP: “a primeira experiência, foi muito giro, aquela espontaneidade toda foi muito interessante, mas deu para perceber que a minha máquina municipal não estava preparada para responder como eu queria e achava que devia ser.” (Entrevista a membro do Executivo da CMP, P13: H2Mn29)

O projeto sofreu desde então várias reformulações, mas **manteve sempre um modelo de apresentação e debate público descentralizado sobre as grandes linhas do orçamento municipal**. A observação do processo na edição de 2014, nomeadamente a participação em reuniões descentralizadas juntamente com trocas de impressões com atores municipais e cidadãos, permitiu acompanhar em maior detalhe o modelo de participação no orçamento municipal. Mantendo as mesmas linhas gerais até à atualidade¹⁰⁴, designa-se de “Eu Participo”, distanciando-se da designação de orçamento participativo, e incluiu três momentos de interação com os cidadãos. Estes três momentos concretizam-se num processo territorialmente descentralizado através de reuniões presenciais nas cinco freguesias, com o apoio das juntas de freguesia e algumas coletividades.

O primeiro momento é de apresentação e debate de proposta municipal para as grandes linhas do orçamento nas 5 freguesias do concelho, o segundo de votação das propostas e o terceiro de apresentação de resultados. No primeiro momento, as reuniões organizam-se em apresentação da proposta das grandes linhas e propostas de orçamento, seguida de debate com os participantes. No final são distribuídos questionários (que estão também disponíveis

¹⁰⁴ Em 2021, o processo sofreu ajustamentos para adaptação à situação de pandemia, tendo sido realizada apenas uma reunião presencial com transmissão direta online.

nas Juntas de Freguesia, nos serviços de atendimento da Câmara Municipal e na página digital da Câmara Municipal) compostos por 1) informação sobre a execução orçamental realizado pela Câmara no ano anterior, incluindo devolução sobre implementação das propostas votadas na edição anterior; e 2) propostas de investimento e consulta sobre três prioridades de investimento municipal.

A reunião descentralizada do OP em cada uma das freguesias é palco para informar os participantes de vários aspetos da governação ligados à sustentabilidade financeira, ao plano de investimentos e às ações de participação de iniciativa municipal. Embora não tenha uma componente deliberativa, a conceptualização do orçamento participativo faz-se hoje em torno de dois aspetos centrais: 1) o exercício de planeamento informado e em parte conjunto e 2) a prestação de contas e devolução sobre os compromissos assumidos em sede de plano de mandato e em sede do orçamento participativo do ano anterior. **A opção por este modelo de carácter consultivo é feita com base na intenção de educar para a cidadania no exercício do planeamento participado e “devolver” aos cidadãos o seguimento e resultado dos compromissos assumidos pelo Executivo e de prestar contas sobre a situação financeira e os investimentos realizados.** A argumentação sobre o modelo consultivo também é feita por oposição a algumas práticas enviesadas dos modelos deliberativos (“nós tendo sido pioneiros, hoje há quem ponha até obras e projetos a votação e a leilão, há até quem compre votos, enfim, mas cada um tem as suas virtudes” P3, Mn7).

Tomando como exemplo a edição de 2104, na reunião descentralizada na freguesia de Pinhal Novo, o Presidente da Câmara comunicou a estrutura de recursos financeiros da Câmara e a sua evolução nos últimos anos, justificando os grandes cortes orçamentais que as Câmaras Municipais sofreram no período de austeridade nacional. Os compromissos do orçamento são enquadrados por referência às atribuições e competências do Município e às propostas decorrentes do compromisso de mandato, reconhecendo “a validade destas propostas que já estão recenseadas” (reunião descentralizada na freguesia de Pinhal Novo de 2 de julho de 2014 Mn4), sendo essas consideradas prioritárias relativamente às do OP. Finalmente, declara a intenção de integrar “muitas pequenas obras e intervenções que têm vindo a ser propostas nestes e noutros fóruns” (Idem, Mn5), revelando a atenção e seguimento dados às propostas e sugestões que surgem em contextos participativos. **A explicação que desenvolve é reveladora de um grande esforço de transparência, certamente procurando também apaziguar os cortes realizados em vários subsídios ao associativismo, projetos culturais, etc.**

A participação nas reuniões descentralizadas, em termos de perfil e intervenções dos participantes, mantém-se tal como já observado na pesquisa conduzida por Cristina Granado nas primeiras edições do OP, (Granado, 2010): 1) um baixo índice de participação dos mais jovens; 2) um predomínio acentuado de intervenções masculinas; 3) intervenções maioritariamente marcadas por pedidos ou reclamações, assumindo um carácter reivindicativo oriundo de perspetivas de análise individuais, registando ainda algumas intervenções críticas e, em reduzido número, conflituosas; 4) predomínio de sugestões e pedidos em torno de infraestruturas viárias e de saneamento, em particular nas zonas rurais; 5) perceção dos participantes sobre os problemas da área onde residem circunscrita à localidade onde se realiza a reunião; 6) intervenções dirigidas preferencialmente ao Presidente de Câmara.

Apesar da visibilidade dada ao Orçamento Participativo de Palmela na literatura e nos eventos dedicados ao debate sobre práticas participativas, **um olhar mais amplo sobre a participação atravessa a visão quer de vários membros dos Executivos ao longo dos mandatos, quer de vários técnicos trabalhando em diferentes áreas.** O Orçamento Participativo é visto como uma ferramenta que, sendo interessante para fazer um planeamento transparente e (em parte) conjunto das opções de investimentos anuais, não é a mais importante e só faz sentido inserida num quadro mais alargado de iniciativas municipais de participação.

Desse quadro mais alargado fazem parte projetos que mantêm como foco central as artes e a participação. A secção seguinte analisa a vida cultural e associativa, usando dois projetos coletivos como recurso para descrever a vitalidade das artes e o seu papel na construção de identidades participativas em Palmela.

4.2 Vitalidade cultural e projetos coletivos

Com os anos julgo que fui aprendendo aqui em relação ao concelho de Palmela que esse facto, essa predisposição para estar presente, para dizer da sua opinião, para dizer do seu partido, do tomar partido em relação às coisas, vim a perceber que se calhar tem um pouco a ver com a tradição associativa e comunitária que a própria região tem (...).”

Entrevista a técnica/o da CMP, P1: P161

A perceção de que a prática participativa está muito associada à tradição associativa no concelho é na verdade reafirmada por vários dos entrevistados, quando refletem sobre as experiências em que têm estado envolvidos, como expressa o excerto acima transcrito. Vários projetos surgiram desta tradição, combinando objetivos culturais, sociais, educacionais e recreativos e até mesmo de regeneração urbana. **Essas iniciativas, algumas mais formais, outras menos, seguem um movimento nem sempre contínuo e linear, ocorrendo em vários campos artísticos e emergindo do trabalho das associações e do Município.**

O Fórum Cultura Palmela 21 (no âmbito dos seminários organizados pelo Município em finais da década de 1990 (séc. XX), como descrito em 1.1 Participação na gestão urbana) foi um momento importante para a cultura na cidade. O Fórum foi uma iniciativa municipal para promover o debate público sobre o presente e futuro da cultura em Palmela e contou com a participação de mais de 100 artistas, artesãos, representantes de grupos associativos de cidadãos e moradores. Os resultados deste debate seriam contributos para um Plano Estratégico para a Cultura. Embora este Plano não se tenha ainda concretizado, foi neste período que se definiu o quadro de políticas culturais de Palmela que vigoram até hoje nas suas grandes linhas através de programas municipais (como o Programa Municipal para o Desenvolvimento das Associações ou o Programa Municipal de Teatro). O Fórum impulsionou alguns movimentos em torno de grupos de trabalho dedicados às artes e ao património, decorrentes de novas sinergias entre os participantes, beneficiando tanto a dinâmica cultural como a atividade cívica através do reforço de parcerias e ações conjuntas.

Os entrevistados do setor da cultura reportam que as atividades culturais locais cresceram significativamente através do reforço municipal de recursos humanos para a cultura, novos apoios para as atividades artísticas e culturais e a criação de novos projetos artísticos e culturais. Deste reforço faz parte o Programa Municipal para o Desenvolvimento das Associações que foi também lançado nos anos 1990, incluindo não só suporte financeiro, mas também recursos formativos que permitiram às associações locais melhorar a

capacidade dos seus membros e a qualidade das suas atividades. Em 2015, este programa foi revisto através de um processo muito participado por mais de 100 membros de associações e coletividades culturais, desportivas e recreativas. Este processo participativo foi desencadeado pelo Município que o enquadrou como uma edição do Fórum Cultura. Com base numa primeira proposta elaborada pela equipa técnica dos serviços da cultura, e enviada às associações, o Município convidou à elaboração de propostas e sugestões. Foram recebidas cerca de 40 propostas para integrar o documento. Esta reflexão prévia foi o ponto de partida para o debate convocado a todas as associações. O Presidente da Câmara Municipal conduziu este debate, focando os aspetos mais estratégicos e políticos em que se baseia o documento, nomeadamente, a “intenção mais global de maior transparência, maior equidade nos apoios, maior justiça, maior amplitude relativamente à particularidade de cada associação, do papel social que desenvolve dentro da sua comunidade” (Entrevista a técnica/o da CMP, P1: P304).

A dinâmica cultural de Palmela é então marcada por uma rede de organizações dedicadas à cultura que desenvolvem atividades artísticas com grande autonomia relativamente ao poder local e que mantêm uma relação direta com os seus membros. Algumas associações são muito autónomas e têm relações antigas e fortes com os seus associados, que facilmente mobilizam. Duas dessas associações com forte presença na dinâmica cultural da vila de Palmela são os Loureiros e Humanitárias, sociedades filarmónicas que tiveram origem na Sociedade Filarmónica Palmelense (fundada em 1852). Vários entrevistados mencionam que um grande número de cidadãos da vila de Palmela pertence a um destes grupos, seguindo a sua própria tradição familiar de adesão. Cada sociedade filarmónica tem as suas próprias instalações e preserva uma forte, mas (principalmente) respeitosa e saudável competição. Sendo a música o campo artístico privilegiado, promovem ainda atividades de dança e teatro. Existem ainda duas organizações semelhantes com as suas próprias escolas de música e bandas filarmónicas. Entre as quatro bandas filarmónicas e outras escolas, a formação musical formal e informal oferecida em Palmela totaliza 13 escolas de música, incluindo (no caso da Humanitárias a formação está enquadrada no ensino artístico oficial de música e de dança). Muitos estudantes integram as bandas filarmónicas e vários entrevistados referem que alguns seguem uma carreira artística. A dinâmica da atividade musical, assente na rede de formação musical e na produção regular de grandes eventos musicais (cerca de 20 eventos regulares, incluindo festivais, encontros, feiras e exposições) justificou uma candidatura em

2019 à Rede de Cidades Criativas da UNESCO no âmbito da qual a CMP elaborou um plano de ação para o setor musical¹⁰⁵.

A dimensão da atividade das bandas filarmónicas, as receitas provenientes dessa atividade e as instalações que possuem são aspetos explicativos da autonomia que os entrevistados expressam, relativamente ao poder local. Essa autonomia do tecido associativo traduz-se num posicionamento mais favorável dos agentes culturais na negociação de financiamento com o poder público local, por oposição à generalizada cultura de dependência nas relações de financiamento das associações e atividades culturais. As associações e grupos artísticos produzem os seus próprios eventos públicos (de nível local, nacional e internacional) e também interagem uns com os outros na conceção, organização e realização de projetos e eventos coletivos. **A introdução de políticas municipais para a cultura adicionou a este território tradicionalmente rico nas expressões artísticas, linguagens artísticas mais sofisticadas e contemporâneas.** Daqui resultou uma expansão e diversificação da oferta cultural, nomeadamente através de eventos regularmente produzidos em parcerias entre o Município e as organizações culturais. Este ambiente colaborativo ganha visibilidade em eventos anuais com projeção nacional e internacional, como o Festival Internacional de Artes de Rua (FIAR), o Festival Internacional de Saxofones e o Festival Internacional de Música.

A gestão cultural municipal toma lugar no Departamento de Cultura e Desporto e seguindo uma abordagem territorialmente descentralizada, o trabalho é organizado a partir de três unidades, duas nos centros urbanos de Palmela e Pinhal Novo e uma na área rural de Poceirão. O planeamento da atividade artística é organizado em torno de três programas municipais nas áreas do teatro, dança e música. Estes programas são compostos por um conjunto de projetos, atividades e eventos que têm em comum 1) o estímulo e prática de participação na vida cultural, a título individual e coletivo; 2) a conjugação de parcerias diversas entre organizações culturais e o Município; e, finalmente 3) a combinação artística de tradições locais com linguagens eruditas e contemporâneas. Destes programas resultam eventos, alguns localmente importantes, como o Fantasiarte ou o Queima do Judas e outros de referência no contexto cultural nacional e internacional, como o Festival Internacional de Gigantes (FIG) ou a Semana da Dança.

¹⁰⁵ In <https://www.palmelaemusica.pt/pt/palmela-e-musica>, consultado em 7 de fevereiro de 2021.

O teatro tem uma presença significativa de longa data na vila, tornando-se mais ativa na década de 1990, com o Programa Municipal de Teatro. Este Programa vem, por um lado, juntar-se ao trabalho de várias companhias, algumas delas profissionais e muitas delas com objetivos educacionais. Por outro lado, é responsável por estimular a criação de novas companhias e de atrair a companhia de teatro O Bando. Esta última tem um papel importante na direção e produção de espetáculos com outros grupos artísticos de Palmela, aos quais aporta composições estéticas contemporâneas. Especializada em teatro de rua enquanto forma de participação na vida da comunidade, é uma das companhias mais reconhecidas na cena cultural portuguesa e uma das cooperativas culturais mais antigas a nível nacional. Foi iniciada em 1974, logo após a Revolução do 25 de Abril, momento em que se desencadearam muitas iniciativas coletivas. Tem residência permanente em Palmela desde 2000, decorrente de uma negociação entre a câmara e a companhia, cujas agendas e interesses se compatibilizaram através de um protocolo de parceria que se mantém até aos dias de hoje. Este protocolo compreende financiamento anual da Câmara Municipal (o maior atribuído a organizações culturais) e a produção de espetáculos e formação doutros agentes culturais locais pela companhia de teatro.

Uma gama diversificada de formação em dança e oportunidades de apresentação ao público também está disponível. As atividades de dança são promovidas pelas associações e pela Câmara Municipal. Esta última impulsiona o trabalho com dança contemporânea fundando em 1995 uma companhia de dança residente no Cine-Teatro de São João, a Dançarte. Com o objetivo de dotar o projeto de autonomia artística e, também por essa via, aumentar a capacidade de angariação de financiamento, a Dançarte passa a ser gerida pela Associação Passos e Compassos, criada em 1997, uma associação independente financiada pela Direção Geral das Artes e apoiada pela Câmara Municipal. A Dançarte tem um papel fundamental no aporte de contemporaneidade às atividades de dança em Palmela e ao trabalho pedagógico realizado anualmente com crianças do ensino pré-escolar e básico. Trabalha em articulação com outras associações e faz programação em parceria com a Câmara Municipal em projetos como a Semana da Dança ou o FIG. **A oferta artística de dança em Palmela é invulgar, em quantidade e qualidade, no contexto das pequenas e médias cidades portuguesas. O trabalho regular que se vem fazendo em Palmela com vários públicos (crianças, adultos e adultos de idade avançada) gera um crescente “hábito”, assim sentido pela dirigente da companhia, de assistir a espetáculos de dança, resultando num público maior do**

que o que comparece noutras cidades portuguesas aquando das digressões da Dançarte.

Percorrendo mais detalhadamente a evolução de alguns projetos culturais, nomeadamente do Fantasiarte e do FIAR, é possível analisar como se desenha e operacionaliza a vida artística e cultural em Palmela e a relação estreita que mantém com a vida anímica do espaço público.

Festival Internacional de Artes de Rua

“Eu pensei sempre que este teatro não podia ser um teatro para um clientela, para o cliente, ou seja a pessoa vem ao teatro, entra, compra um bilhete, senta-se e tal, não, este teatro devia funcionar quanto a mim como, deveria ser uma câmara de eco para todo o concelho, então decidi montar na minha cabeça um projeto para os espaços públicos em que fazia essa ligação com o teatro e com os espaços públicos do concelho que foram as Noites de Verão (...), de repente foi uma explosão e uma inovação na área da programação, da filosofia, dos espaços públicos, era uma programação internacional com propostas inovadoras e nunca vistas em Portugal, etc., e sempre o teatro como o centro desse diálogo.”

Entrevista a técnica/o da CMP, P8: Mn14

As afirmações acima transcritas de uma técnica da CMP revelam a filosofia programática idealizada para o Festival Internacional de Artes de Rua (FIAR), realizado no espaço público do centro histórico de Palmela. Reúne artistas e associações profissionais e amadores para apresentar eventos originais e performances criadas dentro e fora da comunidade. O Festival, realizado pela primeira vez em 1999, é coorganizado pela associação FIAR em parceria com a Câmara Municipal de Palmela, a companhia de teatro O Bando, várias organizações locais e o envolvimento e participação ativa da comunidade. Ao longo dos anos, a FIAR vem crescendo como um centro de artes de rua, com foco: 1) no desenvolvimento das artes no espaço público; 2) na promoção da formação de públicos do concelho; 3) na realização de interações da comunidade artística local com experiências internacionais e 4) no desejo de contribuir para o desenvolvimento comunitário em geral, nomeadamente através da participação ativa nos elencos e na produção logística dos espetáculos¹⁰⁶.

As suas origens remontam a um evento anual, o Noites de Verão, que foi o primeiro evento de Palmela centrado em grandes espetáculos de artes de rua, liderado pela Câmara Municipal, sob programação artística de uma técnica municipal que é também artista. Este

¹⁰⁶ Das entrevistas é possível extrair dois exemplos interessantes: a participação pontual de pessoas com idade avançada que mais tarde formam o grupo de teatro “As Avozinhas” ou a participação através da cedência de espaços privados para serem usados em partes das performances, como logradouros ou varandas.

trabalho de programação artística está enquadrado no reforço de recursos humanos para a cultura, dentro de uma estratégia mais alargada de investimento nas artes produzidas localmente. Os atores-chave que iniciam esta estratégia são o Presidente da Câmara em funções, o dirigente do setor cultural em funções e cúmplice dos projetos participativos, a que se junta, em 1994, a técnica e artista acima referida que traz a sua experiência de programação cultural desenvolvida no Museu de Setúbal.

O FIAR foi então organizado como um evento bianual e realizou a sua primeira edição em 1999, intercalando com outro evento também bianual, o FIG em Pinhal Novo. O Festival reúne cidadãos, artistas, associações, Município e funcionários municipais em dois momentos importantes: primeiro, na conceção e organização do evento e, segundo, numa experiência partilhada que molda a sua identidade como uma comunidade ativa. No seu planeamento, o Festival envolve diversas associações culturais e a comunidade residente, estabelecendo relações de diálogo participativo entre as próprias associações, entre as associações e o Município, e entre estas e a comunidade em geral. Em termos de programação cultural, as associações locais (amadoras e profissionais) participam na criação de representações contemporâneas baseadas em linguagens tradicionais, promovendo as artes nascidas em Palmela e juntam as antigas (e sempre rivais) bandas filarmónicas com jovens artistas internacionalmente reconhecidos que cresceram em Palmela.

Ao privilegiar uma abordagem colaborativa, o FIAR estabelece uma rede de atores e agentes locais que promovem e encorajam o público a apreciar linguagens artísticas mais complexas. A sua missão centra-se na introdução de linguagens artísticas inovadoras e na participação dos cidadãos no processo de construção do Festival. Os entrevistados expressam espírito de missão, referindo-se com entusiasmo ao objetivo de amplificar a participação em atividades culturais para estimular práticas de participação mais amplas e socialmente transversais. Este objetivo é também a justificativa dominante para a atuação perseverante em torno da manutenção do Festival.

O Festival atraiu agentes culturais nacionais e internacionais, trazendo, por um lado, uma gama de experiências enriquecedoras para os seus públicos e, por outro lado, formação artística dirigida à comunidade artística local. **Esta formação alavancou a incubação e/ou consolidação e projeção de novos projetos e associações a partir de grupos muito diversos nas suas especificidades**, como 1) grupos de jovens (Circolando), 2) grupos de adultos de idade avançada (As Avózinhas) e 3) grupos de migrantes nacionais (Os Ausentes do Alentejo). A qualificação artística do trabalho performativo destes dois últimos projetos

pelo FIAR teve repercussões importantes do ponto de vista 1) da inclusão (social) das comunidades que os seus membros representam; 2) do reconhecimento e visibilidade (artísticos e culturais) no espaço público de Palmela; 3) da projeção nacional e internacional dos dois grupos¹⁰⁷.

Apesar de manter na essência a sua missão, o Festival mudou muito a sua amplitude desde que sofreu os primeiros cortes orçamentais em 2011. A Câmara Municipal sofre nesse ano e seguintes vários constrangimentos financeiros decorrentes da austeridade financeira e económica que o país atravessa. Em 2014, com a mudança de Executivo e agravamento das políticas de austeridade, o orçamento para o FIAR sofre um corte drástico. As consequências são várias e desenrolam-se em cadeia: 1) o financiamento do governo central é cortado por entender não fazer sentido financiar um festival que perdeu grande parte do apoio municipal; 2) o Pino Do Verão (um espetáculo que fechava o Festival, contando com a participação d'O Bando e das quatro bandas filarmónicas do concelho com centenas de músicos) deixa de ser possível, determinando o afastamento d'O Bando da direção do festival; 3) o Festival deixa de ter orçamento para participar na plataforma INSITU, determinando a interrupção abrupta do processo de internacionalização do Festival e dos grupos artísticos associados.

A associação FIAR garantiu edições anuais do Festival, mantendo o mesmo carisma, estratégia e estrutura artística, ainda que assentes em iniciativas artísticas de menor dimensão, e conseqüentemente de menor impacto ao nível do trabalho de participação nas artes e no espaço público, aguardando e lutando por melhores apoios financeiros. **Revemos assim neste processo um dos principais problemas identificados por Carlos Fortuna (2014) no funcionamento dos projetos e organizações culturais descentralizados e orientados para o trabalho com a comunidade: o problema da sustentabilidade, associado em larga medida à prevalência de compromissos de financiamento a curto prazo e muito dependentes das conjunturas políticas.**

¹⁰⁷Entre outros, As Avózinhas entraram num espetáculo no Teatro Nacional, tiveram uma peça durante um mês no Teatro D. Maria em Lisboa e um mês no Teatro S. João no Porto. Foram também convidadas para o Festival de Valladolid e para a Capital de Cultura de Córdoba. Os Ausentes do Alentejo estiveram um ano em digressão por vários países da Europa.

Fantasiarte

“ o projeto nasceu para fazer ampliar, no fundo esta era a sua intenção mais simples não é, fazer ampliar o quê, todo um trabalho nas áreas expressivas ou artísticas, que de alguma maneira possam enfim colocar o aluno, os professores, a comunidade educativa num universo que lhe seja favorável enquanto indivíduo em formação, em exercício enquanto indivíduo e enquanto figura da escola (...), encontrar nestes recursos que são recursos ligados às artes etc. não é, elementos de valorização da cidadania e da formação dos indivíduos”

Entrevista a técnica/o da CMP, P1: P354

Como quer salientar o dirigente responsável pelo Fantasiarte, trata-se de um projeto dedicado à educação pela arte através de formação nas artes expressivas e artísticas. Está integrado no Programa Municipal de Teatro desenvolvido pela Câmara Municipal em parceria com escolas do concelho e organizações culturais do concelho de Palmela. As escolas podem participar produzindo programação ou como espetadores. Com programação, contam com um conjunto de apoios à formação, criação e apresentação dos trabalhos artísticos desenvolvidos. A Câmara dispõe anualmente de uma equipa que dá apoio em três áreas: 1) formação, através de oficinas, cursos e seminários; 2) mobilidade para participação em espetáculos, ateliês, exposições e festivais; e 3) festas produzidas com os trabalhos desenvolvidos nas escolas. Para a produção da semana de festas que se realiza anualmente no final do ano letivo, a equipa é alargada a outros serviços municipais, incluindo Comunicação, Logística e Animação Infantil, contando com cerca de 20 funcionários nos períodos de trabalho mais intenso.

A criação do projeto remonta ao ano letivo de 1994/95 numa iniciativa conjunta do departamento da cultura e do departamento da educação da Câmara Municipal. As motivações políticas e técnicas alinharam-se para “mobilizar e motivar a Comunidade Educativa para a vertente educativa da Arte, como um importante e eficaz contributo para a formação dos cidadãos” (CMP, 2014). O projeto está ligado ao movimento de educação pela arte¹⁰⁸ e contou com apoio governamental através de Equipas de Intervenção nas Áreas Artísticas (EIAS) durante dois anos. Durante alguns anos teve formação integrada (certificada) para professores e esteve integrado numa parceria alargada de circulação de crianças e jovens pelo “universo do espetáculo” (P1:P352) entre Palmela, Setúbal e Lisboa.

¹⁰⁸ O movimento de educação pela arte ganhou visibilidade com a criação da Associação Internacional de Educação pela Arte em 1954 pela UNESCO. Em Portugal, a consolidação do movimento faz-se através da criação da Associação Portuguesa de Educação pela Arte em 1956, dedicada ao desenvolvimento de um modelo pedagógico que viria a ser a base formativa do Conservatório Nacional de Lisboa durante as décadas seguintes (Meira, 2015).

Esta circulação fez-se também pela participação em dois festivais internacionais. O seu percurso integra uma grande proximidade ao universo académico através da partilha de conhecimentos e experiências, realização de estágios e participação em atividades de avaliação do projeto.

“se de alguma maneira, determinada comunidade tiver acesso a este tipo de metodologia em relação à sua formação, ao seu acompanhamento enquanto indivíduo etc. produz seguramente cidadãos diferentes não é, mas sabemos que (...) os resultados não se vêm nesse momento não é, nem são possíveis de se ver nesse momento, nós temos aqui um projeto que acompanhamos, vai fazer 20 anos (...)”

Entrevista a técnica/o da CMP, P1: P336

Como pretende salientar na citação acima transcrita, o dirigente municipal para o setor cultural cofundador do projeto, a decisão municipal de apoiar um projeto de educação pela arte cujos resultados só seriam alcançados numa dinâmica temporal que não se compatibiliza com os ciclos eleitorais e que seria “seguramente caro” (*ibidem*: P340), foi tomada com o objetivo de desenvolver competências e ferramentas de exposição pública nas crianças e jovens. Para a equipa técnica da Câmara, o Fantasiarte representa a possibilidade de oferecer às escolas melhores recursos para a formação dos alunos como pessoas e cidadãos, usando recursos da comunidade artística de Palmela. Ainda que não tenha tornado os alunos necessariamente artistas ou público de teatro e cinema, **a equipa técnica sente que, ao longo dos anos, o projeto foi um espaço 1) de formação artística, 2) de capacitação para um exercício mais ativo de cidadania, 3) de incubação de iniciativas associativas e grupos de teatro e 4) de experimentação para liderança de coletivos.**

Ao longo do seu percurso, o projeto sofreu alguns reveses, nomeadamente o fim da formação dos professores na área da educação artística nos anos 80 e a perda do apoio das EIAS com o término do seu financiamento nos anos 1990, tendo como consequência a “dificuldade em encontrar interlocutores” especializados (Entrevista a técnica/o da CMP, P1: P352). Como expressa um dirigente municipal do setor cultural, a continuidade do projeto deve-se a que “teve ao longo da vida (...) resultados muito positivos na sua população, de reconhecimento, de adesão, de participação, de implicação, de cumplicidade e portanto deste ponto de vista a instituição também se sente legitimada a continuar a resistir” (Entrevista a técnica/o da CMP, P1: P352). O efeito da austeridade sobre o financiamento das autarquias também teve reflexos no projeto que teve de fazer vários cortes, por exemplo ao nível da mobilidade que ficou circunscrita à circulação pelo concelho ou ao nível da formação que passa a usar apenas

agentes culturais locais. **No entanto, nos momentos mais críticos, o compromisso técnico e político com o projeto reafirma-se, também como resposta à projeção do projeto que conta com muito reconhecimento por parte de professores e educadores.**

O Fantasiarte foi atravessando várias fases no seu percurso, umas de ampliação e outras de encolhimento, mas mantém e consolida, com diferentes intensidades, investimentos e projeção, os três principais segmentos e públicos-alvo que o caracterizam (formação/professores; formação e mobilidade/alunos; apresentação final/pais e comunidade). Hoje há várias gerações de indivíduos que passaram pelo Fantasiarte e que se cruzam na festa de final do ano letivo que todos os anos mostra os trabalhos desenvolvidos durante o ano. O projeto tem agora um reconhecimento e prestígio que traz novos atores que querem participar ativamente no processo, designadamente pais e associações de pais, escolas artísticas do concelho (entre as quais o Conservatório Regional de Palmela) e a Escola Superior de Educação de Setúbal. A avaliação e discussão sobre edições futuras também são práticas do Fantasiarte, fazendo parte do seu percurso “reuniões de avaliação com salas cheias de educadores e artistas a quererem mais” (CMP, 2014).

4.3 Festival Internacional de Gigantes

“(…) nós temos um projeto que gostamos de designar como projeto participado que é o FIG que é o Festival Internacional de Gigantes que é um festival de cultura popular que acontece de dois em dois anos e que tem uma, uma orgânica participada não é, não é da organização da Câmara Municipal de Palmela, é da Câmara Municipal de Palmela com quatro parceiros, aliás eu, nós concorremos a um prémio de qualidade e desenvolvemos um projeto no que diz respeito aos processos de construção e de decisão”.

Entrevista a técnica/o da CMP, P1: P140

O Festival Internacional de Gigantes é um festival de artes de rua que se realiza bianualmente durante três dias no mês de julho e que, como expressa o dirigente cultural no excerto acima transcrito, ambiciona ser um projeto participado. Cruzando correntes tradicionais e contemporâneas do teatro, música e dança, tem como elementos artísticos mais marcantes os gigantones e as figuras de grande proporção. O FIG foi lançado em 1995 pela Câmara Municipal de Palmela, no âmbito do Programa Municipal de Teatro, com um programa bianual de artes diversificado com o objetivo de “de reunir à volta de um festival temático condições de mobilização de públicos, a propósito de eventos teatrais ou parateatrais,

confirmando, também, o carácter popular e mobilizador desta arte”.¹⁰⁹ Desde a primeira edição até à atualidade, o Festival é de acesso livre e realiza-se no espaço público, maioritariamente ao ar livre.

As primeiras edições do Festival decorreram nos centros urbanos de Palmela e Pinhal Novo. A primeira edição do Festival privilegiou a componente tradicional do universo dos Gigantes, contando com 200 participantes e com as primeiras figuras de gigantes, no desfile final, construídas por uma escola de Palmela. A segunda edição, em 1997, assumiu os Gigantes e a percussão como referência temática, assim como o cruzamento entre abordagens tradicionais e contemporâneas. Vários entrevistados reportam que a receptividade ao Festival foi muito diferente nos dois centros urbanos. Em Pinhal Novo, a população aderiu desde a primeira edição com elevada participação. Em Palmela, a adesão foi muito menor. Estando em curso a mudança de O Bando para o concelho, e aceitando o desafio do Presidente de Câmara em exercício para reinventar o evento Noites de Verão, o FIG, em Palmela, deu lugar ao Festival Internacional de Artes de Rua. Como consequência, a edição de 1999 do Festival em Pinhal Novo é também suspensa.

Face à supressão do FIG em 1999, a comunidade artística do Pinhal Novo reagiu, oficialmente e no discurso de alguns atores municipais, em defesa da continuidade do Festival neste centro urbano em torno do argumento central da “forte vontade local em reforçar os contornos do FIG” (CMP, 2003a). Os atores locais referem que a mobilização esteve enquadrada numa resposta desenhada pela Câmara Municipal para a realização do evento num formato mais reduzido. **As diferentes perspetivas sugerem uma mobilização dos atores locais por atores da estrutura técnica municipal fortemente motivados para manter a iniciativa e que usaram o argumento da vontade local (e não da sua) para exercer pressão sobre o Executivo no sentido de manter a realização do evento.** O resultado foi um evento¹¹⁰ organizado com um orçamento muito reduzido e com muito trabalho voluntário dos parceiros locais e internacionais (por exemplo, a estes últimos não se pagou o trabalho, apenas as deslocações e estadia). **Pelo caminho, construíram-se muitas cumplicidades e gerou-se um processo de apropriação que se traduzirá na construção da parceria responsável pela organização do evento.**

A narrativa da vontade local ganhou força com uma participação muito grande tanto nas performances realizadas quanto na assistência aos espetáculos, intensificando a identidade

¹⁰⁹ In <http://fig.cm-palmela.pt/historial.html>, consultado em 13 de agosto de 2015.

¹¹⁰ Trata-se do Desfile de Gigantes realizado em 2000.

do Festival na sua relação com a comunidade de Pinhal Novo e dando o mote para a terceira edição do Festival. A Câmara Municipal decide assim retomar a realização deste evento mencionando, em nota de rodapé no programa da terceira edição, a sua importância cultural para a comunidade de Pinhal Novo (CMP, 2003a). Na edição de 2003, a Câmara reconhece o crescimento do Festival através da duplicação do número de participantes e de figuras desfilantes, da afluência de público, da expansão da sua internacionalização e do reconhecimento junto da comunidade (*Ibidem*). O Festival Internacional de Gigantes enraizou-se então em Pinhal Novo, moldando a sua identidade no trabalho da comunidade artística de Pinhal Novo.

A secção seguinte dá conta da evolução do Festival num percurso que é ao mesmo tempo de formação artística, de criação de novos grupos artísticos e de constituição da parceria responsável pela promoção do Festival.

Formação e firmação do festival

A componente de formação artística foi o fio condutor quer do desenvolvimento das linguagens artísticas do Festival, quer da constituição da parceria que hoje é responsável pelo seu planeamento, coordenação e implementação. Nas primeiras edições, a Câmara trouxe companhias internacionais para colaborar no FIG. Estas companhias deram formação à comunidade artística local em troca de trabalho voluntário na realização dos seus espetáculos. Nas palavras de um dirigente de uma organização artística e parceira do Festival, trata-se de “uma forma de trabalharem um pouco com a comunidade, mas ao mesmo tempo, terem a matéria-prima humana que precisam para, para realizar os espetáculos, (...) e ao mesmo tempo tínhamos formação” (Entrevista a cidadã/o, P6: Mn43).

Esta formação veio reforçar a especialidade artística em artes de rua e estimular a formação de grupos artísticos locais que aos poucos se foram autonomizando como produtores artísticos, quer no contexto do Festival, quer a nível nacional e internacional.

As entrevistas reportam a formação de várias organizações artísticas no decurso da realização do Festival. Ainda em 1997, na segunda edição do Festival, um músico especialista em cultura popular propôs à Câmara Municipal uma ação de formação em percussão que deu origem à formação musical Bardoadá – O Grupo do Safarro. O grupo estreou-se na primeira edição do Festival com 5 membros. Até 2001 aumentou o número de membros para mais de 20 e fez várias participações em festivais nacionais e internacionais

na área dos Gigantes. Na mesma edição, o Festival ofereceu também formação na área das formas animadas à comunidade artística e escolar do concelho.

Na terceira edição, organizada pela Câmara Municipal em parceria com o Bardoada, a formação abrangeu duas novas áreas formativas, as artes de rua e a gaita de foles. A Associação Nacional de Gaitas de Foles e a Lelia Doura, uma banda de gaitas, participaram também na organização e na formação desta edição. As entrevistas revelam ainda que da formação em artes de rua resultou a estreia de um espetáculo numa coprodução do grupo de teatro catalão Gog I Magog e dos 5 grupos de teatro que, entre a primeira e a terceira edição do Festival, surgiram no concelho. Foi uma dinâmica também impulsionada pelo Programa Municipal de Teatro que lançou vários eventos neste período. A formação em gaita de foles foi realizada no âmbito de uma parceria com a Associação Portuguesa para o Estudo e Divulgação da Gaita de Foles e deu origem a mais um evento do Festival, o I Encontro Nacional de Gaitas de Foles participado por mais de 100 gaiteiros de todo o País (CMP, 2003a).

As entrevistas a dirigentes dos grupos de teatro ATA e PIA contam como o Festival esteve na origem da expansão da criação de grupos de teatro. Na quarta edição, em 2003, o ATA que era, no início do Festival, o único grupo de teatro com programação regular em Palmela, juntou-se também à organização do Festival. Neste ano, o número de grupos de teatro regulares aumentou para 9. O PIA, tendo participado na edição anterior ainda enquanto grupo artístico informal Moad Dib, recebeu formação em formas animadas, andas e também encenação ou dramaturgia nos espaços exteriores, em troca da sua integração num espetáculo de uma companhia de teatro catalã. Nesta edição, voltou a participar na formação em troca de trabalho voluntário, optando, nas edições seguintes, por concorrer à apresentação de espetáculos com base numa proposta artística e orçamental, a par doutras companhias. Mais à frente, na 6ª edição do Festival, juntou-se à parceria, participando voluntariamente na organização do Festival. **A sua missão partilha da valorização das artes no espaço público presente nas políticas culturais do Município, como expressa a apresentação que faz no seu website**, transcrita abaixo.

“Direcionando as suas obras para o Espaço Público como escolha (e não necessariamente uma ausência de alternativa), a PIA assume a RUA um como um “estado de consciência”, um “palco” por excelência, pela sua mais directa forma de alcance de um processo artístico junto das populações, uma vitalidade às relações sociais, onde são possíveis outras ligações, através da integração de arte, onde, à primeira vista não há nenhuma, que torna possível a

proximidade e acessibilidade do público às artes, e alcançável, o trabalho desta companhia, a qualquer cidadão do mundo.” (PIA)¹¹¹

A 5ª edição acolheu mais um parceiro, a Associação Juvenil do Centro de Ocupação Infantil – AJCOI. Esta associação juvenil conta 20 anos de existência em 2005 e desenvolve atividade nas áreas da música moderna, da fotografia, da cooperação internacional, do voluntariado, da ocupação dos tempos livres, do desporto, da prevenção primária, da animação de rua, da multimédia, da internet e da banda desenhada. A Associação realizou, dentro do Festival, o I Festival de Banda Desenhada do Pinhal Novo. Desenvolveu também atividades de investigação e arquivo das artes desenvolvidas no Festival. Na edição de 2007 apresentou o documentário que produziu sobre gigantes e cabeçudos, “A Arte da Desproporção”.¹¹² O trabalho de investigação foi ainda complementado pelo Instituto de Estudos de Literatura Tradicional da Universidade Nova de Lisboa que, no âmbito de uma parceria com o Festival, apresentou o trabalho de recolha histórica e antropológica do papel dos gigantes nas culturas tradicionais de todo o mundo. Este trabalho resultou no livro “Gigantes e outras Desmesuras”, lançado durante o Festival. Outros produtos pedagógicos são lançados nas edições seguintes, como o livro Gigantes e Outras Desmesuras; a Maleta Pedagógica de Formas Animadas e Percussão e a Maleta Pedagógica da Gaita de Foles.

A partir da 6ª edição, em 2007, a parceria responsável pelo FIG consolidou-se e estabilizou nos 5 parceiros que ainda hoje co-organizam o Festival, num percurso iniciado pela Câmara Municipal e gradualmente alargado ao Bardoada – O Grupo do Sarrafo, ATA – Acção Teatral Artimanha, Associação Juvenil COI e PIA – Projetos de Intervenção Artística. A secção seguinte descreve as formas e processos da gestão colaborativa levada a cabo pelos cinco parceiros.

Gestão colaborativa no FIG

“o festival é municipal, mas tem uma estrutura orgânica participada na sua organização, é feita por 4 parceiros, votam as coisas, votam o dinheiro, votam a forma de gestão dinheiro, não é tanto o dinheiro em si porque o dinheiro dá a câmara, e votam a programação, não é, portanto, é uma zona de, de alguma participação desse ponto de vista e alguma implicação, no conjunto esses parceiros que praticam, gostam de praticar, têm a sua palavra, gostam de ter a sua palavra, eu diria que quase na sua totalidade, (...) considero que desenvolvem instrumentos de participação interna e que gostam desse exercício democrático”

¹¹¹ In <http://www.piacrl.com/page1.html>, consultado em 13 de agosto de 2015.

¹¹² Documentário disponibilizado ao público gratuitamente através do acervo online de património imaterial do Instituto de Estudos de Literatura e Tradição.

As fichas técnicas apontam para uma parceria da organização do Festival que compreende um ajustamento de agendas, feitas de interesses e necessidades diferentes que se vão acomodando em cada edição¹¹³. A parceria materializa-se, durante a preparação do Festival, em reuniões para decidir a programação, sendo que cada parceiro está mais especializado numa área: o Bardoada com a percussão tradicional e os gigantes, o AJCOI com a parte musical, o PIA com as artes de rua mais contemporâneas e o ATA com o teatro e marionetismo. A Câmara, é o parceiro que “faz um pouco a filtragem e o equilíbrio nestas propostas que vão sendo postas em cima da mesa” (Entrevista a cidadã/o, P6: Mn47). Juntos procuram cruzamentos entre a cultura contemporânea e a cultura tradicional, em que se mistura dança com circo, com gigantismo numa arte que não tem ainda uma catalogação bem definida. É neste cruzamento que a inovação artística e cultural vai acontecendo em Pinhal Novo.

Os programas de cada edição do Festival, contidas nas referidas fichas técnicas¹¹⁴, **revelam que à medida que o Festival se foi consolidando e ampliando, a estrutura da organização foi crescendo e tornando-se mais complexa.** A coordenação institucional está invariavelmente a cargo do diretor do departamento da cultura. A coordenação executiva e de programação vai sofrendo alterações à medida que novos parceiros vão integrando o Festival. O diretor tem uma posição permanente em todas as edições, assumindo, nas primeiras edições, a coordenação técnica e de programação. À medida que a estrutura vai crescendo, assume a direção global do Festival e mantém a participação em algumas coordenações. Nas edições de 2007 e 2009, o Festival vai assumindo uma estrutura hierárquica mais complexa, constituindo-se uma coordenação de parceria, com apenas um representante de cada membro parceiro. O Conselho de Programação integra em geral mais do que um representante de cada membro parceiro e a coordenação executiva passa a estar dividida por funções. A logística e a implantação passa também a ter uma coordenação identificada.

“eu acho que é isto que valida ou não valida a democracia que é se eu sou político e se eu assumo um projeto, eu assumo um compromisso não é, pronto, quando vou a votos digo assim “você dá-me o seu voto e eu tratarei de fazer aquilo que disse que ia fazer”, eu acho que é este o contrato”

¹¹³ Estão disponíveis as fichas técnicas das 4 edições que decorreram entre 2003 e 2009. In <http://fig.cm-palmela.pt/historial.html>, consultado em 13 de agosto de 2015.

¹¹⁴ *Ibidem*.

A gestão colaborativa assenta numa parceria liderada pela Câmara Municipal. Como afirma o dirigente do setor cultural no excerto acima transcrito, a Câmara assume que o enquadramento estratégico está aprovado em sede do processo eleitoral onde os cidadãos votam a proposta de mandato que é partidária. **Assim, há uma dimensão estratégica e política que a Câmara assume como “participada” no âmbito do processo eleitoral, numa lógica representativa.** A Câmara Municipal é ainda o parceiro com mais recursos disponíveis e maior financiador do Festival, fornecendo não só verbas, mas também um conjunto alargado de serviços técnicos, quer do departamento de cultura, quer de vários outros serviços que são mobilizados para a logística, transportes, segurança e trânsito, entre outros.

Este peso da Câmara na parceria traduz-se numa hierarquia na gestão colaborativa do Festival. Apesar da desejada “estrutura orgânica participada”, como a qualifica um dirigente municipal (Entrevista a técnica/o da CMP, P1: P422), os parceiros sentem algumas limitações na forma como o processo é conduzido. Por um lado, há várias matérias que são discutidas e co-decididas mas há um limite para essa co-decisão. Por exemplo, discute-se a gestão das verbas disponíveis para o evento, embora não seja passível de co-decisão, no âmbito da parceria, o montante atribuído pela Câmara ao evento, pelo que o processo participativo é de certa forma contido num nível mais operacional. **Por outro lado, os representantes técnicos da Câmara não têm na verdade poder de decisão nem estão mandatados pelos seus superiores hierárquicos, técnicos ou políticos, para tomar a maior parte das decisões, pelo que o processo de decisão é lento e os parceiros têm a sensação que perdem muito tempo à volta de questões operacionais,** como expressa um dirigente de organização artística : “(...) muitas das vezes, as pessoas com quem temos as reuniões têm que passar toda essa informação para um outro que talvez passe para outro ou que talvez passe ainda para outro e as coisas nunca são decididas na hora não é, isso atrasa” (Entrevista a cidadã/o, P6: H1Mn17).

A Câmara Municipal tem um papel fundamental na qualificação, busca de reconhecimento e internacionalização do Festival. Desde a 6ª edição, em 2007, o Festival inicia um processo de ampliação da sua projeção e integração em redes internacionais. A parceria organizadora do FIG e outras organizações de Portugal, Espanha, França, Itália e Brasil criaram a Rede Internacional de Festivais de Cultura Popular. A Rede organiza intercâmbios de mobilidade para formação artística, investigação e coproduções e atua como “um circuito de

comunicação intercultural e de promoção das diferentes identidades regionais ou nacionais, no respeito pelos valores da interculturalidade, da cidadania, da tolerância e da solidariedade”.¹¹⁵ Também nesta edição o Festival recebeu o seu primeiro prémio pelo trabalho que vinha realizando desde a edição anterior sobre a mobilidade e acessibilidade (arquitetónica) através da adesão à Rede de Mobilidade para Todos, que lhe valeu a atribuição da Bandeira Prateada da Mobilidade.

Nas últimas 3 edições o Festival recebeu consecutivamente o selo EFFE, um selo de qualidade que identifica o festival como parte integrante da plataforma EFFE (Europe for Festivals, Festivals for Europe), criada pela Associação de Festivais Europeus¹¹⁶ e financiada pela União Europeia com o objetivo de divulgar mais amplamente festivais que se dedicam ao campo das artes, do envolvimento comunitário e da abertura internacional. Na edição de 2019 a Câmara Municipal anunciou (Programa da 10ª edição do FIG Palmela)¹¹⁷ que se encontrava a preparar uma candidatura à Rede das Cidades Criativas da UNESCO, na área da Música. Para o efeito, tinha em curso investigação “na área da percussão e da gaita de foles, intimamente ligados aos cirios, à festa e à devoção das gentes” (*ibidem*).

Na secção seguinte, encerro o capítulo com uma discussão transversal sobre a cultura de participação no FIG e nos outros projetos descritos nas secções anteriores.

4.4 Mapeamento da cultura de participação

Em Palmela teceu-se um ciclo virtuoso em que vários grupos de cidadãos de cidadãos, tendo começado pela participação em atividades artísticas e culturais, parecem ter-se tornado mais dispostos a participar em processos de políticas públicas (políticas culturais e outras áreas políticas). Esta disposição, por sua vez, forneceu um terreno fértil para o desenvolvimento de modelos mais participativos de gestão urbana e governação. As práticas participativas continuadas na cultura revelaram-se produtivas para a introdução de iniciativas participativas em diferentes áreas de políticas públicas. De um

¹¹⁵ Nota de Imprensa divulgada pela Câmara Municipal de Palmela e publicada in <https://www.e-cultura.sapo.pt/artigo/3432>, consultado em 2 de agosto de 2019.

¹¹⁶ A plataforma EFFE reúne festivais de 45 países europeus que, depois de avaliados por um painel de peritos na área cultural, foram selecionados pela qualidade artística, pelo envolvimento da comunidade, pelas parcerias estabelecidas e pelo impacto aos níveis local, nacional e internacional.

¹¹⁷ Programa da 10ª edição do FIG Palmela, in https://fig-cm-palmela.pt/cmpalmela/uploads/writer_file/document/9649/programa_fig_2019.pdf, consultado em 2 de agosto de 2019.

modo geral, à medida que crescem as habilidades e confiança dos cidadãos para expressar-se (por exemplo, na participação cultural), parecem contribuir para aumentar as suas competências de expressão e exposição, assim como as normas de conduta na vida pública. **Na sequência, a própria esfera pública expande-se gradualmente, tornando-se acessível a mais e mais pessoas ao longo do tempo e reduzindo as desigualdades de expressão e participação na vida pública.**

Através do FIG e do FIAR, as relações entre os cidadãos, as associações, os executivos e os quadros técnicos da Câmara Municipal são fortalecidas e a esfera pública é reforçada e por vezes mesmo expandida através de diálogos intersectoriais melhorados. **Criando espaços em que essas relações são nutridas, estes festivais levantam a possibilidade de ampliar ou transformar essas interações em nichos para inovações sociais,** naquilo que Dragićević et al. (2015) veem como um caminho para expandir o papel da cultura na esfera pública como um bem público e um direito.

A Câmara Municipal de Palmela reconhece o movimento associativo como algo muito valioso que precisa de estar no centro das políticas culturais e que influencia a vida política em geral. Desde a década de 1990, um modelo participativo de governação urbana criou raízes em Palmela, alinhando-se com as suas práticas participativas e dando lugar a uma comunicação mais interativa em reuniões e eventos públicos. **Palmela vem expandindo as possibilidades para os seus cidadãos participarem na tomada de decisões, planeamento e regulação da vida urbana e da sua sustentabilidade. A gestão local do poder é feita através de uma abordagem de gestão crescentemente participativa.** O diálogo e a interação sobre políticas públicas ocorrem através de fóruns abertos (por exemplo, o Fórum Palmela de 2000 e Fórum Cultura Pamela 21 em 2006), conselhos consultivos (por exemplo, o Conselho Local de Educação e o Conselho Local de Ação Social), e projetos participativos (por exemplo, o Orçamento Participativo e o Eu Participo).

A gestão pública participativa foi sendo integrada nos múltiplos projetos municipais lançados nos anos 90 e nas décadas seguintes. Esses projetos articularam diferentes dimensões da sustentabilidade local e estabeleceram pontes entre cultura e educação, meio ambiente e desenvolvimento económico. É o caso do Fantasiarte que, ao longo dos anos vem sendo responsável pela incubação de iniciativas associativas e grupos de teatro e, principalmente, pela preparação dos cidadãos para se tornarem mais ativos nas suas comunidades e até se tornarem líderes. O Eu Participo trabalha, no âmbito da educação para os direitos das crianças e para a cidadania, os direitos à participação na gestão pública,

descodificando pela prática os caminhos e ferramentas de diálogo com eleitos e técnicos da Câmara Municipal. Um outro exemplo é o programa de recuperação urbana, Recuperação e Dinamização do Centro Histórico de Palmela (2009) que reuniu organizações de múltiplos sectores (culturais, sociais, empresariais, etc.) para focar a revitalização do centro histórico da cidade de maneira sustentável.

Numa visão conjunta, os processos participativos da vida cultural, da governação urbana e da gestão artística parecem beneficiar-se mutuamente, restaurando e reforçando os laços entre a vida pessoal e comunitária. Esses laços tornam-se memórias coletivas que carregam um enorme potencial para reinventar e aumentar os ritmos e a intensa dinâmica da comunidade no espaço público. A participação cultural alimenta continuamente uma memória coletiva de experiências partilhadas, dando origem a um imaginário coletivo em que a cultura e o engajamento na vida comunitária se tornam parte orgânica do modelo de Palmela e da sua dinâmica de desenvolvimento. Certamente, esta não é uma dinâmica definitiva, mas sim cíclica, suscetível de avanços e recuos, abrindo espaços na consciência coletiva sobre a relevância e o poder da ação coletiva.

Capital coletivo em ação

Dos cerca de 20 espetáculos de teatro (de rua, marionetas, clown, teatro/dança, teatro/instalação) que o FIG apresenta, 6 são de (6 diferentes) companhias do concelho de Palmela, 5 são de companhias que integram os Teatros Associados Artemrede¹¹⁸, 5 são de outras companhias nacionais e 4 de companhias internacionais. A participação da população de Pinhal Novo é realmente muito extensa, especialmente à noite onde se juntam milhares de pessoas. O Grande Desfile de Gigantes, na noite de sábado, é o mais participado com cerca de 500 participantes no cortejo. Estes são membros de associações culturais locais, como são os grupos de percussão, grupos de gaita de foles, grupos ligados à construção de gigantes, grupos de jovens, grupos de dança, todos participando num evento assim feito coletivo. Do lado da assistência, os participantes, cerca de 25 mil na edição de 2019, são maioritariamente de Pinhal Novo e vêm famílias inteiras assistir. Ouvem-se muitas vezes

¹¹⁸ Palmela integra a Artemrede - Teatros Associados, um projeto de cooperação cultural entre 13 Municípios que tem como missão "promover a qualificação e o desenvolvimento dos territórios onde atua, valorizando o papel central dos teatros e de outros espaços culturais enquanto polos dinamizadores e promotores das artes e da cidadania." In <http://www.artemrede.pt/v3/index.php/pt/o-que-somos/artemrede>, consultado em 15 de agosto de 2015.

peças do público a chamar pelos participantes do cortejo, pelo nome próprio, revelando assim que a festa é comunitária.

Estas vivências coletivas, quer participando na produção artística local, quer participando como público, geram um capital coletivo que revela a sua dimensão em momentos críticos. É o caso dos momentos que se viveram entre 2009 e 2014, em que os cortes orçamentais que o FIG sofreu tiveram como consequência uma mobilização rápida dos grupos artísticos mais envolvidos no FIG para dar continuidade ao trabalho coletivo. Mesmo com um orçamento muito baixo, a mobilização destes grupos artísticos determinou a rápida recolocação do Festival nas agendas política e técnica e foi um dos elementos fundamentais para a abertura da organização do Festival à parceria. A apropriação do FIG pela comunidade artística de Pinhal Novo teve ainda como consequência a dinamização da produção cultural de vários grupos artísticos deste território. Com base em tradições regionais que reinventam, estes grupos artísticos crescem e difundem o seu trabalho em redes internacionais de festivais de cultura popular com os quais o Festival mantém uma relação próxima. A programação é preenchida com produções culturais locais e internacionais, transformando o evento num espaço ao mesmo tempo familiar, em torno de espetáculos produzidos por grupos locais, e de encontro e diálogo internacional, em torno de performances produzidas por grupos de projeção nacional e internacional. Usando como matéria prima expressões artísticas ligadas às identidades locais e regionais, o Festival reforça e alimenta essas identidades, enquanto intensifica a vida anímica do espaço público de Pinhal Novo.

“Esta luta durou 7 anos, começou em 1991, no dia 16 de novembro de 1991, fizemos uma manifestação desde aqui onde concentramos todas as forças vivas, tínhamos bombeiros, as coletividades, grupos folclóricos, os escuteiros, isto foi precedido de algumas reuniões que tínhamos entre nós, esta comissão (...) nós não estávamos à espera de ter lá em cima 3500 pessoas a gritar “O castelo é nosso!”

Entrevista a cidadã/o de Palmela, P16: Mn28

O capital coletivo de Palmela é também capaz de gerar movimentos cívicos de defesa do património cultural de Palmela, como este reportado no excerto de entrevista a membro ativo de várias organizações culturais e desportivas de Palmela, aquando da manifestação contra a privatização do Castelo de Palmela em 1991. A instalação de uma pousada no Castelo pelo INATUR trouxe a ameaça de domínio sobre outros usos além da exploração hoteleira na área circundante à pousada, dentro das muralhas do Castelo. Tendo o Presidente

da Assembleia Municipal sido impedido de entrar no Castelo por aí estar a decorrer um casamento, de imediato convocou uma reunião pública. Esta reunião realizada em julho de 1991 encheu o Salão Nobre da Câmara Municipal. Dela resultou um movimento cívico constituído inicialmente por uma Comissão (Comissão de Defesa do Castelo) de 34 residentes e gradualmente consolidado em 9 membros (reconhecidos na vila pelos seus percursos profissionais e cívicos).

Esta Comissão organizou a realização de uma manifestação em novembro do mesmo ano. A manifestação junto ao Castelo mobilizou centenas de associados das duas coletividades de Palmela, dos escuteiros, dos ranchos folclóricos e dos bombeiros. A participação de 3500 pessoas surpreendeu a própria comissão que assegurou uma manifestação pacífica mas firmemente ocupando o espaço público ameaçado do Castelo. A Comissão demonstrou assim a sua força e poder no espaço público e continuou a trabalhar durante 7 anos, reunindo semanalmente, desdobrando-se em contactos na firme convicção de que a gestão e acesso ao Castelo deveriam permanecer públicos. O seu trabalho culminou com a assinatura de um protocolo com a INATUR que permitiu a continuação da exploração da unidade hoteleira mas manteve toda a área envolvente como espaço público.

Palmela apresenta um caso em que quatro elementos importantes se juntam: um legado a longo prazo de participação cultural ativa e impulsionada pela comunidade; as expectativas e valorização, por parte dos cidadãos, da participação e engajamento em atividades e processos culturais e cívicos; abertura de instituições locais para cooperar e parcerias em iniciativas; e a disposição das organizações locais para desenvolver diversos tipos de oportunidades e expandir os caminhos para a participação pública. Os resultados dessa dinâmica incluem: desenvolvimento de habilidades individuais e coletivas e autoconfiança para falar e agir em situações públicas; valorização e fomento de valores públicos compartilhados e expectativas de participação engajada; um tecido social cooperativo, regularmente renovado, reutilizado e ampliado; e o desenvolvimento de um imaginário compartilhado e momentos de memória coletiva ligados à ação coletiva. Juntos, esses elementos criaram e alimentaram a dinâmica participativa e a governação na cidade, fomentando articulações entre diferentes setores e cooperação entre diversos atores, expandindo por esta via a esfera pública local e formando a estrutura abrangente para trajetórias de desenvolvimento sustentável, localmente ressonantes e engajadas pela comunidade.

Capítulo 5 **Participação na governação através de projetos culturais: o caso de Orleães**

2000 foi o ano de amalgamação de várias cidades na cidade de Otava, integrada num processo de reestruturação municipal levada a cabo pelo governo provincial de Ontário¹¹⁹. Nesse contexto, formou-se o centro urbano de Orleães como resultado da fusão das pequenas cidades de Cumberland e Gloucester, tornando-se o centro administrativo, cultural e comercial da Zona Este de Otava. Após a amalgamação, a cidade de Otava conduziu um extenso processo de planeamento do novo território que inclui os recém-formados centros urbanos, resultando no Plano Oficial de Otava. O planeamento urbano e cultural de Orleães é então enquadrado no território mais amplo da cidade de Otava através do seu Plano Otava 20/20, aprovado em 2003. O Município de Otava tem conduzido este e vários outros planos e processos de planeamento ligados à gestão urbana. **Este é o aspeto mais estruturante da participação na governação urbana pelos cidadãos de Orleães cujas dinâmicas se centralizam, desde então, na cidade de Otava. Otava é também a capital política do Canadá, pelo que, a par das lógicas locais de interação política e cidadã, é também permeada por lógicas e culturas de governação mais comuns às cidades globais.**

O ambiente de governação em Otava integra a participação dos cidadãos na gestão urbana através de várias iniciativas. Muitas destas têm origem e são dinamizadas pela câmara municipal, destacando-se os vários comités municipais e os processos de planeamento urbano. **Os comités municipais, compostos por cidadãos, membros do Executivo e técnicos municipais, mantêm uma atividade contínua e dinâmica de aconselhamento ao Município sobre várias áreas de desenvolvimento da cidade.** Os processos de planeamento urbano em Otava são alimentados por uma cultura organizacional experiente e que valoriza a legitimação da ação municipal sob a forma de planos formalmente aprovados e que integram sempre processos de participação pública.

O estudo da participação na governação em Orleães e em Otava baseia-se na análise comparativa das entrevistas, na observação direta de vários eventos e ainda na exploração da documentação de referência para estas iniciativas (incluindo planos e outros documentos públicos, relatórios internos e diplomas legais), assim como na informação disponível online nos sítios virtuais das instituições. A descrição das práticas de participação na gestão

¹¹⁹ Ato Municipal, Governo Provincial de Ontário, 2001, in <https://www.ontario.ca/a/laws/statute/01m25#BK187>, consultado em 29 de maio de 2020.

municipal e nas políticas culturais que decorrem de iniciativas municipais é feita com recurso à análise de dois processos, designadamente a elaboração da Estratégia de Envolvimento Público e a renovação do Plano de Artes, Património e Cultura de Otava. A vitalidade cultural e coletiva de Otava, onde existe uma grande diversidade de iniciativas cidadãs, é também descrita com recurso a projetos que se destacam pelo seu enfoque nas políticas urbanas e pela capacidade mobilizadora e organizativa de eventos culturais. Este enfoque determinou uma análise mais detalhada da atuação da organização City For All Women Initiative (CAWI), uma organização local não governamental e não lucrativa que se dedica à participação das mulheres na governação urbana; da dinâmica das manifestações públicas em torno do orçamento municipal para a cultura. Finalmente, a pesquisa centra-se ainda no processo de criação do Centro de Artes Shenkman (CAS), tratando-se de um equipamento cultural de referência em Otava e em Ontário que nasceu da vontade persistente da comunidade artística de Orleães. A participação na criação e gestão do CAS é descrita e analisada em maior profundidade, incluindo o contributo da sua criação e percurso para a vida e esfera públicas, a sua importância para a vida cultural de Orleães e o seu funcionamento colaborativo. A escolha destes projetos ambiciona construir um quadro de análise que exponha as principais modalidades e especificidades de interação entre políticos eleitos, técnicos municipais, sociedade civil e cidadãos individualmente. Depois de percorrer individualmente cada uma destas iniciativas, encerra-se o capítulo com uma abordagem mais ampla à discussão e problematização destes projetos a partir de aspetos que marcam a participação dos cidadãos na vida pública e na gestão urbana.

5.1 Participação na gestão urbana

“(...) there’s always a certain part of a coalition of people who were pushing the City to not cut so much (...)”

“ I mean it was totally against the tradition or the culture of Ottawa to decide, he brought through his priority, is policy priorities for the next four years, he said “this is what we gone do for the next four years” and was noted that there was no public debate”.

Entrevista a cidadã/o de Otava, O9: P45 e P49

Os excertos de entrevista traduzem uma cultura de participação que monitoriza a direção dada às políticas culturais e que tem a expectativa de debater com a Câmara Municipal as suas prioridades de atuação. O ambiente de governação na cidade de Otava é bastante participativo, propiciando vários espaços de interação que, mesmo formais, são

aliviados dos constrangimentos da ausência de códigos de conduta. No entanto, é também um ambiente que sofre variações de acordo com os seus protagonistas, como revela o caso do presidente da câmara mencionado no excerto que interrompeu a tradição de discussão mais ampla das decisões e impôs um estilo próprio de governação menos aberta ao diálogo. Contudo, **há um nível mínimo de participação já muito consolidado e por essa razão, mesmo durante os mandatos que refreiam os espaços de participação, há muitas iniciativas, projetos e assuntos em discussão pública por iniciativa da Câmara Municipal de Otava.**

A Câmara estima que promove em média cerca de 100 iniciativas de participação pública por ano.¹²⁰ Entre 2012 e 2013, anos em que decorreram a pesquisa de campo, existem vários planos estratégicos para diferentes áreas das políticas públicas locais em elaboração e revisão que contam com iniciativas de envolvimento público. Alguns exemplos permitem ilustrar o nível de participação na forma, conteúdo e direção dados a estes planos: 1) o Plano de sustentabilidade *Choosing our future*,¹²¹ uma iniciativa da Câmara Municipal de Otava que decorreu em 2013 integrou a cidade vizinha de Gatineau e a Comissão da Capital Nacional, contou com 4.892 participantes envolvidos nos eventos de participação, designadamente uma *Charrette*, uma *Semana Pública de Eventos* (dedicada ao plano), uma *Cimeira* para a Sustentabilidade, oficinas e grupo focal (City of Ottawa, 2012a), 614.032 visualizações de página no sítio oficial do Plano, 6.485 comentários e votos publicados numa campanha online, 300 consultas por e-mail, foram ainda distribuídos boletins eletrónicos e feitas apresentações a cerca de 15.960 cidadãos de comunidades e grupos de interesse diversos, incluindo rural, ambiental, indígena, centros comunitários, funcionários municipais, entre outros, e outras formas de divulgação incluindo media sociais e distribuição de cerca de 15.000 cartões postais, folhetos e pósteres; 2) o Fórum *Collaborating for Action in Ottawa: 3i Summit 2012* que tem como tema a sustentabilidade ambiental da cidade através de iniciativas que contribuam para o fortalecimento das infraestruturas, para o fortalecimento de redes e relações intersectoriais e para projetos comunitários com impacto ecológico positivo, contou com a participação de 20 organizações e 200 participantes, envolvendo líderes empresariais, de ONGs, ambientais e de outros sectores;¹²² 3) o Plano de

¹²⁰ In <https://ottawa.ca/en/city-hall/public-engagement/projects/public-engagement>, consultado em 18 de junho de 2020.

¹²¹ O Plano *Choosing our future* teve um sítio online oficial (<http://choosingourfuture.ca/>), no entanto já não se encontra acessível. Foi consultado em 2013, momento em que foram descarregados os documentos do Plano e várias informações sobre o processo de participação.

¹²² In <http://www.3isummit.com/>, consultado em 18 de junho de 2020.

Acessibilidade Municipal de Otava, dedicado a prevenir e remover barreiras em programas, serviços e equipamentos municipais às pessoas com disfuncionalidades, conta desde 2001 com um Comité Consultivo para a Acessibilidade (constituído por cidadãos) e um Grupo de Trabalho para a Acessibilidade (constituído por técnicos municipais) que anualmente reportam os avanços do Plano, articulam esforços com outras áreas de atuação municipal e com outras organizações como é o caso da iniciativa Lentes de Inclusão e Equidade liderada por um grupo de trabalho que junta membros da organização CAWI¹²³ e técnicos do Município; as revisões periódicas deste documento dão conta do aumento progressivo do investimento e tempo dedicados à participação, passando de uma oficina integrada no Dia da Celebração da Acessibilidade na revisão de 2012 (City of Ottawa, 2012b)¹²⁴ para, na revisão de 2019,¹²⁵ sessões presenciais em diferentes áreas da cidade, um questionário online e a disponibilização de um kit de ferramentas para desenvolvimento de sessões presenciais por iniciativa de cidadãos ou organizações e sem a presença de membros da Câmara Municipal.

O planeamento urbano é o setor de atuação municipal que desenvolve mais processos de envolvimento público. As consultas públicas são obrigatórias na maior parte dos planos urbanos. Apesar de se basearem em estratégias de desenvolvimento urbano com objetivos amplos, normalmente mobilizam mais participação por terem implicações diretas no uso do solo. Estando em jogo o campo de atuação sobre o qual existem mais interesses polarizados entre a maior ou menor preservação de funções ecológicas e produtivas do solo e a maior ou menor disponibilização de solos para funções habitacionais e outras que implicam edificação de uso público e privado, percebe-se que seja uma área que atrai sempre muitos participantes. **No entanto, é também uma área sobre a qual recaem os casos mais polémicos de especulação imobiliária e de corrupção.** Estes envolvem muitas vezes expropriações, despejos e outros atos compulsivos sobre proprietários e moradores, assim como processos de enobrecimento e gentrificação sobre áreas ocupadas, muitas vezes, por comunidades consolidadas, pelo que os processos de consulta pública servem simultaneamente para informar e auscultar os interessados diretos e para evitar e facilitar conflitos de interesses. A participação numa reunião pública do Comité de Direção

¹²³ A CAWI é uma ONG dedicada à inclusão na governação e gestão municipal

¹²⁴ Accessibility Day: Building People Places by Designing Accessible Spaces (2012). Evento observado em 29 de novembro de 2012 no edifício central da Câmara Municipal de Otava e organizado pela Câmara Municipal de Otava.

¹²⁵ Consultado em 19 de junho de 2020 em <https://engage.ottawa.ca/Accessibility-Consultations>.

de Planeamento¹²⁶ na qual foi discutida a Oferta e Demanda de Áreas Residenciais para 2031 permitiu observar o elevado número de participantes apesar da recomendação previamente agendada (e aprovada)¹²⁷ ser de que não há necessidade de ampliar as áreas urbanizáveis.

Desde 2010, a Câmara Municipal de Otava, num esforço de maior transparência sobre os principais procedimentos que organizam a definição do uso do solo, promove cursos de formação para as questões ligadas ao planeamento e gestão de áreas urbanizáveis (ou de construção). Esta iniciativa dirige-se a promotores, urbanistas, advogados e cidadãos em geral e decorre em meia dia de formação para cada curso. Estão disponíveis duas formações principais e seis complementares.¹²⁸ Esta iniciativa serve o propósito de apoiar a educação para a temática do planeamento urbano em geral e da complexa arquitetura de procedimentos e aprovações dedicada ao zonamento de uso do solo e ao licenciamento de construções. A participação numa edição do curso¹²⁹ permitiu observar que as edições são muito procuradas e que cumprem, em certa medida, a missão de alargar o número de pessoas informadas nestas áreas temáticas, aliviando a carga informativa necessária para cada evento de participação ou consulta nos processos de edificação ou de novas áreas de desenvolvimento urbano. **Foi também possível observar que, para além de profissionais na área estavam presentes também alguns cidadãos que não trabalhando diretamente na área nem tendo um interesse pessoal direto, participavam por interesse no desenho urbano que vai sendo feito pela Câmara Municipal em zonas concretas da cidade.** Por exemplo, foram feitas muitas críticas à funcionalidade das soluções urbanas que muitas vezes não consideram o uso do espaço no Inverno ou que não integram preocupações relacionadas à prevenção de crimes. **Apesar de serem apresentados vários casos concretos pelos técnicos que conduzem as sessões, é notória a grande diferença de registos entre a formalidade**

¹²⁶ A reunião decorreu a 7 de novembro de 2012 num auditório da Câmara Municipal de Otava.

¹²⁷ Agenda consultada in <http://app05.ottawa.ca/sirepub/agdocs.aspx?doctype=agenda&itemid=123572>, consultado em 19 de junho de 2020.

¹²⁸ O programa de formação designa-se Planning Primer e o website da Câmara Municipal disponibiliza informações gerais sobre os objetivos e conteúdos gerais das sessões de formação disponíveis. In <https://ottawa.ca/en/planning-development-and-construction/learn-about-planning-process/planning-primer>, consultado em 19 de junho de 2020.

¹²⁹ A formação Elective II Urban Design decorreu em duas sessões a 1 e 3 de dezembro de 2012 e era dirigida a interessados que já tivessem realizado os 2 módulos básicos do Planning Primer (a minha participação foi autorizada como observadora). Foram abordados 4 tópicos: 1. Enquadramento conceptual (incluindo o que é o desenho urbano; terminologia do planeamento e desenho urbano; conceitos-chave; e comunicação visual); 2. Enquadramento legal e administrativo (incluindo as competências dos vários níveis de governação); 3. Princípios orientadores do desenho urbano; 4. Quadro de atuação da Câmara Municipal (incluindo programas, processos, papéis, responsabilidades e desafios).

destes que mantém o discurso num nível abstrato (da intervenção através do desenho urbano) e a ancoragem às vivências urbanas do espaço de muitos participantes.

As secções seguintes dão conta em maior detalhe de dois processos de participação e correspondentes interações entre cidadãos, sociedade civil, técnicos e políticos eleitos relacionados com o desenvolvimento da Estratégia de Envolvimento Público e com a Renovação do Plano de Artes, Património e Cultura de Otava 20/20.

Princípios e métodos para operacionalizar uma estratégia de envolvimento público

City of Ottawa Client Engagement Strategies and Online Consultation Tools

This initiative will result in consistent approaches and standards of public involvement, corporate client engagement policies governing ethics, translation, remuneration and other areas important to equitable public involvement, a comprehensive “Public Involvement Handbook” toolkit and standards, and online consultation tools to expand and implement use of online consultation.

City of Ottawa (2011) Draft Term of Council Priorities¹³⁰

Passada uma década sobre a aprovação da Política de Participação Pública, em 2013 a Câmara Municipal dá início à elaboração da Estratégia de Envolvimento Público. A Estratégia tem como missão implementar práticas de envolvimento público com base num conjunto de princípios e métodos a ser usados transversalmente por todos os departamentos da Câmara Municipal que fazem envolvimento público. Enquadra-se nas prioridades do mandato 2011-2014 (City of Ottawa, 2011), designadamente na Iniciativa estratégica nº 64, cujo título e descrição estão transcritos acima. Esta Iniciativa está integrada na Prioridade Estratégica Governança, Planeamento e Tomada de Decisão que tem como intuito “obter melhorias mensuráveis no nível de confiança dos residentes na forma como a cidade é governada e gerida, aplicar lentes de sustentabilidade à tomada de decisões e criar um modelo de governança que se compare às melhores cidades do mundo.”¹³¹ Na prática, a elaboração da Estratégia foi solicitada pelo Presidente da Câmara para servir de referência aos departamentos e serviços que encetam iniciativas de participação, oferecendo orientações sobre os elementos fundamentais a considerar na organização das mesmas, designadamente: 1) comunicação, em que o objetivo central é concertar uma estratégia comum para comunicar com o público, respondendo às críticas que são feitas à Câmara de

¹³⁰ In <https://app06.ottawa.ca/calendar/ottawa/citycouncil/occ/2011/07-13/fedco/01%20-%20ACS2011-CMR-FED-0004%20-%20Council%20Priorities>, consultado em 14 de junho de 2020.

¹³¹ *Ibidem*.

conduzir processos de participação que não correspondem às expectativas dos participantes tal como geradas pelos canais e conteúdos de comunicação; 2) satisfação dos beneficiários de serviços prestados pela Câmara através de princípios e métodos que permitam melhor desenhar o fornecimento dos mesmos e aferir o grau de satisfação que geram; e 3) expandir o uso de ferramentas nos processos de participação pública.

In March and April of 2013, the City initiated a public consultation process to find out how residents want the City to engage with them with a view to shaping the final Public Engagement Strategy according to the public's expectations of meaningful engagement.

Consultation activities were designed to obtain direct feedback on the City of Ottawa's draft Public Engagement Strategy, including a set of draft core values and principles that were based on a best practice review of other municipalities, as well as materials developed by the International Association for Public Participation.

City of Ottawa, 2013

A Estratégia de Envolvimento Público incluiu um processo de participação com as seguintes atividades (City of Ottawa, 2013): 1) 5 eventos abertos com 74 participantes; 2) 7 grupos de foco dirigidos a grupos-alvo que representam a diversidade dos residentes de Otava e 3 sessões com grupos comunitários, designadamente com a CAWI, a Federação das Associações Comunitárias e com as Áreas de Melhorias de Negócios, com um total de 116 participantes; 3) um questionário online bilingue que geraram cerca de 350 respostas por questão; 4) uma Campanha de Ideias que gerou 33 ideias e 1020 votos; 5) acolhimento de cerca de 65 comentários e sugestões submetidos em papel ou online. **O processo abriu espaço para uma discussão sobre o que têm sido os aspetos mais críticos das atividades de Participação conduzidas pela Câmara Municipal, assim como para um conjunto de sugestões claras sobre o que precisa de ser melhorado ou introduzido.**¹³² No entanto, logo na primeira sessão,¹³³ a capacidade de corresponder às expectativas é colocada à prova. Perante a apresentação dos princípios de participação esboçados pela equipa, a reação generalizada é a de que uma vez mais a Câmara falha nos propósitos anunciados para a reunião. Tendo sido convidados para ser consultados, os cidadãos esperam ter a oportunidade de, a partir do debate coletivo, discutir criticamente e construir os fundamentos e linhas diretivas da Estratégia de Envolvimento Público. **No entanto, é-lhes apresentado um quadro de princípios associado a valores orientadores da ação já elaborado e que,**

¹³² *Ibidem.*

¹³³ Observações registadas na primeira sessão de participação pública decorreu em 25 de março de 2013 numa sala de reuniões da Câmara Municipal de Otava.

de uma perspectiva abstrata são genericamente consensuais. Pelo que o desafio de verificar se os participantes concordam ou não é de baixa intensidade e defrauda a expectativa de discutir os princípios por referência às práticas.

Os aspetos apontados como mais críticos pelos participantes (City of Ottawa, 2013) dizem respeito essencialmente à qualidade da participação promovida e podem ser sintetizados sob cinco grandes componentes envolvidas nos processos de participação.

A primeira diz respeito à comunicação, designadamente em termos de divulgação ampla e atempada das atividades, de transparência no nível pretendido de envolvimento (desde apenas informar até ao nível de influência e participação possível na tomada de decisão), informação clara sobre as etapas de desenvolvimento já concluídas ou dos compromissos já assumidos e das áreas em que os participantes podem efetivamente ter impacto e, finalmente à devolução de resultados, reportando de forma detalhada a forma como os contributos foram transformados e influenciaram as versões finais das propostas, mas também fornecendo a análise ou justificação para o uso ou não uso dos contributos através de sínteses publicadas no website da Câmara Municipal.

A segunda diz respeito à interação e capacidade de relacionamento, designadamente a) com os técnicos responsáveis pelos projetos a discussão e facilitadores dos processos de participação, esperando-se que sejam transparentes, sejam pessoalmente identificáveis, sem preconceções que impeçam reformulações, abrindo espaço para diversidade de opiniões, prestando uma atenção neutra a cada contributo, respondendo de forma comprometida, respeitosa, atempada às questões colocadas e com conhecimento sobre os assuntos em discussão; b) com os vereadores cujo envolvimento e apoio às equipas técnicas é fundamental nos processos de participação, assim como na liderança de programas de envolvimento público; c) com os líderes e associações comunitárias dando-lhes apoio para que melhorem a sua capacidade de interagir com as suas redes; d) com as comunidades, em particular à escala dos bairros, procurando construir relações mais colaborativas com a Câmara Municipal mas mais centradas nas comunidades; e) à escala local e de bairro e não sempre centradas no centro da cidade; f) de maior proximidade entre os membros da comunidade e as equipas técnicas e os especialistas; g) usando mais a experiência dos residentes locais, incluindo de reformados especialistas nos assuntos e de líderes comunitários que conhecem o pulsar dos residentes.

A terceira componente tem a ver com os conteúdos disponibilizados para consulta, incluindo a acessibilidade às informações detalhadas sobre os processos visados e ao longo das principais etapas do processo, a linguagem utilizada, informação sobre os prazos previstos, a disponibilização das apresentações usadas pelos técnicos ou facilitadores, a disponibilização de cenários reais para consideração, e a disponibilização de toda a informação positiva e negativa.

A quarta diz respeito à ambição de serem oferecidas verdadeiras oportunidades de participação, designadamente a) para envolvimento nas fases preliminares e de conceção, b) para geração de novas ideias, visões e contributos que moldem os resultados, c) sobre questões que alimentam diretamente a tomada de decisão, d) sobre assuntos que são de elevada relevância para a vida das pessoas, e) equitativas em termos do peso atribuído a contributos oriundos de diferentes comunidades (rurais, empresariais, investidores, etc.), f) de forma inclusiva através de sessões descentralizadas, em espaços usados pelas comunidades, encorajando trabalho colaborativo entre diferentes sectores da sociedade e respeitando os direitos de linguagem dos Francófonos.

Finalmente, a quinta relaciona-se com os recursos disponibilizados para a participação, em termos de tempo e amplitude de debate disponibilizados para as delegações públicas nas reuniões dos comités e da Câmara Municipal, em termos de verbas para os gabinetes dos vereadores para que estes possam liderar programas de envolvimento público, mas também em termos de verbas para as comunidades para que estas possam liderar alguns processos participativos e, finalmente, em termos dos espaços escolhidos para as sessões de participação que devem ser acolhedores, seguros e confortáveis.

The Toolkit should be utilized for every public engagement initiative regardless of complexity, with the understanding that less detail maybe required for smaller, simpler projects. The Toolkit is designed to enhance existing public engagement processes and tools. When working with consultants, staff should provide them a copy of the Public Engagement Strategy.

City of Ottawa, 2015

A análise do documento “Diretrizes e Kit de Ferramentas” (City of Ottawa, 2015) revela que o principal produto resultante da construção da Estratégia de Envolvimento Público é uma ferramenta uniformizada de gestão que trabalha a participação numa lógica pragmática e centrada nos objetivos da organização de desenvolver processos de participação pública com diferentes níveis de intensidade: “Keep in mind that you may

require different levels of engagement at different times in your overall engagement plan. For example, you may need to inform or educate the public at the beginning of the project. At another point, you may need to consult with the public on (...)" (City of Ottawa, 2015: 17).

Espelhando a preocupação reportada no excerto acima transcrito, o documento organiza um conjunto de diretrizes, recomendações e indicadores de boas práticas de acordo com um ciclo de planeamento que integra 7 fases: preparação, desenho, implementação, análise, retorno, avaliação e partilha de conhecimento. As recomendações incluem aspetos muito relevantes para a qualidade do processo participativo em termos da sua operacionalização, incluindo: políticas e legislação relevante, listas de verificação dos principais passos em termos do processo de planeamento de atividades de participação pública, papel e responsabilidades da equipa responsável, indicadores para determinar o nível de envolvimento público requerido e espectro de envolvimento público, indicadores para análise de audiências cobrindo uma grande diversidade de especificidades (idade, etnia, localização geográfica, género, condição socioeconómica), estrutura para plano de trabalho, gestão de política de privacidade, planeamento de orçamento, planeamento de comunicação, avaliação de risco, lista de verificação de grau de preparação conseguido para a implementação das atividades, análise dos resultados incluindo justificação para inclusão ou não dos contributos dos participantes, avaliação por referência aos objetivos inicialmente definidos, fatores de sucesso e de falhanço e retorno do investimento. Em síntese, **o documento reúne um conjunto de boas práticas de participação que podem aprofundar a experiência dos intervenientes no diálogo sobre políticas públicas e sobre a gestão urbana (ainda que menos sobre as primeiras e mais sobre as segundas) e promover uma continuidade do uso dos códigos de participação.**

"Right now, the Municipality, we don't have any standard guideline for how staff should do this things, so we have different departments across the City that do it in slightly different ways and some do it really well and others, you know, are just learning, others don't do it so well for various reasons and so, you know, the opportunity is to create some common, a common guideline in some common tools that could help".

Entrevista a técnica/o da CMO, O7: Mn2.

O relato da entrevista a membro da equipa que liderou a construção da Estratégia, do qual se extrai a citação acima transcrita, revela o objetivo dominante de orientar cada iniciativa de participação desencadeada pela Câmara Municipal em função dos seguintes fatores: 1) o

assunto a discussão; 2) as estruturas de apoios disponíveis (financiamento disponível, expertise dos técnicos ligada ao assunto, existência de algum comité consultivo ligado ao assunto); 3) objetivos do departamento ou unidade operacional; 4) relações do departamento ou unidade operacional com as comunidades alvo do assunto a discussão. Os canais de participação possíveis são: 1) os comités consultivos existentes e que operam de forma regular; 2) os comités consultivos ou grupos de trabalho criados para operarem temporariamente para um assunto específico; 3) eventos públicos que acolham o encontro entre técnicos e interessados. Estes podem organizar-se em vários formatos em função dos fatores atrás mencionados, desde uma apresentação pública com o objetivo de informar a comunidade até à procura de fornecedores e parceiros de serviços para trabalhar colaborativamente sobre um assunto por períodos de tempo limitados ou prolongados.

A análise da Estratégia de Envolvimento Público será retomada na última secção deste capítulo, no quadro mais amplo do percurso histórico das iniciativas de participação pública pela Câmara de Otava.

A Renovação do Plano de Artes, Património e Cultura de Otava

Discussion and planning around an Ottawa 20/20 Arts and Heritage Plan renewal process that would result in a second Arts and Heritage Plan 5-Year Action Plan (2011-2016) began in August 2009. A high-level renewal process was crafted in full partnership with the local cultural community.

In City of Ottawa website: The Ottawa 20/20 Arts and Heritage Plan Renewal¹³⁴

O Plano das Artes e Património 20/20 foi elaborado na sequência do processo de amalgamação na primeira década de 2000. A necessidade da sua revisão começou a desenhar-se no âmbito do Plano de Sustentabilidade “Choosing our future” no qual foi elaborado um documento dedicado à cultura e identidade de Otava (City of Ottawa, 2009a). A perspetiva da importância da cultura para a sustentabilidade da cidade veiculada neste documento e a identificação de necessidades várias no relatório de progresso do Plano das Artes e Património 20/20 (City of Ottawa, 2009b) em 2009 servem de base para os serviços culturais recomendarem (City of Ottawa, 2010a) a revisão do Plano ao Executivo. A construção desta recomendação é feita de forma participada, como ilustra a citação acima transcrita, em diálogo com 15 organizações culturais “guarda-chuva”,¹³⁵ colocando o

¹³⁴ In <https://app06.ottawa.ca/calendar/ottawa/citycouncil/ahc/2011/02-15/05%20-%20AHP%20Renewal.htm>, consultado em 1 de Julho de 2020.

¹³⁵ Organizações culturais que agregam artistas e profissionais da cultura de Otava, designadamente: City of Ottawa Arts, Heritage and Culture Advisory Committee; L’Alliance culturelle de l’Ontario; Arts Ottawa East;

envolvimento público e em particular da comunidade artística no centro do processo de renovação do Plano. Dois objetivos centrais motivam esta revisão: reforçar o carácter criativo da cidade a partir da introdução de aspetos relacionados com as identidades e com a diversidade das comunidades que vivem em Otava e a preparação das celebrações do aniversário dos 150 anos do Canadá em 2017. O Plano (City of Ottawa, 2012c) um plano de ação para o período 2013-2018, virá a ser aprovado em 2012 depois de um extenso processo de participação que gerou um momento alto de celebração da cultura em Otava. O amplo reconhecimento do trabalho desenvolvido, do processo de participação e do reforço de investimento no setor cultural resultou na sua aprovação por unanimidade pelos membros da Câmara Municipal.

É o primeiro plano municipal que assume de uma forma tão aberta a questão da ocupação de território Algonquin e a equipa é dirigida no sentido de incluir os interesses e ambições de todas as comunidades de Otava. **No entanto, a equipa técnica do Plano reconhece que esse envolvimento foi bastante limitado e que as particularidades destas comunidades foram, de certa forma, invisibilizadas como consequência do esforço de apresentar medidas para todos:** “There were 75 interviews, of which only 6 have been aboriginal, only 6, and only 5 immigrants, so, much remains to be done (...)” (Entrevista a técnica/o da CMO, O12: Mn27).

“It was probably the broadest public participation that we ever done. Because one of our main goals was to address gaps, so we had to go to not go the usual road, and just get the usual suspects coming in, you know, artists, arts organizations, Anglophone, so we had to be very, very broad and so we started with an interview process that I mentioned before, so we solicited names from colleagues and so on and artists and groups because we all run programs, we all interact with artists, whether it’s a public art program or the funding program or, you know, and then we pressed even further. Where are the gaps? So, we have aboriginal representations, we have Metis but not Algonquin, oh my Good, this is a huge gap, we need to address this, so we need to and some of the Algonquin elders are representative (...)”

Entrevista a técnica/o da CMO, O4: P111.

L’Association des auteurs et auteurs de l’Ontario français; L’Association des professionnels de la chanson et de la musique; Le Bureau du regroupement des artistes visuels de l’Ontario; Coalition of New Canadians for Arts and Culture; Council for the Arts in Ottawa; Council of Heritage Organizations in Ottawa; Heritage Ottawa; Ottawa Festivals; Ottawa Museum Network; Le Regroupement des organismes du patrimoine franco-ontarien; La Table culturelle de l’union provinciale des minorités raciales et ethnoculturelles; Théâtre Action. In City of Ottawa (2009) Ottawa 20/20 Arts And Heritage Plan Progress Report. In <https://app06.ottawa.ca/calendar/ottawa/citycouncil/occ/2010/04-28/cpsc/02%20-%20ACS2010-COS-PRC-0005%20Annex%201%20ENG.htm>, consultado em 30 de junho de 2020.

Como traduz o excerto da entrevista, foi feito um grande investimento no processo de participação com um grande enfoque no envolvimento da comunidade artística e considerando a sua diversidade. **As entrevistas a vários membros da equipa técnica e à gestora do projeto revelam que o processo acompanhou as várias fases da revisão do documento, designadamente de diagnóstico, de desenho e de consolidação final.** Na fase de diagnóstico, foram realizadas 75 entrevistas individuais de atores ligados às artes, cultura e património.

“(...) well that particular document is why the city... is actually growing culturally, is why, is why there’s hope for the city and for the culture to develop and to grow because again, again has been renewed, so that was a lot of hard work by the city staff, supported by the community arts leaders, like Christine Tremblay, me and all the different community arts leaders (...)”.

Entrevista a cidadã/o de Otava, O11: P241

A citação da entrevista a cidadão de Otava acima transcrita ilustra o alto nível de envolvimento da comunidade artística e cultural de Otava em que se desenvolveu a renovação do Plano de Artes, Património e Cultura de Otava. A direção da revisão do Plano é determinada pelos movimentos dos principais atores intervenientes no processo de revisão, atuando em vários campos de interação e intermediação, designadamente a equipa técnica, o Comité de Direção para a Renovação do Plano de Artes, Património e Cultura de Otava criado especificamente para acompanhar e apoiar a revisão do Plano, o Comité de Direção para a Comunidade e Serviços de Proteção que lidera politicamente o processo assim como o departamento de cultura e o Comité Consultivo para as Artes, Património e Cultura que é consultado regularmente. Nos dois primeiros e na interação entre si são forjadas as grandes linhas estratégicas de conceção do Plano e a sua direção para o período 2013-2018.

O jogo de forças presente no processo de tomada de decisão tem várias ramificações. **A primeira ramificação reside na esfera de decisão da equipa, na qual são elementos muito importantes o elevado grau de experiência da equipa de planeamento cultural e a diversidade que os seus membros representam.** Para além de competências nas artes, património e cultura, tem no seu percurso e perfil pessoal e profissional vivência e experiência das especificidades das comunidades indígenas, francófonas e migrantes.¹³⁶ Este perfil permite à equipa abordar a multiculturalidade de dentro para fora e colocá-la no âmago

¹³⁶ Estes critérios foram assim definidos pelas dirigentes culturais, uma delas com antepassados francófonos, imigrantes e aborígenes e que manteve as questões da diversidade no topo da agenda da renovação do Plano.

do Plano. Apesar da líder mais direta da equipa conduzir o processo de decisão técnica de uma forma circular (inspirando-se nas práticas indígenas), na prática, sempre que as propostas técnicas não estão alinhadas com a sua visão, assume a liderança da tomada de decisão. A equipa está consciente que há uma esfera de informação a que não tem acesso, uma vez que apenas a líder reúne com o Executivo e que por essa razão só ela está em condições de tomar certas decisões: “there were lots of decisions that we actually could not make because we did not have all the right information to be able to make those decisions” (Entrevista a técnica/o da CMO, O16 – 2ª parte: Mn12).

A segunda ramificação reside na liderança política do Plano intermediada pela atuação das dirigentes da equipa que são quem mantém um contacto próximo com o Executivo através de reuniões regulares e de fornecimento de informação suficiente, designadamente através de assento nos Comités de Direção. O apoio do Executivo ao Plano tem várias nuances. Por um lado, a Renovação do Plano foi herdada do Executivo anterior e as Prioridades de Mandato 2011-2014 (City of Ottawa, 2011) do novo Executivo deixam bem claro que não integram as artes e a cultura. No entanto, a mobilização da comunidade artística e de alguns membros do Executivo anterior colocam novamente a Renovação do Plano na agenda da Câmara Municipal.

Na terceira ramificação, técnicos e dirigentes agem de forma muito cúmplice e estratégica para fazer avançar quer a componente de envolvimento público, em particular de envolvimento da comunidade artística, quer a componente da multiculturalidade. Para isso fazem concessões ao seu próprio posicionamento, a favor da comunidade artística a quem reconhecem mais poder de pressão sobre os políticos, fazendo assim avançar a aprovação do Plano nas suas linhas gerais.

”we work together for 11 months, feeding them data, getting then back, sort of the response, working with them and these are all leaders in the arts, heritage and cultural community, people who are, you know, running arts and culture over 20 years and with a lot of experience and credibility within the field.”

Entrevista a técnica/o da CMO, O16: Mn9sg55

O quadro de atuação da terceira ramificação é centralizado no Comité de Direção para a Renovação do Plano de Artes, Património e Cultura. Como ilustra a citação transcrita acima, a equipa esperou do Comité aconselhamento especializado nas artes, cultura e património. Esperou também um barómetro do efeito das suas propostas na comunidade, como traduz o excerto: “they will advise the City staff on best practice and also on what the temperature or

the appetite of the community is for whatever action, you know, is being discussed” (Entrevista a técnica/o da CMO, O16: Mn6).

No conjunto das três ramificações do jogo de forças presente no processo de tomada de decisão, a estratégia de forte envolvimento da comunidade artística dá força e visibilidade ao processo e gera uma impressão de forte consenso. Do ponto de vista político, cujo apoio não foi estável durante todo o processo, esta visibilidade do processo resulta numa forte pressão para aprovar o Plano. O Executivo tentou refrear esse movimento, usando mecanismos da governação hierárquica municipal, isentando-se de dar projeção mediática ao Plano¹³⁷ e, por essa via, salvaguardando a possibilidade de se retratar desse compromisso junto do grande público, se fosse necessário recuar no plano de ação. Contudo, a visibilidade do processo é suficiente para conduzir à sua aprovação por unanimidade: “It passed, it did but as a result, completely as a result of all of this work that was being done together by the community and organizations and the community had to manifest in the face of some political barriers” (*ibidem*: Mn16sg30). E a reunião de aprovação do Plano contou com 14 delegações realizadas por membros publicamente reconhecidos da comunidade artística e de comunidades diversas de Otava (City of Ottawa, 2012d).

5.2 Vitalidade cultural e projetos coletivos

“For half a century, from 1939 to 1988, Ottawa’s local visual and performing arts community fought to win support for its activities from the City of Ottawa. National capital cultural institutions, funded by the federal government, received pride of place in funding, facilities, promotion and infrastructure support, and provided the capital city with “culture” at no cost to the municipality. In other cities, cultural interests pressed their municipal governments successfully for local theatres, music halls and civic art galleries. In Ottawa, there was less incentive to develop a local cultural infrastructure. A second arts industry in the capital, provided by the local sector, was considered redundant given the free, federal fare. This thesis describes and analyses the interaction and development over time of the key actors and events that led to municipal support for Ottawa’s local arts sector, a process which culminated in 1988 with the establishment of a municipal cultural policy.”

Beninger, 2005

¹³⁷ De acordo com informações recolhidas por entrevista a dois técnicos da Câmara Municipal de Otava, existe um conjunto de procedimentos hierárquicos para os serviços da Câmara comunicarem com o público. Só os serviços de comunicação da Câmara o podem fazer diretamente e os restantes têm de se submeter a esses procedimentos, não podendo tão pouco escrever as linhas gerais do que pretendem comunicar.

A vida cultural e coletiva de Orleães é marcada, em primeiro lugar, pela dinâmica cultural da cidade de Otava animada por uma extensa rede de artistas e organizações.

O relatório Artes e a Cidade Capital (CAO, 2010), produzido pela organização cultural Conselho para as Artes de Otava dá conta deste percurso e da realidade atual da vida cultural e artística da cidade. Desde que foi designada capital do Canadá em 1857, a cidade acolheu os grandes equipamentos culturais nacionais: National Arts Centre, Her Majesty's Theatre (1854), the Grand Opera House (1874) the Russel Theatre (1897) e o Capitol Theatre (1920), todos localizados próximo do Parlamento. Estes equipamentos recebiam artistas de todo o mundo mas também serviam de residência para muitos artistas e companhias artísticas locais. À medida que estes equipamentos foram desaparecendo, ou sendo ocupados por outras instituições federais, os artistas e companhias foram sendo obrigados a integrar-se em auditórios de escolas ou salões de igrejas, perdendo visibilidade, alojamento e estatuto. Este processo foi detalhadamente analisado na pesquisa de Loretto Beninger (2005), resumida no excerto acima transcrito, no qual foi possível analisar que a relação entre a cultura local e federal foi-se distanciando e as instituições da Monarquia dominaram progressivamente os recursos locais em termos de receitas auferidas, doadores, membros, voluntários e até de recrutamento de profissionais das artes. Este movimento não foi acompanhado de um aumento progressivo de investimento municipal nas estruturas e atividades culturais locais. Apesar disso, Otava tem uma oferta curricular de ensino superior especializada nas artes e na cultura diversificada que ao longo do tempo vai continuamente formando artistas emergentes e profissionais criativos e conta também com uma extensa rede de serviços artísticos comunitários.¹³⁸ Estes aspetos compõe um quadro de níveis de participação, voluntariado e consumo de artes superior à média canadiana (CAO, 2010).

A diversidade étnica e social presente em Otava reflete-se na complexidade do tecido cultural da cidade, dando origem a manifestações culturais diversas, celebrações religiosas e culturais múltiplas ao longo do ano e eventos artísticos variados. Em 2010, o público

¹³⁸ Existem muitas organizações culturais coletivas que procuram agregar os intervenientes na vida artística e cultural da cidade. Muitas delas organizam-se em torno das culturas dominantes, anglo-saxónica (Arts Ottawa East Arts Council, Coalition of New Canadians for Arts and Culture, Council for the Arts in Ottawa, Council of Heritage Organizations in Ottawa, Heritage Ottawa, Ottawa Festivals, Ottawa Museum Network) e francófona (Alliance culturelle de l'Ontario, Association des auteurs et auteurs de l'Ontario français, Association des professionnels de la chanson et de la musique, Bureau des regroupements des artistes visuels de l'Ontario, Réseau du patrimoine franco-ontarien, Théâtre Action, Union provinciale des minorités raciales et ethnoculturelles francophones). Para além destas, existem muitas outras que refletem a multiculturalidade da cidade.

participante em atividades culturais ascendeu aos 4,1 milhões de participantes.¹³⁹ A Região Metropolitana de Otava-Gatineau é, entre as áreas metropolitanas canadianas, a maior consumidora per capita de bens e serviços culturais (Hill, 2012). No entanto, o investimento municipal per capita para as artes e festivais está abaixo da média nacional: em 2008 era 6.08 dólares em Otava e a média nacional de 8.35 dólares (CAO, 2010).

Em segundo lugar, a vida cultural e coletiva de Orleães é marcada pela francofonia. Orleães tem a maior comunidade francófona de Ontário, sendo um espaço privilegiado da convivência entre as duas maiores comunidades residentes, francófona e anglo-saxónica. O Centro de Artes Shenkman, um espaço cultural bilingue de referência reflete este esforço de integração e convivência das duas culturas através de uma oferta cultural que serve as duas culturas. Mas antes de existir o Centro de Artes Shenkman¹⁴⁰, já existiam outras valências culturais reveladoras da dinâmica cultural própria de Orleães, como a Aldeia-museu do património de Cumberland, que oferece uma mostra da vida rural nas décadas de 1920 e 1930 e um acervo genealógico e arqueológico da Sociedade Histórica da Vila de Cumberland, ou a Sociedade Agrícola Navan que promove vários eventos, feiras e competições agrícolas mas também eventos musicais.

O terceiro em que enquadra a vida cultural e coletiva de Orleães é a dinâmica pública e cívica de Otava, animada pela atividade de muitas associações e iniciativas coletivas. Para além das organizações culturais mencionadas atrás nesta secção, o contexto urbano de Otava é marcada por uma atividade cívica contínua e renovada de cidadãos organizados e não organizados, atuando em várias áreas. Alguns exemplos de organizações e iniciativas muito ativos no período do trabalho de campo (2012-2013), com os quais tive a oportunidade de contactar paralelamente no decurso de outras atividades, compreendem: 1) a Academia de Cidadãos, uma iniciativa liderada por um grupo de cidadãos desenhada para ser um programa de educação e literacia cívica, promovendo conhecimento e estímulo à participação nas políticas públicas e gestão municipal através de discussões intersectoriais entre grupos comunitários, académicos, empresariais e a Câmara Municipal;¹⁴¹ 2) a

¹³⁹ In <http://www.ottawafestivals.ca/blog/council-approves-action-plan-for-arts-heritage-and-culture/>, consultado em 15 de maio de 2015.

¹⁴⁰ Sendo um centro que nasceu da vontade da comunidade artística de Orleães, representada pelo Conselho de Artes de Otava, será objeto de análise mais detalhada na secção seguinte.

¹⁴¹ Foi possível participar como observadora numa das reuniões públicas organizadas por esta iniciativa em 2012 (Session 2: Understanding recreation que decorreu no Ottawa Community Center em 15 de novembro). A iniciativa conseguiu financiar-se com recurso a fundos públicos e em 2018 transformou-se numa empresa social. Tendo ganho financiamento para branding, transformou a sua marca na designação de Synapcity. Ainda é possível encontrar online as motivações iniciais do grupo de fundadores

organização Ecology Ottawa dedica-se a acompanhar as políticas municipais relacionadas com a sustentabilidade ambiental de Otava e a informar os seus associados e cidadãos interessados, com um enfoque particular nas políticas energéticas e de transporte, oferecendo monitorização e visões críticas sobre a atuação política nestas áreas;¹⁴² 3) a proteção de uma área com elevado valor ecológico, Kanata South March Highlands, mobilizou várias iniciativas de cidadãos que se opuseram às intenções da Câmara Municipal de Otava de urbanizar densamente esse espaço; as iniciativas foram diversas e vários grupos de cidadãos organizados e não organizados, residentes e não residentes na área, mobilizaram-se participando em reuniões da Câmara Municipal, investigando e procurando apoio junto da comunidade académica e de outros níveis governamentais, forjando acordos com a Câmara Municipal como retrata o excerto acima transcrito e liderando uma ação judicial contra a Câmara Municipal como última tentativa de impedir a urbanização do espaço.¹⁴³

A vida pública e cívica de Orleães e Otava aqui sumariamente descrita é analisada em maior detalhe através do estudo de uma organização de cidadãos, a CAWI e da mobilização de manifestações a favor do investimento na cultura na primeira década de 2000. Descritos nas secções seguintes, ambos os casos ilustram o dinamismo de coletivos em torno das questões de género, no caso da CAWI, e das questões da cultura, no caso das manifestações.

(<http://www.youtube.com/watch?v=AAAnve2OemcI>) apesar do site inicial (<http://citizensacademy.ca/>) já estar desativado. O atual site encontra-se em <https://synapcity.ca/>, consultado em 18 de agosto de 2020.

¹⁴² Foi possível conversar informalmente com um líder desta organização no final da formação Elective II Urban Design em que participei como observadora e que decorreu em duas sessões a 1 e 3 de dezembro de 2012. O site oficial da organização encontra-se em <https://ecologyottawa.ca/>, consultado em 18 de agosto de 2020.

¹⁴³ Foi possível conversar informalmente como uma das líderes da Coligação South March Highlands no decurso da reunião pública organizada pela iniciativa Citizen's Academy em 15 de novembro de 2012. Apesar do projeto de urbanização ter avançado num quadro de expansão urbana de grande densidade envolvendo a construção de um grande equipamento desportivo e sob a forma de uma parceria público-privada, a mobilização dos cidadãos e das organizações de cidadãos atrasou o processo em mais de uma década e revelou a capacidade de colocar e negociar interesses junto da Câmara Municipal. O site <https://southmarchhighlands.ca/>, consultado em 20 de agosto de 2020, está hoje em reconstrução, procurando agregar informação sobre a mancha florestal restante, tendo sido retirada a vasta informação que acompanhou o processo de mobilização decorrido na primeira década de 2000 (foi o caso, por exemplo, da ligação <http://www.southmarchhighlands.ca/news/troubling-findings-in-recently-released-environmental-assessment/>, consultado em 20 de março de 2013, que informava sobre o processo de avaliação de impacto ambiental).

A City For All Women Initiative – CAWI¹⁴⁴

“(…) the very early mandate is very clearly about the engagement of women and so it’s very much about the process of engagement, that it’s important for people to be engaged, it’s very important there be fair processes, that the process is important, so CAWI did the work of trying to make the point that good process’s gives better results”

Entrevista a cidadã/o de Otava, O9: P16

A CAWI é uma organização colaborativa de mulheres de diversas comunidades, organizações e centros de investigação da cidade de Otava. Tem como foco principal a capacitação das mulheres para participarem na governação local e nos processos de tomada de decisão municipais e criar uma cidade mais inclusiva e promotora da igualdade de género. Como expressa a citação acima, assume a sua abordagem como política e baseada em processos participativos. Promove o desenvolvimento de conhecimento sobre o modo de governação da cidade junto dos seus membros, atendendo particularmente à diversidade de comunidades residentes em Otava, incluindo mulheres indígenas, com necessidades especiais, com baixos rendimentos, francófonas ou imigrantes. Através do desenvolvimento de competências de facilitação e comunicação, a CAWI promove o desenvolvimento de competências de engajamento dos seus membros nas suas comunidades.

A sua origem remonta aos anos 90, quando, na sequência da subscrição da Declaração sobre as Mulheres na Governação Local,¹⁴⁵ o Conselho Regional Otava-Carleton (anterior à amalgamação de vários municípios que viriam a constituir a atual cidade de Otava) aprovou a formação de um Grupo de Trabalho sobre a Acessibilidade das Mulheres aos Serviços Municipais, constituído por mulheres com percursos diversos, técnicas e políticas municipais. Em 2004, mesmo sem apoio financeiro nem de recursos humanos (participaram técnicas municipais mas voluntariamente), o grupo de trabalho acabou por conseguir financiamento da Status of Women Canada que lhes permitiu desenvolver um projeto de investigação com 29 organizações de mulheres sobre a integração de diversas especificidades na governação urbana. Os resultados desse projeto foram agregados num relatório (CAWI, 2004) que concluía que “although some interesting and innovative activities

¹⁴⁴ Partes deste subcapítulo foram publicadas em secções das seguintes publicações: Ferreira, I. (2013). City for All Women Initiative/Une ville pour toutes les femmes. Revista Crítica de Ciências Sociais, 98. Retrieved from <http://rccs.revues.org/5082>; Ferreira, I.; Silva, B. C. da; Nunes, N. (2015) A reinvenção do social através da inovação em tempos de crise – reflexões sobre casos em Portugal e Canadá. In Neto, H.V. & Coelho, S.L. (org.), *Movimentos sociais e participação cívica*. Porto: Civeri Publishing; e Fernandes, L.; Ferreira, I. (2018) The mobilization of women from grassroots movements. In URBiNAT, Handbook on the Theoretical and Methodological Foundations of the Project. Coimbra, Portugal: Centre for Social Studies, 225-228.

¹⁴⁵ Declaration on Women in Local Government, uma iniciativa da International Union of Local Authorities.

were going on, no consistent integration of women in their full diversity existed in the city” (Andrew, 2009: 24). O relatório revelou que apesar de existirem algumas boas práticas na câmara municipal, as questões de género não eram sistematicamente consideradas no processo de tomada de decisão nem tinham a informação necessária para o fazer.

O relatório inspirou a angariação de mais financiamento. O relato de uma das fundadoras da organização refere ainda o impulso dado por uma controvérsia política relacionada com uma proposta de aumento dos custos dos transportes públicos. Esta proposta motivou a realização de várias reuniões públicas da câmara municipal para as quais o grupo de trabalho se mobilizou ativamente. As implicações particulares dos custos dos transportes na vida das mulheres tornou muito evidente a necessidade da sua participação ativa no debate das políticas municipais. O grupo de trabalho decidiu então iniciar um conjunto de ações de formação com o propósito de dar resposta a uma questão levantada nas conclusões do relatório: grande parte das mulheres não sabem como funciona o sistema de governação local e, por consequência, não sabem como participar nas tomadas de decisão. Este foi o ponto de partida para a fundação da CAWI em 2004, renovando e reforçando a parceria¹⁴⁶ colaborativa entre a Câmara Municipal de Otava e mulheres diversas representando 24 organizações de mulheres e grupos de defesa da equidade. Em 2005, a parceria continuou¹⁴⁷ e reforçou os seus objetivos de formação de mulheres a que se juntaram os de sensibilização e capacitação dos atores municipais para a introdução das questões de género nas políticas públicas municipais e nos planos e programas municipais, assim como a elaboração do guia Lentes para a Igualdade de Género. Em 2008, a organização reporta que a implementação deste guia resultou em mudanças concretas: “The guide poses questions for employees to consider in all aspects of City business. The evaluation of the guide pilot revealed that using the guide resulted in concrete changes to planning and program development.” (CAWI, 2008).

Realizing the complexity of working with multiple lenses, the Executive Management Committee (EMC) of the City of Ottawa decided to build upon the learning of the Gender Equality Lens to develop a multi focal lens that will integrate the equity and inclusion concerns of 11 groups most affected by social exclusion in the community of Ottawa. These 11 groups are: the five equity groups identified in the City of Ottawa’s Equity and Diversity

¹⁴⁶ A parceria com a Câmara Municipal de Otava resultou numa recomendação do Comité de Direção para a Saúde, Recreação e Serviços Sociais à Câmara Municipal para que a Câmara Municipal participasse da iniciativa e que designasse técnicos municipais para o efeito. In https://www.cawi-ivtf.org/sites/default/files/pdf/motions/HRSS_Disposition.pdf, consultado em 16 de julho de 2020.

¹⁴⁷ A continuação da parceria foi recomendada pelo mesmo Comité. In https://www.cawi-ivtf.org/sites/default/files/pdf/dispositionCAWI_May2005.pdf, consultado em 16 de julho de 2020.

Policy – Aboriginal persons, women, persons with disabilities, visible minorities and GLBT individuals –, as well as six additional groups who experience exclusion: recent immigrants, francophones, youth, seniors, low-income people and those living in rural areas.

CAWI, 2008)

O trabalho colaborativo entre a Câmara Municipal e a CAWI foi evoluindo e, como reportado no excerto acima transcrito, deu origem a uma ampliação do trabalho de criação de lentes de inclusão para outros grupos com diferentes especificidades, num projeto agora designado Lentes para a Equidade e Inclusão (City of Ottawa, 2009c). Ao mesmo tempo, a parceria também se foi consolidando. **O relato de uma técnica da Câmara Municipal de Otava expressa uma relação amadurecida e de confiança entre a Câmara Municipal e a CAWI, que favorece um trabalho colaborativo centrado na equidade e inclusão**: “The main area where we work together, CAWI and the municipality through my liaison, through my role is on equity and inclusion lens and the implementation of that tool.” (Entrevista a técnica/o da CMO, O7, Mn4). **Ao mesmo tempo, essa colaboração é suficientemente flexível para acolher diferentes frentes de trabalho e ação, designadamente colocadas pela agenda da CAWI**: “I seat on the CAWI city committee and work with CAWI on several community initiatives, depending on what our needs are and what CAWI’s priorities are in terms of how they access their communities priorities and their constituents priorities.” (*ibidem*).

A par deste trabalho contínuo no âmbito do grupo de trabalho estabelecido com técnicos da Câmara Municipal, a CAWI mobiliza-se regularmente em torno do processo eleitoral e em torno da aprovação do orçamento municipal anual. Há também uma interação com comités municipais que representam partes da interseccionalidade focada pela CAWI.¹⁴⁸ Apesar do fechamento das iniciativas de participação na governação urbana em 2011 e da vereadora que mais tem apoiado a CAWI ter perdido peso político,¹⁴⁹ a parceria com a CAWI não foi afetada. A prioridade do Presidente da Câmara de Otava sobre a imigração encontra sintonias

¹⁴⁸ Marcam presença noutros comités municipais onde defendem a inclusão de lentes interseccionais. São exemplos a delegação no Comité Consultivo para a Acessibilidade (City of Ottawa (2008) Minutes 16, Wednesday, 4 June 2008. <https://app06.ottawa.ca/calendar/ottawa/citycouncil/a-acac/2008/06-04/minutes16.htm> consultado em 15 de julho de 2020) ou Comité Consultivo dos Sêniors (City of Ottawa (2008) Minutes 12 Wednesday, 19 March 2008. <https://app06.ottawa.ca/calendar/ottawa/citycouncil/a-sac/2008/03-19/minutes12.htm> consultado em 15 de julho de 2020).

¹⁴⁹ Trata-se de Diane Holmes, vereadora que exerceu funções executivas na Câmara Municipal pela primeira vez no mandato de Marianne Dewar nos anos 80, uma Presidente de Câmara que ficou conhecida pela sua visão reformista dos serviços sociais, das artes e da saúde pública. Diane Holmes manteve o seu apoio político a muitas políticas iniciadas nesse período.

com a agenda de inclusão social da CAWI, o que parece ter contribuído para a continuidade da parceria.

A CAWI já viu o seu trabalho reconhecido através de vários prémios sobre igualdade, inclusão, interesse público, imigração ou comunidade.¹⁵⁰ A sustentabilidade da CAWI assenta no financiamento que tem conseguido angariar junto de organizações nacionais que apoiam este tipo de projetos. Este financiamento, mesmo que não sendo permanente e mantendo-se como um dos maiores desafios para a estabilidade do percurso da CAWI, tem, ainda assim permitido à organização ter uma equipa permanente remunerada (em 2015 são 3 pessoas) a que se juntam um grupo de voluntárias que integram a direção da organização. A direção da CAWI é então composta por seis membros de comunidades diversas, duas dirigentes da Câmara Municipal de Otava e duas académicas.

A CAWI tem desde a sua fundação o apoio institucional da Câmara Municipal mas a sua força vem da implicação das mulheres diversas na organização, oriundas de diferentes organizações de mulheres e de diferentes percursos de vida, em fazer avançar o espaço das mulheres na vida pública. O foco da participação é, como revela o excerto transcrito acima, no processo e no seu potencial para não só aumentar o acesso das mulheres aos serviços públicos, mas também de combater a exclusão decorrente da pertença a grupos com especificidades, estimular a sua capacitação para intervir na comunidade e promover o seu empoderamento. Na sua parceria com a Câmara Municipal, a CAWI move-se entre a colaboração e o planeamento conjunto mas sem deixar de fazer o seu papel de reivindicação no espaço público sempre que necessário. O seu mandato é sobre o envolvimento das mulheres melhorando os processos e conduzindo a melhores resultados.

¹⁵⁰ Community Group Award, 2018; Community Partner Award, 2013; Mayor's City Builder Award, 2012; Marion Dewar Defender of the Public Good Award, 2010; Immigrant Women Services Ottawa Community Award., 2009. In <http://www.cawi-ivtf.org/recognition>; consultado em 28 de fevereiro de 2015.

Manifestações

“(…) we were being played I think a little bit, we were being forced into it so the mayor could make his point that we have to put up the taxes if we want this services, we can’t always say zero, you know, it was one of those, so we had to play the dummies and we did, and we got the funding reinstated, but then they repeated it like five years later (…)”.

Entrevista a cidadã/o de Otava, O14: P110

Em 2004 a Câmara Municipal levava um recorde de 10 anos em manter o valor dos impostos fixos. Com cortes de financiamento provincial anunciados para o ano seguinte, decide, novamente, fazer cortes severos no orçamento para as artes e cultura. As organizações culturais e os artistas mobilizaram-se e promoveram a campanha de sensibilização “A Minha Otava inclui a cultura”. Como ilustra a citação acima transcrita, alguns membros da comunidade artística tinham a impressão de que a Câmara Municipal estava estrategicamente a provocar a comunidade artística para, com a sua reação aos cortes propostos, poder justificar o aumento de impostos. Mas sentiram que não tinham alternativa senão jogar o jogo assim imposto e, depois de uma manifestação com mais de 2000 cidadãos, acabaram por conseguir o restabelecimento do financiamento no orçamento.

“I said “ we will take 10%, if you’re going to cut them 100% cut, you may as well cut me 100%”, this is, this is pitting one part of the community against the other, so instead we went in solidarity with our group members, it was interesting and again we had to play out this scenario to get the money back on the table (...)”

Entrevista a cidadã/o de Otava, O14: P110)

Em 2008, a história repete-se e novamente a Câmara Municipal, sob pressão de cortes no seu orçamento global, propõe um corte de \$6.1 milhões de dólares para as artes, cultura e património no orçamento de 2009 (\$13,3 milhões em 2008). Desta vez, os cortes são seletivos e se para alguns sectores os cortes são de apenas 10%, como para o Conselho de Artes de Otava ou o Conselho de Artes de Otava Este, para outras organizações culturais são de 100%, como no caso da organização Festivais de Otava. **A estratégia seletiva de cortes poderia ter dividido a comunidade, mas não foi isso que aconteceu, pelo contrário a comunidade artística mobilizou-se ainda com mais força, tentando clarificar cabalmente a importância das artes e da cultura na cidade.**

Os Conselhos de Artes de Otava e Orleães desempenharam um papel fundamental na promoção de uma campanha de sensibilização, na continuidade da realizada em 2004: “A minha Otava *ainda* inclui a cultura”. Usando vários meios de comunicação para sensibilizar

a população para os efeitos dos cortes na vida cultural da cidade, os líderes das maiores organizações culturais de Otava desdobraram-se em comunicados públicos e apelaram à pressão sobre a Câmara Municipal através dos meios já convencionados: emails aos vereadores do seu bairro eleitoral e comparência e delegações nas reuniões públicas de discussão do orçamento. A comunidade artística organizou também uma conferência de imprensa, realizada na sala onde decorrem as reuniões públicas da Câmara Municipal, onde vários líderes fizeram apresentações e onde compareceram centenas de pessoas afetadas pelos cortes. Desta vez, as organizações, cansadas de sentirem o orçamento para as artes ameaçado anualmente, compilaram informação de várias fontes sobre o impacto económico e social do investimento da Câmara Municipal nas políticas culturais¹⁵¹ e difundiram-na.

A informação sobre o impacto económico é talvez a mais influente para fazer face à proposta de cortes pois revela o potencial dos recursos municipais alocados às artes e à cultura. De facto, apesar da Câmara Municipal vir aumentando o investimento nas artes e na cultura, ainda não atingiu o investimento dos orçamentos municipais das 6 maiores cidades do Canadá (Hill, 2012): em 2007: \$4,24 per capita em Otava; \$12,07 em Vancouver; \$8,34 em Montreal; \$6,24 em Winnipeg; \$6,24 em Toronto; \$5,50 em Edmonton. Em Otava, os festivais e feiras alavancam \$21 por cada \$1 de investimento da Câmara Municipal e as organizações culturais alavancam \$6 por cada 1\$. O valor atribuído em dinheiro gasto em 21 festivais por visitantes não-locais e turistas é de \$57 milhões.

“If the municipality doesn’t put any money, the provincial doesn’t put any money and then the federal doesn’t put any money, so if you take this away, the all thing just collapses and in 2004 and 2008 the local municipality said, “we’re going to get rid of the cultural budget”, so the councillors didn’t realise they had a threaded system, they didn’t realise that if they took away the local scene, the local investment, then, if the local didn’t give one dollar, then the province wouldn’t give 3 dollars and then up here is the private corporations from money sponsorship, they wouldn’t give money either because, “well, they say it was not worth it, why should we bother, so in every case, it would completely collapse” (O13: 49mn40sg)

Mas o maior risco para as artes, cultura e património dos cortes no financiamento municipal é o facto deste financiamento alavancar o financiamento provincial, federal e privado, pelo que a retirada do municipal representaria o colapso total das artes e da cultura a nível local. Uma vez mais a Câmara recuou, em troca do aumento de impostos municipais, na ordem

¹⁵¹ Fontes como a própria Câmara Municipal de Otava, Estudo de impacto dos visitantes dos festivais de Otava do Turismo de Otava ou Estatísticas do Canadá. In <https://ottawaculture.wordpress.com/the-numbers/>, consultado em 15 de junho de 2015.

dos 4,9%, isentando de cortes as artes, cultura, património e ainda as vias de trânsito, ringues, travessias junto a escolas e espaços de acolhimento de crianças.

A comunidade artística sentiu-se muito defraudada com o ambiente de ameaça constante ao financiamento pois nos anos anteriores, especialmente desde 2000, a Câmara Municipal havia dado vários passos em frente no compromisso com as políticas culturais. **A reação não revelou medo de confrontar o poder político nem nas questões mais diplomáticas, como revela um episódio que marcou os protestos de 2008.** O Conselho de Artes de Otava convida anualmente o Presidente da Câmara para o evento anual de angariação de fundos, no entanto, neste ano, o convite foi revogado como forma de protesto.

Entre as duas manifestações, a Câmara Municipal desenvolveu vários documentos que têm como propósito conferir sustentabilidade financeira às artes, cultura e património, nomeadamente sustentabilidade financeira. É o caso do Plano de Sustentabilidade dos Museus (2005), o Plano de Sustentabilidade dos Festivais (2007) e a Estratégia de Investimento nas Artes (2007), documentos que elevaram o compromisso da Câmara Municipal em dar um espaço mais consistente às políticas culturais, aproximando-as das outras políticas urbanas e reconhecendo o seu papel no desenvolvimento urbano. Em 2003, no Plano Oficial Otava 20/20, a Câmara anunciava o compromisso de nivelar o financiamento das artes com as outras grandes cidades canadianas através de uma ação que classificou como urgente e prioritária: “Develop and sustain a municipal arts grants per-capita investment that maintains ongoing and competitive standing with other major Canadian cities.”¹⁵²

Apesar destes compromissos, quando a pressão orçamental aumenta, as políticas culturais revelam a sua fragilidade e são as mais afetadas pelas ondas de cortes orçamentais. **As organizações culturais mostraram a capacidade de se unirem e mobilizarem para beneficiar toda a estrutura artística e cultural da cidade que representam, focando-se no interesse público do financiamento das políticas culturais. Conseguiram criar a impressão generalizada da importância da cultura para os cidadãos e a vida anímica da cidade e, com isso, a Câmara Municipal viu-se obrigada a repor os compromissos orçamentais com as políticas culturais.**

¹⁵² In http://www.creativecity.ca/database/files/library/ottawa2020_arts_and_heritage_plan.pdf, consultado em 15 de junho de 2015, pág. 44.

5.3 Centro de Artes Shenkman: a força do ativismo cultural

Since 1987 Arts Network Ottawa has been building a healthy and sustainable arts sector by creating professional development and mentorship opportunities for artists; providing resources and promotion to advance the careers of artists and cultural workers; and collaborating through partnerships to advocate the creative, social and economic benefits the arts play in a flourishing community.

Arts Network Ottawa, 2019

O Centro de Artes Shenkman, uma organização cultural sem fins lucrativos, encontra nas suas raízes a vontade persistente da Rede de Artes de Otava¹⁵³ de promoção e apreciação das artes na zona Este da cidade de Otava, como expressa a citação acima transcrita. As entrevistas a vários atores ligados ao processo de criação do Centro de Artes Shenkman reportam que a organização se manteve firme ao longo de mais de 20 anos na afirmação da necessidade de um equipamento cultural para servir as cidades de Gloucester e Cumberland. Estas cidades foram entretanto aglomeradas e fazem hoje parte da cidade de Otava. Inicialmente começou por designar-se Conselho de Artes de Gloucester, contando com a afiliação de 15 grupos culturais e 30 membros individuais aquando da sua criação. Em 2004 alargou então a afiliação a outros artistas e organizações da cidade de Otava e passou a designar-se Conselho de Artes do Este de Otava.¹⁵⁴ Atualmente tem como membros 400 artistas e organizações de artes e é o maior conselho de artes de Ontário.¹⁵⁵ Tem no seu percurso alguns marcos que revelam a importância da organização para a cultura local, como são exemplos:¹⁵⁶ em 1997 foi o primeiro conselho de artes a assinar um acordo de serviço com um município para prestar serviços e assistência profissional aos profissionais artísticos; em 1999 foi reconhecido pelo Conselho de Artes de Ontário como uma organização líder no desenvolvimento da comunidade artística; em 2001 recebeu o primeiro grande financiamento para 3 anos da Fundação Ontário Trillium para promover o desenvolvimento de projetos comunitários artísticos.

Mas talvez o marco mais relevante e com maior impacto na comunidade artística da Zona Este de Otava seja a sua atuação na criação do Centro de Artes Shenkman. A história e o crescimento da Rede de Artes de Otava e do Centro de Artes Shenkman mistura-se e quase se confunde até ao momento da decisão sobre a construção do equipamento cultural. Em

¹⁵³ Arts Network Ottawa. In <https://artsnetottawa.ca/>, consultado em 21 de julho de 2020.

¹⁵⁴ Arts Ottawa East.

¹⁵⁵ Timeline of Arts Network Ottawa's Achievements, in <https://artsnetottawa.ca/about-us/results-driven/timeline/>, consultado em 21 de julho de 2020.

¹⁵⁶ *Ibidem*.

1988, um ano após a sua criação, o Conselho de Artes de Gloucester levou a cabo um Estudo de avaliação de necessidades de equipamentos culturais,¹⁵⁷ tendo concluído da necessidade de empreender um Estudo de viabilidade de equipamentos culturais e artísticos. Este estudo desenvolveu-se ao longo de três fases até 1992 (Arts Ottawa East, 2009).¹⁵⁸ A primeira fase do estudo concluiu que a população de Gloucester tem uma oferta de equipamentos culturais bastante inferior à de cidades similares próximas. Verifica também que 80% dos residentes em Gloucester tinham de se deslocar a outras cidades para participar em atividades artísticas e que havia uma preferência por um complexo multi-artes com uma sala de espetáculos. A segunda fase procurou avaliar se a comunidade de Gloucester pretendia criar um equipamento cultural e, se sim, se o Município o podia sustentar. As recomendações resultantes apontaram no sentido de uma abordagem descentralizada com a renovação do auditório da escola secundária local e a construção de dois equipamentos de pequena escala em duas zonas distintas de Gloucester. Os atores entrevistados reportam que a apresentação pública desta proposta foi confrontada com a insatisfação da comunidade artística que entendia que a mera renovação do auditório não ia de encontro às necessidades identificadas na primeira fase. A terceira fase resultou numa proposta de um pequeno equipamento centrado num teatro com 250 lugares e um número pequeno de estúdios de artes visuais. A reação dos grupos performativos locais foi extremamente negativa, particularmente no que dizia respeito ao tamanho e configuração do espaço de teatro que consideraram muito reduzido. Seguiram-se várias reformulações que, durante os anos seguintes, resultaram em vários relatórios que foram firmando a vontade da comunidade artística de construir um centro de artes. No entanto, em 1997, o projeto de um centro de artes foi suspenso indefinidamente na sequência de um estudo de viabilidade de angariação de fundos concluir que não havia condições para angariar os necessários 8 milhões de dólares nos 5 anos seguintes.

Com a entrada em vigor da reorganização administrativa de Ontário em 2000, o Conselho de Artes mobiliza-se novamente para colocar na agenda do novo município amalgamado de Otava a necessidade de um centro de artes para a Zona Este de Otava. O Plano das Artes e Património 20/20, enquadrado no processo de planeamento de várias políticas públicas da

¹⁵⁷ Cultural Facilities Needs Assessment. Embora não tenha sido possível aceder a este documento, foi possível encontrar várias informações que sintetizam as várias etapas do estudo e as suas conclusões num documento interno do Conselho de Artes Otava Este fornecido pelo mesmo (Arts Ottawa East, 2009). Encontra-se também uma referencia a este estudo em City of Ottawa, 2004.

¹⁵⁸ Estudo desenvolvido juntamente com o Departamento de Recreação, Parques e Cultura da Câmara Municipal de Gloucester (Arts Ottawa East, 2009).

nova área administrativa, é uma oportunidade para comunicar os anseios da comunidade artística do novo centro urbano de Orleães (que agrega os anteriores municípios de Gloucester e Cumberland). Os anos seguintes são de grande intensidade de interações entre o Conselho de Artes e vários outros atores que irão acompanhar o processo até à aprovação do centro de artes.

Primeiros passos: incubação no/do Conselho de Artes AOE

“(…) if there are 24 Council members, you need at least 13 votes, so we would make our lists and determine who are the yes, who are the no’s and who are the maybes, went and met with everyone of the people who we thought would be a yes, in terms of voting for it and then we would work on the maybes, those who were seating in between, and then if we had enough we wouldn’t waste our time!”

Entrevista a cidadã/o de Otava, P1: P215.

A amalgamação dá uma nova dimensão ao ambicionado centro de artes que deixa de ser uma proposta para a cidade de Gloucester para alargar o seu âmbito à Zona Este da cidade de Otava. O Conselho de Artes inicia então um processo de angariação de apoio político, como ilustra a citação acima transcrita, começando pelos quatro vereadores que cobrem os bairros eleitorais da Zona Este, identificados como os necessários para fazer avançar a proposta na nova Câmara Municipal. Conseguido o seu apoio, o exercício de influência e pressão sobre a Câmara Municipal alarga-se depois a outros vereadores e ao presidente da Câmara Municipal de Otava. Este exercício era feito através de reuniões individuais com os vereadores, particularmente aqueles que apoiavam ou estavam ainda indecisos sobre o apoio a dar à proposta. A líder do Conselho de Artes fazia-se sempre acompanhar de alguém da comunidade empresarial e outra pessoa da comunidade, como por exemplo o presidente da associação comunitária que vivesse no bairro eleitoral do vereador com quem se iam reunir, com a intenção de provocar a impressão de que o grupo de três representava a comunidade residente, a comunidade empresarial e a comunidade artística unidas. O final da reunião era planeado para fechar o encontro com um compromisso claro, perguntando diretamente ao vereador se iria votar a favor da proposta quando esta chegasse à reunião da Câmara Municipal.

Pela sua parte, a Câmara Municipal tinha, naquele período pós-fusão dos municípios, o desafio de dar atenção a um segmento importante da população da Zona Este que não concordava com a fusão e que estava preocupada com a perda de autonomia. Era particularmente prioritário combater a impressão de que a Câmara Municipal estava a

investir mais nas zonas Oeste e Sul da cidade e que estas zonas estavam mais beneficiadas em termos de infraestruturas e equipamentos. Este foi o contexto que colocou a construção de um equipamento cultural na Zona Este da Cidade de Otava nas prioridades da Câmara Municipal, ocupada agora em dar atenção às várias pré-cidades e aos seus legados. Nas reuniões que promoveu em torno das prioridades das pré-cidades, a Câmara Municipal chamou vários líderes de cada Zona da cidade, entre os quais a líder do Conselho de Artes que entretanto se havia tornado no rosto mais conhecido da proposta para um centro de artes para a Zona Este. A afirmação da liderança pela organização resulta então num novo estatuto e legitimidade, tornando-se na principal interlocutora (da Zona Este para as questões culturais e artísticas) junto de políticos e funcionários da Câmara Municipal. Nesta fase, a organização que representa os interesses culturais da comunidade francófona com sede na Zona Este, o MIFO, ganha também protagonismo no processo político de acalmar a polémica em torno da fusão já consumada e de integrar a diversidade das pré-cidades, nomeadamente a realidade anglo-saxónica e francófona desta Zona (onde reside a maior comunidade francófona de Ontário).

O estudo sobre as prioridades de desenvolvimento para a nova cidade amalgamada é conduzido nesta altura. O Conselho de Artes e o MIFO foram envolvidos em várias reuniões com funcionários e vereadores da Câmara Municipal em que se discute a dimensão e dotação que o centro de artes deve oferecer. Sucederam-se reuniões discutindo detalhadamente a dotação do equipamento cultural, criando-se a expectativa, mais do que nunca, de que o centro de artes iria finalmente avançar. No entanto, os constrangimentos financeiros que a Câmara Municipal vinha sentindo nessa fase não convenceram os políticos a avançar com o projeto que acabaram por tomar a posição de avançar com o projeto mas dentro dos limites orçamentais de 13 milhões de dólares, um valor que inviabilizaria o centro de artes na configuração que vinha sendo coletivamente construída nas reuniões municipais. A memória do momento em que a comunicação deste recuo orçamental foi feita por um dirigente, tal como expressa na citação acima transcrita, revela uma estratégia de pressão sentida como um ultimato.

“if you cut something out now, is not worth even building this”, it’s not worthy doing it because if you build something that’s just a theater, it will be built and then the politicians will say “fine, we’ve done it”, that’s it, you only get one chance and if you don’t do right, you don’t get a second chance to go back and rebuild it or redesign it, so basically we... I put up a huge, I said “it’s not”... I really slowed the process at that point, I said “this is...

we can't do that". You can't go and do these studies and say this is what's needed and then tell us this is all what the politicians... it doesn't work."

Entrevista a cidadã/o, P1: P70

Esta mudança de posição da Câmara Municipal é sentida como uma desvinculação do que se foi acordando durante as reuniões, como expressa a citação acima transcrita, dando ao Conselho de Artes e ao MIFO argumentos para se mobilizarem mais do que nunca nos contactos juntos dos responsáveis políticos e dos dirigentes técnicos e para procurarem outras formas de apoio e pressão. Ambos entendem que, depois de tanta negociação e maturação do debate que se tinha gerado sobre a necessidade de um centro de artes multidisciplinar, não valia a pena avançar com um orçamento que não permitiria mais do que construir um teatro. Nesta altura, a reivindicação do Conselho de Artes já tinha ganho visibilidade pública através dos meios de comunicação social locais que não tardaram a reagir a este recuo. Entre eles, o jornal Orléans Online publica uma notícia que irá inspirar um movimento cívico em torno da reivindicação de um equipamento para a Zona Este da cidade.

Um cidadão residente em Orleães, depois de ler um artigo num jornal local online sobre a eliminação do orçamento municipal da proposta de financiamento de um equipamento cultural para a Zona Este de Otava, resolve contactar o Conselho de Artes. Junta-se então à iniciativa de defesa de um equipamento artístico para a zona este de Otava, mas ao fim de algumas reuniões com o Conselho de Artes percebe que, como expressa na citação acima transcrita, ao fim de 15 anos de luta era preciso adicionar novas frentes de reivindicação. A relação de financiamento do Conselho de Artes com a Câmara Municipal facilmente dava argumentos aos responsáveis políticos para tratar as reivindicações do AOE como sendo de interesses particulares ou do grupo de artistas e não de interesses públicos expostos pela comunidade artística. **Esta fragilidade e a decorrente necessidade de reforçar a legitimidade da reivindicação do centro de artes para a Zona Este foi a base para pôr em marcha um movimento cívico autónomo liderado pelo cidadão residente e a que se juntaram 12 cidadãos**, a maior parte de Orleães, mas também alguns membros da comunidade artística de Otava. Constituem então a Coligação de Cidadãos Este Igualitário¹⁵⁹ que se define como "(...) independent, non-partisan community-based citizens' coalition committed to promoting the cultural, economic and social development of the City of Ottawa's East District community." (Mensagem de apresentação do Presidente da

¹⁵⁹ Equality East Citizens Coalition.

Coligação).¹⁶⁰ As suas reivindicações assentam na necessidade de aumentar o acesso à cultura na Zona Este, desfavorecida comparativamente com outras zonas da cidade melhor dotadas de equipamentos culturais, mas também de aumentar o investimento na cultura que era bastante inferior comparativamente com o investimento no desporto: “(...) it was an equality issue, (...), in the sense that we were looking to have a facility that other communities in our city had access that we didn’t but also because of the disparity between the investment in culture versus investment in sports (...)” (Entrevista a cidadã/o de Orleães, O3: P48).

“(...) the media had a role to play, I don’t think is a bigger role as the core group that was pushing but certainly they reported and then once this gathered momentum, you know, there was regular, there were regular stories in the media on that, so so they had a role to play but they were more like a, aah you know, they didn’t had the lead role like, the core, that core group had the lead role and then the media sort of role along with them and I think politically we role along with it too (...)”

Entrevista a membro do Executivo da CMO, O2: P35

O grupo de cidadãos do Conselho de Artes continua a sua missão de colocar persistentemente o centro de artes para a Zona Este na agenda mediática e, através dela, na agenda política municipal. Gerou-se então uma impressão pública generalizada da necessidade de um centro de artes para a Zona Este da cidade. **Através do trabalho da coligação de cidadãos, a proposta ganha muita projeção mediática e são os próprios políticos que reconhecem os efeitos dessa pressão na sua motivação e na sua agenda,** como revelam as palavras acima transcritas do vereador entrevistado. Entretanto, em 2003, a Câmara Municipal aprova o Plano 20/20 para as Artes e Património, listando o centro de artes como um das cinco prioridades culturais do Município, sendo o único identificado na área suburbana. No entanto, não é esta priorização que determina as decisões políticas sobre o investimento, pelo que serão ainda necessários novos arranjos na configuração da agenda política para viabilizar a sua proposta na Câmara Municipal.

“(...) we had a Mayor at the time, Bob Chiarelli who, the arts community had gone to repeat at least “we want an arts facility in the East End, how do we end up make this happen?” (...) so the Mayor at the time Bob Chiarelli came back and said “what if we try something different?””

Entrevista a membro do Executivo da CMO, O2: P13

¹⁶⁰In http://equalityeast.tripod.com/Message_e.htm, consultada em 24 de abril de 2015.

Os entrevistados reportam a oportunidade que a agenda eleitoral abriu nesta fase das negociações. O Presidente da Câmara em funções neste período tem na sua agenda a inquietação mediática e insatisfação pública com os efeitos da amalgamação nas pré-cidades e das reivindicações de tratar a Zona Este com mais equidade. Esta frente de preocupação política é agudizada pelo aproximar do final do mandato (o primeiro deste Presidente) e da recandidatura que está a preparar para as eleições seguintes. **São estes dois pontos da agenda que colocam novamente o centro de artes num plano urbano mais alargado, colocando-o como catalisador de expansões urbanas na Zona Este, conferindo à proposta legitimidade política para lhe dar prioridade imediata.** Mesmo que oficialmente os argumentos utilizados para fundamentar essa decisão sejam as indicações fornecidas pelos relatórios e consequentes recomendações dos técnicos à Câmara Municipal.¹⁶¹ O Presidente da Câmara passa então a liderar o processo, fazendo um intenso trabalho de pressão sobre os vereadores para pôr em marcha o plano urbano. Nesta altura, todos os vereadores tentavam reivindicar investimento para as áreas das pré-cidades que representavam e o centro de artes acaba por funcionar como moeda de troca num ambiente de negociação que favoreceu o apoio ao projeto.

O primeiro em a ser negociado foi a localização do centro de artes que não teve um consenso imediato. Os 3 vereadores de Cumberland e Orleães estavam mais interessados em localizar o centro de artes em Orleães, numa bolsa de terrenos municipal para a qual planeavam desenvolver um centro urbano. O Conselho de Artes cede a favor do seu apoio, reconhecendo que será mais fácil fazer avançar a proposta enquadrada na visão destes três vereadores e que o apoio destes dependerá sempre da sua agregação a outros projetos de desenvolvimento urbano.

“(…) he [the Mayor] directed staff at that point “come put together a plan, put together something that we can, you know, take to the public or take to the community and take to the City Council, that will, that will make this project a reality, because up to that point it was basically a dream with no money”

Entrevista a membro da CMO, O2: P51

¹⁶¹ Tal como demonstra, por exemplo, a introdução duma recomendação técnica à Câmara Municipal: “The need for an east-end arts centre has been identified in various studies for more than 20 years. On October 12, 2004 City Council supported staff’s recommended strategy for advancing the development of the Orleães Arts Centre by way of a public-private partnership (P3) model. Council also supported the request that this strategy identify ways of advancing development in the Orleães Town Centre.” (City of Ottawa, 2005)

Depois da convergência de agendas entre comunidade artística, política e técnica sobre a prioridade a dar à criação do centro de artes, falta ainda encontrar uma solução que viabilize financeiramente a proposta, como reporta a citação acima transcrita. A solução emergente foi uma parceria público-privada (PPP).¹⁶² O Presidente da Câmara, em 2004, liderou esta proposta e mobilizou o departamento cultural, que desde sempre apoiou a proposta, mas que aguardava a sua aprovação pela câmara municipal. **É a aprovação política pela maioria dos vereadores que põe em marcha todo o processo negocial, técnico e administrativo que irá concretizar a proposta num plano** (City of Ottawa, 2004).

A parceria público-privada é percebida como um sucesso pelos entrevistados, enquanto instrumento de financiamento do Centro de Artes e é considerada uma boa prática no contexto deste tipo de parcerias (New York City Global Partners, 2012). Num total de 220 milhões de dólares, a Câmara Municipal irá investir 36,8 milhões pagos ao longo de 30 anos, através do arrendamento do espaço ao consórcio. No final dos 30 anos, o equipamento reverte para a Câmara Municipal (City of Ottawa, 2006). Com a aproximação da abertura do Centro de Artes, a Câmara Municipal disponibilizou os recursos humanos necessários para a sua operacionalização. Poder-se-ia esperar que, depois de 20 anos de mobilização e liderança do processo, o AOE liderasse a sua gestão. No entanto, o Conselho de Artes mantém as suas funções de agregador da comunidade artística e a gestão do Centro de Artes cabe em primeira mão à Câmara Municipal. As relações de confiança construídas ao longo do tempo vão permitir que se estabeleçam, entre as organizações artísticas residentes e a equipa residente da Câmara Municipal, relações mais colaborativas do que hierárquicas.

¹⁶² As parcerias público-privadas surgiram como instrumento de governação em vários municípios de Ontário após a amalgamação. A sua adoção na Câmara Municipal de Otava é assim justificada: “The issues and challenges surrounding municipal funding have been gaining greater awareness and attention as it becomes clear that, although cities are the economic engines of the country, they do not have the political and financial tools they need to meet the basic requirements of growth. Recent studies by the TD Bank Financial Group and the Federation of Canadian Municipalities have examined this issue and identified the need for other levels of government to change the funding arrangements with municipalities as well as the need for local governments to find innovative strategies to maximize the resources they have. The City of Ottawa’s 2002 Budget process identified pressures and challenges facing the City that remain to be solved over time. These pressures and challenges were created in part from the realignment of responsibilities from the federal and provincial governments to municipalities without also passing on the stable, base-line capital and operating funding for these programs, and the restrictions placed on our ability to fund the requirements of growth and the increased demand for service.” (City of Ottawa, 2002).

Composição de parceiros e gestão colaborativa do CAS

The way it happened is this way. We looked at the center and wanted it to be multidisciplinary, so we thought, “what would we have in that center? Well, we would have visual arts, we would have pottery, ceramics, music, dance, theater...”, so we started with that concept and I said “look, in this community, already in the East End community, there is a very well-established pottery school, there is a theater school for young people, there is a visual arts center and there is a francophone cultural center” and then we, the Arts Council, so that’s five organizations already doing programming and services for artists, which is our role, so instead of creating a pottery school here, let’s go and talk to them and they run the school and we don’t put them out of business and we don’t compete with them and the city does have to do it, they rent the space to them and so that’s what happened, those were the five organizations that were already existing in the East End that had programming to offer”

Entrevista a cidadã/o de Otava, P1: P86

Durante os anos de negociação da PPP e de construção do centro de artes, o Conselho de Artes para a Zona Este vai-se mantendo focado no objetivo de oferecer um centro multidisciplinar de artes visuais, olaria, música, dança e teatro. Para o efeito, como reporta no excerto acima transcrito, reúne as organizações artísticas de Orleães que já oferecem programação nestas áreas. Com elas forma a rede de parceiros que virá a ter residência permanente no centro de artes. A escolha dos parceiros centrou-se no grau de solidez das organizações culturais de Orleães, assim como na oferta que dispõem de serviços de programação, formação e oficinas. Assim nasce a composição da rede de parceiros do novo Centro de Artes, integrando para além da Câmara Municipal, do Conselho de Artes e do MIFO, mais três organizações que cumprem aqueles requisitos, designadamente a Escola de Olaria de Gloucester, a Escola de Artes de Otava – Campus de Orleães e a Escola de Teatro OYP. Estas organizações desenham juntas, com a intermediação do Conselho de Artes, os espaços do centro de artes.

Antevendo o crescimento que estas organizações vão sofrer quando começarem a funcionar no centro de artes, o Centro de Artes promove um ciclo de formações e treino para estas organizações, durante o ano que antecede a abertura do centro. O objetivo é capacitá-las com estrutura organizacional, nomeadamente conselho de administração, recursos humanos e bolsa de voluntários. O Conselho de Artes preocupa-se também com o financiamento da programação do Centro e em 2007 lança a campanha para o Fundo de Doações Articipate! Com o objetivo de angariar 5 milhões de dólares. Em 2008 o Conselho atingiu 92% do valor que se propôs angariar.

O Centro de Artes Shenkman abriu em 2009 num equipamento cultural de grandes dimensões, com uma rede de organizações culturais parceiras e valências culturais e artísticas múltiplas. A abertura foi noticiada como um marco no desenvolvimento urbano, social, cultural e económico da Zona Este. Dois palcos acolhem espetáculos de música, teatro e dança e seis espaço de exposição acolhem várias galerias, entre elas uma galeria que expõe trabalhos de artistas locais com base num concurso anual, duas galerias que expõem os trabalhos das organizações residentes ligadas às artes visuais e olaria. Estúdios artísticos acolhem anualmente os cerca de 300 cursos, residências e oficinas que o CAS oferece, para todas as idades e níveis de competência, numa variedade de disciplinas e em inglês e francês. Os espaços de espetáculo, exposição e formação estão disponíveis para serem arrendados. As características arquitectónicas e funcionais do edifício, cuidadosamente desenhada para acolher atividades artísticas e culturais, fez do Centro de Artes Shenkman um espaço simultaneamente com uma área de influência alargada à cidade de Otava e outras cidades próximas, mas também muito procurado pela comunidade de Orleães. Os seus espaços são utilizados por cerca de 50 organizações artísticas não lucrativas, permitindo-lhes trabalhar juntas, expor e divulgar o sue trabalho (New York City Global Partners, 2012). A procura alarga-se a toda a cidade de Otava e outras cidades de Ontário para filmagens, encontros, conferências e eventos especiais.

A Câmara Municipal tem a responsabilidade de gerir o Centro de Artes Shenkman e preencher a programação, mas procura fazê-lo em parceria com os restantes parceiros; “The Shenkman Arts Centre is City-operated but partnership-driven. It is governed through a model of co-location and collaboration (...)” (Shenkman Arts Centre Resident Partners Advisory Committee, 2011c). Os líderes de cada organização formam um comité consultivo (*Idem*, 2011a) para discutir, numa base anual, a visão mais ampla para o Centro e estabelecer direções. Durante o ano, reúnem bimensalmente (*Idem*, 2011a). Os primeiros anos, particularmente o que antecedeu a abertura do Centro, foram bastante difíceis pois a equipa residente da Câmara assumiu a liderança do processo sem que houvesse muito tempo para dialogar e amadurecer relações com os parceiros residentes. Estas, por seu lado, estavam habituadas a tomar as suas decisões autonomamente, pelo que foram precisos dois anos para que a dinâmica de parceria ganhasse um ritmo mais estável e fluído.

A gestão colaborativa materializa-se através de uma organização em comités. O comité consultivo é constituído pelos líderes das 5 organizações residentes e agrega os restantes comités, sendo liderado pela equipa da Câmara Municipal. Existem mais 5 comités

(marketing, artes visuais, sistemas, programação e formação) constituídos por membros das 5 organizações e da equipa da Câmara. Para facilitar a comunicação e interação entre os parceiros e dentro dos comités, foram criados documentos internos¹⁶³ para guiar e balizar a atuação e interação entre os parceiros, designadamente no que diz respeito a: definição da parceria, missão e visão da parceria, termos de referência da parceria, protocolos, funções, objetivos e indicadores.

“We’re all, we all, it is like a family, okay, so is like a family, the city is sort of a parent, if you will, because somebody has to be the mummy in the room, so the city’s is like the parent but it’s not a dictatorship or anything, we all work together...”

Entrevista a cidadã/o de Otava, O11: P65

O trabalho colaborativo a que faz referência a entrevistada acima citada faz-se com base em três protocolos elaborados coletivamente pelos parceiros ((Shenkman Arts Centre Resident Partners Advisory Committee, 2011d). Os protocolos reúnem um conjunto de boas práticas e procedimentos acordados entre todos: 1) expectativas para as reuniões, 2) expectativas para a tomada de decisão e 3) expectativas de comunicação. Por exemplo as expectativas para a tomada de decisão incluem regras como tomadas de decisão por maioria de voto, ainda que preferencialmente por consenso e, sempre que as decisões envolvam mais do que um parceiro, a equipa da Câmara deve ser consultada, assim como devem ser consultados os restantes parceiros sempre que as decisões envolvam a equipa da Câmara e mais de um parceiro. Outro documento (*Idem*, 2011e) dá conta das funções e responsabilidades de cada parceiro em termos de programa de formação, programação performativa, programação de artes visuais, eventos especiais, divulgação, angariação de fundos. As organizações culturais reportam nas entrevistas que sentem que participam na gestão estratégica do Centro e atuam como parceiros de um projeto comum, mesmo sabendo que a responsabilidade e autoridade institucional pertencem à equipa residente da Câmara.

A relação das organizações residentes no Centro com a Câmara, para além da equipa residente no Centro de Artes, são descritas como muito positivas. Os técnicos estão muito envolvidos no projeto do Centro e disponíveis para dar o apoio necessário: “They’re very very very supportive, if you have any questions about any of the granting, procedures or anything like that, they’re very support. The city, the city staff is very on board.” (Entrevista

¹⁶³ SAC (2011a) Bilingual Advisory Committee Terms of Reference. Orleans.; SAC (2011b) Marketing Guidelines for Resident Arts Partners. Orleans.; SAC (2011c) SAC Messaging to Define Partnership. Orleans.; SAC (2011d) Partners protocols. Orleans.; SAC (2011e) Roles. Orleans.; SAC (2011f) 2012 Goals and Measures. Orleans.

a cidadã/o de Otava, O11: P129). A relação com os políticos também é alimentada por todos. **A equipa da Câmara precisa do apoio dos vereadores locais para estabelecer redes de cooperação com outros atores da comunidade em projetos comuns, como o Festival de Orleães. Por outro lado, os parceiros estão conscientes da vulnerabilidade de financiamento das suas atividades que anualmente é exposta no momento da aprovação do orçamento municipal, pelo que estabelecer relações de confiança com os vereadores locais é uma forma de promover o seu apoio às artes e às organizações do CAS:** “Part of my job here at the board and the artistic director is to have a relationship with the politicians. (...) And they’re aware, they’re very aware of the OYP theatre because we give a lot to the community (...)” (Entrevista a cidadã/o de Otava, O11: P111).

The Plan began with an in-depth public consultation: 399 participated in an online questionnaire and 60 others took the time to write and send emails. The vast majority of those participants and contributors were occasional or regular users of the Shenkman Arts Centre and other City operated arts centres. A total of 34 group working sessions were conducted for the development of the plan including resident arts partners, renters, volunteers, patrons and staff. The ultimate aim of this meticulous process was to be consultative, engaging, clearly defined, empowering, and transparent.

SAC, 2015

A participação como ferramenta de governação está presente quer no Conselho de Artes para a Zona Este, quer no Centro de Artes Shenkman. Nos primeiros anos não houve iniciativas de participação na governação do centro, tendo as organizações parceiras estado muito ocupadas em gerir o enorme crescimento da atividade de cada parceiro e afinar a articulação na gestão do centro de artes. Em 2014, o CAS e o Conselho de Artes iniciaram processos de planeamento estratégico para o período 2015-2020 nos quais conduziram iniciativas de participação. No caso do Conselho de Artes para a Zona Este, foram realizadas cerca de 300 entrevistas, 4 consultas a grupos comunitários e um questionário online em que um terço dos participantes eram membros da comunidade artística e os restantes dois terços eram membros da comunidade residente de Otava (AOE Arts Council, 2015). No caso do Centro de Artes Shenkman, a citação acima transcrita revela a intenção de um processo de alto nível de envolvimento na definição da estratégia para os 5 anos subsequentes. Registaram 399 participantes num questionário online, sendo que a grande maioria dos participantes eram utilizadores ocasionais ou frequentes de centros de artes de Otava; foram recebidos 60 emails; e foram conduzidas 34 sessões de trabalho em grupo em várias fases de elaboração do plano, designadamente com trabalhadores municipais do centro de artes,

com os parceiros residentes do centro de artes, e ainda com inquilinos, voluntários e patrocinadores (SAC, 2015). O processo de participação incluiu trabalho sobre a primeira versão do plano estratégico através de um grupo de foco. O processo, iniciado em 2014, demorou um ano a ser concluído.

Dos 5 grandes objetivos planeados pelo CAS, um diz respeito ao modelo de governação do centro de artes: “Establish an inclusive and collaborative governance model to support and reflect the enhanced programming of diverse cultural activities in the building, its outdoor spaces and the neighbourhood.” (*Ibidem*). **O ambicionado modelo colaborativo assenta na constituição de um Grupo Comunitário Consultivo e de comités programáticos.** Para o efeito, o programa definiu os procedimentos de convite, seleção e nomeação de membros para integrar estes dois corpos de governação e designou o Conselho de Artes e o CAS para co-presidir o Grupo. A missão do Grupo é de planear e implementar as atividades do plano estratégico num contexto aberto à discussão pelos seus membros. Pretende ser inclusivo, integrando no Grupo Comunitário Consultivo representantes de todos os parceiros residentes e para os inquilinos regulares. Os comités programáticos integram representantes da Câmara Municipal, do Grupo Comunitário Consultivo, de organizações locais, dos parceiros residentes, artistas individuais e especialistas da área das artes.

A parceria vem amadurecendo e fortalecendo a sua estrutura de governação, gerando sinergias entre o crescimento e desenvolvimento de cada organização individualmente e o desenvolvimento do CAS como um centro multidisciplinar. À medida que consolida a governação interna à parceria, o CAS vem também abrindo espaço para um modelo de governação mais amplo para incluir outros atores da cena artística de Otava. Sem abdicar de uma liderança e presença firme em todos os espaços de tomada de decisão, a Câmara Municipal vai ampliando os espaços para uma gestão colaborativa do CAS pelos seus parceiros residentes, mas também uma gestão participada aberta a outros membros da comunidade artística.

5.4 Mapeamento da cultura de participação

The new Public Participation Policy will be one of the few in existence in Canada and will put Ottawa on the map of forward thinking approaches to municipal government, particularly as this policy is based on the expressed views and input of residents and stakeholders in the City.

City of Ottawa, 2003

O excerto acima transcrito do relatório (dos serviços municipais) que recomenda (à Câmara Municipal) a adoção de uma Política de Participação Pública (City of Ottawa, 2003) revela a dinâmica da evolução das políticas de participação na governação urbana em muitas cidades canadianas, incluindo: 1) os avanços na introdução de mecanismos de participação pública nas políticas municipais (Graham, 2015); 2) os impulsos provocados pela resistência e oposição aos processos de amalgamação que ocorreram neste período em várias províncias canadianas, bem como os respetivos esforços de informação e diálogo; 3) o crescente movimento de formação de facilitadores, especialistas e profissionais da participação pública (cujo início se deu ainda em alguns municípios canadianos através da contratação de facilitadores para as reuniões públicas); e 4) o entusiasmo também sentido em Otava em torno da participação que neste período participou ativamente deste movimento e acolheu dois eventos internacionais na área da participação pública, designadamente a Conferência da Associação Internacional de Participação Pública¹⁶⁴ e a Conferência da Associação Internacional de Facilitadores¹⁶⁵ (City of Ottawa, 2002b). Estas associações tornaram-se, nos anos subsequentes, em referências internacionais para a formação nas áreas de facilitação e de planeamento de participação pública¹⁶⁶.

É então com base na dinâmica que se vivia neste período que a Câmara Municipal de Otava aprova a sua Política de Participação Pública em 2003 (City of Ottawa, 2003), **sendo evidente a intenção de considerar a participação como um instrumento de governação participada para contribuir para a produção de políticas e planos mas também como um fim em si mesma enquanto mecanismo de aprofundamento das práticas democráticas locais**. A Política de Participação Pública foi elaborada com recurso a participação entre Fevereiro e Junho de 2003. O mandato de 2007/2010 é marcado por uma expansão da abertura aos processos de participação pública. Um Presidente recém-eleito e

¹⁶⁴ International Association of Public Participation.

¹⁶⁵ International Association of Facilitators.

¹⁶⁶ Os sites de ambas as associações reportam como alargaram o seu âmbito de atuação a outros países e continentes. In <https://www.iap2.org/mpage/Home> e <https://www.iaf-world.org/site/>, respetivamente, consultado em 4 de junho de 2020.

sem experiência de governação municipal usa a participação como uma estratégia de diálogo mais direto com os cidadãos-eleitores, simultaneamente escudando-se de alguma eventual manipulação por parte de vereadores muito experientes.

As ações concretas que pretendem dar resposta às ambições do Executivo e dos participantes (cidadãos e técnicos) no processo de discussão das prioridades estratégicas relativas à participação revelam a intenção da Câmara se aproximar dos cidadãos, indo de encontro à realidade dos seus territórios e atuando de forma descentralizada. Desta perspetiva, destacam-se em particular três projetos: 1) a criação de um grupo de trabalho móvel autónomo que trabalhe diretamente com as comunidades e nos bairros da cidade; 2) o Quadro de Desenvolvimento Comunitário como programa de abordagem participada e descentralizada aos bairros que experienciam desafios relacionados com o estatuto socioeconómico, saúde, escolaridade, ruralidade, criminalidade, entre outros; 3) a iniciativa Planeamento de Bairro que aborda o planeamento urbano com base na realidade de cada bairro.

Da política à estratégia para envolvimento público

“(…) the City had ulterior motives when they decided to do, get ride of some of the advisory committees, I think some of the advisory committees they felt they were not doing the mandate, they were set up for, some advisory committee were doing recommendations on things that they were not, that was not in their mandate, making recommendations or motions about some of them were misbehaving in the sense they were getting involved in elections and things, you know, and supporting candidates and sort of thing and no, that’s not permitted in the advisory committee, they’re just there to advice, not to get involved in the politics, so there were number of reasons, the biggest reason I think it was just the cost of each advisory committee.”

Entrevista a cidadã/o de Otava, O10: Mn11.

O mandato seguinte, 2011-2014, com um novo Presidente de Câmara, marca um novo período para a política de participação. Em 2011 a Câmara Municipal decidiu rever os seus processos de governação e ao mesmo tempo que inicia o desenvolvimento de uma Estratégia de Envolvimento Público, anuncia a necessidade de rever a adequação dos comités consultivos. Estes comités foram impulsionados pelas políticas reformistas da década de 80 e são compostos por cidadãos que se voluntariam através de um processo muito competitivo, publicitado através de jornais e informações e locais públicos e junto de associações locais e organizações comunitárias. São processos com muitos formulários e meses de espera até à decisão, colocando à prova desde o primeiro momento a resiliência dos cidadãos à

burocracia num contexto participativo e voluntário. Dos 16 existentes em 2011,¹⁶⁷ os comités foram então fundidos, passando de 16 para 4 e o número de reuniões dos mesmos foram reduzidas de 11 para 3 reuniões anuais e o seu mandato é aprovado pela Câmara Municipal.

A justificativa pública desenvolve-se em torno de: 1) algumas sobreposições de mandatos dos próprios comités; 2) a tomada de posição dos comités em assuntos que ultrapassam o seu mandato; e 3) os custos decorrentes dos recursos humanos alocados ao apoio técnico e administrativo das reuniões. Para os técnicos estes são argumentos legítimos e rapidamente adotam a narrativa de que a Política de Participação Pública aprovada no início dos anos 2000 vinha perdendo força e deixando de servir de referência às práticas em curso, como expressa uma técnica municipal: “The existing Public Participation Policy dates from 2003 and although it may inform current actions in spirit, I don’t think it is much referenced in current outreach and engagement work.” (Entrevista a técnica/o da CMO, O20: Mn23).

Apesar dos argumentos relacionados com os custos, estas mudanças são lidas pelos membros dos comités mais como uma reorientação de recursos em função das prioridades do Executivo, como observa uma cidadã de Otava e membro de um comité: “I think that part of the rationale was just to reduce the costs and have fewer advisory committees, have them meet less frequently, have fewer members.” (Entrevista a cidadã/o de Otava, O10: Mn11). Esta perspetiva é sustentada pela criação de um comissário para a integridade, para verificar a pressão exercida por grupos de interesse ou por partidos que requeria a alocação de tempo dos funcionários do mesmo gabinete que apoia os comités.¹⁶⁸ Face à revisão dos comités que então se iniciava, a Câmara decidiu que não iriam recrutar novos membros. Este facto teve efeitos imediatos na dinâmica de trabalho dos comités, cujos membros tiveram de absorver o trabalho dos membros não substituídos, como expressa a citação da mesma cidadã: “we were told to carry on to whoever was left and it get more, more difficult to went along because (...) whenever there’s an issue that we wanted to study, someone on the committee had to volunteer to do it and fewer people there are, more work to those who’s left” (Entrevista a cidadã/o de Otava, O10: Mn06).

¹⁶⁷ “At the 21 March 2001 meeting of the Corporate Services and Economic Development Committee, a motion was passed to create sixteen advisory committees to Council including the Equity and Diversity Advisory Committee, and endorsed by Council at the 28 March 2001 meeting.”, in <https://app06.ottawa.ca/calendar/ottawa/citycouncil/occ/2001/07-11/csed/ACS2001-CRS-SEC-0058.htm>, consultado em 21 de agosto de 2020.

¹⁶⁸ Clerk Office é o gabinete da Câmara Municipal que dá apoio ao funcionamento dos órgãos e trabalho políticos.

O Comité Consultivo em Artes, Cultura e Património foi consultado sobre as revisões em curso e apresentou vários argumentos contra a proposta de revisão, que incluía a fusão com o Comité Consultivo de Recreação. Este Comité abrange a gestão de equipamentos de lazer e recreação, parques e equipamentos desportivos e a população abrangida por estes assuntos é muito grande, pelo que facilmente os interesses de recreação dominariam sobre os interesses das artes, cultura e património, muitas vezes mais imateriais e difusos. Acresce que a proposta de redução do número de reuniões anuais estrangula ainda mais o tempo real disponível para os temas do Comité Consultivo de Artes, Cultura e Património: “I don’t know how much attention arts, heritage and culture is going to get under this new mandate” (Entrevista a cidadã/o de Otava, O10: Mn19). Estas preocupações foram expostas publicamente por presidentes e vice-presidentes de vários comités consultivos em sede de reunião da Câmara Municipal. No entanto, a revisão dos comités consultivos foi aprovada pelo Executivo.

Embora os comités consultivos tenham perdido muito do seu espaço de intervenção, ficou, por um lado, a memória coletiva desse espaço de participação na governação urbana. Por esta via, e ainda que não seja possível dispor do mesmo espaço de reflexão estratégica sobre os destinos da cidade, existe uma experiência vivida por muitos atores de que esse espaço é possível e será, porventura, mais difícil recuar na legitimidade da participação cidadã no desenho e monitorização das políticas públicas. Por outro lado, a experiência vivida tem também implicações irreversíveis no desenvolvimento de competências em termos de códigos de participação no espaço público e político. Assim, embora os mecanismos de participação formal tenham sido reduzidos, há uma memória coletiva sobre “saber fazer” participação na governação urbana e há um espaço político onde (mais) cidadãos se sabem mover e fazer uso da “vez e voz” que adquiriram: “the mechanisms to speak to council have been reduced, there are fewer, however, I can still write to the newspaper” (Entrevista a cidadã/o de Otava, O11: Mn42).

Avanços e recuos

A supressão dos vários comités em combinação com o desenvolvimento e implementação da Estratégia de Envolvimento Público, nos moldes analisados neste capítulo, resulta na não valorização dos cidadãos enquanto portadores de legitimidade de intervenção na tomada de decisão sobre as políticas públicas e sobre a gestão urbana (mais sobre as primeiras e menos sobre as segundas). O investimento nas práticas de participação na gestão urbana através da Estratégia de Envolvimento Público é

acompanhado do recuo dos mecanismos de participação que deram mais espaço para a reflexão das políticas públicas, resultando num certo grau de despolitização do ato de participar e na sua instrumentalização ao serviço da prestação de serviços. Em suma, a participação como um meio para a prestação de serviços é favorecida em detrimento da participação como um fim em si no aprofundamento dos mecanismos de democratização das decisões sobre as políticas públicas.

Trata-se de uma visão para a participação a partir da gestão municipal, mais como um meio para o município gerir as suas tarefas e cumprir os seus objetivos e, por esta via, menos valorizadora da dimensão política da participação e da democracia participativa ou deliberativa. Nesta visão, os cidadãos são clientes a quem o município presta serviços e a quem o município tem como missão beneficiar. Baseada em princípios de uma gestão eficiente que ouve os seus clientes, é também uma visão em que os cidadãos são partes fundamentais de uma máquina administrativa que se quer ver a si mesma como dialogante e aberta aos anseios dos seus clientes, muitas vezes grupos específicos cuja satisfação também se preenche com diálogos sobre a forma como os serviços lhe são prestados. **Deixou de se chamar Política [de participação pública] para se chamar Estratégia [de envolvimento público], parecendo indicar um refreamento da sua dimensão política a favor de um investimento na sua operacionalização eficiente e no seu carácter burocrático que tem como missão servir satisfatoriamente os clientes.** Também serve para disciplinar, para o bem e para o mal, a forma como se faz participação, neutralizando as críticas às práticas de condução dos processos de participação que recorrentemente tomam a forma de “consulta”. Foi o caso da própria equipa responsável pela Estratégia de Envolvimento Público, fortemente criticada por apresentar na primeira sessão de discussão pública uma estratégia em estado de desenho avançado com princípios muito abrangentes e com pouca margem para refletir criticamente sobre a forma - convidando para concordar com o que se apresenta e não convidando para discutir criticamente o que se apresenta por referência aos desafios da sua implementação ou por referência ao que preocupa ou ao que ambicionam os cidadãos participantes.

O recuo na dimensão política não impediu outros avanços, como aconteceu com a página eletrónica dedicada às iniciativas de envolvimento público da Câmara Municipal onde constam os vários projetos e assuntos abertos a discussão pública.¹⁶⁹ Para cada projeto ou

¹⁶⁹ In <https://engage.ottawa.ca/>, consultado em 18 de junho de 2020.

assunto existe um separador onde podem ser consultadas informações que respondem aos princípios de uma comunicação eficaz para o envolvimento público (o quê, quem, quando, onde, como e porquê), incluindo: 1) período de consulta; 2) breve descrição do projeto ou assunto em discussão seguida de várias caixas, pequenas mas extensíveis para informação mais detalhada, com informações sobre os principais conceitos abordados e quais os serviços e políticas públicas municipais para o mesmo assunto; 3) identificação (nome, posição) dos dirigentes e técnicos envolvidos; 4) email de contacto específico para o projeto ou assunto a discussão ou dos dirigentes e técnicos envolvidos; 5) enumeração gráfica das várias fases do projeto com indicação das fases concluídas, em curso e futuras até à conclusão do processo, assim como indicação das fases em que é possível consultar ou contribuir; 6) caixa com datas e momentos chave do processo; 7) uma caixa com links para os documentos municipais de referência; 8) uma caixa com links para páginas eletrónicas de instituições, legislação ou documentação nacional ou provincial de referência para o assunto ou projeto em causa. O grau de transparência e a qualidade, utilidade e acessibilidade das informações fornecidas, mesmo que um pouco variável entre projetos (e particularmente entre projetos de diferentes departamentos), aumentou significativamente, contribuindo para a qualidade do processo participativo.

“The new Mayor came he decided right away to implement, to put on the document implementing it, sort of clear his priorities for the four years policy, no citizen input, none, “this was what he is going to do” (...). So Watson is very risk-averse but he was committed to sort of doing what he said, what he promised during his elections, so his got a very, his trying to take control of everything that happens in the city.”

Entrevista a cidadã/o de Otava, O9: P45-P49

O movimento das iniciativas de participação encetados pela Câmara Municipal não parece descrever uma evolução contínua mas antes uma dinâmica construída em avanços e recuos em políticas e práticas. É uma dinâmica que se vai reinventando em função da consciência coletiva dos atores que se vai gerando ao longo das muitas iniciativas de participação. Os casos analisados neste capítulo demonstram que, nessa dinâmica, a vontade das lideranças políticas tem maior poder tanto de fazer avançar quanto de recuar as formas institucionalizadas de participação, a par doutros planos e projetos com amplos desenvolvimentos, mesmo que resultantes de processos participados. É o caso do atual presidente de câmara que centraliza muito em si o desenvolvimento das políticas públicas e exerce uma liderança apertada, como expressa a entrevistada acima citada. Protagonizou um episódio que revela essa centralização logo no

início do mandato, quando tornou público um documento com as prioridades para o seu primeiro mandato no qual não fez qualquer referência à cultura. Muitos cidadãos e organizações mobilizaram-se de imediato e obrigaram o Presidente a recuar “(...), there was not a word about culture and the cultural community just got enraged and (...) suddenly he [the Mayor] get up and said “I would like to move an amendment, we will put in culture, I hope some of you will go home without doing the presentations” (Entrevista a cidadã/o de Otava, O9: P49).

Apesar do fechamento do debate público na governação urbana, a participação da CAWI na governação urbana tem tido um peso crescente na capacidade de colocar assuntos na agenda política e administrativa da Câmara Municipal, certamente também por as suas prioridades irem de encontro à prioridade do Presidente sobre as questões relacionadas com imigração: “I think CAWI is a force to push the city and to make to try and make the city rely its commitments on the adaptation to the reality” (Entrevista a cidadã/o de Otava, O9: P10). Trata-se de uma participação comunitária ativa, que à participação na vida pública local e em atividades comunitárias se junta uma participação vigilante e interventiva na tomada de decisão nas políticas públicas (Ferreira et al, 2015). **No entanto, a parceria com a Câmara Municipal não impede a CAWI de expor publicamente a sua oposição às opções políticas da câmara.** Configura assim uma emancipação face às diplomacias da parceria e que se autonomiza face ao poder, gerando perturbações com impacto no campo hegemónico do jogo de poder. Mesmo que, em certa medida, arrisque as compensações e oportunidades criadas na relação de parceria com a Câmara Municipal, a CAWI mantém-se leal ao seu espaço de liberdade e verdade. A CAWI tem o papel fundamental de agregar cidadãs que dão voz às necessidades e ambições experienciadas por si e pelas suas comunidades no ambiente seguro e emancipador que a organização propicia. **É este ambiente que simultaneamente acolhe e resguarda os desafios e ambições da esfera individual para em seguida permitir a sua exposição e politização como desafios e ambições da esfera comunitária, deixando claras as artificiais separações da esfera individual e da esfera pública.** A CAWI mantém um trabalho contínuo de amadurecer e renovar sempre que necessário as suas lentes de inclusão e equidade em face de novas circunstâncias ou novas consciências sobre grupos invisibilizados na governação urbana, mantendo uma comunicação ativa com membros desses grupos.

Mas talvez o Centro de Artes Shenkman seja o exemplo mais paradigmático do poder que a determinação das organizações de cidadãos podem ter em Orleães e em Otava. Desde a abertura do CAS que a população beneficia de uma ampla e diversificada oferta artística, cultural e educativa, com programas dirigidos à população adulta, à população jovem e à população reformada. Há uma preocupação em ter programação bilingue, pelo que os interesses das comunidades anglo-saxónica e francófona parecem estar equitativamente incluídos. O envolvimento da comunidade, participando nos eventos e formação artística mas também demonstrando interesse em participar ativamente na gestão artística e cultural de Orleães, tem vindo a inspirar a governação participada do Centro em transformar o posicionamento do CAS como um espaço central da comunidade. Mesmo que as ambições artísticas e culturais, de cidadania ativa e de governação participada para a Zona Este de Otava não se esgotem no percurso de criação do CAS e na sua atual gestão, este oferece certamente um quadro de referencia que marca o potencial da ação coletiva organizada.

Capítulo 6 **Participação na governação através de projetos de sustentabilidade: o caso de Cascais**¹⁷⁰

A participação no espaço público em Cascais é marcada por uma atividade associativa muito forte e com muita tradição, mas também por várias iniciativas da Câmara Municipal de Cascais que no decurso da segunda década do novo milénio vêm envolvendo um vasto número de cidadãos.

Do lado de iniciativas de cidadãos, as entrevistas reportam uma intensa atividade associativa organizada em torno de interesses coletivos de aglomerações habitacionais à escala de bairro. A organização da atividade coletiva pode tomar a forma de comissões de moradores ou de associações culturais, recreativas e desportivas. Existe uma diversidade de campos e intensidade de atuação destas organizações, mas os entrevistados percebem a sua atividade, de um modo global, como muito relevante para a animação e gestão das atividades culturais e desportivas, mas também de gestão do parque habitacional e do espaço público.

Do lado das iniciativas de participação da Câmara Municipal, há na última década um grande investimento no envolvimento dos cidadãos na governação urbana. O plano estratégico do Município, “Elevar Cascais”, elege a cidadania como um dos seus cinco eixos.¹⁷¹ A Agenda 21 Local iniciou-se com sessões de participação pública em 2007. O seu sucesso levou à criação de um grupo de trabalho que dinamizou, desde então, vários projetos com participação pública. O Orçamento Participativo de Cascais (OPC), cuja implementação começou a ser discutida em 2008 e concretizada em 2011, é inicialmente conduzido pelo mesmo grupo de trabalho da Agenda 21. Como já havia discutido na apresentação de resultados preliminares sobre este caso de estudo (Ferreira & Ferreira), este grupo toma então a liderança da participação na governação municipal, materializando uma estratégia de promoção da articulação tanto com outras iniciativas de participação, quanto com outros serviços da Autarquia. Na sequência, o organograma do Município passou a incluir desde 2021 a Divisão de Cidadania e Participação, institucionalizando a estratégia municipal de diálogo contínuo com os cidadãos.

¹⁷⁰ Parcelas do presente capítulo foram publicadas em: Ferreira, Isabel; Ferreira, Claudino (2015), *Os desafios da governação urbana: a participação dos cidadãos na gestão dos territórios*, in Hermes Costa (Universidade de Coimbra, Portugal) e Gisela Maria Bester (Universidade Federal de, Brazil) e Gloriete Marques Alves Hilário (Universidade de Coimbra, Portugal) (org.), *Ensaios de direito e de sociologia a partir do Brasil e de Portugal: movimentos, direitos e instituições*. Curitiba: Brasil: Instituto Memória, 282-311.

¹⁷¹ In <https://www.cascais.pt/eixo/elevar-cidadania>, consultado em 12 de dezembro de 2020.

A análise comparativa das entrevistas e a observação direta de vários eventos estão na base do estudo da participação na governação em Cascais. Foi também realizada a exploração da documentação de referência (incluindo planos e outros documentos públicos, relatórios internos e diplomas legais), assim como da informação disponível online nos sítios virtuais das instituições. A descrição das práticas de participação na gestão municipal e nas políticas para a participação e para a sustentabilidade ambiental, por iniciativa municipal, é feita com recurso à análise dos projetos Agenda 21 e Hortas Urbanas. A análise da vitalidade de iniciativas cidadãs é feita com recurso à descrição dos processos de criação e desenvolvimento da Associação Juvenil do Bairro das Faceiras – Kutuca, uma organização que tem origem na vontade de um grupo de jovens de atuar no apoio ao cuidado e orientação de crianças e jovens do seu bairro no período pós-escolar; e do Parque das Gerações, um parque de prática de skate que resultou da iniciativa de um conjunto de cidadãos praticantes do desporto. A pesquisa mais aprofundada sobre os processos que sustentam o desenvolvimento de projetos participativos por iniciativa da Câmara Municipal levou à seleção do projeto OPC. Tratando-se de um projeto de orçamento participativo de referência nacional e internacional, a análise centra-se na identificação das condições e forças técnicas e políticas que o impulsionaram, assim como nas dinâmicas de participação que promove em cada uma das fases do ciclo de implementação anual do OPC.

A par das restantes cidades incluídas nesta pesquisa, a escolha destes projetos ambiciona contribuir para a composição de um quadro de análise que ofereça uma explanação das principais modalidades e especificidades de interação entre políticos eleitos, técnicos municipais, sociedade civil e cidadãos individualmente. Percorrendo individualmente cada uma destas iniciativas, chega-se à secção final do capítulo com uma abordagem mais ampla à discussão e problematização destes projetos a partir de aspetos que marcam a participação dos cidadãos na vida pública e na gestão urbana.

6.1 Iniciativas de participação na gestão urbana

A Câmara Municipal de Cascais foi desenvolvendo e experimentando diferentes formas de participação dos cidadãos na governação municipal nas últimas décadas, particularmente a partir do trabalho de três áreas de atuação municipal: 1) apoio às iniciativas coletivas através de associações e coletividades, 2) programas de realojamento e reconversão de áreas urbanas de génese ilegal e 3) projetos ambientais na reflexão e desenho de projetos e estratégias urbanas (Dias e Sousa, 2017).

Na habitação social, a Câmara Municipal desenvolveu um trabalho aprofundado com as populações residentes em blocos de habitação social no âmbito do processo de reconversão e realojamento das Áreas Urbanas de Génese Ilegal. Desse trabalho resultou, por um lado, um contacto muito próximo entre os serviços de ação social e os moradores e, por outro lado, uma cultura de trabalho e interação direta com os beneficiários das políticas públicas. **Mesmo que a este trabalho e proximidade estejam também associados relações de dependência dos mecanismos e apoios de ação social, ofereceu a vários técnicos da Câmara Municipal não só um contacto muito próximo com as condições de vida dos moradores, mas também uma visão sobre a cidade real, como vivida em anseios e ambições pelos cidadãos. Estas perceções vão ser fundamentais para, por exemplo moldar a abertura à participação nos projetos do OPC nas fases de desenho e implementação** (analiso esta abertura no caso da Kutuca, ver secção 6.2).

No apoio ao associativismo, a Divisão faz um importante trabalho de apoio às iniciativas de ação coletiva, designadamente comissões de moradores, coletividades e associações culturais, desportivas e recreativas. Este apoio passa por formação e capacitação para constituição e gestão de uma associação enquanto estrutura formal que viabiliza os apoios financeiros municipais às iniciativas de ação coletiva. Para além da importância dos apoios financeiros por si mesmos, a Divisão faz um trabalho de os tornar acessíveis, conduzindo e orientando sobre a sua disponibilidade e apoiando o preenchimento de critérios de elegibilidade.

Os projetos ambientais são desenvolvidos pelo Departamento de Ambiente em conjunto com uma empresa municipal criada para o efeito,¹⁷² a Cascais Ambiente. As duas organizações

¹⁷² A Cascais Ambiente foi criada em 2005 com o objetivo de coordenar e gerir os serviços de limpeza urbana e recolha de resíduos e os espaços públicos verdes urbanos, de jogo e recreio do concelho. Mais tarde absorveu as agências municipais Cascais Atlântico e Cascais Natura, dedicadas à gestão dos recursos naturais e da orla costeira, em articulação com organizações estatais responsáveis pelo Parque Natural Sintra Cascais e pela

dedicam-se à gestão de vastos territórios de natureza muito diferente, designadamente extensos espaços verdes urbanos,¹⁷³ espaços de recreio e lazer, incluindo hortas urbanas. O concelho é composto por vastas áreas naturais classificadas como de proteção e gestão nacional, como uma orla costeira composta por 17 praias e as áreas de serra que integram o Parque Natural Sintra-Cascais. As duas organizações municipais participam na gestão destes espaços através de projetos de educação ambiental e da sua promoção como recursos turísticos.

A criação em 2006 do Gabinete da Agenda Cascais 21 deu corpo a uma nova frente de atuação municipal na área ambiental dedicada ao planeamento ambiental e incorporando a participação nas estratégias de comunicação, sensibilização e operacionalização através de vários projetos, destacando-se os seguintes: 1) o programa Tutores do Bairro que reúne um grupo de residentes voluntários que têm como missão diária “ter conhecimento do que é que se passa ali do ponto de vista da gestão de resíduos, dos espaços verdes e da higiene pública que é área de atuação da Cascais Ambiente” (C4, P112) e posteriormente comunicar com a empresa municipal que trata da resolução dos problemas identificados;¹⁷⁴ 2) a iniciativa Clean up the Atlantic, dedica-se desde 2008 a ações de limpeza, comunicação e sensibilização para limpeza das praias e frentes de mar do concelho, tendo reunido até 2019 cerca de 1600 voluntários e recolhido 9,5 toneladas de resíduos (Cascais Ambiente, 2020); 3) o programa de ações de sensibilização e conservação da natureza envolveu entre 2008 e 2018, cerca de 25.500 voluntários que participaram em mais de 500 ações, resultando na plantação de cerca de 49 mil plantas e intervenções em cerca de 15 hectares;¹⁷⁵ 4) o programa Terra de Cascais que se dedica à gestão do maior conjunto municipal de hortas urbanas em Portugal.

Destes projetos, seleciono dois diretamente ligados à temática ambiental, o Gabinete da Agenda Cascais 21 e o projeto das Hortas Urbanas que, pela sua amplitude em termos de

frente de costa marítima. In <https://ambiente.cascais.pt/pt/page/cascais-ambiente-gestao-do-ambiente-terrestre-maritimo-0>, consultado em 20 de dezembro.

¹⁷³ Cerca de 3097 parcelas de espaços verdes numa extensão de 112,8 hectares. In <https://ambiente.cascais.pt/pt/projetos/espacos-verdes-urbanos-resilientes-as-alteracoes-climaticas>, consultado em 19 de dezembro.

¹⁷⁴ Tendo-se iniciado em 2009, o programa Tutores do Bairro contava em 2019 com 224 tutores que cobriam cerca de 95% do território municipal, tendo efetuado cerca de 16 mil pedidos de intervenção com uma taxa de resolução superior a 90%. O sucesso da iniciativa conduziu ao seu alargamento a 17 Tutores de horta e 2 Tutores de Praia. Dados consultados no website da Cascais Ambiente. In <https://ambiente.cascais.pt/pt/projetos/tutor-do-bairro> e <https://www.youtube.com/watch?v=eaolm3LUNPw>, consultado em 19 de dezembro.

¹⁷⁵ Projeto Oxigénio, in <https://ambiente.cascais.pt/pt/projetos/oxigenio>, consultado em 19 de dezembro de 2020.

geração de novos projetos participativos e número de cidadãos envolvidos, ajudam a explicar as normas, valores e práticas que estão na base da expansão da utilização de processos participativos na governação municipal. Desenvolvo nas secções seguintes uma análise mais detalhada sobre estes dois projetos.

Gabinete da Agenda Cascais 21

“Para a implementação do programa e da estratégia, o Gabinete tem um corpo técnico permanente e uma coordenação diretamente associada ao vice-presidente da Autarquia. Apesar desta ligação, o Gabinete é independente e transversal, trabalhando com outras unidades orgânicas de modo a desenvolver estratégias e ações integradas.”

Cabral, 2012

A constituição do Gabinete da Agenda Cascais 21 em 2006 revela que o Executivo da Câmara Municipal de Cascais em funções naquele mandato tinha vontade de desenvolver uma política de sustentabilidade ambiental baseada em diálogo com os cidadãos. A citação transcrita acima, extraída de um artigo escrito por uma das pessoas que integra o Gabinete, revela a intenção política e técnica de criação de uma estrutura de trabalho que supere os constrangimentos decorrentes do funcionamento de uma organização municipal. Esta intenção é sugerida nos seguintes aspetos: 1) constituição de uma equipa de trabalho multidisciplinar constituída por seis técnicos com formação para atuar nas áreas de desenvolvimento sustentável, ambiente e ordenamento do território (Cabral, 2012); 2) constituição do Gabinete da Agenda Cascais 21 fora da estrutura e hierarquia orgânica da Câmara Municipal através de uma dependência direta do Vice-Presidente; 3) alocação de orçamento próprio para o Gabinete para o desenvolvimento de vários projetos.

“Eu lembro-me que, por exemplo, a título de exemplo, lembro-me de uma vez estar a propor um trabalho que podia ser inovador e ainda é, em Portugal, sobre as alterações climáticas, acho que era a Carta Climatopos¹⁷⁶ pá, e marquei uma reunião com o presidente, na altura acho que ainda era vice-presidente e com dois professores do IGOT e eu Eh, pá, e basicamente a reunião foi: “eh, pá, isto é interessante, isto vai-nos trazer mais turistas, temos dinheiro?”, “Sim!”, “ Conseguem levar isto ao sucesso?”, “Sim!”, “Então, vamos embora!”

Entrevista/o a técnico da Câmara Municipal de Cascais, C4, P276

¹⁷⁶ “A Carta de Climatopos incluída no PDM inaugura a aproximação estratégica ao planeamento e ordenamento do território para as alterações climáticas.” In <https://jovem.cascais.pt/pt-pt/node/1079>, consultado em 19 de dezembro de 2020.

As circunstâncias que marcam o despoletar da iniciativa de implementar a Agenda 21 em Cascais podem sintetizar-se em três dimensões: 1) o *momentum* internacional gerado em torno do lema “pensar global, agir local” que atribuía ao poder local a responsabilidade de desenvolver e implementar políticas para a sustentabilidade; 2) a vontade de um grupo de técnicos¹⁷⁷ que trabalhavam na área temática do ambiente e que procuram atrelar o seu trabalho a uma componente mais estratégica, para além da gestão de resíduos e saneamento, através do mediatismo que a Agenda 21 trouxe para as questões ambientais; 3) a vontade política que emergiu dos benefícios que a projeção do concelho como ambientalmente diverso (mar e serra) traria para o turismo, tornando o investimento nas políticas de sustentabilidade interessantes como meio de desenvolver a economia turística, como ilustra a citação acima transcrita.

Nestas dimensões assentam a justificação política para um investimento municipal na construção de políticas para as áreas da sustentabilidade ambiental e da participação, criando as condições para emergir os fatores que estão na base do trabalho avançado da Câmara Municipal nessas áreas, designadamente: 1) formação avançada dos quadros técnicos do Gabinete e de um conjunto de técnicos oriundos de serviços diferentes da Câmara Municipal com grande enfoque na Agenda 21 e, através desta, da sustentabilidade ambiental e da participação; 2) relação e diálogo contínuo com universidades a quem são adjudicadas a elaboração de documentos especializados e alinhados com o mais recente estado da arte, como é o caso da consultoria para Agenda 21 e da consultoria para a elaboração da Estratégia de sustentabilidade de Cascais; 3) consultoria com organizações especializadas em processos participativos.

“Eu acho que é o trabalho que temos feito que é completar às áreas de atuação tradicionais das autarquias. A autarquia normalmente trabalha ambiente e gestão das águas, gestão do litoral naquela forma tradicional, a gestão dos espaços verdes, diálogo com o Parque Natural Sintra-Cascais, pronto, e eu acho que nós vamos um pouco além disso, não é, porque trabalhamos as alterações climáticas, quando trabalhamos a qualificação do Parque Natural nós próprios porque o ICNF não consegue dar resposta.”

Entrevista a técnica/o da CMC, C4: P340

A equipa que deu corpo ao Gabinete da Agenda Cascais 21 desenvolveu, nos anos seguintes à sua constituição, vários planos e projetos que combinam preocupações e objetivos

¹⁷⁷ A “vontade” técnica não é apenas espontânea, é na verdade um reflexo dum grande investimento tanto na sua formação, quanto na disponibilidade e abertura política para investir na elaboração de projetos inovadores no contexto da governação municipal e ainda em atividades de *team building*.

ambientais e de sustentabilidade. O seu trabalho, tal como expressa o entrevistado na citação acima transcrita, ia além do trabalho tradicional das autarquias naquele período. Apoiado pelo trabalho conjunto com universidades e consultores, desenvolve-se em torno de três áreas de intervenção (CMC, 2012): 1) sensibilização e formação de técnicos de diferentes departamentos da Câmara Municipal de Cascais, nomeadamente através da organização de uma pós-graduação em 2011 em que participaram técnicos de vários departamentos (CMC, 2012: 2) conceção, desenvolvimento e implementação de processos de participação com o objetivo específico de “tornar a participação dos cidadãos mais recorrente, estruturada e construtiva” (*Ibidem*: 10): 3) elaboração de estudos sobre o estado da sustentabilidade no concelho, desenvolvimento de projetos de sensibilização e educação para a sustentabilidade e conceção de modelos de monitorização¹⁷⁸.

A concetualização da sustentabilidade ambiental neste período está muito centrada na relação entre a qualidade ambiental dos sistemas naturais e a necessidade de criar consciência sobre o seu valor para o desenvolvimento económico do concelho, como expressa a citação acima transcrita. É desta base concetual que a participação se torna uma estratégia de desenvolvimento atraente e mobilizadora para abrir uma nova frente de trabalho e um novo modelo de governação. À influência da Nova Gestão Pública em curso neste período, presente nas reformulações da organização da atuação da Administração Pública, juntou-se a influência da gestão empresarial, fazendo sentir-se particularmente em quatro abordagens. A primeira relaciona-se com a decisão de sediar o Gabinete na empresa municipal Cascais Ambiente, e não na estrutura orgânica da Câmara Municipal, com o objetivo de dar maior liberdade e flexibilidade de atuação, contornando a inércia e resistências burocráticas e imprimindo um estilo de atuação mais próximo da gestão empresarial.

A segunda abordagem diz respeito à concetualização da sustentabilidade que, tal como descrita na Estratégia de Sustentabilidade de Cascais (CMC, 2012), é feita a partir de uma lógica de gestão de sistemas, usando metodologias oriundas da gestão empresarial: “a Estratégia assenta no conceito de Sistema de Sustentabilidade Local, definindo um ciclo contínuo de avaliação, planeamento e implementação, em melhoria contínua, incorporando desta forma os princípios dos sistemas de gestão” (CMC, 2012: pág. 140). A terceira

¹⁷⁸ Alguns exemplos: Estratégia de Sustentabilidade de Cascais em 2012; Plano Estratégico de Cascais face às Alterações Climáticas em 2010; Plano de Ação para a Adaptação às Alterações Climáticas em 2030.

abordagem, na mesma linha, influencia a estratégia de comunicação seguindo o modelo de gestão de relações de clientes.

A quarta abordagem reflete a valorização de colaborações entre os diferentes departamentos da Câmara Municipal, com a sociedade civil, universidades e setor privado, mas também de envolvimento dos cidadãos cuja satisfação é um importante indicador da eficiência da gestão pública (Peters & Pierre, 2018). A sustentabilidade, através do quadro referencial da Agenda 21, alavancou a participação enquanto objeto de política pública. Rapidamente a participação se torna a dimensão central da Agenda 21. Sendo a dimensão mais difícil de implementar pelas barreiras de funcionamento hierarquizado da Câmara Municipal e de cultura de participação pública pouco desenvolvida ao nível da participação na gestão municipal, é também aquela que dá retorno mais imediato em termos de reconhecimento e notoriedade do trabalho dos atores municipais.

Hortas comunitárias

“O projeto das hortas comunitárias surge da participação pública, tem uma génese muito engraçada porque a primeira horta nasceu no Bosque dos Gaios. O Bosque dos Gaios era um terreno municipal, era um bosque que estava completamente degradado e a população local fez muita pressão para a Câmara reabilitar o espaço. Na altura o vice-presidente da Câmara que era responsável pela área do ambiente, hoje em dia Presidente que é o Dr Carlos Carreiras, acedeu a fazer a reabilitação do espaço, definiu uma verba máxima e envolveu a população local na definição do que queria através de sessões de participação, das valências que queria para aquele espaço e depois mais tarde também na manutenção do espaço.

Entrevista a técnica/o da empresa municipal Cascais Ambiente, C9: MN16

As hortas urbanas de Cascais são uma iniciativa municipal desencadeada no âmbito de um processo de participação. Como reporta a citação acima transcrita, a criação das hortas surge como proposta de cidadãos residentes na vizinhança de uma área pública degradada, no âmbito de um processo de participação que tinha como objetivo discutir a sua reabilitação. A reivindicação de reabilitação surge no decurso dos primeiros processos de participação pública desenvolvidos pelo Gabinete da Agenda 21, no âmbito das sessões públicas dedicadas ao Diagnóstico e Plano de Ação da Agenda 21. Surgindo por oposição a uma proposta da CMC de implementação de um jardim, a proposta de hortas urbanas encontrou apoio técnico na equipa da Agenda 21, na qual existia trabalho de pesquisa e formação na área de agricultura urbana espontânea em Cascais. A equipa da Agenda 21 apoia a proposta dos

cidadãos de criação de uma horta urbana e decide ampliá-la para um projeto dedicado à agricultura urbana.

As hortas comunitárias de Cascais estão integradas num programa mais amplo de promoção de agricultura urbana. Um vídeo¹⁷⁹ produzido pela CMC em finais de 2020 para divulgar o programa Terras de Cascais revela números muito interessantes para o mesmo ano, resultantes do investimento municipal na agricultura em modo de produção biológica: 1) 26 hortas comunitárias, servindo cerca de 500 famílias; 2) áreas municipais dedicadas à vitivinicultura, compondo 3 vinhas comunitárias alocadas a 209 viticultores, tendo em 2020 produzido mais de 1600kg de uva; 3) 1 quinta municipal e 1 horta¹⁸⁰ municipal dedicadas à produção e comercialização, tendo produzido 63 toneladas de hortícolas, vendido 1274 cabazes e doado 8 toneladas; 4) um pomar comunitário alocado a 6 municípios responsáveis, cada um, por 6 árvores;¹⁸¹ 5) hortas em escolas¹⁸² compostas por 1974 alunos.

As hortas são espaços contabilizados para efeito do cálculo da área de espaços verdes no concelho,¹⁸³ embora as entrevistas reportem que a sua gestão, na prática, seja muito diferente dos restantes espaços verdes. Tratando-se de pequenas áreas que servem conjuntos habitacionais à escala de bairros, constituem para a Câmara Municipal um tipo de espaços verdes que requerem um investimento inicial muito reduzido. Na prática, trata-se de alocar a utilização de terrenos públicos pré-existentes para delimitar um conjunto de parcelas com cerca de 30m². Em alguns casos trata-se mesmo de regularizar a atividade agrícola prévia por iniciativa de cidadãos. O conjunto de parcelas é dotado de fornecimento de água e pequenas instalações que servem de abrigo aos materiais e ferramentas necessários para o trabalho nas hortas. Estas parcelas constituem então hortas individuais que são atribuídas a cidadãos, por ordem de inscrição em lista de espera, por um ano, podendo ser renovado anualmente em ciclos de 1 ano. Os horticultores recebem ainda da Câmara Municipal uma

¹⁷⁹ “Terras de Cascais 2020”, vídeo produzido pela CMC. Consultado em 9 de janeiro de 2021 em <https://www.youtube.com/watch?v=7iD8pchsIEA&feature=youtu.be>.

¹⁸⁰ A Horta do Brejo está inserida num projeto municipal em parceria com o Estabelecimento Prisional de Tires com o objetivo de produção agrícola para apoio ao banco alimentar local e formação e capacitação individual das utentes do estabelecimento. In <https://ambiente.cascais.pt/pt/terrasdecascais/horta-do-brejo>, consultado em 9 de janeiro de 2021.

¹⁸¹ In <https://www.agroportal.pt/nova-horta-comunitaria-de-cascais-cria-mais-14-horticultores/>, consultado em 9 de janeiro de 2021.

¹⁸² In <https://ambiente.cascais.pt/pt/projetos/espacos-verdes-urbanos-resilientes-as-alteracoes-climaticas>, consultado em 19 de dezembro.

¹⁸³ In <https://ambiente.cascais.pt/pt/projetos/espacos-verdes-urbanos-resilientes-as-alteracoes-climaticas>, consultado em 19 de dezembro.

formação inicial em agricultura em modo de produção biológica e apoio técnico sempre que solicitado.

“As hortas são instaladas em terrenos municipais. A escolha dos terrenos é feita se calhar não da forma mais estruturada que devia ser, mas tem muito a ver com a disponibilidade dos terrenos na altura, com as obras que se estão a fazer e é muito isto, quer dizer, eu não tenho um plano definido de dizer “eu tenho 8 hortas em determinada localização, tem de ser aqui porque tenho aqui mais pessoas à espera”, não tem sido assim, embora deveria ser assim, mas não tem sido assim.”

Entrevista a técnica/o da empresa municipal Cascais Ambiente, C9: Mn13

A lista de espera de 1700 interessados indica que a procura pelos cidadãos destes espaços ultrapassa largamente as unidades de hortas disponíveis. O aumento do número hortas comunitárias, a par da manutenção do mesmo regulamento aprovado no início do projeto, indica que o projeto tem tido aprovação política. Acresce ainda que o projeto, inicialmente gerido por um técnico pertencente a uma ONG local mediante um protocolo com o Município, foi integrado de forma mais consistente na estrutura orgânica dos serviços municipais através da contratação do referido técnico para os quadros municipais. No entanto, o investimento municipal alocado, sendo reduzido, indica que o projeto não ocupa um lugar de destaque na agenda política. Acresce ainda que a localização das novas hortas não só não segue as áreas onde há maiores solicitações como não assenta num conjunto de critérios estabilizado, tal como refere o entrevistado na citação acima transcrita, revelando que o Executivo preserva uma grande margem de discricionariedade.

Comparativamente com outros espaços verdes, como áreas de jardim, também apresentam custos de manutenção bastante inferiores, dispensando a intervenção dos serviços de manutenção municipais. Após o investimento inicial, os custos com as hortas comunitárias são muito reduzidos, tendo apenas um técnico alocado para a gestão de todo o processo (alocação das hortas, formação, apoio técnico, supervisão do funcionamento). A CMC beneficia então da coprodução do valor público inerente à dinâmica de produção hortícola nestes espaços: 1) produção de hortícolas de elevada qualidade produzidos em modo de produção biológica; 2) os horticultores mantêm as parcelas cuidadas no decurso próprio dos ciclos de cultivo, contribuindo para a manutenção dos espaços públicos e aliviando (e partilhando) os encargos públicos com a sua gestão; 3) cogestão dos espaços das hortas,

sendo que das 22 hortas comunitárias, 17 são cogeridas por tutores de hortas;¹⁸⁴ 4) são áreas que propiciam interações sociais e oportunidades de lazer, recreio e convívio entre residentes do mesmo bairro, assim como de economia social através da produção de alimentos para consumo próprio ou, complementarmente, para obtenção de rendimentos resultantes da venda dos produtos; 5) a manutenção verde destas áreas em modo de produção biológica dá um contributo importante, material e simbólico, para o combate às alterações climáticas através da retenção de carbono, manutenção da qualidade dos solos e manutenção de áreas permeáveis; 5) contributo para economia solidária através da doação de produtos hortícolas (em 2019 foram doados 1500 quilogramas de couves a instituições).¹⁸⁵

As entrevistas apontam para os seguintes fatores como os mais relevantes no sucesso deste projeto, enquanto modelo de gestão participada do espaço público: 1) a disponibilidade para ouvir a vontade dos cidadãos na fase embrionária do projeto levou a Câmara a ponderar a realização da primeira horta comunitária como resposta à solicitação deste tipo de espaços para servir a comunidade de um bairro residencial; 2) os conhecimentos técnicos sobre o movimento internacional de agricultura urbana que apontavam para os benefícios da relação entre este tipo de iniciativas com objetivos de sustentabilidade ambiental urbana; 3) a mobilização destes técnicos para influenciar a agenda política e a disponibilidade da agenda política para os temas da Agenda 21; 4) os benefícios para os serviços municipais responsáveis pela gestão de espaços verdes, uma área muito dispendiosa da manutenção dos espaços públicos e que encontra nas hortas um formato de cogestão e coprodução que reduz os custos de manutenção; 5) talvez o mais relevante, a motivação e entusiasmo de cada vez maior número de cidadãos para praticar agricultura urbana; 6) as oportunidades abertas pelo Orçamento Participativo através do qual várias propostas de hortas urbanas foram apresentadas e votadas com sucesso; 7) o perfil diversificadamente espontâneo¹⁸⁶ dos horticultores sugere ainda oportunidades de interação e convivência

¹⁸⁴ Os tutores de hortas surgem em 2019 como uma ampliação dos tutores de bairro. Dados consultados no website da Cascais Ambiente. In <https://ambiente.cascais.pt/pt/projetos/tutor-do-bairro> e <https://www.youtube.com/watch?v=eao1m3LUNPw>, consultado em 19 de dezembro.

¹⁸⁵ In <https://www.youtube.com/watch?v=7iD8pchsIEA&feature=youtu.be>, consultado em 9 de janeiro de 2021.

¹⁸⁶ O regulamento das hortas comunitárias não estabelece critérios sociais para a alocação das parcelas, in https://www.cascais.pt/sites/default/files/anexos/gerais/ag21_regulamento_hortas_comunitarias.pdf, consultado em 12 de janeiro de 2021.

social entre cidadãos com diferentes especificidades em termos de idade e estatuto socioeconómico.

1.2 Vitalidade dos projetos de iniciativa cidadã

Os entrevistados reportam uma intensa atividade cívica em Cascais através da participação em atividade associativa em várias áreas de atuação, com particular destaque para as áreas do desporto, da cultura e do ambiente e em torno de interesses coletivos de aglomerações habitacionais à escala de bairro. **A organização da intensa atividade coletiva traduz-se na existência de centenas de comissões de moradores, associações culturais, recreativas e desportivas.** Embora a intensidade da sua atividade seja variável, desde comissões e associações que se deparam com dificuldades de continuidade por faltas de membros ativos até associações que são responsáveis por organizar atividades e eventos públicos que mobilizam dezenas ou centenas de cidadãos, como participantes pontuais ou como voluntários assíduos.

Pelas interações intensas que realizam com os técnicos e políticos municipais, opto por descrever em maior detalhe dois movimentos de cidadãos que começando por ser uma iniciativa individual ou de um grupo de jovens, evoluem para associações muito dinâmicas nas respetivas áreas de atuação. A associação Kutuca atua no Bairro das Faceiras, situado na freguesia de S. Domingos de Rana, na Costa da Sombra de Cascais (assim denominada para aludir à zona do concelho onde predominam aglomerados habitacionais com estatuto socioeconómico mais reduzido). Nasce com a motivação de criar espaços de inclusão social e a luta ativa contra velhos constrangimentos sociais que, sob a retórica da crise mundial ou do défice orçamental, se vêm agravados pelo recuo nas políticas sociais e pelas políticas de austeridade. A Associação Parque das Gerações surge para dinamizar a atividade desportiva de skate e outros desportos radicais. Tem a sua origem numa iniciativa de um cidadão residente na Quinta da Carreira, um bairro localizado na freguesia de S. João do Estoril situada na Costa do Sol (assim denominada para aludir às glamorosas zonas turísticas da vila de Cascais e do Estoril). Analiso nas secções seguintes as motivações que subjazem às duas iniciativas, os principais elementos que marcam o seu percurso e as dinâmicas mais marcantes das interações que se estabelecem entre cidadãos e entre estes e os atores municipais.

Associação Juvenil do Bairro das Faceiras – KUTUCA¹⁸⁷

Situada no Bairro das Faceiras, no município de Cascais, a Associação Juvenil do Bairro das Faceiras – Kutuca é uma associação privada sem fins lucrativos. Trata-se de um projeto comunitário com motivações iniciadas ligadas às necessidades das crianças e ao abandono escolar. Atualmente a sua atividade alarga-se a toda a comunidade do Bairro, designadamente nas seguintes áreas de intervenção: a) atividades com as crianças e jovens; b) atividades de alfabetização para adultos; c) acolhimento do grupo de batucadeiras do Bairro das Marianas; d) dinamização de sessões de participação e assembleias de moradores; e e) promoção de atividades culturais para a comunidade local. O Bairro das Faceiras foi construído para acolher a população retornada de África na década de 70, a que se juntaram os imigrantes laborais de Cabo Verde e pessoas oriundas de comunidades mestiças e angolanas. **A diversidade cultural que esteve na génese do Bairro foi sempre acompanhada de um conjunto de carências a nível económico e social. A sua localização, numa das freguesias mais pobres do concelho de Cascais, reflete uma persistente ausência e insuficiência de recursos** (Ferreira et al, 2015).

Um grupo de cinco jovens do Bairro organizou-se para acolher diariamente crianças e jovens do Bairro em horário pós-escolar, na sequência da interrupção das atividades pós-escolares. Esta interrupção, juntamente com outras injustiças sociais sofridas sentidas pela comunidade, como a pobreza, a estigmatização social e a discriminação étnico-racial, motivaram a desenvolver um projeto na comunidade. A Associação de Moradores disponibilizou as suas instalações, cedidas pela Junta de Freguesia, compostas por um pequeno pré-fabricado com um pequeno pátio exterior. O grupo deparou-se com várias dificuldades, designadamente: a) desafios de organização interna e de compromisso de um grupo de voluntários para assegurar a abertura diária do espaço; b) ausência de reconhecimento pelos poderes públicos; c) obstáculos colocados pelas instituições públicas a uma participação tão informal (incluindo pela Junta de Freguesia, responsável pela delegação das atividades pós-escolares e dinamização de ATL na Associação Manancial das Águas Vivas, entretanto interrompida).

¹⁸⁷ A argumentação que se desenvolve nesta e nas páginas seguintes desta secção foi desenvolvida em diálogo com outras investigadoras no âmbito da tese de doutoramento e publicada em: Ferreira, I.; Silva, B. C. da; Nunes, N. (2015) A reinvenção do social através da inovação em tempos de crise – reflexões sobre casos em Portugal e Canadá. In Neto, H.V. & Coelho, S.L. (org.), *Movimentos sociais e participação cívica*. Porto: Civeri Publishing. Apresenta-se aqui parágrafos adaptados dessa publicação.

As entrevistas reportam ressentimentos acumulados em relação aos poderes públicos, fruto da comunidade se sentir repetidamente preterida em relação a outros bairros sociais que foram objeto de programas de realojamento ou do programa Escolhas, como reporta uma das entrevistadas: (...) Nunca houve um projeto Escolhas aqui, nunca houve hum, para além daquele um ano da tal associação religiosa, quer dizer, nunca houve aqui um trabalho por parte de nenhuma entidade, no sentido da promoção da inclusão (...) (Entrevista a cidadã/o de Cascais, C2: P102). Estes ressentimentos explicam em certa medida que as **ferramentas burocráticas do poder público não tenham sido a escolha da comunidade para responder às necessidades básicas das suas famílias e crianças.** Estes ressentimentos foram agravados no momento em que a Junta de Freguesia, sem qualquer explicação, desmontou o parque infantil e único equipamento público existente. Este acontecimento deu aos jovens a motivação para se mobilizarem a contactar a Câmara Municipal de Cascais (Ferreira et al, 2015).

(...) assim que nos formalizamos em associação deram-nos apoio anual, não é muito, mas é, mil e poucos euros, para quem não tinha nada é porreiro não é, já nos apoiaram também por exemplo em festas pontuais, nós fazemos uma festa anual, pelo menos uma no verão, para todo o Bairro, e até pra, pronto para a as pessoas virem e eles no ano passado deram-nos dinheiro exclusivamente para isso, fora do orçamento da associação juvenil, pronto (...).

Entrevista a cidadã/o de Cascais, C2: P119

Através das redes sociais, o processo toma uma nova direção. A partir do primeiro contacto através do Facebook, com o Presidente da Câmara, o processo adquire formalidade e presença no espaço público, como expresso no excerto de entrevista acima transcrita. O Presidente respondeu prontamente e encaminhou o grupo de jovens para os serviços técnicos. Os serviços técnicos apoiam então o grupo de jovens em várias frentes que irão ampliar o seu âmbito de atuação, como reporta o excerto de entrevista acima transcrito, designadamente: 1) através do processo de formalização da atividade do grupo de jovens mediante a constituição de uma associação sem fins lucrativos; 2) na regularização da ocupação das instalações da Junta de Freguesia e na sua elegibilidade para alguns apoios financeiros ao desenvolvimento das atividades com as crianças e com a comunidade; 3) na orientação sob a forma como fazer entrar na Câmara Municipal as preocupações manifestadas pelos jovens em relação à comunidade residente de forma a desencadear outras modalidades de investimento no Bairro (*Ibidem*).

(...) Houve uma altura que nós começámos a organizar uma coisa aqui no Bairro, depois de ter falado com o Presidente, organizámos umas sessões de participação aqui no Bairro, que

era, a nossa ideia era esta, vamos falar com todos os moradores, tentar saber o que é que as pessoas querem para aqui, para o parque, o que é que elas acham que é preciso, depois juntamos tudo, fazemos um documento, é com esse documento que vamos regatear alguma coisa (...).

Entrevista a cidadã/o de Cascais, C2: P119

A partir do momento em que se vislumbram canais de comunicação e eventuais formas de apoio ao desenvolvimento do Bairro, o grupo de jovens toma a iniciativa de desenvolver processos participativos com os residentes do Bairro com o objetivo de compilar as necessidades e ambições tal como sentidas pelos cidadãos. Essa compilação, a que se refere o excerto de entrevista acima transcrito, foi então entregue à Câmara Municipal sob a forma de um conjunto de reivindicações. A Câmara reagiu com a elaboração de um projeto contemplando a recuperação do espaço público e renovação das instalações para o espaço comunitário. A apresentação do projeto foi feita pessoalmente pelo Presidente da Câmara. Foi u momento reportado pela comunidade como emocionante por se tratar da primeira vez que um Presidente de Câmara visitava e dialogava com a comunidade. Apesar da expectativa gerada com a apresentação do projeto, o Presidente avisou que não sabia quando seria possível efetivamente alocar verbas para a sua viabilização. A Kutuca procurou então essa viabilidade através do Orçamento Participativo, envolvendo-se numa campanha de mobilização para votação no seu projeto. O projeto venceu o segundo lugar do OPC de 2012 e a renovação do parque e do espaço público e as novas instalações do espaço comunitário foram inaugurados em Setembro de 2014.

A maior ambição da Kutuca é o empoderamento dos residentes do Bairro das Faceiras, face a outros bairros na freguesia e no concelho, e face aos poderes públicos, enfrentando e visibilizando estigmatismos raciais, discriminações territoriais e preconceitos sociais que historicamente marcam o quotidiano de quem vive no Bairro. **A participação na vida da comunidade é uma forma de resistência e oposição ao assistencialismo tradicional. No processo de se envolverem nos destinos da comunidade, os jovens passam de um estatuto de meros beneficiários e espectadores da realidade social, para um estatuto de cidadãos ativos e protagonistas da solução dos problemas sociais** (Ferreira, et al 2015).

As relações de solidariedade e ajuda mútua desenvolvidas pela Kutuca no âmbito da sua atuação são o modo de atuação central da organização na identificação de problemas e soluções e na condução do processo de dinamização sócio territorial. Os membros da direção da associação assumem o projeto como uma iniciativa coletiva, expressando-se

predominantemente no plural, e os cidadãos do Bairro são descritos como parceiros, incluindo as crianças e os jovens que usufruem do espaço da associação. **Esta parceria acontece através do diálogo coletivo nas tomadas de decisão sobre assuntos relacionados com a comunidade.** As assembleias de moradores representam ainda o posicionamento público e político da Kutuca, tomando a iniciativa e liderança de discutir as necessidades e ambições da comunidade. O processo de participação assenta **num conjunto de identidades, valores e crenças partilhadas, e fortalece os laços de confiança entre os membros e a presença coletiva nos espaços públicos** (Ferreira, 2015).

O Parque das Gerações: construção de uma rede de apoio para um parque de skate

O Parque das Gerações é um parque para prática de skate localizado numa área residencial com vista sobre o mar. A maior parte deste tipo de parques localiza-se geralmente fora das áreas residenciais ou em áreas com valor imobiliário reduzido por se tratar de um tipo de desporto e de espaço associado a praticas juvenis de delinquência e toxicodependência. O Parque começou por ser uma ideia de um cidadão residente na área circundante à sua localização e antigo praticante do desporto que foi liderando um longo processo de transformação da sua proposta em projeto e reunindo vários apoios. A vontade de participar na organização do espaço público do bairro onde reside levou-o a envolver-se na Associação de Moradores local,¹⁸⁸ na qual chegou a assumir a presidência e no âmbito da qual apresentou pela primeira vez a proposta de um parque para skates à CMC. É um projeto que nunca conseguiu angariar apoio político comprometido mas, apesar disso, a sua concretização num parque municipal é o resultado da oportunidade (política e tecnicamente gerada) de financiamento aberta pelo Orçamento Participativo de Cascais.

Sendo uma iniciativa que começou por ser individual para rapidamente se transformar num movimento coletivo, não deixa de ter uma forte liderança do autor inicial. Em todos os momentos chave, o autor destaca-se pela intensidade e entrega com que se envolve no processo. A participação do autor da ideia foi extensa em termos de domínios e fases do processo: 1) conceção da ideia, desenvolvida, afinada e alargada depois em várias interações e fases do processo, começando pelo arquiteto responsável pelo estudo prévio, com a equipa do OP até à equipa projetista do projeto de execução; 2) contributos específicos oriundos da sua prática de skate em termos do desenho geral do parque, desenho das estruturas e seleção dos materiais; 2) sensibilização e combate aos preconceitos sobre o desporto de skate,

¹⁸⁸ Associação de Moradores da Quinta da Carreira.

defendendo os interesses de crianças e jovens enquanto utilizadores mais comuns destes espaços, mas sem esquecer outras gerações tanto na qualidade de utilizadores diretos mas também como acompanhantes dos mais jovens; 3) mobilização de apoiantes e participantes ativos em todas as fases do processo, desde apresentação da ideia em assembleia do OP, votação, organização de inauguração e gestão do parque; 4) na fase de construção, acompanhamento e monitorização das obras, incluindo denúncia de exploração dos trabalhadores da obra que não estavam a ser pagos; 5) denúncia dos defeitos de construção junto da CMC para que esta acione a garantia de construção; 6) criação da Associação de Amigos do Parque das Gerações com o propósito de intervir ativamente na dinamização do Parque, tanto ao nível da realização de eventos desportivos, quanto ao nível de criar uma estrutura de apoio à gestão e manutenção do Parque.

O investimento na participação realizado pelo autor, individualmente, distribui-se em vários domínios: 1) em tempo, retirado, nas fases mais intensas do processo tanto de candidatura quanto de conceção do projeto e construção da obra, à sua vida pessoal e profissional; 2) em disponibilidade emocional para suportar e superar os reveses que foram surgindo no percurso; 3) na utilização dos seus recursos profissionais para criar materiais promocionais; 4) na utilização das suas redes pessoais e profissionais. **Este investimento é canalizado para diferentes mecanismos de participação através dos quais toma parte na conceção, planeamento e gestão do Parque.** O primeiro desses mecanismos é a reflexão sobre a organização do espaço público do Bairro onde reside no âmbito da presidência da associação de moradores, resultando na primeira apresentação pública da proposta de um parque para uma área pública sem qualquer utilização.¹⁸⁹ O segundo, já na fase de funcionamento, traduz-se na vigilância, planeamento e execução de várias tarefas de gestão e manutenção do Parque. O terceiro, também na fase de funcionamento, materializa-se na criação da Associação Amigos do Parque das Gerações.

Ao longo das várias fases de desenvolvimento do projeto do Parque e, já na fase de funcionamento, os seus dinamizadores fizeram uso das seguintes ferramentas e meios de comunicação: 1) o blog da Associação de Moradores apresenta cerca de 170 mensagens de apoio ao projeto, resultando do trabalho de mobilização para apoiar a realização do projeto pela CMC na sequência da sua apresentação ao Presidente em funções em 2008; 2) na etapa seguinte de apresentação da proposta no OP, o Facebook foi a ferramenta de comunicação

¹⁸⁹ Proposta apresentada no blog da Associação de Moradores da Quinta da Carreira. In <http://amqcarreira.blogspot.com/2008/11/parque-gerao-c.html>, consultado em 15 de janeiro de 2021.

mais intensamente utilizada,¹⁹⁰ tanto para promover apoio inicial, quanto para fazer campanha para votação no projeto, tanto ainda para, depois de estar em funcionamento, denunciar a falta de manutenção do espaço¹⁹¹ no perfil da CMC ou, mais recentemente, para informar e apelar ao cumprimento das regras de uso do espaço durante a pandemia; 3) a plataforma Fix Cascais¹⁹² serviu para comunicar e reportar necessidades de manutenção do espaço; 3) SMS para, através de redes de contacto pessoais, apelar ao voto; 4) vídeos produzidos pela CMC para divulgação do projeto a votação; 5) emails, utilizados a partir da fase de seleção final do projeto no processo do OP, para comunicar com a CMC; 6) telefonemas e SMS foram também intensamente utilizados desde a fase de seleção da proposta, passando por contactos intensos na fase de elaboração do projeto de execução tanto com a equipa projetista, quanto com a equipa do OP.

“(…) foi uma experiência muito intensa, claro que foi ótimo, isto assim basicamente, acho que muito pouca gente não acreditava que seria possível fazer um projeto destes naquele sítio e e... e com tudo o que aconteceu, quer dizer, teve quase um argumento de telenovela, teve tudo, teve quase sangue suor e lágrimas, desde o presidente da associação de moradores que dizia que se demitia se o parque fosse para a frente e chantagens com a câmara e ameaças e abaixo-assinados com as velhinhas do bairro e com o padre da igreja e com o diretor do centro de saúde, aquilo meteu tudo.”

Entrevista a cidadã/o de Cascais, C1: P35

O processo contou com vários apoios. Alguns são marcadamente decisivos, como é caso, na apresentação da proposta em fase de assembleia do OP, do apoio de dois profissionais de educação física que usaram os seus (quatro) votos para apoiar o projeto e assim conseguiram fazê-lo passar à fase final de votação. Na segunda fase de votação, os esforços de mobilização de apoiantes (apoiados em suportes multimédia gerados pelo aparato comunicacional disponibilizado pela CMC) tiveram muito mais retorno e foram também decisivos, para a fase de votação final das propostas. Contou também com muitas resistências, como reporta a citação acima transcrita. As resistências mais vincadas manifestaram-se, por um lado, por outros cidadãos que se organizaram num movimento de

¹⁹⁰ Segundo informação recolhida nas entrevistas, na fase de candidatura ao apoio, o perfil de Facebook do projeto contava com 500 seguidores, tendo aumentado para 9000 depois de inaugurado. Atualmente conta com cerca de 13500 seguidores. In https://www.facebook.com/PDGCascais/?ref=page_internal, consultado 14 de janeiro de 2021.

¹⁹¹ In <https://www.facebook.com/CMCascais/posts/10151830570017584/>, consultado em 14 de janeiro de 2020.

¹⁹² Aplicação para telemóvel e computador que permite aos cidadãos, residentes ou visitantes, reportar à CMC situações ou ocorrências relacionadas com a manutenção do espaço público. In <https://www.cascais.pt/fixcascais>, consultado em 14 de janeiro de 2021.

contra-mobilização liderados por atores com voz na comunidade (como a direção da Associação de moradores local), com recurso a chantagem e abaixo-assinados. Por outro lado, geraram-se dinâmicas de mau estar com o poder político,¹⁹³ decorrentes da notoriedade que o Parque e o seu proponente adquirem, provocando uma sensação de rivalidade pelo reconhecimento: “ok, isto é participativo, mas não tenham, não brinquem mais que eu, não apareçam mais que eu, não deem mais a cara mais do que eu, nós queremos aparecer primeiro...” (Entrevista a cidadã/o de Cascais, C1: P41).

Esta competição por notoriedade é interpretada como causa para retaliações políticas, como no caso da ausência de manutenção do Parque após a sua inauguração. De facto, durante os primeiros 4 meses de funcionamento do Parque a CMC não providenciou os serviços necessários de manutenção do parque, como fornecimento de água para bebedouros e rega, limpeza ou segurança. **A par destes relatos de mau estar com os atores políticos, as entrevistas revelam que o apoio técnico foi reiteradamente demonstrado,** designadamente: 1) comunicação com os autores das propostas e abertura para a participação da transformação da proposta (que neste caso já estava desenvolvida como estudo prévio) em projeto através de diálogo com projetistas e acompanhamento das várias etapas de desenvolvimento dos projetos de arquitetura e arquitetura paisagista; 2) abrindo à participação nas reuniões de obra; 3) dispondo-se para envolvimento na conceção do parque de skate, aceitando o convite para visitar parques semelhantes de elevada ou reduzida qualidade; 4) pela cumplicidade construída com o autor da ideia; 4) disponibilidade para contactos telefónicos dentro e fora das horas de serviço.

1.3 Orçamento Participativo de Cascais

O Orçamento Participativo (OP) de Cascais visa contribuir para uma participação informada e responsável da população nos processos governativos locais e garantir que a sua participação nas decisões sobre os investimentos municipais represente uma correspondência real entre as verdadeiras necessidades e as naturais aspirações das pessoas. O OP é, portanto, um instrumento de fundamental importância na estratégia da Câmara Municipal de Cascais.

In <https://op.cascais.pt/orcamento-participativo>¹⁹⁴

¹⁹³ Após a construção do Parque das Gerações, o projeto atrai a comunicação social que contacta o autor do projeto através do perfil do Parque no Facebook.

¹⁹⁴ Consultado em 9 de dezembro de 2020.

A Câmara Municipal de Cascais iniciou a implementação do seu Orçamento Participativo (OPC) em 2011. Até 2020,¹⁹⁵ estiveram envolvidas mais de 7700 pessoas que apresentaram 1195 propostas. Estas materializaram-se em 139 projetos vencedores.¹⁹⁶ Apesar de também significar que houve mais de 1000 propostas que ficaram pelo caminho, o número crescente de participantes sugere que o projeto é um sucesso, em termos de projeto de envolvimento dos cidadãos na governação municipal: na fase de votação final participaram desde 6903 votantes em 2011 até 69.766 em 2020. O investimento acompanhou este crescimento: passou de 2 milhões em 2011 (Cabral, 2012) para 10 milhões de euros em 2019. Mesmo que não seja proporcional, é um aumento que revela o compromisso político e técnico com o projeto. Nos 10 anos de projeto, o valor das obras em projetos vencedores totaliza 38 milhões de euros.¹⁹⁷ O Orçamento Participativo de Cascais é a iniciativa com mais impacto e notoriedade em termos do envolvimento que tem conseguido alavancar no mesmo período, contando já com a participação de cerca de 70 000 participantes.¹⁹⁸ O sucesso do OPC levou o Observatório Internacional de Democracia Participativa a distinguir Cascais em 2013 como Capital da Cidadania e Democracia Participativa.¹⁹⁹

O OPC conta com as seguintes especificidades políticas e técnicas: 1) está enquadrado dentro de uma estratégia política formalizada num plano estratégico e com um eixo específico “Elevar a Cidadania”; 2) a valorização política da relação da Câmara com as pessoas de Cascais está também presente no seu slogan “Cascais elevado às pessoas”; 3) está inserido como projeto da Divisão da Cidadania e participação e, por esta via, legitimado como área de atuação pública municipal para a qual a Câmara Municipal aloca recursos e uma posição formal na sua estrutura orgânica; 4) o desenho do processo conta com um consultor especializado em OPs, com ampla experiência nacional e internacional na sua implementação e que tem várias funções, designadamente de preparação da equipa, formação dos moderadores voluntários, construção dos instrumentos de trabalho como os formulários para registo dos participantes e monitorização do processo; 5) o processo organiza-se em 2 ciclos, o da preparação do orçamento em que são feitas sessões públicas

¹⁹⁵ Em 2020 não se realizou edição do OPC devido à pandemia. In <https://op.cascais.pt/orcamento-participativo>, consultado em 9 de dezembro de 2020.

¹⁹⁶ In <https://www.cascais.pt/video/op-cascais-2019-mais-de-10-milhoes-de-euros-37-projetos-vencedores>, consultado em 9 de dezembro de 2020.

¹⁹⁷ Idem.

¹⁹⁸ In <https://www.cascais.pt/video/op-cascais-2019-mais-de-10-milhoes-de-euros-37-projetos-vencedores>, consultado em 9 de dezembro de 2020.

¹⁹⁹ In <https://www.cascais.pt/noticia/2013-cascais-capital-da-cidadania-e-democracia-participativa-conheca-aqui-programacao>, consultado em 12 de dezembro de 2020.

de participação, dessas sessões públicas saem propostas que são encaminhadas para análise e validação técnica, sendo que os que são aprovados passam a projetos que são postos a votação; no 2º ciclo, os projetos mais votados são executados por uma equipa de arquitetos que inclui sessões públicas com os seus proponentes e com a comunidade abrangida pelo projeto.

Primeiros passos: incubação no/do Orçamento Participativo de Cascais

Foi a aprender um pouco sobre as limitações de Lisboa, o que Lisboa não conseguiu que depois se tentou fazer em Cascais e depois o modelo de Cascais, neste momento estou a tentar afiná-lo em Ponta Delgada, nos Açores, vai começar no próximo ano. Portanto é um bocadinho assim a tentar aprender com as limitações de cada processo e tentar no seguinte ir um bocadinho mais longe e Cascais beneficiou claramente das aprendizagens retiradas de Lisboa e beneficiou de ter uma equipa quer política quer técnica muito aberta e a aceitar isto, e a aceitar, por exemplo, que a apresentação de propostas só se faz presencialmente em Cascais, não há internet.

Entrevista a consultor de ONG, C11: Mn21

O projeto beneficiou da existência em Portugal de uma ONG dedicada a estudar e implementar os OPs em Portugal, reunindo um conhecimento baseado na experimentação de vários processos de orçamentos participativos municipais. A partir do trabalho desta organização, foi possível: 1) dar direção sobre as melhores práticas já experimentadas a nível nacional e internacional de implementação de um OP; 2) participar em redes nacionais e internacionais que aportam ao processo a visibilidade e protagonismo político imprescindíveis para viabilizar a aposta e investimento políticos; 3) evitar estratégias e métodos que se vieram a revelar a causa da alta taxa de mortalidade de Ops em Portugal (Dias, 2013c); 4) garantir uma separação estratégica da participação política e partidária no processo do OP, reduzindo a sua instrumentalização política a momentos de alta visibilidade política e preservando os momentos-chave do processo isentos da sua intervenção; 5) alimentar o processo com ferramentas de avaliação e análise dos resultados; 6) formar os técnicos do município através de uma colaboração muito próxima que permitiu a transmissão do conhecimento e capacidade de fazer da organização no âmbito da implementação de um OP: “aqui deixam muito o saber fazer! (...) posso-te dar aqui um livro que escreveram no âmbito da parceria que foi acordada e foi um serviço prestado, eles foram muito, muito, para além daquilo que, pessoalmente, estou habituado a trabalhar com as parcerias.” (C4: P288)

“Foi um namoro longo (...), no II Encontro Nacional de Ops promovido pela Câmara Municipal de Palmela em 2009. O João Dinis assistiu e entusiasmou-se e pediram uma

proposta, um modelo de trabalho para eles, mas, sendo ano eleitoral, ninguém iria aprovar uma medida destas. Em 2010 continuamos a namorar à distância, e nós fomos convidando Cascais para participar em atividades relacionadas com o tema, para manter, digamos, a ligação com eles e depois foi em dezembro de 2010 que começamos oficialmente a trabalhar (...)"

Entrevista a consultor do OPC (C11: Mn26)

A participação dos técnicos da Câmara Municipal em congressos foi tanto fonte de inspiração e conhecimento sobre o estado da arte sobre os OPs quanto um espaço de interações com outros atores experientes no tema. Foi neste âmbito que se estabeleceram os primeiros contactos com o consultor especialista em OPs, descritos na citação acima transcrita, e que resultou num trabalho de consultoria com uma relevância significativa na direção dada ao processo de desenho, implementação e monitorização do OPC. Em particular nas primeiras edições, a sua influência foi preponderante para evitar, por exemplo, o que não funcionou no OP de Lisboa. Por sua vez, o consultor encontrou em Cascais e depois nos Açores o terreno político e técnico fértil para introduzir propostas de operacionalização que melhorassem os aspetos de debate e deliberação no processo.

O início do OP no quadro desta consultoria representa também a incubação do processo de expansão desta colaboração que irá apoiar várias frentes estratégicas e operacionais do OP, e ainda outras áreas de atuação: 1) na formação anual dada aos técnicos que voluntariamente participam na facilitação das assembleias; 2) na produção de publicações sobre o OPC (Dias & Sousa, 2017); 3) na candidatura conjunta a financiamentos europeus com projetos na área da democracia participativa e na sua posterior implementação; 4) na construção de redes nacionais e internacionais onde o projeto é difundido. **Apesar da intensa colaboração, os atores envolvidos consideram não existir uma relação de dependência mas antes de cooperação contínua e trabalho conjunto em frentes específicas do processo, como retrata a citação a membro da organização consultora:** "Eles têm uma ótima equipa e muito autónoma, dependeram mais de mim no início, hoje continuo a acompanhar e a apoiar e a fazer sugestões mas, (...) se eu deixasse de trabalhar com a Câmara de Cascais não havia problema nenhum para o OP" (Entrevista a consultor do OPC, C11: Mn43).

Gestão colaborativa: oportunidades, usos e desafios para os diferentes atores²⁰⁰

O processo é conduzido e operacionalizado pelos técnicos, contando com grande proximidade ao Executivo que, por sua vez, valida com celeridade as propostas relativas ao OPC. Se o cidadão quiser, pode acompanhar e fazer parte de quase todas as decisões, desde a validação técnica até à inauguração da obra, revelando a disponibilidade da equipa gestora do OPC para dialogar e codecidir em quase todas as etapas do processo. Daqui decorre um espaço de **construção de relações de confiança entre cidadãos e técnicos, reconhecida e apreciada por ambas as partes. Os ganhos mútuos em compreensão e proximidade, assim como de oportunidades de vivências coletivas democráticas, são também benefícios importantes. Os entrevistados descrevem uma interação colaborativa que desconstrói os preconceitos em torno da ineficiência e desinteresse dos funcionários públicos: “o preconceito sobre o funcionário público, que trabalha das 9 às 5 e que não quer saber, que desliga o telefone se já passou um minuto; e com eles foi exatamente o contrário”.** (Entrevista a cidadã/o de Cascais, C1: P23).

Alguns projetos que estão na agenda dos técnicos como importantes podem também encontrar no OPC uma oportunidade de concretização. Por esta razão, é possível encontrar nas entrevistas relatos de regozijo por parte dos técnicos, quando surgem propostas de cidadãos de propostas técnicas que aguardavam há muito aprovação política. **No entanto, de forma mais transversal, os serviços municipais têm dificuldade em integrar e dar seguimento aos projetos propostos pelos cidadãos. Às descrições de interações colaborativas com a equipa do OPC, juntam-se outras de carácter divergente com outros técnicos/serviços da Câmara. Estes priorizam os critérios técnicos como mais relevantes para as decisões sobre os projetos, secundarizando as opiniões e visões dos cidadãos que estão na origem dos projetos** (Ferreira & Ferreira, 2015).

O OPC é também um espaço importante para acolher necessidades e ambições que já existiam na comunidade, compondo uma oportunidade de viabilizar projetos que não tinham encontrado uma forma de financiamento. É o caso de necessidades mais imediatas da população que, integrando as competências de dotação e infraestruturização do espaço público, não tinham ainda compromisso de financiamento, como reabilitação de passeios,

²⁰⁰ A discussão sobre as oportunidades, usos e desafios da gestão colaborativa no âmbito do OPC foi já apresentada numa publicação em co-autoria com o orientador desta tese (Ferreira & Ferreira, 2015). Trata-se de um artigo que permitiu compor uma análise sobre os resultados preliminares relativos ao caso de estudo de Cascais.

recuperação de espaços públicos, requalificação de trajetos pedonais e de bicicleta em termos de segurança e iluminação. No entanto, do conjunto de interesses que entram na agenda municipal através do OPC, nem todos coincidem com interesses coletivos. **O leque de interesses dos cidadãos varia entre questões práticas que os cidadãos precisam resolver para facilitar a sua vida no dia a dia, passando por causas com que se identificam pessoalmente, até ganhos em notoriedade.**

O envolvimento dos cidadãos manifesta-se com diferentes intensidades e a partir de motivações diversas. Nesse quadro, os limites entre o interesse público e os interesses individuais ou setoriais não são sempre claramente definidos. O envolvimento pode desencadear-se por meio de iniciativas coletivas de participação suportados numa liderança forte e conduzindo à afirmação de projetos assentes em motivações de cariz essencialmente pessoal, convertidas em causas coletivas. O oposto também acontece, encontrando-se motivações de natureza eminentemente coletiva que, através do protagonismo das lideranças, são transformadas em motivações pessoais. **A diversidade de motivações e formas de atuação em cada etapa do processo participativo compõe um quadro de interações complexas entre interesses coletivos e interesses particulares** (Ferreira & Ferreira, 2015).

A Câmara Municipal promove o envolvimento dos cidadãos proponentes ao longo das várias fases de cada edição para, em parceria, delinear, desenhar e decidir a implementação e operacionalização das propostas. Este aspeto do OPC abre caminho para os cidadãos desenvolverem competências pessoais e profissionais num contexto de projeto público. Abrem-se também oportunidades de criar redes de contactos entre os cidadãos, com os técnicos e com o Executivo, assim como de reconhecimento e maior compreensão dos trâmites processuais dos projetos públicos. **O OPC compõe, portanto, um espaço relevante de compreensão sobre o funcionamento geral da administração pública local e, em particular, da administração da sua cidade, ampliando as possibilidades de outras participações ativas no espaço público, a par de maior sentido crítico sobre as políticas públicas** (*ibidem*).

[...] falta aqui uma cultura de alguma tolerância, porque quando o cidadão, muitas das vezes, tenta vir a isso, é por reação a algo que não concorda. E a partir do momento que não concorda e com os níveis de confiança que temos tão baixos na sociedade, passa imediatamente para desconfiança. E às vezes aí, até cria logo aí uma primeira barreira, porque muitas das vezes é de tal forma agressivo que o próprio técnico e o político também não sentem vontade de dar sequência.

Dos benefícios identificados pelos atores entrevistados em Cascais sobressaem os ganhos políticos pela simpatia generalizada que o processo desencadeia, certamente influenciada pela comunicação social que retrata o processo como inovador. Do lado do Executivo, encontramos uma expressão manifesta do interesse em ampliar as práticas participativas, reconhecendo em simultâneo os desafios da sua operacionalização para todas as partes envolvidas, que estão ainda a encontrar o seu posicionamento, como expressa o entrevistado no excerto acima transcrito. **A desconfiança mútua marca o início da interação, mantendo-se depois com intensidades variáveis no decorrer do processo, com avanços e recuos que fazem ainda assim expandir o diálogo sobre a gestão urbana** (Ferreira & Ferreira, 2015).

Os atores políticos estão envolvidos em todos os momentos chave do processo, nomeadamente a calendarização, o orçamento, a localização das assembleias, validação da análise técnica em articulação com outras prioridades da agenda política e do ciclo eleitoral, como reporta um representante político: “este ano atrasou por causa das eleições, por causa desta indefinição interna de quem fica com o quê que atrasou o trabalho e portanto a semana passada ainda havia muita indefinição, a equipa continua a trabalhar mas há coisas que dependem de uma validação política.” (Entrevista a técnica/o da CMC: C9: Mn46). **Técnicos e cidadãos percebem a ampliação das práticas democráticas na agenda dos políticos sempre de forma associada a outros interesses. Os ganhos políticos de notoriedade foram crescendo no decurso das três edições do OPC, beneficiando as agendas políticas e partidárias e, assim, as suas prioridades de (re)eleição, partidária e municipal.**

Finalmente, a mediatização do processo é uma componente importante do processo. A equipa do OPC promove uma ampla cobertura e divulgação do processo através de meios de comunicação social. É uma mediatização fundamental para a divulgação do processo e a angariação de participantes, fornecendo ainda uma extensa projeção dos atores políticos. O Executivo, chamando a si a legitimidade política que viabiliza o processo participativo, reproduz, em certa medida, as práticas mais convencionais de campanha eleitoral. São exemplos a festa de anúncio dos projetos vencedores através de eventos que em muito lembram as festas partidárias do candidato que vence as eleições. Mas também as inaugurações das obras públicas decorrentes dos projetos propostos em sede do OPC cujo protagonismo é também predominantemente político (Ferreira & Ferreira, 2015).

Limitações do processo

O momento de anúncio público dos projetos vencedores é feito desde a primeira edição através do convite à participação de todos os proponentes e seus apoiantes num evento que junta centenas de pessoas. Existem todos os anos várias propostas apresentadas para beneficiar associações e escolas, pelo que algumas destas trazem para estes eventos dezenas de apoiantes. O modelo do evento junta elementos de concurso popular e uma dinâmica de festa e celebração, certamente em torno de todos os participantes mas insuflado pelas manifestações efusivas de vitória pelos envolvidos nos projetos vencedores. O ambiente reproduz a festividade de uma noite de vitória eleitoral, com luzes coloridas, música e animação e a festa em torno dos ganhos para o exercício participativo da democracia. **Não há, portanto, nem no momento da festa nem noutra, espaço de reflexão e interação discursiva entre os atores municipais e os cidadãos sobre o balanço das propostas vencedoras e perdedoras por referência às premências sociais.**

Não há também um debate em torno dos diversos interesses e diferentes necessidades presentes na cidade porque o processo não está desenhado para fornecer as informações que o alimentariam. Só uma ampliação orçamental e maiores oportunidades de debate sobre os projetos a concurso por referências às necessidades e ao impacto no território poderiam alargar o escopo do OPC. Esta é uma limitação muito relevante sobre a amplitude e eficácia do processo participativo. Porventura, processos mais focados na descentralização da decisão sobre a afetação dos recursos não são favoráveis às agendas partidárias e políticas. De facto, 1,5% (conforme entrevista a técnica/o da CMC) do orçamento municipal parece um valor bastante contido para tão ampla ambição, correndo o risco de colocarem os proponentes numa dinâmica com mais traços de concurso de prémios do que de processo de decisão partilhada.

Finalmente, persistem muitas vezes ausências dos estratos da população que mais poderiam beneficiar da equitatividade distributiva de recursos em que o processo assenta. Este aspecto decorre de outra limitação relevante do OPC, na medida em que se trata de estratos da população com acesso limitado aos códigos de comunicação necessários “a um processo de natureza muito competitiva, dão corpo à acumulação de fatores de exclusão expressos por Amartya Sen (2003): às desigualdades no rendimento juntam-se as desigualdades socioculturais na conversão de rendimentos em potencialidades” (Ferreira & Ferreira, 2015: p. 299).

Apesar de refém das lógicas das economias urbanas globais, o poder político dispõe ainda de amplas margens de expansão da democraticidade do processo. Para tanto, pode incrementar o valor alocado ao OPC, mas também reforçar a atenção e atuação sobre os cidadãos que ficam à margem do processo. No quadro dos valores democráticos onde se acomoda o poder de decisão e os recursos, essa expansão parece caber em primeira mão ao poder político.

1.4 Mapeamento da cultura de participação

“A liderança dele foi determinante porque nestes processos de criação de confiança entre as pessoas e a autarquia, o processo não se esgota só em ter bons técnicos ou ter boas equipes técnicas ou ter só um bom Executivo se a equipe técnica não estiver estruturada, portanto isto é um processo que funciona muito, um bocadinho quase aquele triângulo, um Executivo bem alinhado, bons técnicos, portanto uma boa equipe técnica e cidadãos conscientes, e essa trilogia, porque às vezes também não temos boa receptividade por parte dos cidadãos por alguma razão, essa trilogia é fundamental para as coisas funcionarem (...) aqui esse triângulo funcionou mesmo muito bem e portanto, foi determinante.”

Entrevista a técnica/o da CMC, C10: Mn23

Em Cascais, a Câmara Municipal vem desenvolvendo um conjunto de iniciativas dedicadas à participação dos cidadãos na governação urbana desde os anos 90. A pesquisa sobre os projetos em curso entre finais da primeira e inícios da segunda década de 2000 revela vários espaços de participação disponíveis e observam-se também diferentes intensidades de participação, em particular nas políticas públicas para o orçamento municipal ou em projetos dedicados à sustentabilidade ambiental. **Durante aquele período, as iniciativas de participação foram alargando o seu âmbito na gestão municipal e foram sendo crescentemente emolduradas no quadro de uma política de incentivos ao desenvolvimento da democracia participativa.** Como expresso no excerto de entrevista acima citado, o desenvolvimento destes processos participados sustenta-se em três pilares fundamentais (que analiso em detalhe na próxima secção): 1) a presença na agenda política e a liderança pelo Executivo; 2) técnicos e equipas técnicas com experiência e motivação para expandir as atividades de participação; 3) receptividade dos cidadãos.

Do desenho do projeto político à política pública para a participação

“(…) «Elevar a Cidadania», abrange um conjunto de áreas de atuação e de projetos cujo principal objetivo é favorecer uma ampla participação de todos no planeamento do Concelho. É a este nível que se insere o Orçamento Participativo, bem como outras formas de envolvimento dos Cidadãos na vida local.”

Dias, 2013c: 14

A presença da participação na agenda política nas duas primeiras décadas de 2000 tem raízes em arranjos político-partidários. Os novos atores políticos que entraram no Executivo Municipal no início dos anos 2000 organizaram-se através de uma coligação partidária. Esta coligação marcou o final de um ciclo político e partidário na CMC e o início de outro que se prolonga pelos 5 mandatos eleitorais seguintes. **A estratégia de atuação municipal para a participação dos cidadãos na governação e gestão urbanas vai-se afirmando na agenda política nos seguintes passos:** 1) o primeiro diz respeito ao projeto político desenvolvido para preparar a candidatura da coligação democrática (assim reportado em entrevista por membro do Executivo); 2) o segundo refere-se, após ter saído vencedora do processo eleitoral, à entrada em funções no Executivo no segundo e seguintes mandatos pelos autores do referido projeto político, impulsionando a participação como modelo de governação: “O modelo de governança que defendemos para o nosso Concelho assenta na Democracia Participativa, ou seja, no claro envolvimento da população na busca de soluções que melhor respondam aos seus anseios, necessidades e preocupações.” (CMC, 2009); 3) o terceiro, a que se refere o excerto acima transcrito, concretiza-se na integração desse projeto político na Estratégia de Sustentabilidade de Cascais (CMC, 2012), materializado num estudo encomendado a uma equipa de consultores e na qual a cidadania e a participação assumem uma posição destacada enquanto quinto de 5 eixos estruturantes, designadamente o eixo “ Cascais, território de cidadania activa”, assente na ideia de “democracia de proximidade”, de “fomento do espírito de comunidade” e de “promoção do voluntariado e da responsabilidade social” (*ibidem*: 119).

“(…) tem que se pegar no outro ativo que de alguma forma esteve esquecido nas duas primeiras fases que é as pessoas porque o talento, o conhecimento, a atitude, a vontade, a disponibilidade, como é que nós conseguimos potenciar isso nas pessoas que estão à nossa volta, que fazem parte da nossa comunidade e aí também o próprio agente político tem que ter outras qualidades, como é que ele agrega, como é que ele motiva, como é que ele consegue de alguma forma ser o fator que leva essa comunidade a colocar no seu expoente máximo todos essas suas qualidades e por isso é que, e aqui entra muito as questões da cidadania,

enfim, porque de facto como é que nós, nós comunidade, não nos vamos desperdiçar, porque o que eu considero é que durante muito tempo nós nos andamos a desperdiçar (...)"

Entrevista a membro do Executivo da CMC, C10: P80

Para além da participação, os novos atores políticos trazem para a agenda municipal a sustentabilidade e o ambiente sob a forma de “ativos”, como expressa um membro do Executivo na entrevista acima citada. A influência da gestão empresarial sente-se na linguagem e certamente na forma como esses ativos são “capitalizados” no jogo político. Os sistemas naturais e a sua qualidade ambiental são perspetivados como recursos de desenvolvimento económico. Os cidadãos são perspetivados, por um lado, como agentes necessários ao desejado modelo de governação em rede e, por outro lado, como clientes a quem a Câmara serve e satisfaz. **Esta perspetiva impulsionou as políticas municipais para sustentabilidade ambiental e, com muito mais força, para a participação, compondo uma agenda política que prioriza a participação como dinâmica de interação central e situando a Câmara Municipal no centro como principal agente facilitadora de um modelo de governação em rede,** como expressa um membro do Executivo: “(...)uma plataforma complicadora que normalmente é como se olha ainda para os organismos públicos e neste caso para uma câmara municipal.” (Entrevista a membro do Executivo da CMC, C10: P84).

A consolidação da participação como parte integrante da estratégia de atuação municipal depende consideravelmente da capacidade de absorção e integração pela estrutura técnica e cultura organizacional dos serviços municipais. Em termos de documentos de referência municipal, foi feita a integração dos eixos estruturantes suprarreferidos no Plano Diretor Municipal, um documento estratégico transversal às áreas de atuação municipal e com ligação mais direta aos respetivos departamentos, aprovado em sede de Câmara Municipal e de Assembleia Municipal. Neste documento, a ideia de “dinamização social inclusiva” é adicionada ao eixo estruturante dedicado à cidadania ativa (CMC, 2013: 8), sugerindo que a estratégia está em processo de apropriação e ampliação ativa pelos serviços municipais.

Ao serviço da visão política, é possível ainda identificar, no discurso da entrevista do membro do Executivo que lidera a política para a participação, dois fatores fundamentais para a implementação de processos participativos: a disponibilidade de recursos financeiros e a abertura à mudança e à inovação pelos técnicos municipais. O primeiro diz respeito à situação financeira da Câmara que permite investimentos nas áreas

da sustentabilidade e da participação. Estas áreas são normalmente secundarizadas, mas a existência de verbas e o seu enquadramento dentro de uma estratégia mais ampla de desenvolvimento económico por via do turismo viabilizaram um investimento que permitiu financiar recursos humanos próprios, estudos, consultorias e projetos.

O segundo parece contradizer os desafios e obstáculos suprarreferidos. No entanto, é uma contradição que sugere a distinção alterações ao funcionamento organizacional e disponibilidade dos técnicos para adotar práticas participativas. A introdução de mudanças nos procedimentos administrativos, decorrentes da burocracia e da sua missão de manter a governança de uma grande organização pública como é a CMC a funcionar de forma estruturada, exige adaptações, testagens, novas articulações e reajustamentos cíclicos desses mesmos procedimentos em vários níveis. Estes desafios são distintos da disponibilidade e sintonia do corpo técnico com o projeto político que, para alguns setores municipais, representa uma continuidade e uma ampliação do trabalho que vem sendo feito de uma gestão participada, abrindo espaço para uma consensualização de interesses e objetivos presentes nas agendas política e técnica. Sobre esta disponibilidade, e apesar da crítica generalizada ao funcionalismo fechado da estrutura técnica, o Executivo acaba por reconhecer que “ao contrário do pré-conceito que eu trazia, encontrei na estrutura da câmara um ambiente de adesão e abertura à mudança como eu nunca tinha visto nas equipas que tinha liderado nas empresas, (...) tinha uma grande adesão da própria equipa técnica e da própria estrutura da câmara” (Entrevista a membro do Executivo da CMC, C10: P84).

Do Gabinete à Divisão: processo de institucionalização da participação

“(...) a criação do processo da Agenda 21 e a importância que se deu ao processo da Agenda 21 que trabalha a transversalidade e toda essa atitude perante aquilo que nós aqui também internamente venhamos a ser, acho que isso é um caminho que se está a percorrer mas também não se muda de um dia para o outro porque são muitos anos a trabalhar da mesma forma (...)“

Entrevista a técnica/o da CMC, C10: Mn35

O trabalho do Gabinete da Agenda Cascais 21 foi determinante para impulsionar as iniciativas municipais de participação e introduzir novos referenciais sobre a importância da participação na gestão municipal. Aliando-se ao trabalho conjunto que já existia entre alguns departamentos da Câmara Municipal, como entre os departamentos de coesão social e de requalificação urbana, o Gabinete impulsiona as dinâmicas de articulação interna fundamentais aos processos participativos, a que se refere o excerto de entrevista a técnica/o

da CMC. O interesse crescente na participação como estratégia política e técnica para melhorar a performance da gestão pública conduziu ao alargamento da equipa do Gabinete e à sua integração na estrutura orgânica da Câmara Municipal através da constituição da Divisão da Cidadania e Participação. O trabalho do Gabinete, inicialmente inserido na empresa municipal, permitiu incubar uma dinâmica de trabalho aliviada dos constrangimentos da grande e complexa estrutura orgânica municipal. **A sua posterior constituição como unidade autónoma dentro da estrutura orgânica dos serviços da Câmara Municipal de Cascais²⁰¹ revela o compromisso político com a expansão da integração da participação na gestão e na governação urbanas.** Esta passagem para Divisão traz uma forte mensagem ao corpo técnico da vontade política de afirmar o fortalecimento de dinâmicas mais participadas da gestão municipal.

A Divisão da Cidadania e Participação é constituída por uma equipa muito experiente nas dinâmicas de participação pública, tendo juntado 13 técnicos oriundos de outras divisões que tinham trabalhado diretamente em diferentes áreas de atuação municipal. Deste trabalho, designadamente nas áreas de apoio a iniciativas coletivas através de associações e coletividades, programas de realojamento e reconversão de áreas urbanas de génese ilegal e projetos ambientais, resultaram vários projetos que permitiram experimentar, acumular e amadurecer conhecimento sobre os desafios de conduzir processos participativos com os cidadãos por iniciativa da Câmara Municipal. Permitiram também um trabalho técnico de proximidade, usando o diálogo com cidadãos e organizações locais como fonte importante de diagnóstico, reconhecimento e definição de estratégias. Esta experiência foi a base essencial que permitiu acelerar o desenvolvimento de projetos e atividades de participação resultantes de iniciativas municipais nas primeiras duas décadas de 2000.

“(…) nem todos os serviços respondem da mesma maneira a esta maior relação entre os serviços e o cidadão, nem todos estão recetivos porque são muitos anos a trabalhar de uma determinada forma, por exemplo há serviços que entendem que estão a trabalhar para outros serviços e portanto o cidadão não faz parte do processo quando de facto todos nós trabalhamos para o mesmo fim que é para o bem estar das pessoas que estão lá fora e que são esses os nossos clientes por assim dizer, mas isso são questões que têm que ser muito trabalhadas entre as áreas internamente e isso eu acho que poderia ter sido de forma diferente, mais rápido, mais célere, melhor se não tivéssemos que lutar contra tantos moinhos de vento que às vezes não são só as próprias pessoas mas é internamente, as dificuldades vêm de

²⁰¹ Trata-se da Divisão da Cidadania e Participação, incorporada no Regulamento de Organização dos Serviços Municipais. In <https://dre.pt/home/-/dre/124353946/details/maximized>, consultado em 19 de dezembro de 2020.

dentro e não da resistência que as próprias pessoas têm em trabalhar estas coisas de forma diferente, mas isso é um caminho que se está a fazer e eu acho que a Câmara está a fazer isso bem.”

Entrevista a técnica/o da CMC, C10: Mn35

Os entrevistados envolvidos nesta Divisão reportam as resistências tanto ao trabalho dialogante com os cidadãos, quanto ao trabalho colaborativo entre departamentos. Nos seus discursos surge com frequência tanto a dificuldade de superar os desafios convocados pelas mudanças no modelo de governação e gestão, mas também a concordância relativamente aos progressos nessa direção. No excerto de entrevista acima citada, a par doutras entrevistas, surge também a noção de que essas resistências são mais consistentes do que as resistências dos cidadãos a participar. Os relatos dos entrevistados reportam também que as novas práticas de interação com os cidadãos, numa lógica de gestão participada, se vão impregnando no quotidiano do seu trabalho. **Os seus discursos revelam também, mesmo que com diferentes intensidades, uma maturidade reflexiva sobre o tema que resulta de um extenso trabalho de pesquisa, através da participação frequente em eventos científicos, das consultas a especialistas e atualização regular sobre a literatura produzida no tema. É também notório o esforço de reflexão contínua sobre as várias iniciativas, com uma abordagem de experimentação, monitorização (mesmo que informal) e adaptação.**

Ao projeto político juntou-se um conjunto de racionalidades técnicas em torno da participação e da cidadania que permitem impulsionar uma direção conjunta, entre Executivo e técnicos, na construção de um ideal de cidade em que os cidadãos participam na gestão e governação urbanas. **Alimentam a sua ação conjunta um grau elevado de entusiasmo com a participação e um voluntarismo alavancado pela ideia de que a participação é um valor importante tanto para a cidadania e para a democracia moderna, quanto para a construção de um ideal de cidade moderna e inclusiva.**

Ao mesmo tempo que esse ideal assenta no trabalho com os territórios e as suas características, também ambiciona projetar-se nos circuitos globais das cidades modernas que participam em projetos internacionais e redes globais, que são competitivas na angariação de financiamentos, prémios, parcerias e que, por esta via, se tornam eficientes na atração de investimento e projetos inovadores. **Num momento em que o sucesso da governação urbana é medido, também, pela capacidade de empreender modelos de gestão participada, o investimento na participação, através de projetos de**

sustentabilidade ambiental, de tecnologia ou de cultura, é uma porta de entrada à disposição dos atores municipais para cavalgar a onda dos circuitos e redes internacionais das cidades vibrantes e inovadoras.

A participação como oportunidade de inovação na governação

Os projetos de participação desenvolvidos por iniciativa da CMC abrem oportunidades de participação efetiva na gestão urbana. De facto, as duas iniciativas de cidadãos estudadas neste capítulo, A Kutuca e o Parque das Gerações partem de motivações e propósitos diferentes e ambas encontram no OPC uma oportunidade de concretização dos mesmos através da participação. Ambas partem da visão de atores chave que identificam intervenções necessárias no espaço público das suas comunidades. Partindo dessa visão, agregam outros aliados e ensaiam vontades que se vão tornando coletivas. Separa as duas iniciativas o espaço geográfico e socioeconómico e as motivações em que têm origem. A Kutuca nasce na Costa da Sombra em torno de preocupações com a segurança, educação e bem-estar de crianças e jovens e o Parque das Gerações, ainda que também dirigido a crianças e jovens, nasce na Costa do Sol em torno de preocupações de equipamentos para prática desportiva.

Os atores que estão na base das duas iniciativas encontraram no OPC uma oportunidade de expandirem os seus projetos e o resultado mais visível é a oferta de serviços e equipamentos públicos especialmente dedicados às crianças e jovens. No entanto, a Kutuca tem uma dimensão imaterial muito mais ampla. Partindo de condições materiais muito precárias e de um distanciamento geográfico e social muito grande relativamente aos centros de poder local, a Kutuca parte de um problema concreto da comunidade, neste caso a ausência e insuficiência de respostas educativas de apoio às crianças em horários pós-escolares. A importância das atividades extraescolares desenvolvidas pela Kutuca situa-se ainda como uma porta de acesso fundamental à fruição e experimentação artística e cultural (Fortuna, 2015).

Conseguiu desde o primeiro momento desencadear várias ações que a situam no campo da inovação social: 1) uma colaboração interna em que os membros são parceiros das ações; 2) mobilização de redes articuladas com o poder público local (junta de freguesia) para apoiar o projeto; 3) expansão das suas ações após uma fase inicial de teste e desenvolvimento. O projeto da Kutuca também gerou mudanças sistémicas em diferentes níveis: 1) ao nível da comunidade, fortalecendo os laços entre os membros e potencializando a participação ativa na comunidade; 2) desenvolvendo e expandindo atividades educativas e culturais para

crianças, jovens e adultos para a sua comunidade; 3) abrindo espaço para uma nova forma de governação local partilhada com a Câmara Municipal, alcançando maior visibilidade sobre a comunidade pelos atores municipais e coproduzindo serviços essenciais.

As relações com a Câmara, particularmente com os serviços técnicos, são percecionadas como colaborantes, dialogantes e muito positivas. Esta perceção parece também resultar da disponibilidade demonstrada pelo Presidente da Câmara no primeiro contacto através das redes sociais. Esta disponibilidade é também determinante para o alinhamento entre a agenda da Kutuka, a agenda política do Presidente de Câmara em ano de eleições e a agenda dos serviços técnicos, sendo esta última, em grande medida, determinada pela agenda política (Ferreira et al, 2015). A Kutuca acompanhou todas as fases do processo e esteve presente em todas as decisões, desde a validação técnica até à inauguração da obra, revelando a disponibilidade da equipa gestora do OPC para dialogar e codecidir em quase todas as etapas do processo.

A Kutuca é um movimento que se move num espaço público comparativamente mais contraído, mas que vem fortalecendo o seu posicionamento no espaço público. A ação coletiva do grupo de jovens que hoje constituem a direção da Associação Kutuca deu origem a um movimento de cidadania amplo no Bairro das Faceiras, criando novas legitimidades de posicionamento e intervenção e sendo fonte de revigoração da vida anímica do espaço público (Ibidem). Não sendo uma dinâmica definitiva, mas antes cíclica e suscetível de avanços e recuos, cria uma consciência coletiva na comunidade das Faceiras sobre o poder da ação coletiva e uma nova legitimidade no espaço público face às comunidades circundantes e aos poderes públicos. **Esta legitimidade é constituída a partir dos problemas sociais partilhados por todos os membros, das identidades coletivas e da necessidade de coesão indispensável à resistência e mudança (Ibidem). O desafio que se coloca à organização é o de manter a sua “vez e voz” no espaço público, guardando corajosamente as portas do seu acesso para outras iniciativas que em algum momento lhes sucederão e que poderão continuar e até reinventar novas formas de ampliação. Assim, o empoderamento dos seus membros e respetivas comunidades poderá inspirar novas iniciativas no espaço público e este poderá acolhê-las e acomodá-las a partir das novas legitimidades criadas.**

Do ponto de vista do modelo de governação, dos benefícios identificados pelos atores entrevistados em Cascais, sobressaem os ganhos políticos decorrentes da simpatia generalizada em torno do processo, mas também a ampliação da compreensão mútua e da

proximidade entre técnicos e cidadãos. Nos dois casos estudados neste capítulo, a Kutuka e o Parque das Gerações, podem identificar-se outros benefícios (Ferreira et al, 2015). Desde logo, a capacitação dos cidadãos para atuar no contexto de projetos públicos, adquirida no processo do OPC através do acompanhamento ativo dos respetivos trâmites processuais. As redes de contatos e relações de confiança que se estabelecem com os técnicos são também um benefício muito relevante que se juntam às competências de gestão e interação com os serviços públicos e “a sua compreensão sobre o funcionamento da administração pública local em geral e da administração da sua cidade em particular, ampliando as possibilidades de ter um papel ativo no espaço público e um olhar crítico sobre as políticas públicas” (Ferreira e Ferreira, 2015).

(...) organizamo-nos bastante mesmo, depois vais ver o grupo, parte do grupo hoje, foi mesmo tipo eleições, nós íamos ganhar nem que a vaca tussa, pá fizemos mesmo um quadro, temos algumas fotos disso, tínhamos um quadro com todos os dias, o calendário de todos os dias e montámos uma estratégia de divulgação e de recolha de votos, um grupo que era o grupo dos supermercados, outro grupo que era o grupo das escolas, outro grupo que era o grupo do facebook não sei o quê na internet, outro ia para bares, fizemos cenas em festas, acho que foi assim que ganhamos (...)

Entrevista a cidadã/o de Cascais, C2: P136

No entanto, o OPC é um processo competitivo e mediatizado em Cascais, em que os projetos propostos são votados pela população de Cascais, acabando por promover o recurso a estratégias de campanha similares às mais convencionais da democracia representativa. **Apesar da lógica competitiva ser um fator determinante da amplitude e a eficácia do OPC, do ponto de vista participativo, são, ainda assim, evidentes os ganhos de aprofundamento das vivências democráticas.** O equipamento do Bairro das Faceiras proposto ao OPC foi discutido com a população e nasceu no seio de uma iniciativa altamente mobilizadora com raízes na ação coletiva. É um processo que representa uma viragem na história da comunidade e visibilidade sobre o Bairro, e que o posiciona como parceiro ativo de desenvolvimento face aos poderes públicos (Ferreira et al, 2015).

Capítulo 7 **Participação na governação através de projetos de sustentabilidade: o caso de Kingston**²⁰²

O ambiente de governação em Kingston é marcado por uma cultura de participação dos cidadãos na gestão urbana com iniciativas que partem da câmara municipal, mas também por iniciativas que nascem de iniciativas cidadãs. No primeiro caso, destacam-se os vários comités municipais compostos por cidadãos, membros do Executivo e técnicos municipais. Os comités municipais mantêm uma atividade contínua e dinâmica de aconselhamento ao Município sobre várias áreas de desenvolvimento da cidade. No segundo caso, destacam-se organizações locais não governamentais e não lucrativas que têm origem em iniciativas cidadãs. São organizações com intensa atividade baseada em dinâmicas de dedicação voluntária muito comprometidas com causas de interesse público. Neste capítulo ganham protagonismo as atividades dos comités dedicados às artes e cultura e à sustentabilidade entre finais da primeira década de 2000 e inícios da segunda. Do lado das iniciativas cidadãs, percorre-se o percurso da organização Imaginar Kingston que nasceu em 2006 com o propósito de discutir uma visão para a cidade, liderado por um notável da cidade, que reuniu 32 líderes de organizações locais de vários quadrantes.

O trabalho dos comités de artes e sustentabilidade e da organização Imaginar Kingston está muito interligado. Esta iniciativa parece ter gerado um ciclo renovado de envolvimento dos cidadãos e das organizações locais na discussão dos destinos da cidade e ampliado o espaço público em que se desenvolveram e discutiram importantes documentos estratégicos municipais, como o Plano Cultural ou o Plano de Sustentabilidade. O centro dessa discussão está na atividade dos comités e alargou-se a um extensivo envolvimento de cidadãos, representantes de cidadãos, organizações comunitárias e empresariais e decisores dos sectores público, privado e académico, culminando com a adoção da ambiciosa visão “Kingston – a Cidade mais sustentável do Canadá”.

Neste capítulo, com base na análise comparativa das entrevistas, na observação direta de vários eventos em Kingston, na documentação de referência para estas iniciativas e ainda na pesquisa de informação online nos sítios visuais das instituições, reconstroem-se as

²⁰² Parcelas do presente capítulo foram publicadas em: Ferreira, Isabel; Ferreira, Claudino (2015), *Os desafios da governação urbana: a participação dos cidadãos na gestão dos territórios*, in Hermes Costa (Universidade de Coimbra, Portugal) e Gisela Maria Bester (Universidade Federal de, Brazil) e Gloriete Marques Alves Hilário (Universidade de Coimbra, Portugal) (org.), *Ensaio de direito e de sociologia a partir do Brasil e de Portugal: movimentos, direitos e instituições*. Curitiba: Brasil: Instituto Memória, 282-311

principais linhas definidoras da origem e percurso das políticas e projetos de participação dos cidadãos na gestão urbana entre a primeira e a segunda década de 2000. Ilustram-se as práticas de participação com uma breve descrição de dois comités municipais que estiveram muito ativos durante o período em análise, o Comité Consultivo para as Artes e o Comité de Direção Foco em Kingston. A vitalidade cultural e coletiva é também descrita com recurso à iniciativa Imaginar Kingston e ao processo de elaboração do Plano Cultural de Kingston. A Organização Kingston Sustentável é descrita e analisada em maior profundidade, incluindo a sua criação e percurso, o seu posicionamento na vida e esfera públicas de Kingston e o seu funcionamento colaborativo. A escolha destes projetos assenta essencialmente na possibilidade de analisar as interligações entre si, procurando-se dar visibilidade aos nós que tipificam a matriz de interação entre políticos eleitos, técnicos municipais, sociedade civil e cidadãos individualmente. Finalmente, encerra-se o capítulo com uma discussão e problematização destes projetos a partir de aspetos que marcam a participação dos cidadãos na vida pública e na gestão urbana.

7.1 Iniciativas de participação na gestão urbana: os comités como centros de mediação da governação urbana

“Kingston has a real open doors policy or approach or attitude, they want you to get involved, get engaged. Like Sustainable Kingston group, to me, their efforts to go to the community, find people and cultivate a dialogue was a sort of ongoing strength to how the reports were made and I was glad to be able to participate.”

Entrevista a cidadã/o de Kingston, K10: Mn28

O excerto do cidadão acima citado, chegado a Kingston em 2005, expressa a perceção de abertura e diálogo na governação urbana em Kingston. Com várias atividades correspondentes a diferentes objetivos e níveis de envolvimento, a Câmara Municipal encetou várias possibilidades de participação nos documentos que refletiam as prioridades políticas entre a primeira e a segunda década dos anos 2000. Vários planos estratégicos foram elaborados neste período e todos contaram com atividades de consulta e participação pelos cidadãos de Kingston, ainda que com diferentes intensidades: 1) o Plano Oficial de Kingston (City of Kingston, 2015a) realizou uma Reunião Aberta²⁰³ seguida de uma reunião pública estatutária; 2) o documento Diretrizes de Desenho Urbano para as Comunidades (City of Kingston, 2015b) teve um processo de consulta pública do qual emanaram os oito

²⁰³ Open House no original.

princípios orientadores do plano; 3) o Plano Diretor para Parques e Recreação (City of Kingston, 2010a) usou vários métodos para recolha de informação como inquéritos domiciliares, espaço de feedback online, oficina com 35 representantes de grupos interessados, questionário distribuído por mais de 100 organizações locais e grupos de usuários interessados dos quais foram recebidos 21, sessão de informação pública que contou com 25 participantes, previamente divulgada com acesso online ao documento provisório; reuniões com o Conselho de Políticas para as Artes, Recreação & Comunidade; 4) a Política de desenvolvimento e funcionamento para Hortas Comunitárias (city of Kingston, 2010b) cuja primeira versão foi circulada pela comunidade de usuários de hortas, tendo resultado num grande número de comentários, tendo sido também revista por representantes de várias organizações comunitárias em reuniões promovidas pela Câmara Municipal; 5) o Plano Cultural (City of Kingston, 2010c) que contou com um processo de participação intenso a nível estratégico e operacional e que será objeto de maior desenvolvimento na secção 7.2 e, finalmente, 5) o Plano Kingston Sustentável (City of Kingston, 2010d) que foi desenhado desde o primeiro momento para ser desenvolvido em diálogo e co-criação em todas as fases e que será, também, objeto de maior desenvolvimento na secção 7.3.

Os comités municipais têm como objetivo formar um espaço de prática de diálogo e interação entre cidadãos, representantes da sociedade civil, vereadores e técnicos municipais. Os cidadãos, voluntários e selecionados através de concurso público, aportam a sua expertise e experiência profissionais, fazem contactos e aprendem sobre os circuitos e processos de tomada de decisão municipal. Os representantes da sociedade civil levam as agendas das organizações que representam e informam-se, em primeira mão, sobre a direção das políticas públicas. Os vereadores informam-se sobre as especificidades técnicas e particularidades locais dos temas em questão e fazem a ponte com o Executivo e com outros comités onde reportam o andamento dos respetivos planos. Os técnicos, enquanto beneficiam da expertise dos cidadãos, têm a missão de compilar, organizar e sistematizar as informações resultantes das reuniões, fazendo a ponte com os serviços de que são oriundos e as equipas consultoras encarregadas de elaborar os planos. Todos alargam as suas redes de contactos pessoais e organizacionais.

O trabalho resultante das reuniões regulares do Comité Consultivo para as Artes e do Comité de Direção Foco em Kingston durante os anos de elaboração do Plano Cultural e do Plano

Kingston Sustentável resultou na produção de várias minutas com conteúdos especializados. Estes conteúdos orientaram a produção das políticas públicas para as áreas da cultura e da sustentabilidade, traduzidas na direção estratégica dada aos planos. Orientaram também as equipas de trabalho encarregues da sua coordenação e implementação. As secções seguintes apresentam em maior detalhe a atuação destes dois comités.

Comité Consultivo para as Artes

“(…) our committee was very influential in examining the role of this new development as it relate to the cultural landscape, the cultural character of Kingston. You know. So we had meetings, we had depositions, we had experts coming to report to us, there were public meetings... So that was one major activity in creating a cultural policy for the city and the investment in culture in the city (...)”.

Entrevista a cidadã/o de Kingston, K2: P240.

Entre 2008 e 2009, após o trabalho da iniciativa Imagine Kingston (descrito na secção 7.2) e das recomendações feitas à Câmara Municipal para a criação de um plano cultural para a cidade e da constituição de um conselho consultivo, vários membros da comunidade artística de Kingston reforçaram estas propostas junto da Câmara Municipal. A sua expectativa, como expressa o entrevistado do excerto, era a de influenciar fortemente a elaboração da política cultural do Município com a expertise e experiência dos seus membros. Na sequência, a Câmara Municipal, tendo tomado a decisão de criar políticas públicas mais fortes para as artes e para a cultura, cria o Comité Consultivo para as Artes. Numa fase em que os quadros da Câmara não tinham uma estrutura técnica especializada para a cultura, este Comité seria uma oportunidade de desenhar a política cultural integrando o conhecimento dos seus membros.

O Comité é constituído por:²⁰⁴ 2 vereadores da Câmara Municipal, sendo um deles nomeado anualmente pelo Conselho de Políticas para as Artes, Recreação e Comunidade; o diretor executivo do Conselho de Artes de Kingston, 4 profissionais das artes nomeados pelo Conselho das Artes de Kingston; 2 representantes de grupos de artes da comunidade (“community-based”); 2 representantes do sector da educação; 2 membros do público que representem a diversidade da população de Kingston. A nomeação dos últimos 6 membros é feita através de concurso público e os candidatos são selecionados pelo Comité de Direção

²⁰⁴ In https://www.cityofkingston.ca/documents/10180/32418439/Arts-Advisory-Committee_Meeting-02-2019_Agenda_February-14-2019.pdf/679e915a-3442-4886-8897-17c21a9e758a, consultado em 4 de abril de 2020.

para as Nomeações (também este integrando cidadãos), ainda que o Executivo mantenha o poder de aprovação ou alteração. Os critérios para a nomeação são assim descritos: “qualifications and experience related to culture, the arts and arts community are required as are qualifications and experience related to operations, programming, community engagement and community cultural engagement.” O Comité Consultivo reúne uma configuração de membros muito representativa quer da comunidade artística, quer da sociedade civil, quer ainda da sociedade não organizada. **Esta configuração gera um espaço de negociação da comunidade de artes, organizada e não organizada, com diálogo direto com os vereadores que trabalham diretamente com o tema das artes e da cultura e, através destes, um acesso direto à agenda do Executivo e dos serviços culturais municipais.**

“We also had a lot of support from the city staff, because they were new too. The whole, the culture service was a new development. So they were also wanting to work with us and needing help to know about the community and what the concerns were and what we thought needed to happen and then they were able to tell us what from their perspective would be needed. So there was a very strong sense of cooperation, which was of course exciting to work with.”

Entrevista a cidadã/o de Kingston, K3: P22

O excerto da entrevista a membro do Comité Consultivo retrata como o Executivo e serviços culturais municipais beneficiaram de um espaço de aconselhamento que agrega **duas componentes muito relevantes para a agenda da política pública cultural: 1) o conhecimento especializado dos membros da comunidade artística sobre o tecido cultural local; 2) uma primeira perceção do acolhimento que o desenho das políticas culturais virá a ter, quer na comunidade artística, quer na sociedade em geral.** A constituição do Comité surge em paralelo com a constituição de uma estrutura técnica cultural autónoma (até aí havia apenas alguns técnicos que atuavam dentro do departamento de recreação). A recém-contratada equipa que dá corpo a essa estrutura beneficia do apoio do Comité Consultivo para conhecer a comunidade artística e o tecido cultural de Kingston, tendo-se assim estabelecido uma forte colaboração.

“I think that the committee helped to give substantial advice and concrete information on N ways of thinking about shaping some of initiatives, but part of the role also was to make the city staff aware of concerns that were being voiced out there and because there had been a history before of mistrust, of we will never... we will do all this work but we will never see a result, that kind of thing. And then also to communicate, listen to and communicate from the city’ staff back to the public and to the arts community in particular, (...). So, that two-

way communication helps to keep trust. (...) Between the city elements and the community elements, and... So, that's really vital. I think if that trust isn't there, and open communication isn't there, there is real problems."

Entrevista a cidadã/o de Kingston, K3, P118

O excerto da entrevista retrata a perspetiva do Comité Consultivo sobre o seu papel em termos de aconselhamento, fornecimento de informação e perceção da comunidade artística e de restabelecimento das relações de confiança e da comunicação entre a comunidade artística e a Câmara Municipal. O Comité teve um papel fundamental para: 1) elaborar os termos de referência para contratar os consultores; 2) trabalhar com a Câmara Municipal e com os consultores sempre que necessário durante o processo; 3) apoiar na definição das prioridades e na construção do passo a passo das várias medidas contempladas, contribuindo assim para a direção estratégica dada à política cultural; 4) aconselhar com base na expertise e experiência dos seus membros. **A descrição da atuação dos membros do Comité Consultivo contida nas entrevistas retrata a mediação informal como o aspeto mais importante do seu trabalho. Este trabalho de mediação envolveu, por um lado, os decisores e técnicos municipais e a equipa de consultores. Por outro lado, envolveu a comunidade artística, incluindo organizações e artistas e, de uma forma mais alargada, outros atores da sociedade civil que se foram envolvendo, incluindo a iniciativa Imagine Kingston.** Esta mediação permitiu manter um canal de comunicação entre a Câmara e a comunidade. No sentido da comunidade, a comunicação centrou-se: 1) nas prioridades que seriam estabelecidas e a direção global que iam tomando dentro do quadro global e ambicioso do plano cultural; 2) no encaminhamento dos seus contributos e de que forma foram incorporados no Plano; 3) na forma como os técnicos estavam a preparar a sua implementação e, por consequência, 4) na gestão de expectativas e de desconfiança. No sentido da Câmara a comunicação centrou-se: 1) nas preocupações que era necessário incorporar; 2) nos aspetos mais prementes a planear e 3) na organização passo a passo da abordagem a esses aspetos.

A secção 7.2 dá conta em maior detalhe do processo de elaboração do Plano Cultural e de como a atuação do Comité Consultivo para as Artes influenciou a direção e investimento na política cultural municipal. A próxima secção elabora sobre o funcionamento do Comité de Direção Foco em Kingston que integrou dois membros do Comité Consultivo para as Artes, na qualidade de apoiantes da cultura.²⁰⁵

²⁰⁵ Cultural champions no original.

Comité de Direção Foco em Kingston²⁰⁶

O Comité de Direção Foco em Kingston foi formado em 1998 para acompanhar a elaboração e implementação do Plano Foco em Kingston. Este Plano incluía direções e objetivos estratégicos para Kingston e contou com um processo de consulta pública. 2006 foi o ano-horizonte dado pela Câmara Municipal para o Plano. Chegado o momento da sua revisão, mantiveram o Conselho de Direção Foco em Kingston e transformaram o plano estratégico num plano de sustentabilidade, motivados pelo financiamento federal que fazia depender o financiamento de infraestruturas municipais da existência de um plano de sustentabilidade. Dando corpo às recomendações da Federação de Municípios Canadiana, o Plano foi acompanhando as dinâmicas de construção de processos participados doutros municípios canadianos. Em comparação com outros conselhos municipais e com outras práticas de participação pública, este Conselho foi considerado (Chuong et al, 2012) como fundamental para, através de uma intensa participação no processo de tomada de decisão, lançar as bases da elaboração do Plano Kingston Sustentável, quer em termos dos seus conteúdos, quer em termos do desenho e implementação do processo de envolvimento público que o acompanhou.

“The original Focus Kingston Community Strategic Plan was developed by staff working with the Focus Kingston Committee, but when we said, ok, it’s time to renew the plan, in 2006, the Focus Kingston Steering Committee was still there so we used them to create the Sustainable Kingston Plan as well. So, they worked on both plans.”

Entrevista a técnica/o da CMK, K4: P46

O Comité de Direção Foco em Kingston teve na sua constituição, desde as suas origens, dois a três vereadores, um dirigente de topo e um dirigente intermédio e quatro a seis cidadãos. Os seus interesses e percursos são diversos mas todos têm ampla experiência de participação voluntária em comités vários. Entre esses interesses, está no perfil de quase todos o interesse e atuação em âmbitos relacionados a questões ambientais. O excerto de entrevista acima transcrito indica que o Comité terá funcionado bem e que se terão gerado níveis de empatia significativos em torno de interesses comuns. De facto, vários membros irão manter-se no Comité durante muitos anos. A Presidência está a cargo de uma cidadã que irá assinar, em nome de todo o Comité e da Câmara Municipal, a mensagem introdutória do Plano Kingston Sustentável. Esta mensagem sublinha a importância dada pelo Comité à necessidade do Plano ser apropriado pelos cidadãos e organizações de Kingston para acionar iniciativas

²⁰⁶ Focus Kingston Steering Committee no original.

públicas e privadas: “To become a truly sustainable city, Kingston must continue to generate publically and privately – initiated sustainable projects and efforts.” (City of Kingston, 2010d: ii).

“Focus Kingston was a committee of council, we were appointed by the City but we were community volunteers and our mandate was to help the City develop sustainability, the sustainability community plan (...).

Entrevista a cidadã/o de Kingston, K8: P7

A pesquisa sobre vários Comités de Direção indica que o envolvimento no processo de tomada de decisão é muito variável. No caso particular do Comité de Direção Foco em Kingston, foram efetivamente os seus membros que conduziram o processo e definiram as linhas estratégicas quer da elaboração, quer da implementação do Plano Kingston Sustentável. A elaboração contou com o apoio de uma equipa de consultores que sistematizou sob a forma de um plano estratégico todos os conteúdos, discussões e orientações. **A estratégia de participação pública foi também decidida pelo Comité e a sua implementação foi conduzida pelos técnicos da Câmara (em termos de logística, comunicação e mobilização) e pela mesma equipa de consultores (em termos de facilitação e sistematização).** Foi este nível de envolvimento do Comité que abriu caminho para a possibilidade de, uma vez concluída a elaboração, tomar para si a liderança da implementação do Plano.

“(...) there was so much more capacity in the community to do things that weren't being realised to that plan... It wasn't so much the plan, was the governance really. So, with the Sustainable Kingston Plan we said: “Ok, one of the fundamental principles of the plan is that we want this to be community owned. The governance has to be community owned”.”

Entrevista a técnico/o da CMK, K4: P97

Aquando do Plano Foco em Kingston, a Câmara Municipal sentiu que, uma vez aprovado, todos os envolvidos durante o processo de discussão pública do Plano se afastaram, esperando que a Câmara fizesse todo o trabalho. De facto, a Câmara foi a única responsável pela sua implementação e as únicas ações que foram realizadas foram as que a Câmara podia realizar. Estas ações eram boas mas havia também a noção de que muito mais poderia ser feito com um corpo de governação alargado, como expressa o entrevista na citação acima transcrita. Decidiram então que o Plano Kingston Sustentável teria de ser gerido num contexto de apropriação pela comunidade para alavancar a capacidade de toda a comunidade e não só da Câmara Municipal. Por esta razão, o Comité de Direção Foco em Kingston

propôs a criação de uma organização independente responsável por implementar e gerir o Plano.

Entre os membros do Comité de Direção Foco em Kingston e os técnicos e políticos mais ligados ao processo, a narrativa de afastamento dos cidadãos e organizações após a aprovação do Plano coexiste com a convicção de que a implementação de um Plano de Sustentabilidade só pode realizar-se através da sua apropriação pela comunidade e pela sociedade civil. **A própria forma como o processo foi organizado, desde logo formando um comité de direção (steering) e não consultivo (advisory) aporta grande responsabilidade e visibilidade sobre o processo de tomada de decisão ao Comité de Direção, sugerindo que há uma clara intenção do Município, desde o arranque do processo, de delegar a implementação do Plano.**

Este processo será retomado na secção 7.3. Antes disso, a secção 7.2 dá conta de como a intensa atividade dos dois comités descritos nesta secção não é independente da dinâmica de participação mais ampla na sociedade de Kingston. Os comités descritos nesta secção enquadram-se numa lógica de atuação de vários atores na governação urbana que se movem num engenho de rodas dentadas onde se retroalimentam ações de participação com origem na iniciativa de cidadãos e na iniciativa da Câmara Municipal.

7.2 Vitalidade dos projetos de iniciativa cidadã

Os altos níveis de participação que se verificaram no Comité Consultivo para as Artes e no Comité de Direção Foco em Kingston, assumindo um papel de mediação no primeiro caso e de liderança estratégica no segundo caso, resultam de uma iniciativa criada pela Câmara Municipal. A participação na tomada de decisão em ambos os comités revela que se tratam de inovações democráticas no contexto da governação urbana de Kingston. De facto, a intensidade de interação e diálogo na tomada de decisão é inédita no contexto da cidade e pouco vulgares no contexto canadiano. **No entanto, o facto de serem iniciativas criadas pela Câmara Municipal não justifica integralmente o nível de participação que se verificou nestes dois comités. Do lado da comunidade, existem iniciativas de participação em áreas que se cruzam com as áreas de atuação do Plano Cultural e do Plano Kingston Sustentável e que compõem um ambiente de diálogo e colaboração avançados.** Esta secção apresenta algumas dessas iniciativas.

A iniciativa Loving Spoonful nasceu de um grupo de cidadãos preocupados com as questões de segurança alimentar em Kingston. Tem como missão assegurar a todos os cidadãos o acesso a comida saudável através da produção de alimentos em hortas urbanas, do desenvolvimento de competências para a produção e preparação de alimentos e de envolvimento comunitário. Desde 2008 a iniciativa transformou-se numa organização não governamental e não lucrativa liderada por um conselho de administração com membros voluntários, doadores, financiadores e parceiros comunitários. Em 2020 conta com uma equipa de trabalho constituída por 12 pessoas e com cerca de 200 voluntários.²⁰⁷ Tem vários programas e projetos²⁰⁸ dedicados ao envolvimento da comunidade nas questões da comida saudável e sua relação com redistribuição justa de recursos, com saúde física e com saúde mental. Para além do trabalho com escolas, famílias e adultos nas suas Cozinhas Comunitárias, gere o Programa Rede de Hortas Comunitárias. Esta organização participou ativamente no processo de discussão do Plano Kingston Sustentável, introduzindo contributos importantes no âmbito da segurança alimentar. Teve também um papel determinante para garantir que os terrenos da prisão federal, situados no centro de Kingston, se mantivessem com uso agrícola.

Na área da cultura, o Centro Modern Fuel é uma organização não-lucrativa que teve as suas origens na década de 70²⁰⁹ com a missão de operar como organização que intermedeia os artistas e o público de Kingston. Dispõe de uma galeria para exposição do trabalho dos artistas locais e promove continuamente um espaço de discussão sobre formas de arte alternativas. O seu propósito de apresentação, interpretação e produção do trabalho dos artistas locais mantém-se até hoje. No entanto, opera sem financiamento público fixo, pelo que já viu algumas vezes a sua continuidade ameaçada. Foi o caso em 2006 quando a Câmara Municipal, depois de vários adiamentos, cessou a cedência do espaço ocupado pela galeria e pela organização. A discussão e negociação entre os membros voluntários do Conselho de Administração do Centro (em parte constituído por artistas) e a Câmara Municipal para a cedência de um novo espaço municipal prolongou-se ao longo de vários anos. A

²⁰⁷ In <https://www.loving Spoonful.org/>, consultado em 23 de abril de 2020.

²⁰⁸ “A organização apresenta-se assim no seu perfil do Facebook: “Working with great volunteers, we’ve delivered over \$1,250,000 of fresh, healthy food to shelters, meal programs, pantries and our Fresh Food Market Stands since we started in 2008. All of these programs also further other goals, including building community, increasing social inclusion, improving mental and physical health and teaching and advocating about our food system.”. In https://www.facebook.com/pg/loving.spoonful.kingston/about/?ref=page_internal, consultado em 23 de abril de 2020.

²⁰⁹ A organização começou por se designar Kingston Artists' Association Inc.. In <http://www.modernfuel.org/history>, consultado em 2 de abril de 2020.

oportunidade surgiu com a renovação de um edifício histórico que alberga o Centro Tett for Creativity & Learning. Este Centro acolhe nove organizações artísticas, entre as quais o Centro Modern Fuel.

A iniciativa de cidadãos Imaginar Kingston encetou, em 2006, um processo de diálogo entre indivíduos e organizações em várias áreas temáticas mas com especial intensidade na área da cultura. **Esta iniciativa desencadeou um amplo debate na comunidade artística e cultural da cidade de Kingston. Esse debate teve repercussões em termos de produção de política pública local para a cultura.** As secções seguintes dão conta desse processo. A primeira descreve a origem e percurso da iniciativa Imaginar Kingston. A segunda dá conta de como as recomendações desta iniciativa precederam a constituição do Comité Consultivo para as Artes (descrito na secção anterior) e de como este Comité contribuiu para a direção estratégica dada ao Plano Cultural de Kingston.

Imaginar Kingston

“The reason why I started was that I felt that we had lots of really strong organizations here, (...) and anyway I didn’t feel like sort of they were talking together or working together and all the expertise that one itself had, I felt we could bring them together, the heads of the organizations, (...) to get a feel of what they’re thinking and what we could advance the city and how maybe we could get behind projects that would be beneficial”

Entrevista a cidadã/o de Kingston, K9: Mn1

Imagine Kingston é uma iniciativa cidadã que tem a sua origem no entusiasmo e carisma de um notável que reside e desenvolve a sua atividade empresarial em Kingston. A entrevista a esta/e notável revela a sua vontade de usar a sua experiência de empresário de sucesso dedicada a aconselhar financeiramente os seus clientes em função dos seus projetos de vida. Este percurso treinou-o a olhar e planear o futuro de vidas privadas. Descreve este treino como o recurso fundamental para, numa fase avançada da sua vida, ter começado a olhar as direções que a cidade toma e a dedicar-se a causas públicas. Detém ainda outros recursos. Apesar de ter tido um início de vida num contexto familiar de estatuto socioeconómico baixo, adquiriu ao longo da vida competências sociais, recursos económicos e uma rede de contactos com as elites de Kingston, como ilustra o excerto acima. Todos estes recursos foram fundamentais para a construção da legitimidade da sua iniciativa de intervenção no espaço público.

Este cidadão muniu-se ainda de informação atualizada através da pesquisa de casos exemplares onde as artes e a cultura foram instrumentais para reverter tendências de

estagnação demográfica e económica. A preferência por uma estratégia ligada às artes e à cultura assenta em motivações pessoais ligadas ao gosto pessoal pelas artes e cultura. **A procura por uma maior visibilidade e reconhecimento do seu percurso de vida, do que conseguiu alcançar na sua vida pessoal, social e empresarial desenha-se também como um fator determinante para o impulso de diálogo público que a iniciativa deu dentro da comunidade artística de Kingston.**

O líder da organização faz um uso público, direcionado ao interesse público, do capital social que gerou e acumulou ao longo da sua vida. As suas motivações são: 1) de índole pessoal, mais ou menos consciente, de, numa fase avançada da sua vida, procurar um reconhecimento mais amplo, público e dos seus pares, do seu percurso e da sua visão sobre o mundo; 2) de índole política, no sentido de exercer a pessoa política que é,²¹⁰ questionando os destinos da cidade onde vive; 3) de índole comunitária, no sentido de formar um grupo para discutir e agenciar interesses que são comuns entre as agendas organizacionais que representam e intencionalmente voltados para a comunidade de Kingston como um todo; 4) de índole solidária, usando o seu capital social e mobilizando o capital social de outros para fazer pressão sobre o poder público.

Apaixonado por música sinfónica e convicto de que as artes e a cultura são muito importantes para a vida das cidades, foi assistir a uma conferência proferida pelo ex-Presidente da Câmara de Winnipeg, Glen Murray, conhecido por ter revertido o êxodo que a cidade vivia nos anos 90 através de uma estratégia assente nas artes e na cultura. Muito impressionado, convidou Glen Murray para apresentar o caso do Winnipeg em Kingston. Para o efeito, organizou uma conferência na qual participaram 400 pessoas, incluindo todos os membros do Executivo da Câmara Municipal. Por sugestão de Glen Murray, Walter Fenlon organizou em seguida um workshop onde reuniu 32 líderes da comunidade de vários quadrantes (indústria, universidade, pessoas influentes da cidade), com o objetivo de definir “Kingston’s remarkable assets in a forward-looking assessment of the best strategies for ensuring the future economic, social, and cultural vitality of their city” (Osborne, 2006). **Deste workshop, realizado em 2006, resultou a decisão de criar a iniciativa Imagine Kingston,**

²¹⁰ Foucault (2005) fala da libertação da subjetividade dos indivíduos, enquanto processo sempre em construção do “cuidar de si”, analisando criticamente e a cada momento as forças e as normas a que está sujeito e produzindo um alinhamento que, mesmo temporário, até à próxima revelação, lhe permita confrontar os seus pensamentos com as suas ações. Não se trata de um ato narcísico, mas um ato político, opondo-se à destituição liberal do “eu” político, afirmando o “eu” psicológico como determinante para o questionamento e a problematização das forças e das normas e permitindo o ato de escolha política e, em última análise, participar na construção da sua subjetividade.

tendo como base um grupo de 10-12 pessoas que se reúnem regularmente para discutir os processos de desenvolvimento social, cultural e económico da cidade.

O arranque da iniciativa assentou em recursos financeiros pessoais do seu mentor que investiu bastante dinheiro e esforços para pôr a iniciativa em marcha: “I spent quit a bit of money in getting speakers, in getting lunches, it was on and on and on, it was substantial but to me that was a contribution that I sort of felt that I could make to the, get other people change, much like my own business” (Entrevista a cidadã/o de Kingston, K9: Mn48). Organizou ainda várias conferências públicas para as quais convidou pessoas de renome nos assuntos urbanos, incluindo Richard Florida²¹¹. Depois organizou grupos de trabalho para diferentes áreas temáticas. A iniciativa mantém-se com encontros regulares durante uma hora uma vez por mês, entre as 8 e as 9 horas da manhã, antes do início do dia de trabalho. A constituição vai mudando um pouco ao longo do tempo mas trata-se essencialmente de líderes e pessoas influentes da cidade de Kingston, como o Chefe dos Serviços Administrativos²¹² da Câmara Municipal, académicos da Universidade de Queens e líderes de organizações públicas e privadas (como o Colégio Militar, a Base Militar, entre outros). **O seu propósito continua a ser o de discutir os destinos da cidade e as prioridades de intervenção para, usando a rede de contactos e as competências profissionais avançadas e características de iniciativa e liderança dos seus membros, influenciar as agendas de desenvolvimento urbano.** Estas agendas, partindo de uma agenda individual a que se juntam outras agendas individuais, vai-se construindo como coletiva e influencia agendas públicas e privadas de várias organizações.

“(...) we were pushing the need, we were pushing the need for it, we didn’t want get in and do stuff, there’s lots of organizations doing things but they need support or they need some legs, so to speak, to get going, they couldn’t do it themselves, so if we were in a meeting and I need something or somebody needs an organization, well, maybe the base commander says “maybe I could help, I have some people that maybe could help with that” or somebody else, so there’s, so they just ask some of their people lower to help out or to do something, “I can connect these two people”, so it’s sort of a connecter that moves stuff rather than, we don’t get in doing, not of that at all, it’s all at the high level (...)”

²¹¹ Richard Florida é um especialista em estudos urbanos que se tornou muito conhecido pelo conceito de classe criativa e os seus efeitos no desenvolvimento económico em processos de regeneração urbana (Florida, 2002).

²¹² No original Chief Administrative Officer. É o dirigente máximo da administração local simbolizando um certo grau de separação e autonomia entre os serviços públicos da Câmara Municipal e o seu Executivo. As suas funções são de supervisão das operações diárias de todos os departamentos da Câmara Municipal, assegurando o cumprimento do quadro de atuação legal e regulamentar do município. Esta posição não existe nos municípios portugueses.

Como revela o excerto da entrevista, trata-se de um grupo de cidadãos ativamente e regularmente envolvidos no debate sobre aspetos importantes do desenvolvimento de Kingston. **A sua função não é operacional mas estratégica e partindo dos seus debates fazem articulações com forças liderantes da comunidade de Kingston para fazer avançar agendas coletivamente construídas.** A mobilização para a ação coletiva de Imaginar Kingston assenta em grande parte na visão pessoal do seu líder que vê a capacidade de planear a longo prazo assente em três pressupostos: 1) as organizações públicas e privadas das cidades precisam de comunicar e alinhar estratégias; 2) o poder de influenciar agendas é muito maior de cima para baixo do que de baixo para cima (“direction comes down easily and it doesn’t go up easily” – Entrevista a cidadã/o de Kingston, K9: Mn 27), pelo que é preciso que os decisores de topo comuniquem entre si, partilhem visões para o futuro e articulem estratégias que depois podem transferir para os mandatos das suas organizações; 3) os políticos não podem estar incluídos nesta dinâmica porque as suas agendas são controladas pelos seus mandatos de apenas quatro anos, impedindo-os de visões a longo prazo.

Os primeiros passos da iniciativa avançaram muito rapidamente e num registo muito formal, mesmo tratando-se de uma organização não formal (ou tão pouco legalmente constituída), bebendo da cultura organizacional empresarial do seu mentor. O grupo constituiu então um Comité de Direção²¹³ presidido pelo empresário e, depois do mencionado workshop de 2006, os membros de Imaginar Kingston avançam em diferentes áreas sectoriais em função das quatro áreas prioritárias identificadas no workshop com os 32 líderes de organizações públicas e privadas de Kingston.

Cabe a um académico da Universidade de Queens e cidadão muito ativo, tratar das questões da cultura. Este académico põe em marcha um processo de elaboração participada e coletiva de uma reflexão em torno dos principais desafios que se colocam às artes e à cultura. Para o efeito, realiza cerca de 60 entrevistas com membros da comunidade artística e cultural de Kingston e organiza um Grupo de Trabalho da Cultura, juntando 13 organizações culturais que nunca haviam trabalhado juntas em duas reuniões para debate e reflexão conjuntos. Nestas participaram um dirigente e dois técnicos da Câmara Municipal. Os resultados do trabalho realizado foram compilados sob a forma de um relatório submetido a aprovação ao

²¹³ Imagine Kingston Steering Committee no original (Osborne, 2006).

Conselho de Direção Imaginar Kingston. Este relatório continha várias recomendações e, entre elas, destaca-se a identificação da necessidade premente de uma política cultural para Kingston, assim como a necessidade de criar um conselho municipal para a cultura com os objetivos de ajudar a formular políticas municipais para a cultura e apoiar o Executivo e os técnicos a definir e rastrear os benefícios de uma política cultural proactiva.

Plano Cultural de Kingston

O Plano Cultural de Kingston (City of Kingston, 2010c) aprovado em 2000 para um horizonte de 10 anos, identifica quatro grandes linhas estratégicas de atuação: 1) “histórias” que agregam a narrativa em torno do património histórico de Kingston; 2) “espaços” que compõem a rede de equipamentos culturais do concelho; 3) “capacidade” de organização e financiamento do tecido cultural e, finalmente; 4) “turismo cultural” que coloca os pontos anteriores sob a forma de recursos para a atividade turística. O horizonte do Plano é de 10 anos, alinhando-se com outros planos municipais estratégicos que partilham do objetivo mais amplo de criar estratégias que contrariem o decréscimo populacional e acelerem um desenvolvimento económico e sustentável: “The Culture Plan is meant to complement other plans being developed by the City of Kingston like Sustainable Kingston, (...) and the new Official Plan that have all been developed to prepare Kingston for a sustainable and prosperous future” (*Ibidem*) Para os primeiros 5 anos inclui um plano de implementação com atividades detalhadas para as correspondentes recomendações.

Recommendation 46

That Council request Cultural Services to report on the establishment of a new Grant program that would provide baseline operating funding to key cultural organizations and that Cultural Services develop funding and evaluating criteria in consultation with the arts and heritage community.

City of Kingston (2010d): 73.

Para cada uma das linhas estratégicas supramencionadas, o Plano prevê um conjunto de recomendações (60 no conjunto), das quais se reproduz aqui uma que ilustra o nível de detalhe com que são elaboradas. O Plano inclui também indicações claras do investimento necessário. Por exemplo, para o Fundo de Artes da Câmara Municipal de Kingston, gerido pelo Conselho de Artes de Kingston,²¹⁴ o Plano prevê uma recomendação de aumento

²¹⁴ Os Conselhos de Artes municipais são responsáveis por gerir a angariação e atribuição de financiamento público e privado às artes. Estão ao serviço dos artistas, dos trabalhadores das artes e das organizações artísticas. Este formato permite evitar formas de clientelismo mais facilmente presentes quando as câmaras

progressivo do montante de financiamento anual de 500 mil dólares anuais para 586 mil dólares anuais ao final de 5 anos (City of Kingston, 2010c: 73).

A elaboração do Plano acontece na atmosfera que se foi gerando desde 2006 com o ciclo de eventos promovidos pela iniciativa Imaginar Kingston, sublinhando a importância da cultura enquanto vetor fundamental para o desenvolvimento das cidades. De facto, a preocupação central que estava no centro do movimento e que veio a dar origem à iniciativa Imaginar Kingston, era o decréscimo de população e os consequentes efeitos no crescimento económico do concelho. Entre os nomes de notáveis do urbanismo que foram convidados a refletir sobre a importância da cultura para o desenvolvimento da cidade de Kingston estão Glen Murray e Richard Florida.

A cultura é percecionada como uma possível resposta ao decréscimo populacional e consequentes efeitos de desaceleramento económico a partir de uma forte narrativa em torno do investimento nos recursos culturais. Nem todos os entrevistados ligados ao Plano de Cultura, ao Comité Consultivo Artes e a Imaginar Kingston apresentam e defendem conceptualizações da cultura tão interligadas ao desenvolvimento económico. No entanto, a abordagem à cultura que ganha mais força no Plano Cultural é aquela que coloca a cultura ao serviço de uma certa vitalidade urbana capaz de atrair novos residentes, novos visitantes e gerar receitas muito importantes para o desenvolvimento económico através do turismo. Apesar disso, outras perspetivas foram introduzidas e mesmo que a abordagem conceptual seja vista como pouco sofisticada por alguns membros entrevistados da comunidade artística, os mesmos consideram também que se abriram espaços para outras perceções e conceptualizações sobre a cultura mais amplas e fundamentadas no valor da cultura por si mesma.

The Culture Plan is grounded in community engagement. The methodology included one-on-one meetings with key cultural stakeholders including constituents in the visual, performing and literary arts, the heritage community and those involved in the creative community. (...) The study also engaged members of the social services and voluntary sectors and key community and institutional leaders. (...) Our methodology initiated some

municipais fazem a atribuição direta destes fundos. Os financiamentos que gerem são oriundos das câmaras municipais, refletindo o investimento municipal nas artes, mas também de donativos de vários fundos de doação pessoais e empresariais. No caso do Conselho de Artes de Kingston, a gestão do Fundo de Artes divide o financiamento em 70% para fundos de gestão corrente (“operation grants”) das organizações culturais e 30% para projetos (“project grants”). A atribuição dos fundos é feito mediante concurso público com recurso a júri independente em regime de avaliação por pares (sendo que a seleção dos membros do júri é feita a partir de candidaturas à posição).

importante collaboration and partnerships that we hope will be importante additions to Kingston's cultural vitality.

In City of Kingston (2010) Kingston Culture Plan: 8.

A citação dá conta da opção metodológica, pela equipa autora do documento, de envolver e consultar a comunidade. A elaboração do Plano é um processo que conta com vários atores: 1) é adjudicado a uma equipa de consultores; 2) é realizado em colaboração estreita com a Câmara Municipal, incluindo reuniões regulares com a equipa dos serviços culturais e com equipas doutros departamentos; 3) conta com reflexões conjuntas com atores das artes visuais, literárias e performativas; 4) conta com o envolvimento de atores de serviços sociais e sectores de voluntariado e ainda líderes institucionais e da comunidade; 5) é acompanhado pelo Comité Consultivo para as Artes (que inclui artistas e membros do Conselho para as Artes de Kingston, como descrito na secção 7.1).

O envolvimento concretizou-se através de várias atividades que permitiram um amplo diálogo e desenho coletivo dos pressupostos e estratégias adotados representando, na perspectiva dos autores do Plano Cultural “um amplo leque de perspetivas e interesses” (p.16), designadamente: várias reuniões com indivíduos e organizações; 6 oficinas públicas; grupo de foco com a Câmara do Comércio de Kingston, museus, grupos ligados ao património, equipamentos e a comunidade artística; entrevistas com indivíduos de organizações artísticas; 2 reuniões o Grupo de trabalho sobre a redução da pobreza; 3 reuniões com o Conselho Diretor do Plano Cultural; 3 reuniões com o Comité Consultivo para as Artes;²¹⁵ 2 reuniões com o Comité Consultivo para o Grand Theatre; 2 reuniões com Imaginar Kingston; 3 reuniões com o Grupo Interdepartamental da Câmara Municipal de Kingston.

Para dar seguimento às reflexões nas reuniões com os vários atores, as versões provisórias do Plano foram disponibilizadas online e contaram com várias contribuições. O processo de participação foi conduzido ao longo de três fases (diagnóstico, conceptualização e afinação), revelando a intenção de construir um documento ancorado nas perspetivas da própria comunidade artística e cultural. O resultado desta metodologia de envolvimento aparece no Plano sob a forma de comentários agregados e resumidos em “pontos fortes” e “desafios”, divididos em “comentários dos grupos consultivos” e “comentários das oficinas públicas”. A equipa de consultores

²¹⁵ O Comité reuniu com muito mais frequência, pelo que esta menção contida no Plano Cultural deve referir-se a reuniões entre a equipa consultora, a equipa da Câmara e o Comité Consultivo para as Artes.

desempenha então um papel de suporte às várias frentes debate e construção conceptual que virão a moldar o Plano. Esta equipa aporta: 1) uma visão crítica e distanciada baseada noutras experiências; 2) uma facilitação isenta da rede local de interesses e influências, dando maior credibilidade ao processo de participação; e 3) suporte à importante sistematização e organização de contributos e conteúdos vários.

O Plano parece seguir a mesma estratégia da iniciativa Imaginar Kingston, chamando a comunidade artística, através do Comité de Aconselhamento para as Artes, para debates coletivos sobre diagnóstico e desenho de estratégia para a política cultural municipal. **A dinâmica de construção colaborativa do Plano Cultural é fortemente inovadora no contexto de governação urbana de Kingston e vai prolongar-se e até ampliar-se no Plano Kingston Sustentável e na organização independente criada para o implementar.** De facto, dois membros do Conselho Consultivo para as Artes foram convidados para integrar, na qualidade de campeões da cultura, o Comité de Direção Foco em Kingston, responsável pela elaboração do Plano Kingston Sustentável. A próxima secção dá conta deste processo.

7.3 Kingston Sustentável: um plano, uma visão e uma organização

“(…) the real work in Canada is taken place at the municipal level around sustainability, the province has talked about it and putted some money to, the federal government doesn’t even want hear the word anymore. They talk about responsible resource management, they don’t talk about sustainability, so the real action, the real changing processes are taking place through the cities or trough municipalities (...).

Entrevista a cidadã/o de Kingston, K8: P19

Como aponta o excerto, a gestão das políticas públicas para a sustentabilidade está grandemente delegada no poder local. Na primeira década do novo milénio não havia, por parte do governo federal canadiano, políticas nacionais de intervenção direta em questões relacionadas com a sustentabilidade, antes optando por delegar essas políticas nos governos provinciais. Apesar dos municípios serem “criaturas das províncias” na Constituição Canadiana, o governo federal reserva ainda algum poder de intervenção em questões urbanas ligadas ao transporte público, habitação e infraestruturas²¹⁶ (Graham and Andrew, 2014)

²¹⁶ Este poder é exercido de formas diferentes consoante as províncias, como é o caso de implementação dos Planos Sustentáveis Comunitários Integrados que teve critérios e mecanismos de verificação diferentes (Graham and Andrew, 2014).

através do Fundo federal de impostos sobre o gás (Duxbury e Jeannotte, 2012).²¹⁷ Estes fundos são geridos pelo governo provincial e destinam-se a financiar infraestruturas municipais ambientalmente sustentáveis para alcançar três objetivos: redução das emissões dos gases de estufa, ar mais limpo e água mais limpa. Para o efeito, os governos provinciais criaram o Fundo Municipal Verde e delegaram a sua gestão na Federação de Municípios Canadianos. A Federação optou por usar como critério de distribuição das verbas uma fórmula per capita, mas condicionado à elaboração de Planos Sustentáveis Comunitários Integrados por parte dos municípios candidatos.²¹⁸ **A Federação esperava com estes planos alavancar a aceleração de processos de planeamento e tomada de decisão numa lógica participativa e de longo-termo. Estes processos eram entendidos como fundamentais para alcançar comunidades mais sustentáveis e mais capacitadas para gerir os seus recursos no quadro dos quatro pilares da sustentabilidade (*ibidem*: 6).**

Em Kingston, o município desenvolveu o seu plano de sustentabilidade entre 2008 e 2010. O Comité de Direção Foco em Kingston (descrito na secção 7.1) foi o responsável pelo desenvolvimento dos conteúdos do Plano e pelo processo de desenvolvimento da visão para a cidade através de um processo amplamente participado. O plano é composto por quatro pilares: vitalidade cultural, saúde económica, responsabilidade ambiental e equidade social. Para cada pilar foram elaborados temas, num total de vinte temas. Pilares e temas foram elaborados pela equipa do Plano.²¹⁹ Para cada tema foi elaborado uma declaração temática descrevendo o estado ambicionado desse tema no cenário de “Kingston, a cidade mais sustentável do Canadá”. Para cada tema foram ainda desenvolvidos três ou quatro indicadores com o objetivo de monitorizar e medir a performance e, por esta via, apontar com mais clareza aos parceiros e cidadãos envolvidos nas ações a implementar qual o alvo a atingir. Cada tema é ainda composto por metas e ações. As metas têm como propósito indicar a direção geral dada ao tema e as metas a e orientação estratégica.

²¹⁷ No original “Federal gas tax fund”, é um programa federal para distribuir as receitas da exploração de gás destinadas a apoiar infraestruturas locais dos municípios de Ontário. É um fundo gerido pelo governo provincial através. In <https://www.ontario.ca/page/federal-gas-tax-fund>, consultado em 20 de outubro de 2019.

²¹⁸ Entre 2006 e 2011 foram produzidos mais de uma centena de Planos Sustentáveis Comunitários Integrados. Em 2008, as transferências para os municípios deixaram de depender da elaboração destes Planos mas a Federação de Municípios Canadiana continuou a apoiar os municípios na sua elaboração. Na sua análise destes planos, Duxbury & Jeannotte (2012) consideram que o “ICSP period” (2005-2012) has essentially ended” (p. 8).

²¹⁹ O relatório *Knowledge Sharing Report* refere-se a “ICSP Project Team” (City of Kingston. 2010e). No entanto, não se trata propriamente duma equipa de projeto mas da atuação coordenada entre o Comité de Direção Foco em Kingston, onde os conteúdos e direções do Plano foram amplamente discutidos e a equipa consultora, responsável por sistematizar os resultados e dar-lhes uma coerência e organização próprias dum Plano ICSP – Integrated Community Sustainable Plan.

O trabalho de envolvimento teve dois grandes objetivos: 1) contribuir diretamente para a formulação e revisão dos conteúdos do Plano, designadamente dos temas e objetivos desenhados para cada pilar identificado (trabalho organizado e sistematizado por uma equipa consultora); 2) dar visibilidade, informar e fazer campanha em torno dos conceitos de sustentabilidade; 3) divulgar, aproximar e mobilizar cidadãos organizações e empresas para assumirem ações e compromissos que contribuem diretamente para os temas e objetivos definidos. Esta mobilização para ações é materializada na assinatura de documentos de compromisso, anexados ao Plano.²²⁰

“Well, our very first piece of consultation on the Sustainability Plan was something we call a design charret, where we invited representatives of major organizations in the community, to come together and talk about community sustainability, as a, as a theme for community strategic planning and what the important aspects of community sustainability might be. That was really powerful because you invite people into the room who have the ability to make change, you know, in organizations, right? Not just individuals who think it’s a good idea. So... And we did that very deliberately for that reason. It was based on a model called Search Conferencing that a professor out of Concordia University was using.”

Entrevista a técnica/o de CMK, K4: P273

A metodologia usada para o processo de participação combina técnicas de participação colaborativas e de consulta em função dos grupos alvo das sessões. O excerto descreve uma Charrete²²¹ Comunitária, realizada em 2008, dedicada exclusivamente aos líderes das organizações,²²² onde participaram cerca de 80 atores representantes de organizações dos sectores público, académico e privado e da qual resultou a primeira versão de metas para cada tema. Não sendo secretas, também não foram publicitadas nem foi convidada a comunicação social, ao contrário das restantes sessões públicas. O objetivo foi criar um espaço de diálogo sem a pressão da comunicação social nem de movimentos sociais ou ONGs sobre as suas opiniões. Em 2009 realizaram uma Cimeira da Sustentabilidade durante quatro dias, sendo um dia dedicado a cada um dos pilares de sustentabilidade identificados no Plano. Contou com a presença de 330 participantes e, mais uma vez as manhãs foram

²²⁰ City of Kingston (2010d) - Apêndices B (“Community partnership” – pp. 45 e 46) e Apêndice C (“Citizen’s commitment” – p. 47).

²²¹ Uma charrete é uma oficina intensiva realizada para trabalhar sobre visões ou soluções de forma colaborativa. A charrete é frequentemente usada em planeamento urbano com a intenção de proporcionar um ambiente de interação colaborativa entre urbanistas e cidadãos sobre projetos urbanos.

²²² O relatório *Knowledge Sharing Report* (City of Kingston, 2010e) menciona “80 key stakeholders (public, academic & private sectors)”.

dedicadas aos representantes das organizações e só as tardes foram abertas aos cidadãos. Nesta Cimeira fez-se uma revisão final das declarações temáticas e das metas para cada tema. Em 2009 foram ainda realizadas consultas públicas, consultas a sectores-alvo, entrevistas e questionários online.

“(…) But the public consultation itself on sustainability matter was good because a lot of people that felt strongly about it. Hum... They felt strongly about it because they were coming at it from an environment perspective or they felt strongly about it because they were coming at it from a social or cultural perspective and they thought that the environmental one was getting all the attention. So, they came and they say: Don't forget about us. Don't forget about us. Which was good. (...) But we had lots, we had lots of public sessions in different locations and there was quite a number of people that came out and their comments were generally good challenging comments as well, but how much is this going to cost? Will it cost me more? Those sorts of things.”

Entrevista a técnica/o de Kingston, K4: P296

Como ilustra o excerto da entrevista, houve um envolvimento intenso nas sessões de participação, particularmente quando se tratava de discutir as componentes ambiental, social e cultural. **Alguma competição de interesses em torno destas áreas temáticas parece ter estimulado o envolvimento e debate. Houve em todas as sessões pessoas questionando sobre aspetos mais estratégicos da construção do documento. Algumas questões mais desafiantes, embora belisquem o brilho inovador das propostas e dos seus principais autores, nomeadamente do Comité de Direção, dão corpo ao diálogo e realismo ao Plano.** É o caso das questões levantadas em torno da mensurabilidade dos indicadores: “And there's always people that were coming talking about the vision as well. Saying like: This doesn't make any sense. How are you going to measure that, you know, like very sort of pedantic, kind of ... of focusing on the minutia of indicators (...)” (Entrevista a técnica/o de Kingston, P4: P302). De facto, entre os desafios de acessibilidade em termos de dados disponíveis e de utilização pelos parceiros, o conjunto de indicadores que compõe o plano não apresenta, de um modo geral, uma forte correlação com as declarações temáticas. A mensurabilidade dos indicadores será sempre um desafio difícil de contemplar e os relatórios anuais de implementação do Plano dão conta de indicadores de realização mas não contemplam, significativamente, indicadores de impacto nos temas e objetivos definidos no Plano.

“The rural people actually pushed food security agenda into... (...) Into the plan. And originally we were like: Oh no! Those farmers are going to hijack the whole process with their food stuff again. Because they are vocal sometimes, right, and they can really, they can

really make a lot of noise. But it was good, it was... They got their point across and we were able to make the connection to community's sustainability, that way.”

Entrevista a técnica/o de Kingston, K4: P300-302

Apesar dos receios de interação com as comunidades rurais a que se refere o excerto, foram realizadas oficinas nos principais centros das zonas rurais. Na maior parte destas oficinas, as sessões foram pouco participadas em número de participantes e na dinâmica do debate. De facto, embora sendo uma característica transversal a todas as oficinas e eventos de participação, nas oficinas rurais foi mais notório o distanciamento à discussão pública em curso sobre sustentabilidade, exigindo um maior esforço por parte da equipa facilitadora para atualizar os participantes sobre o processo e os conteúdos já produzidos. No entanto, a organização Loving Spoonful (brevemente descrita na secção 7.2) trouxe contributos importantes em termos do papel dos espaços rurais e em particular das atividades relacionadas à produção de alimentos. Este grupo foi também responsável por defender a atividade agrícola nos espaços da prisão federal. Tratando-se de áreas urbanas com grande pressão especulativa para construção residencial, o grupo conseguiu introduzir na agenda da sustentabilidade da Câmara Municipal e de outras organizações governamentais envolvidas, a importância para a cidade da manutenção da atividade agrícola naqueles espaços.

Os entrevistados destacam ainda os contributos doutras organizações. É o caso da ONG ambiental Waterkeepers²²³ que participou também muito ativamente, criticando o sistema de esgotos pouco eficiente de Kingston. Já depois da publicação do Plano, um dos grupos do movimento Occupy de Kingston tornou-se parceiro da organização Sustainable Kingston: “one of their groups [Occupy Kingston] became a partner of Sustainable Kingston showing the concrete actions of what they did to help make Kingston more sustainable relating to the Plan.” (entrevista a técnica/o da CMK, K12: Mn2).

Deste processo resultou o Plano de Sustentabilidade de Kingston e a adoção da ambiciosa visão de ser “a cidade mais sustentável do Canadá”. Sob esta forma de frase curta e fácil de memorizar, juntam-se vários propósitos porventura menos visíveis mas que ocupam os temas prioritários das agendas dos principais atores deste processo e outros que lhe são contemporâneos, como o Plano Cultural ou a visão de Imaginar Kingston: atrair novos

²²³ Trata-se da organização mundial Waterkeepers, um grupo de advocacia ambiental que é muito ativo e tem levado vários casos a tribunal relacionados com a defesa da água. Tem representação em Ontário pela organização Lake Ontario Waterkeeper que “promotes water literacy, informed-decision making and acts as a model for protecting swimmable, drinkable, fishable water in Canada and beyond.”. In <http://www.waterkeeper.ca/>, consultado em 14 de abril de 2020.

residentes e investir na atividade turística para gerar crescimento económico, de forma sustentável. A próxima secção dá conta dos primeiros passos da organização independente Kingston Sustentável, criada para gerir e implementar o Plano Kingston Sustentável.

Origem e percurso da organização Kingston Sustentável

O Comité de Direção Foco em Kingson estava amplamente convicto de que um modelo de governação municipal alargado seria o melhor caminho para mobilizar mais capacidade de atuação na sociedade. Para que o Plano Kingston Sustentável fosse gerido num contexto de maior apropriação dos quatro pilares da sustentabilidade, era necessário que o Comité de Direção, até aí líder do processo, se autonomizasse da estrutura municipal. É esta convicção que está na base da recomendação do Comité de Direção Foco em Kingson à Câmara Municipal para a transferência da liderança do processo de implementação do Plano para uma organização independente não lucrativa. A recomendação foi desenvolvida no âmbito do processo de participação do Plano onde foi reservado um espaço de debate para discutir o modelo de governação para o Plano. Aprovada a recomendação, o Comité de Direção desenhou então um modelo de implementação do Plano para ser liderado por uma organização autónoma.

O caminho encontrado para pôr em marcha a organização é, na fase de transição, atribuir a sua direção ao Presidente do Comité de Direção Foco em Kingston, ter instalações próprias na Baixa de Kingston e constituir um Conselho de Administração (semelhante ao Foco em Kingston). Numa fase inicial, o Comité de Direção Foco em Kingson lançou um concurso público para propostas de liderança da organização por outras organizações existentes na comunidade. No entanto, a única proposta que receberam não foi convincente porque era uma organização dedicada a questões sociais cujo mandato não cobria todas as questões de sustentabilidade. Assim, o Comité de Direção decidiu criar uma organização específica para esse fim, uma organização independente sem fins lucrativos. Não havia conhecimento de alguma experiência de implementação de um plano de sustentabilidade com esse modelo de governação. **Aprovada a decisão, o primeiro passo foi estabelecer o Comité de Direção Fundador através de concurso público. Oito cidadãos inscreveram-se e, desses, quatro foram selecionados pelo Comité de Direção para as Nomeações. Nessa fase de estabelecimento das fundações da organização, o Comité de Direção Foco em Kingston manteve-se ativo e acompanhou e apoiou os passos mais importantes da fase de transição.**

A missão do Comité de Direção Fundador era fazer a transição de uma lógica operacional municipal para uma lógica operacional de organização sem fins lucrativos. Os seus membros tinham perfis muito específicos relacionados com o funcionamento das organizações, incluindo competências jurídicas, gestão estratégica e gestão financeira de negócios. Uma vez criadas as fundações da organização, o Comité de Direção Fundador deu lugar a um conselho de diretores eleito, passando da lógica de nomeação municipal para uma lógica eleitoral, mais comum nas organizações não lucrativas. A eleição ocorreu numa reunião anual da organização e teve muitos candidatos, refletindo a abertura e entusiasmo gerados à volta do processo, do Plano e da organização. O novo conselho de diretores também integra dois vereadores, a fim de “maintain our [Câmara Municipal] interest in it” (Entrevista a cidadã/o de Kingston, K4: P120). Durante a fase de transição, até 2015, os diretores executivos foram interinos, tratando-se de técnicos da Câmara Municipal que dedicavam uma parte das suas horas de trabalho à organização. A equipa de trabalho contratada é constituída por um administrativo, também funcionário da Câmara Municipal e um profissional de marketing e comunicação contratado.

“(…) most of communities are using the standard model to engage the community and that is they have committees of council or from the elected politicians much as we had with Focus Kingston. The big difference in Kingston was right from the early stages, the engagement process of citizens and different groups was about community owned, how do we have a community owned focus around us, so what’s unique about Sustainable Kingston is (…) we moved away from the Focus Kingston to becoming this independent non-profit organization.”

Entrevista a cidadã/o da CMK, K8: P19

Como ilustra o excerto de entrevista a um membro do Comité de Direção Fundacional, houve um grande esforço e investimento de encontrar um modelo de gestão do Plano Kingston Sustentável que tomasse a missão da sustentabilidade como uma missão transversal à comunidade de Kingston e não apenas da Câmara Municipal. Surgiu assim a organização Kingston Sustentável em 2012, tendo o Comité de Direção no seu mandato três objetivos principais. O primeiro é de promover a sustentabilidade em Kingston de um modo mais flexível, menos burocrático e menos centrado no Município. Para isso, a escolha do Comité de Direção assume uma estrutura inspirada na gestão empresarial de forma a reduzir as etapas e procedimentos burocráticos próprios da gestão pública, vistos como obstáculos para a implementação do Plano: “when we were in Foco em Kingston, that’s something I did

myself you know, everything I found was traditional municipal structure, so this is new (...)" (Entrevista a cidadã/o de Kingston, K8: P29).

O segundo é procurar fontes de financiamento que progressivamente garantam a sustentabilidade e autonomia financeiras da organização. Para tanto, durante a fase de transição que durou 3 anos (2012-2015), a organização foi financiada através de um Acordo de Serviços com o Município (City of Kingston, 2012). Em troca, e dando corpo ao terceiro objetivo, a nova organização compromete-se a impulsionar, alavancar e capacitar ações voluntárias e cooperação para a sustentabilidade. Este último objetivo compreende um conjunto de metas e materializa-se num conjunto de serviços, incluindo: 1) promover avanços no tema da sustentabilidade em Kingston; 2) envolver e consultar a comunidade de Kingston na implementação do Plano Kingston Sustentável; 3) promover a reputação de Kingston como uma cidade sustentável nacional e internacionalmente; 4) recomendar revisões ao Plano Kingston Sustentável e 5) realizar uma conferência anual e uma Assembleia Geral Anual.

A organização ambiciona tornar-se financeiramente autónoma. Para além do Acordo de Serviços com o Município 2012-2015 (City of Kingston, 2012), a organização conseguiu também angariar outros fundos. Com esses fundos, a equipa passou de um para quatro membros permanentes, incluindo um gestor de programas, um gestor do plano e um gestor de eventos & operações e, em 2016, um diretor executivo. Nos anos de 2017 e 2018 os fundos angariados por outras fontes de financiamento são superiores às adquiridas por via do Acordo de Serviços com a Câmara Municipal (City of Kingston, 2017, 2018). Apesar disso, a sustentabilidade financeira da organização não se estabilizou totalmente e o saldo negativo em 2018 indica que a renovação do Acordo é ainda um elemento central para garantir a continuidade e viabilidade da organização Kingston Sustentável.

A autonomia organizacional e financeira é simultaneamente uma ambição e o desafio mais visível para a viabilidade de Sustainable Kingston. **O discurso dos entrevistados revela que outros desafios correm em paralelo, emanando da missão da organização de criar condições para uma comunidade ativamente envolvida nas questões da sustentabilidade.** O primeiro, em particular numa fase inicial, remete para a necessidade de comunicar esta missão a partir de um quadro de atuação invulgar. De facto, a organização não tem como foco implementar ações para a sustentabilidade de Kingston mas antes servir de canal de comunicação para, através de parcerias e envolvimento, juntar a comunidade em volta das questões da sustentabilidade e apoiar a criação de ideias e a apropriação. Para o

feito, organizaram várias reuniões com outras organizações, divulgando a sua missão na qualidade de pequena organização não lucrativa que assim se quer manter.

O segundo desafio é o de manter o interesse e o envolvimento dos cidadãos. Apesar do entusiasmo com as questões da sustentabilidade ter revelado um crescimento interessante nos primeiros anos, esse *momentum* tenderá a esbater-se no quadro de vários projetos, em curso ou novos, que vão captando a atenção dos cidadãos, como expressa a citação: “I think there will always be lots of wonderful things going on, (...) we have attention deficit disorder in this country, and what I mean by that is that, you know, everything gets hot for a wild and then people want go on something else, right?” (Entrevista a cidadã/o de Kingston, K8: P79).

O terceiro desafio, relacionado com a preocupação dos primeiros Comitês de Direção, é o de concentrar o foco nos quatro pilares da sustentabilidade e não apenas no ambiente. No entanto, a ideia de sustentabilidade continua muito ligada ao ambiente e não é fácil encontrar parceiros alinhados com essa complexidade: “(...) that’s the message we’ve been trying to send community, that “you know, it is a tapestry, we can work together” but what happens then is that you get people who are solely fixator, they’re here for the environment” (Entrevista a cidadã/o de Kingston, K8: P27). Finalmente, o quarto desafio é o de medir o progresso da comunidade a partir dos indicadores de sustentabilidade que a organização criou para que Kingston Sustentável possa demonstrar e afirmar a pertinência e credibilidade do trabalho que desenvolve a médio e longo prazo. A próxima secção analisa o contexto em que estes desafios são geridos, dando forma ao modelo de gestão colaborativa da organização.

Gestão colaborativa: do funcionamento interno às interações externas

“(...) the foundational board of directors of Sustainable Kingston was looking for a variety of people with different experiences they could bring to the group and I’ve worked in helping organizations set up, in the area of governance and organizational structure, change management, risk management, communication, planning so, I volunteered to assist, to be a member because I knew, I’ve worked in those areas and, of course, any discussion about sustainability needs to talk about the health of the citizens and that’s where I come from as well, add some understanding of health.”

Entrevista a cidadã/o de Kingston, K1: P10

Ao longo dos primeiros anos, a organização foi pautando o seu funcionamento interno por uma gestão colaborativa visível em vários aspetos. O primeiro, determinante para

dar forma à estrutura de funcionamento da organização, assenta no comprometimento em tempo e energia do seu Conselho de Administração. Em particular, este Conselho foi fundamental para montar os alicerces legais, organizacionais e financeiros, como expressa o excerto transcrito de entrevista a um membro da organização. Aos cidadãos voluntários, alguns tendo transitado do Comité de Direção Fundacional (incluindo o Presidente do primeiro Conselho de Administração), outros nomeados através de concurso público, é pedido um nível de envolvimento muito intenso. As suas competências profissionais, quer ligadas aos pilares da sustentabilidade, quer ligadas à estrutura de funcionamento legal, organizacional e financeira, são colocadas ao serviço do Conselho.

A composição do Comité de Direção Foco em Kingston reflete sobre o alto nível de compromisso municipal, quer político, quer técnico. A presença de dois vereadores na composição do Comité decorre, por um lado, da necessidade de monitorizar o alinhamento dos passos dados com o Acordo de Serviços. Por outro lado, decorre de um alto nível de compromisso político, como indica a assiduidade da sua presença nas reuniões do Conselho. Na sua agenda trazem com certeza os desafios para abordar a sustentabilidade, mas também outros mais amplos, como o de dar visibilidade nacional e internacional ao trabalho em curso e à cidade e, por consequência, ao seu trabalho e à forma como este alimenta a sua agenda eleitoral. Há também um dirigente municipal mandatado para acompanhar regularmente todo o processo e tomar as decisões necessárias ao bom andamento dos procedimentos. Uma dirigente de topo também está presente nas reuniões sempre que há decisões mais complexas a tomar, em particular no alinhamento de ações entre a Câmara Municipal e a organização. Estes dois dirigentes acompanham o processo desde o Plano Estratégico que antecedeu o Plano Foco em Kingston. **É transversal ao discurso de todos os políticos, dirigentes e técnicos do Município entrevistados o entusiasmo com o tema da sustentabilidade, em particular na sua dimensão ambiental. Este entusiasmo, o segundo aspeto mais visível da gestão colaborativa, justifica a energia e tempo que dedicaram ao projeto, muito além do que era esperado, do que foi combinado ou do que é habitual. Foi certamente também este entusiasmo, o principal recurso mobilizador usado por todos os membros do Comité para o trabalho de mobilização de cidadãos e organizações que exigiu muito tempo e energia, assim como o uso das redes de contactos pessoais, profissionais e institucionais de todos.**

O Comité Fundacional de Diretores é consultivo, pelo que as suas decisões não têm força de aplicação, tendo de ser apresentadas ao Executivo da Câmara Municipal sob a forma de

recomendações. No entanto, o facto de ter a presença regular de dois vereadores, dirigentes mandatados e técnicos da Câmara Municipal que vinculam parte do seu tempo de trabalho à organização e que fazem a ponte entre a Câmara e a organização a cada passo, faz avançar o processo de decisão em sentidos mais consensuais: “there were formal votes, I don’t recall that they ever established the rules of order they used in the structure, there was never a significant disagreement, so it tended to be consensus building by nature” (Entrevista a cidadão de Kingston, K1, P30). Assim, o processo de tomada de decisão é geralmente feito por consenso, mesmo que havendo pontualmente lugar a votação. **Esta foi a sequência de tomada de decisão mais frequente, sendo a consensualidade e empatia as características que frequentemente dão corpo ao terceiro aspeto fundamental para a gestão colaborativa que se estabeleceu entre os membros do Comité.** Estas características permitiram uma organização das apresentações das recomendações à Câmara Municipal de forma rotativa, dando força e visibilidade à composição tripartida do Comité (cidadãos, vereadores e técnicos). Estas práticas de funcionamento interno marcadamente colaborativas são transferidas para o Conselho de Administração. **Contudo, houve momentos em que foi necessário lembrar aos membros da Câmara de que se tratava de pôr em marcha um processo autónomo da Câmara e que isso implicava por vezes seguir direções distintas da visão municipal. Nestas situações, os cidadãos voluntários parecem ter a determinação necessária para fazer avançar a desejada autonomia da organização, como ilustra o excerto abaixo.**

“(…) there were some difficult discussions because the advisory committee is not always gone agree with the City and so one of the important things was to separate out, because the City’ interest are not always gone be identical to the advisory’ interest which is why it was important to, in some way, divest that work from the City, otherwise it’s a department of the City and so we would be run like a department, so if you want a project to be run by the citizens, then the City can’t run, I mean you can’t have both ways, you can’t control everything and say “but the citizens own it” because they don’t.”

Entrevista a cidadã/o de Kingston, K1: P64

As dinâmicas de poder dentro do Comité de Direção Fundacional e dos posteriores Conselhos de Administração têm nas suas fundações três aspetos principais. (1) Por um lado, o modelo de decisão participada que teve o seu embrião no Comité de Direção Foco Kingston e que continuou a desenvolver-se no Comité Fundacional. Em ambos foi possível experimentar e inovar na amplitude dada à posição dos cidadãos dentro do Comité e no processo de tomada de decisão. (2) Por outro lado, o modelo de financiamento, inicialmente

planeado como de transição, por meio do Acordo de Serviços, favorece um alinhamento dos mandatos da Câmara Municipal e da organização no tema da sustentabilidade. Assim, a necessidade de financiamento municipal para a viabilidade financeira da organização é por si só um elemento que conduz ao desenvolvimento de objetivos comuns, reconhecendo que traz consigo um conjunto de serviços que a organização tem de prestar à Câmara Municipal. (3) Finalmente, os cidadãos que são membros do Conselho prestam serviço voluntário à organização, tendo implícita uma autonomia que não existiria se houvesse uma relação contratual e de subordinação hierárquica.

As dinâmicas colaborativas estendem-se do funcionamento interno para as interações com parceiros, organizações e cidadãos. Os relatos das entrevistas reportam que, numa fase inicial, a tomada de decisão se mantém regularmente permeável à participação externa relativamente a alguns assuntos. É o caso dos fóruns promovidos pela organização que são organizados de forma colaborativa com os parceiros de acordo com a sua experiência. A decisão sobre os tópicos do fórum é tomada em reunião pública liderada pelo Conselho de Administradores. Por exemplo, em 2013 participaram 60 pessoas nesta reunião. A organização mantém-se também permeável aos contributos recebidos nos eventos de participação através da sua incorporação nas etapas seguintes, dentro de uma dinâmica que recebe contribuições de diferentes sectores de atuação e que alimentam várias direções, cada uma ativando e reforçando a integração das questões de sustentabilidade.

Também numa fase inicial, a organização contou com uma rede extensa de parceiros individuais e comunitários comprometidos com a sustentabilidade e dispôs, durante os primeiros anos, de uma plataforma online que providenciava um inventário dinâmico das ações que os parceiros comunitários, voluntariamente, inscreveram e implementaram enquanto parte integrante do seu modo de funcionamento ou do seu plano de negócios. Em Junho de 2014 a plataforma²²⁴ anunciava 115 parceiros e 524 ações integradas num ou mais temas dos quatro pilares da sustentabilidade. As ligações e integração entre estes temas estavam anunciadas como fundamentais para tornar Kingston mais sustentável. A organização segue uma estratégia de relação colaborativa com os parceiros e cidadãos que se comprometem com estas ações. O seu objetivo é alimentar uma relação de apropriação e responsabilidade entre os parceiros e as ações que escolhem assumir e menos uma relação de dependência pessoal ou institucional relativamente à organização, como ilustra o excerto:

²²⁴ In <http://sustainablekingston.ca/>, consultado em 2 de Junho de 2014. A plataforma foi removida do sítio da organização, pelo que esta informação já não está disponível.

“It’s more of a circle, it’s not a hierarchy, we don’t tell any of the partners what to do, we say, “this what we want to accomplish, what you doing?” and they volunteer what they’re doing” (Entrevista a cidadã/o de Kingston, K8: P124).

Entre o plano sonhado e o plano vivido: os desafios atuais de Kingston Sustentável

“(…) everybody hears sustainability and thinks of environment, so Kingston as get the four, the so called four pillars, of economic, development culture, social equity and the responsible environment, so we have been deliberately focus on cultural, economic, social, not to diminishing the environment but we’re saying that it’s like it’s like a tapestry, you know, you have to, if we do something well the cultural, that can impact the environment, and that’s the message we’ve been trying to send community, that “you know, it is a tapestry, we can work together” but what happens then is that you get people who are solely fixator, they’re here for the environment, you know, we’re not focus on the environment”

P27:

A atuação da organização nos últimos anos parece ter sofrido ajustamentos consideráveis relativamente aos desafios que se colocou inicialmente.²²⁵ Aquando da produção do Plano Kingston Sustentável, o Comité de Direção procurou manter o foco da discussão nos quatro pilares, procurando diluir a associação comum entre sustentabilidade e ecologia. No entanto, as atuais atividades da organização em torno da sustentabilidade são estruturadas em ações de formação e educação para práticas ecológicas, prémios e certificações anuais para as organizações privadas que adotam práticas de sustentabilidade ambiental.

De facto, já em 2013, aquando do trabalho de campo, os entrevistados manifestavam, por um lado, preocupações em torno dos “compromissos” com os cidadãos que não angariou muitos participantes e, por outro lado, alguma estagnação relativamente ao entusiasmo inicial, desencadeado pelas dificuldades de acompanhar, monitorizar e avaliar os compromissos das organizações parceiras. **As reformulações observadas no website da organização, ao nível da missão da organização e dos conteúdos disponíveis, parecem indicar que também não foi possível manter o desafio de manter o interesse e envolvimento das organizações na estratégia definida inicialmente, ancorada no inventário de ações e correspondentes temas e pilares de sustentabilidade.** De facto, o inventário foi retirado e a organização anuncia novas prioridades, estando agora direcionada essencialmente para temáticas ligadas ao ambiente urbano, práticas ecológicas e energias

²²⁵ Estes desafios estão elencados na subsecção Origem e percurso da organização Kingston Sustentável, acima na presente secção.

renováveis através de, por um lado, parcerias com organizações e, por outro lado, envolvimento de cidadãos em iniciativas regulares ligadas aos temas mais comuns da educação ambiental.

A análise dos relatórios anuais produzidos pela organização (City of Kingston, 2016, 2017a, 2018, 2018, 2019) permitem observar com maior detalhe estas mudanças. Em 2016, a organização muda a direção executiva e conduz uma revisão da missão da organização para 2017-2020, identificando seis áreas prioritárias de intervenção: ação climática, transportes sustentáveis, prosperidade económica, sentido de comunidade e gestão ambiental. **Esta inflexão nos objetivos da organização, passando de um foco da complexidade dos quatro pilares de sustentabilidade para um foco na medição de algumas áreas prioritárias, indicam um esforço de concentração de energia, tempo e recursos nas áreas mais tangíveis da sustentabilidade ambiental e com maior potencial de retorno a curto prazo.** Ao mesmo tempo, a plataforma online desaparece dando lugar a um renovado website²²⁶ que espelha estas prioridades. Define também um conjunto de iniciativas que centralizam a sua ação: Economia Verde de Kingston, dedicada à redução empresarial de emissão de gases de estufa (em 2019 tem cerca de 30 organizações empresariais parceiras); Hub for Community Change vocacionado para a capacitação e incubação de organizações não lucrativas; Sustainable City Lab, dedicado às escolas; e o Plano Kingston Sustentável (City of Kingston, 2019).

Neste novo foco da organização, há um elevado número de cidadãos envolvidos em várias iniciativas que a organização promove e que conta com milhares de participantes anualmente. Por exemplo em 2018 (City of Kingston, 2018), os eventos anuais somam as seguintes participações: 1) Pitch-In Kingston, uma iniciativa de limpeza do espaço público que contou com 5300 participantes; 2) Desafio de Verão, dedicado à educação para reduzir o uso de plásticos, teve a participação de 300 cidadãos; 3) o Simpósio Mudança Climática dedicado à literacia climática teve a participação de 350 cidadãos e representantes de organizações; 4) o evento de reconhecimento para celebrar os campeões locais da sustentabilidade teve a participação de 200 pessoas. **A nova direção da organização parece dedicar uma crescente concentração e investimento em tempo e trabalho às questões das alterações climáticas e às respostas que a economia poderá gerar.** No decorrer das ações que desde 2016 protagonizam este investimento, a visão

²²⁶ In <https://www.sustainablekingston.com/>, consultado em 22 de Setembro de 2019.

integradora dos quatro pilares parece tomar uma posição secundária e o Plano, no decorrer do processo, parece ir perdendo o protagonismo de um plano de ação, de acordo com a forma como está desenhado, para dar lugar a um documento de referência no percurso das políticas para a sustentabilidade.

Esta inflexão acompanha a recente atenção mediática às questões das alterações climáticas e ao crescimento da economia verde. O aumento de eventos extremos como secas, inundações, vagas de frio e de calor atípicos e tempestades um pouco por todo o mundo tem tornado o tema das alterações climáticas num em mais concreto e materializado na vida contemporânea. O “efeito Greta”, como é designado pela comunicação social na sequência do mediatismo em torno das ações da ativista ambientalista Greta Thunberg, em particular das greves climáticas que impulsionou em Setembro de 2019 em todos os continentes, também contribuiu fortemente para colocar o tema nas agendas políticas e nas atenções mediáticas. Este mediatismo vem também acompanhado do aumento da oferta de financiamentos públicos para encontrar soluções para dar resposta à crise climática, em particular soluções que suportem processos de adaptação e mitigação dos efeitos das atividades humanas no ambiente. A disponibilidade de financiamento para estas temáticas, juntamente com o propósito da organização se autonomizar, poderá ser um importante móbil para o enfoque da organização nos temas ambientais e da economia verde.

O desafio da autonomia financeira acarreta, por um lado, a transferência da responsabilidade de planear e implementar estratégias para a sustentabilidade para a organização Kingston Sustentável. Na prática, transfere também o ónus político sobre as questões da sustentabilidade, o que contraria a intenção inicial de produção de políticas públicas municipais para a sustentabilidade através do Plano Kingston Sustentável. Por outro lado, o Município continua a ser o principal financiador da organização. A sua presença no orçamento e no Conselho de Administração reserva à Câmara Municipal um poder considerável de influenciar as direções estratégicas da organização. Na prática, a responsabilidade da Câmara Municipal de prestar contas e escrutínio sobre esta matéria parece ficar diluída.

7.4 Mapeamento da cultura de participação

Em Kingston há um conjunto alargado de cidadãos que têm, de um modo global, um espaço público alargado para participarem na governação urbana. **A pesquisa sobre os projetos em curso entre finais da primeira e inícios da segunda década de 2000 revela vários espaços de participação disponíveis para diferentes áreas setoriais das políticas públicas e com diferentes intensidades de participação.** Os relatos dos entrevistados permitem compor o perfil dos cidadãos que participaram nestes espaços: 1) muitos participantes são reformados ativos com estatuto socioeconómico elevado; 2) a camada da população, em termos de idade, que está menos representada, são os jovens com menos de 17 anos e os adultos entre os 22 e os 50 anos; 3) este último grupo é o mais difícil de envolver em qualquer processo participativo: “people with families, you know, people from sort of like 22 years old to 50, they’re absent, unless they have a particular issue they want to bring forward, you know, because they affiliate with a group or something” (Entrevista a técnica/o da CMK, P4: P120); 4) os participantes fazem parte do perfil dos grupos que geralmente participam, não se tendo alcançado os grupos que participam menos ou que não participam.

Participação nos comités municipais

“I had assisted in setting up and restructuring around children’s mental health, adult mental health, addictions, violence against women programs, so that’s was the area that I has worked in, so social service issues and health services issues, that kind of work I suppose to environmental or cultural, I’ve come from health and social revenues.”

Entrevista a cidadã/o de Kingston, K1: P12

Os comités municipais são um espaço de participação particularmente interessante enquanto espaço formal de diálogo, interconhecimento e aprendizagem sobre os interesses diversos dos cidadãos das organizações não governamentais, dos técnicos municipais e dos políticos eleitos. Materializam um espaço que anima e robustece o grau de consulta entre o Estado e outras organizações não governamentais, contribuindo para elevar a qualidade da democracia e o fortalecimento da sociedade civil. Nas motivações dos cidadãos entrevistados são referidas motivações de carácter pessoal, como o prazer de participar em debates sobre políticas públicas e estão implícitas motivações de carácter profissional, como o treino de competências profissionais e de liderança num contexto prestigiante. Há também motivações transversais a todos que surgem de forma implícita no discurso dos entrevistados. O primeiro diz respeito ao exercício de cidadania, relatado com bastante naturalidade, sendo a posição que ocupam no Conselho

como uma experiência enquadrada na prática regular de participação em cargos de ocupação voluntária, como relata o excerto de entrevista acima transcrito. O segundo relaciona-se com a combinação da vida pessoal e profissional com o exercício destes cargos que é mais ou menos favorável em função doutros aspetos da sua vida, por exemplo, é menos favorável quando existem filhos menores ou mais favorável quando se articula com fases de mudança na orientação profissional.

No caso particular de Kingston Sustentável, somam-se ainda duas motivações para a participação nos comités de direção e fundacional e, posteriormente no conselho de administração da nova organização: 1) o interesse no tema da sustentabilidade a partir de diferentes visões, assim como o interesse por discutir, sondar e experimentar articulações entre as quatro dimensões da sustentabilidade; e 2) o entusiasmo de participar na implementação de um modelo de organização experimental que estava a provocar muita visibilidade externa por parte doutros municípios canadianos parece ter havido uma motivação adicional para a participação dos cidadãos individualmente. O elevado número de participantes, comparativamente com outros eventos de participação promovidos pela Câmara Municipal, resulta grandemente do investimento em comunicação, divulgação e apoio logístico.

Quer no Plano Foco em Kingston, quer no Plano Cultural, os comités municipais desempenharam um espaço de participação fundamental para intermediar interesses e agendas diversos. Os cidadãos que integram os Comités são selecionados mediante concurso público e nomeação pelo Comité de Nomeações municipal. **São cidadãos muito ativos cujo perfil pode ser tipificado: 1) exercem atividade cívica com regularidade ao longo da sua vida, incluindo uma longa experiência em comités consultivos de organizações públicas e organizações não lucrativas, como ilustra o excerto acima transcrito; 2) atuam como defensores de áreas temáticas próximas à que integram na sua atividade profissional em organizações com áreas de atuação distintas (escolas, organizações culturais, organizações de solidariedade social, empresas, etc.); 3) os percursos profissionais e de atividade cívica alimentam-se mutuamente no desenvolvimento e uso de competências de liderança, desenho estratégico e construção de redes de contacto pessoais, institucionais e organizacionais; 4) faz parte do seu perfil um estatuto socioeducativo elevado; 5) é frequente fazer parte do seu percurso profissional posições de liderança e coordenação estratégica.**

Participação que nasce de uma iniciativa cidadã

A organização Imaginar Kingston apresenta várias características que permitem defini-la como um movimento associativo (Gohn, 2014): 1) orienta-se para fins concretos e relevantes da vida social de Kingston; 2) possui uma identidade e tem como opositor a inércia política; 3) mobilizou-se e contribuiu para a construção de políticas públicas para a cultura; 4) tem uma atividade contínua e regular; 5) constitui um espaço de aprendizagem para os seus membros que aumentam o grau de especialização sobre matérias específicas e sobre os desenvolvimentos locais das mesmas; e 6) atua como agente político, influenciando e fiscalizando políticas públicas através da integração dos seus membros em comités municipais.

Existem, no entanto, vários aspetos críticos em torno do modo de organização interna da iniciativa, revelando práticas conservadoras e hierarquizadas no seu funcionamento interno. Desde logo, o Comité de Direção de Imaginar Kingston é constituído por membros cuja integração é feita através de convite aprovado pelo seu líder. Os membros são líderes de organizações públicas e privadas de grande envergadura local e regional. **Os critérios de seleção não atendem a critérios de diversidade (social, de género, funcional, idade ou outra). Organizam-se num modelo de hierarquia vertical, sendo o trabalho dos seus membros submetido a aprovação pelo Conselho de Direção, com recurso a práticas participativas para construir ações coletivas com atores específicos.**

O empoderamento da iniciativa é também o empoderamento dos seus membros individualmente, assim como de outros atores sociais que envolve nos processos de diagnóstico e desenho de estratégia coletivos. Este empoderamento tem como principal efeito a emancipação face ao poder político e técnico pelo grupo que assim vai ganhando poder de pressão. **O facto de não incluir deliberadamente políticos, por um lado deixa de parte a possibilidade de abrir espaço para novas formas de diálogo e assim novas nuances de fazer política. Por outro lado, isenta o movimento dos mecanismos de desconfiança política ao mesmo tempo que evita a apropriação do processo pela câmara municipal.** Esta estratégia é usada pela organização para evitar a colagem do processo ao modus operandi municipal, nomeadamente às dinâmicas burocráticas e eleitoralistas. Evitando que o processo fosse integrado na dinâmica municipal numa fase embrionária, a organização conseguiu afirmar o seu contributo coletivamente construído e reforçar a sua legitimidade, dando um grande impulso às políticas culturais.

A construção dessa legitimidade também decorre do capital social²²⁷ construído no processo participativo que permitiu às organizações envolvidas trabalhar relações de confiança interpessoal e interorganizacional, fatores fundamentais, como afirma Ana Maria Belchior (2015) para que a cooperação possa ser frutífera. Alavancando a sua capacidade de mobilização no estatuto social dos seus membros, a organização consegue abrir portas muito rapidamente, mobilizando os agentes culturais da comunidade e colocando as recomendações resultantes do processo participativo na agenda da câmara municipal. Há, no entanto, alguns aspetos críticos neste processo participativo. Em termos de processo, confina a indivíduos oriundos de grupos socioculturais da classe média cultural e da classe alta, conferindo um grau de elitismo significativo ao movimento. Em termos de resultado, materializado nas recomendações, os valores de progresso e desenvolvimento económico tomam o desenvolvimento cultural e artístico como base para o desenvolvimento turístico e como meio para o desenvolvimento económico que atrai outros sectores da economia, como ilustra o excerto acima. **Assim, estão ausentes do processo a diversidade de comunidades de Kingston o que acarreta uma conceção limitada de cultura. Por exemplo, estão ausentes as comunidades nativas e a conceção de cultura não integra os seus valores, normas e códigos de conduta**, o que é um elemento fundamental para o processo em curso nas cidades canadianas de reconstrução das relações entre as comunidades nativas e outras comunidades canadianas.

Construção participada das políticas públicas: entre o voluntariado e a consultoria

Embora a elaboração do Plano de Cultura também tenha motivações financeiras²²⁸, os decisores municipais ligados à sua elaboração reconhecem que o Plano é também uma consequência da ação coletiva de Imaginar Kingston que lançaram as bases de todo o processo no espaço público de Kingston, assim manifestado por um dos entrevistados: “They were the ones that at the very beginning started getting the community and the City Council interested in the all idea of cultural planning, (...) they felt that Kingston should be trying to

²²⁷ “Putnam alega que seriam as redes de contacto e cooperação estabelecidas entre os indivíduos, o relacionamento entre estes de forma igualitária com base no princípio da reciprocidade, e a confiança interpessoal associada à cooperação, aspetos estimulados pelo envolvimento associativo dos indivíduos, que facilitariam as ações coletivas coordenadas. Ao pertencer a associações, os indivíduos desenvolvem competências de relacionamento – de confiança mútua, de cooperação, de solidariedade, de tolerância, de reciprocidade – que potenciariam a eficácia governativa, ao estimular a ação coletiva para o alcance de interesses comuns ou públicos. O autor designa esta condição de capital social.” (Belchior, 2015, pp. 23-24)

²²⁸ O Plano de Cultura surgiu duma imposição do governo regional que fez depender certos financiamentos à administração local da existência dum plano cultural municipal. Por esta razão, existem vários planos culturais em elaboração neste período na Província de Ontário.

do more in that area, so they kind of paved the way” (Entrevista a técnica/o da CMK, K11: Mn14). Foi depois do movimento da iniciativa que a Câmara tomou a decisão de criar um Departamento de Cultura e elaborar o Plano de Cultura. Apesar disso, não é feito um reconhecimento proporcional ao contributo da iniciativa cidadã. O Plano adota uma estratégia de agradecimento²²⁹ ao mesmo tempo generalizado a vários indivíduos, alguns dos quais membros da iniciativa Imaginar Kingston, mas não menciona nem o relatório com as recomendações de Imaginar Kingston, nem a importância que teve em impulsionar a cultura como vetor estratégico do campo de atuação municipal. O Plano não dá qualquer relevo nem à estratégia de envolvimento de Imaginar Kingston, nem ao resultado do Grupo de Trabalho para a Cultura, nem às subsequentes recomendações à Câmara Municipal para a elaboração do Plano Cultural. **De facto, estas recomendações e o seu processo de envolvimento da comunidade artística e cultural, não resultando diretamente na produção do Plano Cultural, precedem-no e são a ignição de um conjunto de iniciativas de participação encadeadas que se vão prolongar e ampliar no Plano Kingston Sustentável.**

O papel do Comité de Aconselhamento para as Artes também é fortemente invisibilizado, dando-se mais relevo à identificação detalhada da equipa de consultores. Os consultores aportaram, em particular, uma sistematização e organização de contributos e conteúdos vários. No entanto, os contributos da iniciativa Imaginar Kingston, no seu trabalho inicial com várias organizações das artes e da cultura em 2006, e do Comité de Aconselhamento para as Artes que alavancou os contributos anteriores e lhes deu escala e profundidade entre 2008 e 2010, foram fundacionais, quer em termos de diagnóstico, quer em termos de direção estratégica. De facto, é no âmbito da atuação destes dois grupos que se discutem, produzem e criam as ideias fundamentais do Plano. E este trabalho, sendo altamente especializado, perdeu visibilidade no documento final do Plano, a favor da maior visibilidade dada ao trabalho dos consultores.

²²⁹ Os agradecimentos ocupam as primeiras 2 páginas do Plano, escritas na voz do recém-criado Departamento de Serviços Culturais. A primeira endereça agradecimentos ao presidente e vereadores da Câmara Municipal, aos dirigentes de topo da Câmara Municipal, ao Comité de Aconselhamento para as Artes e à equipa dos Serviços Culturais, sendo todos identificados pelo nome. Apesar desta seção do documento ser iniciada com um agradecimento e reconhecimento das ideias e conceitos desenvolvidos pelos “many residents and stakeholders who actively contributed to developing the Culture Plan”, o estilo institucional e a ausência dos nomes desses atores chave cria uma visibilidade desproporcionada dos atores mais ativos no processo. A segunda lista o nome 174 indivíduos, entre os quais se encontram, sem qualquer destaque, atores chave quer da Iniciativa Imagine Kingston, quer membros do primeiro mandato do Comité de Aconselhamento para as Artes City of Kingston, 2010c: 1 e 3.

Dando maior visibilidade aos atores municipais e à equipa de consultores, projeta-se uma legitimidade de atuação confinada à esfera municipal, mesmo que em diálogo com outros atores. A Câmara Municipal, com ou sem intenção, parece chamar a si, aos políticos eleitos e aos especialistas o poder e superioridade de competência para pensar e desenhar políticas públicas para a cultura e para as artes, glorificando o processo como um meio para se atingir um produto (o Plano), através de duas formas. A primeira, relativa ao conteúdo, reduzindo o conhecimento e experiência de cidadãos ativos da comunidade artística e cultural de Kingston a matéria prima que serve a produção de conteúdos (aparentemente) assim feitos sofisticados pelos seus autores especialistas (vereadores, técnicos e consultores). A segunda, relativa ao processo, reduzindo a participação a auscultação que serve um processo de planeamento municipal feito sofisticado porque participado. O percurso do processo conta uma história diferente, na qual os avanços e sofisticação do Plano, em conteúdos e em processo, residem no trabalho de coletivos que se foi desenvolvendo com raízes na comunidade desde 2006.

No caso do Plano Kingston Sustentável foi dada uma visibilidade muito maior ao trabalho do Comité de Direção Foco em Kingston. Há uma elevada correspondência entre a narrativa sobre o processo a partir do discurso dos entrevistados, políticos, técnicos e cidadãos e a partir do conteúdo do Plano. Mesmo que os entrevistados refiram a importância do trabalho de sistematização realizado pela equipa de consultores e que no final do Anexo A do documento lhe seja reservado um parágrafo para reconhecimento de autoria, é dada toda a visibilidade ao Comité de Direção, em primeiro lugar, e à Câmara Municipal, em segundo lugar.

Após a aprovação do Plano Cultural e à medida que a nova equipa cultural da Câmara Municipal se absorve na sua implementação, o papel de mediação vai, no entanto, perdendo importância. Em paralelo, a crise económica global iniciada em 2008 e a mudança de Executivo em 2010 estão na origem de novas narrativas em torno da participação, em que o argumento de que “não se pode passar o tempo todo a discutir” premeia o discurso de vários entrevistados. Gera-se então um movimento de encolhimento das iniciativas de participação.

O mandato de 2015-2018 identifica a transparência e envolvimento dos cidadãos como uma prioridade, enquadrada na estratégia mais ampla de Open Government. Na sequência, o Município aprovou em 2017 o Quadro de referência para o Envolvimento Público (City of

Kingston, 2017b).²³⁰ A pesquisa encontra neste ponto novos desdobramentos, deixando para futuras incursões do trabalho de campo em Kingston a articulação destas políticas de envolvimento.

²³⁰ Public Engagement Framework no original. Trata-se dum trabalho de diagnóstico e desenho de estratégia participado por meio de inquéritos e eventos de participação presencial que conta com a consultoria de uma organização prestigiada na área da participação pública, a International Association for Public Participation (IAP2). O Quadro define como objetivos envolver os residentes nas discussões sobre as decisões municipais; dar contributos para apoiar os decisores municipais e informar sobre a forma como os contributos são incorporados no processo de tomada de decisão. O Quadro propõe-se como um meio para: 1) gerir realisticamente as expectativas de envolvimento; 2) fornecer os princípios que orientam o envolvimento público; 3) definir os papéis e responsabilidades para os técnicos municipais, os residentes, agentes públicos e privados e membros eleitos da Câmara Municipal; 4) uma abordagem para o planeamento de evento de envolvimento; e 5) ferramentas e técnicas (City of Kingston, 2017b).

Capítulo 8 **Um olhar transversal: as dimensões e componentes da participação, da governação e da cidadania**

A análise detalhada dos processos, dos atores envolvidos, das suas motivações e lógicas de atuação e das dinâmicas relacionais estabelecidas nos projetos de cada caso de estudo, desenvolvida nos capítulos 4, 5, 6 e 7, foi realizada com base numa estratégia de análise de teor predominantemente qualitativo, apoiada na análise documental, na observação direta e na realização de entrevistas. A leitura agregada dos casos revela, em primeiro lugar, um **conjunto alargado de práticas, iniciativas e interações que têm como objetivo integrar os cidadãos e a sociedade civil na governação municipal**, confirmando que seguem predominantemente um modelo de governação participativa. Em segundo lugar, é possível concluir que o em mais marcante da governação municipal participativa é a **notória diversidade dos processos participativos que desenvolve, em forma, objetivos e alcance**. Esta diversidade decorre de um conjunto de fatores que interessa agora sistematizar, identificando os principais aspetos que fazem variar os processos.

A análise teórica e empírica dos casos de estudo permite identificar as **dimensões e componentes mais relevantes para interpretar os processos participativos** que decorrem no contexto da governação municipal participativa, e desta em si mesma, delimitando os principais aspetos que enformam a sua direção, contornos e limites. O quadro 11 apresenta as dimensões mais relevantes que resultam da análise, medição e interpretação dessas dimensões, compondo um quadro interpretativo dos processos participativos no contexto da governação municipal participativa.

A leitura de conjunto dos casos de estudo conduz a uma reflexão mais apurada sobre os conceitos de base da pesquisa, designadamente a participação, a governação participativa e a cidadania. Neste capítulo organizo essa reflexão em torno dessas seis dimensões e respetivas componentes, que dão forma aos processos participativos em contextos de governação municipal participativa.

Quadro 11. Quadro interpretativo dos processos participativos no contexto da governação municipal participativa.

Conceito	Dimensão	Componentes
Participação	Dimensão social	Especificidades sociais
		Interesses dos atores
		Legitimidade discursiva
	Dimensão relacional	Papéis representados
		Estratégias de interação
		Relações
		Liderança
Governação participativa	Dimensão material	Recursos
		Comunicação
		Espaços
	Dimensão processual	Iniciativa
		Agendas
		Fases
	Dimensão organizacional	Transversalidade organizacional
		Instrumentos
		Responsividade
Cidadania	Dimensão político-cívica	Objetivos
		Valores

As **dimensões social e relacional são dimensões organizadoras de aspetos críticos da eficácia da participação**. A dimensão social fornece as chaves interpretativas dos processos participativos em termos de inclusão, transparência e equilíbrio de poder epistémico e simbólico, analisando as especificidades sociais, interesses e legitimidade discursiva dos atores participantes. A dimensão relacional reflete a maturidade relacional que se estabelece entre os atores, incluindo a forma como os atores representam os seus papéis nos processos participativos, as estratégias de interação, os tipos de relações e os tipos de liderança.

A **governação participativa é delimitada por um conjunto de materialidades, processos e arranjos organizacionais** que definem o investimento na participação, a amplitude participativa e o grau de institucionalização nos governos municipais. A dimensão material decompõe-se em três componentes fundamentais, designadamente os recursos disponíveis nos processos, as formas e estratégias de comunicação adotadas e os espaços participativos gerados. A dimensão processual integra as componentes relativas à amplitude participativa em termos de iniciativas de cidadãos e iniciativas municipais, da composição e gestão de agendas e das fases de governação percorridas no decurso dos processos. A dimensão organizacional observa o grau de transversalidade das dinâmicas participativas no contexto da governação municipal, os instrumentos de governação incluídos e o grau de responsividade demonstrado.

Finalmente, a dimensão político-cívica dos processos participativos fornece chaves de interpretação da cidadania gerada a partir dos objetivos estabelecidos para a participação e dos valores subjacentes aos objetivos e às práticas.

Analiso em detalhe estas dimensões e componentes nas secções deste capítulo, discutindo e compondo um quadro interpretativo de processos participativos em contextos de governação municipal participativa.

8.1 A questão social

Especificidades sociais

A diversidade de especificidades é um fator determinante da representatividade social nos processos participativos e das oportunidades de inserção de perspetivas interseccionais nos instrumentos de governação. Por um lado, **os direitos civis, políticos e sociais não garantem, isoladamente, o acesso das pessoas com especificidades à luta política (Santos, 2020) e à participação na vida governativa**, precisando de ser complementados com a posse efetiva dos bens materiais, simbólicos e sociais (Barbalet, 1989; Santos, 2020). Por outro lado, a presença de especificidades nos processos participativos dificilmente acontece de forma espontânea. Por esta razão, **a introdução de medidas de inclusão ativa de especificidades é um marco determinante da qualidade participativa dos processos.**

Cada especificidade inclui diferentes aspetos relacionados com identidades, culturas e acesso aos direitos que estão na base de diferentes graus de exclusão social, **gerando acessos desiguais aos serviços públicos, mas também à vida cívica e política.** A diversidade de especificidades sociais é composta por marcadores sociais que incluem idade, funcionalidade ²³¹, género, religião, estatuto socioeconómico, estatuto de cidadania (migrante, refugiado, exilado), étnico-racial (Caitana et al, 2018).

A representatividade das especificidades nos processos amplia ou reduz: 1) **as possibilidades de debates e interações baseados no interconhecimento de diferentes conhecimentos e visões** (em termos de processo); e 2) **as possibilidades de integração de diferentes necessidades e ambições nas políticas públicas** (em termos de produto do processo). A componente mede o grau de presença destas especificidades tendo por

²³¹ A funcionalidade refere-se a níveis diferentes de funcionamento das pessoas em função de diferentes condições de saúde das pessoas com deficiência (Organização Mundial de Saúde & Direção Geral de Saúde, 2004).

referência especificidades existentes na escala (rua, bairro, zona de cidade, cidade) correspondente ao processo participativo.

Nas cidades canadianas, onde existe uma grande diversidade étnico-racial e religiosa, o tema da inclusão tem muito eco no espaço público. Essa presença decorre, por um lado, de uma sociedade civil que se organiza em movimentos que defendem pessoas com aquelas especificidades numa abordagem interseccional, através de organizações locais que agregam a defesa de interesses dessas especificidades, como organizações de comunidades indígenas, de pessoas com mobilidade reduzida ou organizações de bairros. **Otava é, entre os casos de estudo, a cidade que apresenta maior diversidade nos seus processos participativos.** O trabalho da CAWI junto e com a câmara tem sido fundamental para a **introdução mais sistemática de lentes de diversidade, a partir dos direitos das mulheres e das suas especificidades.** O seu trabalho junto da Câmara Municipal tem resultado na implementação de várias medidas para inclusão ativa nos processos participativos, como apoios para deslocações, transporte específico para pessoas com especificidades de funcionalidade e serviços de cuidados a dependentes no período das sessões participativas.

Nas cidades portuguesas, os esforços de inclusão são ainda tímidos. Ainda assim, destaca-se **o esforço de descentralização dos processos participativos**, por exemplo no caso dos orçamentos participativos das duas cidades portuguesas, com as assembleias locais que percorrem as freguesias dos respetivos concelhos. O trabalho com crianças em Palmela tem feito um percurso muito interessante, ainda que com algumas limitações em alcance decorrentes da não ampliação à rede escolar do concelho. O projeto Educação pela Arte é também um exemplo de projeto participativo das crianças através das artes e o FIG tem visto reconhecido o seu trabalho sobre a acessibilidade ao evento de pessoas com mobilidade reduzida. Destaca-se também **o esforço de comunicação em Cascais que tem procurado desenvolver campanhas de comunicação com representação de diferentes especificidades e campanhas de mobilização** para as assembleias geograficamente descentralizadas.

Interesses dos atores

A diversidade de interesses em jogo nos processos participativos é representada essencialmente por três tipos: públicos, públicos secundários e privados. A materialização desses interesses, através da ação de atores individuais e coletivos governamentais e não governamentais, envolve, para os três tipos, atividades lucrativas ou não lucrativas.

Os interesses públicos podem ser definidos como o “conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados na sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem” (Mello, 2014: 62), sendo que o termo público encontra os seus limites “na medida em que se constitui em veículo de realização dos interesses das partes que o integram no presente e das que o integrarão no futuro” (*ibidem*: 62). **Representam interesses gerais de justiça, segurança e bem-estar social (Correia, 2012) e definem o âmbito de atuação de organizações governamentais e não governamentais.** Os atores governamentais, atuando em nome coletivo, estão exclusivamente ou em grande parte ligados a instituições estatais e servem propósitos predominantemente orientados para interesses públicos, tendencialmente não lucrativos, através de atividades públicas.

No entanto, enquanto responsável pela promoção de interesses públicos, o Estado **tem também os seus próprios interesses, que nem sempre coincidem com o interesse público**, designados por interesses públicos secundários (Correia, 2012). O interesse público (primário) é o que legitima a ação das autoridades públicas, pelo que deve sobrepor-se aos interesses públicos secundários, assim como aos interesses particulares (Cardoso et al. 2019). Desde esta perspetiva, **o interesse público secundário só é legítimo quando não põe em causa o interesse público primário** (*ibidem*), decorrendo desta lógica a necessidade de os interesses públicos primário e secundário serem visibilizados nos processos participativos.

Finalmente, **os interesses privados são os que dizem respeito aos interesses individuais dos atores, ou aos interesses coletivos de atores organizados.** Os atores não governamentais atuam em nome coletivo e servem propósitos orientados para interesses públicos e/ou privados através de atividades públicas e privadas. Incluem-se aqui interesses de: associações voluntárias, como as iniciativas cidadãs, a responsabilidade social corporativa, o consumo ativo ou os grupos informais (Dekker, 2008); iniciativas do mercado e dos seus agentes (Keane, 2008); grupos de defesa de interesses (Hendriks, 2019) incluindo organizações da sociedade civil, associações empresariais ou profissionais, sindicatos, organizações religiosas, think thanks e movimentos sociais mais amplos; organizações do terceiro setor como setor voluntário ou de economia social (Lopes, 2018).

Os três tipos de interesses, públicos, secundários e privados, podem ser mais ou menos explícitos ou velados, e conscientes ou inconscientes, contribuindo para a maior ou menor visibilidade do que mobiliza e direciona os processos participativos. **A diversidade de**

interesses inerente à presença de atores individuais e coletivos e atores governamentais são fundamentais para gerar oportunidades de equidade no processo de defesa dos vários, diversos e competitivos interesses que estão em jogo nos processos participativos.

A leitura transversal dos casos de estudo aponta para discursos mais centrados em torno de preocupações com a excessiva predominância de interesses privados, em particular no que diz respeito aos interesses de cidadãos organizados, por exemplo, no caso de projetos culturais. No caso de projetos ligados ao urbanismo, existem preocupações relacionadas com o poder dos interesses privados na direção das políticas de urbanismo. Estas preocupações **são relevantes nos dois países, mas têm visibilidade diferente no espaço público** e, por consequência na narrativa sobre os interesses nos processos participativos. Sobre a defesa de interesses privados mais regulada no caso canadiano, através da **prática de lobby**, existe uma maior visibilidade e transparência sobre a defesa de interesses, estando rotinada a gestão de declaração de interesses em reuniões públicas e nos comités consultivos.

A defesa de interesses públicos secundários está também mais presente e assumida no discurso canadiano. No entanto, **de um modo geral, nos processos participativos, estes serão os interesses menos explícitos e visíveis nos processos participativos**. O que penaliza bastante a qualidade dos processos do ponto de vista de tornar mais visíveis e explícitas as razões que fundamentam verdadeiramente a iniciativa municipal de processos participativos, a direção que lhes é dada e o encaminhamento dos contributos resultantes.

Legitimidade

A legitimidade dos atores fornece um contributo importante para a forma como os interesses são reconhecidos nos processos participativos. É medida a partir da autoridade e da legitimidade discursiva (Purdy & Jones, 2012). A autoridade é relativa ao estatuto do papel representado pelo ator: os políticos gozam da autoridade conferida pela eleição que os torna representantes do interesse público e responsáveis máximos pelas decisões tomadas no âmbito da governação local; os técnicos gozam da autoridade do seu conhecimento técnico, legal e administrativo com o qual conferem limites ao âmbito da governação local; os consultores gozam também de conhecimento técnico e científico especializado; alguns cidadãos poderão também gozar de autoridade decorrente do seu conhecimento especializado ou estatuto socioeconómico. Alguns participantes também podem não ter autoridade, mas ter a sua legitimidade reforçada por representarem simbolicamente valores reconhecidos pelos restantes participantes. **A legitimidade discursiva decorre da**

autoridade dos atores, pelo que os participantes que não detêm nenhum destes tipos de autoridade, vêm a sua legitimidade muito diminuída.

A legitimidade torna-se na condição mais importante para a priorização dos assuntos e interesses (Bussu, 2019) e **talvez seja o maior fator explicativo da dificuldade de incluir participantes para lá dos chamados suspeitos do costume**²³² dos processos participativos. Embora esta expressão seja mais comumente usada para designar os cidadãos suspeitos de monopolizar a defesa de interesses, ela vem sendo também utilizada para expressar o monopólio, muito mais expressivo, da legitimidade dos atores municipais nos processos de tomada de decisão (Kaika, 2017; Sennett, 2018). Ao mesmo tempo que a participação é um ingrediente fundamental para a legitimidade das decisões políticas e administrativas, **os processos participativos estão ainda muito balizados pela predominância de argumentações tecnocráticas.** A legitimidade destas argumentações decorre, por um lado, de lógicas de eficiência de gestão, muito ligadas à corrente da Nova Gestão Pública. São lógicas que encontram justificação nas críticas à natureza burocrática do Estado (Avritzer, 2020), aos entraves à competitividade económica (Lopes, 2018) e à gestão eficiente de recursos públicos (Haque, 2004). Por outro lado, decorre do efeito europeização com o qual cresceu a legitimidade da decisão assente no trabalho de especialistas, peritos, tecnocratas e consultores das políticas públicas em detrimento da participação da sociedade civil (Fernandes, 2014). **As argumentações tecnocráticas reforçam a legitimidade discursiva dos atores municipais, revestindo-se de imparcialidade e tecnicidade, gerando acentuados desequilíbrios nas relações de poder presentes nos processos participativos.** Incluem-se aqui os atores políticos que tendem a apropriar-se dessas argumentações, despolitizando-as. As roupagens de neutralidade tecnocrática dos discursos políticos secundarizam e invisibilizam vários interesses políticos e técnicos e impedem que se reconheça o lugar de onde falam (Ribeiro, 2017). Nos processos participativos, **a não explicitação destes interesses obstaculiza que sejam objeto de discussão ou negociação**

²³² Esta expressão faz parte do jargão usado pelos atores envolvidos no desenho de processos participativos para designar os participantes mais usuais e que tendem a monopolizar a legitimidade de participação. As suas características podem variar consoante o contexto sociopolítico que delimita os processos participativos. No Norte Global são geralmente associados a pessoas brancas e proprietários da classe média (Lerner e Secondo (2012). Também são mencionados num espetro mais amplo de atores privilegiados nos processos participativos: “(...) ghettos of the like-minded', the 'squeaky wheels', and the 'usual suspects' (that is, the articulate, the vocal, and those with vested interests)”. (Carson 2006: 421).

e transformam-se no elefante branco dos processos, particularmente quando estes são de iniciativa municipal.

As diferenças na legitimidade discursiva repercutem-se também no desequilíbrio do poder epistémico presente nos processos participativos. **O Estado precisa de se desocultar em termos das linhas que norteiam as suas decisões e as suas operações**, gerando conhecimento sobre o seu próprio funcionamento (Sintomer et al., 2011). Este conhecimento é tão relevante para aumentar a própria legitimidade de atuação do Estado, quanto para recalibrar o poder epistémico nos processos participativos. Esse conhecimento é também apontado como um fim em si mesmo dos processos participativos, capacitando os cidadãos para compreender o funcionamento do Estado e a complexidade política e técnica (Sintomer et al., 2011), sendo reportado em alguns dos projetos analisados como o Eu Participo em Palmela, o Orçamento Participativo de Cascais ou os comités consultivos canadianos. No entanto, não é, de todo, uma generalização possível de fazer-se, em particular em Portugal, já que **grande parte dos processos participativos não passa das salas de receção dos cidadãos para as salas de reuniões onde se discutem e tomam decisões.**

Para lá do conhecimento sobre o funcionamento do Estado, a recalibração epistémica exige também o reconhecimento da pluralidade de saberes presente nos processos participativos (Santos, 2020), como contraponto às epistemologias dominantes, rompendo “hierarquias instituídas pelo discurso autorizado” (Ribeiro, 2017: 48). **A equidade epistémica só tem uma base realista com um questionamento sério relativamente à divisão do trabalho sobre as decisões**, entre os que são conhecedores e os que estão em processo de aprendizagem (Sintomer et al, 2011). Este questionamento é fundamental para abrir espaço à incorporação de saberes diversos e formação de formas coletivas de perícia e contra-análise e, assim de contra-poder²³³ (Fung and Wright, 2003, Sintomer et al, 2011).

²³³ Os autores definem contra-poder como a variedade de mecanismos que tendem a reduzir e até neutralizar as vantagens associadas ao poder dos atores poderosos (Fung and Wright, 2003: p. 260).

8.2 A questão relacional

Papéis representados

Os papéis representados pelos atores fazem variar a dimensão relacional na medida em que revelam a posição que os sujeitos ocupam nos processos participativos. **No quadro da participação na governação municipal, a triangulação cidadãos/técnicos/políticos marca o centro das interações.** Os papéis assumidos pelos atores podem resumir-se: 1) na qualidade de cidadãos, à atuação, individualmente ou de forma organizada, como beneficiários e interessados; 2) na qualidade de técnicos municipais, à atuação como operacionais, técnicos planeadores e como dirigentes; 3) enquanto políticos, à atuação como eleitos, vereadores com funções delegadas e sem funções delegadas, vereadores eleitos diretamente nos distritos que representam, políticos eleitos em posições não executivas e políticos não eleitos. Os facilitadores representam também um papel relevante nos processos participativos, podendo ser assumido por um especialista independente em facilitação ou, mais vulgarmente, por um dos atores municipais.

Os cidadãos que tomam parte nos processos participativos, individualmente ou como representantes de grupos de partes interessadas (Arbter et al. 2007), podem atuar essencialmente a partir de dois papéis: como beneficiários e como interessados. Os beneficiários são os usuários finais das políticas, programas, planos, projetos e serviços municipais. Podem também ser classificados como consumidores, como proposto por Yves Sintomer (2011) enquanto usuários de espaços municipais ou utentes de serviços municipais. Os interessados são todos aqueles cujos interesses podem ser afetados (Arbter et al. 2007) pelas políticas, programas, planos, projetos e serviços municipais. Distinguem-se dos beneficiários por os seus interesses não estarem diretamente ligados a direitos fundamentais de habitação, educação, ação social, etc., mas antes estarem ligados a atividades políticas, de consultoria ou empresariais. Também podem ser referenciados como grupos ou instituições com um papel relevante no contexto da ação (Guerra, 2006). Um exemplo ilustrativo desta distinção entre beneficiários e interessados é o Centro de Sustentabilidade de Kingston que tem entre os seus grupos alvo dos projetos energéticos tanto os consumidores quanto os interessados na produção e comercialização de energias verdes. **Esta distinção é fundamental para tornar visíveis os interesses que os atores representam nos processos participativos.**

Os técnicos e especialistas podem assumir papéis de técnicos municipais, dirigentes municipais, consultores e facilitadores. Os técnicos municipais atuam na formulação de políticas públicas, programas, planos e projetos municipais, podendo operacionalizar projetos e/ou ocupar posições de chefia. Os dirigentes municipais ocupam posições de chefia na estrutura hierárquica das câmaras municipais e, dependendo da posição na pirâmide dos dirigentes e do tipo de serviço que chefiam, também podem desempenhar funções de planeamento e/ou operacionais. **A sua presença nos processos participativos pode facilitar o grau de integração tanto das aprendizagens decorrentes dos processos participativos, quanto das propostas que emergem.** É comum a presença de dirigentes de unidades organizacionais que conduzem os processos participativos, mas é menos usual a presença de dirigentes de outros setores, mesmo que a atividade que coordenam seja afetada pela entrada de novas propostas decorrentes do processo participativo.

Os consultores são atores contratados para formular pareceres, elaborar estudos e fornecer orientações com base em assuntos técnicos da sua especialidade. Nas cidades estudadas, as consultorias através de gabinetes privados (em Kingston, por exemplo), organizações não governamentais (Otava, por exemplo) e universidades (em Cascais, por exemplo) **desempenharam um papel importante na construção de práticas participativas através da sensibilização e formação dos técnicos e da conceção e implementação estruturada de processos e da elaboração de estudos sobre os efeitos da participação.** Existem, no entanto, alguns riscos associados à contratação de consultores, em particular quando a contratação decorre de razões de confiança e controle político sobre os processos, e não por uma decisão conjunta com os técnicos e dirigentes em função de uma especialidade requerida ou de gestão de volume de trabalho. Nestes casos, **as interações entre técnicos e políticos eleitos é enfraquecida e a sustentabilidade dos processos participativos pode ficar refém da consultoria.**

Os facilitadores são os atores especializados em organizar e conduzir os processos de participação. Dependendo do tema, problemática, instrumento ou fase a discussão, a sua presença ou ausência faz variar substancialmente a qualidade das interações e dos processos governativos como um todo. A sua qualificação pode ter origem na formação profissional ou em experiência prática e a principal característica deste papel é a imparcialidade, ou seja, a capacidade de apoiar os participantes a encontrar soluções, mas sem influenciar nem participar nas decisões (Arbter et al. 2007), pelo que geralmente não são funcionários da câmara municipal, mas sim contratados individualmente ou através de empresas ou outras

organizações não governamentais. Nas cidades canadianas é muito frequente a presença de facilitadores nos processos participativos. A interação que estabelecem com outros atores fornece um contributo importante à qualidade participativa dos processos. **Espera-se que facilitem as interações entre atores municipais e cidadãos de forma neutra, mas comprometida, respeitosa e com conhecimento** sobre os assuntos em discussão, pondo em diálogo diferentes pontos de vista e interesses e sobre o processo de interação em si, **conduzindo interações equilibradas em termos de assegurar que os diferentes atores possam expressar-se de forma equitativa e tornar claros os seus argumentos.** No entanto, na medida em que são contratados pelo poder local, a sua isenção não é unânime e muitas vezes o trabalho de facilitação não é visto como verdadeiramente independente (Hartz-Karp & Walker, 2013).

Os políticos podem atuar em diferentes papéis, como eleitos, nomeados, não executivos e não eleitos. Embora as lógicas de governação sejam hoje muito permeadas por orientações decorrentes do trabalho de especialistas, peritos, tecnocratas e consultores das políticas públicas em detrimento da participação da sociedade civil e da supervisão política de parlamentos e partidos políticos (Fernandes, 2014), **os políticos eleitos detêm um grande poder sobre a produção de políticas públicas. Nessa mesma medida, os executivos das cidades em estudo são politicamente responsáveis pela extensividade participativa das práticas governativas.** No entanto, as interações no decurso dos processos participativos em análise **revelam diferenças notáveis decorrentes da organização político-administrativa dos dois países.** Em Portugal, os políticos eleitos cultivam a imagem de mentores, visionários e líderes dos processos em nome da democracia participativa. Nessa imagem, o papel dos técnicos na construção dos processos está mais confinado à sua posição hierárquica secundária relativamente aos políticos, mais associado à sua operacionalização e menos ao seu planeamento estratégico, o que não corresponde à realidade. No Canadá, os políticos eleitos atuam como participantes nos processos, criticando e expondo o trabalho dos técnicos, como no caso do debate público sobre a Estratégia de Envolvimento Público em Otava. Os técnicos apresentam-se nos processos como responsáveis pelo seu planeamento e operacionalização e prestam contas nessa qualidade.

A transparência nos papéis representados pelos atores influi nas oportunidades de confiança que os processos participativos podem gerar. Deste ponto de vista, a tradição canadiana revela-se mais interessante do ponto de vista de exposição dos papéis representados nos processos. Revela-se também mais interessante a forma como alguns

projetos trabalham o “lugar de fala”, no sentido atribuído por Djamila Ribeiro (2017), usando metodologias mais favoráveis para que “indivíduos pertencentes ao grupo social privilegiado em termos de locus social consigam enxergar as hierarquias produzidas a partir desse lugar e como esse lugar impacta diretamente na constituição dos lugares de grupos subalternizados” (p. 47). A organização não governamental CAWI tem feito um trabalho inovador neste sentido, através da iniciativa Lentes de Inclusão e Equidade e técnicos do Município, dando visibilidade e recalibrando as relações de poder com o município e deste com comunidades diversas.

Estratégias de interação

As estratégias usadas nas interações pelos atores descrevem a forma e os meios que os atores usam para atingir os seus objetivos, tanto de envolvimento e estímulo à participação na governação por parte dos atores municipais (Partidário, 1999), quanto de envolvimento e mobilização para conseguir espaço de participação nas políticas públicas por parte de cidadãos organizados e não organizados. Existem várias escalas para medir a intensidade da participação, focadas em diferentes aspetos: a mais citada escala de participação, de Sherry Arnstein (1969), propõe níveis de participação de acordo com as possibilidades de participação institucional; as escalas de David Wilcox (1994), de Muki Haklay (2013) e de Cecilie Hansen (2014) propõem níveis de participação e envolvimento em projetos de Ciência Cidadã; as escalas de participação propostas por Kerstin Arbter et al. (2007) e por Sheila Holz (2015) para medir a intensidade de participação nos processos de tomada de decisão. **Proponho uma adaptação destas escalas centrada mais especificamente nas estratégias de interação entre os atores, isto é, no que as interações revelam em termos de modos de atuação e de exercício do poder entre políticos, técnicos, cidadãos e organizações da sociedade civil.** Podem dividir-se em estratégias de baixa e de alta intensidade²³⁴.

As de baixa intensidade tendem a preservar formas cristalizadas de poder e constituem uma parte muito substancial das interações entre cidadãos, técnicos e políticos no âmbito da governação municipal. São estratégias de interação verticalizadas, tendencialmente reprodutoras de lógicas de legitimidade assente na autoridade política e técnica. Compreendem interações de consulta, diálogo, aconselhamento e ações de

²³⁴ Uma versão preliminar de escalas centradas na interação entre os atores foi ensaiada, debatida e publicada no âmbito do desenho do processo participativo do projeto URBiNAT (Ferreira, 2019: 18-22).

sensibilização e informação (Hendriks, 2019). Também podem assumir a forma de reclamações.

As de alta intensidade são estratégias que tendem a estimular interações dos atores entre si e uns com os outros. A intensidade alta decorre das oportunidades de horizontalidade e interconhecimento que promovem. Mas também de redesenho da atribuição tradicional do trabalho político dentro dos sistemas representativos, aprofundando a influência e o papel dos cidadãos (Smith, 2009) e reimaginando o papel que podem desempenhar nos processos de governação (Elstub & Escobar, 2019). No quadro das interações discursivas entre atores, incluem interações de negociação, debate e deliberação (Bussu, 2019). No quadro de interações organizadas por cidadãos para confrontar o poder municipal, podem incluir: 1) resistência, não violenta enquanto de ato de ressignificar a existência (Capinha, 2012) e assumir uma posição persistente contra uma política, ato ou intervenção existente, desfragmentando posições ou suposições cristalizadas para promover mudanças estruturais; 2) ações coletivas como mobilização organizada de coletivos que compartilham interesses, objetivos e ideologias comuns para reagir a ameaças concretas, buscando transformar uma realidade política ou social com base no direito de intervir na ordem pública (Matos, 2012), como é um caso ilustrativo o movimento de cidadãos Imaginar Kingston; 3) movimentos de indignação e protesto, exigindo direitos atualizados à saúde, educação, trabalho ou habitação (Canelo, 2012), geralmente contra o Estado e, às vezes, levando a situações de violência; 4) revolta como um ato de rebelião ancorado em habilidades rebeldes que buscam expandir o senso de participação política que confronta a autoridade instituída (Menezes, 2012), variando de resistência não violenta, desobediência civil a ações violentas, espontâneas ou organizadas (como tumultos ou manifestações).

As interações de baixa intensidade, transversalmente comuns às quatro cidades estudadas, **correspondem a uma forma muito passiva de tomar parte na ação na medida em que não resultam em formas ativas de participação na tomada de decisão nem geram oportunidades de exercício político da cidadania.** É o caso das ações de sensibilização ambiental em Cascais e em Kingston, ou as consultas no âmbito dos processos de urbanismo que geram informação e educação para temas relevantes, mas sem estimular um debate crítico sobre as opções políticas ou estratégias para esses mesmos temas. **São as interações de alta intensidade que moldam o caráter participativo do modelo de governação das quatro cidades, de duas formas.** A primeira, pelas demonstrações de vitalidade cívica que a sociedade civil faz em momentos chave das políticas públicas. Os casos mais

paradigmáticos são as manifestações em Otava, sobre o orçamento para a cultura, e em Palmela, sobre a privatização do castelo. A segunda, pelos esforços técnicos de qualificar os processos participativos em termos de partilhar conhecimento sobre o funcionamento municipal e ampliar as oportunidades de interação entre técnicos e cidadãos, como é o caso do projeto Eu Participo em Palmela ou do Orçamento Participativo em Cascais. Há também projetos que revelam interações muito interessantes de diálogo e decisão coletiva, mas cuja intensidade decai substancialmente no momento em que o poder público reserva para si a parte mais significativa de decisões estratégicas. Este é o caso da gestão partilhada do Festival Internacional de Gigantes que está desatrelada de um debate e negociação mais amplos sobre as prioridades de investimento na cultura.

Tipos de relações

A confiança social e interpessoal é o fator mais determinante no tipo de relações que se estabelecem entre os atores, no quadro mais amplo da governação municipal e em particular nos processos participativos. No quadro mais amplo, as pesquisas que relacionam diretamente confiança e participação pública dos cidadãos, também designada de cultura cívica (Almond e Verba, 1989 *apud* Belchior, 2015) vêm sendo questionadas, tanto pela dificuldade de acolher os rápidos processos de mudança social e económica (Stoker and Evans, 2019), quanto pelas dificuldades de estabelecer relações causa-efeito nos processos participativos, decorrentes das múltiplas incidências de fenómenos tão complexos (Allegretti, 2019). Simultaneamente, os padrões de declínio da confiança nos políticos e nos governos estendem-se também a outras instituições públicas e privadas (Stoker and Evans, 2019). **No Canadá seguem um padrão de declínio da confiança suave, mas constante, por contraste com Portugal que sofreu um declínio abrupto no período da crise financeira de 2007/2008 (*ibidem*)²³⁵.** Os altos níveis de abstenção eleitoral sugerem uma cultura de desconfiança (Allegretti, 2019).

Ainda nesse quadro mais amplo de governação municipal, há três considerações relevantes para a contextualização da confiança. O primeiro relaciona-se com a sua relação com promessas e expectativas goradas e têm um impacto muito relevante na capacidade de os governos implementarem políticas públicas (Stoker and Evans, 2019). A segunda decorre

²³⁵ Gerry Stoker e Mark Evans descrevem assim o percurso do declínio da confiança em Portugal (2019: 135-126): “By 1999 about a third of citizens indicated they lacked trust in government, they went up to about half by 2007 but with the impact of the financial crisis and austerity measures being felt lack of trust rose to a near universal 9 in 10 among the population by 2013, before dropping back a little.”

do **papel crítico que a AP desempenha na construção de confiança institucional e legitimidade para o sistema político**, tendo este papel demonstrado ser mais importante do que o grau em que o sistema permite representação política e prestação de contas (Peters & Pierre, 2018). Finalmente, a terceira, relaciona-se com a importância dos processos participativos neste quadro mais amplo uma vez que se sabe pouco sobre a percepção de confiança que os processos participativos têm nos cidadãos não participantes, e estes são a grande maioria (Stoker and Evans, 2019).

No quadro restrito dos processos participativos, com uma focagem mais precisa nos atores políticos, técnicos e cidadãos envolvidos, **a pesquisa indica que estes processos fornecem um contributo relevante para a construção de confiança entre os atores participantes**. Os casos canadianos, pela sua mais ampla transversalidade e frequência, revelam de forma mais expressiva esse contributo. Os processos participativos são politicamente vistos como uma estratégia para melhorar o nível de confiança nos serviços públicos, como demonstra a Estratégia de Envolvimento Público em Otava, enquadrada, no âmbito do mandato municipal, na Prioridade Estratégica Governança, Planeamento e Tomada de Decisão, com o objetivo de melhorar os níveis de confiança. Os técnicos reportam também os benefícios da confiança decorrente da participação, sendo fonte de proximidade com os promotores de iniciativas da sociedade civil, como a CAWI ou o Centro de Artes para a Zona Este em Otava. Nestes dois casos, a confiança construída ao longo de vários anos veio a resultar em projetos de cooperação entre as organizações e a Câmara Municipal.

As organizações também percebem a importância de estabelecer relações de confiança com os políticos como forma de conseguir proximidade e apoio às suas causas. O Centro de Artes em Otava é talvez o caso mais paradigmático de perseverança na construção de proximidade com os vereadores através de contactos regulares, formais e informais. Da mesma forma, **os técnicos precisam do apoio dos vereadores locais para estabelecer redes de cooperação com outros atores da comunidade em projetos comuns**. Todos os parceiros do CAS estão comprometidos com a estratégia de manter relações de proximidade com os políticos dos distritos mais próximos ao Cento.

Os comités consultivos canadianos são espaços muito favoráveis à construção de relações de confiança entre os atores. O caso do Comité Consultivo para a Renovação do Plano de Artes, Património e Cultura de Otava é um exemplo percecionado pelos atores como de construção de interconhecimento e cumplicidade, entre si e uns com os outros. Os cidadãos que atuaram como representantes da comunidade artística e cultural tiveram no

Comité um canal de diálogo e decisão conjunta com os atores municipais e um espaço de intermediação dos interesses e agendas da comunidade artística e cultural com quem mantiveram contactos regulares. Foi também um espaço de **fortalecimento das relações com os membros do executivo político e com os técnicos** num processo que resultou num grande alinhamento entre as políticas públicas para as artes e a cultura e a agenda da comunidade artística.

Na participação por cidadãos não organizados, a importância de construção de relações de confiança entre cidadãos e técnicos é também reconhecida e apreciada pelas duas partes. São reportados ganhos mútuos em compreensão e proximidade das quais decorrem oportunidades de colaboração. Os participantes do Orçamento Participativo de Cascais podem acompanhar e contribuir para o desenho detalhado dos projetos que propuseram, uma etapa geralmente reservada aos técnicos. Esta abertura abre um espaço para novas perceções sobre o trabalho e funcionamento municipal, desmontando os preconceitos em torno da ineficiência e desinteresse dos funcionários públicos. **As relações de confiança interpessoal dos cidadãos entre si são também muito beneficiadas pelos processos participativos.** Um exemplo interessante, deste ponto de vista, é a dinâmica participativa da Kutuka cujos processos de participação ativa dos membros da comunidade, assentes num conjunto de identidades, valores e crenças partilhadas, fortalecem os laços de confiança entre os membros e ampliam a legitimidade da sua presença coletiva nos espaços públicos.

Apesar de serem substancialmente benéficos do ponto de vista das relações sociais e da construção de capital social (Belchior, 2015), **os processos participativos podem ser também fonte de distanciamento entre os atores.** São exemplos a desconfiança e afastamento gerados por rivalidades entre políticos e cidadãos, em particular quando cidadãos mediaticamente mais ativos ganham muita notoriedade e se constituem como uma ameaça, ou utilizações partidárias dos cidadãos-eleitores. Estes são dois exemplos relacionados à competição eleitoral partidária em Portugal. O distanciamento pode também ter a sua fonte, no contexto dos processos participativos, em divergências ou conflitos, como no caso das divergências entre cidadãos e Câmara Municipal sobre a gestão do Parque das Gerações.

A tradição legalista portuguesa da administração pública, como resultado do Estado fortemente centralizado herdado do regime ditatorial que Portugal viveu até 1975, resulta numa cultura de relações fortemente hierarquizadas e reguladoras, entre os atores municipais

e destes para com os cidadãos e a sociedade civil. **São relações marcadas pela missão reguladora dos interesses públicos tuteladas pelo poder público e que legitimam o poder político e a autoridade técnica. Estas relações permeiam os processos participativos e fragilizam-nos na medida em que se revelam muito rígidas para acolher outras visões, conhecimentos e perspectivas.** O caso do Orçamento Participativo de Cascais é interessante do ponto de vista do seu percurso cujo dinamismo inicial está associado a uma estrutura organizacional que beneficiou de um distanciamento significativo do funcionamento hierarquizado da Câmara Municipal.

O distanciamento também pode ser visto como benéfico para o funcionamento do poder local. O caso do movimento Imaginar Kingston ilustra esta perceção em que os líderes do movimento quiseram manter-se distantes dos atores políticos como forma de credibilização junto da opinião pública e de evitar alguma forma de aproveitamento político. A forma de distanciamento mais reportada na literatura (Guerra, 2006; Allegretti, 2013), confirmada pelos casos de estudo, **é a desconfiança gerada na sequência de convites municipais para participar que se revelam processos de carácter muito consultivo e pouco dialogado e menos ainda deliberado:** “quando um indivíduo percebe que a boa vontade com a qual tinha “doado” o seu tempo livre ou os seus saberes para um processo de suposta transformação social foram subvalorizados, ele tem tendência a refluir no privado” (Allegretti, 2013: 49). Este é uma dinâmica que marca muitas experiências de orçamentos participativos em Portugal, em que a ausência de justificação sobre o longo tempo de concretização das propostas determina uma elevada “taxa de mortalidade” dos mesmos (Dias, 2013b; Allegretti, 2018).

As relações entre os atores no contexto de processos participativos também podem tomar contornos mais reivindicativos sobre o processo em si. Um exemplo muito ilustrativo destes contornos é o tom crítico que a reunião com cidadãos tomou, no âmbito da Estratégia de Envolvimento Público de Otava. A forma como a reunião foi estruturada, solicitando comentários a um quadro de princípios já muito formatado, foi objeto de fortes críticas sobre esse padrão de atuação e os participantes não se inibiram de expressar o seu desapontamento através de críticas muito assertivas. Gerou-se também uma certa unanimidade em torno da ideia, veiculada por alguns dos participantes, de que os processos de participação já foram mais intensos e de que eram mais ouvidos e mais ativa e efetivamente envolvidos. **A equipa responsável pela elaboração da estratégia viu-se obrigada a mudar completamente o estilo, forma e conteúdos colocados a discussão.**

Liderança

As lideranças políticas e técnicas são tanto mais favoráveis aos processos participativos quanto maior a capacidade de delegação ou de transferência de responsabilidades entre si e com os cidadãos organizados e não organizados, delegando competências e poder de decisão. **A liderança técnica dos processos é observável no conjunto das quatro cidades, ainda que sempre numa perspectiva de hierarquia vertical relativamente à liderança política.** Esta hierarquia na liderança é fundamental para a compreensão das possibilidades de participação no quadro dos arranjos organizacionais que enformam os circuitos de tomada de decisão.

A burocracia exercida pela Administração Pública é composta por um conjunto de indivíduos treinados para desenhar, implementar e conduzir políticas e operações públicas num quadro delimitado por mandatos políticos e regulado por vários instrumentos legais e procedimentos administrativos. **O papel das pessoas que compõem a burocracia pública é essencial para a implementação de políticas e, por essa via, para a democraticidade do governo e a legitimidade da governação.** As pessoas e as instituições da burocracia pública compõem estruturas organizativas que dão vida aos processos de deliberação e tomada de decisão (Peters & Pierre, 2018), incorporando vários papéis: 1) garantir um acesso equitativo aos serviços públicos; 2) preservar a memória e continuidade dos processos institucionais no quadro cíclico de representação política (Owczarski, 2016); 3) apoiar os representantes políticos na adaptação dos mandatos ao quadro de atuação pública (*ibidem*); 4) implementar as políticas públicas e aconselhar a sua formulação (Peters & Pierre, 2018); 5) pontos de contacto e de interface acessíveis diariamente, mediando e reconectando cidadãos e representantes eleitos (*ibidem*); 6) contribuindo para a moldagem da perceção dos cidadãos sobre o governo (*ibidem*). **A burocracia funciona então como o quadro legal e normativo que delimita a atuação da Administração Pública, a par de se constituir como um poder próprio, dentro do quadro dos poderes públicos, tendo já sido demonstrada a artificialidade da sua neutralidade (Silva, 2018) e não estando isenta de contradições nem de usos perversos desse poder.**

No conjunto das cidades é possível observar **lideranças técnicas mais rígidas ou mais flexíveis à natureza participativa dos processos em função das personalidades dos técnicos e da sua capacidade de diálogo e negociação, da sua habilidade para interagir e integrar as propostas dos cidadãos e, finalmente, em função dos próprios objetivos dos processos participativos que podem convocar a formas de liderança mais diretivas ou**

mais dialogantes. No entanto, as estruturas organizacionais dos dois países revelam significados diferentes para esta delegação, decorrentes da existência de partidos e da nomeação de cargos dirigentes.

As lideranças dos funcionários públicos são mais fortes no Canadá do que em Portugal, no sentido de haver maior separação de poderes entre funções políticas e técnicas. **Os casos canadenses apontam para uma maior responsabilização técnica decorrente de maior regulamentação de conflitos de interesses e por força de maior presença, voz e visibilidade nos debates sobre políticas públicas em reuniões públicas onde prestam contas** relativamente ao posicionamento técnico sobre as mesmas. Os cargos dirigentes não estão sujeitos a comissões de serviço e a experiência acumulada e grau de especialidade são fatores determinantes da nomeação para os cargos dirigentes, contribuindo estes dois aspetos para um exercício mais aliviado de pressões políticas.

Em Portugal, a patronagem é um recurso de garantia da centralidade partidária no processo de políticas públicas (Silva, 2018). **As práticas revelam que, em todos os níveis da espiral do poder local, domina uma cultura de decisões hermética que se reproduz em cada nível da hierarquia.** Como de resto já argumentei em outro texto (Ferreira, 2015), a agenda política dos executivos ocupa o topo da espiral, sendo as decisões tomadas junto do topo da hierarquia partidária. Internamente, os executivos mantêm o mesmo padrão e alimentam uma proximidade aos corpos dirigentes, sustentada no modelo de nomeações por comissões de serviço de três anos, que assentam na confiança política. A cultura hierárquica chega ao fim da linha através de processos que alimentam o esvaziamento das competências dos corpos técnicos, ciclicamente preteridos ou preferidos, ao ritmo das mudanças políticas em cada ciclo eleitoral e do recurso a serviços externos. **O papel dos técnicos pode estar, formal e juridicamente, circunscrito à fundamentação de decisões já tomadas, contendo a sua capacidade de intervenção num nível que favorece a monopolização do conhecimento e da informação pelos decisores, tendo como consequência a fragilidade, para o serviço público, das competências técnicas disponíveis.** Este quadro de atuação interna dos municípios não permite uma estabilidade organizacional suficiente para que, do lado dos quadros técnicos, se possa passar do nível da gestão administrativa interna para o desenvolvimento de uma cultura de autonomia técnica e de prática organizacional participativa.

Num quadro de grande diversidade de modelos de liderança exercida por cidadãos, há aspetos comuns, como a capacidade de perseverança e de mobilização que são tão mais

importantes quanto menor a estrutura da organização. A capacidade de perseverança é relativa à persistência para saber ora esperar, ora aproveitar os momentos certos para fazer avançar os projetos. A mobilização é também fundamental, determinando a capacidade de constituir redes de contactos e de utilização de redes sociais para angariação de apoios. O Centro de Artes foi ampliando a sua capacidade de liderança no processo ao longo de 20 anos a par do seu crescimento como organização. O caso Imaginar Kingston manteve-se como um grupo informal, com uma liderança por notáveis. Pelo contrário, a CAWI formalizou-se como organização e manteve uma direção com duas a/os da câmara, duas académicas e seis cidadãs que rotativamente se vão treinando nas artes de liderança.

As lideranças nas iniciativas de cidadãos podem decorrer de vontades individuais transformadas em vontades coletivas, como no caso do Centros de Artes Shenkman ou de Imaginar Kingston. **A capacidade de persuasão das lideranças cidadãs, a par das municipais, inclui, de forma transversal a todos os casos estudados, utilização de técnicas que visam convencer ou alterar atitudes e comportamentos pressão sobre os pares, pressão aproveitando circunstâncias políticas, pressão através de intervenção no espaço público, persistência em fazer pressão e angariar aliados.**

O modelo de liderança no projeto Kingston Sustentável determina mandatos de apenas um ano na presidência do conselho de administração, assim como uma grande rotatividade entre os seus membros. Esta prática assenta em argumentos, expressos pelos entrevistados, ligados ao superior interesse da organização: 1) para que não se criem dinâmicas de dependência da organização em relação à pessoa que preside; 2) pela intenção de manter uma renovação regular de orientações, direções e valores ligados a diferentes aspetos da sustentabilidade; e 3) para impulsionar dinâmicas de parceria mais autónomas e assentes em trabalho colaborativo com outras organizações e agentes de Kingston e menos como resultado de relações e contactos pessoais. **A análise da intensidade do processo nos primeiros anos indica também que a intensidade de trabalho e responsabilidades inerentes ao cargo, de carácter voluntário, implica uma taxa de esforço que não se coaduna com mandatos prolongados.**

As lideranças também podem ajustar os modelos participativos em função de realidades concretas. A liderança do Centro de Artes Shenkman foi inicialmente planeada, pela sua dirigente municipal, como uma liderança circular, com discussões e decisões conjuntas. Mas não funcionou, tendo-se dado conta de que deixava os parceiros confusos e passou então a assumir uma liderança mais firme. Promoveu então a construção de um conjunto de

instrumentos de apoio à gestão colaborativa do Centro, designadamente comités consultivos e documentos de referência para guiar e balizar a atuação e interação entre os parceiros. No sentido inverso, em Otava também, um mandato marcado pela retração dos processos participativos não impede a liderança política da Renovação do Plano de Artes, Património e Cultura de Otava de prosseguir com o objetivo de conseguir um processo que reúna consensos e compromissos entre a comunidade artística. A participação foi aqui usada como uma estratégia de liderança para reduzir margens de oposição e reivindicações dispersas. Apoiou também a proposta técnica de uma extensa consulta, envolvimento e discussão com preocupações de inclusão de especificidades pois representa o bairro eleitoral culturalmente mais diverso de Otava.

No mesmo Plano, **técnicos e dirigentes fazem concessões ao seu próprio posicionamento, parecendo retratar-se do domínio do conhecimento e do valor da visão técnica a favor do conhecimento e experiência da comunidade artística.** Para a equipa, o diálogo com a comunidade é um processo muito sério e que tem de ser respeitado: “ultimately what the community wants it’s what happens” (Entrevista a técnica/o da CMO, O16: Mn31). Fazem um esforço por compreender os pontos de vista da comunidade e por conciliá-los com a sua visão sobre os assuntos em discussão e integrá-los no Plano: “we definitively say what we feel and put that into the mix and then, and then trying to carry up for with some sensitivity so that, you know, whatever the community has to say about it in the end can be balanced and well represented” (Entrevista a técnica/o da CMO, O16: Mn32). Nesta atuação estratégia dos técnicos e dirigentes, a cultura sai a ganhar pois a comunidade artística tem mais poder de pressão sobre os políticos do que os técnicos. Essa pressão foi instrumental para fazer avançar a aprovação do Plano nas suas linhas gerais, mesmo incluindo algumas questões politicamente sensíveis.

A liderança exercida pelos comités encontra também na Renovação do Planos de Artes, Património e Cultura uma ilustração das melhores práticas. É constituído por 12 líderes da comunidade artística, técnicos e um vereador. A gestora municipal do Plano faz a articulação com a equipa técnica e o vereador faz a ponte com o Comité de Direção para a Comunidade e Serviços de Proteção, a que preside, assim como com a Câmara Municipal. A seleção dos membros da comunidade artística foi feita com base em critérios²³⁶ que privilegiam

²³⁶ Os critérios para a constituição deste comité estão incluídos nos termos de referência anexos à recomendação para a revisão do Plano. City of Ottawa (2010b) Terms of Reference, Ottawa 20/20 Arts and Heritage Plan Renewal Steering Committee.

qualidades de liderança e expertise no setor cultural, representação de diversidade (geográfica, idade, gênero, linguagem francófona e anglófona, de prática amadora e profissional e racial), representação de diferentes setores artísticos e culturais, qualidades de generosidade e abertura, capacidade de trabalhar colaborativamente para a construção de consensos e de pensar e agir estrategicamente. Tinham como mandato, nos 16 meses previstos para o trabalho de revisão do Plano, liderar a direção do Plano, apoiar e orientar o trabalho e o processo de participação, colaborar, debater e clarificar sempre que necessário, identificar lacunas e **fazer a ponte com as comunidades** que representam assim como com outros níveis de governação, o setor privado e outros agentes. Este conjunto de critérios revela a vontade de um processo intensamente participado, com canais de diálogo muito horizontalizados entre a comunidade artística e a equipa técnica e política da Câmara.

8.3 A questão material

Espaços

Os espaços disponíveis para a participação dos cidadãos determinam as possibilidades de interação entre os atores nos processos participativos. **Os espaços que oferecem oportunidades de interação dos cidadãos entre si são fundamentais para gerar um debate aliviado do conhecimento técnico e do conhecimento político.** Alargam as possibilidades de agregação de argumentos com base em pluralidade de saberes e de interconhecimento, ou ecologia de saberes (Santos, 2020), gerando maior força de contrapoder epistemológico. O caso canadiano, com maior experiência participativa, oferece vários espaços participativos em que os cidadãos podem interagir entre si antes de interagirem com os atores técnicos e políticos. No entanto, é evidente que essa não é uma possibilidade generalizada. Por um lado, são usadas diferentes metodologias em diferentes processos consoante o grau de debate que os atores municipais pretendem alcançar ou em função do maior ou menor grau de consulta ou de abertura a tomar parte no processo de decisão. Por outro lado, **há também variações decorrentes dos protagonistas, particularmente dos atores políticos que, como noutras áreas políticas, refreiam ou aceleram os processos com margens substanciais de discricionariedade.**

No caso português, essa filtragem estratégica das metodologias também ocorre, ainda que, proporcionalmente ao número de processos participativos, de forma menos frequente e organizada. Os casos dos orçamentos participativos em Palmela e Cascais têm na qualidade

das interações uma diferença marcante. Em Cascais são organizadas assembleias locais com trocas e debate de ideias entre os participantes. Mesmo que em formato de concurso, são as ideias dos participantes que ganham força e competem entre si. No caso de Palmela, o formato consultivo, ainda que com benefícios do ponto de vista de prestação de contas, gera um espaço pouco favorável à interação entre os participantes e o debate é apenas feito com os atores políticos. **Se daqui decorrem vantagens do ponto de vista de responsabilização política pelas escolhas orçamentais, também são evidentes a personalização do poder (Ruivo, 1991; Lobo et al, 2009) e a invisibilidade do exercício técnico que compõe o orçamento municipal.**

No caso canadiano, a maior autonomia da câmara municipal e do corpo técnico da administração local reflete-se também em interações públicas entre ambos, nomeadamente nas reuniões públicas da Câmara Municipal, nos comités permanentes e nos comités consultivos. **A postura corporativa está presente nas cidades canadianas, mas coexiste com a de distinção de papéis, responsabilidade e contributos técnicos e políticos.** As reuniões públicas da câmara municipal são oportunidades para os cidadãos acompanharem os pontos mais críticos de determinados assuntos e o posicionamento dos vereadores dos seus e doutros distritos aos mesmos. Também há negociações de bastidores entre os vereadores que procuram o apoio doutros vereadores para verem os planos e projetos que tutelam aprovados, de preferência por uma maioria dos seus pares.

A crítica mais recorrente às reuniões públicas é de que servem para “tell and sell” (Graham, 2015: 16) devido a uma **interação muito articulada e afinada entre técnicos e políticos**, por um lado, e entre políticos, por outro. No entanto, embora por norma a articulação de bastidores seja suficiente para que a interação na reunião pública entre os vereadores que tutelam um assunto e os técnicos envolvidos no seu desenvolvimento ou implementação se desenrole de forma fluída, por vezes as tensões entre ambos pode transparecer e há casos reportados de vereadores sobre os “técnicos agirem nas suas costas sem o seu conhecimento” (Graham, 2015: 16). **Mas um olhar comparativo entre as duas realidades, portuguesa e canadiana, permite evidenciar que a troca de argumentos entre atores eleitos e atores técnicos em espaços formais, assim como a possibilidade de ambos serem interpelados pelos cidadãos, torna mais evidente os diferentes papéis e responsabilidades de cada um e dá maior visibilidade à distinção entre componentes e escolhas técnicas e componentes e escolhas políticas.** Em Portugal, os técnicos estão praticamente ausentes destes espaços e quando estão presentes assumem um posicionamento hierarquizado

relativamente aos políticos e de defesa corporativa da câmara e da administração como um todo, não favorecendo a distinção de papéis, responsabilidades e de argumentos técnicos e políticos.

Os comités consultivos são talvez o espaço de participação mais interessante do ponto de vista das oportunidades de debate, influência e negociação. Constituem um espaço formal de diálogo, interconhecimento e aprendizagem sobre os diversos interesses dos cidadãos, técnicos e políticos municipais. Facilitam também a interação entre o Estado, organizações não governamentais e cidadãos. Os cidadãos, organizados ou não organizados, têm um interesse direto, como consumidores ou fornecedores, no serviço público ou assunto político (Graham, 2015). Ocupam, através dos comités, um espaço normalmente restrito a planeadores e decisores, expandindo as oportunidades de “aprender fazendo” em termos de debate, liderança (uma vez que os comités são muitas vezes liderados por cidadãos) e negociação. **São um espaço particularmente favorável à aproximação entre dinâmicas democráticas de participação e representação, gerando redes setoriais mais amplas de contactos, influência e participação para além da esfera de atuação dos comités.** Os comités dedicados ao setor da cultura em Otava e Kingston ilustram bem estas dinâmicas, demonstrando que são espaços de intermediação de vários interesses. Os seus membros realizam trabalho voluntário e alargam as suas redes de contactos, e assim de influência, podendo também representar o reforço de redes de influência que adentram o espaço de tomada de decisão da Câmara Municipal.

As parcerias são espaços de participação também muito relevantes, gerando sinergias e um ambiente colaborativo, como no caso do CAS em Orleães, ou até mesmo oportunidades de coprodução como no caso do FIG em Palmela. **São espaços que abrem oportunidades de interconhecimento, de desenvolvimento das artes locais e de condução coletiva de partes substanciais das políticas culturais.** As interações são essencialmente entre técnicos e membros da direção das organizações culturais, assentes em reuniões, debates, negociação e decisão conjunta sobre partes significativas tanto da dimensão estratégica quanto da dimensão operacional das parcerias.

Nos dois países foram observados alguns espaços significativos de oportunidades de interação dos técnicos entre si ou destes com os políticos eleitos, mas poucos e limitados no alcance. Em Palmela realiza-se anualmente uma assembleia com os funcionários da Câmara Municipal na qual são apresentados o orçamento municipal e os seus principais investimentos. O presidente de câmara lidera e conduz a assembleia, favorecendo mais uma

interação entre participantes e o presidente e menos dos participantes entre si. Os funcionários são incentivados a propor alterações e recomendações e fazem-no, embora tenham um caráter essencialmente operacional. Em Otava, no início dos anos 2000, o processo de preparação da Política de Participação Pública contou com um grupo de foco com os técnicos municipais. Embora a iniciativa seja importante, não deixa de ser muito restrita a apenas um grupo de foco. **As poucas oportunidades de debate entre os técnicos sobre as questões relacionadas à participação condicionam a o alargamento de dinâmicas pontuais ou setorializadas a dinâmicas organizacionais mais transversais e com significado ao nível do amadurecimento da cultura organizacional participativa.**

Comunicação

A eficácia dos processos depende da comunicação dos seus objetivos e dos seus resultados (Allegretti, 2013). **Nas cidades canadianas, as equipas dominam várias técnicas que alargam ou restringem o nível de debate e interação entre participantes consoante os objetivos da reunião e os níveis de abertura para acolher sugestões.** No entanto, os objetivos da reunião são frequentemente comunicados da mesma forma, não sendo clarificados os propósitos ou o que se espera dos participantes. As críticas a este desencontro integram os objetivos de elaboração da Estratégia de Envolvimento Público de Otava. Esta foi solicitada pelo Presidente da Câmara para servir de referência aos departamentos e serviços que encetam iniciativas de participação, oferecendo orientações sobre os elementos fundamentais a considerar na organização das mesmas, incluindo a comunicação. O enfoque na comunicação pretende concertar uma estratégia comum para comunicar com o público, respondendo às críticas que são feitas à Câmara de conduzir processos de participação que não correspondem às expectativas dos participantes tal como geradas pelos canais e conteúdos de comunicação.

No âmbito desse mesmo processo, os cidadãos participantes fizeram várias sugestões relativamente à comunicação, designadamente em termos de divulgação ampla e atempada das atividades, de transparência no nível pretendido de envolvimento (desde apenas informar até ao nível de influência e participação possível na tomada de decisão), informação clara sobre as etapas de desenvolvimento já concluídas ou dos compromissos já assumidos e das áreas em que os participantes podem efetivamente ter impacto e, finalmente à devolução de resultados, reportando de forma detalhada a forma como os contributos foram transformados e influenciaram as versões finais das propostas, mas também fornecendo a análise ou

justificação para o uso ou não uso dos contributos através de sínteses publicadas no website da Câmara Municipal.

As sugestões relativas à comunicação nos processos participativos incluíram ainda a utilização dos portais online da câmara para disponibilização de conteúdos para consulta, incluindo a acessibilidade às informações detalhadas sobre os processos visados e ao longo das principais etapas do processo. Foi ainda sugerida a utilização de linguagem acessível, informação sobre os prazos previstos, disponibilização das apresentações usadas pelos técnicos ou facilitadores, disponibilização de cenários pertinentes para consideração, e disponibilização de toda a informação positiva e negativa.

A comunicação escrita pode ser usada como uma estratégia de participação. Em todos os casos é possível observar campanhas de comunicação unidirecional com objetivos de informação, consciencialização e educação, seja através de correspondência em papel ou em formatos digitais. As cidades usam também campanhas de comunicação bidirecional através dos mesmos formatos, mas solicitando feedback sobre política, programa ou projeto. **A densidade técnica da documentação escrita que dá suporte a projetos, planos e políticas públicas é muito frequentemente um obstáculo à participação, não só dos cidadãos individualmente, mas também de organizações, assembleias municipais e juntas de freguesia e até dos atores municipais que não estão diretamente ligados aos processos.** Este é um problema de comunicação de políticas públicas cuja opacidade constitui um entrave à participação.

Num esforço de superar esta dificuldade, a Renovação do Plano de Artes, Património e Cultura de Otava adotou uma estratégia invulgar relativamente ao documento de apresentação do Plano. O Plano materializa-se num documento bilingue num formato invulgarmente curto e conciso, com muitas fotografias e desenhos dos participantes e da vida cultural de Otava²³⁷. São 64 páginas, 31 em inglês e 33 em francês, em que 3 páginas de cada são ocupadas com mensagens do Presidente honorário (e vereador da Câmara Municipal de Otava) e da Presidente do Comité de direção da Renovação do Plano de Artes, Património e Cultura. As 3 páginas seguintes identificam os coordenadores, colaboradores e participantes no Plano. **Foi feito um grande esforço para compilar a informação num**

²³⁷ Por exemplo, fotografias duma peça de teatro da Grande Companhia de Teatro Canadiana, de um espetáculo de árias do Ensemble de Sinos da Juventude Estoniana, da multidão no festival BlueFest ou de uma mulher ensinando uma criança como acender um qulliq no Centro de Crianças Inuit de Otava ou desenhos do DJ e membro da equipa técnica do Plano, do Avô William Commanda (célebre ancião muito acarinhado na comunidade indígena e respeitado em Otava) ou de um participante com deficiência motora.

documento pequeno e fácil de ler, propósito particularmente ambicionado pelo comité permanente com o objetivo de facilitar a aceitação do documento para efeitos da sua aprovação pelo Executivo da Câmara Municipal, mesmo sob pena de deixar alguns contributos relevantes de fora.

A mediatização é um instrumento de comunicação amplamente usada nos processos participativos. Como já havia argumentado em outro texto (Ferreira, 2015), **a massa crítica existente na maior parte das cidades por via da comunicação social não permite mais do que explorar diferendos políticos que animam as dinâmicas partidárias locais**, nem tem sido capaz de construir uma matriz consistente de informação que permita dar a conhecer intenções, ações e efeitos das políticas urbanas: “(...) a comunicação de massa, sendo formada artificialmente, tende a apoiar e servir estratégias de dissimulação e a gerar passividade.” (Fernandes, 2003: 10). **No entanto, a comunicação local ainda tem um peso relevante na mediatização dos processos** e foi fundamental, por exemplo, para galvanizar a perceção da necessidade de um centro de artes para a zona este de Otava. À abordagem diplomática do Conselho de Artes, a Coligação de Cidadãos Este Igualitário opta por uma abordagem mais arrojada do ponto de vista de projeção pública e mediática, fazendo uso dos recursos e competências de comunicação para o grande público disponíveis entre os membros da coligação. A Coligação atuou em duas frentes: 1) usando os meios de comunicação social para uma maior cobertura mediática, incluindo várias entrevistas dadas pelo presidente da coligação, incluindo duas na televisão regional; 2) mobilizando-se para conseguir uma declaração de apoio ampla da comunidade de Orleães, com base em contactos pessoais e institucionais dos seus membros. Alargando o número de apoiantes através desta dupla abordagem, a Coligação manteve o projeto relevante junto dos vereadores e dos funcionários do Município. Em 2002, a coligação mobilizou 58 organizações comunitárias representando associações comunitárias, a Câmara de Comércio de Orleães, grupos desportivos e organizações culturais. Juntos subscreveram a Declaração de Apoio da Coligação de Cidadãos Este Igualitário para a instalação de um equipamento cultural na Zona Este de Otava.

Os gabinetes de comunicação das câmaras municipais têm um papel importante na mediatização dos processos, ressoando a vontade política do seu executivo. A Renovação do Plano de Artes, Património e Cultura de Otava ilustra o caso de uma mediatização propositadamente contida. A equipa técnica queria uma maior mediatização do processo como forma de comunicar e atrair mais cidadãos para o processo participativo.

No entanto, o Executivo refreou esse movimento, usando mecanismos da governação hierárquica municipal, isentando-se de dar projeção mediática ao Plano²³⁸ e, por essa via, mantendo maiores margens de discricionariedade e salvaguardando a possibilidade de se retratar desse compromisso junto do grande público. Considerando o objetivo do Plano de preparar a celebração dos 150 anos da nomeação da capital canadiana, a opção política de conter alguma informação sensível esteve possivelmente relacionada com conflitos da comunidade indígena com o governo federal. A equipa está consciente da importância que teria tido essa comunicação mais ampla à comunidade de Otava, uma vez que a Câmara tem vários canais de difusão de informação e um certo poder de criar imaginários.

Recursos

Percorrendo transversalmente as entrevistas é possível identificar vários tipos de recursos que dão suporte aos processos participativos. **Os recursos traduzem as medidas, esforços, meios, expedientes e competências que facilitam o acesso à participação. Podem dividir-se em dois tipos fundamentais: imateriais e materiais.**

Os imateriais incluem recursos socio-pessoais, sociocomunitários e profissionais. Os recursos e competências socio-pessoais incluem redes de contactos, criatividade, estatuto social, polidez, otimismo, entusiasmo, competências de relacionamento interpessoal e capacidade de mobilizar outros, decorrendo de uma combinação de características pessoais, socioeducativas e de exposição ao espaço público através de atividades culturais. Incluem também a disponibilidade pessoal que os atores têm ou concedem à participação, associada à capacidade de auto-mobilização pessoal, mobilização de grupo ou de pares. Os recursos sociocomunitários estão ligados à proximidade a comunidades ativas ou percursos de vida com antecedentes de exposição à vida pública, à realidade social e humana, no associativismo, no intervencionismo e no voluntariado. Os recursos profissionais decorrem de conhecimento técnico ou especializado em áreas que apoiam os processos participativos, como por exemplo nas áreas de comunicação ou publicidade, ou decorrentes de percursos profissionais que favorecem a exposição à vida pública.

A criação de um parque de skate por iniciativa de um grupo de cidadãos (Parque das Gerações em Cascais), por exemplo, é feita com base num conjunto de recursos pessoais,

²³⁸ De acordo com informações recolhidas por entrevista a dois técnicos da Câmara Municipal de Otava, existe um conjunto de procedimentos hierárquicos para os serviços da Câmara comunicarem com o público. Só os serviços de comunicação da Câmara o podem fazer diretamente e os restantes têm de se submeter a esses procedimentos, não podendo tão pouco escrever as linhas gerais do que pretendem comunicar.

sociais e profissionais ativados para fazer avançar a proposta. Fazem parte do percurso: 1) o entusiasmo de um cidadão motivado pela paixão pelo skate; 2) o sentimento de pertença a um território que alavanca a legitimidade para pensar e desenvolver uma ideia de projeto para o espaço público da sua área de residência e propô-la à câmara; 3) o domínio de competências de comunicação que serão usadas em várias fases, impulsionando a capacidade de persuasão; 4) o capital social que permite navegar entre redes de contactos onde pertencem pessoas ligadas ao poder municipal, às elites locais e a outras pessoas com competências profissionais que impulsionam a construção da ideia em projeto (como o contacto com o arquiteto que fez voluntariamente o estudo prévio do projeto); 5) a facilidade de relacionamento interpessoal e de construção de redes sociais alargadas.

O ciclo de entusiasmo observado por Claudino Ferreira (2006) a propósito de grandes eventos parece aplicar-se também à dinâmica de mobilização de atores em Kingston Sustentável: o “entusiasmo e o voluntarismo em torno do lançamento do projecto facilitaram a mobilização dos vários actores institucionais envolvidos e a consensualização de interesses e objectivos entre eles” (Ferreira, 2006: 481). No entanto, uma vez decorrido esse período de “entusiasmo excepcional” (*ibidem*), os compromissos iniciais diluem-se noutros interesses que vão entrando no processo e vão perdendo força. Também é possível observar na iniciativa Kingston Sustentável que há um período inicial muito mobilizador seguido de um período de amortecimento que poderá comprometer o plano sonhado.

Os recursos materiais incluem recursos em tempo, dinheiro e recursos humanos. O investimento público municipal em espaços, serviços de comunicação, consultoria e facilitação, alocação de orçamento específico e dotação de recursos humanos é mais expressiva nos casos canadianos, sendo também muito significativa no caso de Cascais. **Para colocar a participação de forma sistemática no trabalho das organizações, é necessário alocar recursos específicos para os processos participativos.** A Câmara de Cascais colocou vários recursos ao serviço da construção de uma política de participação pública, incluindo alocação de orçamento específico para o desenvolvimento de processos participativos, formação aos técnicos, contratação de serviços especializados às universidades e consultoria com organizações especializadas em processos participativos.

A Internet é um recurso fundamental para a participação, quer através dos websites, quer através das redes sociais. Do lado das iniciativas cidadãs, são usados **blogs, redes sociais e emails** para comunicação e divulgação de informações, apelos à mobilização e reivindicações. Do lado das iniciativas municipais, as cidades de Otava, Kingston e Cascais

têm domínios próprios para os processos participativos e Palmela tem um separador dedicado. No entanto, as cidades canadianas distinguem-se pela quantidade e qualidade de informação que disponibilizam nos seus websites, incluindo extensas bases de dados onde é possível consultar minutas e atas de reuniões da câmara municipal, dos comités permanentes e dos comités consultivos, memorandos dos termos de referência e justificação que desencadeia a elaboração e implementação de instrumentos de governação e documentos pré-finais, permitindo percorrer o arco de vida de vários processos e instrumentos de governação. Em Portugal, é mais comum encontrar apenas os documentos finais, como Planos e Programas, não sendo possível, em geral, aceder aos processos de elaboração, discussão e reformulação dos mesmos.

As redes sociais são também um importante recurso de comunicação e mobilização para os processos participativos. No caso da Kutuka, o primeiro contacto com a câmara foi através de uma rede social. As redes sociais também são amplamente usadas pela Câmara de Cascais para divulgação de informações relacionadas com o OP e com outros projetos participativos. Redes profissionais também são usadas pelos técnicos para divulgação do trabalho participativo. Os cidadãos também usam amplamente as redes sociais na fase de campanha para angariação de votos nos projetos finalistas. As redes são também um espaço usado pelos cidadãos para criticar e expor a câmara, quando já entendem que outros canais de comunicação não surtem resposta. É o caso do Parque das Gerações cujo mentor, juntamente com outros membros da direção da associação criada para cuidar da manutenção e valorização do Parque, fizeram várias comunicações com críticas ferozes aos responsáveis políticos da Câmara.

A formação é um recurso que se revelou importante para a firmação de alguns movimentos. No âmbito cultural, a iniciativa para formações pode ser tomada pelas organizações culturais, como no caso do CAS aquando da consolidação da parceria e preparação de abertura do centro, ou no caso da CAWI que promove regularmente oficinas sobre o funcionamento do sistema de governação local. Mas também pode ser de iniciativa municipal como é o caso, também em Otava, das formações sobre planeamento e uso do solo, abertas ao público. Em Palmela, a formação artística planeada no âmbito do FIG e do FIAR, como parte dos eventos dedicada à formação das organizações e artistas por grupos internacionais, foi um em determinante para a incubação de artistas e grupos amadores, dando corpo à sua estrutura e profissionalismo.

O apoio municipal a iniciativas de participação cidadã, incluindo ao tecido associativo, é um recurso fundamental para os primeiros passos de muitas organizações. Todas as cidades têm incluído no seu âmbito de atuação o apoio às associações. As entrevistas relatam um exemplo interessante na cidade de Cascais: aos moradores de bairros que queiram constituir uma associação para se tornarem elegíveis aos apoios da Câmara, a Divisão dá apoio para a sua constituição, começando por recomendar que se constituam como comissão de moradores, uma estrutura organizativa mais simples do que uma associação, em termos de estrutura e encargos financeiros; dão também ajuda numa primeira fase para questões logísticas, agilizando diretamente contactos com outros serviços da Câmara. A Câmara disponibiliza também formação e capacitação para constituição e gestão de associações e para navegação mais expedita pelos trajetos administrativos.

As organizações não governamentais, como a CAWI ou a Kutuka, congregam vários tipos de recursos. Ambas têm obtido financiamento de organizações dedicadas às suas causas, revelando uma capacidade organizacional de angariar financiamento. Mantém também uma colaboração com as respetivas câmaras municipais, ainda que mais pontual no caso da Kutuka e mais sistemática e institucionalizada no caso da CAWI. **Por esta via, compõem um conjunto de recursos organizacionais que formam uma importante rede de suporte às suas atividades.**

Os contributos dos cidadãos participantes na discussão da Estratégia de Envolvimento Público relacionados com os recursos indicam a necessidade de mais tempo e amplitude de debate disponibilizados para as delegações públicas nas reuniões dos comités e da Câmara Municipal. São sugeridos também mais recursos em termos de verbas para os gabinetes dos vereadores para que estes possam liderar programas de envolvimento público, mas também em termos de verbas para as comunidades para que estas possam liderar alguns processos participativos e, finalmente, em termos dos espaços escolhidos para as sessões de participação que devem ser acolhedores, seguros e confortáveis.

São vários os recursos ao dispor dos Executivos Municipais para introduzir mudanças nos modelos de governação e gestão municipal. Alguns destes foram usados em Cascais para introduzir as mudanças necessárias à integração e ativação do modelo de gestão participada, nomeadamente: 1) definição dos objetivos que orientam as políticas públicas para as áreas de intervenção municipal; 2) alocação de orçamento para contratação de estudos e consultorias de apoio à concretização dos objetivos políticos gerais em estratégias de desenvolvimento municipal, objetivos específicos e planos de ação concretos; 3) criação

de unidades orgânicas nas empresas municipais, como foi o caso da criação do Gabinete da Agenda 21; 4) reformulação da estrutura orgânica dos serviços municipais, fazendo desaparecer direções de departamentos, departamentos, serviços e unidades orgânicas e, com eles, os seus dirigentes, para depois criar novas estruturas adaptadas às prioridades políticas, assim como novas comissões de serviço para os dirigentes²³⁹, como foi o caso da criação da Divisão de Participação e Cidadania que surgiu como parte integrante de um novo departamento e no âmbito de um processo de reformulação da estrutura orgânica da CMC; 5) alocação de recursos humanos e orçamento para impulsionar o desenvolvimento e implementação de projetos de participação, tendo como exemplo mais marcante o OPC; 6) poder de decisão e intervenção em todas as tomadas de decisão, desde as mais estratégicas às mais operacionais até que a direção dada aos projetos se alinhe com a sua visão.

8.4 A questão processual

Iniciativas

A diversidade de iniciativas qualifica tanto a capacidade de iniciativa individual ou coletiva dos cidadãos, quanto a capacidade de iniciativa da estrutura municipal, para encetar e pôr em marcha processos participativos. **A principal distinção destes processos relativamente à iniciativa divide-os em iniciativas por irrupção e iniciativas por convite (Blas and Ibarra, 2006), em função do seu precursor.**

Por irrupção são aquelas que emergem da ação individual ou coletiva de cidadãos que se **mobilizam para participar em assuntos que, de forma mais ou menos formalizada, se intersectam com a esfera de regulação, competência e ação municipal, desencadeando espaços de participação.** São exemplos de iniciativas cidadãs informais e organizadas a reivindicação ao longo de mais de 20 anos de um centro cultural para Orleães por uma organização não governamental, ou do percurso de intervenção educacional e comunitária no Bairro das Faceiras em Cascais por um grupo informal de jovens que mais tarde se organizou formalmente. A CAWI é um exemplo de iniciativa por irrupção que combina cidadãs individualmente e organizações não governamentais com técnicas e vereadoras municipais atuando de uma forma voluntária. No seu percurso, a CAWI formalizou-se como

²³⁹ Segundo o Estatuto do Pessoal Dirigente das Câmaras Municipais, regulado pela Lei n.º 49/2012, de 29 de Agosto, as comissões de serviço têm uma durabilidade máxima de 10 anos consecutivos.

organização não governamental e a câmara tornou-se numa parceira presente na direção da organização, atuando de forma colaborativa em várias ações conjuntas.

Apesar da dinâmica de avanços e recuos das políticas de participação pública, há um movimento autónomo das iniciativas encetadas pelos cidadãos, organizados e não organizados. No caso das artes e da cultura, há uma capacidade de mobilização da comunidade artística em momentos de forte ameaça à sua sobrevivência, como demonstrou nas manifestações contra os cortes orçamentais para as artes e a cultura em 2004 e 2008 (como analisado na secção 6.2.2). Outro exemplo interessante do papel de grupos de cidadãos organizados é a organização Ecology Ottawa que acompanha as decisões tomadas pela Câmara Municipal relativamente a questões ambientais e dá conhecimento sobre a sua visão crítica sobre essas decisões através de publicações no seu sítio oficial. Por exemplo, aquando da aprovação do orçamento para o ambiente, a organização analisa a proposta de orçamento, a justificação dada pela vereadora responsável (que tutela o comité permanente para o ambiente) e pelos técnicos responsáveis e o posicionamento dos vereadores. Nessa análise está presente um **posicionamento crítico sobre a capacidade de intervenção municipal na dimensão ambiental, oferecendo, por essa via, uma visão crítica sobre as políticas ambientais e sobre as respetivas escolhas revestidas de complexidades políticas e técnicas**²⁴⁰. O Conselho de Artes de Otava faz o mesmo acompanhamento para o orçamento para a cultura aquando da aprovação anual do orçamento municipal.

As iniciativas por convite são as **desencadeadas pelos atores municipais com o propósito de gerar espaços de participação nas políticas, planos, projetos ou outros instrumentos de governação**, como é caso dos orçamentos participativos em Palmela e Cascais, dos comités em Kingston e Otava. Otava promove anualmente, em média, cerca de 100 iniciativas de participação pública. Mesmo participando em espaços por convite da câmara municipal, a comunidade artística mantém a sua autonomia reflexiva e estratégica. A participação do Conselho de Artes no Comité Consultivo para a Renovação do Plano de

²⁴⁰ Veja-se a título de exemplo a crítica da organização publicada no seu site a propósito do cancelamento duma reunião pública do Comité de Ambiente: “Ecology Ottawa believes that the committee has more than enough topics that warrant the committee’s attention, which does not justify a cancellation of next month’s meeting. For example, the Ottawa River Action Plan outlined plans to develop and implement a “Water Environment Strategy”, which was scheduled to be tabled in Q1 of 2013. When asked about the Water Environment Strategy, Ecology Ottawa was informed that a draft strategy was scheduled to be presented to the Environment Committee this fall. However, there has not even been a mention of the project over the last 3 months and evidently there will not be any more discussion on this topic this year.” In <https://ecologyottawa.ca/2013/11/24/not-just-trees-to-be-cut-in-the-new-year/>, consultado em 15 de julho de 2020.

Artes, Património e Cultura de Otava beneficiou das relações de confiança e cumplicidade que se foram estabelecendo em processos que decorreram nas décadas anteriores, nos quais o Conselho foi consolidando a sua autonomia. A liderança do estudo *As Artes e a Capital* (Council for the Arts in Ottawa, 2010) pelo Conselho de Artes de Otava contribuiu para uma visão mais ampla sobre as políticas culturais em Otava. O facto de o estudo ter sido elaborado no mesmo período em que foi desenvolvido o Plano das Artes e Património 20/20, coloca o Conselho de Artes de Otava quase na qualidade de par da Câmara Municipal em termos de visão estratégica e política para as artes e cultura em Otava. Este posicionamento legitima e reforça o seu papel na representação da comunidade artística no Comité Consultivo para a Renovação do Plano de Artes, Património e Cultura de Otava. **Mesmo que certamente gerando exclusões baseadas nas organizações que não estão representadas, o Comité Consultivo gerou um espaço de debate sofisticado em termos de diagnóstico conjunto e visão crítica** sobre caminhos possíveis a trilhar. Bem informados pela equipa técnica, os membros do Comité Consultivo conversaram, por um lado, com a comunidade artística e as organizações que representam e, por outro lado, com os vereadores do seu bairro eleitoral. A equipa técnica usou esta ponte com a comunidade artística como uma caixa de som que ressoa a vontade da comunidade, facilitando o processo de alinhar-se com a agenda da comunidade artística. Noutra direção, o Comité influencia e pressiona o Executivo para avançar com as suas propostas: “they just respond more to the citizens than they do to the staff and so when you have an advisory committee of citizens who are all well-established, well connected and organized, when they then go to talk to representatives, the type of results that they get are better.” (Entrevista a técnica/o da CMO, O16: Mn34).

Agendas

No decurso dos processos participativos, existem várias formas de gestão de agendas e de colocação de interesses na agenda dos atores. De um modo geral, **os processos participativos constituem oportunidades muito relevantes para fazer entrar nas agendas dos atores municipais a pluralidade de interesses existente numa sociedade.** No entanto, é no encontro de agendas políticas e técnicas que se ancora o desenvolvimento de várias experiências participativas de iniciativa municipal e o acolhimento de iniciativas cidadãs. Palmela é uma cidade onde esse foi um encontro muito produtivo para os processos participativos, ancorado na integração em redes internacionais de cidades dedicadas a temas onde a participação é uma dimensão forte das políticas. **O encontro de agendas políticas e técnicas é também fundamental para o bom andamento dos trabalhos no decurso dos**

processos participativos, cabendo aos decisores políticos a última palavra sobre o desenho dos processos em termos de alcance, extensão e intensidade. O OP de Cascais assenta numa relação de confiança construída ao longo de vários mandatos, no entanto, o controle político sob o processo percorre todas as fases do projeto, desde a calendarização, orçamento, localização das assembleias e validação da análise técnica sobre as propostas.

O encontro entre **agendas técnicas e agendas de organizações não governamentais também se revelou fundamental para alguns projetos** que aí encontraram a fonte de muitos desenvolvimentos e parcerias duradouras, como é o caso do FIG em Palmela ou do CAS em Orleães. Este encontro é também fundamental para vários projetos do OP em Cascais, como ilustra a Kutuka que encontrou na câmara municipal apoio técnico para se formalizar como associação, para financiar as suas atividades e para a construção do equipamento público que centraliza as atividades que desenvolve no Bairro das Faceiras.

Os movimentos de reivindicação também necessitam de agendas comuns, como é o caso das manifestações pela cultura em Otava. As organizações culturais demonstraram o poder de mobilização dos seus membros e entre si, conseguindo um forte apoio público. Desse movimento resultou o recuo nos cortes às artes e à cultura. O mesmo aconteceu com a manifestação contra a privatização do Castelo que rapidamente mobilizou milhares de participantes através do tecido associativo. No caso do centro de artes para Orleães as organizações também souberam cooperar e articular-se para exercer influência sobre os técnicos municipais e fazer pressão sobre os políticos.

Nas agendas dos atores municipais encontram-se interesses diversos e divergentes que, para os processos participativos, vão confluindo em avanços e recuos em função da forma como a participação se alinha com as prioridades de cada mandato, de cada fase do ciclo eleitoral e de cada fase de operacionalização dos instrumentos de governação.

Na perceção dos técnicos, os políticos estão sujeitos a várias pressões: “um homem que se encontre no poder está pressionado; está pressionado pelos partidos, está pressionado pelos outros partidos, está pressionado pelo seu próprio partido, pelo aparelho que o elege, por milhares de outras coisas”. (Entrevista a técnica/o da CMC, C4: P97). O quotidiano do trabalho de um político eleito é marcado por pressões diárias para fazer entrar interesses nas suas agendas, trazidos por cidadãos, grupos de interesse, organizações não governamentais, aparelho partidário a que pertencem, outros partidos, organizações públicas e privadas. E isto acontece porque **são estas agendas que determinam a parte mais substancial da**

direção dada às políticas públicas, pelo que é sobre os políticos que recai a maior fatia de solicitações. A estas pressões, juntam-se as visões e prioridades dos políticos.

Os técnicos absorvem nas suas agendas essas **pressões, prioridades e visões políticas, tendo também de lidar com os cidadãos, organizações e grupos de interesses.** Em Portugal, muitos técnicos lidam também com os partidos e organizações a que pertencem, juntando vários interesses nas suas agendas. **Esta é uma diferença marcante com a realidade canadiana que tem uma regulação de conflito de interesses muito desenvolvida e que não permite aos técnicos exercer atividade partidária.** Da mesma forma, também não podem desenvolver atividade associativa, em particular quando está relacionada com a área de política pública em que trabalha. Apesar do maior reconhecimento atribuído à pressão sobre os atores políticos, **os técnicos, usando de vários instrumentos de negociação (Peters, 2016), têm de gerir os interesses dos decisores políticos, de outros técnicos e dirigentes da câmara municipal, dos cidadãos, das organizações públicas centrais do Estado e de organizações públicas e privadas.** Ao mesmo tempo, têm de garantir o enquadramento das políticas públicas no quadro legal e regulamentar em vigor, na realidade territorial e com base em conhecimentos de memória institucional, cabendo-lhes a parte substancial de fazer cumprir a lei pelos cidadãos e organizações (Peters, 2016).

Os atores políticos têm, no entanto, uma gama de recursos muito mais ampla ao dispor da sua agenda (ver secção Dimensão material neste capítulo). Por esta razão, o seu **visionarismo, composto por racionalidades visionárias baseadas em projeções ambiciosas (Ferreira, 2006), tem amplas margens de desenvolvimento, revelando que a estrutura municipal é extensamente permeável à visão política.** Essa permeabilidade da estrutura, muito mais expressiva na realidade portuguesa, está ancorada nos quadros legais, regulamentares e burocráticos que delimitam a atuação dos atores municipais, dando forma a uma cultura de organização amplamente hierarquizada dos serviços públicos prestados pelas câmaras municipais.

Como já foi discutido a propósito do OPC (Ferreira & Ferreira, 2015), **a pressão gerada no contexto de uma campanha eleitoral pode revelar a força que a agenda política tem sobre qualquer outra agenda.** Em 2013, aquando das eleições autárquicas, as estratégias de campanha do Executivo em funções na CMC passaram por propôr aos proponentes de projetos vencedores do OPC, apoiar publicamente o candidato (então Presidente). Assim, as oportunidades abertas pelo OPC aos políticos no sentido de ampliar as redes de contactos junto dos cidadãos, aproximando-os assim das necessidades e ambições por eles expressas,

parece também convidar a utilizações partidárias dos cidadãos-eleitores. Os períodos eleitorais são também propícios a gerar **rivalidades entre políticos e cidadãos, em particular quando cidadãos adquirem mais notoriedade e se tornam mediaticamente mais ativos**. Destas rivalidades surgem dinâmicas de competição semelhantes às que se encontram nas rivalidade partidárias, alimentando tendências de desconfiança dos sistemas políticos e, por consequência, das políticas públicas.

Porventura o exemplo mais paradigmático dos efeitos das agendas políticas e eleitorais é o do CAS que ao fim de muitos anos de reivindicações, lideradas por uma organização cultural, conseguiu encontrar uma brecha decisiva nas prioridades políticas. A necessidade de contrariar a impressão pública de que as zonas Oeste e Sul da cidade estavam a ser mais beneficiadas, garantindo o apoio eleitoral na zona Este em período pré-eleitoral, foi a pedra de toque para viabilizar soluções de concretização do equipamento. Também neste caso uma coligação de cidadãos formou-se com o propósito de mobilizar apoios através de um abaixo-assinado que juntou várias organizações da zona Este, juntamente com um trabalho de colocar o centro de artes persistentemente na agenda mediática, gerando uma impressão generalizada da sua importância. Este é o quadro que explica o posicionamento do presidente de câmara que, num momento de grandes negociações político-eleitorais, toma a liderança do processo e faz ele mesmo um trabalho de pressão sobre os vereadores para conseguir aprovar o centro de artes.

Existem ainda fatores externos que influenciam a entrada da participação nas agendas dos atores municipais. **A valorização da participação nos discursos político e académico a nível internacional tem produzido uma grande mobilização de organização de eventos nacionais e internacionais relacionados com a participação ou onde a participação tem um grande protagonismo**. Têm também surgido organizações internacionais dedicadas ao tema, como o Observatório Internacional da Democracia Participativa. Para os atores municipais, a participação nestas redes nacionais e internacionais é uma fonte de protagonismo, racionalidades e legitimidade para as suas agendas. No caso canadiano, o governo federal tem exigido a implementação de processos participativos como contrapartida a certos financiamentos, compondo uma outra porta de entrada para a participação na governação. Quer o Plano Cultural, quer o Plano Kingston Sustentável foram desenvolvidos com incentivos do governo provincial que faz depender o financiamento de infraestruturas destes planos, dando orientações claras para que os processos de elaboração correspondentes sejam participados.

Fases

São fundamentalmente quatro as fases do ciclo de desenvolvimento dos instrumentos de governação municipal: desenho, concetualização, implementação e avaliação. Existe lugar a tomada de decisão em qualquer uma das fases e uma ou mais fases podem aplicar-se a qualquer um dos instrumentos de governação municipal. Este exercício de tipificação cumpre o propósito de desagregar a análise da participação na governação. No entanto, não está isento de simplificação dos processos governativos, muito complexos e contingentes que dificilmente se podem simplificar de forma linear. Por esta razão, é uma tipificação que apresentam muitas variantes, como a ordem ou hierarquia por que são apresentadas. Por exemplo, a concetualização de soluções precede, por vezes, as fases de diagnóstico e desenho, e é seguida da procura de problemas (Howlett e Giest, 2015). No trabalho de síntese e tipificação das fases de desenvolvimento dos instrumentos de governação procurou-se também evitar sobreposições e detalhamentos. É o caso da omissão da fase de tomada de decisão considerada tanto nos ciclos de planeamento ambiental, de planeamento estratégico ou de políticas públicas. A sua exclusão assenta na consideração de que a tomada de decisão é passível de acontecer em qualquer uma das fases de desenvolvimento dos instrumentos de governação municipal. Assim, de um modo geral, esta tipificação compõe modelos de representação e análise de uma realidade mais complexa.

O diagnóstico corresponde à fase inicial de incubação ou revisão de um instrumento de governação municipal. Inclui a definição de objetivos e a inventariação e análise da situação existente, designadamente, a identificação dos problemas, potencialidades e conflitos (Partidário, 1999). Seguindo os princípios do planeamento urbano sustentável, o esboço das prioridades de intervenção atende à “satisfação das necessidades das populações e, considerando também a possibilidade de as futuras gerações poderem usufruir do resultado deste mesmo processo (...)” (Amaro, 2009: 71). Assenta em princípios de interdisciplinaridade das equipas envolvidas e participação dos diversos **atores** envolvidos (Partidário, 1999). É a fase em que se identificam as contradições existentes e as relações entre contexto, prática e objetivos estratégicos (Pérez Serrano, 2016). **A participação dos cidadãos nesta fase contribui para o grau em que os instrumentos conseguem diagnosticar e integrar necessidades, ambições, soluções e conhecimentos para além dos identificados pelos atores municipais.**

Esta fase corresponde à definição da agenda política no ciclo de formulação de políticas públicas (Howlett e Giest, 2015), aquando da delimitação do problema e do equacionamento

de um conjunto de soluções. Maria do Rosário Partidário classifica a formulação de objetivos como “claramente uma atividade política, cabendo às autoridades políticas responsáveis pelo planeamento a sua identificação” (Partidário, 1999: 67). Outros autores consideram a iniciativa do processo como de natureza mais complexa, sendo que a identificação de problemas ou prioridades de intervenção pode ser iniciada por diferentes atores, incluindo funcionários públicos e cidadãos, ou emergir de novas evidências científicas (Peters & Pierre, 2018).

A fase de conceptualização, a que contempla mais frequentemente processos participativos, corresponde à definição da direção concreta a dar a um determinado instrumento de governação, incluindo a definição do seu propósito, âmbito, resultados esperados e custos (Novaes et al. 2017). Está apoiada em estudos técnicos detalhados e maiores ou menores contributos dos atores e, numa abordagem estratégica, pressupõe a criação de alternativas sobre as quais incidem o maior esforço de tomada de decisão (Partidário, 1999). Pressupõe-se que é uma fase que requer uma visão holística sobre os problemas ou necessidades de intervenção (Amaro, 2009) e a clarificação da sua fundamentação e das formas de avaliação (Pérez Serrano, 2016).

Na prática tradicional do urbanismo, corresponde à fase de desenhar enquanto ato de definir usos e índices de utilização dos espaços urbanos de parcelas da cidade compostas por áreas públicas e áreas privadas (como bairros ou ruas). Pressupõe “contribuições interdisciplinares (engenharia, ecologia, história local, planeamento de transportes, arquitetura, etc.) bem como a consulta e negociação a diversos níveis administrativos e entre diferentes actores” (CEMAT, 2011: 8). A correspondência com o ciclo de formulação de políticas públicas faz-se com a fase de formulação de políticas propriamente dito, no sentido de desenvolvimento de opções concretas e descarte de opções que não são viáveis. **Em termos de processo participativo, é a fase em que os vários atores desenvolvem esforços para favorecer as suas soluções preferidas** (Howlett e Giest, 2015).

A implementação diz respeito à fase que se segue à aprovação dos instrumentos tal como definidos na fase de conceptualização. Nesta fase, são desenvolvidas em detalhe ferramentas, atividades e procedimentos que vão permitir operacionalizar a implementação das soluções previstas. Concretiza-se na produção de bens e serviços públicos. Corresponde à quarta fase do ciclo de políticas públicas, aquela em que os governos põem as suas decisões em ação (*ibidem*). No caso do Centro de Artes Shenkman, a implementação concretizou-se através de uma parceria entre a Câmara Municipal de Otava, o Conselho de Artes da Zona

Este e outras organizações culturais. O Festival Internacional de Gigantes em Palmela é também gerido em parceria entre a Câmara Municipal e quatro organizações culturais.

Na fase de **avaliação** incluem-se os processos de monitorização e avaliação dos instrumentos de governação municipal, fechando o ciclo do seu desenvolvimento e podendo levar a novas fases num processo de revisão, adequação e ajustamento contínuos. Na abordagem do planeamento estratégico corresponde ao conjunto de indicadores que permitem monitorizar os efeitos da implementação dos instrumentos de governação (Partidário, 1999). Corresponde à quinta fase do ciclo de políticas públicas, na qual os resultados das políticas são monitorizados, podendo conduzir à reconceptualização dos problemas e soluções políticas (Howlett e Giest, 2015). A avaliação também é considerada como um pressuposto fundamental para a transparência governativa (Sintomer, 2011) e para melhorar ações futuras (Pérez Serrano, 2016).

O Centro de Artes Shenkman desenvolve uma avaliação regular com os parceiros e mais recentemente iniciou avaliação pelos cidadãos através de um processo participativo desenhado para o efeito. Os documentos internos são revistos uma vez por ano pelos parceiros numa reunião de planeamento estratégico onde fazem também uma avaliação dos objetivos alcançados. Com a experiência dos primeiros anos, os parceiros já conseguem articular os objetivos individuais da sua organização e os objetivos comuns do CAS, como retrata a entrevistada acima citada. Para além de indicadores mais concretos relacionados com o objetivo de aumentar a utilização e participação dos serviços oferecidos pelo Centro, a auto-avaliação dos parceiros passa pela estrutura de governação, relacionada com o objetivo de a reforçar e refletir inovação. Os parâmetros de avaliação deste indicador, incluem vários aspetos de interação pessoal, conduta e compromisso dos membros. Cada um dos parceiros faz também a avaliação da sua própria organização através de questionários ao público, aos formandos e aos seus pais, aos patrocinadores e aos artistas.

No primeiro projeto de hortas comunitárias em Cascais, os residentes na vizinhança foram envolvidos nas fases de diagnóstico, concetualização (a primeira proposta foi rejeitada e foi introduzido o conceito de hortas urbanas pelos residentes) e manutenção. A Estratégia de Envolvimento Público de Otava organiza um conjunto de diretrizes, recomendações e indicadores de boas práticas de acordo com um ciclo de planeamento que integra 7 fases: preparação, desenho, implementação, análise, retorno, avaliação e partilha de conhecimento. A Kutuka e o Parque das Gerações em Cascais acompanharam e participaram em todas as

decisões de desenho e concetualização. Para a fase de implementação, criaram associações que gerem e cuidam da manutenção dos seus equipamentos e serviços.

8.5 A questão organizacional

Transversalidade organizacional

A transversalidade organizacional do tema da participação pode ser interpretada a partir da extensividade da adoção de práticas participativas. Esta extensividade varia entre os diferentes atores municipais (técnicos, dirigentes, políticos e consultores) e estruturas organizacionais (unidades orgânicas de projeto, divisão, departamento ou o conjunto dos departamentos) e contribui de forma significativa para a geração de oportunidades de aprendizagem organizacional. **Nas quatro cidades é possível encontrar níveis de transversalidade organizacionais interessantes, em que a participação vem tomando um espaço de relevância crescentemente transversal aos atores e estruturas organizacionais. No entanto, as diferenças entre os dois países são substanciais, revelando uma discrepância de maturidade** que encontra, em parte, explicação no tempo mais longo da democracia local canadiana favorecedora de ciclos mais longos de experimentação e aprendizagem organizacional.

A análise de conjunto das entrevistas permite observar que nas duas cidades canadianas de Otava e Kingston, a participação está integrada nas rotinas de trabalho e atuação dos municípios sobre os assuntos mais diversos. O nível de envolvimento público é decidido caso a caso, sendo a metodologia de participação escolhida de acordo com a) a agenda política, b) os objetivos próprios da unidade operacional ou departamento envolvidos, c) os custos e o tempo necessário, d) o nível de compromissos já assumidos (ainda que informalmente) pelo município, e) o tipo de projeto e interesses em questão para os cidadãos, f) o apoio de organizações locais para acolher os eventos de participação e g) a relação ou práticas de diálogo que mantêm com a comunidade. **No caso português esta dinâmica também existe, mas em forma de nichos, isto é, em poucas unidades orgânicas e, mais frequentemente, em projetos nos quais a participação é uma componente secundária.**

Para os técnicos, há um processo de aprendizagem e amadurecimento contínuos em torno das iniciativas a desencadear e dos resultados a alcançar. **Embora estes termos sejam semelhantes para os técnicos municipais canadianos e portugueses, as cidades**

canadianas demonstram-nos numa expressão mais ampla, envolvendo mais técnicos, mais dirigentes e mais consultores que, atravessando vários projetos e unidades orgânicas organizacionais, mantêm a participação como um ponto relevante da sua agenda. No caso canadiano, Otava demonstra maior transversalidade organizacional, exibindo um esforço de alargamento e integração de aprendizagens organizacionais setorializadas. Em Portugal, é mais visível um padrão de dinâmicas setorializadas em diferentes departamentos/pelouros que funcionam de forma substancialmente autónoma entre si. Em Cascais, o Orçamento Participativo tem sido um projeto impulsionador da transversalidade organizacional da participação, agregando vários técnicos e departamentos em torno da dinamização do processo e, em especial, do desenvolvimento e implementação dos projetos.

Os executivos políticos expandem ou contraem os modelos de participação que assim vão variando ao longo dos mandatos, moldando-se, em grande medida, aos estilos de governação dos seus presidentes. Em Otava e Kingston, durante o período da investigação, a participação era um tema quente, objeto de reflexões e alterações estruturais com base em argumentos financeiros e de eficácia do aconselhamento produzido. Deste contexto decorreu a redução do número de comissões consultivas levada a cabo nas duas cidades e que produziu um extenso debate em torno de duas opiniões dominantes: a) as comissões consomem muito tempo e recursos que não compensam o aconselhamento produzido; b) o fechamento dos processos de decisão serve para fazer avançar políticas ou encerrar outras “herdadas” de executivos anteriores sem o escrutínio das comissões consultivas. **Apesar do encolhimento destes espaços em número e debate estratégico sobre as políticas públicas, a participação como componente integrante da governação não está em causa, sendo visível a expansão de outras formas, metodologias e espaços de participação.** Por sua vez, os cidadãos vão-se adaptando e, eventualmente, mesmo que menos ativamente envolvidos por encolhimento dos espaços de participação, não perdem o interesse: “There’s a tension on how the City is moving forward, but even with the tensions, there’s a sort of history in this sequence of discussions, em ongoing engagement” (Entrevista a cidadã/o de Kingston, K10: H1Mn13).

Pode-se então concluir que as flutuações presentes nos processos participativos canadianos decorrem mais da experimentação de novas fórmulas e contenção de outras do que do questionamento da sua relevância. Esta conclusão sobre a realidade canadiana não é de fácil transposição para a realidade portuguesa. Nos dois casos portugueses, apesar das diferentes composições dos executivos municipais ao longo de vários mandatos, há uma

estabilidade partidária que é fonte de um grau de estabilidade mínimo relativamente à continuidade de projetos participativos. No entanto, **o envolvimento público na governação urbana está ainda numa fase de afirmação da sua pertinência e legitimidade, sendo menos frequentes as iniciativas e geralmente menos intensas.** A participação, embora obrigatória em algumas fases, não é ainda parte integrante das práticas governativas e na maior parte das cidades não é um pressuposto de atuação nos processos de decisão, nem para os políticos, nem para os técnicos e nem para os cidadãos. Os códigos de comunicação e atuação estão ainda muito imersos numa cultura de autoridade hierárquica.

Os **padrões de cultura de decisão hermética** típicos dos casos portugueses existem também nas práticas canadianas, mas a sua expressão não é tão significativa, pelo que o seu impacto nas práticas participativas é também menor. A relevância e permanência das práticas participativas não é objeto de questionamento, nem por técnicos, políticos ou cidadãos, enquanto parte integrante dos mecanismos de decisão na governação urbana. **Apesar das flutuações decorrentes dos mandatos políticos e da variabilidade entre departamentos, as oportunidades de aprendizagem organizacional por meio de reflexões informais, reuniões de equipa, reuniões intra e interdepartamentais dedicadas à estratégia participativa e à operacionalização de processos participativos é mais consistente nas duas cidades canadianas. Em Portugal os projetos participativos têm funcionado como importantes espaços de experimentação, com práticas ampliadoras dos códigos de conduta e interação entre cidadãos, políticos e técnicos, emergindo doutras experiências e práticas participativas e alavancando outros projetos participativos.** O histórico destas práticas e projetos apresenta, a par dos casos canadianos, avanços e recuos, produzindo aprendizagens para diálogos mais abertos sobre os processos de decisão, mas também frustrações e desconfianças de parte a parte.

Instrumentos

Para além das fases de desenvolvimento dos instrumentos de governação municipal, interessa perceber como é que a participação na tomada de decisão acontece em cada um desses instrumentos de governação municipal, procurando sistematizar uma escala de análise para os níveis de governação. Essa escala inicia-se com a visão política que dá direção à atuação governativa, traduzida em políticas públicas urbanas. Estas são depois desenvolvidas em documentos estratégicos, como os planos, e estes são decompostos em programas e projetos que descrevem as ações e atividades destinadas a operacionalizar os planos e as políticas públicas. Na prática, as ações e atividades desenvolvidas no âmbito de

atuação municipal podem não ser precedidas pela formulação de políticas públicas ou estratégias. As soluções podem também não ser precedidas de formulação de objetivos ou políticas públicas a que se aplicam ou nas fases de concetualização não existe realmente a formulação de objetivos estratégicos (Howlett e Giest, 2015).

As políticas públicas traduzem visões políticas, adotadas ou propostas por um governo, partido, organização ou indivíduo, com base em diretrizes e princípios (nem sempre escritos) que orientam o rumo de ação para os serviços públicos (OUP, 2021) em domínios públicos como cultura, ambiente, educação, ação social, etc. São decisões estratégicas de prazo relativamente longo tomadas pelos decisores de topo da administração pública (correspondendo, no caso das câmaras municipais, aos executivos eleitos) que podem ser expressas em declarações de princípios, estratégias ou declaração de missão (Arbter et al., 2007). Também podem ser entendidas como o conjunto de planos, programas, projetos e regulamentos (Coelho, 1997) que compõem e orientam as intervenções públicas municipais num determinado setor. Configuram e traduzem escolhas que se traduzem na redistribuição de recursos públicos e, portanto, de poder, custos e benefícios para diferentes atores sociais cujos interesses são contraditórios (Coelho, 2012). Essas escolhas não são definitivas, antes constituindo “processos dinâmicos, com negociações, pressões, mobilizações, alianças ou coligações de interesses, acabando por expressar as opções e visões do mundo daqueles que estão no poder numa dada sociedade” (*ibidem*: 164).

Ao nível das políticas públicas, a participação surge em todas as cidades, mas com marcadas diferenças entre Portugal e Canadá. Em Palmela, os planos de mandato são integralmente publicados e a participação aparece como uma prioridade em todos, refletindo a continuidade partidária desde que se iniciaram eleições municipais em Portugal. Em Cascais, é possível encontrar uma breve menção à participação como eixo estratégico integrante de política de cidadania e responsabilidade social, sem qualquer fundamentação nem com descrição sobre que estratégias e medidas compõem essa política. A participação aparece como eixo estratégico em vários documentos e discursos do executivo cascalense. Nas duas cidades canadianas, os mandatos são iniciados com a composição de um plano estratégico. Antes de ser publicado, é discutido publicamente, dando origem a reformulações como aconteceu no caso do plano de mandato que, face à indignação dos participantes, levou o presidente de câmara a adicionar uma adenda para incluir a cultura no plano estratégico.

Embora se observem em todas as cidades estudadas processos de participação pública associados à discussão de políticas públicas, as cidades canadianas revelam

mecanismos mais consistentes e regulares de debate, planeamento e monitorização através dos comités consultivos. A participação como política pública tem também mais expressão nos casos canadianos, sendo Otava o caso que apresenta uma prática mais continuada de trabalho sobre a participação pública. Entre o final da década de 90 e inícios de 2000 as câmaras municipais de Vancouver e Calgary foram pioneiras em fazer avançar políticas para a participação pública e em criar equipas no seu organigrama dedicadas ao envolvimento dos cidadãos nos assuntos municipais. Otava inspirou-se nestes e noutros casos internacionais para, no início dos anos 2000, ser das primeiras cidades em Ontário a fazer avançar uma política pública de participação. O contexto para estes avanços em Otava vinha sendo preparado desde os anos 60 com a criação das reuniões públicas, comités consultivos e planos de melhoramento de bairros participados. A Política de Participação Pública, aprovada em 2003, foi objeto de participação pública numa experiência de referência para o município.

Os planos e estratégias municipais desenvolvem-se em processos de planeamento complexos, articulados ou materializando e desenvolvendo políticas públicas sectoriais, envolvendo estudos técnicos, definição de objetivos, articulação com outros planos e políticas públicas e participação de vários atores (Partidário, 1999). Envolve intensas discussões sobre o que se pretende alcançar e a definição de cenários de desenvolvimento alternativos, sendo processos tanto mais politicamente fortes quanto mais pragmáticos na justificação e racionalização do rumo de ação e dos resultados esperados (Hall and Tewdwr-Jones, 2020). Materializam-se em um documento ou conjunto de documentos com carácter estratégico, definindo o curso de ação (OUP, 2021) com o objetivo de definir princípios e diretrizes, planear ações para a implementação coordenada de ações de um determinado setor da política pública (Cerezuela, 2007).

A participação em planos e estratégias é transversal a todas as cidades. A seleção dos projetos em análise em cada cidade tornou visível que existem mais planos, em mais áreas setoriais, nos casos canadianos e com processos participativos desenvolvidos em formatos e eventos mais diversificados. Existem, portanto, mais oportunidades de participação no planeamento urbano na realidade canadiana. Porventura o plano mais interessante é o Plano Cultural de Kingston que surge na sequência de recomendações feitas pela iniciativa Imaginar Kingston. Contou com um amplo processo participativo, atravessando várias fases do processo de construção do documento e procurando um desenho

coletivo das suas linhas e estratégias através de uma aproximação à comunidade artística e cultural de Kingston.

Cada plano ou estratégia pode conter diferentes projetos (Cerezuela, 2007) e programas (Pérez Serrano, 2016) que se desenvolvem através de diferentes atividades e/ou serviços. Situando-se a um nível mais operativo (*ibidem*), os programas e projetos podem ser modulares, orientando-se por objetivos e atividades específicas, com um tempo, recursos e orçamento delimitados (Novaes et al. 2017) usados para alcançar os objetivos definidos nos planos e estratégias municipais.

Todas as cidades estudadas têm vários projetos em que a participação é um marco distintivo, colocando-as no conjunto de cidades que globalmente vem contribuindo para o movimento de uma governação participativa. Os projetos têm retornos mais imediatos do ponto de vista de gerar reconhecimento e notabilidade em torno da ideia de governação participativa. O orçamento participativo de Cascais é talvez o projeto estudado que melhor reflete a dinâmica de notabilidade ao mesmo tempo que é também um projeto que desencadeia outros projetos onde a participação ocupa um lugar central. É o caso da associação Kutuka cujo movimento inicial foi impulsionado com a construção de um equipamento público de suporte ao desenvolvimento de várias atividades que contam com a participação dos cidadãos do Bairro das Faceiras.

O orçamento público municipal é composto pelo conjunto de receitas e despesas executadas e previstas no âmbito de todas as atividades da câmara municipal. Tanto em Portugal como no Canadá, as câmaras municipais gerem autonomamente a elaboração, aprovação e alteração dos orçamentos próprios e do plano de atividades. As receitas incluem a participação nos impostos do Estado, a cobrança de impostos municipais e derramas, a cobrança de taxas e contração de empréstimos. As despesas incluem gastos de funcionamento interno com pessoal e manutenção de edifícios, juros e amortizações de empréstimos, investimentos nas áreas de atuação municipal como obras públicas, educação, saúde, urbanismo, transportes, cultura e apoios a associações de interesse local (Oliveira, 2016). **Nos dois países os orçamentos municipais são discutidos, elaborados e aprovados anualmente, sendo particularmente debatidos publicamente** (através de reuniões públicas da câmara municipal e da assembleia municipal) a execução orçamental do ano anterior, o endividamento, o pacote fiscal e o plano de investimento propostos para o ano seguinte.

Os orçamentos participativos são um instrumento participativo amplamente difundido em todos o mundo que permite a participação dos cidadãos no orçamento público (Sintomer et al., 2013). Já atravessou várias fases desde o seu surgimento em Porto Alegre na década de 1980 no Brasil (Dias, 2013^a) e podem ter um caráter mais consultivo ou deliberativo. O orçamento participativo de Cascais vem sendo internacionalmente reconhecido e tem sido um sucesso em termos do número crescente de cidadãos participantes, tanto em termos de apresentação de propostas, quanto em termos de votação nos projetos finalistas.

Os regulamentos são um instrumento de governação sobre o qual as câmaras municipais dispõem de poder de elaboração²⁴¹, sendo aprovados pela assembleia municipal. Palmela reuniu com o setor associativo para discutir a revisão do Regulamento Municipal de Apoio ao Associativismo. Após a apresentação de uma primeira proposta numa sessão pública, houve lugar a uma segunda sessão para apresentar a reformulação com base na incorporação dos contributos da primeira, ainda que alguns atores do setor associativo cultural tenham considerado que a reformulação não significativamente responsiva.

Responsividade

A responsividade é o processo de dar resposta às sugestões, contributos, necessidades indicadas ou decorrentes dos processos participativos. É uma responsividade consequente quando as propostas e decisões resultantes dos processos participativos têm um acompanhamento e se materializam em ações, traduzindo uma vinculação consequente sobre o que foi debatido. É inconsequente quando não é dado seguimento às propostas e decisões resultantes da participação. Pode ser também rastreável ou não, consoante é possível seguir e rastrear as ações que sucedem os processos de participação. O reconhecimento é a primeira forma de responsividade das forças governativas sobre o seguimento que pode ser dado às ações, movimentos e contributos de participação pelas.

Um dos aspetos apontados como mais críticos pelos participantes na discussão sobre a Estratégia de Envolvimento Público de Otava refere-se à devolução de resultados, sendo sugerido o reporte, de forma detalhada, sobre o seguimento dado aos contributos e à forma como foram transformados e influenciaram as versões finais das propostas. É também sugerido que seja fornecido aos participantes a análise ou justificação para o uso ou não uso dos contributos através de sínteses publicadas no portal online da Câmara Municipal.

²⁴¹ Constituição da República Portuguesa, art. 241.

A Renovação do Plano de Artes, Património e Cultura de Otava é **um caso de boas práticas de responsividade encadeada, atravessando as várias etapas do processo de participação pública**. A partir do material das entrevistas a atores da comunidade artística e cultural de Otava, a equipa elaborou documentos de discussão para 11 temáticas. Estes documentos foram a base do extenso processo de discussão pública que acompanhou o desenho das principais linhas mestras do Plano. A equipa da Renovação do Plano conduziu grupos de foco onde reuniu mais de 200 especialistas nessas temáticas. Com o material resultante destes grupos de foco, elaborou uma versão preliminar do Plano que submeteu à apreciação dos Comitês de Direção do Plano para aprovação pelos representantes da comunidade artística e do Comité de Direção para a Comunidade e Serviços de Proteção para aprovação dos líderes políticos do processo. Com esse documento aprovado, seguiram-se 6 sessões abertas e uma conferência de um dia para a apresentação e discussão dos seus conteúdos. Estas decorreram em locais diferentes da cidade nas quais participaram 226 cidadãos cujos contributos foram integrados na versão final do Plano. Trata-se de documento curto e conciso que, mesmo sob pena se não incluir todos os contributos considerados relevantes pela equipa, reporta de forma acessível e apelativa o resultado e o processo de elaboração do Plano.

As recomendações da iniciativa Imaginar Kingston ilustram uma **dinâmica de responsividade interessante e geradora de novos ciclos de atividade participativa**: 1) desde a elaboração coletiva de recomendações no âmbito de atuação da iniciativa Imaginar Kingston; 2) a sua submissão ao Conselho de Direção de Imaginar Kingston; 3) a submissão à Câmara Municipal do conjunto de recomendações para a área da cultura; 4) a implementação das duas recomendações pela Câmara Municipal, com a elaboração do Plano Cultural de Kingston e a constituição do Conselho Municipal para as Artes. Publicado em 2010, a elaboração do Plano foi muito participada e contou com o acompanhamento e aconselhamento do Comité Consultivo para as Artes.

8.6 A questão político-cívica

Objetivos

No âmbito dos processos de participação, existe uma panóplia de métodos e técnicas usadas por diferentes departamentos e equipas municipais e estes têm diferente expertise e regularidade no seu uso. No departamento de urbanismo de Otava, por

exemplo, a mesma equipa usa estratégias de envolvimento muito diferentes em reuniões semelhantes que têm como objeto um plano urbanístico detalhado (ou à escala do quarteirão). **Estas diferenças indicam que a equipa domina várias técnicas que alargam ou restringem o nível de debate e interação entre participantes consoante os objetivos da reunião e os níveis de abertura para acolher sugestões.** No entanto, os objetivos da reunião são comunicados de forma semelhante, como consulta pública, não sendo comunicados diferentes propósitos ou o que se espera dos participantes. A expressão “consulta” é usada muitas vezes para vários níveis de envolvimento pretendidos e sem uma clara distinção do que se espera dos participantes.

São várias as motivações políticas para encetar políticas ou projetos de participação. **A perceção de que a participação é uma forma de comunicação dos políticos com os eleitores é transversal às quatro cidades. Em todas, a participação alinha-se com o objetivo que ocupa o topo das prioridades dos políticos: difundir uma imagem de uma governação de proximidade e projetar disponibilidade e compromisso pessoal com os eleitores.** Enquanto forma de demonstrar inovações democráticas na governação, os processos participativos são associados a modernidade, democraticidade e a modelos de governação das “melhores cidades do mundo” (City of Ottawa, 2011), assim ambicionado num plano de mandato de Otava. **Investir numa imagem de governação participativa é uma forma de diferenciação e protagonismo nas redes globais de cidades. Todas as cidades foram premiadas no âmbito de reconhecimentos que incluem a participação como um fator diferenciador.** O caso de Cascais é o que tem mais capitalizado essa imagem, particularmente com o OP através do qual tem vindo a afirmar-se internacionalmente como um caso de boas práticas de democracia participativa. **Finalmente, a participação é também uma forma de alcançar uma gestão mais eficiente dos serviços, sendo usada como meio de melhorar a satisfação dos beneficiários.** O Plano de Renovação de Artes, Património e Cultura de Otava é também um exemplo que integra um amplo processo participativo, motivado pela ambição de transformar as celebrações do aniversário dos 150 anos do Canadá em 2017 numa montra da governação participativa e inovadora da cidade. Esta ambição é na verdade o que melhor explica um processo tão participativo num contexto de fechamento de muitos espaços de participação, no mesmo mandato e com os mesmos protagonistas.

O processo de participação em torno da Estratégia de Envolvimento Público permitiu uma identificação sobre as expectativas dos cidadãos relativamente aos objetivos dos processos

participativos. **São expetativas muito claras sobre a qualidade interativa, processual e de intensidade relativamente ao grau de envolvimento na tomada de decisão.** Incluem envolvimento nas fases de diagnóstico e de concetualização de novas ideias e visões, e sobre questões com elevada relevância para a vida das pessoas e que se relacionem diretamente à tomada de decisão. Finalmente, espera-se que encorajem dinâmicas colaborativas entre diferentes setores da sociedade.

A Estratégia de Envolvimento Público, em termos de processo e produto, fornece mais evidências à análise interpretativa dos objetivos que sustentam os processos participativos. A Estratégia foi inovadora no contexto organizacional da Câmara Municipal de Otava, ao manter o foco na uniformização de princípios e métodos de atuação para todas as equipas e departamentos que conduzem processos de participação. Foi também inovadora no sentido em que, sendo uma estratégia que tem como grupo alvo os técnicos da Câmara, foi construída com recurso a um processo participativo que procura envolver cidadãos com diferentes especificidades. No entanto, o processo e o documento final resultante revelam alguns aspetos críticos.

Em termos de processo, no esforço de construir um processo inclusivo e participado, a equipa deixa de fora os próprios técnicos e vereadores, mantendo uma abordagem verticalmente hierarquizada em relação aos restantes departamentos e tomando-os como sujeitos recetores de uma Estratégia fechada em vez de os tomar como parceiros ativos na construção da mesma. Foram envolvidos técnicos de vários departamentos num grupo de foco mas não houve uma reflexão e debate dentro de cada departamento ou unidade operacional que faz participação pública, ou seja, os princípios e métodos em construção não foram apropriados num contexto de debate das práticas correntes por referência ao conjunto de princípios e métodos de atuação em construção. Pelo que nem o conjunto de princípios e métodos de atuação foi beneficiado com as diferentes experiências de cada departamento, nem os técnicos tiveram um tempo e um espaço adequados para refletir sobre quais as mudanças que era necessário operar por referência às suas práticas individuais e departamentais. **Em suma, a mudança que se pretende interna é mais externamente discutida, o que fragiliza e compromete a sustentabilidade de uma estratégia que pretende melhorar os princípios e práticas dedicados à participação por iniciativa municipal.** Certamente que cada uma das partes, técnicos, políticos e cidadãos, teria contributos importantes para a construção de uma estratégia para a participação. No entanto, na prática, o que acontece é que a ideia da estratégia emana mais das prioridades

estabelecidas pela Câmara Municipal focadas na satisfação dos seus “clientes” e menos das percepções, concetualizações, normas e valores que dão forma à cultura de participação em Otava, dentro e fora do Município.

Estes aspetos são projetados no documento final que se apresenta bastante encapsulado por uma crescente cultura institucional de prestação de serviços a clientes²⁴². Estas expressões foram objeto de crítica pelos participantes, pelo que não aparecem no documento. No entanto, a lógica que incorporam refletem-se no documento através de uma abordagem muito mais pragmática do que estratégica ao envolvimento público, privilegiando recomendações e indicadores que informam mais sobre a **participação como um meio para atingir uma gestão urbana mais eficiente e menos sobre a participação como um fim em si mesma que alimenta os processos mais amplos de democratização, transparência e inclusão das políticas públicas**. O documento revela ainda que os processos participativos são acoplados na estratégia mais ampla de gestão verticalizada da tomada de decisão, sendo que o retorno aos participantes, em termos de reporte e de informação sobre a intenção de decisão de incluir ou não os contributos recebidos, tem sempre de ser aprovado pelos decisores sénior e vereadores responsáveis.

Valores de cidadania

Desde os primeiros passos, as fundadoras da CAWI revelaram uma inquietação reflexiva que lhes permitiu analisar criticamente as forças e as normas a que as mulheres estão sujeitas e tomar a decisão de expor publica e politicamente a sua posição: “I think CAWI is been, first of all a public conscience and social justice and that I think on, is not little, but on the slow and very painstaking work of implementing the inclusion lens “ (Entrevista a cidadã/o de Otava, O9: P12). As mulheres-membro da CAWI agem coletivamente sempre que estão em causa fatores de risco de exclusão social, revelando uma auto-determinação e auto-mobilização muito relevantes para fazer nascer e avançar os processos reivindicativos e colaborativos em que se envolvem. Têm diferentes percursos e características e assumem a justiça social como o principal foco da sua ação acreditando que, como expressa o excerto acima transcrito, incluindo a perspetiva das

²⁴² Como demonstram as inúmeras referências à “satisfação” e “prestação de serviços” a “clientes” nos sucessivos planos de prioridades de mandato da Câmara Municipal a partir de 2000. Veja-se o exemplo das Prioridades de Mandato onde se fazia menção à intenção de revisão da estratégia de participação pública (City of Ottawa, 2011).

mulheres na governação urbana, favorecem a inclusão da sua diversidade e, através delas, das suas comunidades.

As expectativas dos cidadãos relativamente aos processos participativos, reveladas no debate sobre a Estratégia de Envolvimento Público em Otava, dá pistas muito relevantes sobre as **expectativas de reposicionar o lugar dos cidadãos nos processos, numa posição mais central, por oposição à centralidade corporativista dos processos. Expressam também o desejo de maior proximidade entre os membros da comunidade e as equipas técnicas e os especialistas.** Destes espera-se (como dos facilitadores) conhecimento sobre os assuntos em discussão e que sejam transparentes, pessoalmente identificáveis, abertos a reformulações e diversidade de opiniões, com capacidade de atenção neutra, mas comprometida, respeitosa e atempada às questões colocadas. À escala dos bairros as propostas são para construção de relações mais colaborativas com a Câmara Municipal, mas mais centradas nas comunidades e à escala local, por oposição ao centro da cidade. Espera-se ainda que os processos gerem oportunidades equitativas, em termos do peso atribuído a contributos oriundos de diferentes comunidades (rurais, empresariais, investidores, francófonas, etc.), e inclusivas, através de sessões descentralizadas, em espaços usados pelas comunidades.

As entrevistas revelam técnicos comprometidos com uma focagem nas questões da identidade cultural, a partir da multiculturalidade que ambicionam defender, proteger e dar visibilidade. **As entrevistas revelam que têm uma visão muito política da cultura que defendem no espaço público através de envolvimento pessoal nas políticas regionais e federais. O mesmo comprometimento é sentido relativamente às questões ambientais, revelando posicionamentos estratégicos para colocar e manter os temas da cultura e da sustentabilidade no topo da agenda política.** Com diferentes intensidades, os técnicos envolvidos nos processos participativos revelam maturidade reflexiva em torno da temática da participação dos cidadãos na governação municipal, sendo esta percebida como um valor fundamental da democracia local. Apesar das contradições e limitações que se verificam nas práticas, partilham de um sentimento de entusiasmo e de vontade de modernidade e abertura a modelos de atuação e de governação mais participados.

Os discursos dos políticos revelam a centralidade que atribuem à participação na democracia local. No entanto, demonstram vários enviesamentos e divergências entre os discursos e as práticas. O Orçamento Participativo de Cascais ilustra bem estes enviesamentos, particularmente nos usos feitos ao processo em momentos-chave. O OPC é

um meio de obtenção de protagonismo e proximidade aos cidadãos-eleitores, assim como um meio de imprimir uma imagem de eficácia governativa ao seu estilo governativo junto dos cidadãos-clientes. **O valor político da participação decorre mais do seu contributo para a lógica representativa do que para a lógica participativa da democracia.**

Conclusões

As cidades em estudo vêm consolidando práticas participativas nos seus modelos de governação. As equipas que as sustentam são muito experientes e estão fortemente comprometidas com a ampliação de modelos de governação mais participados. **Há um encontro de agendas técnicas e políticas que, com avanços e recuos, vai resultando em investimentos e compromissos que atravessam mandatos e em conhecimento e experiência acumulados que lhes permitem construir lentes críticas sobre os riscos e os benefícios dos processos participativos.** Há uma forte impressão dos atores que estão ativamente na institucionalização destes processos de que são processos necessários, inovadores e fundamentais para a democracia em geral e para a modernização da administração pública em particular. No entanto, é também evidente que, nos dois casos portugueses, a sua área de influência está grandemente limitada ao seu âmbito de atuação e mesmo quando ganha escala, é de uma forma muito setORIZADA. Assim, de um modo geral, **concluo que as práticas de participação apresentam níveis consideráveis de transversalidade na realidade canadiana, mas são ainda substancialmente circunscritas à lógica de projeto na realidade portuguesa, onde têm ainda dificuldade em ampliar o seu âmbito, tanto em termos dos tipos de instrumentos de governação, quanto das suas fases de desenvolvimento.**

Como já havia concluído em análises mais preliminares dos resultados da tese (Ferreira & Ferreira, 2015), as quatro cidades estudadas revelam práticas democráticas tendentes ao aprofundamento das condições de participação mais direta e ativa dos cidadãos na governação municipal. Todas as partes envolvidas, cidadãos, organizações, técnicos e políticos, se mostram empenhadas em aprofundar uma governação mais dialogada, articulando atores, interesses e ambições diversas. No entanto, **os processos são feitos por avanços e recuos, numa dinâmica cíclica que, para ampliar os valores democráticos, representativos ou participativos, precisa de afinações e calibrações num esforço de monitorização e vigilância contínuos.** Existem ainda amplas margens de consolidação das metodologias, objetivos e recursos que permitam alargar os espaços de participação, dilatar a margem negocial e deliberativa dos processos e estender os canais de acesso a pessoas com marcadores sociais mais frequentemente excluídas. A expansão profunda e informada do escrutínio democrático, por via da participação, e por qualquer outra via, é uma dimensão necessária à democraticidade do poder local (Hanberger, 2006: 21). Apesar de **as práticas democráticas puderem produzir a exclusão de certos**

grupos sociais ou casos inesperados ou imprevistos, elas abrem também novas oportunidades para a governação urbana rever as suas decisões, colocando-as em causa e encontrando fórmulas programáticas mais juntas.

Partindo das dimensões e componentes analíticas e interpretativas desenvolvidas no capítulo 8, é possível refletir de forma conclusiva sobre o questionamento que orientou o desenvolvimento da tese, designadamente em que medida os processos participativos compõem meios democratizantes de abertura às decisões municipais, de ampliação do espaço público, de criação de oportunidades de inclusão e legitimação de diferentes atores, e de reforço de lógicas e práticas participativas. A pesquisa procurou simultaneamente examinar se os processos participativos compõem também meios efetivos de condicionar o debate público a espaços de participação confinados, de refrear e despolitizar os questionamentos sobre a democraticidade da governação e das políticas públicas, de reprodução dos mecanismos de exclusão e legitimação dos mesmos atores, e de reforço de lógicas e práticas representativas.

No campo mais alargado de atuação dos governos municipais das quatro cidades em estudo, há uma prática corrente de processos participativos, sem que exista necessariamente uma participação na tomada de decisão. Isto é, a participação acontece num arco de possibilidades que vai desde: 1) a participação limitada a processos de notificação, informação ou consulta em que os cidadãos não decidem; 2) a participação parcial em que os cidadãos não decidem, mas são convidados a contribuir para a decisão; 3) a participação integral em que os cidadãos decidem, participando ativamente no processo de tomada de decisão, correspondente ao papel de codecisor (Sintomer, et al, 2011) e que inclui a auscultação, o planeamento conjunto e a tomada de decisão conjunta, numa gradação em que os cidadãos se vinculam com intensidades diferentes ao processo de tomada de decisão. Para cada uma das possibilidades, **é possível tipificar formatos mais comuns de participação, permitindo, sem estar isenta de margem para variações e sobreposições, classificar a participação** em termos da intensidade e compromisso com o processo de tomada de decisão.

Práticas de participação na governação

Na participação em que os cidadãos não decidem, ou de baixa intensidade no processo de tomada de decisão, sendo informados, notificados e consultados através de comunicação de ações já substancialmente decididas, os processos abrem apenas espaço para

sugestões ou reclamações e dão, na maior parte dos casos, cumprimento a requisitos legais de participação. Destacam-se três formatos. O primeiro é a notificação, individual de uma ação já decidida, incluindo, por exemplo, avisos ou coimas decorrentes de ações de fiscalização de utilização do solo na área do urbanismo ou de utilização dos espaços públicos na área de atividades económicas. É um exemplo comum a todas as cidades a publicitação de limitação de acesso a espaços públicos ou ruas no decurso de obras. O segundo é a informação sobre ações já decididas, usando meios comunicação como media (imprensa escrita, rádio, televisão) e internet (com formatos escritos e audiovisuais), envio de boletins informativos pelo correio, comunicados de imprensa, publicidade, editais e cartazes em locais públicos (Partidário, 1999). São exemplos também transversais às quatro cidades avisos públicos sobre construções privadas e públicas, editais sobre concursos públicos ou ainda publicitação sobre hortas urbanas disponíveis. A terceira é a consulta sobre ações, projetos ou planos já substancialmente elaborados e decididos através de reuniões, grupos de foco, inquéritos, exposições (*ibidem*), presenciais ou virtuais, para consultar cidadãos, organizações e instituições para informar e/ou receber feedback sobre um assunto ou proposta específica, sem que haja um compromisso de incluir a informação recolhida na versão final do documento visado ou nem sempre dando lugar a retorno sobre a análise das sugestões e reclamações recebidas, incluindo, por exemplo, a audiência de interessados em projetos de regulamentos ou a consulta no âmbito da elaboração ou revisão dos planos municipais de ordenamento do território. A consulta é usada em todas as cidades estudadas, em particular em planos de ordenamento do território nos quais são um requisito legal.

Neste modelo de participação limitada, a dimensão social e relacional dos processos participativos é bastante restrita, não integrando medidas dirigidas a incluir especificidades e favorecendo a opacidade sobre os interesses dos participantes. A neutralidade tecnocrática dos discursos políticos secundariza e invisibiliza vários interesses políticos e técnicos, estando a legitimidade discursiva fortemente associada à autoridade política e técnica dos atores. **A participação é uma estratégia formal de consulta, sem uma clarificação dos papéis representados pelos atores nos processos, confinada a alguns setores de atuação e realizada em fases muito avançadas dos processos de decisão.** As estratégias de interação são de baixa intensidade, muito verticalizadas, limitadas a consultas, diálogos, aconselhamentos e ações de sensibilização e informação (Hendriks, 2019). Consequentemente, as relações estabelecidas são marcadas pela hierarquização verticalizada entre os atores. **As lideranças políticas centralizam em si o controlo sobre**

as decisões e sobre a administração pública através da patronagem. As lideranças técnicas estão tendencialmente circunscritas à fundamentação formal e jurídica de decisões já tomadas, contendo a sua capacidade de intervenção. As lideranças das organizações não governamentais são também marcadas por algum fechamento e caciquismo.

Na possibilidade em que os cidadãos são convidados a contribuir com reflexões, sugestões ou críticas, ou modelo de participação parcial no processo de tomada de decisão, os cidadãos são envolvidos e poderão, eventualmente, contribuir para a tomada de decisão. Destacam-se dois formatos. O primeiro refere-se a envolvimento por meio de workshops e outras metodologias de participação que abrem espaço para algum nível de interação, debate e formulação de contributos, incluindo preocupações e alternativas a propostas e fornecendo retorno sobre como os contributos influenciaram as decisões finais, como é o caso dos workshops promovidos por Kingston Sustentável. O segundo é um formato de prestação de contas por meio de reuniões públicas em que se apresentam propostas de investimentos públicos a realizar, podendo abrir a possibilidade de votação sobre um dado conjunto de propostas. Este é o caso de muitos orçamentos participativos de caráter consultivo, como o de Palmela.

No modelo de participação parcial existem projetos pontuais que trabalham com algumas especificidades. Há uma prática de maior visibilidade, transparência e regulação sobre a defesa e conflito de interesses. **Os processos fornecem conhecimento sobre o funcionamento da câmara municipal e da administração local e, embora não seja clara a distinção entre racionalidades políticas e técnicas das decisões, os papéis representados pelos atores nos processos são mais claramente identificados. As estratégias de interação abrem oportunidades de horizontalidade e interconhecimento entre cidadãos, técnicos e políticos, embora as margens para negociação e deliberação sejam ainda muito limitadas** (Guerra, 2006). As relações de proximidade são ainda muito permeadas por lógicas de redes de influência, ainda que os processos participativos abram, de forma muito pontual, novos canais de diálogo. As lideranças políticas centralizam em si o controlo sobre as decisões e sobre a administração pública, mas as lideranças técnicas têm mais responsabilidade e protagonismo. As lideranças das organizações não governamentais vão-se renovando no sentido de maior abertura a parcerias e gestão colaborativa.

Na possibilidade em que os cidadãos decidem, a participação ativa no processo de tomada de decisão concretiza-se através de processos de debate, negociação,

deliberação e delegação, compondo uma participação de alta intensidade que influencia efetivamente a tomada de decisão. Compreende três formatos. O primeiro é a cocriação por meio de oportunidades de interação, debate e influência através de workshops, laboratórios de desenho de projetos e reuniões públicas nos quais os cidadãos trabalham juntos entre si e com outros atores municipais para criar soluções coletivamente elaboradas. É um exemplo muito interessante a Renovação do Plano de Artes, Patrimônio e Cultura de Otava que incluiu um comitê consultivo liderado por cidadãos, vários grupos de foco e reuniões descentralizadas. O segundo é a coprodução por meio de planejamento e produção conjuntos de serviços públicos, incluindo por exemplo a participação individual e coletiva dos beneficiários ou de membros da sua família no fornecimento de serviços sociais pelo setor público ou pelo terceiro setor (Pestoff, 2009, 2012a, 2012b), como no caso da coprodução do FIG por cinco parceiros que incluem quatro organizações culturais e a câmara municipal. É também um exemplo interessante, na mesma cidade, a coprodução entre a câmara e as escolas do Fantasiarte. O terceiro é a colaboração, intensificando as oportunidades de deliberar, negociar ou até delegar os processos de tomada de decisão. Concretiza-se através de trabalho ativo sobre dissensos, comitês de cidadãos para trabalho coletivo entre cidadãos e atores municipais, incorporando conselhos e recomendações, participando nos processos técnicos e de tomada de decisões, que os integrarão tendo apenas como limite as condicionantes legais e regulamentares. A gestão colaborativa do CAS, composta por quatro organizações e a câmara, inclui reuniões regulares de reflexão, avaliação e planejamento conjunto, tendo apenas como limite a aprovação anual do orçamento pela câmara municipal.

Na participação integral a introdução de critérios e medidas favorecedoras de diversidade é mais sistemática, os interesses presentes nos processos participativos públicos são tendencialmente mais visíveis, incluindo os interesses públicos secundários. A legitimidade discursiva é ampliada por via do reconhecimento crescente da pluralidade de saberes presente nos processos participativos (Santos, 2020), abrindo espaço à incorporação de saberes diversos e formação de formas coletivas de perícia e contra-análise (Fung and Wright, 2003; Sintomer et al, 2011). Os papéis representados pelos atores nos processos são claramente identificados e alguns projetos trabalham o “lugar de fala” (Ribeiro, 2017), como nas Lentes de Diversidade e Inclusão da CAWI. As estratégias de interação incluem oportunidades de negociação, debate e deliberação (Bussu, 2019), incluindo iniciativas que redesenham a atribuição tradicional do trabalho político dentro dos

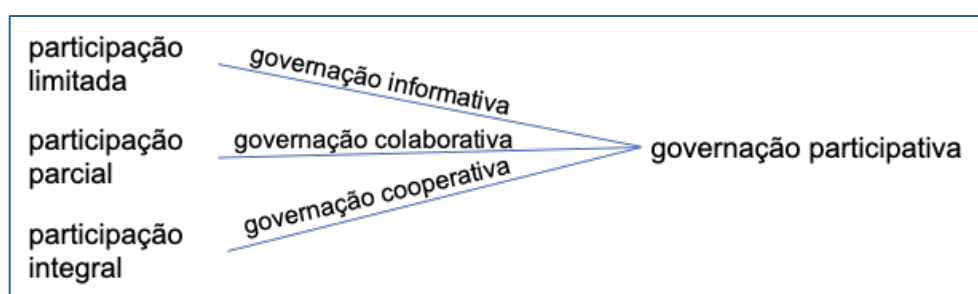
sistemas representativos, aprofundam a influência e o papel dos cidadãos (Smith, 2009) e reimaginam o papel que podem desempenhar nos processos de governação (Elstub & Escobar, 2019). A visibilidade sobre o desempenho da AP beneficia a construção de confiança institucional e legitimidade para o sistema político (Peters & Pierre, 2018). **As relações entre técnicos e políticos são mais permeadas por diálogo e cooperação e existe uma acessibilidade entre cidadãos, técnicos e políticos que favorece relações de proximidade e confiança sem comprometer iniciativas de reivindicação e crítica às políticas públicas e aos processos participativos.** A liderança técnica exerce-se de forma mais autónoma. Na liderança dos cidadãos é notória a capacidade de mobilização, construção de redes de contactos e angariação de apoios.

Práticas de governação participativa

Os processos participativos analisados demonstram, mesmo estando presentes agendas políticas, técnicas e cidadãs paralelas, **abertura a novas formas de governação, ampliando a cultura institucional que tradicionalmente confina os governos locais ao papel regulador, fiscalizador e financiador. Criam-se então novas formas de diálogo, um posicionamento mais ativo e participativo dos cidadãos e, por esta via, novas legitimidades para a participação dos cidadãos na governação local.** No entanto, estas linhas gerais são marcadas por uma gama de perfis tendenciais que se identificam no quadro das cidades que seguem um modelo de governação participativa.

As práticas de participação na governação nas quatro cidades sugerem três modelos de governação participativa que se distinguem mais por polissemias e sobreposições do que por divisões claras. Designo-os como: informativo ou corporativista; colaborativo ou consultivo; e cooperativo e coprodutivo. Nos quatro casos selecionados de governação participativa coexiste, em cada um, uma composição diversa e variável das componentes que compõe as dimensões social, relacional, material, processual, organizativa e político-cívica da governação participativa. Essa composição, gerando diferentes equilíbrios entre representação e participação na democracia local, integra e correlaciona-se com as práticas de participação limitada, parcial e integral, como ilustra a figura abaixo.

Figura 4. Relação entre práticas de participação e modelos de governação participativa.



O **modelo informativo ou corporativista reflete níveis de intensidade de participação tendencialmente limitada**. Compõe também instrumentos de gestão corrente, projetos de prestação de contas (como os OPs consultivos) ou projetos cuja operacionalização requer cidadãos participantes (como as hortas comunitárias). **Não compreende margens significativas de debate e negociação nas interações entre cidadãos e entre estes e os atores municipais, mantendo um estilo de interação hierarquizada, reguladora e liderante, pelo que as relações sociopolíticas se mantêm muito cristalizadas em dinâmicas de governantes e governados.**

Na dimensão material dos processos de governação tendencialmente informativa, **os espaços gerados favorecem a personalização do poder e um posicionamento hierarquizado relativamente aos políticos e de defesa corporativa da câmara e da administração como um todo**, não favorecendo a distinção de papéis, responsabilidades e de argumentos técnicos e políticos. A comunicação não explicita os objetivos dos processos participativos, recorre a linguagem formal e corporativa e a campanhas de comunicação unidirecionais com objetivos de informação, consciencialização e educação. Os recursos disponibilizados para os processos participativos são contidos e pontuais.

As iniciativas de cidadãos, ou por irrupção (Blas and Ibarra, 2006), não são frequentes e têm dificuldade em formalizar-se, mantendo-se informais e flutuantes. **As iniciativas dos cidadãos, ou por convite (*ibidem*) para participação na governação tendem a percorrer circuitos de contactos pessoais entre notáveis, líderes e elites.** As agendas partidárias têm um efeito colonizador sobre as agendas políticas e, seguindo a hierarquia verticalizada, sobre as agendas técnicas. O agenciamento segue muitas vezes lógicas de influência partidária e elitista. A transversalidade organizacional é contida a algumas unidades orgânicas e flutuante. A fase de maior abertura a processos participativos é a de concetualização. A participação, além da obrigatória em alguns instrumentos de governação, não é ainda parte

integrante das práticas governativas. A vinculação aos contributos é contida e a responsabilidade limitada.

As práticas de exercício político da cidadania estão muito concentradas na eleição dos políticos e na exigência de práticas de prestação de contas. Os efeitos materiais deste modelo, na justiça distributiva, e imateriais, na democratização dos processos de governação, comparativamente com modelos representativos, são muito pouco evidentes.

O modelo colaborativo ou consultivo adota narrativas de democracia participativa e práticas de participação através de projetos que emanam de orientações e recomendações internacionais (como a Agenda 21) e de obrigações legais e regulamentares (como as decorrentes dos planos diretores municipais), dando origem a processos de intensidade intermédia, abertos a processos de envolvimento e prestação de contas mais frequentes e por vezes até regulares. Compreende margens interessantes de debate e alguma influência através de contributos para a elaboração e gestão de instrumentos de governação, ainda que substancialmente confinadas aos processos ou projetos. As interações entre cidadãos e entre estes e os atores municipais, particularmente os técnicos, **revelam uma prevalência de estilos de interação tendencialmente dialogantes, ainda que marcadamente persuasivas**, com recurso a argumentação tecnocrática. Há participação em alguns níveis e fases de decisão, mesmo que bem delimitadas.

Na dimensão material dos processos de governação tendencialmente colaborativa, os espaços gerados favorecem níveis de interconhecimento e colaboração interessantes, ainda que num quadro de interações muito setorizadas. A comunicação não explicita os objetivos dos processos participativos, mas é muitas vezes bidirecional, solicitando feedback sobre política, programa ou projeto e com recurso a dinâmicas de mediação dos processos. **Os recursos materiais e imateriais disponibilizados para os processos participativos são tendencialmente circunscritos a projetos.**

As iniciativas de cidadãos desencadeiam espaços de colaboração com os municípios, mas não incluem iniciativas estratégicas conjuntas, limitando-se à esfera de cada iniciativa isoladamente. **As iniciativas municipais operam numa lógica de projeto, estabelecendo canais e redes de contacto, mas sem gerar espaços de interação regulares.** A lógica de influência prevalece para o agenciamento de interesses, particularmente junto dos atores

políticos. Ainda assim, há abertura para colocar interesses dos atores nas agendas municipais e vice-versa. A fase de maior abertura a processos participativos é a de concretização, com responsividade parcial aos contributos recebidos. Existe transversalidade organizacional da participação, ainda que confinada a algumas áreas setoriais.

As possibilidades de exercício político da cidadania incluem participação regular, mesmo que o acesso esteja relativamente circunscrito aos mesmos perfis de cidadãos. Os efeitos materiais, na justiça distributiva, e imateriais, na democratização dos processos de governação, são evidentes, por comparação com outros semelhantes não participados, mas no âmbito de influência dos projetos. As relações sociopolíticas estabelecidas são tendencialmente de proximidade e confiança entre os atores envolvidos nos processos participativos.

O modelo cooperativo e coprodutivo é tendencialmente aberto a processos de cocriação, coprodução e cooperação. Acontece em níveis e fases de governação com acentuado carácter estratégico (como planos e políticas públicas). Compreende margens muito significativas de debate, influência e negociação nas interações entre cidadãos e entre estes e os atores municipais, mantendo estilos de interação negociados, colaborativos em rede ou parceria, assentes em intenções de honestidade e frontalidade.

Os efeitos materiais, na justiça distributiva, e imateriais, na democratização dos processos de governação, são mais amplos, abarcando **maior acesso a serviços e equipamentos públicos, perfis com especificidades diversas, agendas comuns e arranjos intersectoriais**. Incluí debates sobre a participação em si mesma, sobre o seu valor e sobre as suas práticas. Neste ideal tipo, há interações relevantes com a academia que contribui tanto para a reconceptualização da participação (e certamente para a construção de narrativas mais sofisticadas e imbuídas de correntes internacionais), quanto para a introdução de metodologias e princípios experimentados noutras cidades.

Neste modelo existem vários espaços participativos em que os cidadãos podem interagir entre si antes de interagirem com os atores técnicos e políticos. Existe também maior autonomia da câmara municipal e do corpo técnico da administração local. **Os espaços são tendencialmente mais favoráveis à aproximação entre dinâmicas democráticas de participação e representação, gerando redes setoriais mais amplas de contatos, influência e participação.** As parcerias são espaços de participação também muito

relevantes, gerando sinergias entre parceiros por meio de um ambiente colaborativo, abrindo oportunidades de coprodução. A comunicação é pautada por uma divulgação ampla e atempada das atividades, com informação clara sobre as etapas de desenvolvimento já concluídas ou dos compromissos já assumidos e das áreas de decisão que os cidadãos podem influenciar. **Os recursos disponibilizados para os processos participativos incluem dotações orçamentais, grupos de trabalho e unidades orgânicas próprias.**

As iniciativas por cidadãos surgem com regularidade e, ainda que com níveis de desenvolvimento e consolidação variáveis, apresentam muitas vezes elevados níveis de mobilização dos cidadãos e são acolhidas e apoiadas pelas câmaras municipais. **As iniciativas municipais, sendo frequentes, fazem pontes com a sociedade civil e em alguns setores mantêm uma implementação planeada e regular. O agenciamento percorre os circuitos de influência, mas de forma mais regulada, transparente e assumida.** Os atores mobilizam-se para agendas comuns sempre que as políticas públicas geram ameaças a interesses percebidos como de grande interesse público. A transversalidade organizacional da participação é elevada, estando integrada na cultura institucional das câmaras municipais, sendo o nível de envolvimento decidido caso a caso, em função dos objetivos e do interesse em partilhar o processo de decisão. Os processos participativos podem abranger todas as fases de governação, ainda que raramente no mesmo processo. A participação está presente em vários instrumentos de governação com carácter mais político e estratégico, como políticas públicas, planos e programas e a responsabilidade é elevada.

Há uma participação extensiva na decisão, as práticas de exercício político da cidadania podem gerar espaços institucionalizados de participação na construção, monitorização e avaliação de políticas públicas. As relações sociopolíticas tendem a gerar dinâmicas de inclusão e cidadania ativa.

.....
Os casos estudados abriram importantes oportunidades de inclusão para cidadãos, grupos específicos e em setores que não estão muitas vezes nas prioridades de investimento público municipal, como o combate ao abandono escolar, artes, educação infantil e juvenil para a participação. Esta é uma dinâmica bastante consolidada na realidade canadiana e ainda em construção na realidade portuguesa. São processos que vêm ampliando gradualmente a legitimidade de intervenção no espaço público a atores com características e capacidades

diversas, ainda que seja bastante variável a institucionalização de novos canais e espaços de participação a partir dos que foram abertos.

Estes processos vêm mudando o paradigma da governação em direção a modelos de governação participativos em que se sobrepõem de forma cíclica e setorizada tendências informativas ou corporativas, consultivas ou colaborativas e cooperativas ou coprodutivas. No entanto, considerando, por um lado, os limites da capacidade dos governos locais (Peters & Pierre, 2018) e, por outro lado, os limites do alcance dos processos participativos em número e representatividade dos munícipes (Elstub & Escobar, 2019; Stoker and Evans, 2019) no arco mais amplo dos territórios, as ações de participação e representação, assentando em narrativas diferentes, operam muitas vezes lógicas próximas. Estão persistentemente contidas aos limites impostos pelas agendas políticas e, no arco mais amplo dos cidadãos não participantes, reproduzem relações sociopolíticas distantes entre governantes e cidadãos e produzem dinâmicas que são, ao mesmo tempo, pontualmente inclusivas e de cidadania e persistentemente excludentes e de não cidadania.

A tese reitera a relevância das práticas participativas na governação municipal, quer da perspectiva da sua democratização, quer da perspectiva dos efeitos que pode gerar. O mapeamento do conjunto de aspetos críticos que delimitam a sua eficácia, amplitude, institucionalização, transversalidade e qualidade de cidadania gerada apoia futuras análises da governação participativa noutras cidades. Mas, porventura com maior importância, esse conjunto de aspetos críticos pode apoiar a escolha informada sobre a introdução de novas práticas, a revisão de outras e a monitorização de ambas. Participar na governação, ou tomar parte na ação de dar direção aos destinos de um município requer um investimento contínuo na capacidade de questionamento. Para que a governação participativa possa experimentar-se num trajeto de contínuas aprendizagens e adaptações, é fundamental que os atores discutam os projetos de participação, mas também que questionem os processos inerentes. Discutir os processos em si mesmos requer uma monitorização e avaliação sistemáticas, incluindo indicadores para medir a capacidade de diálogo, intermediação, influência e negociação entre os atores técnicos e políticos e entre estes e os cidadãos e a sociedade civil. Para a realidade portuguesa, a negociação em curso da descentralização de políticas educativas e de saúde pode ser, em vez de uma ampliação dos riscos de patronagem, caciquismo e multiplicação da personalização do poder local, uma oportunidade para incluir

mecanismos e práticas sistemáticos de governação participativa. O governo central dispõe do poder material e simbólico para pôr em marcha uma política de cidades inclusivas que incentive e privilegie a coprodução de políticas, programas e projetos nas várias áreas sectoriais que estão sob a responsabilidade dos municípios. A experiência canadiana revela que os financiamentos nacionais para a sustentabilidade e para a cultura locais assentes em modelos de projetos participativos, mesmo que com contradições, fez avançar as experiências participativas e a massa crítica sobre elas, abrindo possibilidades de cooperação e coprodução. Os efeitos gerados, para as áreas sectoriais respetivas e para a democraticidade dos processos que as sustentam, tornaram-se mesmo substancialmente indissociáveis, constituindo marcos relevantes na cultura de participação local.

Finalmente, a tese fecha-se abrindo futuras avenidas de pesquisa. A pesquisa comparativa entre municípios que seguem modelos de governação predominantemente representativos com municípios que seguem modelos tendencialmente participativos, irá situar, com maior precisão e criticidade a relevância das práticas participativas para a democracia e os efeitos gerados nas políticas públicas sectoriais. Na mesma linha, será também interessante ampliar a pesquisa comparativa a outras geografias, nomeadamente do Sul Global, procurando identificar os fatores que marcam outras experiências e culturas de participação (como na América Latina) e os seus efeitos na governação. Finalmente, caberá adensar a pesquisa sobre a participação a partir de marcadores sociais, aprofundando as possibilidades, potencialidades e efeitos gerados por práticas participativas no grau de inclusão da perspectiva das mulheres e outros marcadores de género, das crianças e jovens, das pessoas em idade avançada, das pessoas com diversidade funcional, de marcadores étnico-raciais, das pessoas em situação de vulnerabilidade económica e/ou social, etc.

Referências bibliográficas

- Ahern, J. F. (2002). *Greenways as Strategic Landscape Planning: Theory and Application* [Doctoral thesis, Wageningen University]. Wageningen University repository. <https://edepot.wur.nl/163021>
- Albarello, L., Digneffe, F., Hiernaux, J., Maroy, C., Ruquoy, D. & de Saint-Georges, P. (2005). *Práticas e Métodos de Investigação em Ciências Sociais*. Gradiva.
- Allegretti, G. (2013). Cuidar das percepções dos participantes para desencadear um círculo virtuoso. In N. Dias (Org.), *Esperança Democrática – 25 anos de Orçamentos Participativos no Mundo* (pp. 45-62). Associação In Loco.
- Allegretti, G. (2018). When Citizen Participation Unexpectedly Grows in Quality and Quantity: A Side Effect or an Inherent Consequence of “Austeritarian” Approaches? In I. David (Org.), *Crisis, Austerity, and Transformation. How Disciplinary Neoliberalism is Changing Portugal* (pp. 157-178). Lexington Books.
- Allegretti, G. (2019). Cities, citizens and demodiversity: an overview of two generations of city networks. In A. Fernández de Losada and H. Abdullah (coord.), *Rethinking the ecosystem of international city networks. Challenges and opportunities* (pp. 39-48). CIDOB editions.
- Andrew, C. (2009). Women and community leadership: Changing politics or changed by politics? In S. Bashevkin (Ed.), *Opening doors wider: Women’s political engagement in Canada* (pp.19-32). UBC Press.
- AOE Arts Council (2015). *AOE Arts Council Strategic Framework 2015–2020*. Ottawa: AOE Arts Council, <https://artsnetottawa.ca/wp-content/uploads/2017/10/2015-20-Strategic-Framework-ENG.pdf>, [24 de julho de 2020].
- Arbter, K., Handler, M., Purker, E., Tappeiner, G. & Trattnigg, R. (2007). *The Public Participation Manual. Shaping the future together*. Austrian Society for Environment and Technology. http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/ease_taller08_m6_anexo1.pdf
- Arendt, H. (2004). *Crises da República*. Nova Perspectiva.
- Arendt, H. (2007). *A Condição Humana*. Editora Forense Universitária.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35, 216-224.
- Arts Network Ottawa (2019). *Annual Report*. Ottawa: Arts Network Ottawa, <https://artsnetottawa.ca/about-us/results-driven/annual-reports/> [21 de julho de 2020].
- Arts Ottawa East (2009). *Arts Centre History*. Orleans: Arts Ottawa East.
- Ascher, F. (2006). *Novos princípios do urbanismo. Novos compromissos urbanos*. Livros Horizonte.
- Avritzer, L. (2020). Informal governance and participatory institutions. In D. Berg-Schlosser, B. Badie & L. Morlino, *The SAGE handbook of political science* (pp. 1023-1033). Sage Publications. <http://dx.doi.org/10.4135/9781529714333.n64>

- Baptista, I. (2008). O Programa POLIS e o país “desordenado”: percepções sobre governança e planeamento urbano em Portugal. In M. V. Cabral, F. C. Silva & T. Saraiva, *Cidade e cidadania* (pp. 131-175). Imprensa de Ciências Sociais.
- Barbalet, J.M. (1989). *A cidadania*. Editorial Estampa.
- Barbosa dos Santos, W. (2019). Democracia, participação coletiva e arenas de deliberação – Sobre o conceito de esfera pública em Jürgen Habermas. *Revista Abordagens*, 1(2), 84-107. <https://periodicos.ufpb.br/index.php/rappgs/issue/view/2462>
- Barreto, A. (2002). *Tempo de incerteza*. Relógio D’Água.
- Belchior, A. M. (2015). *Confiança nas instituições políticas*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Bell, D. & Jayne, M. (2006). Conceptualizing Small Cities. In D. Bell & M. Jayne (Eds.), *Small Cities: Urban Experience Beyond the Metropolis* (pp. 1-18). Routledge.
- Beninger, A. L. (2005). *The Politics of Culture In Ottawa: The Origins and Development of a Municipal Cultural Policy 1939 -1988* [Master thesis, Carleton University]. Carleton University Research Virtual Environment. <https://curve.carleton.ca/79e1f3da-bc0a-4316-9e81-b0a9b6cac778>
- Bernard, H. R., & Ryan, G. W. (2010). *Analyzing qualitative data: Systematic approaches*. Sage Publications.
- Blas, A., & Ibarra, P. (2006). La participación: estado de la cuestión. *Cuadernos Hegoa*, 39, 5-35. <https://ojs.ehu.eus/index.php/hegoa/article/view/10754>
- Bleijenbergh, I. (2010). Case selection. In A. Mills, G. Durepos, & E. Wiebe (Eds.), *Encyclopedia of case study research* (pp. 62-64). Sage Publications.
- Booher, D. (2008). Civic engagement and the quality of urban places. *Planning Theory and Practice*, 9 (3), 379-414. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14649350802277092>
- Borja, J. (2003). *La ciudad conquistada*. Alianza Editorial.
- Borja, J. (2010). *La ciudad entre la desposesión y la reconquista*. Universitat Oberta de Catalunya.
- Borja, J. & Castells, M. (1997). *Local & Global. Management of cities in the information age*. Earthscan Publications Ltd.
- Bovaird, T. & Löffler, E. (2012). From Engagement to Co-Production: How Users and Communities Contribute to Public Services. In V. Pestoff, T. Brandsen & B. Verschuere (Eds.), *New public governance, the third sector and co-production* (pp. 35-60). Routledge Critical Studies in Public Management.
- Bussu, S. (2019). Collaborative governance: between invited and invented spaces. In S. Elstub & O. Escobar (Eds.), *Handbook of democratic innovation and governance* (pp. 60-76). Edward Elgar Publishing.
- Cabral, P. (2012, Dezembro 23). *Guide québécois pour des Agendas 21^e siècle locaux : applications territoriales de développement durable viable*. Démarches territoriales de développement durable. <http://demarchesterritorialesdedeveloppementdurable.org/cascais-portugal/>.

Caitana, B., Dorronsoro, B., Esteves, D., Canto Moniz, G., Ferreira, I., Nunes, N., Silva Carvalho & S., Holz, S. (2018). *URBiNAT – Deliverable 1.6 – Guide/manual on preliminary ethical guidelines, and communication and reporting procedures*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais.

Câmara Municipal de Cascais (2009). Cascais Puro 2. Newsletter nº 11, Janeiro/Fevereiro. Cascais: Câmara Municipal de Cascais.

Câmara Municipal de Cascais (2012). *Estratégia de Sustentabilidade de Cascais*. Cascais: Câmara Municipal de Cascais, https://www.cascais.pt/sites/default/files/anexos/gerais/new/estrategia_cascais.pdf [21 de dezembro de 2020].

Câmara Municipal de Cascais (2013). *Plano Diretor Municipal (revisão): Estratégia Municipal*. Cascais: Câmara Municipal de Cascais, https://www.cascais.pt/sites/default/files/anexos/gerais/2_-_estrategia_municipal.pdf [2 de fevereiro de 2021]

Câmara Municipal de Palmela (2003). *Relatório do Estado de Ordenamento do Território*. Palmela: Câmara Municipal de Palmela, https://www.cm-palmela.pt/cmpalmela/uploads/writer_file/document/2823/Relato_rioEstadodoOrdenamentoTodoTerrito_riol.pdf [1 de março de 2019].

Câmara Municipal de Palmela (2003a). *Programa do 3º Festival Internacional de Palmela e I Encontro Nacional de Gaiteiros*. Palmela: Câmara Municipal de Palmela, <http://fig.cm-palmela.pt/edicao3.html> [13 de agosto de 2015].

Câmara Municipal de Palmela (2014). *Diagnóstico Social do Concelho de Palmela*. Palmela: Câmara Municipal de Palmela, http://clasp.cm-palmela.pt/attachments/064_Diagnostico%20Social%20do%20Concelho%20de%20Palmela%202014.pdf [1 de março de 2019].

Câmara Municipal de Palmela (2015). Caderno de Recursos Educativos. Palmela, Município Educador. *Comunicação e Turismo*, 2.

Canelo, M. José (2012). Cidadania. In Centro de Estudos Sociais, *Dicionário das Crises e das Alternativas* (pp. 44-45). Almedina.

Capinha, Graça (2012). Resistência. In Centro de Estudos Sociais, *Dicionário das Crises e das Alternativas*. (pp. 185-186). Almedina.

Cardoso, P., Almeida, A., Neto, C., Nascimento, H., Lino, J., Santos, J., Queiroz, M., Mendes, N. & de Araújo, R. (2019). Há legitimidade no interesse público secundário, tendo em vista o princípio da supremacia do interesse público? *Revista Científica Semana Acadêmica*, Working paper 000165.

Carmo, A. (2011). <<Geometria do poder>>, valores, representações e práticas de cidadania. In N. Santos, e L. Cunha (coord.), *Triunfos de uma geografia ativa. Desenvolvimento local, ambiente, ordenamento e tecnologia* (pp. 331-338). Imprensa da Universidade de Coimbra. https://www.researchgate.net/publication/261417359_Trunfos_de_uma_Geografia_Activa_Desenvolvimento_local_ambiente_ordenamento_e_tecnologia

Carson L. (2006). Avoiding ghettos of like-minded people: Random selection and organizational collaboration. In Schuman S, editor. *Creating a culture of collaboration: The International Association of Facilitators Handbook* (pp. 419–434). Jossey-Bass.

Cascais Ambiente (2020). *Relatório 12ª Edição Clean Up The Atlantic*. Cascais: Cascais Ambiente, https://ambiente.cascais.pt/sites/default/files/anexos/balanco_final_clean_up_2019.pdf [19 de dezembro de 2020].

Castro, A., Santinha, G. & Marques, T. (2008). *Cidades inteligentes, governação territorial e tecnologias de informação e comunicação*. Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano.

CAWI (2004). *Taking Women Into Account: What is needed to create an inclusive, women-friendly Ottawa that respects diversity? Community Survey Results*. Ottawa: CAWI, https://www.cawi-ivtf.org/sites/default/files/pdf/Taking_Women_Into_Account-EN.pdf [16 de julho de 2020].

CAWI (2008). *Report to the City of Ottawa on Multi Focal Lens: Integrating Inclusion and Equality into Planning*. Ottawa: CAWI, <https://app06.ottawa.ca/calendar/ottawa/citycouncil/a-piac/2008/06-10/Multi%20Focal%20Lens%20Eng%20June%202008.htm> [16 de julho de 2020].

Centro de Estudos e Formação Autárquica (1994). *Manual do Eleito Local*. Centro de Estudos e Formação Autárquica.

Cerezuela, D. R. (2007). *Diseño e evaluación de proyectos culturales. De la idea a la acción*. Ariel.

Chuong, K., Walton, K. and Maksimowski, S. (2012). *A Report for the City of Guelph: Community Engagement Policies in Comparator Municipalities*. Canada: Institute for Community Engaged Scholarship, https://guelph.ca/wp-content/uploads/Report_CommunityEngagementPoliciesinComparatorMunicipalities.pdf, [27 de março de 2020].

City of Kingston (2010a). *Parks and recreation master plan*. Kingston: City of Kingston, https://www.cityofkingston.ca/documents/10180/14295/MasterPlan_ParksRecreation.pdf/51ae8da4-7538-4a9f-ae7c-984124139d26 [2 de abril de 2020].

City of Kingston (2010b). *Community Gardens – Development and Operations Policy*. Kingston: City of Kingston, https://www.cityofkingston.ca/cok/council/agenda/2010/COU_A1410-ARCP74.pdf [2 de abril de 2020].

City of Kingston (2010c). *Culture Plan*. Kingston: City of Kingston, https://www.cityofkingston.ca/documents/10180/14469/Plan_KingstonCulturePlan_2010.pdf/e5a2c4ec-3de7-4186-b533-32b8b1061ce4 [27 de março de 2020].

City of Kingston (2010d). *Sustainable Kingston Plan*. Kingston: City of Kingston, <https://static1.squarespace.com/static/58934b2459cc6801da2b638e/t/593edb94c534a5c8d10adddf/1497291676591/sk-plan-final-f-112310.pdf> [2 de abril de 2020].

City of Kingston (2010e). *Knowledge Sharing Report: Methodology and Lessons Learned*. Kingston: City of Kingston.

City of Kingston (2012). *Service Level Agreement between the City of Kingston and Sustainable Kingston Corporation*. Kingston: City of Kingston.

City of Kingston (2015a). *Oficial plan*. Kingston: City of Kingston, https://www.cityofkingston.ca/documents/10180/21180118/OfficialPlan_OLD.pdf/d8737eac-c11b-4622-a49f-65a5892cab19 [2 de abril de 2020].

City of Kingston (2015b). *Design Guidelines for Communities*. Kingston: City of Kingston, <https://www.cityofkingston.ca/documents/10180/4360790/Design+Guidelines+-+Communities.pdf/0cbeef6f-5919-451a-9012-d5111a4449f4> [2 de abril de 2020].

City of Kingston (2016). *Sustainable Kingston Annual Report 2016*. Kingston: City of Kingston, <https://www.sustainablekingston.com/annual-reports> [16 de outubro de 2019].

City of Kingston (2017a). *Sustainable Kingston Annual Report 2017*. Kingston: City of Kingston, <https://www.sustainablekingston.com/annual-reports> [16 de outubro de 2019].

City of Kingston (2018). *Sustainable Kingston Annual Report 2018*. Kingston: City of Kingston, <https://www.sustainablekingston.com/annual-reports> [16 de outubro de 2019].

City of Kingston (2019). *Sustainable Kingston Annual Report 2019*. Kingston: City of Kingston, <https://www.sustainablekingston.com/annual-reports> [16 de outubro de 2019].

City of Kingston (2017b). *Public Engagement Framework*. Kingston: City of Kingston, <https://www.cityofkingston.ca/city-hall/public-engagement> [5 de maio de 2020].

City of Ottawa (2002). *Report to Corporate Services and Economic Development Committee and Council, 07 June 2002: Public-Private Partnerships*. Ref N°: ACS2002-CMR-OCM-0003. Ottawa: City of Ottawa, <https://app06.ottawa.ca/calendar/ottawa/citycouncil/occ/2002/06-26/csedc/ACS2002-CMR-OCM-0003> [24 de julho de 2020].

City of Ottawa (2002b). *Internal memo from 2 October 2002*. Ottawa: City of Ottawa, <https://app06.ottawa.ca/calendar/ottawa/citycouncil/a-miac/2002/10-17/Memo%20to%20Committees%20re%20partnership.htm> [4 de junho de 2020].

City of Ottawa (2003). *Encouraging and advancing public participation in Ottawa. Report to Corporate Services and Economic Development Committee and Council, 8 September 2003*. Ottawa: City of Ottawa, <https://app06.ottawa.ca/calendar/ottawa/citycouncil/occ/2003/10-22/csedc/ACS2003-CRS-SEC-0016.htm/> [4 de junho de 2020].

City of Ottawa (2004). *Report to Corporate Services and Economic Development Committee and Council, 05 October: Implementation Strategy For The Development Of The Orleans Arts Facility*. Ottawa: City of Ottawa, <https://app06.ottawa.ca/calendar/ottawa/citycouncil/csedc/2004/10-05/ACS2004-DEV-BUS-0004>[14 de fevereiro de 2015].

City of Ottawa (2005). *Public-Private Partnership (P3) For the Proposed Orléans Arts Centre. Report to Corporate Services and Economic Development Committee and Council. Ref N°: ACS2005-PGM-ECO-0012. 17 May 2005*. Ottawa: City of Ottawa, <https://app06.ottawa.ca/calendar/ottawa/citycouncil/csedc/2005/06-07/ACS2005-PGM-ECO-0012%20English.htm> [23 de julho de 2020].

City of Ottawa (2006). *Public-Private Partnership - Orléans Town Centre. Report to Corporate Services and Economic Development Committee and Council. Ref. No. ACS2006-P0GM-ECO-0017*. Ottawa: City of Ottawa, <https://app06.ottawa.ca/calendar/ottawa/citycouncil/occ/2009/12-09/06%20-ACS2009-CMR-REP-0056-OrleansTownCentre-AmendmentstoPartnershipAgreements.htm>, [23 de julho de 2020].

City of Ottawa (2009a). *Choosing Our Future: CULTURE & IDENTITY. Foundation Paper Series*. Ottawa: City of Ottawa, <https://app06.ottawa.ca/calendar/ottawa/citycouncil/occ/2011/07-13/fedco/01-ACS2011-CMR-FED-0004 - Council Priorities> [30 de junho de 2020].

City of Ottawa (2009b). *Ottawa 20/20 Arts And Heritage Plan Progress Report*. Ottawa: City of Ottawa, <https://app06.ottawa.ca/calendar/ottawa/citycouncil/occ/2010/04-28/cpsc/02%20-%20ACS2010-COS-PRC-0005%20Annex%201%20ENG.htm> [30 de junho de 2020].

City of Ottawa (2009c). *City of Ottawa Equity and Inclusion Lens*. Ottawa: City of Ottawa, https://app06.ottawa.ca/calendar/ottawa/citycouncil/a-sac/2009/02-04/Ref_3 - EI Lens Dec 2008 - EN.htm [17 de julho de 2020].

City of Ottawa (2010a). *Report recommendation from the Community and Protective Services Committee to Council at 15/04/2010 - Ref N°: ACS2010-COS-PRC-0005*. Ottawa: City of Ottawa, <https://app06.ottawa.ca/calendar/ottawa/citycouncil/occ/2010/04-28/cpsc/02%20-%20ACS2010-COS-PRC-0005%20Annex%203%20ENG.pdf> [30 de junho de 2020].

City of Ottawa (2010b). *Terms of Reference, Ottawa 20/20 Arts and Heritage Plan Renewal Steering Committee*. Ottawa: City of Ottawa, <https://app06.ottawa.ca/calendar/ottawa/citycouncil/occ/2010/04-28/cpsc/02%20-%20ACS2010-COS-PRC-0005%20TOR%20-%20Annex%202%20ENG.htm> [30 de junho de 2020].

City of Ottawa (2011) *Draft Term of Council Priorities*. Ottawa: City of Ottawa <https://app06.ottawa.ca/calendar/ottawa/citycouncil/occ/2011/07-13/fedco/01-ACS2011-CMR-FED-0004 - Council Priorities>[14 de junho de 2020].

City of Ottawa (2012a). *Report to Environment Committee and Council*. Ottawa: City of Ottawa, <https://app06.ottawa.ca/calendar/ottawa/citycouncil/ec/2012/02-21/03-ACS2012-ICS-CSS-0005 Feb 2012.htm> [1 de junho de 2020].

City of Ottawa (2012b). *Report to Finance and Economic Development Committee and Council* 27 March 2012, <https://app06.ottawa.ca/calendar/ottawa/citycouncil/occ/2012/04-11/fedco/02 - 2011 COMAP Update Report Mar 23clean v2> [18 de junho de 2020].

City of Ottawa (2012c). *A Renewed Action Plan for Arts, Heritage and Culture in Ottawa*. Ottawa: City of Ottawa, <https://ottawaculture.ca/wp-content/uploads/2018/11/renewedahcplane.pdf> [30 de junho de 2020].

City of Ottawa (2012d). *Report recommendation from the Community and Protective Services Committee to Council at 19/02/2012 - Ref N°: ACS2012-COS-PRC-0002*. Ottawa: City of Ottawa, <https://app06.ottawa.ca/calendar/ottawa/citycouncil/occ/2012/02-08/cpsc/minute%20extract%20item%202.htm> [30 de junho de 2020].

City of Ottawa (2013). *City of Ottawa Public Engagement Strategy. Summary of Public Consultations*. Ottawa: City of Ottawa, <https://ottawa.ca/en/city-hall/public-engagement/projects/public-engagement> [9 de julho de 2020]

City of Ottawa (2015). *Public Engagement Strategy: Guidelines and Toolkit*. Ottawa: City of Ottawa, http://ottwatch.ca/meetings/file/273915/Document_2_EN_Public_Engagement_Guidelin

[es_and Toolkit pdf Item COMMUNITY AND SOCIAL SERVICES DEPARTME
NT IMPLEMENTATION OF PUBLIC ENGAGEMENT STRATEGY Meeting Co
mmunity and Protective Services Committee Date 2015_02_19_09_30_00](#) [14 de julho de 2020].

Coelho, L. (2012). Políticas públicas. In Centro de Estudos Sociais, *Dicionário das Crises e das Alternativas* (pp. 164-165). Almedina.

Coelho, T. (1997). *Dicionário crítico de política cultural. Cultura e Imaginário*. Iluminuras.

Comité de Altos Funcionários da Conferência Europeia dos Ministros responsáveis pelo ordenamento do território (2011). *Glossário de desenvolvimento territorial*. Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano.

Conselho Europeu de Urbanistas (2002). *TRY IT THIS WAY: Desenvolvimento sustentável ao nível local. Guia do Conselho Europeu de Urbanistas*. Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano.

Correia, F. (2012). Interesses públicos versus interesses privados – divergências na doutrina brasileira. *Revista do Instituto do Direito Brasileiro*, 1(3), 1295-1339. https://www.cidp.pt/revistas/ridb/2012/03/2012_03_1295_1339.pdf

Cortina, A. (2007). *Ética de la razón cordial. Educar em la ciudadanía em el siglo XXI*. Ediciones Nobel.

Costa, E. (2002). Cidades médias. Contributos para a sua definição. *Finisterra*, XXXVII(74), 101-128.

Council for the Arts in Ottawa (2010). *Arts and the Capital City*. Ottawa: Council for the Arts in Ottawa.

Dalton, R. J. (2017). *The participation Gap: Social Status and Political Inequality*. Oxford University Press.

Dekker, P. (2008). La disolución de la sociedad civil: sobre los ideales y las vaguedades em la esfera de las asociaciones de voluntariado. *Recerca, Revista de pensament i anàlisi*, 8, 113-134.

Dias, N. (2013a). *Esperança Democrática – 25 anos de Orçamentos Participativos no Mundo*. Associação In Loco.

Dias, N. (2013b). Uma década de orçamentos participativos em Portugal. Um percurso sinuoso mas clarificador. In Dias, N. (Org.), *Esperança Democrática – 25 anos de Orçamentos Participativos no Mundo* (pp. 19-25). Associação In Loco.

Dias, N. (2013c). *Por Cascais, Participo*. Câmara Municipal de Cascais.

Dias, N. Dias & Sousa, V. D. (2017). *A cidade começa nas pessoas*. Câmara Municipal de Cascais.

Dragičević, M., Brkić, A. & Matejić, J. (2015). Mobilizing urban neighbourhoods: activism, identity, and cultural sustainability. In S. Hristova, M. Dragičević Šešić & N. Duxbury (eds.), *Culture and sustainability in European cities: Imagining Europolis* (42-54). Routledge.

Durkheim, E. (2010). *Da divisão do trabalho social*. WMF Martins Fontes.

- Duxbury, N. & Jeannotte, M. (2012). Including culture in sustainability: an assessment of Canada's Integrated Community Sustainability Plans. *International Journal of Urban Sustainable Development*, 4(1), 1-19.
- Eisenhardt, K. M. (1989a). Building theories from case study research. *Academy of Management Review*, 14(4): 532–550.
- Elstub, S. & Escobar, O. (2019). *Handbook of democratic innovation and governance*. Edward Elgar Publishing.
- Escobar, O. & Elstub, S. (2019a). Introduction to the Handbook of Democratic Innovation. In S. Elstub & O. Escobar (Eds.), *Handbook of democratic innovation and governance* (pp. 1-11). Edward Elgar Publishing.
- Federation of Canadian Municipalities (2007) *Your guide to municipal institutions in Canada*. Federation of Canadian Municipalities.
- Federation of Canadian Municipalities (2012). *The State of Canada's Cities and Communities*. Federation of Canadian Municipalities. http://www.fcm.ca/Documents/reports/The_State_of_Canadas_Cities_and_Communities_2012_EN.pdf
- Feenstra, A (2008). Diferentes concepções de sociedade civil: a problemática de um conceito. *Recerca, Revista de Pensament i Anàlisi*, 8, 47-66.
- Fernandes, A. T. (1992). Poder Local e Democracia. *Sociologia, Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, I(2), <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/artigo6651.pdf> [27 de Maio de 2015].
- Fernandes, A. T. (2003). Dinâmicas urbanas e poder político. *Sociologia, Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, 13, <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/artigo8401.pdf> [27 de Maio de 2015].
- Fernandes, L.; Ferreira, I. (2018). The mobilization of women from grassroots movements. In URBiNAT, *Handbook on the Theoretical and Methodological Foundations of the Project*. Coimbra: Centre for Social Studies, 225-228.
- Fernandes, T. (2014). *A Sociedade Civil*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Ferrão, J., Henriques, E. B. & Oliveira das Neves, A. (1994). Repensar as cidades de média dimensão. *Análise Social*, XXIX(129), 1123-1147.
- Ferreira, C. (2010). Cultura e regeneração urbana: novas e velhas agendas da política cultural para as cidades. *Tomo*, 16.
- Ferreira, C. (2011). Olhares transversais: a cidade entre a imagem e a palavra. Transversalidades - fotografia sem fronteiras. Territórios, sociedades e culturas em tempos de mudança, 56-60.
- Ferreira, C. C. (2006). *A Expo '98 e os imaginários do Portugal Contemporâneo. Cultura, celebração e políticas de representação* [Tese de doutoramento, Universidade de Coimbra]. Estudo Geral. <https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/482>
- Ferreira, I; Caitana, B.; Nunes, N. (no prelo) Policy brief: Municipal committees to experiment innovative urban governance in nature-based projects, aimed at inclusive urban regeneration. Local Democracy Academy.

- Ferreira, I. (2005). *Desenvolvimento Sustentável e Corredores Verdes. Barcelos Como Cidade Ecológica* [Tese de mestrado, Universidade Nova de Lisboa]. Catálogo bibliográfico FCT/UNL. https://opac.fct.unl.pt/cgi-bin/koha/opac-search.pl?q=ccl=su%3APlaneamento%20ambiental%20%20and%20su-to%3ADesenvolvimento%20sustent%C3%A1vel&sort_by=relevance_dsc&limit=au:Ferreira,%20Isabel%20Alexandra%20Reis%20Gon%C3%A7alves
- Ferreira, I. (2013). *Os desafios da governação local contemporânea*. Oficina do CES, Working paper 398.
- Ferreira, I. (2014). Práticas participativas na governação urbana: estudo comparado entre cidades portuguesas e canadianas. *Revista Cabo dos Trabalhos*, 10.
- Ferreira, I. (2015). Governação, participação e desenvolvimento local. *Sociologia, Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, XXX, 97-117.
- Ferreira, I. (2018b). The role of participation for an active citizenship. In *URBiNAT, Handbook on the Theoretical and Methodological Foundations of the Project*. Coimbra: Centre for Social Studies, 28-32.
- Ferreira, I. (2019). Methodological uptake. In *URBiNAT, Community-driven processes to co-design and co-implement NBS*. Coimbra: Centre for Social Studies, 18-22, <https://urbinat.eu/resources/> [8 de dezembro de 2021].
- Ferreira, I. (2019). Participation as a means and as an end. In *URBiNAT, Strategic design and usage of participatory solutions and relevant digital tools in support of NBS uptake*. Coimbra: Centre for Social Studies, 5-6, <https://urbinat.eu/resources/> [8 de dezembro de 2021].
- Ferreira, I. (ed.) (2018a). Chapter Citizens Engagement. In *URBiNAT (2018). Handbook on the Theoretical and Methodological Foundations of the Project*. Coimbra: Centre for Social Studies, 13-91.
- Ferreira, I. & Ferreira, C. (2015). Os desafios da governação urbana: a participação dos cidadãos na gestão dos territórios. In H. Costa, G. M. Bester & G. M. A. Hilário (org.), *Ensaio de direito e de sociologia a partir do Brasil e de Portugal: movimentos, direitos e instituições* (282-311). Instituto Memória.
- Ferreira, I.; Caitana, B.; Campos, R. (2018b). How to design and conduct a participatory process with children? In *URBiNAT, Strategic design and usage of participatory solutions and relevant digital tools in support of NBS uptake*. Coimbra: Centre for Social Studies, 118-124, <https://urbinat.eu/resources/> [8 de dezembro de 2021].
- Ferreira, I.; Nunes, N.; Holz, S. (2018a). Research construction, design and instruments. In *URBiNAT, Strategic design and usage of participatory solutions and relevant digital tools in support of NBS uptake*. Coimbra: Centre for Social Studies, 7-15, <https://urbinat.eu/resources/> [8 de dezembro de 2021].
- Ferreira, S. (2004). O papel de movimento social das organizações do terceiro sector em Portugal. *Atas do V Congresso Português de Sociologia*. <https://aps.pt/pt/atas-v-congresso/>
- Ferreira, S. (2008). A questão social e as alternativas da sociedade social no contexto das novas formas de governação. *Ciências Sociais Unisinos*, 44(1), 28-38. http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/5263

- Ferreira, S. (2009). Governação local. In Cattani, A. D., Laville, J. L., Gaiger, L. I. & Hespanha, P., *Dicionário Internacional da Outra Economia* (pp. 213-218). Almedina.
- Ferreira, S. (2011). *The Paradox of the Third Sector: a systems-theoretical, relational approach to the role of third sector in welfare governance via local partnerships* [Doctoral thesis, Lancaster University]. EthOS. <https://ethos.bl.uk/OrderDetails.do?did=1&uin=uk.bl.ethos.578070>
- Ferreira, S. (2012). Observando a indecidibilidade da participação do terceiro setor na complexidade da governação em rede. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 97, 107-132. <https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/33423>
- Florida, R. (2002). *The Rise of the Creative Class*. Basic Books.
- Fortuna, C; Ferreira, C.; Abreu, P. (1999). Espaço público urbano e cultura em Portugal. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 52/53, 85-117.
- Fortuna, C. (2002). Culturas Urbanas e Espaços Públicos: Sobre as cidades e a emergência de um novo paradigma sociológico. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 63, 125-150. <http://www4.fe.uc.pt/fontes/trabalhos/123-148-rcs63.pdf>
- Fortuna, C. (2015). *Paisagens Socioculturais Contemporâneas*. CES Contexto Debates, 12.
- Fortuna, C. (2019). Urbanidades Invisíveis. *Tempo Social*, 31(1), 135-151. <https://www.revistas.usp.br/ts/article/view/151257>
- Fortuna, C. (org.) (2014). *Cultura, Formação e Cidadania*. Secretaria de Estado da Cultura.
- Fraga, N. & Correia, C. (2013). O projecto “EU PARTICIPO”. Uma estratégia da política local para a educação na cidadania. *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social*, 2(1), 94-118. <https://repositorio.uam.es/handle/10486/13537>
- Francisco, D. (2007a). Por que é tão difícil associar território e “projecto” em Portugal? *Travessias*, 6/7, 259-277.
- Francisco, D. (2007b). Territórios chamados desejo: Da largueza dos conceitos à contenção das experiências. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 77.
- Fraser, N. (1990). Rethinking the public sphere: A contribution to the critique of actually existing democracy. *Social Text*, 25/26, 56-80.
- Fung, A. & Wright, E. (2003). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. Verso Books.
- Garcês, A. (2009). Profissionalismo político e representação. In M. V. Cabral, F. M. Lobo & R. Feijó, *Portugal uma democracia em construção* (pp. 141-174). Imprensa de Ciências Sociais.
- Garrett-Petts, W. F. & Dubinsky, L. (2005). “Working well, together”: An introduction to the cultural future of small cities. In W. F. Garrett-Petts (ed.), *The small cities book: On the cultural future of small cities* (pp. 1-13). New Star Books.
- Giddens, A. (1991) *As consequências da modernidade*. Editora UNESP.
- Gilbert, A. & Tremblay, R. (2012). Orléans: A Franco-Ontarian Suburb, *Encyclopedia of French Cultural Heritage in North America*. Centre for Research on French Canadian

Culture. http://www.ameriquefrancaise.org/en/article-602/Orl%C3%A9ans:_A_Franco-Ontarian_Suburb.html.

Gohn, G. (2003). *Movimentos sociais no início do século XXI : antigos e novos atores sociais*. Vozes.

Gohn, G. (2014). A produção sobre movimentos sociais no Brasil no contexto da América Latina. *Política & Sociedade*, 13(28), 79-103.

Graham, K. (2015). The paradox of participation: an overview of public participation and local government in Canada. In S., Andrew e C., Zhenming (Eds.), *Citizen participation at the local level in China and Canada* (pp. 13-30). CRC Press.

Graham, K. & Andrew, C. (2014). *Canada in Cities*. McGill-Queen's University Press.

Granado, C. (2010). *Democracia e participação ao nível local: O poder político e o orçamento participativo: O caso de Belo Horizonte e Palmela* [Tese de doutoramento, Instituto Universitário de Lisboa]. Repositório do ISCTE-IUL. <https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/4419>

Gregory, A. (2000). Problematizing Participation. A critical review of approaches to participation in evaluation theory. *Sage Publications*, 6(2), 170-199.

Gregory, J., Hartz-Karp, J. & Rebecca Watson, R. (2008). Using deliberative techniques to engage the community in policy development. *Aust N Z Health Policy*, 5(16), 1-9. <https://doi.org/10.1186/1743-8462-5-16>

Guerra, I. C. (2006). *Participação e Ação Coletiva. Interesses, conflitos e consensos*. Principia Editora.

Habermas, J. (1984). *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria burguesa*. Tempo Brasileiro.

Hajer, M. & Versteeg, W. (2005). A decade of discourse analysis of environmental politics: achievements, challenges, perspectives. *Journal of Environmental Policy & Planning*. 7(3), 175-184.

Haklay, M. (2013). Citizen Science and Volunteered Geographic Information: Overview and Typology of Participation. In D. Sui, S. Elwood, M. Goodchild (Eds.), *Crowdsourcing Geographic Knowledge* (105-122). Springer.

Hall, P. & Tewdwr-Jones, M. (2020). *Urban and regional planning*. Routledge.

Hanberger, A. (2006). Evaluation of and for Democracy. *Evaluation*, 12 (1), 17-37.

Hansen, C. N. (2014), *ENGAGING SOCIETY IN HORIZON2020 – Deliverable 3.2 – Tools and instruments for a better engagement in Horizon 2020*. The Danish Board of Technology. <http://engage2020.eu/media/Fact-sheet-on-the-current-praxis-of-methods-tools-and-instruments.pdf>

Haque, M. S. (2004). New Public Management: Origins, Dimensions, and Critical Implications. *Public administration and public policy*, 1(1), 13-27.

Haraway, D. (1988). Situated Knowledges: The Science Question in Feminism and the Privilege of Partial Perspectives. *Feminist Studies*, 14(3), 575-599.

Hartz-Karp, J. & Walker, Jain (2013). Designs diferentes para diversos problemas e oportunidades. In N. Dias (org.), *Esperança Democrática – 25 anos de Orçamentos Participativos no Mundo* (pp. 105-124). Associação In Loco.

- Healey, P. (2008). Civic engagement, spatial planning and democracy as way of life. *Planning Theory and Practice*, 9(3), 379-414.
- Hendricks, C. & Dzur A. W. (2015). Innovating in the Mainstream. Enhancing public deliberation in conventional participatory spaces. In European Consortium of Political Research (org.), Annual Conference [26-29 Agosto]. <https://ecpr.eu/Events/Event/PaperDetails/24297>
- Hendriks, C. (2019). Advocates: interest groups, civil society organisations and democratic innovation. In S. Elstub & O. Escobar (Eds.), *Handbook of democratic innovation and governance* (pp. 241-254). Edward Elgar Publishing.
- Heur, B. (2010). Contemporary policy debate: small cities and the geographical bias of creative industries research and policy. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure & Events*, 2(2), 189-192.
- Hill, K. (2012). *Municipal Cultural Investment in Five Large Canadian Cities. A study prepared for the City of Vancouver, the City of Calgary, the City of Toronto, the City of Ottawa and the Ville de Montréal*. Hill Strategies Research. https://www.creativecity.ca/database/files/library/Municipal_cultural_investments_5cities.pdf.
- Holz, S. (2015). *A força da lei e a força de vontade: a importância da lei para a promoção de práticas participativas na elaboração de instrumentos urbanísticos em Portugal e na Itália*. [Tese de doutoramento, Universidade de Coimbra]. Estudo Geral. <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/29527/1/A%20for%C3%A7a%20da%20lei%20e%20a%20for%C3%A7a%20da%20vontade>
- Howlett, M. & Giest, S. (2015). Policy Cycle. In J. D. Wright (editor-in-chief), *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* (pp. 288–292). Elsevier.
- Hristova, S. (2015). We, European cities and towns: The role of culture for the evolving European model of urban sustainability. In S. Hristova, M. Dragičević Šešić & N. Duxbury (eds.), *Culture and sustainability in European cities: Imagining Europolis* (42-54). Routledge.
- Igreja, M. (2004). *A Educação Para A Cidadania Nos Programas E Manuais Escolares De História E Geografia De Portugal E História – 2.º e 3.º Ciclos do Ensino Básico – da Reforma Curricular (1989) à Reorganização Curricular (2001)* [Tese de mestrado, Universidade do Minho]. RepositóriUM. <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/951/2/Capa%20e%20P%C3%A1g.%20Iniciais.pdf>
- Jalali, C. & Silva, P. (2009). A culpa morre sempre solteira? Accountability, qualidade da democracia e governação em Portugal. In M. V. Cabral, F. M. Lobo & R. Feijó, *Portugal uma democracia em construção*. Imprensa de Ciências Sociais.
- Kaika, M. (2017). “Don’t call me resilient again!”: the New Urban Agenda as immunology... or... what happens when communities refuse to be vaccinated with ‘smart cities’ and indicators. *Environment and Urbanization*, 29(1), 89-102.
- Keane, J. (2008). Once thesis sobre el mercado y la sociedad civil. *Recerca, Revista de pensament i anàlisi*, 8, 11-26.

- Lerner, J. & Secondo, D. (2012). By the People, For the People: Participatory Budgeting from the Bottom Up in North America. *Journal of Public Deliberation*, 8(2). <https://doi.org/10.16997/jdd.148>
- Lobo, M., Pinto, A. & Magalhães, P. (2009). As instituições políticas portuguesas. In M. V. Cabral, F. M. Lobo & R. Feijó, *Portugal uma democracia em construção* (285-308). Imprensa de Ciências Sociais.
- Lopes, M. (2018). *Avaliação nas Organizações do Terceiro Setor: Contextos, discursos e práticas* [Tese de Doutoramento, Universidade de Coimbra]. Estudo Geral. <https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/84799>
- Lorentzen, A. & Heuer, B. (2011). *Cultural Political Economy of Small Cities*. Routledge.
- Marques, M. M. L. (2012). *Regulação pública*. In Centro de Estudos Sociais, *Dicionário das Crises e das Alternativas* (pp. 183-184). Almedina.
- Marques, T. Sá. (2005). Sistema urbano e territórios em transformação. In Carlos Alberto Medeiros (dir.), *Geografia de Portugal* (pp. 190-210). Círculo de Leitores.
- Martins, C. (2012). Reforma administrativa local. In Centro de Estudos Sociais, *Dicionário das Crises e das Alternativas* (pp. 179-180). Almedina.
- Martins, M. (2000). Uma “catarsis” no conceito de cidadania: do cidadão cliente à cidadania como valor ético-político. *Revista de Ética*, (2, 2), 106-118.
- Matos, A. R. (2012). Ação Coletiva. In Centro de Estudos Sociais, *Dicionário das Crises e das Alternativas* (pp. 17-18). Almedina.
- Meira, C. (2015). *A Escola Superior de Educação pela Arte e o contributo do Dr. Arquimedes da Silva Santos* [Tese de mestrado, Universidade de Lisboa]. Repositório da Universidade de Lisboa. https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/23564/2/ULFBA_TES_865.pdf
- Mello, C. A. B. (2014). *Curso de Direito Administrativo*. Malheiros.
- Menezes, M. P. (2012). Revolta. In Centro de Estudos Sociais, *Dicionário das Crises e das Alternativas* (pp. 187-188). Almedina.
- Milani, C. R. S. (2020). Governance. In D. Berg-Schlosser, B. Badie & L. Morlino, *The SAGE handbook of political science* (pp. 986-1000). Sage Publications. <http://dx.doi.org/10.4135/9781529714333.n64>
- Miszlivetz, F. (2008). Understanding civil society before and after 1989. *Recerca, Revista de pensament I anàlisi*, 8, 91-112.
- Moura, S. N. C. (2014). A separação entre esfera pública e privada: um confronto entre John Locke, Jean-Jacques Rousseau e Carole Pateman. *Revista Género & Direito*, 1.
- New York City Global Partners (2012). *Best Practice: Public-Private Partnership for Arts Centre*. New York: New York City Global Partners, www.nyc.gov/globalpartners/innovationexchange [23 de julho de 2020].
- Norris, P. (2011). *Democratic Deficit*. Harvard University.
- Novaes, F., Andrade, H. & Silva, M. (2017). Proposal for an approach to prepare Public Policy Projects. *International Journal of Humanities and Social Science Invention*, 6(10), 26-31.

- Oliveira, A. C. (2016). *Manual breve de cidadania local*. Câmara Municipal de Valongo.
- Oliveira, M. (1999). Um conceito de cidadania para se trabalhar a cidade. *GEOgraphia*, 1(1), 93-120. <https://doi.org/10.22409/GEOgraphia1999.v1i1.a13365>
- Oliveira, M. (2012). O Conceito De Representações Coletivas: Uma Trajetória Da Divisão Do Trabalho Às Formas Elementares. *Debates do NER*, 13(22), 67-94.
- Organização Mundial de Saúde & Direção Geral de Saúde (2004). *Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde*. Lisboa: Organização Mundial de Saúde & Direção Geral de Saúde, <https://www.dgs.pt/estatisticas-de-saude/documentos-para-download/classificacao-internacional-de-funcionalidade-incapacidade-e-saude-cif.aspx> [19 de outubro de 2021].
- Osborne, B. (2006). *Report of the “culture working group” of “Imagine Kingston: a summit on the city’s future” [summary]*. Kingston: Imagine Kingston.
- Osborne, B. & Swainson, D. (2011). *Kingston: Building on the Past*. Quarry Heritage Books.
- Owczarski, J. (2016). *City clerks and the importance of municipal bureaucracy [Streaming video]*. SAGE. <https://sk.sagepub.com/video/city-clerks-and-the-importance-of-municipal-bureaucracy>
- Partidário, M. R. (1999). *Introdução ao ordenamento do território*. Universidade Aberta.
- Pateman, C. (1992). *Participação e teoria democrática*. Paz e Terra.
- Peixoto, P. (2009). Requalificação urbana. In C. Fortuna e R. P. Leite (org.), *Plural de cidade: novos léxicos urbanos* (pp. 41-52). Almedina.
- Pennisi, E. (2005). How did cooperative behavior evolve? *Science (New York, N.Y.)*, 309(5731), 93. <https://doi.org/10.1126/science.309.5731.93>
- Pérez Serrano, G. (2016). *Diseño de Proyectos Sociales. Aplicaciones prácticas para su planificación, gestión y evaluación*. Narcea.
- Pestoff, V. (2009). Citizens as Co-Producers of Welfare Services: Preschool Services in Eight European Countries. In T. Brandsen (Ed.), *Co-Production. The Third Sector and the Delivery of Public Services* (pp. 503-520). Routledge.
- Pestoff, V. (2011). Co-production, new public governance and third sector social services in Europe. *Ciências Sociais Unisinos*, 47(1), 15-24.
- Pestoff, V. (2012a). Co-production and Third Sector Social Services in Europe: Some Crucial Conceptual Issues. In V. Pestoff, T. Brandsen and B. Verschuere (Eds.), *New public governance, the third sector and co-production* (pp. 13-34). Routledge critical studies in public management.
- Pestoff, V. (2012b). New Public Governance, Co-Production and Third Sector Social Services in Europe: Crowding In and Crowding Out. V. Pestoff, T. Brandsen and B. Verschuere (Eds.), *New public governance, the third sector and co-production* (pp. 361-380). Routledge critical studies in public management.
- Peters, B. & Pierre, J. (2018). *The next public administration*. Sage.
- Peters, B. G. (2016). *Public administration and public policy [Streaming video]*. SAGE. <https://www.doi.org/10.4135/9781473990739>

- Pierre J. & Peters B. G. (2005). Understanding Governance: Institutional Capacity, Information, and Steering. In J. Pierre & B. G. Peters (Eds.) *Governing Complex Societies*. Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9780230512641_1
- Pierre, Jon (2011). *The politics of urban governance*. Palgrave Macmillan.
- Polèse, M. & Stren, R. (orgs.) (2000). *The Social Sustainability of Cities: Diversity and the Management of Change*. University of Toronto Press.
- Portas, N.; Domingues, A. & Cabral, J. (2003). *Políticas urbanas: tendências, estratégias e oportunidades*. Fundação Calouste Gulbenkian.
- Portugal, S. (2012). Redes Sociais. In Centro de Estudos Sociais, *Dicionário das Crises e das Alternativas* (pp. 178-179). Almedina.
- Purdy, J. & Jones, R. (2012). A Framework for Assessing Power in Collaborative Governance Processes. *Public Administration Review*, 72, 409-418.
- Ramos, C. A. (2011). O modelo liberal e republicano de liberdade: uma escolha disjuntiva? *Trans/Form/Ação*, 34, (1), 43-66. <http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/transformacao/article/view/1045/944>
- Reis, J. (cord) (2014). *A Economia Política do Retrocesso. Crise, causas e objetivos*. Almedina.
- Ribeiro, D. (2017). *O que é: lugar de fala?* Letramento.
- Ritchie, J. & Lewis. J. (eds.) (2003). *Qualitative Research Practice: A Guide for Social Science Students and Researchers*. Sage Publications.
- Robertson, K. (2001). Downtown development principles for small cities. In M. Burayidi (ed.), *Downtowns: Revitalizing the Centers of Small Urban Communities*. Garland.
- Rodrigues, J. (2012). Neoliberalismo. In Centro de Estudos Sociais, *Dicionário das Crises e das Alternativas* (pp. 150-151). Almedina.
- Rodrigues, N. (2014). *Entre conhecimentos situados, perspectivas parciais, posicionalidades e localizações -contributos de Donna Haraway para outra geografia*. In XIV Colóquio Ibérico de Geografia [11-14 Novembro]. <http://xivcig.weebly.com/>
- Rowe, G. & Frewer, L.J. (2005). A Typology of Public Engagement Mechanisms. *Science, Technology & Human Values*, Spring 2005 30: 251-290.
- Ruivo, F. (2000). *O Estado Labiríntico. O poder relacional entre poderes local e central em Portugal*. Afrontamento.
- Sancton, A. (2009). Introduction. In Sancton, Andrew and Young, Robert (ed.) *Foundations of Governance: Municipal Governance in Canada's Provinces* (pp.4-18). University of Toronto Press.
- Santos, B. (2003). *Democratizar a Democracia. Os caminhos da democracia participativa*. Afrontamento.
- Santos, B. (2006). *A Gramática do tempo. Para uma nova cultura política*. Cortez Editora.
- Santos, B. (2007). Para além do Pensamento Abissal: Das linhas globais a uma ecologia de saberes. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 78, 3-46. <https://doi.org/10.4000/rccs.753>

- Santos, B. (2019). *Aula Magistral #5 "Desafios à democracia: fascismos, populismos, levantes* [Streaming video]. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. <https://www.youtube.com/watch?v=U8xXjsy-oAU&t=14s Mn13>
- Santos, B. (2020). *A oficina do sociólogo artesão. Aulas Magistrais 2011-2016*. Almedina.
- Selada, C., Vilhena Da Cunha, I., & Tomaz, E. (2012). Creative-Based Strategies in Small and Medium-Sized Cities: Key Dimensions of Analysis. *Quaero*, 31(4), 43-51. <https://doi.org/10.2478/v10117-012-0034-4>
- Sen, A. (2003). *O desenvolvimento como liberdade*. Gradiva.
- Sennett, R. (2018). *Construir e habitar: ética para uma cidade aberta*. Editora Record.
- Serrão, V. & e Meco, J. (2007). *Palmela histórico-artística: um inventário do património artístico concelhio*. Colibri.
- Shenkman Arts Center (2015). *2015-2020 Strategic plan*. Orleans: Shenkman Arts Centre, <http://www.shenkmanarts.ca/cs/groups/content/@webshenkman/documents/pdf/mdaw/ndyy/~edisp/cap468497.pdf> [24 de julho de 2020].
- Shenkman Arts Centre Resident Partners Advisory Committee (2011a). *Bilingual Advisory Committee Terms of Reference*. Orleans: Shenkman Arts Centre.
- Shenkman Arts Centre Resident Partners Advisory Committee (2011b). *Marketing Guidelines for Resident Arts Partners*. Orleans: Shenkman Arts Centre.
- Shenkman Arts Centre Resident Partners Advisory Committee (2011c). *Messaging to Define Partnership*. Orleans: Shenkman Arts Centre.
- Shenkman Arts Centre Resident Partners Advisory Committee (2011d). *Goals and measures*. Orleans: Shenkman Arts Centre.
- Shenkman Arts Centre Resident Partners Advisory Committee (2011e). *Partners protocols*. Orleans: Shenkman Arts Centre.
- Siegel, D. (2009). Ontario. In Sancton, Andrew and Young, Robert (ed.) *Foundations of Governance: Municipal Governance in Canada's Provinces (pp.19-55)*. University of Toronto Press.
- Silva, F., Aboim, S. & Saraiva, T. (2008). Participação cívica e vida urbana em Portugal. In M. V. Cabral, F. C. Silva & T. Saraiva, *Cidade e cidadania* (pp. 213-241). Imprensa de Ciências Sociais.
- Silva, P. (2018). *Arte de governar: partidos, governo e administração*. Imprensa de Ciências Sociais.
- Sintomer, Y. & Ganuza, E. con Herzberg, Carsten & Röcke, Anja (2011). *Democracia Participativa y modernización de los servicios públicos. Investigación sobre las experiencias de presupuesto participativo em Europa*. La Découverte.
- Sintomer, Y., Herzberg, C. & Röcke, A. (2013). Modelos transnacionais de participação cidadã. O caso do orçamento participativo. In Dias, N. (Org.), *Esperança Democrática - 25 anos de Orçamentos Participativos no Mundo* (pp. 26-44). Associação In Loco.
- Smith, G. (2009). *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge University Press.

- Soromenho-Marques, V. (1996). *A Era da Cidadania. De Maquiavel a Jefferson*. Publicações Europa-América.
- Stoker, G. (1995). Regime Theory and Urban Politics. In D. Judge, G. Stoker and H. Wolman (Eds.), *Theories of Urban Politics* (pp. 54-71). Sage.
- Stoker, G. & Evans, M. (2019). Does political trust matter? In S. Elstub & O. Escobar (Eds.), *Handbook of democratic innovation and governance* (pp. 120-134). Edward Elgar Publishing.
- Strauss, A. L. (1987). *Qualitative analysis for social scientists*. Cambridge University Press.
- Strauss, A., & Corbin, J. (1998). *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. Sage Publications, Inc.
- Taylor, D. (2014). *Michel Foucault. Key Concepts*. Routledge.
- Webb, R. (2012). An Analysis of Innovative Practices for Municipal Government Support of Community Economic Development in Western Canada & Northwestern Ontario [Master thesis, University of Manitoba]. FGS - Electronic Theses & Dissertations. <http://hdl.handle.net/1993/13696>
- Wilcox D. (1994). *The Guide to Effective Participation*. Partnership Books.

ANEXO
GUIÃO DE ENTREVISTA

Concelho _____	Data da entrevista: _____
Entrevistado _____	
Cargo _____	Anos no Cargo: ____ Grupo Político: _____
Pelouro _____	Departamento _____
Projectos _____	
Funções anteriores na instituição _____	
Tipo de dedicação _____	Formação _____
Percurso profissional _____	

I - CIDADE

- Projeto de cidade
 - Principais problemas
 - Principais virtudes
- Enquadramento do projeto/departamento no desenvolvimento da cidade
 - Prioridades
- Enquadramento regional
 - Articulação com outras cidades
 - Articulação com administração regional e central

II - POLÍTICA E ACÇÃO DE GOVERNAÇÃO

- Estrutura de funcionamento do projeto/departamento
 - Estrutura hierárquica
 - Estrutura de execução

- Como se tomam decisões
- Articulação entre a estrutura política local e o executivo municipal
 - Como funciona a articulação
 - Problemas e virtudes
 - Como se tomam decisões
- Articulação entre a estrutura técnica e a estrutura política
 - Como funciona a articulação
 - Problemas e virtudes
 - Como se tomam decisões
- Articulação da câmara municipal com outras entidades da cidade
 - Como funciona a articulação
 - Problemas e virtudes
 - Como se tomam decisões
- Projetos em curso
 - Custos e representatividade no orçamento municipal

III - PERSPECTIVAS E OBJECTIVOS DA PARTICIPAÇÃO PÚBLICA

- Participação pública no projeto/departamento
 - Como é feita a interação com os cidadãos
 - Benefícios e dificuldades
 - Incentivos à participação
 - Como participam nas decisões
 - Como acompanham a implementação dos projetos
 - Âmbitos do projeto que requerem sigilo ou recato
- Cidadãos participantes
 - Identificação dos grupos de cidadãos participantes

- Participação e integração de estrangeiros, imigrantes e minorias
- Participação pública de agentes locais
 - Identificação dos agentes locais participantes
 - Como participam nas decisões
 - Estrutura de execução e acompanhamento
- Papel da comunicação social
- Movimentos cívicos
 - Identificação de movimentos de mobilização e associação cívica na esfera de atuação do projeto/departamento
 - Como interagem com o projeto/departamento

IV. POLÍTICA E ACÇÃO CULTURAL MUNICIPAL

- Contexto cultural da cidade
 - Principais aspetos
 - Virtudes e problemas
- Estratégia cultural da cidade
 - Identificação de documentos estratégicos
 - Instrumentos
- Estrutura de funcionamento
 - Recursos humanos do município para a área da cultura: tipologia, número e perspectivas a médio prazo (3-5 anos)
 - Entidades responsáveis pela área da Cultura (Câmara Municipal / Empresas Municipais / Associações / etc). Modos de articulação.
- Dinamização cultural da cidade
 - Principais áreas de intervenção no último ano (2011)
 - Principais áreas de intervenção a médio prazo (3-5 anos)
 - Programas de apoio a criadores e artistas locais

- Projetos para património material e imaterial; artes de palco e artes visuais
- Projetos para a recuperação e preservação na memória e identidade cultural local
- Articulação com outras entidades
 - Sector privado e associativo
 - Modalidades de intervenção (apoio financeiro, incentivos fiscais, suporte técnico, regulamentação, fiscalização, parceria público-privada)
- Avaliação da ação cultural municipal
 - Como avalia
 - Instrumentos
 - Divulgação
- Avaliação de outros agentes/interlocutores culturais
 - Como avalia

(avaliação geral das questões da sustentabilidade? como vê a situação da cidade nesta perspetiva?)

V. POLÍTICA E ACÇÃO MUNICIPAL PARA A SUSTENTABILIDADE

- Sustentabilidade da cidade
 - Principais aspetos
 - Virtudes e problemas
- Estratégia de sustentabilidade para a cidade
 - Identificação de documentos estratégicos
 - Instrumentos e projetos
 - Articulação com as políticas sociais, ambientais e económicas
 - Principais áreas de intervenção no último ano (2011)
 - Principais áreas de intervenção a médio prazo (3-5 anos)
- Estrutura de funcionamento

- Entidades responsáveis pela área da sustentabilidade (Câmara Municipal / Empresas Municipais / Associações / etc.). Modos de articulação.
- Recursos humanos do município para a área da cultura: tipologia, número e perspectivas a médio prazo (3-5 anos)
- Articulação com outras entidades
 - Relação/coordenação/articulação dos vários departamentos/entidades municipais com intervenção na área da sustentabilidade
 - Modalidades de intervenção (apoio financeiro, incentivos fiscais, suporte técnico, regulamentação, fiscalização, parceria público-privada)
- Avaliação da ação municipal na área da sustentabilidade
 - Como avalia
 - Instrumentos
 - Divulgação

(avaliação geral das questões da cultura? como vê a situação da cidade nesta perspetiva?)