



PARTICIPAR OU NÃO PARTICIPAR: ENTRE O QUERER E O FAZER

*Luísa Schmidt**

*João Guerra**

Textos de opinião # P17 (Recebido em 2006-03-02)

A partir de uma aparente contradição, recorrente em inquéritos aplicados à população portuguesa — forte vontade de participar / fracos índices de participação efectiva—, ocorre escrever algumas notas sublinhando a importância que a escala de intervenção local pode e deve assumir e chamando a atenção para um instrumento potenciador do envolvimento dos cidadãos na coisa pública, mas largamente ignorado em Portugal: a Agenda 21 Local.

Dizem os especialistas (Cf. CABRAL, 2000), e comprovam estudos e inquéritos levados a cabo à escala Europeia (e.g. *European Social Survey, 2002/2003*), que a sociedade portuguesa mantém sinais claros de um forte défice de participação cívica, seja do ponto de vista da militância cívica, seja na própria acção política de intervenção mais directa. Mas há também sinais crescentes de aumento da vontade de participação. A evolução positiva registada nos níveis de participação em algumas formas de voluntariado — e.g. em projectos de desenvolvimento, na defesa do ambiente, na defesa do consumidor, na defesa do património, etc. — desponta em paralelo e em confluência com a intensificação e facilitação dos mecanismos de consulta e com a institucionalização do acesso à informação e participação, mesmo que seja só por força da adopção de normas, compromissos e convenções comunitárias e/ou internacionais. Um exemplo disso mesmo é o crescente recurso entre nós ao Tribunal Europeu por parte de simples cidadãos ou organizações cívicas. Outro, são as queixas à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) que, só entre 1995 e 2003, aumentaram de 23 para 245 (www.cada.pt, 2005). Estes recursos são, por um lado, indicativos da vontade e interesse crescente dos cidadãos em participar na vida colectiva e nas decisões da administração pública; e, por outro lado, revelam também o enraizamento das dificuldades de interacção entre administração e cidadãos, nomeadamente a resistência remanescente dos serviços do Estado (sejam centrais, sejam locais) em disponibilizar informação e enveredar decisivamente por práticas de decisão mais transparentes que se coadunem com os imperativos de boa «governança». Aliás, valerá a pena recordar que cerca

de um terço das queixas à CADA, acima referenciadas, visaram directamente as autarquias (www.cada.pt, 2005).

Também os inquéritos levados a cabo pelo Observa dão conta de uma crescente apetência por parte dos cidadãos para acederem a outros patamares de envolvimento nos processos de tomada de decisão. No Inquérito de 2000, 67% dos inquiridos assumiam o dever de participar nas decisões, mesmo que elas não os afectassem directamente (Nave *et al*, 2004). O mesmo inquérito fornece-nos indicações exemplares sobre as exigências das populações locais em termos de qualidade de vida e de melhoria do quadro comum da vida colectiva, apontando para a qualificação ou recuperação ambiental do palco quotidiano da vida colectiva a nível local, exigindo para tanto a actuação decisiva e eficaz dos poderes locais na sua ordenação e melhoramento.

Constata-se, aliás, ser percepção da população portuguesa que a qualidade ambiental no nosso país tem vindo a piorar desde o início dos anos 90. Esta percepção é particularmente expressiva no que diz respeito aos problemas ambientais mais presentes ao nível do quotidiano e que são, crescentemente, identificados como aqueles que mais directamente afectam a vida e saúde dos inquiridos. A saber, a poluição do ar, o ruído e aquilo que designam como a «poluição automóvel» ou simplesmente «o automóvel» (Schmidt *et al*, 2004). A estes acresce o peso que ainda hoje assumem os problemas ambientais chamados de «primeira geração», como o caso dos Resíduos Sólidos Urbanos e outros «lixos» — nas modalidades «lixo», «sujidade», «falhas de recolha» e «contentores sujos», que são também frequentemente mencionados — problemas que constituem a face visível de um desleixo institucionalizado do espaço público que é cada vez mais perceptível e indesejado.

Deve dizer-se que as questões relacionadas com o ordenamento do território são menos mencionadas do que as anteriores, mas agudizaram-se também aos olhos dos portugueses de 1997 para 2000 (datas dos inquéritos de âmbito nacional do Observa). Designadamente, aumentou o número de inquiridos que se dizem afectados no seu dia-a-dia pela «desorganização» e «caos urbano», pelos «estaleiros de obras» e «densificação urbana», expressões que traduzem bem as falhas ou ausências de planeamento e ordenamento da ocupação do território nacional, especialmente nas zonas suburbanas (Schmidt *et al*, 2004).

Para acudir a todos estes problemas, os inquiridos voltam-se obviamente para o Estado e aí, destacadamente, cada vez mais para as autarquias. Em ambos os inquéritos, os portugueses revelam-se muito favoráveis a uma intervenção forte do Estado quando está em causa o

ambiente, sobretudo através do recurso a medidas proibitivas e impositivas — por exemplo, leis severas, fiscalizações mais frequentes e incisivas, multas e proibições de vária ordem. Mas não é apenas a Administração Central que aqui está em causa. São também as administrações locais quando, por exemplo, se exige que o Estado e as Autarquias possam, por razões ambientais, impor limites de construção aos proprietários de terrenos, ou recorrer à reprovação de certos projectos de urbanização turísticos para o litoral (Cf. *Ibidem*).

De resto, as autarquias surgem ainda, à luz destes inquéritos a amostras representativas da população portuguesa, entre as primeiras entidades responsáveis pela qualidade do ambiente no nosso quadro de vida colectivo. Por exemplo, no inquérito de 1997, as autarquias apareciam em terceiro lugar — depois da responsabilização directa e individual dos cidadão e a seguir ao Ministério do Ambiente — entre as entidades de cujo poder se espera que, pela sua acção, mais possam contribuir para a resolução dos problemas ambientais nacionais. As autarquias, eventualmente por serem o poder público mais próximo dos cidadãos, surgem também destacadas numa lista de entidades às quais os inquiridos recorreriam de imediato, caso quisessem denunciar uma descarga poluente na água ou qualquer outro tipo de atentado ambiental visível, atribuindo-se assim, e mais uma vez, ao poder local, uma expectativa positiva de grande responsabilidade na resolução dos problemas ambientais das vizinhanças.

Desapossadas que estão de outras escalas mais vastas à medida que o próprio Estado se torna mais europeu, as pessoas situam-se cada vez mais na escala territorial local, que assume uma importância redobrada para o envolvimento activo nas decisões. Daí a importância acrescida da participação ao nível do Planeamento de Pormenor, exemplo maior que bem pode ilustrar as potencialidades de aproximação ao cidadão comum das questões do ordenamento do território:

- 1) Maior credibilidade e confiança nas acções desenvolvidas,
- 2) Maior eficácia que advém, sobretudo, de um envolvimento mais construtivo dos destinatários (a população),
- 3) Maior legibilidade, clareza e objectividade dos problemas no contexto de uma população a que faltam conhecimentos e competências-chave para decifrar informação complexa e, assim, poder participar.

Com efeito, o que mostram os inquéritos é que as pessoas não participam, por um lado, porque lhes falta informação descodificada e acessível e, por outro lado, porque se sentem distantes

dos decisores e, sobretudo, não acreditam que a sua intervenção seja importante e condicione o desenrolar dos processos de tomada de decisão.

Permitindo granjear credibilidade, confiança, clareza e inteligibilidade, a participação de proximidade em que a discussão do Planeamento de Pormenor se pode inserir, parece prestar-se, não só a melhorar os desempenhos de participação pública, como a fomentar práticas e hábitos de intervenção e envolvimento na coisa pública de que a sociedade portuguesa, bem carece.

Ora, a Agenda 21 Local, surge como um instrumento absolutamente crucial neste contexto, não só porque vai de encontro a estas inquietações/necessidades, como o próprio desenrolar da sua implementação assenta, exactamente, na abertura e facilitação de informação e na participação e envolvimento das comunidades locais nos processos de tomada de decisão desde o seu início, inscrevendo-se numa abordagem de desenvolvimento territorial convergente, cujas metodologias de implementação se pretendem:

- Flexíveis** — que se concebem «por medida», a partir de realidades locais particulares e contextualizadas, num processo onde ganham primazia as necessidades, as potencialidades e os objectivos específicos das diferentes comunidades;
- Cooperantes** — que implicam uma aproximação entre eleitos e eleitores, com a conseqüente abertura dos serviços técnicos da administração e um envolvimento real dos actores sócio-económicos nas intervenções e nos investimentos da administração local (algumas experiências de orçamentos participativos são um bom exemplo desta aproximação entre as várias esferas do poder e da sociedade civil).
- Participativas** — que apelam às «forças vivas» da comunidade, ultrapassando as dualidades simplistas (eleitores/eleitos, partidários/opositores) pela negociação e integração dos diversos pontos de vista presentes; fomentando a participação e a implicação dos vários actores e grupos sociais; e abrindo uma perspectiva de complementaridade e multidisciplinaridade entre os saberes de leigos e de especialistas;
- Pedagógicas** — que contribuem para a difusão de uma cultura de sustentabilidade, quer entre actores institucionais e não institucionais, quer entre os cidadãos em geral, criando as condições para um debate profícuo entre decisores e eleitores;

Dinâmicas — que são capazes de um permanente esforço de adaptação a condições de desenvolvimento local específicas, desenrolando-se por etapas, em torno de objectivos pré-definidos através da conciliação dos interesses em jogo, e abertas à constante redefinição de métodos e objectivos ditados pela dinâmica que o próprio processo negocial implica (Schmidt, Nave e Guerra, 2005).

Dada a maleabilidade e abrangência de procedimentos e acções da Agenda 21 Local, esta surge como o melhor instrumento de inclusão, discussão pública e envolvimento das comunidades locais nas questões do Ordenamento do Território, em geral, e dos Planos de Pormenor, em particular, mas também ajuda à criação de competências essenciais a uma participação construtiva.

Há, no entanto, factores estruturantes e históricos nacionais que condicionam e limitam a dinamização e/ou implementação da Agenda 21 Local em Portugal. De novo, a tradicional e tão propalada «distância ao poder», mesmo ao poder local, ou, noutras palavras, o afastamento de largos e variados sectores da população portuguesa relativamente ao sistema político-administrativo, não deixa aqui de ocupar lugar de relevo. Distanciamento que decorre, em boa parte, de sistemáticas falhas no acesso a dados de base. Mesmo não havendo, porque a lei assim o obriga, uma ocultação explícita de informação relevante sobre as decisões e actividades administrativas locais, o facto é que a informação pública disponibilizada é, frequentemente, escassa, de má qualidade e de difícil acesso.

Uma Agenda 21 Local portuguesa terá, por isso, de começar por uma forte acção informativa e formativa levando em conta o nosso défice de informação/formação (a vários níveis) como ponto de ancoragem do exercício da cidadania. E, assim, ajudar a fabricar o próprio empenho cívico, fazendo os cidadãos sentir que a “agenda” começa exactamente com eles e por eles em situações territoriais concretas e, para isso, nada mais “concreto” do que o Planeamento de Pormenor.

Luísa Schmidt

João Guerra

Textos de opinião # P17

Referências:

Cabral, Manuel Villaverde (2000), “O exercício da cidadania política em Portugal” in Manuel Villaverde Cabral, Jorge Vala e João Freire (orgs.), *Atitudes Sociais dos Portugueses: Trabalho e Cidadania*, Lisboa, ICS/ISSP.

Nave, Joaquim Gil (2004), “Entre a cultura ambiental e o efeito NIMBY – as várias faces de uma cidadania para o ambiente” in João Ferreira de Almeida (org.) *Os Portugueses e o Ambiente – II Inquérito Nacional às Representações e Práticas dos Portugueses sobre o Ambiente*, Oeiras, Celta.

Schmidt, Luísa et al (2004), “Problemas ambientais, prioridades e quadros de vida” in João Ferreira de Almeida (org.) *Os Portugueses e o Ambiente – II Inquérito Nacional às Representações e Práticas dos Portugueses sobre o Ambiente*, Oeiras, Celta.

Schmidt, Luísa, Joaquim Gil Nave e João Guerra (2005), *Autarquias e Desenvolvimento Sustentável: Agenda 21 Local e novas estratégias ambientais*, Porto, Ed. Fronteira do Caos

* ICS/UL – Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa