

# A Participação Cívica em Portugal

## *Civic Participation in Portugal*

Carolina Almeida Lopes \*

NOVA FCSH | carolina.alm.lopes@gmail.com

\* ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0008-6317-6771>

Mota, J. C. (2025)

*Participação Cívica em Portugal.*

Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos

*A Participação Cívica em Portugal*, da autoria de José Carlos Mota, surge na reminiscência do 50.º aniversário do 25 de abril de 1974 propondo a reflexão do legado da democracia participativa em Portugal. Investigador do GOVCOPP e professor auxiliar do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e Territoriais da Universidade de Aveiro, José Carlos Mota é também coordenador do Laboratório de Planeamento de Políticas Públicas e envolvido em múltiplos projetos sobre planeamento participativo, movimentos e iniciativas cívicas, dos quais beneficiou a presente obra.

O autor presta-se a refletir sobre as formas de participação cívica e cidadania em Portugal, desconstruindo conceitos e refletindo criticamente quanto às práticas participativas, os seus constrangimentos e resultados que delas advém, sob uma lente territorial tanto a nível nacional como local. Não descorando, contudo, a influência da realidade internacional, fonte de inspiração e, até, mobilizadora da participação coletiva no país. A participação cívica surge definidamente como um “conjunto de práticas desenvolvidas através do interesse coletivo, em prol do bem-estar individual e das comunidades, que visam influenciar determinado processo de tomada de decisão” (pág. 11), manifestada politicamente, associativamente e civicamente. Neste sentido, exploram-se aprofundadamente os principais debates teóricos e problemáticas centrais, bem como a historicidade, origem e contemporaneidade da

democracia, mas, mais concretamente, da democracia participativa em Portugal. Remetendo, ainda, para a sua materialidade empírica de forma a falsificar os mitos que envolvem a participação coletiva dos cidadãos. Isto, num teor de enaltecimento destas práticas.

Além da sua introdução e conclusões, com bibliografia e agradecimentos posteriores, *A Participação Cívica em Portugal* subdivide-se em cinco capítulos para melhor cumprir com os seus objetivos.

O segundo capítulo, intitulado “O território e a sociedade como palcos e objetos da vida coletiva”, tem por objetivo relatar o cenário socioeconómico e territorial no qual decorrem, e/ou devem ocorrer, estas práticas coletivas. José Carlos Mota (2025) destaca três principais desafios associados ao espaço urbano: climáticos, demográficos e digitais. Primeiramente, observamos que a conjectura demográfica, na crescente urbanização dos territórios, encontra-se subordinada aos fluxos migratórios, à circulação cada vez mais individualizada, baseada no automóvel privado e, ainda à fraca e desconcertada gestão dos serviços e da habitação nas áreas urbanas. Numa segunda perspetiva, mais económica, existe uma demarcada distribuição desigual da riqueza que reforça os antagonismos sociais. E, por fim, vive-se globalmente uma crise climática que coloca em risco a espécie humana. Deste modo, paralelamente ao crescente populacional, existe um enfraquecimento dos laços relacionais e distanciamento humanos, numa construção da cidade enquanto espaço inibidor e, até, nefasto ao bem-estar humano. Este modelo urbano é, no entanto, o palco de ação da participação cidadã. É nele que esta surge como facilitadora da construção de um bem comum, pelo que serve este capítulo como uma introdução eficaz do cenário no qual decorre o objeto de estudo, possibilitando o argumento crítico do autor e o primeiro apelo à participação coletiva concertada. Diferentemente do restante da obra, que opta, frequentemente, por um exercício de contraste dos aspetos mais ou menos vantajosos do contexto em análise, este capítulo parece não contar com uma perspetiva mais “otimista”, neste caso, das cidades. Podendo o leitor questionar-se quanto aos aspetos positivos da vida urbana para a construção de uma participação cívica robusta. Algo que, não obstante, poderá ser construído indiretamente a partir do restante da obra. Além disso, apesar da delimitação em três grandes grupos de desafios, a exploração peca por não desenvolver plenamente os desafios digitais.

Complementarmente, no terceiro capítulo, “A história da participação cívica em Portugal”, aprofunda-se a origem histórica e as motivações por detrás da experiência da participação cidadã. A interpenetração da participação coletiva com as diferentes formas de organização social, ou seja, com as múltiplas manifestações do modelo urbano e da vida em comunidade, é relatada atendendo à sua evolução histórica e às mudanças na distribuição dos poderes estabelecidos. É feita com alguma abrangência histórica, ainda que retorne ao seio de análise essencialmente eurocêntrico, devido ao escopo da análise proposto. Uma progressão temporal

que inicia em 7500 a. C. e debruça-se em diversas civilizações pelo mundo, mas que progride centralizada na Europa, com a emergência dos princípios e regimes democráticos europeus, passando, ultimamente, por uma extensa reflexão sobre a crise das democracias liberais europeias no século XXI e o ativismo político contra o modelo neoliberal. Face à limitada capacidade de resposta do Estado aos problemas dos seus cidadãos, existe hoje uma maior reivindicação e cumprimento dos direitos e deveres cívicos pelos próprios cidadãos, pelo que as dinâmicas de poder se encontram alteradas, numa maior abertura à colaboração cívica. Algo que, como seria de esperar, o autor explora sobretudo numa perspetiva urbanista e territorial ao refletir sobre planos urbanísticos, ativismo urbano e mecanismos de participação à escala local como, por exemplo, Orçamentos Participativos. Não descora, no entanto, o importante papel das organizações internacionais no seio desta construção participativa, nomeadamente da Organização das Nações Unidas, e de outros movimentos coletivos, conferências, relatórios e ativismo político que foram moldando o cenário internacional. Importantes na medida em que constroem estas práticas, nos seus conceitos e métodos, e refletem a crescente reivindicação e reconhecimento da sua importância, ao passo que influenciam os contingentes nacionais.

Empregue este primeiro contexto histórico, a fim de aprofundar mais concretamente o exercício da participação cidadã na realidade democrática portuguesa, mais fortemente manifestada com o nascimento da democracia em abril de 1974, José Carlos Mota (2025) passa por delinear seis linhas de análise ao longo das décadas democráticas, sobre as quais organiza o restante deste terceiro capítulo. São elas: instrumentos legais; território, cidades e bairros; movimentos comunitários e novas respostas sociais colaborativas; ambiente e ação climática; democracia participativa; e, instrumentos financeiros. Neste sentido, a integração da participação cidadã em Portugal revela alguma abrangência no estabelecimento do envolvimento político dos cidadãos, no entanto é limitada no seu exercício por falta de transparência, de comunicação e definição de métodos claros, de recursos e de alguma inovação e eficácia dos resultados. Como o próprio mobiliza através do exemplo da elaboração da Agenda 21 Local, de 1994, que pretendia avaliar e enfrentar as limitações da participação cívica, quando entregues oportunidades de participação “a vontade de participar superou as expectativas, contrariando a ideia de que os portugueses são adversos à participação” (Freeman, 1996). Um primeiro auxílio ao cumprimento de um dos principais objetivos da obra, a desmistificação dos principais preconceitos quanto ao objeto de estudo, neste caso, o do desinteresse praticamente inerente à natureza humana ou, mais especificamente, à natureza dos portugueses.

É com o quarto capítulo, “Conceitos, objetivos, potenciais e limites da participação cívica” que é explorado mais aprofundadamente o conceito de participação cívica nas suas multiplicidades. Primeiramente, em complemento à definição

proposta na parte introdutória desta obra, a participação, isoladamente, surge nesta fase como “o envolvimento, a informação e a consulta do cidadão em atividades de um processo de tomada de decisão” (Mota, 2025, p. 56). Espera-se que daqui surjam decisões mais adequadas pelo aumento da transparência, responsividade e responsabilidade políticas que deste processo advêm. Faz ainda importantes distinções quanto às diferentes características deste processo. Nomeadamente, quanto aos grupos envolvidos (participantes, promotores e facilitadores), às condicionantes (tempo, espaços, tema e desafios, ferramentas e metodologia) e ao contexto de aplicação (grau de importância, coerência, resultados e impacto). Mas, também, quanto aos variados estilos de liderança e de objetivos a atingir, explorando as diferentes perspetivas de cada um destes elementos dependendo do seu nível de arrojo político, características estas que irão ser exploradas pelo capítulo seguinte com mais detalhe. Esta definição surge sem o negligenciar do debate teórico quanto às conceptualizações do objeto de estudo. Passamos por isso por autores como Sherry Arnstein (1969) e a sua conceptualização da escada da participação que assume o último degrau desta escada como a participação direta dos cidadãos no processo decisório. Apesar deste importante destaque para o perigo do “faz-de-conta da participação” (Arnstein, 1969), como o próprio cita, Mota (2025) esclarece que a centralização do papel dos cidadãos no processo decisório pode ser redutora da potencialidade da expressão da participação cívica. Assim, o autor insere-se numa perspetiva de participação cívica que destaca para outros recursos inerentes aos cidadãos, exterior a uma conceptualização linear. Retira-se, ainda, do debate estrutural entre democracia representativa e deliberativa apostando numa definição plural e coletiva. Contudo, ainda que se queira uma idealização abrangente do que é a participação cívica, o cidadão não deixa de parecer surgir no sistema político como mero subordinado ou convidado dos monopolizadores do poder político estando, por isso, a análise do seu papel limitado às aberturas que este se esforça por criar (por exemplo, através do ativismo político) e aos, muitas vezes, breves e poucos momentos em que é integrado. Esta fragilidade é explorada pelo autor através da abordagem de fortes críticas pela pouca acessibilidade da participação, conseqüente, não só, das características da participação obtida, como, das desigualdades na posse e exercício dos seus direitos de cidadania. Ao que o próprio termina sugerindo e verificando, formas de resistir e fazer frente a estas limitações. Neste sentido, o capítulo presta-se ao seu objetivo, explorando as mais-valias da participação, bem como das suas limitações e aspetos negativos. Ainda que a mensagem de apelo à maior abertura da participação cívica seja clara, José Carlos Mota (2025) fá-la de forma crítica e razoável.

À luz desta conceptualização, o quinto capítulo, “As tipologias, os requisitos e os mitos sobre a participação cívica”, destaca os diferentes tipos de participação coletiva, os seus potenciadores e desmistifica preconceitos relativos à mesma.

Aqui, há um maior enfoque no principal ator envolvido, os cidadãos. O autor começa por caracterizar o tipo de cidadania vivida em Portugal, dependente do assistencialismo, voluntariado, uma participação que vê a sua manifestação circunscrita a temáticas esporádicas e, mais notoriamente, tardia. Ainda que o apelo à consciência cidadã dos portugueses permaneça, reconhece que a participação cívica se manifesta poucas vezes em coletividade, normalmente em momentos pontuais, e muitas vezes com alguma demora de reação, tornando-se pouco estratégica e eficaz, sem projeção para o futuro. Complementa a sua exploração com a esquematização de quatro subtipologias das formas de participação cívica, remetendo às suas vantagens, desafios e exemplificando empiricamente cada um deles. São elas: movimentos de protesto, grupos de reflexão, coletivos de ação tática e programas de inovação cívico-política. É neste momento que se reintroduzem os tipos de liderança e objetivos a atingir como requisitos essenciais da participação cívica, desta vez, retomando a análise das suas diferentes características, nomeadamente grupos, condicionantes e contextos. Este capítulo termina com um dos principais objetivos a que o autor se dedica, e que foi já abordando pontualmente, desmistificar preconceitos sobre a participação cívica. Assim, procede à desmistificação de dez ideias falaciosas, defendendo os cidadãos como informadores interessados, quando as características do convite assim o possibilitam, essenciais à criação do debate que permite uma tomada de decisão e resultados eficazes, para uma participação cívica verdadeiramente transformadora.

Como remate final da obra, antes das conclusões, o sexto capítulo, “Histórias de participação cidadã em Portugal” ilustra a participação cívica em Portugal, embora centrada na zona de Aveiro, por meio da Universidade, através do relato em primeira mão, pelo envolvimento direto do autor, de exemplos do seu processo e impacto. Uma ilustração “otimista” da participação cívica em Portugal, de encontro com o seu potencial transformador, preconizado em vários momentos da obra. Não só contamos com o relato destas experiências, como nos são fornecidas imagens que documentam algumas destas iniciativas. Sejam em forma de protesto, através de movimentos cívicos informais, com e sem colaboração internacional, instrumentos de planeamento do território ou laboratórios de inovação cidadã, cada uma destas experiências serviu ainda para o retirar de aprendizagens claramente prescritas pelo próprio. Dá-se novamente destaque ao poder da participação cidadã na influência do contexto de tomada de decisão, ao ávido envolvimento cidadão aquando delimitados objetivos comuns, através do qual se utilizam recursos muitas vezes invisíveis e pouco valorizados, à transformação urbana e, por fim, à necessidade da tomada de risco e do aprofundamento metodológico e comunicativo das práticas participativas em Portugal.

Desta obra retiramos a indispensabilidade da força transformativa do cidadão enquanto agente político, mesmo que dependente da abertura do monopólio do poder político à sua participação. A proposta de surgir como objeto de inspiração

ao dito “cidadão comum” (Mota, 2025, p. 111) é cumprida de forma ilustrativa e sustentada, numa exploração sucinta, mas nem por isso superficial. Os desafios à expansão da participação cívica na sua generalidade, mas, mais concretamente, em Portugal, são claramente expostos em convergência com o forte apelo ao seu crescimento, em termos de escopo e qualidade prática. Mais que uma exploração histórica e teórico-conceitual, a narrativa e esperança de um futuro comum e a reinvenção democrática de origem nos próprios cidadãos, mesmo que não enquanto substituto do processo decisório e técnico, ganharam destaque nesta obra. Em consciência da ameaça do populismo e das dificuldades estruturais, termina em tom de urgência e em jeito normativo: “É tempo de agir.” (Mota, 2025, p.114).

Data de receção: 03/10/2025

Data de aceitação: 24/11/2025

### Referências

- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216-224.
- Freeman, C. (1996). Local government and emerging models of participation in the Local Agenda 21 process. *Journal of Environmental Planning and Management*, 39(1), 65-78.
- Mota, J. C. (2025). *Participação Cívica em Portugal*. Fundação Francisco Manuel Dos Santos.

### Sobre o autor

CAROLINA ALMEIDA LOPES é licenciada em Ciência Política e Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa desde 2024. Atualmente, integra o mestrado de mesmo nome, na mesma instituição, na especialização de Ciência Política. É estagiária no Observatório Político no âmbito da elaboração de relatório de estágio para a obtenção do grau de mestre.

[ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0008-6317-6771>]

### About the author

CAROLINA ALMEIDA LOPES graduated in Political Science and International Relations from the Faculty of Social and Human Sciences of Universidade Nova de Lisboa in 2024. She is currently pursuing a master's degree in the same field at the same institution, specialising in Political Science. She is an intern at the Political Observatory, working on her internship report to obtain her master's degree.

[ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0008-6317-6771>]