

# Giovanni Allegretti: Investigador da Universidade de Coimbra

[diagrama.ama.gov.pt/w/giovanni-allegretti-investigador-da-universidade-de-coimbra](https://diagrama.ama.gov.pt/w/giovanni-allegretti-investigador-da-universidade-de-coimbra)



**Licenciado em Arquitetura e Doutorado em Planeamento Urbano, Territorial e Ambiental, é investigador sénior do Centro de Estudos Sociais (CES) da Universidade de Coimbra, onde coordenou o projeto internacional «EMPATIA» (2016-2018) sobre plataformas para a participação e coordena atualmente o projeto «PHOENIX» (2022-2026), sobre formas de participação cidadã ligadas ao Pacto Ecológico Europeu, ambos financiados pelo Horizonte 2020.**

**As suas áreas principais de pesquisa incluem a participação dos cidadãos na gestão das transformações territoriais e nos Orçamentos Participativos municipais (Europa, América Latina, Ásia e África) e o tema das Redes de Cidades no cenário internacional.**

**Entre 2014 e 2019, foi cocoordenador da Autoridade para a Garantia e a Promoção da Participação na região da Toscana, em Itália.**

**Atualmente também coordena as unidades de pesquisa portuguesas dos projetos «Inova Juntos» (com a Confederação de Municípios do Brasil), «PRODEMO» (sobre participação política dos cidadãos europeus em mobilidade) e «PLUS-Platform Labor in Urban Spaces» (sobre a economia das plataformas).**

**Como consultor para processos participativos, já trabalhou nos cinco continentes, em instituições locais e organizações internacionais, como a ONU, a Comissão Europeia, o Conselho da Europa, o Banco Mundial e a Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU).**

*Continuo a achar que os OP constituem (...) uma das mais «frescas» inovações democráticas no planeta.*

**As suas principais áreas de pesquisa enquanto investigador estendem-se além fronteiras, com colaborações em várias iniciativas internacionais. Que boas ideias para a promoção da participação tem visto lá fora?**

---

Acredito que hoje em dia haja três desafios principais comuns a muitos países: Primeiro, a necessidade de reinventar os processos participativos em forma «blended», ou seja, num diálogo equilibrado entre componentes digitais e dimensões cara-a-cara. Segundo, a necessidade de encontrar pontos de encontro entre os processos «por convite» (que originam propostas institucionais de espaços «concedidos» aos cidadãos para levantar a sua voz e sugestões) e as iniciativas participativas «por irrupção», ou seja, aquelas criadas por grupos comunitários informais ou organizações e movimentos sociais para debater temas do seu interesse, independentemente da existência ou não de uma vontade institucional inicial de discutir estas questões com os habitantes do território e a sociedade civil organizada. E terceiro, a necessidade de construir sistemas multicanais de diferentes inovações democráticas complementares e coordenadas entre si, cada uma dirigida a diferentes públicos e focada em temas diferentes.

Dois anos de pandemia tornaram evidente que é improrrogável achar soluções criativas a estes desafios, porque o panorama mudou e porque, na fase da reconstrução de um novo normal, é indispensável trabalhar na corresponsabilização de diferentes atores para construir um mundo diferente, mais justo, sóbrio e em harmonia com a natureza. O conjunto destes três desafios tem declinações diferentes em diversos lugares e respostas de intensidade democrática variada, mas tem a necessidade comum de olhar em frente com mais coragem, recuperando, com a participação, temas estruturais que por muitos anos foram deixados à tecnocracia tradicional e saindo dos micro contextos locais, através de uma federação solidária de ações participativas que permitam um salto de escala e qualidade, que afete territórios nacionais, assim como espaços extra e supranacionais.

Como boas ideias de participação, podemos pensar na articulação que cidades como Seattle, Los Angeles ou Phoenix, nos EUA, souberam criar com as demandas dos movimentos «Black Lives Matter», usando os orçamentos participativos para discutir de outra forma os recursos cortados às formas tradicionais de segurança pública. Ou os muitos orçamentos participativos que se ocupam de ações de prevenção e mitigação das alterações climáticas, que se reuniram no Fórum Mundial Urbano de 2020, em Abu Dhabi, para imaginar o Orçamento Participativo (OP) como um mecanismo global de diálogo mundial entre Norte e Sul, propiciando uma maior justiça ambiental. Também vale a pena citar os Painéis ou as Assembleias Cidadãs (de cidadãos escolhidos por sorteio) que acompanham muitas políticas públicas, e até processos constitucionais em

vários países (incluindo os casos famosos de França, Escócia, Irlanda e Islândia). Finalmente, acho importante realçar as chamadas «Conferências para o Futuro da Europa» (COFOE) promovidas pela tríplice aliança entre o Conselho, a Comissão e o Parlamento Europeu: trata-se de uma escala inédita, e de um grande esforço organizacional e de coordenação, do qual ainda é incerta a ancoragem política que deveria permitir ao processo ter impacto real na vida da União Europeia (UE), mas cujo reconhecimento está a crescer rapidamente.

O investimento da UE em processos participativos e deliberativos está a aumentar depressa nas estruturas e nos financiamentos para projetos. Mais de 1 bilião de euros foi distribuído recentemente para 73 projetos sobre o Pacto Ecológico, muitos dos quais têm uma forte componente participativa.

E não é por acaso que a UE começou pelo meio ambiente, sendo que as políticas deste setor são as menos eficazes quando não têm o apoio dos cidadãos, porque requerem mudanças importantes nos sistemas industriais e agrícolas, assim como nos hábitos e estilo de vida de cada um e cada uma de nós.

*É emocionante quando a participação se encarrega de cuidar dos outros.*

### **De que forma é que os orçamentos participativos são importantes para o processo democrático? Faz sentido as ideias não se limitarem às decisões políticas?**

---

Continuo a achar que os OP constituem (depois de mais de 30 anos de existência) uma das mais «frescas» inovações democráticas no planeta. E que ainda têm muitas oportunidades de desenvolvimento para alcançar as suas plenas potencialidades em termos de transformações sociais, económicas, ambientais e institucionais. Isto deriva de duas razões: a primeira é que os orçamentos participativos tocam de forma direta um nervo central da nossa vida democrática (os recursos e o acesso ao seu uso para realizar o interesse público); a segunda é que os OP são intrinsecamente «máquinas para aprender», que anualmente podem evoluir de forma incremental, reformulando gradualmente objetivos, funcionamento e capacidade de incidência e impacto na realidade.

O orçamento é um filtro entre «promessas» e políticas a serem realmente realizadas, e falar dos recursos a gastar desde a primeira etapa de um processo participativo evita gastar energias sociais (intelectuais e emocionais) para depois ouvir dizer: «ideias ótimas, mas não há recursos para isso, há outras prioridades...».

Numa época em que muitas pessoas não acreditam nos corpos intermédios da sociedade (e não falo apenas de partidos e sindicatos, mas também de grupos e organizações cívicas vistas por muitos como lobbies interessados apenas em satisfazer as suas próprias necessidades), o OP é um instrumento de avanço democrático poderoso, porque, de facto, ele devolve aos cidadãos um poder decisório sobre investimentos úteis para melhorar a nossa qualidade de vida. Acaba por ser reconhecido e útil para reconstruir a confiança na ação política. Embora pondo o cidadão-indivíduo no centro do processo, ele não aumenta a desintermediação da sociedade (aquela que os populistas adoram, porque

permite a líderes carismáticos sem escrúpulos manobrar massas cinzentas). De facto, o OP cria espaços de diálogo onde as pessoas se encontram, falam, debatem prioridades e, no final, escolhem responsabilizando-se por esta escolha específica, dentro de outras possíveis.

O OP é um espaço para «aprender fazendo», que ajuda a combater aquela que foi definida pictograficamente como «o legado da letargia» dos cidadãos. Podemos olhar, por exemplo, para cidades como Cascais, onde chegou a haver mais de 85.000 votantes no OP, apesar de se manter uma baixa proporção de participantes nas eleições. Numa pesquisa que fiz entre 2010 e 2013 (no âmbito do projeto OPTAR, da Fundação para a Ciência e a Tecnologia) existiam municípios onde entre 8 a 20% dos cidadãos que participavam no OP não votavam nas eleições, mas tinham uma válvula de empenho alternativa... Nisto tudo, é claro que estas maravilhas dependem de como um OP é feito e construído. Se o digital reduz o OP apenas a um conjunto de preferências individuais, não há espaço para o crescimento social. Se os métodos de proposta, afunilamento e voto das propostas cidadãs centram tudo na competição dos participantes para recursos escassos, não há espaço para a solidariedade. Se os recursos para OP são minimalistas, não há possibilidade que ele construa formas de justiça redistributiva... Há, portanto, limites conjunturais a enfrentar para ter «OP bem feitos», que permitam lograr conquistas avançadas e potenciais elevados de coesão social. Mas há também limites estruturais que dependem da própria natureza do processo. Por exemplo, o OP sozinho não facilita visões alternativas da economia ou do futuro de um território. Tende a ser «imediatista»: a concentrar-se em pequenas transformações espalhadas, que não constroem necessariamente uma visão partilhada de futuro. Da mesma forma, votar sobre prioridade não pode ser a coisa mais importante de um OP: é necessário evitar o risco referendário, reduzir a complexidade a um «sim» ou um «não» emocional. É preciso debate, aprofundamento, combate às assimetrias informacionais, promoção do diálogo com saberes de peritos e leigos... portanto, necessitamos de hibridizar o OP com outras metodologias participativas, como planeamento participativo ou painéis de cidadãos para informar melhor (como acontece nas *Citizen Initiatives' Reviews* de Oregon ou Massachusetts).

Acho que o futuro da participação está no híbrido, na polinização cruzada entre processos estanques, nas formas mistas. É como acontece com os cães: muitas vezes os rafeiros, que são misturas de raças, são mais inteligentes e criativos.

### **Quer contar-nos qual foi o projeto participativo mais disruptivo ou mais inovador de que teve conhecimento nos últimos tempos?**

---

Acho que já falei dos «processos» inovadores que podemos encontrar e de como a hibridização entre eles pode ser produtora de novidades. Hoje temos oportunidade de pensar também nos processos de «democracia colaborativa», que são formas de participação aplicadas sobretudo à fase de implementação das políticas. Bolonha, por exemplo, lidera hoje uma rede de mais de 230 cidades italianas que criaram os chamados «Regulamentos para a Gestão Partilhada dos Bens Comuns» e ela mesma tem mais de 500 pactos ativados entre cidadãos e administração municipal para gerir espaços e serviços públicos. Muitos destes pactos são resultado de processos

participativos que garantem a «apropriação» das transformações territoriais por parte dos cidadãos e cidadãs. Outros estão na origem de processos de planeamento e gestão participativa.

Entre os projetos originados por processos participativos, vou citar uma surpresa esperada. Não é um grande projeto, mas é inovador. Na pequena cidade espanhola de Molina de Segura (onde o OP tomou forma de baixo para cima) há dois anos os cidadãos pediram que fosse financiada - com o dinheiro do OP - uma pesquisa sobre «porque as pessoas não participam». A pesquisa deu resultados interessantes (e juntaram-se outras cidades!), mas o mais extraordinário é que os cidadãos já participantes, em vez de terem ciúmes do processo e manterem os resultados só para si, quiseram ampliá-lo, torná-lo mais forte e democrático, estudando maneiras para aumentar a participação.

É emocionante quando a participação se encarrega de cuidar dos outros. Uma vez, em Porto Alegre, no planeamento participativo das «compensações» que os proprietários de um novo *Shopping Center* no bairro de Vila Nova deveriam pagar, emergiu uma ideia genial. Sendo que o shopping iria levar à falência muitas lojas, os proprietários foram encarregados de garantir que uma percentagem das contratações no centro comercial fosse destinada a pessoas com mais de 50 anos, que tinham perdido o emprego e que o mercado iria reabsorver com maior dificuldade...

*(...) nos dois anos centrais da pandemia a política falhou imenso (...) ao achar que a participação poderia ser suspensa e não seria necessária.*

**O Atlas Mundial dos Orçamentos Participativos de 2021, lançado no passado mês de dezembro, indica-nos que antes da pandemia de Covid-19 existiam cerca de 10.080 Orçamentos Participativos ativos a nível mundial, no entanto, durante a pandemia, em 2020, havia pouco mais de 4.000. Que consequências é que uma diminuição tão drástica pode trazer?**

---

Temos de monitorizar com atenção estes riscos de desaparecimento, assim como o risco de banalização dos processos participativos digitais. Sem dúvida, nos dois anos centrais da pandemia a política falhou imenso (e continua a falhar) ao achar que a participação poderia ser suspensa e não seria necessária. Claro que muitos métodos usados antes da Covid revelaram dificuldades e precisaram de ser repensados, é portanto natural que, em 2020, muitos processos institucionais tenham parado. Isso pode ter sido compreensível e normal em 2020 (embora existam casos, como Seattle, Prato, Reggio Emilia ou Taiwan, em que a pandemia foi aproveitada para reforçar o diálogo com a população sobre questões da emergência). Mas, em 2021, todos os autarcas mais inteligentes compreenderam que para responsabilizar a todos no «novo normal» precisávamos de ser envolvidos nas decisões. O excesso de *top-down* enjoa e muitas políticas abusaram demasiado dele.

Vendo a parte positiva, há muitos lugares onde a pausa da pandemia serviu para estudar, analisar, avaliar os processos participativos anteriores e repensá-los, num diálogo com as ações auto-organizadas da população — novas formas de cultura e solidariedade. Num recente livro sobre as Autarquias Portuguesas face à Covid, coorganizado por colegas do

ICS, o Roberto Falanga e eu propusemos um estudo de algumas autarquias para mostrar como elas têm crescido no período na pandemia, na maneira de repensar e enriquecer os seus processos participativos. Dou apenas um exemplo: a RAP (Rede de Autarquias Participativas) em 2020 realizou dois inquéritos sobre como as autarquias enfrentam o tema dos grupos sub-representados nos processos participativos: um serviu para analisar 58 websites de participação e descobrir que há pouca preocupação com este tema, até com a linguagem inclusiva. De facto, parece que até agora os portais da participação foram vistos como «instrumentos», mas pouco se refletiu sobre a capacidade de eles serem também «espelhos», onde se reflete a comunidade local com as suas diversidades. Estas reflexões — se absorvidas num processo de evolução gradual dos processos participativos — estão a ser muito úteis para repensar métodos e instrumentos de envolvimento cívico nos assuntos públicos. Portanto, eu olharia para os números como indicadores importantes de fenómenos a controlar e estudar, mas sempre com um certo cuidado. Por exemplo, para mim, a notícia mais interessante do último Atlas dos Orçamentos Participativos é que 24% dos OP resistiram e 21% adaptaram-se às novas condições, ou seja, não renunciaram à sua função social. E há casos muito interessantes, como Bolonha, em Itália, ou Nanterre e Grenoble, em França, que até introduziram novidades importantes e avaliações participativas dos seus processos.

**A Diagrama é uma revista da Administração Pública, onde têm começado a surgir vários projetos de participação. É importante o envolvimento dos trabalhadores em processos participativos e na gestão pública?**

---

Nos últimos seis meses, tive a sorte de escrever para o Departamento Social e Económico das Nações Unidas (UNDESA) a «Guidance Note» sobre o orçamento participativo, que foi revista por 25 pares (colegas peritos do tema em vários continentes), e devo dizer que aprendi imenso a «re-olhar» para 30 anos de OP no mundo.

Aprendi sobretudo o que podemos ainda fazer para melhorá-lo e como ele é um poderoso *enabling environment*, ou seja, um ambiente potencializador que gera — em torno de si — outras inovações na maneira de gerir melhor as máquinas administrativas, o tecido social e o grau de democracia das instituições públicas e das organizações cívicas. Neste sentido, o envolvimento dos trabalhadores nos processos participativos é um passo fundamental a dar.

A literatura diz-nos que, se os trabalhadores não são levados em conta como «atores» dos processos participativos (mas apenas como um dos instrumentos para colocá-los em marcha), podem tornar-se no maior obstáculo para o seu funcionamento e impacto. Portanto, é fundamental perguntar sempre aos funcionários envolvidos quais são os seus medos ao começar um processo participativo institucional: apoiá-los se se sentirem imprevistos, compensar as suas horas extra (e os seus horários fora do expediente) de alguma forma.

Acredito que os poucos orçamentos participativos destinados a envolver funcionárias e funcionários na melhoria do seu ambiente de trabalho e na desburocratização da máquina pública (como aconteceu em Valongo) tenham mostrado uma grande capacidade de crescer e de serem processos onde os funcionários sentiram os seus

esforços reconhecidos e aprenderam a lidar com a mediação social. Portanto, é uma grande notícia que a Resolução do Conselho de Ministros 130/2021 tenha estendido ao País estas formas de envolvimento, experimentadas no ano passado numa escala maior.

Há outra novidade importante na referida «Resolução», que apresenta uma hipótese de construir quase uma «governança multinível» para criar mais relações entre municípios, regiões autónomas e Estado Central na construção dos orçamentos participativos. De facto, estes acordos de governança poderiam ajudar a reduzir o «peso» e o «cansaço» da participação (dos funcionários e dos habitantes) e otimizar a eficácia dos processos participativos.

Bem hajam estas transformações. Vejo um 2022 luminoso, e um Portugal cada vez mais brilhante no mapa mundial da participação: mas ser um farol requer evolução contínua. Não nos podemos conformar e acomodar com o que temos, mas investir em avaliação e em melhoria contínua, para ganhar em credibilidade, legitimidade e atenção pelo mundo fora.