

Ana Raquel Matos: «Não se pode desvalorizar o conhecimento de quem vive a cidade»

0 coimbracolectiva.pt/historias/ana-raquel-matos-nao-se-pode-desvalorizar-o-conhecimento-de-quem-vive-a-cidade

22 de janeiro de 2024



Às portas do cinquentenário da nossa democracia, a investigadora distinguida com o Prémio FEUC Ensino 2023 explica o que é efectivamente a participação cidadã e que legitimidade há nos movimentos cívicos que têm marcado o futuro das decisões administrativas na cidade.

Há pelo menos dez anos que Ana Raquel Matos investiga temas como a participação pública e a democracia e os movimentos sociais e ação coletiva, por isso fizemos-lhe algumas perguntas muito concretas sobre o que andamos a fazer em Coimbra e o que podemos fazer mais para vermos os problemas da cidade solucionados.

Metrobus, Estação Nova, árvores, há várias questões quentes e locais que vêm à baila nesta conversa com a *Coimbra Colectiva*, em que a investigadora do Centro de Estudos Sociais e professora auxiliar na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, doutorada em Governança, Conhecimento e Inovação e co-coordenadora do Doutoramento Democracia no Séc. XXI, começa por falar sobre a escassez de boas práticas de participação cidadã em Portugal, mas enfatiza a legitimidade de iniciativas como as petições online em Coimbra e alerta que a democracia prescinde da vontade política para ouvir as pessoas.

Henrique França: Portugal pode ser considerado um país de boas práticas de participação cidadã?

Ana Raquel Matos: Há escassez de boas práticas de participação cidadã em Portugal. É preciso dizer que a participação não tem um sentido unívoco, tem um sentido polissémico. A partir da literatura científica, e também das práticas, a participação compreende definições e compreensões variadas e que podem ser totalmente distintas.

Há um texto de 1969, que é intemporal, e que eu gosto muito, de Sherry Arnstein, onde a autora utiliza a metáfora da escada da participação, que continua a fazer sentido hoje. No patamar mais baixo dessa escada Arnstein enquadra o fenómeno da manipulação, onde quem governa manipula ou apenas informa sobre as decisões, mas informar não significa participar. Nos patamares intermédios dessa escada já podemos falar de inclusão, de algum envolvimento e concessão de poder aos cidadãos. Mas isso também não significa que, ao envolver os cidadãos, aquilo que resulta dos processos participativos se possa refletir nas decisões que são tomadas.

A participação está ancorada numa ideia de partilha de poder entre os cidadãos e os políticos que nos governam. Neste contexto sim, há uma influência daquilo que é uma efetiva participação, ou seja, quando essa partilha de poder é possível.

Essa metáfora da escada serve para pensarmos essa pluralidade de visões, definições e entendimentos do que pode ser a participação pública. Além disso, há outra coisa que temos que adicionar à nossa conversa, que é: quando me pergunta sobre a vitalidade das práticas de participação em Portugal, nós podemos pensar nas práticas que são pensadas de cima para baixo, conhecidas como *top-down*, em que há essa abertura por parte da estrutura governativa no sentido de dizer «vamos abrir espaço de participação aos cidadãos», como se fosse uma concessão. Mas se nós pensarmos naquilo que é a democracia, na sua essência, nós temos que considerar que há práticas que emergem de baixo para cima, as ditas *bottom-up* – e essas são práticas legítimas de participação, mas muitas vezes são desconsideradas enquanto tal.



HF: E qual a efetividade dessa participação «de baixo para cima» em Portugal?

ARM: Se pensarmos a participação *top-down* a partir das práticas institucionalizadas confrontamo-nos com um cenário de défice de participação pública – basta olhar para os sites que existem, por exemplo, sobre participação pública, e onde podemos consultar os projetos que estão em consulta pública, para perceber qual é o grau de participação, que é baixíssimo. E falamos de consulta, que é apenas uma possibilidade de participar. Agora, se olharmos e fizermos essa caracterização da forma como a sociedade civil se organiza em movimentos cívicos, movimentos sociais, há toda uma luta que advém exatamente de baixo para cima, e aí nós percebemos que, sim, a democracia participativa assume outros contornos, mas não deixa de ser democracia participativa.

De facto, se há uma coisa que esses coletivos [de movimentos cívicos] fazem é pressionar para o diálogo, no sentido de interferir nos processos de decisão. Isto também é participação verdadeiramente legítima e não podemos negar que isto acontece – e esta dimensão de participação tem vitalidade na sociedade portuguesa.

HF: Mais especificamente Coimbra, há algo que possa ser considerado nesse aspeto?

ARM: Na cidade de Coimbra isso também está a acontecer. A propósito do Metro Mondego, por exemplo, o que nós percebemos todos os dias é que esse coletivo de cidadãos não desiste. Quem acompanha as páginas do Facebook da Câmara Municipal, por exemplo, não pode ficar indiferente a uma coisa simples que são os o emojis das árvores que aparecem em todos os comentários. Isto é a luta que continua, é o colocar um problema na agenda, é um ato de resistência. Está lá todos os dias – e isso também é participação.

Não podemos pensar que participação assume só aquele formato fechado, pensado no tal sentido *top-down*, que garante que «você vêm, mas falam quando eu deixar e têm um tempo pré-definido para falar». Isto não é, propriamente, participação. Participação legítima é dar voz efetiva aos cidadãos, ou seja, estar disponível também para ouvir aquilo que as pessoas têm a dizer e, sobretudo, acolher essas perspetivas nas decisões que são ou venham a ser tomadas.

«Quem acompanha as páginas do Facebook da Câmara Municipal, por exemplo, não pode ficar indiferente a uma coisa simples que são os o emojis das árvores que aparecem em todos os comentários. Isto é a luta que continua, é o colocar um problema na agenda, é um ato de resistência. Está lá todos os dias – e isso também é participação.»

Ana Raquel Matos, investigadora do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra

HF: Em Maio do ano passado, foi realizado um debate sobre a Estação Coimbra B, onde a população foi convidada a participar, mas o resultado dessa participação foi bastante questionável, com pouquíssimo espaço para a participação popular. Como analisar situações como essa?

ARM: Primeiro, o debate público deve acontecer o mais cedo possível e não depois das decisões já estarem tomadas. Acho que sobre nesse tipo de eventos, ou seja, esses mecanismos de participação, os nossos governantes têm, de facto, de estar genuinamente abertos ao diálogo. Caso contrário, estamos a enquadrar esse tipo de mecanismos naquilo que eu dizia há

pouco, que apenas remete para o patamar mais básico da escala da Sherry Arnstein que é manipular ou quando muito informar.

Depois, e não posso deixar de mencionar, o verdadeiro debate público é acessível a todos e a todas. Deve, portanto, incluir todos os segmentos sociais. Se não houver essa participação ampla e verdadeiramente inclusiva eu acho que devemos questionar aqui a efetividade da participação. É num diálogo horizontal que reside o pressuposto da democracia participativa, para isso é preciso criar condições para que todos aqueles e aquelas que estão interessados numa questão ou são afetados por uma situação ou decisão possam ter voz, possam participar.



Debate Mercado Municipal D. Pedro v, Novembro 2023

HF: Sobre o verdadeiro debate público ser acessível a todas as pessoas, como equacionar questões básicas de acesso a desses eventos? Realizar um debate público às 14h30, por exemplo, em dia útil (como aconteceu em Coimbra), não é impeditivo de ampla participação?

ARM: É assim: eu não posso faltar ao trabalho para assistir a um evento que vai ocorrer às 14h30 da tarde e que colide com o meu horário de trabalho. Têm de ser encontradas alternativas que possam abranger o máximo de população possível, e que sirvam os diferentes segmentos da população, porque todos devem poder participar. Neste caso é uma questão de direito à cidade.

Portanto, se estou a trabalhar não posso estar a trabalhar e a assistir ao debate que está a acontecer sobre a cidade em relação a assuntos que têm impacto na minha vida e me interessam diretamente. Participar é envolver, é ter voz, mas implica também, por parte das estruturas governativas, ter uma postura recetiva no sentido de ouvir e acolher aquilo que os cidadãos, cidadãs e coletivos organizados têm a dizer. Esse deveria ser um princípio privilegiado para pensarmos a participação em questões sobre a cidade. De outra forma, há aqui um desequilíbrio.

Há também os horários de funcionamento da Câmara Municipal que nem sempre se coadunam com o nosso horário laboral. Nós vivemos num país de baixos salários. O comum cidadão não pode abdicar de um dia ou de uma tarde de trabalho para ir contribuir para o bem comum, para pensar a cidade. Temos de ter a capacidade de planear outras maneiras de envolver diferentes segmentos da população. Além disso, há pessoas que não gostam de escrever, outras não gostam de falar em contextos públicos. Portanto, temos de pensar diferentes espaços, estratégias e mecanismos para acolher as diferentes opiniões, as diferentes percepções sobre problemas e potenciais soluções.

Fazer uma consulta pública significa colocar os dispositivos técnicos e relatórios num gabinete, mobilizando os procedimentos burocráticos que isso implica e que o cidadão tem de ativar, ou seja, informar que quer consultar o processo e depois há mais um formulário que tem de ser preenchido. Enfim, tudo isto são barreiras. Tem de haver outra forma de integrar as pessoas.



Ana Raquel Matos, investigadora do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra

HF: Cerca de mil pessoas assinaram a petição pública online pela Preservação Integral da Mata do Choupal (assunto colocado no debate, já que as mudanças para Coimbra B e a Alta Velocidade devem implicar em um viaduto sobre a Mata). Por outro lado, apenas três dezenas de propostas foram enviadas à Câmara Municipal dentro da abertura de Participação Preventiva do Plano de Pormenor da Estação Coimbra B. A que se deve esse disparate participativo?

ARM: Os espaços de participação existentes são espaços muito fechados, muito herméticos, condicionados a uma forma precisa de participação que é uma forma que privilegia a escrita. Portanto, nem todos estão dispostos a fazê-lo. Nem todos estão dispostos ou podem ir à Câmara Municipal, por exemplo, para consultar o processo que lá está. Tudo isso são barreiras, são entraves que se colocam. E mesmo se eu quiser consultar, é certo que eu tenho que fazer

um

pedido prévio para que disponibilizem a informação para consulta. Portanto, são obstáculos sobre obstáculos que não deixam que a regular participação aconteça.

Nas petições, o que acontece é exatamente o contrário. É a participação que acontece pela lógica não do consenso e através desses mecanismos institucionalizados, mas que emerge de

baixo para cima – e aí Coimbra tem sido, de alguma forma, uma lição, como se costuma dizer,

no sentido de mostrar que há coletivos organizados em várias frentes, para combater exatamente essas decisões e esses investimentos e empreendimentos que deveriam ter considerado a participação popular antes e não depois, a posteriori das decisões tomadas.

«Os espaços de participação existentes são espaços muito fechados, muito herméticos, condicionados a uma forma precisa de participação que é uma forma que privilegia a escrita.»

Ana Raquel Matos, investigadora do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra

Outra forma, pelo menos idealmente, seria que a partir do momento em que há coletivos que se

organizam, que têm argumentos, que têm reivindicações concretas, precisas, que avançam com

petições – que é, aliás, um canal legítimo de participação pública que tem efeitos concretos –

eles fossem ouvidos, pois a partir do momento em que reúne mil assinaturas aquela questão vai

ser colocada na agenda pública, vai ser publicada em Diário da República. Se conseguir chegar

às quatro mil assinaturas devem ser agendadas para debate em Plenário da Assembleia da República. Portanto, os cidadãos sabem o que estão a fazer. Opõem-se a um empreendimento

pelo que o mínimo que podia existir era uma abertura ao diálogo, ouvir a população.

A petição da Estação Nova, por exemplo, daquilo que eu pude perceber, alcançou perto das quatro mil assinaturas. Isto é revelador da forma como os cidadãos se têm vindo a organizar, a

reivindicar, e da incapacidade para ouvir e acolher aquilo que têm para dizer. Os cidadãos estão

a pressionar no sentido de interferir no processo de decisão. Querem co-construir a cidade, repensar a cidade como bem coletivo e, portanto, esta necessidade de quem

governa a cidade se tornar receptivo ao diálogo seria uma demonstração exatamente de que estão predispostos a fortalecer a democracia, não o contrário.



HF: Existem boas práticas ou diretrizes legais que apontem como e quando um debate público amplo deve ser realizado pela administração pública?

ARM: Eu diria que a boa prática, a melhor prática, é o bom senso governativo. Uma boa prática é a vontade e a capacidade de valorizar a atender a voz do cidadão. Resume-se a isso. Vontade política e capacidade de ouvir. Estamos a falar de controvérsias, de situações que não são geradoras de consenso, exatamente porque têm impactos negativos na vida das pessoas.

O diálogo pode não ser direto entre a estrutura governativa do executivo municipal e os cidadãos que se estão a manifestar pelo direito de petição, de manifestação, na rua, ou seja, tudo aquilo que tem vindo a acontecer em Coimbra a propósito de algumas infraestruturas que estão a ser criadas.



Debate do Plano de Pormenor da Estação Coimbra B, Maio 2023

HF: Digamos que as estruturas políticas não soubessem como agir. O que deveriam fazer?

ARM: Chamar os coletivos organizados da sociedade civil e ouvi-los. Todos os que têm atuado nesses contextos. E aqui há questões que nós temos que ter em consideração. Nós falamos da democracia representativa, elegemos quem nos representa e a participação resume-se a uma cruzinha que nós colocamos num papel, num espaço fechado, anónimo. Uma maioria ganha e governa, mas essa maioria tem que governar para todos. Portanto, tem de considerar as opiniões e as necessidades toda a gente, incluindo as reivindicações daqueles que não votaram neles.

HF: Mas há um manual de boas práticas de participação cidadã?

ARM: Há mecanismos reconhecidos como boas práticas participativas, mas a essência reside na própria definição de democracia, que implica a soberania do povo. Portanto, implica ouvi-lo e ter

em conta as suas necessidades. E se nós olharmos para a Constituição da República Portuguesa, ela “estabelece o direito à participação dos cidadãos na vida pública, na tomada de decisões que afetam a sua vida”. Isto é o princípio basilar da governação democrática atenta à participação.

Os espaços formais de participação acontecem, mas têm de contemplar e legitimar, também, o que acontece à volta da tal escada de que falamos no início da nossa conversa, o que surge de baixo para cima. Isso é chamar as pessoas, fazer uma assembleia extraordinária que privilegie a voz dos cidadãos no sentido de poderem expressar as suas reivindicações. É isso que constitui também a própria questão do direito à cidade.



Acção de urbanismo de guerrilha pelo Eu Também, no âmbito da Academia TUU, Julho 2023

HF: Como aferir se o espaço de participação foi equilibrado e justo?

ARM: Há várias questões aqui. A ciência política e a sociologia política também tem trabalhado essas

questões. Por exemplo, muitas vezes os cidadãos até têm tempo para falar, mas esbarram no conhecimento técnico. Portanto, aquilo que é a minha percepção enquanto cidadã leiga e aquilo que é depois a argumentação técnica e que pode impedir um diálogo fluído no sentido de co-construirmos uma decisão. Pode até haver um equilíbrio desses tempos de fala, mas depois essas questões têm implicações na forma como as decisões são tomadas.

HF: E como minimizar essa barreira?

ARM: Há questões técnicas que nós não podemos desvalorizar. Mas os próprios coletivos de que falávamos há pouco têm contra-argumentos que podem ser igualmente fundamentados em conhecimento técnico. Há aqui quase que uma contra-peritagem. E aqui estamos a falar de um patamar onde um coletivo organizou toda a informação no sentido de rebater a outra posição que tem um projeto fundamentado em determinadas decisões técnicas, mas que vai encontrar oposição no coletivo da sociedade civil que também se organizou e tem, ele próprio, saber perito para reagir ao projeto e contrapor uma alternativa que considera menos lesiva dos interesses de quem se mobiliza. Eu acho que é do diálogo entre essas diferentes perspectivas que pode surgir um projeto de co-construção das decisões e da cidade.

«Se nós pensarmos naquilo que é a democracia, na sua essência, nós temos que considerar que há práticas que emergem de baixo para cima, as ditas *bottom-up* – e essas são práticas legítimas de participação, mas muitas vezes são desconsideradas enquanto tal.»

Ana Raquel Matos, investigadora do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra



Estação Nova, Coimbra

HF: Como as pessoas podem se organizar e se preparar para participar efetivamente desses espaços de participação popular ampla?

ARM: Da forma como está a funcionar a democracia representativa ela tende a afastar os cidadãos. Há aqui uma falta de confiança. Se olharmos para a taxa de abstenção é um indicador fundamental para percebermos a confiança nas instituições democráticas...

Agora, não significa que não estejamos a fazer política por outros meios. E aquilo que os cidadãos que se organizam fazem é essa política por outros meios, é participar com outros instrumentos, e portanto não estão afastados. Eles estão simplesmente de costas voltadas por falta de confiança política nesse sistema, mas eles reagem e são politicamente ativos, fazem política de outra maneira.

Voltando ao exemplo das árvores. Quando a *Coimbra Colectiva* organiza o debate «SOS Árvores» e reúne 150 pessoas foi a sociedade civil que se organizou no sentido de promover

espaços de participação. As iniciativas têm surgido sobretudo do lado de cá, ou seja, se dividíssemos aqui quem governa e quem é governado, quem é governado tem-se organizado de várias formas, a partir de várias estruturas. Essa conciliação entre diversos grupos. Esses coletivos articulam-se.



Debate SOS Árvores: Coimbra precisa de Reforma, Outubro 2022

Não podem ser coisas pontuais, pois a democracia participativa tem que se articular a partir de espaços regulares de participação, desejavelmente aqueles que estejam institucionalizados.. As petições também são um canal formal que eu posso ativar. Mesmo o direito de reunião e de manifestação são direitos consagrados.

Quem realmente estiver interessado em saber quais são os males de que sofre uma determinada sociedade, uma cidade, por exemplo, só precisa de olhar para as faixas e os cartazes de protesto que são escritos, a comunicação está ali à frente dos nossos olhos. Vários cartazes e faixas estiveram expostos a propósito do corte das árvores. Até nas paredes se inscrevem agendas políticas que ficam na pele da cidade. Portanto, a questão é fazer uma leitura daquilo que os cidadãos estão a tentar comunicar.

«Quando a *Coimbra Colectiva* organiza o «SOS Árvores» e reúne 150 pessoas foi a sociedade civil que se organizou no sentido de promover espaços de participação.»

Ana Raquel Matos, investigadora do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra

Uma coisa importante a salientar é que não estamos aqui a discutir a substituição da democracia representativa pela democracia participativa. Nós queremos é incluir mais espaços de participação regulares, institucionalizados de participação no funcionamento dessa democracia.

Espaços regulares em que eu sei que tenho aquele canal de comunicação para fazer chegar as

minhas reivindicações a quem está a governar. Se eu não tiver tempo e se eu tiver de enfrentar

obstáculos sobre obstáculos, o que eu vou fazer? Vou usar todos os mecanismos disponíveis

para fazer ouvir a minha voz – o protesto, as manifestações, as petições. Organizar-me e criar

uma estrutura capaz de se sustentar ao longo do tempo e combater aquilo que é injusto, que

gera insatisfação coletiva.

A democracia não é estática, está sempre em constante reinvenção.