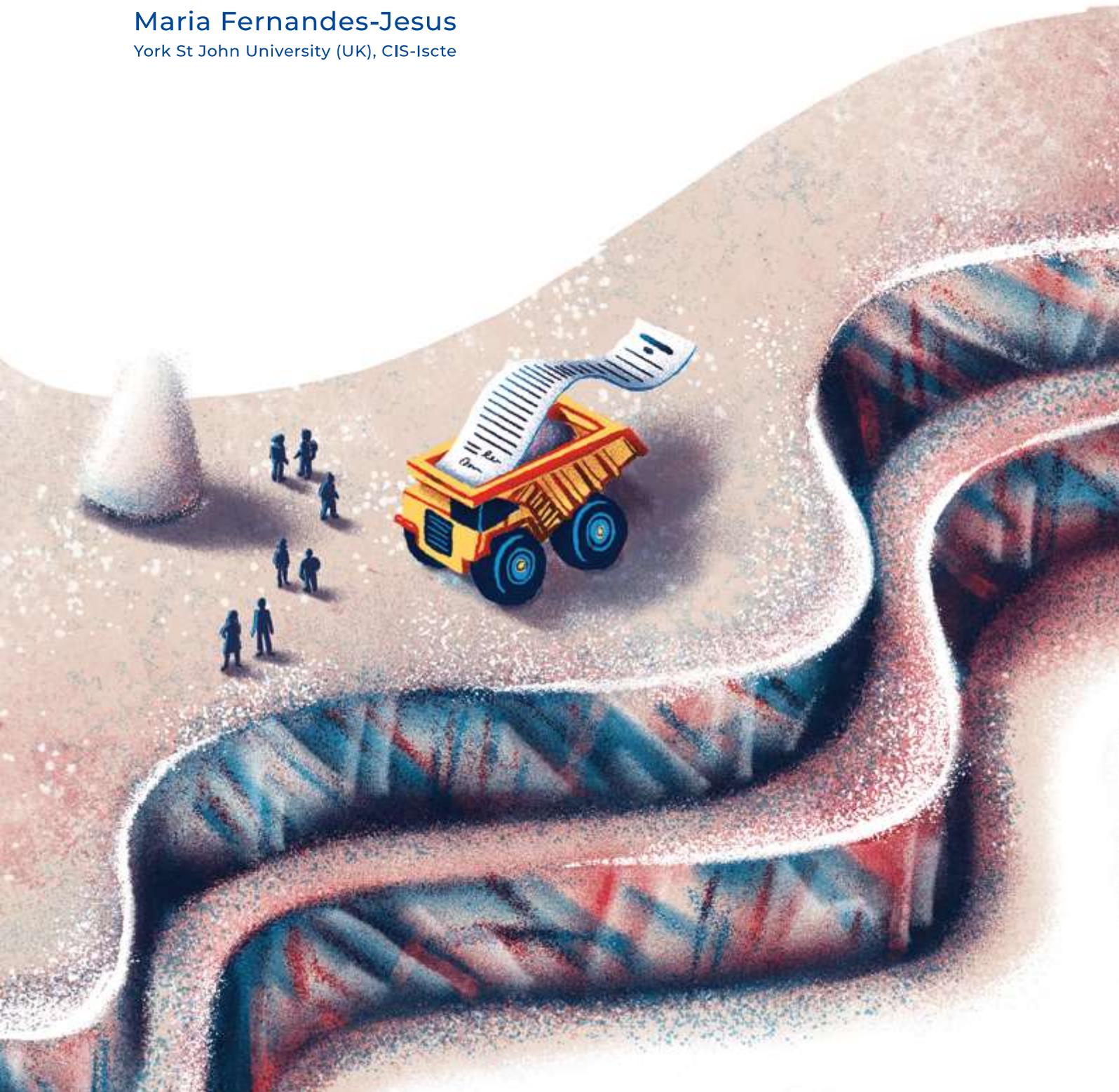


Democracia

Maria Fernandes-Jesus

York St John University (UK), CIS-Iscte



Uma democracia imperfeita, mas com maior participação da juventude

Nos últimos anos, Portugal têm vindo a seguir uma tendência mundial para a diminuição da qualidade na democracia, que volta a acentuar-se em 2021¹. Pelo segundo ano consecutivo, Portugal é considerado uma “democracia com falhas” pelo *Democracy Index* (2022)², surgindo em 28.º lugar e caindo dois lugares face ao ano anterior. Numa escala de 1 a 10, em que 10 indica maior qualidade da democracia, a Portugal foi atribuída uma classificação total de 7,82 em 2021, face a 7,90 em 2020. Este índice é composto por cinco dimensões, entre os quais se verifica uma manutenção da classificação face aos valores de 2020 em termos de “processo eleitoral e pluralismo” (9,58) e “liberdades civis” (8,82). Destaca-se um decréscimo para 7,14 em termos de “funcionamento do governo” e para 6,88 nos níveis de “cultura política” (ambos indicadores com valores de 7,50 em 2020). Verifica-se, no entanto, uma subida nos níveis de “participação política” para 6,67 face a 6,11 no ano anterior.

Democracia requer participação política por parte dos cidadãos, que se espera ativa e livre, no debate público, na eleição de representantes políticos, na pertença a partidos políticos, a organizações civis ou movimentos sociais. Relativamente à participação política eleitoral, dados do Ministério da Administração Interna³ indicam níveis de abstenção elevados. Nas eleições legislativas de 30 janeiro 2022 a percentagem de votantes foi de 51,42%; nas eleições autárquicas de 26 de setembro 2021 foi de 53,65%; e nas eleições europeias de 26 de maio de 2019 foi de apenas 30,73%.

A este nível, em Portugal existe uma perceção de que os níveis de abstenção política são particularmente alarmantes nas camadas mais jovens da população. Comparativamente com os adultos, os jovens são vistos como tendo menos probabilidade de votar nas eleições,

de estar envolvidos em partidos políticos e como tendo níveis mais baixos de interesse pela política.

O cenário da participação política da juventude é, porém, bem mais complexo e difícil de retratar. Uma investigação recente sobre a participação política da juventude em Portugal, aponta de facto para um baixo envolvimento dos jovens em atividades políticas formais, particularmente em termos de níveis de voto⁴. No entanto, uma análise comparativa dos dados recolhidos entre 2002 e 2019⁵ pelo European Social Survey (ESS), um inquérito realizado em todos os países europeus com amostras representativas das populações nacionais, revela uma situação diferente. De forma geral, nos últimos 20 anos, a participação política dos portugueses aumentou, com exceção do voto. Na maior parte das formas de participação política analisadas,

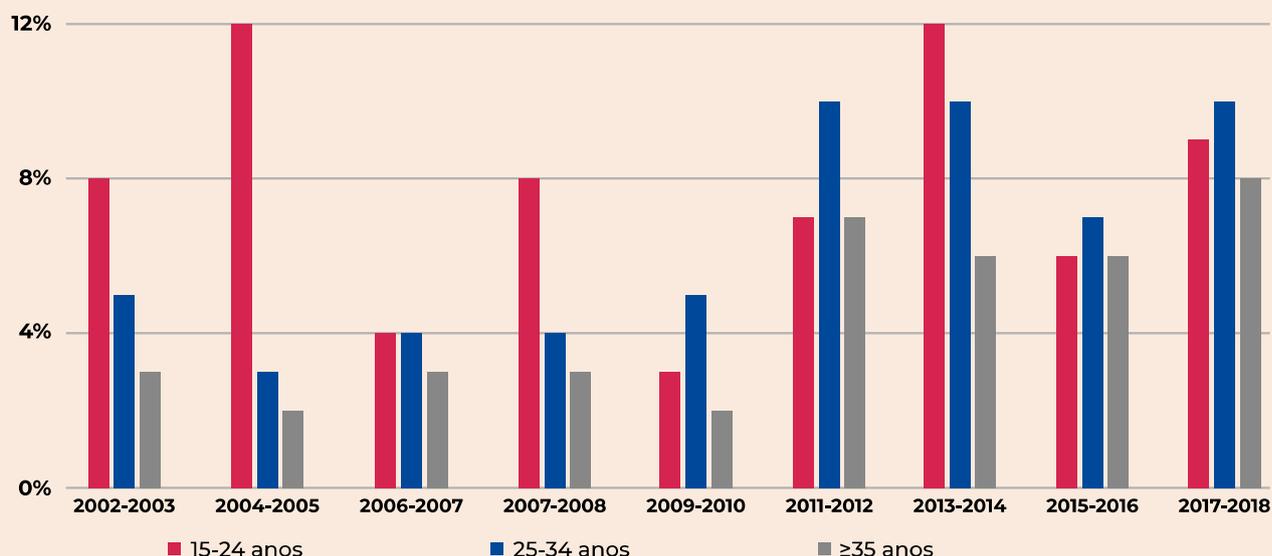
Diversos sinais indicam uma crescente vitalidade de coletivos e grupos ativistas na juventude portuguesa

os jovens seguiram as tendências gerais do resto da população portuguesa, no entanto a sua participação eleitoral manteve-se estável enquanto baixou para outros grupos etários. Por outro lado, verificou-se um aumento particularmente acentuado na assinatura de petições por parte das camadas mais jovens.

Há diversos sinais que indicam uma crescente vitalidade de uma multiplicidade de coletivos e grupos ativistas na juventude portuguesa, revelando uma preferência

Cidadãos que participaram em manifestações em Portugal, por grupo etário (%)

Fonte: European Social Survey 15



É entre os jovens que a participação em manifestações políticas tem sido mais expressiva.

por formas mais pontuais e individualizadas de participação, nomeadamente potenciadas pela internet, e uma mobilização clara dos jovens relativamente a certos temas globais e interseccionais, tais como as alterações climáticas, o feminismo e o antirracismo⁶.

Dados do Eurobarómetro publicados em Maio 2022⁷, salientam esta tendência em termos da participação política dos jovens portugueses tal como dos jovens europeus em geral. Cerca de 60% dos jovens portugueses referem ter participado em pelo menos um tipo de organização juvenil nos últimos 12 meses. Curiosamente, 54% dos jovens portugueses (39% nos jovens europeus) considera que votar nas eleições autárquicas, legislativas ou europeias é ainda a forma mais eficaz que os jovens têm para se fazerem ouvir pelos decisores políticos. No entanto, a maioria dos jovens portugueses sentem que têm pouco poder para influenciar as decisões, leis ou políticas que os afetam diretamente. De facto, tal como os seus congéneres europeus, os jovens portugueses apontam como uma das expectativas principais para 2022 que a sociedade e

os decisores políticos oiçam mais as opiniões e necessidades dos jovens. Este é um desafio que se coloca hoje mais que nunca e que pode ter a capacidade de transformar e democratizar a democracia num período em que se procura recuperar da pandemia COVID-19 e controlar os riscos políticos que ela tornou evidentes. ▶

- Boese, V. A., Alizada, N., Lundstedt, M., Morrison, K., Natsika, N., Sato, Y., Tai, H., & Lindberg, S. I. (2022) Autocratization Changing Nature? Democracy Report 2022. Varieties of Democracy Institute (V-Dem).
- Democracy Index 2021: The China Challenge. Economist Intelligence.
- SGMAI – Secretaria Geral Ministério da Administração Interna. Eleições: Resultados dos Escrutínios Provisórios. <https://www.eleicoes.mai.gov.pt/#>
- Costa, C., Magalhães, P., Costa, E., Menezes, I., Silva, P., & Ferreira, F. (2022) *A participação política da Juventude*. Relatório Síntese. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Magalhães, P., (2022) *A Participação Política da Juventude em Portugal: Um retrato comparativo e longitudinal, 2002-2019*. Gulbenkian Studies #1. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Costa, P., Magalhães, P., Costa, E., Menezes, I., Silva, P., & Ferreira, P. (2022) *A participação política da Juventude*. Relatório Síntese. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Eurobarometer (2021) Youth and Democracy in the European Year of Youth. Flash Eurobarometer. Report. European Commission

Caso do lítio exemplifica a escassa consideração pelas consultas públicas

A consulta pública sobre a prospeção e pesquisa de lítio em Portugal, realizada em 2021, contou com 1.361 exposições de particulares e mais de uma centena de contributos coletivos

Portugal é visto como tendo uma das maiores reservas de lítio da Europa e do mundo. No entanto, atualmente a Europa tem apenas uma mina de lítio, em Portugal, de produção muito inferior à procura, pelo que a maioria das necessidades do mineral é assegurada através de importações. Para além de ser utilizado na construção de telemóveis e carros elétricos, o armazenamento de energia em baterias de lítio é também usado em centrais fotovoltaicas, eólicas e híbridas. O lítio é visto como um material estratégico para a transição energética, estimando-se que a União Europeia virá a precisar de cerca de 18 vezes mais lítio em 2030, e quase mais de 60 vezes em 2050, face a 2020¹.

A exploração de lítio, nomeadamente em Portugal, é parte da estratégia europeia para reduzir as emissões de gases de estufa e atingir a neutralidade carbónica. Neste sentido, têm sido feitos esforços para aumentar o dinamismo e a competitividade da sua exploração. A realização de contratos a conceder direitos de pesquisa, prospeção e exploração de recursos geológicos foi recentemente alvo de enquadramento jurídico² e o ano de 2021 ficou marcado pela aprovação de uma estratégia nacional para o lítio. Entre outras coisas, este decreto-lei determina que todos os procedimentos prévios à atribuição de direitos de uso privativo para exploração de recursos geológicos devem ser precedidos de participação pública.

Tal como os restantes Estados-Membros da UE, Portugal é parte da Convenção da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas (Convenção de Aarhus), que estabelece vários direitos ambientais ao público, nomeadamente o direito de acesso à informação, de participação no processo de tomada de decisão e de acesso à justiça em matéria de ambiente. A prospeção, pesquisa e exploração de lítio requer assim participação pública e depende da avaliação dos seus efeitos no ambiente, que devem ser previamente identificados e avaliados durante a fase de elaboração dos projetos. A consulta pública é o instrumento privilegiado de participação pública em matéria do ambiente em Portugal. Com o propósito de consultar e envolver os membros do público na formulação, adoção e implementação de projetos e programas, são recolhidas opiniões, sugestões e outros contributos dos interessados. O formato mais comum de consulta pública em Portugal é através de pareceres escritos e foi também esse o formato utilizado para ouvir as populações sobre a Avaliação Ambiental Preliminar relativa ao Programa de Prospeção e Pesquisa de Lítio (PPPLítio) em 2021.

¹ Bobba, S., Carrara, S., Huisman, J., Mathieux, F., Pavel, C. (2020) Critical Raw Materials: Strategic Technologies and Sectors in the EU: A Foresight Study. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

² Decreto-Lei n.º 30/2021, de 7 de maio, que regula a Lei n.º 54/2015, de 22 de junho

Tendo como foco a fase de prospeção e pesquisa de lítio em 8 áreas do território português, a consulta pública esteve aberta entre 29 de setembro a 10 de dezembro de 2021. O relatório do resultado da consulta pública³ dá conta de uma participação muito significativa neste processo, com cerca de 1361 exposições vindas de particulares, 11 exposições com abaixo-assinados com 973 subscrições, 8 exposições de empresas privadas, 38 exposições de entidades coletivas e 60 exposições de órgãos autárquicos (e.g., municípios, juntas de freguesia). Os pareceres submetidos apontam para diversas preocupações ambientais (e.g., destruição das paisagens, contaminação dos cursos de água) sociais (e.g., destruição de fontes de rendimento locais associadas à agricultura local e regional), e também de viabilidade económica (e.g., elevados custos envolvidos na exploração). Um olhar sobre a tipologia das exposições demonstra que cerca de 96% dos participantes discordam do plano e apenas 1,3% estão a favor. As restantes participações foram classificadas como reclamações ou sugestões.

Apesar da quase unanimidade na discordância, o relatório da consulta pública sugere que os concursos para a concessão de direitos de pesquisa e prospeção devem avançar. De facto, e ainda enquanto decorria a consulta pública ao PPPLítio, a 28 de outubro 2021 foram assinadas 14 concessões para exploração mineira, incluindo 5 concessões de exploração, 4 de prospeção com direito a explorar e 5 adendas a contratos anteriores. O governo manteve assim clara a sua intenção de posicionar Portugal como um dos principais produtores de lítio a nível europeu, não obstante a discordância e a crescente contestação de diversas populações locais, grupos, coletivos e associações ambientalistas, autarquias e até diferentes partidos políticos.

Uma análise mais detalhada das respostas aos pareceres sugere uma ausência de consideração dos níveis de discordância, ainda que com o cuidado de apresentar justificações. Essencialmente, verifica-se um foco na apresentação de argumentos, muitas vezes com recurso a enquadramentos legais, para legitimar os procedimentos e as decisões tomadas. Por outro lado, verifica-se também uma ausência de resposta a algumas das preocupações levantadas pela população. Várias exposições, por exemplo, sugerem preocupações com a paisagem, ruído e com a qualidade de ar. Contudo, assume-se que qualquer eventual exploração irá seguir o regime jurídico de avaliação de impacto ambiental com nova consulta pública, pelo que é considerado desnecessário responder a esse tipo de preocupações nesta fase. De facto, as empresas só poderão avançar para a exploração dos minérios em causa depois de terem em sua posse os estudos de Impacte Ambiental concluídos, declarações de Avaliação de Impacte Ambiental (AIA) favoráveis – que deve incluir, obrigatoriamente, nova componente de participação pública – e planos de lavra (projeto de exploração) aprovados.

Importa frisar que a consulta pública é um formato de participação pública que não tem qualquer carácter vinculativo, em nenhuma das fases do projeto. Apesar deste formato ser frequentemente apresentado como tendo a aspiração de manter o público informado, considerar as suas perspetivas e providenciar *feedback* sobre o modo como influenciaram o processo de tomada de decisão, a investigação nesta área demonstra que as populações tendem a apontar diversas falhas no processo, nomeadamente em termos de acesso, na legitimidade associada ao processo e na capacidade real de influenciar as decisões através da consulta pública⁴.

O governo manteve a intenção de posicionar Portugal como um dos principais produtores de lítio a nível europeu, não obstante a discordância quase unânime na consulta pública

³ Direção Geral de Energia e Geologia (2022) Programa de Prospeção e Pesquisa de lítio de 8 áreas potenciais para lançamento de procedimento concursal para atribuição de direitos de prospeção e pesquisa de lítio. Avaliação Ambiental: Vol. III. Relatório da Consulta Pública.

⁴ Fernandes-Jesus, M., Seixas, E. C., & Carvalho, A. (2019) Para além dos obstáculos: experiências de consultas públicas e a possibilidade de ética e relevância na participação. *Comunicação E Sociedade*, 36, 57–80. [https://doi.org/10.17231/comsoc.36\(2019\).2345](https://doi.org/10.17231/comsoc.36(2019).2345)

É necessário investir em formas de participação pública que assegurem que as preocupações e aspirações da população são compreendidas e verdadeiramente consideradas

Neste sentido, vale a pena realçar que existem diferentes mecanismos de participação pública. A Associação Internacional para a Participação Pública⁵, por exemplo, salienta a necessidade de investir em formas de participação pública que privilegiem um trabalho mais próximo e contínuo de colaboração com o público no sentido de assegurar que as suas preocupações e aspirações são compreendidas e verdadeiramente consideradas em todas as fases do processo de tomada de decisão, desde a sua conceção até a fase de implementação. Este é aliás um aspeto apontado em alguns pareceres submetidos à consulta pública, que reclamam precisamente da falta de envolvimento das populações na elaboração da estratégia para a exploração de lítio em território português. Tal abordagem implicaria garantir que a consulta pública é mais que uma mera formalidade e legalidade a cumprir, mas que de facto tem uma influência significativa nos processos de tomada de decisão. No caso do programa de pesquisa, prospeção e exploração de lítio em Portugal, é pouco claro como é que a consulta pública afetou as decisões tomadas e como está a informar a estratégia nacional no âmbito do lítio. ▶

⁵ IAP2 (2022) International Association for Public Participation. Advancing the practice of public participation. <https://www.iap2.org/page/pillars>