

A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO PROCESSO DE PLANEAMENTO MUNICIPAL EM PORTUGAL

Ana Júlia Pinto

Resumo

Quando analisamos a participação dos cidadãos desenvolvida no âmbito dos processos de planeamento do território, em Portugal, verificamos inúmeros fracassos, seja porque a participação se limita aos momentos previstos na legislação portuguesa, claramente insuficientes (o período de audiência prévia aquando da decisão de elaboração do plano e um período de discussão pública quando o plano está já completamente elaborado), ou porque a população é sobrecarregada com inúmeros processos participativos que se sobrepõem, na maioria das vezes sem produzir resultados visíveis, provocando o descrédito dos cidadãos face a este tipo de processos.

Não obstante, apesar das experiências negativas, verificam-se também boas práticas no campo do desenvolvimento de verdadeiros processos de participação cidadã que acompanham os projectos urbanísticos. A maioria destes casos trata-se de intervenções urbanas (de pequena escala territorial) que foram reclamadas pela população, dando origem a projectos que são desenvolvidos em conjunto com os cidadãos.

Os processos de planeamento e projectos urbanísticos, acompanhados de fortes estratégias de participação cidadã, apresentam francas vantagens face aos demais, uma vez que fomentam o “empowerment” da população, promovendo um maior envolvimento por parte dos cidadãos nos processos de transformação urbana e, conseqüentemente, um maior grau de aceitação e satisfação face às intervenções urbanas levadas a cabo. Por outro lado, o envolvimento da população permite também um maior e melhor entendimento das características do local de intervenção, possibilitando uma melhor adaptação dos projectos / planos às características físicas e socio-económicas da realidade que pretendem servir.

Face às notórias vantagens em desenvolver processos de participação cidadã capazes de acompanhar as intervenções urbanísticas, parece ser evidente a necessidade de construir verdadeiros processos de participação cidadã, que vão para além dos momentos previstos na legislação, isto é, que acompanhem o desenvolvimento de um plano ou projecto urbanís-

Trabajo realizado en Junio de 2009 para la asignatura de Participación Ciudadana (Doctorado en Espacio Público y Regeneración Urbana, Universidad de Barcelona)

tico, desde a decisão da sua elaboração até à sua formalização e posterior implementação.

Assim, no presente trabalho reflecte-se sobre os desafios que se colocam actualmente face aos processos de participação cidadã, no âmbito das intervenções urbanísticas, em Portugal, procurando definir orientações para a formulação de um processo de participação cidadã que seja capaz de acompanhar o desenvolvimento de intervenções urbanísticas de diferentes âmbitos e escalas territoriais.

Palavras-chave: Participação Cidadã; “Empowerment”; Identidade; Intervenções Urbanísticas.

Abstract

Analysing the citizen participation developed within the territorial planning processes, in Portugal, we found numerous failures, mainly because participation is limited to the periods established by the Portuguese law, which are clearly insufficient (in the decision of beginning the plan and a period of public discussion when the plan is already fully developed), or because the population is burdened with numerous participatory processes that overlap, most often without producing visible results, leading to the discrediting of citizens from this type of processes .

Nevertheless, despite the negative experiences, there are also good practices in the development of citizen participation processes that truly follow up all the urban projects development stages. Most of these cases are small-scale urban interventions, claimed by the population, giving rise to projects that are developed together with the citizens.

The urban planning projects including strong citizen participation strategies show great advantages over the others, once they fosters the population “empowerment”, promoting greater involvement by citizens in the processes of urban transformation and hence a greater level of acceptance and satisfaction with the urban interventions undertaken. On the other hand, the involvement of the population also allows a greater and better understanding of the intervention area characteristics, allowing a better adaptation of projects / plans to the physical and socio-economic reality that they intend to serve.

Given the remarkable advantages in developing processes of citizen participation able to monitor the urban interventions, it seems evident the need to build real processes of citizen participation, which go beyond the periods provided by law. Instead, the citizen participation processes should go together with the development of a plan or urban design (since the decision of making the plan / project to its formalization and subsequent implementation), and be adapted to the specificities of each case and reality.

Therefore, in this work we analyse the challenges currently faced by the implementation of citizen participation processes in the development of urban interventions, in Portugal. Through this analysis we try to establish guidelines to build citizen participation processes able to improve the development of urban interventions in different territorial scales.

Keywords: Citizen Participation; “Empowerment”; Identity; Urban Intervention.

Resumen

Cuando analizamos la participación ciudadana en los procesos de planificación urbana, en Portugal, encontramos numerosos fracasos, sea porque la participación se limita a los plazos establecidos en la legislación portuguesa, claramente insuficientes (en el inicio del proceso, cuando se decide desarrollar el plan y un período de debate público cuando el plan ya está completamente desarrollado), o porque los ciudadanos son sujetos a una serie de procesos participativos que se superponen y que, a menudo, no producen resultados visibles, lo que lleva al descrédito de los ciudadanos de este tipo de procesos.

Sin embargo, además de las experiencias negativas, se verifican buenas prácticas en el desarrollo de verdaderos procesos de participación ciudadana capaces de acompañar todas las etapas del desarrollo de los proyectos urbanísticos. En su mayoría estos casos son intervenciones urbanas (de pequeña escala territorial), que fueron reivindicados por la población, dando lugar a proyectos desarrollados en conjunto con los ciudadanos.

Los procesos de planificación y desarrollo urbano, acompañados de fuertes estrategias de participación ciudadana, presentan fuertes ventajas sobre los demás, ya que promueven el “empoderamiento” de la población, promoviendo una mayor participación de los ciudadanos en los procesos de transformación urbana y por lo tanto, un mayor grado de aceptación y satisfacción con las intervenciones urbanas realizadas. Por otro lado, la participación de los ciudadanos también posibilita una mayor y mejor comprensión de las características del local de intervención, permitiendo una mejor adaptación de los proyectos / planes de la realidad física y socio-económica que pretenden servir.

Dadas las notables ventajas en el desarrollo de procesos de participación ciudadana capaces de monitorear las intervenciones urbanas, parece ser evidente la necesidad de construir verdaderos procesos de participación ciudadana, que van más allá de los plazos previstos por la ley, es decir, acompañando todas las etapas del desarrollo de un plan o de un proyecto urbano,

desde la decisión de su elaboración hasta su formalización y posterior ejecución.

Por lo tanto, en este trabajo se analizan los retos que actualmente se ponen a la implementación de procesos de participación ciudadana en el desarrollo de las intervenciones urbanas, en Portugal. A través de este análisis se intenta establecer directrices para la formulación de procesos de participación ciudadana capaces de mejorar el desarrollo de intervenciones urbanas en diferentes escalas territoriales.

Palabras clave: Participación Ciudadana; “Empoderamiento”; Identidad; Intervenciones Urbanas.

1. Introdução

Os fracassos ao nível da participação dos cidadãos nos processos de planeamento do território são já sobejamente conhecidos, seja porque a participação se limita aos momentos previstos na legislação portuguesa, (o período de audiência prévia aquando da decisão de elaboração do plano e um período de discussão pública quando o plano está já completamente elaborado), ou porque a população é sobrecarregada com inúmeros processos participativos que se sobrepõem, na maioria das vezes sem produzir resultados visíveis, provocando o descrédito dos cidadãos neste tipo de processos.

Assim, e face às vantagens provenientes de a participação da população acompanhar o planeamento do território, parece ser evidente a necessidade de construir verdadeiros processos de participação cidadã, que vão para além dos momentos previstos na legislação, isto é, que acompanhem o desenvolvimento de um plano urbanístico, desde a decisão da sua elaboração até à sua formalização e posterior implementação.

Com efeito, o objectivo central do presente trabalho é o de apresentar uma proposta, possível, para um processo de participação cidadã que seja capaz de acompanhar o desenvolvimento dos planos directores municipais, disponibilizando as mais-valias inerentes.

Neste sentido, o presente trabalho divide-se em quadro partes. Uma primeira em que se analisa o contexto conceptual do conceito de participação cidadã, bem como das dificuldades e fragilidades que se têm vindo a verificar na implementação de processos participativos no âmbito do planeamento urbano.

Numa segunda parte são analisadas as escalas e níveis de participação, no sentido de compreender quais os graus de poder do cidadão que podem ser promovidos nos processos participativos e quais os meios para lá chegar.

Posteriormente, na terceira parte deste trabalho, é feita uma leitura das normas que definem o âmbito da designada “participação pública”, no planeamento do território português, e uma posterior avaliação do grau de



participação que estas normas possibilitam, tendo em consideração o seu “público-alvo”, os momentos participativos previstos, mas também os níveis de participação permitidos.

Por último é feita uma tentativa de apresentar uma proposta para o processo de participação cidadã dos planos directores municipais, no sentido de viabilizar a articulação óptima entre os processos participativos e o desenvolvimento de planos urbanísticos. É ainda apresentado o caso da revisão do PDM de Santiago do Cacém, que se encontra actualmente em desenvolvimento, e em que se está a desenvolver um processo de participação cidadã que acompanha o desenvolvimento dos trabalhos do plano.

2. Participação Cidadã: do Conceito à Realidade

A participação cidadã, (que em Portugal é muitas vezes também designada por participação pública), não é um conceito recente, existindo inúmeros casos em que se tentou incorporar a participação dos cidadãos interessados em processos de planeamento urbanístico. No entanto, a participação tem sido, muitas vezes encarada como uma exigência legal, e não como uma mais-valia num processo de planeamento urbano, o que tem levado aos casos de insucesso, sobejamente conhecidos, ao nível dos processos participativos. Os referidos casos de insucesso estão, na sua maioria, relacionados com o contínuo incumprimento das expectativas do cidadão, a sobreposição e falta de integração dos diferentes processos participativos, bem como com o facto de as decisões finais serem tomadas pelos políticos e técnicos sem recurso à opinião da população implicada.

Muitos são os casos em que, na última década, o termo “participação pública” foi, utilizado em processos que pouco mais são do que meras informações e auscultações da população. Nestes casos o procedimento parte de uma informação à população, (por parte da administração), daquilo que se pretende realizar e posteriormente de uma auscultação, à qual os cidadãos devem responder apenas aos itens que lhes foram colocados. Os processos que se limitam a este tipo de acções não podem ser designados por participativos, pois embora sejam necessários e muito úteis, não deixam margem para a percepção real dos problemas existentes e para a construção colectiva das soluções possíveis.

Estes factos têm levado a uma apatia face às “decisões do sistema”, por parte da população, que entende não ser capaz de controlar o tempo e o espaço em que habita, acreditando não ter poder para influenciar as decisões tomadas (Dienel et al, 2000).

No entanto, hoje em dia, está já perfeitamente reconhecida a importância de fazer acompanhar o desenvolvimento do planeamento urbanístico com processos bem estruturados de participação cidadã, usufruindo das mais-valias inerentes. Este reconhecimento é feito, nomeadamente, à escala das directivas estabelecidas pela União Europeia, onde se introduz a participação da população como um instrumento fundamental para atingir um desenvolvimento sustentável. Deste modo, a participação cidadã deve ocupar um lugar central nos processos de planeamento

urbano, constituindo-se como um instrumento indispensável no apoio à tomada de decisões, pois apenas “(...) uma sociedade informada e participativa pode activar um mecanismo de controlo constante sobre todas as decisões que vão sendo tomadas e assim impedir que se faça uma cidade contra os cidadãos (...)” (Valada, 2004).

Deste modo, apesar dos fracassos anteriores, e dada a reconhecida mais-valia que os processos de participação cidadã podem constituir para o planeamento urbano, torna-se necessário recuperar a vontade de os cidadãos actuarem sobre o espaço que é seu, apoderarem-se do direito de decidir sobre o que os rodeia, tirando partido do bem-estar que o “empowerment”¹ produz no cidadão (Morán et al, 2002).

Assim, surge a necessidade de encontrar novas estratégias que permitam aumentar o envolvimento dos cidadãos nos processos políticos de tomada de decisão (Remesar, 2007). Neste sentido, importa ter bem presente o conceito de participação cidadã que se pretende promover.

Efectivamente, vários autores reflectiram já sobre a definição do conceito de participação cidadã, deixando clara a complexidade que lhe está associada, não só ao nível da delimitação da sua natureza, mas também no que diz respeito aos seus modos, formas, determinantes e graus, dificultando a existência de uma posição consensual quanto à conceptualização operacional desta expressão.

Segundo Martins (2004) e Gallego, et al (2005) a participação cidadã implica “fazer parte de”, isto é, “tomar parte” na resolução de problemas, contribuindo com a sua própria criatividade, pontos de vista, conhecimentos e recursos, partilhando a responsabilidade na tomada de decisões.

Para Sánchez (2000) participar não se resume a colaborar, nem opinar sobre um determinado acto. Não é apenas dar-se por entendido, ou sentir-se informado do que fazem os restantes. Para este autor participar pressupõe maior vontade, maior intervenção, um sentimento de pertença ao colectivo, a um grupo, a uma cidade ou a um país. A participação deve ser encaminhada para uma finalidade, e traduz-se nos meios de consegui-la.

Já Morán (2002) defende que a participação consiste em exercer uma democracia participativa, em que se discute publicamente para encontrar uma solução melhor, em contraponto a uma democracia representativa em que se delega a tomada de decisões e se induz a passividade, perdendo-se o controlo real dos assuntos públicos.

No esforço de tentar sintetizar o conceito de participação, entende-se que esta deve pressupor uma atitude positiva e dinâmica, que requer uma informação prévia, mas que é mais do que uma informação. A verdadeira participação cidadã é aquela que tem início em fases de informação e auscultação, (etapas unidireccionais do proces-

1 Ou “empoderamiento” – Termo amplamente utilizado em estudos sobre organizações empresariais, referindo-se à necessidade de potenciar o envolvimento dos trabalhadores com a empresa, com o objectivo central de melhorar a produtividade (Remesar, 2007).

so participativo), mas que se desenvolve no sentido de atribuir poder aos cidadãos (“civic empowerment”), isto é, a população tem capacidade de decisão sobre o planeamento urbanístico, promovendo-se assim o sentimento de pertença, identidade e apropriação do espaço.

Com efeito, o incremento do sentimento de pertença e apropriação constituem vantagens da participação cidadã, que possibilita também que os processos sejam mais rápidos, uma vez que a análise é mais fiável, evitando-se soluções erradas, prevendo-se possíveis conflitos, dada a presença dos implicados no processo. Outra vantagem é o facto de o processo de participação cidadã permitir um melhor e maior conhecimento das características do local, uma vez que a população, usufruindo do mesmo, tem informação privilegiada a seu respeito, possibilitando assim uma melhor adaptação do projecto à realidade física e social em que se insere. A participação cidadã promove também o diálogo entre a administração e os particulares, proporcionando uma melhor aceitação, por parte dos seus destinatários, face às decisões tomadas, bem como uma maior transparência na elaboração dos projectos.

Refira-se então que os processos verdadeiramente participativos pressupõem “(...) um processo dialéctico de aproximações sucessivas aos problemas e às suas eventuais soluções, o que implica a aceitação do princípio da igualdade² dos intervenientes e uma atitude de humildade por parte de quem tem por missão conduzir os trabalhos: as suas posições e opiniões são, por princípio, tão válidas quanto as dos outros intervenientes no processo participativo (...)” (Nunes da Silva, 2003).

É neste contexto que se apresenta o conceito de participação cidadã, surgindo como um processo que vai para além da simples aplicação dos mecanismos legais de participação pública existentes em Portugal, (como se verá mais adiante), promovendo a capacidade de os cidadãos e técnicos trabalharem em conjunto para um interesse comum, de dialogarem e confrontarem diferentes maneiras de ver o território e de solucionar os problemas que se lhes colocam (Remesar, 2007). Assim, importa referir que para um processo ser verdadeiramente participativo é necessária a intervenção de todos os agentes / actores implicados, em todas as fases do processo, desde a identificação de problemas, passando pela determinação de prioridades e definição de objectivos, até à própria intervenção no desenho e gestão de soluções, assegurando-se que em todos os momentos a relação entre os diferentes intervenientes no processo é igualitária.

Importa ainda salientar que é fundamental pensar a participação como um processo planeado e auto-regulado que garanta a comunicação constante, transparente e multidireccional entre as partes envolvidas, estando subjacente o princípio básico de co-responsabilização e compromisso multilateral – por parte de agentes institucionais, cidadãos, técnicos e grupos de interesse – que está na base da viabilização de qualquer projecto de democracia directa (Bonet et al, 2006).

² A Constituição da República Portuguesa define no seu Artigo 13º o Princípio da Igualdade:

“1. Todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei.

2. Ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual.”

3. Diferentes níveis de Participação

Como se viu anteriormente, a participação cidadã está inerentemente relacionada com o envolvimento e atribuição de poder (“empowerment”) aos cidadãos na tomada de decisão, levando inclusive autores como Arnstein (1969) a considerar que a participação cidadã é um termo categórico para o poder dos cidadãos.

No entanto, existem vários níveis de participação cidadã, que promovem um maior ou menor envolvimento e controlo por parte dos cidadãos. Com efeito, vários autores reflectiram e apresentaram já diferentes abordagens sobre os vários níveis de participação existentes. O presente trabalho centra-se, fundamentalmente, na abordagem desenvolvida por Arnstein (1969), por se considerar que, embora se trate de um estudo já com vários anos, é aquele que está na base da maioria dos que lhe seguiram, tendo sido pioneiro na sistematização de níveis de abrangência do poder do cidadão e caracterizando-se pela sua grande amplitude que o torna perfeitamente adequado para acompanhar o processo de planeamento do território. Esta autora define oito níveis de participação, em que os patamares mais baixos são os que correspondem a um nível inferior de envolvimento dos cidadãos, ou mesmo de não participação, enquanto os patamares mais elevados correspondem aos níveis mais altos de atribuição de poder à população.

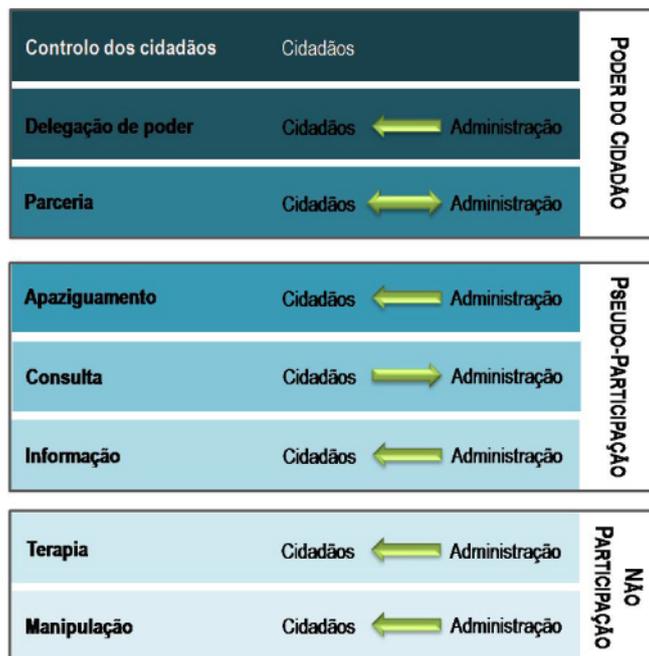


Figura 1 – Escala de Participação – Adaptado de Arnstein

Os primeiros níveis de participação – Terapia e Manipulação – correspondem a uma não participação, substituindo-se a uma participação genuína. Estes níveis consistem em inputs, por parte da administração, à população, com o objectivo ser a primeira entidade a detentora de todo o poder, “educando” ou “curando” os participantes.

Os degraus seguintes – Informação e Consulta – consistem numa Pseudo-participação, em que a administração fornece aos cidadãos informação ao nível do processo a desenvolver, e posteriormente a população expressa as suas opiniões e expectativas. Esta fase designa-se por Pseudo-participação ou Tokenismo (designação da autora), uma vez que não existe ainda nenhuma garantia de que os pontos de vista dos cidadãos sejam atendidos pela administração, detentora do poder. Só a partir do quinto nível – Apaziguamento – se inicia o poder de os cidadãos influenciarem a tomada de decisões.

Ao nível da Parceria os cidadãos poderão entrar numa sociedade, com a administração, que lhes permitirá ter a capacidade de negociação na tomada de decisões. No topo da escala surge a Delegação de Poder e Controlo dos Cidadãos, situações em que a população obtém a maioria da autoridade na tomada de decisões, ou mesmo plenos poderes sobre a mesma.

As escalas de participação, como a definida por Arnstein, constituem importantes ferramentas para a definição dos processos participativos que devem acompanhar o planeamento urbano, uma vez que permitem ajustar quais os níveis de participação adequados à escala de cada processo. Isto porque, como se verá mais adiante, nem todas as escalas de planeamento são passíveis de serem acompanhadas por processos participativos que promovam o controlo total dos cidadãos da tomada de decisão, uma vez o planeamento de grandes áreas de território (por exemplo em Planos Municipais, Regionais ou Nacionais), envolvem um grande número de cidadãos, gerando processos de participação muito complexos e morosos no caso de se pretender chegar a níveis tão elevados da escala de participação.

Importa ainda referir que, num determinado plano urbanístico, o respectivo processo de participação cidadã pode incluir vários níveis de participação, dependendo (1) dos instrumentos e métodos utilizados nos diferentes momentos, (2) dos actores envolvidos, (3) dos objectivos que se pretendem atingir.

Nos pontos que se seguem, nomeadamente ao nível do enquadramento da participação cidadã prevista na legislação portuguesa e da tentativa de definir um possível processo da participação cidadã para o planeamento municipal, serão enquadrados quais os níveis de participação, segundo a escala apresentada, que são permitidos em cada fase do desenvolvimento dos planos urbanísticos.

4. Participação Cidadã no Processo de Planeamento Português

Como se viu anteriormente, as vantagens de fazer acompanhar os processos de planeamento do território pela participação dos cidadãos, são extremamente valiosas. Assim, parece estar consagrada a necessidade de desenvolver processos de participação cidadã coerentes e estruturados, que possam acompanhar o planeamento de um determinado território, desde a definição dos objectivos do plano, à concepção da respectiva proposta de intervenção, e mesmo à definição dos meios e canais para a sua efectiva implementação.

Muitos dos fracassos (de que se falou anteriormente) ao nível da participação dos cidadãos, estão associados ao facto de os momentos de “participação pública”³ estabelecidos na legislação portuguesa serem, claramente, insuficientes traduzindo-se num fraco envolvimento da população e conseqüente decréscimo do nível de democracia participativa.

Estes factos têm levado, nas últimas décadas, a concluir que os mecanismos legais existentes são um meio necessário, mas também uma condição insuficiente à participação dos cidadãos, levando a questionar a sua eficácia.

Neste sentido, e uma vez que todo o processo de planeamento é regulado pela legislação portuguesa, importa estudar o âmbito, os momentos e os níveis que nela são definidos para a designada “participação pública”, no sentido de tentar compreender quais as principais lacunas / fragilidades existentes e de que forma se poderão construir verdadeiros processos de participação cidadã.

4.1 Quadro Normativo Português do Planeamento do Território

Antes de analisar o âmbito e grau de participação dos cidadãos, estabelecido pela legislação portuguesa através da designada “participação pública”, importa fazer uma breve leitura dos instrumentos normativos que regulam o planeamento do território. Através do enquadramento que se segue, pretende-se disponibilizar bases de conhecimento que possibilitem um melhor entendimento do modo como é, normalmente, posta em prática a participação das populações nos processos de planeamento do território, em Portugal.

Importa referir que, na descrição que se segue, relativa aos instrumentos legais portugueses referentes ao planeamento do território, são apresentados apenas aqueles que se considera serem relevantes para uma posterior avaliação do nível de participação cidadã permitida. Salienta-se ainda que, no presente estudo pretende-se avaliar principalmente o caso do planeamento municipal, designadamente dos Planos Directores Municipais, por esta razão o enquadramento que se fará será direccionado para este nível de planeamento, não descurando, naturalmente, os instrumentos de hierarquia superior que influenciam directamente o planeamento municipal.

³ “Participação Pública” é a designação atribuída, na legislação portuguesa, à participação dos cidadãos no processo de planeamento do território.

O principal quadro legal do ordenamento e gestão do território em Portugal é estabelecido pela Lei nº 48/98, de 11 de Agosto, com alterações introduzidas pela Lei nº 54/2007, de 31 de Agosto, designando-se por Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBPOTU).

A referida lei tem como objectivo central enquadrar as acções da administração pública, no sentido de assegurar uma adequada organização e utilização do território português, na perspectiva da sua valorização, designadamente ao nível do espaço europeu, procurando o desenvolvimento económico, social e cultural integrado, harmonioso e sustentável do território.

O regime jurídico desta lei de bases é definido pelo Decreto-Lei nº 380/99, de 29 de Setembro, alterado pelo Decreto-Lei nº 316/2007, de 19 de Setembro, e designado por Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT). Este decreto-lei vem introduzir três escalas territoriais distintas para o planeamento do território (nacional, regional e municipal), e tipificar os instrumentos de gestão territorial que devem ser elaborados em cada um destes níveis, tal como se apresenta no Quadro 1.

ESCALAS TERRITORIAIS	INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL
Âmbito Nacional	Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) Planos Sectoriais com Incidência Territorial (PSIT) Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT)
Âmbito Regional	Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT)
Âmbito Municipal	Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território (PIMOT) Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT)

Quadro 1 – Âmbitos Territoriais e Instrumentos de Gestão Territorial definidos na Lei de Bases do Ordenamento do Território

Importa referir que os Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT) compreendem três níveis de planeamento distintos:

- Planos Directores Municipais (PDM);
- Planos de Urbanização (PU);
- Planos de Pormenor (PP).

Uma vez que, o âmbito do presente estudo se prende com o planeamento municipal, importa referir que, segundo o RJIGT, os Planos Directores Municipais estabelecem (1) a estrutura espacial, (2) a classificação do uso do solo, bem como parâmetros de ocupação, (3) a implantação dos equipamentos sociais, e (4) definem a qualificação dos solos como urbano e rural. A elaboração destes planos compete às Câmaras Municipais e a sua aprovação às Assembleias Municipais, sendo a sua ratificação feita pelo Governo. De salientar que os PDM são de elaboração obrigatória. Embora não definam especificamente o quadro legal do planeamento do território, e dada a hierarquia⁴ existente, que se traduz num compromisso de compatibili-

⁴ Todas as normas e planos traduzem um compromisso de compatibilização das respectivas opções, e quando numa mesma área territorial recai mais do que um instrumento legal, aquele que for publicado posteriormente deve indicar expressamente quais as normas do plano anterior que vem revogar, sob pena de invalidade.

zação entre as várias normas e planos vigentes, importa ainda enquadrar outros instrumentos legais que têm influência directa sobre os processos de participação cidadã no âmbito do planeamento municipal. Refira-se:

- › **A Constituição da República Portuguesa** (CRP, na sua VII Revisão, de 2005), que tem como objectivos garantir os direitos fundamentais dos cidadãos, estabelecer os princípios basilares da democracia, assegurar o primado do Estado de Direito Democrático, garantir o respeito da vontade do povo português, tendo em vista a construção de um país mais livre, mais justo e mais fraterno.
- › **O Código do Direito de Participação Procedimental e Acção Popular** (CDPPAP), estabelecido pela Lei nº 83/95, de 31 de Agosto, que define os casos e termos em que são conferidos e podem ser exercidos o direito de participação popular e o direito de acção popular para prevenção.
- › **O Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação** (RJUE), definido pelo Decreto-Lei nº 555/1999, de 16 de Dezembro e alterado pela Lei nº 60/2007 de 4 de Setembro, que enquadra a realização de operações urbanísticas, licenças e autorizações.
- › **O Regime Jurídico da Avaliação de Impacte Ambiental** (RJIAA), estabelecido pelo Decreto-Lei nº 69/2000, de 3 de Maio, que estabelece a metodologia de avaliação de impactes ambientais dos projectos públicos e privados susceptíveis a produzirem efeitos significativos sobre o ambiente.

Posto isto, importa então avaliar o modo como a participação cidadã (participação pública) é prevista em cada uma das normas legais apresentadas, com o intuito de tentar compreender qual o nível de participação obtido se os processos participativos se cingirem a uma aplicação literal da legislação portuguesa. Os pontos que se seguem pretendem constituir um contributo para esta avaliação e para a identificação de possíveis lacunas ao nível dos processos de participação previstos na legislação que regula o planeamento do território português.

4.2 Análise do Grau de Participação Cidadã Permitida dos Instrumentos Normativos

Como se referiu anteriormente, nesta fase pretende-se avaliar o grau de participação cidadã (participação pública) permitida pelos instrumentos normativos que regulam o planeamento do território português. A avaliação desenvolvida prende-se com a análise de dois indicadores (qualitativos) distintos:

- › **A definição / interpretação do “público-alvo”** que pode intervir no processo de participação cidadã permitida em cada instrumento legal;
- › **Os momentos de participação** permitidos por cada instrumento legal, e também as formas / métodos como o “público” pode participar em cada um dos momentos estabelecidos.

De seguida procede-se então à avaliação do grau de participação cidadã definida em cada um dos instrumentos legais apresentados, recorrendo, (sempre que possível), aos indicadores mencionados. Neste sentido é também avaliado o/s nível/níveis de participação (segundo a escala de Arnstein apresentada anteriormente), previsto em cada um dos instrumentos legais em análise. Importa apenas referir que esta avaliação foi feita com base numa leitura aprofundada de cada uma das

norms legais.

Constituição da República Portuguesa (CRP)

Público-alvo

A interpretação de “público-alvo” é muito abrangente, englobando todos os cidadãos portugueses, também designados por “povo”.

Momentos de participação

Definem-se os princípios do Direito à Informação e Direito à Participação, considerados princípios fundamentais, que devem andar a par na construção de um processo participativo. O Direito à Informação, constitui apenas uma pequena parte do processo de participação, mas desempenha um importante papel, uma vez que não é possível uma correcta participação dos interessados sem fornecer uma correcta e adequada informação aos mesmos. Por sua vez, o Direito à Participação garante aos administrados o envolvimento na tomada de decisões que lhes dizem respeito, bem como à participação nos processos administrativos (Oliveira, 2000).

São também garantidos direitos fundamentais como a igualdade dos cidadãos perante a lei, o direito de petição, reclamação ou queixa, de defesa dos interesses comuns, de acção popular, de formação de decisões ou deliberações que lhes dizem respeito e também o direito de participação na elaboração de instrumentos de planeamento urbanístico.

Código de Direito de Participação Procedimental e Acção Popular (CDPPAP)

Público-alvo

A interpretação de “público-alvo” desta norma é das mais amplas, englobando qualquer cidadão no gozo dos seus direitos civis e políticos, mas também as associações e fundações que defendam os interesses previstos nas áreas de acção, independentemente de serem ou não directamente implicados.

Momentos de participação

Prevê-se a garantia de direitos de audição da população (tanto oral como escrita), de recurso contencioso, de denúncia ou participação ao ministério público, de consulta, de pedido de esclarecimento e por último o direito à acção popular.

Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo (LBOTU)

Público-alvo

A interpretação de “público-alvo” é aberta, incluindo a população em geral, sem impor qualquer restrição geográfica.

Momentos de participação

São garantidos direitos de informação, consulta de processos, cópias e certidões, promoção de impugnação, acção popular, queixa ao ministério público ou ao provedor de justiça, apreciação pública prévia dos instrumentos de gestão territorial, concertação de interesses (mecanismos eforçados de participação dos cidadãos),

bem como o direito à participação.

Segundo esta norma, entende-se que o direito à participação é garantido pelo reforço da consciência cívica dos cidadãos através do acesso à informação, permitindo-lhes intervir na elaboração, execução, avaliação e revisão dos instrumentos de gestão territorial.

Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJGT)

Público-alvo

O “público-alvo” corresponde aos cidadãos, interessados e associações representativas, não sendo definido qualquer tipo de limitação geográfica.

Momentos de participação

São garantidos direitos de informação e de participação. O direito de informação inclui a consulta de processos, documentação, cópias e certidões, incluindo-se também a internet como meio de divulgação e publicação de informação. Por sua vez, o direito de participação pode ser acautelado através da formulação de sugestões, pedidos de esclarecimentos, e intervenção na fase de discussão pública.

Com efeito, a participação pública toma a forma de consulta pública que se processa através da participação dos interessados ou do público em geral numa fase em que o projecto de plano está já elaborado, que se designa por período de discussão pública – a chamada participação sucessiva – e também da participação no início do processo ou ao longo do mesmo – a chamada participação preventiva. Contudo, a legislação referida apenas aponta para a obrigatoriedade da participação sucessiva, subentendendo-se que a participação preventiva não tem um carácter obrigatório (Oliveira, 2000).

Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE)

Público-alvo

Como público-alvo definem-se os directamente implicados nos processos, sejam eles particulares ou associações.

Momentos de participação

Os direitos de participação e informação previstos são remetidos para os estabelecidos pelo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial.

Regime Jurídico da Avaliação de Impacte Ambiental (RJAIA)

Público-alvo

O “público-alvo” é restringido àquele que têm residência principal ou secundária no concelho ou nos concelhos limítrofes da localização do projecto. Deste modo, a interpretação de público-alvo é bastante fechada, encontrando-se claramente em contradição com o disposto na constituição portuguesa, e nas convenções europeias (ex.: Convenção de Aarhus) relacionadas com as questões ambientais e que alargam o direito de participação, não fazendo qualquer tipo de discriminação ge-

ográfica ou outra.

Momentos de participação

Pelo facto de o público-alvo ser restringido ao âmbito local, todo o procedimento de consulta pública fica também reduzido a esta escala populacional. Por outro lado, também a ponderação das opiniões recolhidas na fase de consulta pública deve sintetizar apenas as opiniões predominantemente expressas e sua respectiva representatividade, ficando excluídas à partida as opiniões não maioritárias.

É garantido ao público-alvo, o direito de participar na fase de consulta pública, através da auscultação e pedidos de informação, tendo este direito a obter resposta por escrito que poderá não ser uma resposta individual.

De referir ainda que as fases de sensibilização e mobilização da população são demasiado prévias, uma vez que ocorrem ainda na fase de definição do âmbito do projecto, ou então, são tardias tendo lugar apenas pós a declaração de conformidade do Estudo de Impacte Ambiental, quando em algumas situações já foi licenciado o projecto ou já estão em andamento as obras.

Numa **avaliação conjunta** verifica-se que, a definição de “público-alvo” assume, na maioria dos instrumentos legais, uma interpretação bastante ampla, permitindo a participação dos cidadãos sem qualquer discriminação geográfica ou outra. Este facto é bastante positivo, e visto isoladamente poderia levar a pensar que todo o processo de participação previsto na legislação portuguesa é bastante aberto, no entanto, verifica-se também através da avaliação desenvolvida, que os momentos, métodos e formas de participação são muito rígidos e redutores.

INSTRUMENTOS LEGAIS	DESIGNAÇÕES ATRIBUÍDAS À PARTICIPAÇÃO CIDADÃ	MÉTODOS DE PARTICIPAÇÃO	NÍVEIS DE PARTICIPAÇÃO
CRP	Participação dos interessados	Recolha de sugestões; Fornecimento de informação; Pedidos de esclarecimento; Intervenção na fase de discussão pública; Intervenção na elaboração, execução, avaliação e revisão de IGT.	Informação
CDPPAP	Participação popular		Consulta
LBPOTU	Participação dos cidadãos		Informação
RJIGT e RJUE	Direito de participação		Consulta
RJAIA	Participação pública		Consulta

Quadro 2 – Níveis de participação cidadã da legislação portuguesa de planeamento e ordenamento do território

Com efeito, considerando a legislação apresentada e tentando analisá-la face ao respectivo grau de abertura ao poder do cidadão, segundo a escala de participação de Arnstein (anteriormente apresentada), verificamos que esta não ultrapassa os primeiros níveis de Pseudo-Participação, tal como se apresenta no quadro seguinte. Salientam-se as várias designações atribuídas ao conceito de participação cidadã, que surgem nas diferentes normas legais, que embora tenham subjacente o mesmo sentido, parecem variar no sujeito.

Nesta sistematização fica claro que a legislação portuguesa, ao nível do planeamento, do território se centra apenas em dois níveis de participação (segundo a escala de Arnstein), a informação e a consulta, que se situam num patamar em que o processo de participação é unidireccional e em que ainda não existe controlo do cidadão na tomada de decisões.

Com efeito, a participação cidadã (prevista na legislação portuguesa) que acompanha os processos de planeamento do território cinge-se apenas a:

- › Informação – trabalho dos técnicos que elaboram os estudos necessários, e da administração que aprova e toma as decisões que o processo implica, remetendo para a população um conjunto de informações. Nesta fase nem sempre existe preocupação em preparar a informação para o entendimento de todos, pelo que se converte apenas numa fase de transmissão das decisões tomadas. Trata-se novamente de um processo unidireccional mas desta vez em sentido inverso, da administração para a população.
- › Auscultação / Consulta – audição da população, fase unidireccional em que a administração procura ouvir aquilo que as pessoas têm a dizer através da realização de inquéritos, pequenas reuniões com interessados, entre outros.

Estes são níveis muito rígidos ao nível dos tipos de participação permitidos e também demasiado restritos no que se refere à sua distribuição temporal ao longo do processo de planeamento.

Reflexão Crítica

Ao analisar a legislação portuguesa que regula o planeamento do território, verifica-se facilmente que existe uma notória abertura ao envolvimento dos cidadãos, quer a título individual, quer através de associações representativas de interesses comuns. No entanto, como se viu anteriormente, o número de cidadãos que podem participar, isto é, o “público-alvo” varia consoante a legislação em análise, assim como variam o âmbito e os limites do envolvimento da população.

As normas legais portuguesas prevêem o envolvimento dos cidadãos segundo diferentes formas, tais como: informação; reclamação; audição; petição; acção popular; sugestões, consulta; entre outros. Com se viu anteriormente, estas formas de envolvimento são enquadradas em dois tipos de participação, o Direito à Informação e o Direito à Participação.

O Direito à Informação é fundamental no sentido de promover o envolvimento dos cidadãos, uma vez que estes, para poderem participar convenientemente dêem dispor de informação detalhada sobre o processo de planeamento. O Direito à Informação é traduzido nas normas legais analisadas de uma forma bastante coerente, sendo inclusive indicados alguns dos respectivos procedimentos, nomeadamente, consultas aos processos, informação directa, entre outros.

No que se refere ao Direito à Participação, embora as normas analisadas apresentem a sua definição do mesmo, todas são de algum modo distintas. Enquanto a Constituição da República Portuguesa é bastante abrangente definindo que a par-

ticipação deve estender-se à elaboração dos instrumentos de planeamento físico do território por parte do “povo” e de todos os cidadãos portugueses, a LBOTU limita um pouco mais o envolvimento dos cidadãos, definindo apenas dois tipos de intervenção, (1) o acesso à informação e (2) à intervenção em diferentes fases dos procedimentos de elaboração dos instrumentos de gestão territorial.

Em suma, a legislação reduz o termo “participação” a procedimentos de informação, esclarecimentos, emissão de sugestões, consulta, auscultação e discussão pública, que ficam muito aquém dos níveis elevados de empowerment do cidadão que os processos participativos podem possibilitar.

Com efeito, as formas de participação obrigatórias segundo a legislação, têm vindo a mostrar-se verdadeiramente insuficientes e inadequadas para responderem às necessidades e exigências da sociedade de hoje, isto porque, este tipo de participação integra apenas um grupo restrito da população e numa fase do projecto já bastante adiantada, em que os contributos técnicos estão já praticamente terminados, não deixando margem para debates mais elaborados que impliquem alterações de fundo. Deste modo, este tipo de mecanismos de participação abarcam apenas a consulta pública, deixando de parte os processos de verdadeiro envolvimento dos cidadãos.

Torna-se assim necessária a adopção de novos conceitos de participação que sejam capazes de promover:

- › O envolvimento das populações na tomada de decisão e elaboração dos planos e projectos;
- › A participação nas fases iniciais de elaboração dos mesmos e de definição de políticas e estratégias de intervenção;
- › A participação de todos os cidadãos interessados, assegurando o carácter inclusivo do processo;
- › A abertura para a aceitação de novas ideias e sugestões, criando oportunidades para o aparecimento de soluções inovadoras;
- › A aposta na formação para as questões públicas fomentando um papel activo, interventivo e crítico da população.

Só assim será possível responder aos interesses e expectativas da população, facilitando a aceitação dos planos e projectos urbanísticos que irão intervir no território que é seu, conseqüentemente, auxiliando na respectiva fase de implementação.

Neste sentido, importa ainda referir que a Lei Espanhola foi alterada, dando lugar à actual Ley 2/2002 sobre urbanismo, que estabelece já que qualquer processo de planeamento deve ser acompanhado por um plano de participação aceite pelo município. Deste modo, no âmbito da gestão urbanística, tornou-se necessário desenvolver métodos adequados de participação cidadã, capazes de organizar, canalizar e incluir a vontade da população no que diz respeito ao presente e ao futuro da sua envolvente urbana, compatibilizando-a com os critérios técnicos e ritmos complexos da legislação (Bonet, et al, 2006). Também a legislação portuguesa poderia ser alterada neste sentido.

5. O Processo de Participação Cidadã nos Planos Directores Municipais Portugueses – Um caso de Estudo

Como se viu anteriormente a participação cidadã constitui um instrumento fundamental ao nível do planeamento do território em geral e do planeamento municipal em particular, uma vez que promove a aproximação dos cidadãos ao processo de planeamento, impulsionando o envolvimento da população na resolução de problemas, contribuindo com a sua criatividade, pontos de vista, conhecimentos e recursos, partilhando a responsabilidade na tomada de decisões. Deste modo, a participação cidadã, integrada nos processos de planeamento urbanístico, tem vindo a demonstrar-se ser uma boa maneira de trabalhar no sentido de obter resultados mais justos e desejáveis, constituindo-se como uma via essencial para construir consensos e reunir esforços, ainda que, em alguns casos, a solução adoptada possa não agradar a todos (Gallego, et al, 2005).

No entanto, nos últimos anos, nem só vantagens têm sido apontadas aos processos participativos, também algumas desvantagens e fragilidades têm sido referidas. No quadro seguinte apresenta-se uma tentativa de síntese das vantagens (+) e alguns argumentos contrários (-) à implementação de processos participativos no planeamento do território.

(+)	(-)
<ul style="list-style-type: none"> › Disponibiliza informação que seria impossível obter de outra maneira. › Constitui uma boa estratégia para a antecipação de conflitos, conferindo maior legitimidade às decisões públicas, uma vez que cria um sentimento de co-responsabilidade entre os cidadãos e os agentes económicos e sociais e políticos. › Permite, aos cidadãos, decidir qual é o problema. › Permite criar o hábito de participar não só entre os cidadãos, mas também entre os técnicos e políticos. › Possibilita a formalização de canais de comunicação entre os diferentes sectores da população. › Contribui para a resolução mais eficaz dos problemas, uma vez que permite desenvolver melhores diagnósticos das necessidades. › Constitui-se como a "chave" para problemas cujas respostas se encontram apenas na comunidade. › Fomenta a integração social, reforçando e estruturando as comunidades. › Desenvolve o sentimento de pertença e a identificação das pessoas com o meio em que se inserem. › Permite compreender melhor as decisões encontradas. › Pode facilitar a continuidade das intervenções decididas. › Permite adoptar soluções e estratégias de longo prazo. 	<ul style="list-style-type: none"> › Implicam uma maior lentidão no processo de tomada de decisões. › Supõem um aumento dos custos. › Podem favorecer um excesso de particularismos. › Só têm em conta o curto prazo. › Existem numerosas dificuldades operativas para a sua implementação. › Permitem a obtenção de diagnósticos exaustivos mas com défice de negociação política. › Favorecem a persistência de conflitos e de problemas de coordenação. › Podem provocar uma apropriação do processo por parte de colectivos organizados. › Podem gerar frustração ou descrédito da população face às instituições impulsionadoras destes processos. › Falta de valor acrescentado à decisão final.

Quadro 3 – Vantagens e desvantagens da participação cidadã nos processos de planeamento do território – Adaptado de Gallego, et al, 2005

Face às vantagens e críticas apresentadas à inclusão de processos participativos no planeamento do território, importa referir que todas as críticas que têm vindo a ser apontadas, nomeadamente ao nível da lentidão dos processos, custos e falta de valor acrescentado (entre outros), deixam de ser significativas quando se compreende que é precisamente a falta de participação que acaba por provocar os efeitos negativos assinalados. Assim, é certo que qualquer processo participativo deixará uma parte dos cidadãos descontente com a decisão final, no entanto, estes ficarão satisfeitos com a maneira como se chegou às soluções adoptadas – através do envolvimento dos cidadãos.

Posto isto, ficam claras as vantagens de dotar o desenvolvimento dos Planos Directores Municipais (PDM) de processos participativos que os acompanhem desde a decisão da sua elaboração até à respectiva implementação. Nos pontos que se seguem é feita uma tentativa de construir um, possível, processo participativo para um PDM. Importa referir que o processo de participação cidadã que aqui se apresenta pressupõe que a elaboração de um PDM é bastante complexa, por envolver uma grande área territorial, inúmeras áreas temáticas e uma grande quantidade de cidadãos, razão pela qual se procurou definir momentos e formas concretas de participação, em que os níveis participativos⁵ nem sempre correspondem aos mais elevados graus de poder do cidadão.

5.1 Que Processo de Participação Cidadã para o PDM?

Várias questões se colocam quando se tenta construir o processo de participação cidadã que melhor se adequa ao desenvolvimento de um Plano Director Municipal. Se, por um lado, há parâmetros em que não há dúvidas de como se deve proceder, como (1) o facto de todos os cidadãos terem direito a participar no processo, sem restrições geográficas ou de qualquer outro tipo, e (2) que o processo de participação cidadã deve acompanhar a totalidade do desenvolvimento do plano, outras questões há em que as dúvidas permanecem, como seja: Qual a melhor metodologia a utilizar?

Assim, importa referir que o processo participativo que aqui se apresentará não pretende ser uma regra, mas sim uma possível solução de como se poderá organizar um processo de participação cidadã que possa contribuir positivamente para todas as etapas de elaboração de um PDM, usufruindo das vantagens que lhe estão inerentes.

A primeira questão que se coloca quando se pretende construir um processo de participação cidadã é: **Quem deve participar?**

No caso de um processo participativo que acompanhe o desenvolvimento do PDM pretende-se que participe qualquer cidadão que se interesse pelo trabalho a desenvolver, isto é, a participação deve ser aberta a qualquer pessoa, sem nenhuma restrição geográfica ou de outro tipo. Devem ser chamados a participar todos os tipos de actores sociais, os cidadãos em geral, as associações, os políticos, os técnicos envolvidos no processo, os promotores económicos, entre outros.

⁵ Níveis de participação definidos segundo a escala de Arnstein, apresentada no ponto 3.

Importa referir que cada participante, seja ele individual ou entidade representativa, tem características específicas derivadas do seu próprio contexto social e da envolvente física em que se insere. Assim, cada participante desempenha um importante papel no processo participativo, possuindo uma função específica. Por esta razão, também as técnicas e formas de participação devem ser seleccionadas de acordo com as especificidades da população que participa.

Como se referiu anteriormente a elaboração de um PDM é um processo extremamente complexo, por envolver uma grande extensão de território, por tratar de várias temáticas em conjunto e, naturalmente, por englobar um enorme leque de cidadãos e actores interessados em participar. Assim, torna-se extremamente complexo conseguir gerir e integrar as participações de todos os cidadãos, não só porque é praticamente inviável reunir tantas pessoas, mas também porque este facto originaria estruturas demasiadamente rígidas. Posto isto, parece ser fundamental, que o processo de participação cidadã do PDM promova a associação das pessoas em colectivos, que representem as suas opções, ideologias e expectativas. A principal estrutura associativa que se propõe para representar os cidadãos são as Juntas de Freguesia e as associações de moradores, que por serem estruturas locais estão muito próximas das necessidades e anseios das populações. De salientar que, com esta opção não se exclui a hipótese de cidadãos que não pertencem ou não se revêem em nenhuma estrutura associativa possam participar individualmente, por se considerar que estas participações enriquecem o processo com pontos de vista construídos fora dos movimentos sociais. No processo de elaboração de um PDM é conveniente permitir a combinação de agentes colectivos e individuais, uma vez que esta combinação é geradora de novas sinergias imprescindíveis para o êxito deste tipo de experiências (Gallego, et al, 2005).

Há ainda que salientar o papel da liderança nos processos participativos que acompanham o PDM. Considera-se que a liderança é importante em qualquer tipo de processo participativo, mas esta assume um peso ainda maior em situações como a da elaboração de um PDM que envolve uma enorme complexidade. Assim, a liderança assume um papel fundamental neste tipo de processos, pois uma mesma metodologia pode dar resultados muito distintos dependendo de quem lidere o processo. No caso do PDM, a liderança deve ser partilhada entre o coordenador da equipa de elaboração do PDM e administração local (Câmara Municipal), para quem se elabora o plano.

A segunda questão que se coloca é: **Quais os momentos mais adequados para promover a participação dos cidadãos?**

É seguro afirmar que o processo de participação cidadã deve acompanhar o desenvolvimento de um PDM desde o início do processo – decisão de elaboração do plano – até ao final – implementação do plano. O ideal seria que o processo de participação pudesse decorrer in continuum, ao longo de todo o desenvolvimento do plano, no entanto, como já se referiu anteriormente, o facto de a elaboração de um PDM envolver uma enorme complexidade de temáticas impossibilita este facto. Assim, o processo participativo que acompanha o PDM deve ser adequadamente planeado e estruturado, de forma a decorrer em momentos específicos do

processo de desenvolvimento do plano, de modo a possibilitar a maximização das vantagens retiradas.

Deste modo, os momentos de participação que se apresentam no Quadro 4 constituem a proposta que se considera mais adequada no sentido de maximizar a participação cidadã nos momentos mais decisivos da elaboração do plano (1. Decisão de Elaboração do Plano; 2. Definição de Objectivos e Estratégias de Intervenção; 3. Caracterização e Diagnóstico; 4. Concepção de Cenários de Desenvolvimento; 5. Modelo de Ordenamento; 6. Formalização do Plano). No entanto considera-se que, dependendo dos objectivos que se pretendem atingir, e das limitações temporais existentes, alguns destes momentos de participação poderão não ser levados a cabo, devendo, de alguma forma, ser compensados em momentos subsequentes.

Outra questão que se levanta quando se pretende construir um processo participativo para um PDM é: **Quais os níveis de poder do cidadão que se pretendem promover?**

Por todas as razões já apresentadas, relacionadas com a complexidade do processo de elaboração de um PDM, não se considera exequível desenvolver um programa de participação cidadã em que se atinjam os níveis mais elevados de atribuição de poder ao cidadão⁶, que pressupõem a Parceria, Delegação de Poder e Controlo dos Cidadãos. Assim, prevê-se um processo participativo que se centra nos degraus intermédios da escala de participação, isto é, entre os níveis de Informação, Consulta e Apaziguamento, pertencentes ao bloco central de Pseudo-Participação. De salientar que se rejeitam completamente os níveis de Não Participação (Manipulação e Terapia).

É importante salientar que embora os níveis mais elevados de atribuição de poder ao cidadão não estejam previstos directamente no processo participativo do PDM, pelas razões apresentadas, prevê-se que um plano desta natureza estabeleça alguns projectos de desenvolvimento prioritário, como sejam Planos de Pormenor ou Projectos de Espaço Público, para os quais exija que se desenvolvam processos de participação cidadã que cheguem aos níveis de mais altos da escala de participação (Controlo dos Cidadãos e Delegação de Poder).

Os níveis previstos para cada um dos momentos participação que integram a proposta do processo participativo do PDM encontram-se explicitados no Quadro 4.

A última questão que se levanta é: **Quais os métodos e técnicas / ferramentas de participação mais adequados?**

Existem inúmeros métodos e técnicas de participação que se podem utilizar no processo de participação cidadã de um PDM, no entanto, é difícil determinar quais serão os mais adequados. Com efeito, considera-se que não existe uma “receita” que diga quais as ferramentas de participação correctas para utilizar na elaboração de um PDM, existe sim um leque de técnicas que podem ser utilizadas, e que terão que ser escolhidas no sentido de as adequar à realidade específica de cada território

6 Segundo a escala de participação de Arnstein

rio e dos cidadãos envolvidos no processo participativo. O que é certo é que, num determinado momento de participação, os métodos mais adequados são aqueles que permitem, mais eficazmente, atingir os objectivos pretendidos (Gallego, et al, 2005).

Assim, no Quadro 4, apresentam-se as técnicas / ferramentas de participação possíveis de utilizar em cada um dos momentos participativos definidos, no entanto, estas terão que ser seleccionadas consoante a realidade em que se está a intervir, como se verá mais adiante no caso de estudo do PDM de Santiago do Cacém.

Com o Quadro 4 pretende-se sistematizar e sintetizar a proposta de um processo participativo que deve acompanhar a elaboração de um PDM, apresentando-se os vários momentos, etapas e respectivos níveis de participação, os métodos e técnicas / ferramentas passíveis de serem utilizadas, bem como os resultados que se pretendem atingir no final de cada uma dos momentos participativos previstos. De salientar que, embora não esteja representado, prevêem-se fases permanentes de participação ao longo de todo o processo de elaboração do PDM. Estas envolvem:

- › A constituição de uma comissão de acompanhamento do processo participativo, para a qual deverá ser criado um espaço físico específico, designado por oficina de participação do PDM. Esta oficina deve ter um elemento da comissão disponível para atender os cidadãos, estando disponível para disponibilizar toda a informação solicitada acerca do PDM. Na referida oficina podem ser consultados todos os documentos elaborados no âmbito do PDM, até à data, e podem também ser deixados os contributos dos cidadãos que assim desejarem fazê-lo. De referir que se considera importante que esta oficina tenha uma localização independente dos órgãos da administração local.
- › A criação de um espaço na internet para o PDM, onde se disponibilize toda a informação relevante acerca da elaboração do PDM, nomeadamente documentos produzidos e o resultado das sessões de participação cidadã. Neste espaço de internet, também os cidadãos podem deixar os seus pontos de vista, preocupações, sugestões, expectativas, de modo a que possam vir a ser avaliados e integrados no PDM. Este espaço deve ser devidamente divulgado junto dos cidadãos, para que eles possam tomar conhecimento do mesmo e usufruir dos recursos oferecidos.

Ainda no que diz respeito ao processo de participação cidadã do PDM, importa salientar que, embora não esteja representado no Quadro 4, cada momento de participação apresentado é organizado em cinco fases distintas:

1. **Organização** – organiza-se a equipa e prepara-se a informação e elementos necessários para as sessões de participação.
2. **Mobilização** – divulgação, através dos canais disponíveis, do desenvolvimento da sessão no sentido de dar visibilidade ao processo de planeamento e de participação. Incentivar a população a participar.
3. **Sessões de Participação** – encontros e sessões de participação com os cidadãos, utilizando os métodos e técnicas seleccionados para cada momento de participação.
4. **Elaboração e Disponibilização de Relatórios das Sessões de Participação** – ela-

MOMENTOS DE PARTICIPAÇÃO	ETAPAS DE PARTICIPAÇÃO	NÍVEIS DE PARTICIPAÇÃO	MÉTODOS E TÉCNICAS / FERRAMENTAS DE PARTICIPAÇÃO	RESULTADOS
1. Decisão de Elaboração do PDM	› Divulgação da Elaboração do Plano	› Informação	› Apresentação por escrito de sugestões e informações (audiência prévia)	› Contributos para a elaboração da Caracterização e Diagnóstico e Modelo de Ordenamento
2. Objectivos e Estratégias de Intervenção	› Consulta aos cidadãos sobre quais as principais problemáticas que gostariam de ver resolvidas no plano	› Consulta	› Elaboração de sociograma ou mapa de poder › Divulgação e disponibilização de informação › Realização de inquéritos › Realização de entrevistas › Consulta aos cidadãos interessados	› Definição dos Objectivos e Estratégias de Intervenção
3. Caracterização e Diagnóstico Prospectivo	› Apresentação dos Objectivos e Estratégias do Plano › Sessões de trabalho com os cidadãos	› Informação › Consulta › Apaziguamento	› Divulgação e disponibilização de informação › Realização de inquéritos › Realização de entrevistas › Consulta aos cidadãos interessados › Sessões temáticas sectoriais › Análises SWOT › Construção de árvores de problemas › Estabelecimento de prioridades por votação directa	› Elaboração do relatório de Caracterização e Diagnóstico
4. Concepção de Cenários de Desenvolvimento	› Apresentação do Diagnóstico elaborado e disponibilização da informação necessária › Sessões de trabalho com os cidadãos	› Informação › Consulta › Apaziguamento	› Divulgação e disponibilização de informação › Estabelecimento de prioridades por votação directa › Consultas à população por votação › Sessões de visão de futuro › Consulta a especialistas › Comparação de opções	› Avaliação dos Cenários de Desenvolvimento propostos › Elaboração do Modelo de Ordenamento
5. Modelo de Ordenamento	› Apresentação do Modelo de Ordenamento proposto › Sessões de trabalho com os cidadãos	› Informação › Consulta › Apaziguamento	› Divulgação e disponibilização de informação › Período de discussão pública › Consultas à população por votação › Consulta a especialistas › Comparação de opções	› Versão final da Proposta de Plano
6. Formalização do Plano	› Apresentação pública do Plano aprovado	› Informação	› Sessão explicativa do PDM	› População sensibilizada para as opções tomadas no PDM
7. Implementação do Plano				

Quadro 4 - Síntese da Proposta do Processo de Participação Cidadã do PDM

boração de relatórios que sintetizem os contributos, para o PDM, resultantes das sessões de participação cidadã e posterior disponibilização aos cidadãos desta informação. Os relatórios devem ser disponibilizados na oficina de participação do PDM e também no respectivo sítio na internet.

- 5. Efeitos e Resultados** – Inclusão, por parte dos técnicos, dos contributos das sessões de participação de cada momento participativo na tomada de decisão e respectivos resultados finais.

Importa salientar a importância da etapa 4, de disponibilização dos resultados das sessões de participação, uma vez que em todos os processos participativos a devolução de informação aos cidadãos é fundamental para manter o interesse dos mesmos no processo. Para além disto, a etapa 5 de inclusão dos contributos das sessões de participação nos resultados finais do processo de elaboração do PDM, fortalecem a cultura participativa e o sentimento de pertença e identificação dos cidadãos para com o plano.

5.2 O PDM de Santiago do Cacém

No sentido de enquadrar o território em análise importa referir que Santiago do Cacém é um município do Litoral Alentejano, situado na zona Sul de Portugal. Este município ocupa uma área de 1.060 Km² e tem cerca de 30 mil habitantes distribuídos pelas suas 11 freguesias: Abela, Alvalade, Cercal do Alentejo, Ermidas-Sado, Santiago do Cacém, Santo André, S. Bartolomeu, Santa Cruz, S. Domingos, S. Francisco da Serra e Vale d'Água. Santiago do Cacém usufrui de uma localização privilegiada, situando-se a 150 km de Lisboa e 140 Km de Espanha, a escassos 18 km de Sines e a 150km de Faro.

A elaboração deste PDM surge da necessidade, estabelecida pela lei portuguesa, de revisão do PDM anterior do município (aprovado em 1994). A revisão do PDM de Santiago do Cacém está a ser desenvolvida pelo Centro de Sistemas Urbanos e Regionais (CESUR), do Instituto Superior Técnico (IST), para a Câmara Municipal deste município.

Como se viu anteriormente, a legislação portuguesa só obriga à existência de dois momentos de participação pública, um de audiência prévia, no início do processo de desenvolvimento do plano e outra, de discussão pública, no final do mesmo. No entanto, na revisão do

PDM de Santiago do Cacém está presente a consciência de que estes dois momentos são claramente insuficientes e que é necessário acompanhar todo o desenvolvimento do plano por um processo estruturado de participação cidadã, no sentido de promover, efectivamente, o envolvimento dos cidadãos e, conseqüentemente, o sentimento de pertença e identificação com as opções tomadas no plano.

O processo de participação cidadã pensado para o PDM de Santiago do Cacém segue, em grande medida, a proposta metodológica apresentada no ponto anterior. No entanto, os trabalhos de revisão do PDM estão ainda em desenvolvimento, encontrando-se actualmente em conclusão a elaboração da caracterização e diagnóstico prospectivo do município, razão pela qual, o processo de participação cidadã que acompanha o desenvolvimento do PDM está também numa fase intermédia do seu desenvolvimento. Por este motivo o presente trabalho incidirá apenas sobre os momentos de participação já decorridos, ou seja, até à fase de caracterização e diagnóstico.

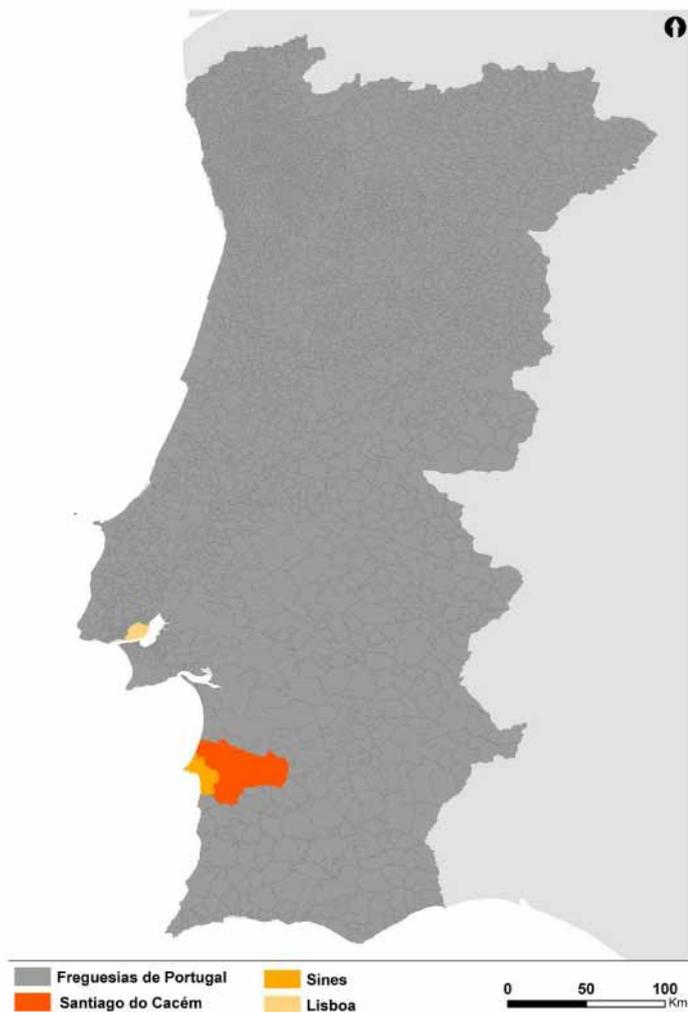


Figura 2 – Enquadramento Geográfico de Santiago do Cacém

O primeiro momento de participação, a **Decisão de Elaboração (revisão) do PDM de Santiago do Cacém** foi acompanhado de uma divulgação ao nível dos média locais, tendo sido também publicada em Diário da República, onde se anunciou a abertura do período de audiência prévia. Neste período foram apresentadas, por escrito várias sugestões e informações, por parte da população, que serviram para a equipa que elabora o PDM conhecer mais aprofundadamente o território em que se desenvolve o seu trabalho, mas também para compreender melhor as expectativas e anseios da população face a este plano. Estes contributos vieram a ser integrados tanto na definição dos objectivos e estratégias do plano, como na fase de caracterização e diagnóstico, alguns deles podem inclusive ainda vir a contribuir para a concepção do modelo de ordenamento.

Importa referir que, com a decisão de revisão do PDM iniciaram-se três medidas que integram o processo de participação cidadã do plano e que acompanharão todo o desenvolvimento do mesmo.

O primeiro foi a **constituição da comissão de acompanhamento do processo participativo do plano**, que é composta por elementos da equipa do PDM, mas também por elementos da administração local (Câmara Municipal de Santiago do Cacém). Esta comissão tem como objectivo central fornecer e disponibilizar, aos cidadãos, toda a informação referente ao PDM, informação esta que vai sendo actualizada à medida que os trabalhos de PDM vão avançando. Complementarmente à constituição da comissão de acompanhamento foi também criado um espaço físico, designado por **oficina do PDM**, onde é disponibilizada, a todos os cidadãos e entidades interessadas, a informação relativa ao plano, não só dados e elementos utilizados, como também relatórios produzidos pela equipa, nomeadamente os relatórios das sessões de participação cidadã desenvolvidas. De referir que a divulgação desta oficina ainda está em fase de desenvolvimento, razão pela qual não se verificou, até à data, muita aderência por parte dos cidadãos, no entanto espera-se colmatar esta lacuna no sentido de usufruir de todas as vantagens inerentes.

A par destas medidas foi também criado um **espaço na internet** <<http://www.cm-santiago-do-cacem.pt/pdm.htm>> onde é disponibilizada toda a informação relevante acerca do PDM, inclusive os anúncios e convites para participar nas sessões de participação promovidas. Este sítio na internet dispõe ainda de uma área em que os cidadãos podem deixar os seus pontos de vista, contributos, expectativas, etc., de modo a contribuírem para a elaboração do PDM.

No que diz respeito ao segundo momento de participação definido na proposta metodológica apresentada, que se prende com a **Definição de Objectivos e Estratégias de Intervenção**, foram recebidos inputs utilizando 3 métodos de participação distintos. O primeiro input foi dado pelas contribuições apresentadas pelos cidadãos no âmbito da audiência prévia, em que referiam quais os aspectos que gostariam de ver resolvidos no PDM, e quais as prioridades de intervenção. O segundo input foi conferido pelos contributos disponibilizados através do espaço na internet referido anteriormente. Por último, o terceiro input proveio de sessões de participação (consulta), promovidas com os presidentes das Juntas das 11 Freguesias de Santiago do Cacém.

As referidas sessões de participação cidadã promovidas, pela equipa do PDM e autarquia local, com os presidentes das Juntas de Freguesia, foram levadas a cabo no sentido de compreender quais os principais problemas e potencialidades das freguesias, bem como quais os aspectos primordiais que gostariam de ver resolvidos no plano. Estas reuniões foram conduzidas no sentido de poderem contribuir não só para a definição de objectivos e estratégias do plano, mas também para a fase de caracterização e diagnóstico.

Assim, o diagnóstico, desenvolvido nestas sessões, foi conduzido segundo diversas áreas temáticas (espaços urbanos; trabalho; equipamentos sociais; mobilidade; migrações; educação; aspirações da freguesia que não estejam realizadas; movimento cultural; património arquitectónico e cultural; pontos de encontro; sinalética / toponímia/ espaço público; recursos; principais ligações da freguesia ao exterior; ambiente; principais carências; principais pontos fortes / pontos fracos), sendo pedido ao presidente da Junta de Freguesia, que fizesse um diagnóstico da respectiva freguesia face a cada uma destas áreas. Nesta etapa de participação foi promovido o associativismo, tendo-se recorrido à entidade Junta de Freguesia, enquanto representativa dos interesses da população que aí reside.

No terceiro momento de participação previsto – **Caracterização e Diagnóstico** - foram promovidas as, já referidas, reuniões com as Juntas de Freguesia, mas foram também realizadas sessões temáticas sectoriais de participação cidadã. Estas sessões foram organizadas segundo sete áreas temáticas sectoriais: (1) Transportes Suaves e Cidades Inteligentes; (2) Água, Drenagem e Saneamento; (3) Rede viária e Transportes; (4) Qualidade Ambiental e Estrutura Ecológica; (5) Património e Cultura; (6) Actividades Económicas e Turismo; (7) Áreas Centrais e Habitação. Deste modo foi realizada uma sessão de participação para cada uma das áreas temáticas, sendo que a primeira de todas as sessões com os cidadãos foi realizada com o intuito de apresentar a equipa responsável por elaborar o PDM, dar a conhecer o coordenador da equipa e enquadrar os objectivos e forma de desenvolvimento das sessões participativas.

Para estas sessões temáticas foram convidados especialistas de cada um dos temas sectoriais, estes fizeram, inicialmente, uma breve exposição sobre a temática da sessão e sobre o estado do município relativamente à problemática a discutir. Após a exposição dos especialistas foi aberto o período de debate, em que os cidadãos foram convidados a apresentar as suas dúvidas e dar os seus contributos para proceder ao diagnóstico do município face à temática em análise. Para além deste período aberto de debate e troca de ideias, foi ainda previsto, nestas sessões, uma ficha de diagnóstico, deixada à entrada do espaço da sessão e que os cidadãos puderam preencher e entregar directamente a qualquer membro da equipa do PDM, ou mesmo levar consigo e preencher posteriormente, para depois entregarem à comissão de acompanhamento do processo participativo. Pretendeu-se assim aumentar a liberdade de os cidadãos para participarem, no ambiente que lhes fosse mais cómodo e confortável.

Importa referir que estas sessões de participação foram acompanhadas de um importante processo de divulgação, desenvolvido pelo gabinete de comunicação da

Câmara Municipal. A divulgação passou pelo envio de convites, através de correio, aos munícipes e também a entidades / associações que, de alguma forma, estão ligadas à temática sectorial a debater. Assim garantiu-se que a participação nas sessões era bastante heterogénea, contando com a presença de cidadãos individuais, mas também de entidades representativas de determinados grupos da população. Foram também instalados, por todo o município, cartazes com a divulgação das sessões e um dia antes da sessão um “carro de som” anunciou a sessão que se iria realizar, bem como a temática de que iria tratar e a hora e local onde teria lugar.



Figura 3 – Exemplos de convites e cartazes a divulgar as sessões sectoriais de participação cidadã do PDM de Santiago do Cacém - Fonte: Câmara Municipal de Santiago do Cacém



Figura 4 – Fotografias das sessões sectoriais de participação cidadã do PDM de Santiago do Cacém
Fonte: Câmara Municipal de Santiago do Cacém

É ainda importante salientar que as sessões sectoriais de participação não foram realizadas no mesmo local, houve a preocupação de distribuir estas acções participativas um pouco por todo o município, no sentido de incrementar a acessibilidade às mesmas por toda a população no concelho. Procurou-se ainda estabelecer uma analogia entre as temáticas das sessões e a realidade específica da freguesia em que iria realizar, por exemplo a sessão dos Transportes Suaves e Cidades Inteligen-

tes foi realizada na cidade de Santo André, onde há uma grande preocupação em implementar modos suaves de circulação, devido às próprias características do desenho urbano existente.

Apresentam-se abaixo alguns exemplos dos convites enviados e cartazes afixados, bem como algumas fotografias das sessões de participação realizadas.

Como se referiu anteriormente, é nesta fase de caracterização e diagnóstico que se encontra o desenvolvimento dos trabalhos do PDM, sendo também, naturalmente, nesta fase que se encontra o processo de participação cidadã que acompanha o plano.

Até à data, todas as técnicas de participação utilizadas, desde a audiência prévia, às consultas feitas à população, passando pelas reuniões de diagnóstico com as juntas de freguesia e pelas sessões sectoriais de participação, constituíram valiosos instrumentos na elaboração da caracterização e diagnóstico do município, pois através do contacto directo com os cidadãos foi possível ter um conhecimento mais aprofundado do território físico e social sobre o qual incide o plano e perceber quais as principais expectativas da população face a este instrumento de planeamento.

Para além disto, as acções participativas, que integram o processo de participação cidadã do PDM de Santiago do Cacém, promoveram o envolvimento dos cidadãos, que têm agora conhecimento da elaboração do plano, e que começam a senti-lo como seu, e a identificar-se com ele. Estas vantagens irão ter um papel fundamental aquando a formalização e implementação do plano.

6. Reflexões Finais

O processo de participação cidadã apresenta inúmeras vantagens quando associado ao planeamento urbanístico, uma vez que (1) possibilita um conhecimento aprofundado dos locais, que não se conseguiria de outra forma, (2) contribui para a resolução mais eficaz dos problemas existentes, (3) promove a integração social e (4) permite, aos cidadãos, compreender melhor as decisões tomadas. No entanto, os momentos de participação, previstos na legislação portuguesa, que devem acompanhar o desenvolvimento dos instrumentos de gestão territorial são, claramente insuficientes, devendo antes prever-se processos estruturados de participação cidadã.

Ao nível do planeamento dos municípios, por se tratar de um processo urbanístico complexo, que envolve grandes áreas territoriais, inúmeras problemáticas e um vasto leque de cidadãos e entidades interessados em participar, os seus processos de participação cidadã têm que ser estruturados em momentos participativos específicos, não podendo atingir os níveis mais elevados de poder do cidadão. Este facto não inviabiliza a possibilidade de ao nível do planeamento municipal (a escalas mais pequenas) serem desenvolvidos projectos urbanos, para os quais são elaborados processos participativos que atribuem o controlo aos cidadãos na tomada de decisões.

Independentemente da escala de planeamento urbanístico a que se esteja a traba-

lhar, só através do desenvolvimento de processos de participação cidadã é possível envolver os cidadãos na tomada de decisões, promovendo o sentimento de pertença e apropriação, construindo espaços urbanos para a população.

Referências Bibliográficas

ARNSTEIN, Sherry; A Ladder of Citizen Participation; in Journal of American Institute of Planners; 1969, consultado em: <<http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html>>

BONET, Maria Rosa, (et al); El papel de la participación ciudadana en el planeamiento urbano: una propuesta técnica; in Actas do IX Congreso de Psicología Ambiental; 2006; Madrid.

DIENEL, Peter, HANS, Harms; Repensar la democracia, los núcleos de intervención participativa; Ediciones Serbal; 2000; Barcelona.

GALLEGO, A., (et al); Criterios generales para la planificación de procesos participativos; in Cuadernos Bakeaz; 2005; s. l..

MARTINS, Manuel; Participação política e democracia; ISCSP; 2004; Lisboa.

MORÁN, Nerea, HERNÁNDEZ, Agustín; La participación ciudadana en la intervención urbana; Ciudades para un futuro más sostenible; 2002 (Junio); s. l..

NUNES DA SILVA, Fernando; A participação das populações nos processos de planeamento, transformação e gestão do território; in 1º Seminário de Engenharia do Território: Planear-Transformar-Gerir; Instituto Superior Técnico – Núcleo de Estudo dos Alunos de Engenharia do Território; Coordenadores: ANTUNES FERREIRA, José, BAPTISTA E SILVA, Jorge, ALVES SILVA, Elisabete, ESTEVES, José; 2003 (Maio); Lisboa.

OLIVEIRA, Fernanda Paula; Instrumentos de Participação Pública em Gestão Urbanística; Centro de Estudos e Formação Autárquica; 2000; Coimbra.

REMESAR, Antoni; Civic Empowerment: un reto para el arte público en los procesos de diseño urbano; Comunicação apresentada no simpósio “Criação e Constrangimento”; Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas; 2007; Lisboa.

REMESAR, Antoni; Metodologías Creativas para la participación. Las CP Boxes (Cajas de acotaciones y tendencias); s. e.; s. d.; Barcelona.

SÁNCHEZ, Fernando; La participación ciudadana en la vida de las ciudades; Ediciones Serbal; 2000; Barcelona.

VALADA, Rui ; Espaço público : uma aposta para o futuro ; in Sociedade e Território, n.º 37/38; 2004 (Junho); Lisboa.

VIDAL, Tomeu, (et al); Seis aspectos de la participación en procesos de transformación urbana; in Revista de Educación Social; 2008 (Janeiro); s. l..

Fontes da Internet

<http://bdjur.almedina.net/csinopse.php?field=doc_id&value=81433>

<<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>

<<http://www.dgotdu.pt>>

<http://www.anmp.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=150&Itemid=148>

<<http://www.cm-santiago-do-cacem.pt/pdm3.htm>>