

UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA

**Instituto Superior de Agronomia,
Instituto Superior de Economia e Gestão,
Instituto Superior Técnico,
Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas,
Faculdade de Arquitectura**

Planeamento e Participação na Administração Camarária

Dissertação para obtenção do grau de mestre em
Planeamento Regional e Urbano

Mariza Weber Alves

Orientador Professor Catedrático Doutor João Abreu de Faria Bilhim

Constituição do Júri

Presidente Professor Catedrático Doutor Fernando José Silva e Nunes da Silva

Vogais Professor Associado Doutor Hermano Duarte de Almeida Carmo

Professor Catedrático Doutor João Abreu de Faria Bilhim

LISBOA

2004

UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA

**Instituto Superior de Agronomia,
Instituto Superior de Economia e Gestão,
Instituto Superior Técnico,
Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas,
Faculdade de Arquitectura**

Planeamento e Participação na Administração Camarária

Dissertação para obtenção do grau de mestre em
Planeamento Regional e Urbano

Mariza Weber Alves

Orientador Professor Catedrático Doutor João Abreu de Faria Bilhim

Constituição do Júri

Presidente Professor Catedrático Doutor Fernando José Silva e Nunes da Silva

Vogais Professor Associado Doutor Hermano Duarte de Almeida Carmo

Professor Catedrático Doutor João Abreu de Faria Bilhim

LISBOA

2004

NOME: Mariza Weber Alves

DEPARTAMENTO: ISCSP – UTL

ORIENTADOR: Professor Catedrático Doutor João Abreu de Faria Bilhim

DATA: Julho/2004

TÍTULO DA DISSERTAÇÃO:

Planeamento e Participação na Administração Camarária

RESUMO

O tema central da presente dissertação refere-se à participação e aos processos participativos. O recurso à cooperação e à colaboração dos munícipes vem sendo evocado em inúmeras directivas como forma de superação dos frequentes impasses na área da gestão urbana. Acompanhando esta mesma tendência, o seu enquadramento legal tem sido sistematicamente alargado. Também é verdade que estes processos encontram nas instituições um conjunto de práticas enraizadas que se vêem ameaçadas nas suas eventuais mudanças de rotina. A participação envolve, como um dos seus pressupostos, a percepção de um objecto de interesse comum e a comunicação. Reconhecendo o espaço urbano como um forte mediador neste diálogo, procuraremos relacioná-lo ao longo deste trabalho como um objecto de interesse comum entre a autarquia e o munícipe, visando oferecer pontos comuns que possam incrementar os processos participativos. Os temas centrais da narrativa estruturam-se em: processos de legalização em Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI); legislação urbana e as suas implicações na configuração directa das nossas cidades; princípios do desenho urbano e a sua apropriação quotidiana pela população; participação e sustentabilidade.

Palavras-chave:

Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI), movimentos participativos, auto-construção, urbanismo

NOME: Mariza Weber Alves

DEPARTAMENTO: ISCSP – UTL

ORIENTADOR: Professor Catedrático Doutor João Abreu de Faria Bilhim

DATA: Julho/2004

TÍTULO DA DISSERTAÇÃO:

Planning and Participation in the Autarchy Management

ABSTRACT

The main subject of this essay is participation and participating procedures. The cooperation and contribution of citizens is a key resource that is evoked in several guidelines as a way of overcoming the frequent deadlocks in the area of the management. Following this trend, its legal framing has been systematically widened. It is also true that these procedures find, within institutions, a set of established practices that may be threatened by their occasional routine changes. Participation involves the perception of an object of common interest and communication. Recognizing the urban space as a strong mediator in this dialogue, we will try to relate it throughout this essay as an object of common interest between the autarchy and the citizens, with a view to offering points of common interest that can develop the participating processes. The core subjects of the narrative are as follows: the legalization procedures in Urban Areas of Illegal Genesis; the urban legislation and its implications and entanglements in the direct shaping of our cities; the principles of urban design and its day-to-day appropriation by the population; and their participation and sustainability.

Keywords:

Urban Areas of Illegal Genesis; participation movements; self-construction; urbanism

AGRADECIMENTOS

Gostaria de expressar o meu reconhecimento a todos aqueles que me ajudaram no percurso deste mestrado.

Ao Senhor Prof. Doutor João Abreu de Faria Bilhim, o meu especial agradecimento pelos seus conselhos e sugestões e pela forma optimista e segura que conduziu os desdobramentos gerados pela própria investigação.

Aos Professores: Doutora Maria João Freitas (LNEC/ISCTE); Prof. Doutora Lia Vasconcelos (Universidade Nova de Lisboa); Prof. Doutor Sidónio Pardal (ISA/UTL); Prof. Doutora Paula Castro (ISCTE), Prof. Doutora Isabel Ramos (Universidade de Évora) e aos senhores representantes e técnicos da Câmara Municipal de Odivelas e da Câmara Municipal de Oeiras, o meu agradecimento pela disponibilidade em me receber e em colaborar com as suas opiniões e indicações sobre o tema da participação.

Índice

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1. Introdução..... | 1 |
| 1.1. Ponto de partida e estrutura da investigação | 4 |
| 2. Áreas Urbanas de Génese Ilegal..... | 7 |
| 2.1 Características do processo de reconversão das AUGI..... | 10 |
| 2.2 A legislação urbana e a sua relação na expansão e configuração dos bairros periféricos | 12 |
| 3. Participação e Instrumentos de Participação Pública | 16 |
| 4. Planeamento Urbano e Participação | 22 |
| 4.1 Participação e Desenho Urbano..... | 28 |
| 4.2 Empowerment aos Planeadores | 32 |
| 4.3 Compreensão pública da ciência – informação e transparência..... | 36 |
| 5. Câmara de Oeiras..... | 39 |
| 6. Câmara de Odivelas | 46 |
| 7. Conclusão | 60 |
| 7.1. Câmara Municipal de Oeiras..... | 60 |
| 7.2. Câmara Municipal de Odivelas | 62 |
| 7.3 Considerações Finais | 64 |
| Bibliografia..... | 66 |

Nota explicativa: A presente dissertação apresenta retificações decorrentes das recomendações feitas pela banca examinadora por ocasião das provas de mestrado.

1. Introdução

A complexidade do tratamento das questões urbanísticas, nomeadamente face à grande diversidade de interesses dos agentes envolvidos na produção das cidades, tem-se colocado como um desafio às investigações académicas.

A interdisciplinaridade é apontada como um dos caminhos possíveis para uma melhor compreensão dos espaços construídos, constituindo, deste modo, uma referência de base na formação dos urbanistas.

Se, no domínio teórico a conjugação de diferentes áreas do saber é já dominante, na prática, os grupos de trabalho que as compõem ainda têm pela frente a necessidade de um grande número de acertos.

Isto porque um eixo de trabalho comum exige muita clareza quanto às áreas de actuação, bem como um exercício bastante afinado da participação dos agentes envolvidos. Talvez por essa razão, nas várias instâncias em que a participação é chamada ao exercício, a sua concretização é sempre de difícil percepção.

A questão da participação não é recente. Ela está subjacente às muitas disciplinas, planos e directivas. No entanto, as estratégias concernentes à sua implementação, bem como a avaliação dos seus resultados, raramente revelam o seu papel ao longo do processo.

A presente dissertação desenvolver-se-á em torno deste problema, verificando até que ponto a participação não passa de um "pré-requisito" formal na elaboração dos planos, envolta numa listagem de procedimentos e evocações, mas de fraco comprometimento das equipas envolvidas. É esta a *pergunta de partida*, o marco inicial desta investigação¹, aliás, na senda de outros trabalhos já antes realizados.²

As abordagens relativas à participação e aos processos participativos nas diferentes áreas do saber, com incidência directa nas instituições públicas, abarcam um vastíssimo leque, quer ao nível da interpretação, quer no domínio da implementação dos processos participativos. Podem assumir diferentes leituras e

¹ Raymond QUIVY e Luc Van CAMPENHOUDT – **Manual de Investigação em Ciências Sociais**. Lisboa, 1998, p.32.

² O presente trabalho pretende dar continuidade a um estudo iniciado há quase 20 anos atrás, que tinha como mote central a implementação de dinâmicas apropriadas aos processos participativos. Regina BIENENSTEIN e Maria Elisa M. CANEDO – Projeto Favela do Gato. **Cadernos Brasileiros de Arquitetura, I Seminário sobre Desenho Urbano no Brasil, Desenho Urbano III**. São Paulo, 1984, pp. 19-42.

Na sequência destes trabalhos, passei a implementar um projecto na área de Educação Ambiental, cujos resultados procuraram examinar a pertinência de um trabalho integrado entre arquitectos e educadores. Mariza W. ALVES – **Arquitetura e Urbanismo. Uma Aproximação com o Ensino nas Classes Populares** – Monografia de Especialização em Urbanismo. Rio de Janeiro, 1991.

ênfases consoante os campos de actuação destas áreas do saber. Para tal vejamos: para a gestão pública, o estudo da participação incidirá, entre outros aspectos, nas formas de estruturação das organizações, suas estratégias e lideranças. Para os sociólogos, a percepção da organização de diferentes grupos sociais urbanos e as tensões entre controlo e descontrolo colectivo serão assim aspectos a considerar. Pontos com os quais se estabelece a comunicação, prática fundamental no entendimento de qualquer trabalho que envolva a participação.

Já no caso da arquitectura e do urbanismo, o espaço urbano é o grande interlocutor. Não se ignora, porém, que as actividades relacionadas com a ocupação, uso e transformação dos solos estão enquadradas nos instrumentos de planeamento, protagonizados pela Administração Pública, e que o espaço urbano actua como um forte mediador no diálogo entre a Administração e a População.

Esta reflexão sobre a participação no meio urbano terá como ponto de partida a leitura desta fotografia, a qual constituirá também o mote de todo este trabalho. A diversidade de sentimentos e evocações, cristalizadas nesta imagem, será fonte de parte do nosso campo de análise.

"A voracidade pelo proveito imediato impede de pensar que o bem-estar coletivo é moldura imprescindível para a realização pessoal."³

(Da Matta, 1979)



Figura 1 – Bairro enquadrado em área urbana de génese ilegal (Alves & Marques, 2001)

³ Roberto Da Matta cit. em C.N.F. SANTOS – **A cidade como um jogo de cartas**. Niterói, 1988, p.165.

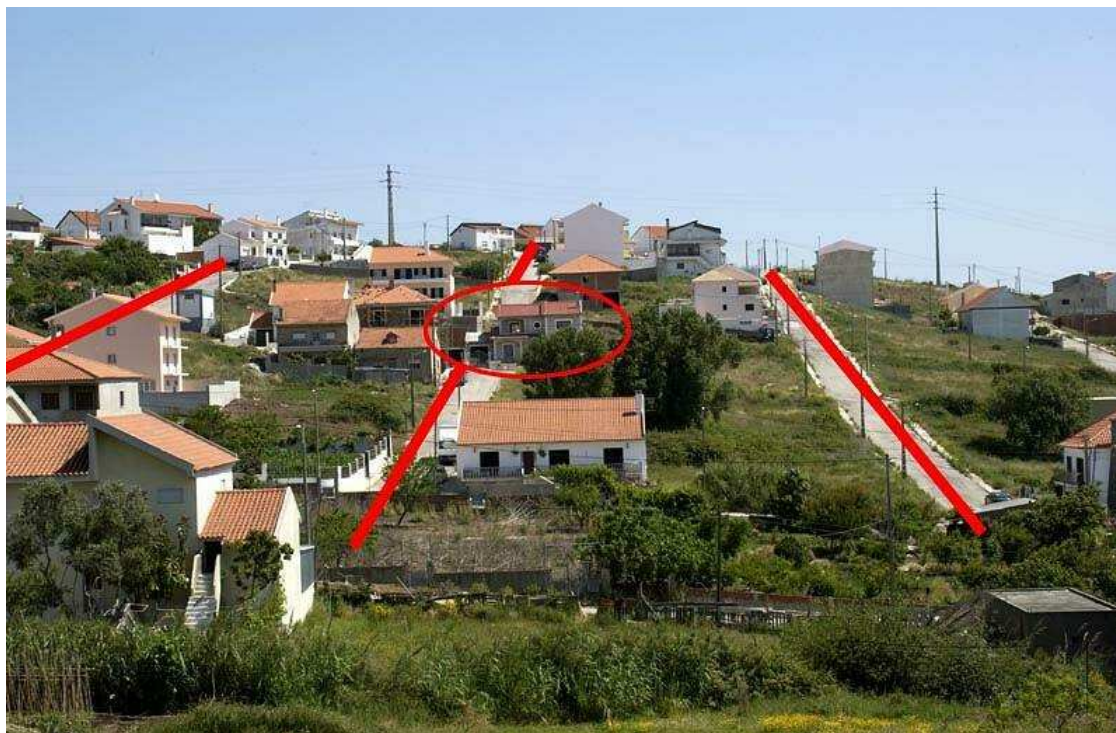


Figura 2 – Bairro enquadrado em área urbana de génese (Alves & Marques, 2001)

Não será a análise da infracção sobre o meio público e o seu enquadramento legal o único recurso necessário ao entendimento da questão.

1.1. Ponto de partida e estrutura da investigação

Procuraremos relacionar o problema acima abordado com três grandes temas, que se irão converter nos principais capítulos desta exposição. São eles:

- Áreas Urbanas de Génese Ilegal – a formação dos bairros clandestinos;
- Enquadramento Legal da Participação Pública;
- Os Processos Participativos no Planeamento Urbano.

Na fase de reconversão desses espaços, partiu-se da reflexão sobre a configuração das áreas urbanas ilegais, a intensidade das transformações construtivas ali realizadas e o diálogo encetado entre a população e as autarquias na fase da reconversão desses espaços.

Apontando a participação nos processos de planeamento urbano como a figura central do presente trabalho, procurou-se entender qual a ênfase que os poderes públicos colocam na participação pública dos cidadãos e na sua sensibilização para os

problemas do planeamento urbano, relacionando estes aspectos com as alterações concretas que as intervenções urbanas infligem no quotidiano dos moradores.

Trata-se, então, de procurar apreender até que ponto a ideia de um trabalho participativo nas iniciativas e projectos de requalificação ambiental, especialmente em áreas peri-urbanas, exige a sua redefinição, de modo a reforçar os mecanismos legais de participação e a garantir que sejam correctamente apreendidos pelos cidadãos. É, aliás, neste sentido que se enquadram as tendências preconizadas pela Agenda XXI, apontando para o reforço do poder local e a utilização dos "talentos e recursos dos residentes locais" e colocando a ênfase no próprio conceito de sustentabilidade.

Uma análise dos processos participativos na reconversão das áreas clandestinas impõe uma reflexão em torno de algumas questões que lhes estão subjacentes:

- A legislação urbana e a sua relação na expansão e configuração dos bairros clandestinos;
- A premência da requalificação destas áreas, invertendo papéis e redefinindo orientações – "infractores" transformam-se em parceiros (*stakeholders*) e os subúrbios pretendem-se bairros enquadrados na malha urbana e com uma identidade local;
- A adaptação da legislação aos processos participativos – mecanismos de diálogo e partilha de informação;
- Os desafios impostos ao planeamento urbano pela via da participação pública;
- Os defensores e os críticos do *empowerment*;
- O papel do Desenho Urbano na requalificação das Áreas Urbanas Ilegais.

As novas perspectivas enunciadas no enquadramento da problemática serão testadas no pressuposto de que participação pública dos moradores no planeamento pode ser considerada uma formalidade, na medida em que não se descortina um conjunto de acções concretas em que a população se reveja.

Os dados pertinentes procurarão apurar quais os contributos efectivos dos municípios nas questões relativas ao ambiente construído e quais as aberturas e encorajamento que as autarquias concedem aos cidadãos.

As câmaras municipais de Oeiras e de Odivelas, situadas no distrito de Lisboa, constituíram-se no campo de observação. No primeiro caso, as informações recolhidas

estão associadas à fase de Audiência Pública da revisão do seu Plano Director Municipal (PDM). Quanto à Câmara Municipal de Odivelas, a análise incidiu nas linhas de definição do Plano Estratégico, sendo que o PDM deste novo concelho se encontra em fase de elaboração.

O resultado do confronto entre as informações recolhidas nesta etapa de observação e os dados pertinentes será relatado na conclusão.

2. Áreas Urbanas de Génese Ilegal

Torna-se necessário contextualizar territorialmente as fotografias das páginas 3 e 4, identificando o seu contexto e as suas características essenciais, que serão os elementos de referência das análises subjacentes a esta investigação. Trata-se de um bairro enquadrado numa Área Urbana de Génese Ilegal (AUGI), localizado no concelho de Odivelas – distrito de Lisboa⁴.

As AUGI constituíram uma forma de crescimento espontâneo, não planeado, de carácter especulativo, marcado por numerosas patologias urbanísticas.

Segundo os dados mencionados nos *Estudos Prévios de Planeamento Estratégico do Concelho de Odivelas*⁵, existem cerca de noventa e três bairros AUGI, aproximadamente 23% do actual concelho. Esta situação revela, só por si, o impacto das AUGI no processo de desenvolvimento urbano do município.

Consideram-se AUGI⁶ os prédios ou conjuntos de prédios contíguos que, sem a competente licença de loteamento, quando legalmente exigida, tenham sido objecto de operações físicas de parcelamento destinado à construção, até à data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de Dezembro, e que, nos respectivos Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT), estejam classificadas como espaço urbano ou urbanizável.

Nos termos da referida Lei, a reconversão urbanística do solo e a legalização das construções integradas em AUGI constituem dever dos respectivos proprietários ou comproprietários. O dever de reconversão inclui a obrigatoriedade de conformar os prédios que integram a AUGI com o alvará de loteamento ou com o plano de pormenor

⁴ As imagens apresentadas anteriormente, bem como a caracterização das AUGI contida nos pontos 2 e 2.1, são resultado do trabalho curricular realizado no âmbito do Seminário do Mestrado, em que se desenvolveram estudos e propostas destinadas a um conjunto de áreas urbanas de génese ilegal, situado na freguesia de Famões, concelho de Odivelas. Projecto conduzido pelos arquitectos Carlos A. MARQUES e Mariza W. ALVES – **Áreas Urbanas de Génese Ilegal – Unidade Operativa de Planeamento de Famões** – 11.º MPRU, Seminário II e Seminário III, UTL. Lisboa, 2001.

⁵ CMO-DPE – **Diagnóstico das Expectativas dos Actores Sociais do Concelho de Odivelas. Relatório Final**. Odivelas, 2003, p. 26.

⁶ Lei n.º 91/95 de 2 de Setembro. Em 1991, a Assembleia da República aprovou, nos termos dos artigos 164.º, alínea d), e 169.º, n.º 3 da Constituição, uma lei que estabelece um regime excepcional para a reconversão urbanística das áreas urbanas de génese ilegal. Foram ainda considerados AUGI os prédios ou conjuntos de prédios parcelados anteriormente à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 46 673, de 29 de Novembro de 1965, quando predominantemente ocupados com construções clandestinas não licenciadas.

No prazo de 180 dias após a entrada em vigor da presente Lei, as câmaras municipais ficaram obrigadas a delimitar o perímetro e a fixar a modalidade de reconversão das AUGI existentes na área do município, devendo as áreas de loteamento e construções ilegais não abrangidas ser objecto de estudo com vista sua reafecção ao uso previsto em Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT).

de reconversão, nos termos e prazos a estabelecer pela câmara municipal, e ainda o dever de compartilhar nas despesas de reconversão.

As construções existentes nas AUGI só podem ser legalizadas em conformidade e após a entrada em vigor do instrumento de planeamento que titule a operação de reconversão. A legalização das construções depende ainda do preenchimento das condições mínimas de habitabilidade, tais como foram definidas no referido diploma.

O problema das AUGI constituiu-se numa questão central no que se refere ao processo de urbanização acelerada de que sofre a Área Metropolitana de Lisboa, porque, embora alvo de um variado leque de medidas de política urbanística, o problema das áreas clandestinas está ainda longe de ser resolvido.

Há um conjunto de factores que interagem entre si e procuram explicar o surgimento deste fenómeno urbanístico clandestino. No que toca a política de solos, importa mencionar duas questões relevantes:

- O elevado preço das casas no mercado legal, bem como o custo dos terrenos, levaram ao surgimento de um mercado paralelo, ilegal, de oferta de loteamentos clandestinos;
- A lacuna legal, que permitia a constituição de "compropriedade em avos indivisos", originando assim um processo de fragmentação do registo de propriedade de vastas parcelas de terrenos rurais, que vinham a perder o seu valor em consequência da crescente recessão e abandono da actividade agrícola.

Da mesma forma, factores intrínsecos ao próprio loteamento clandestino incentivaram a sua procura e consolidação nas zonas periféricas aos grandes centros, nomeadamente:

- O baixo preço dos lotes, sem concorrência no mercado imobiliário, respondendo às carências de uma população de baixos recursos, para a qual a inexistência de infra-estruturas não era determinante para a sua escolha;
- O loteamento de baixa densidade, que oferece a possibilidade da tipologia unifamiliar a que estava habituada a população proveniente das áreas rurais do interior do país;

- A possibilidade de desenvolver um processo de auto-construção, evolutiva e a preços controlados, o que se adequa às capacidades económicas dos residentes e à tradição popular – autonomia sobre o resultado formal e funcional do processo construtivo.

Trata-se, desta forma, de um fenómeno urbanístico que não se apresenta controlado. Até agora, foram resolvidos alguns problemas quanto à legalização da estrutura de propriedade e às carências de infra-estruturas urbanas. Falta, no entanto, implementar o processo de qualificação do espaço urbano e, conseqüentemente, criar condições para a melhoria da qualidade de vida das populações residentes. Além do já citado estatuto de legalização dos loteamentos de génese ilegal e do apoio à construção das infra-estruturas de saneamento básico, as questões que se seguem expressam o conjunto de preocupações que definiram as prioridades do município, no que se refere às suas primeiras aproximações à reconversão urbana das áreas clandestinas:

- A definição das redes viárias e o ordenamento do tecido urbano existente, de modo a criar condições de acessibilidade e permitir uma correcta instalação das redes domiciliárias de abastecimento de electricidade e água. Trata-se de um processo controlado de criação de infra-estruturas, em que a autarquia comparticipa financeiramente 30% do valor das obras de urbanização, sendo esta comparticipação muitas vezes traduzida no empréstimo de máquinas, em mão-de-obra ou no fornecimento de materiais de construção;
- A definição das áreas de cedência para o estabelecimento do domínio público municipal, nomeadamente os espaços livres públicos e as áreas do domínio privado municipal (os terrenos adequados para a implantação dos equipamentos públicos);
- A emissão dos alvarás de loteamento, com possibilidades de um maior controlo das novas edificações, mas simultaneamente, e sempre que possível, permitindo a manutenção das construções existentes.

A existência de muitos lotes ainda por ocupar com construções constitui uma importante extensão de espaços expectantes, que no mercado imobiliário mantém o estatuto de propriedade em constante flutuação. Importa ainda realçar algumas das características que esclarecem o quadro referencial do nosso objecto de estudo:

- Baixa densidade, intenso processo de auto-construção, grande investimento por parte dos seus proprietários;
- Indefinição da configuração do espaço (comparadas às áreas urbanas mais consolidadas, as AUGI imprimem um ritmo de construção mais acelerado);
- Processo de legalização mediado pela câmara (indefinição de um modelo de planeamento integrado e o desenvolvimento de um processo de qualificação urbana).

2.1 Características do processo de reconversão das AUGI

Voltando ao ponto de partida, isto é, aos processos participativos, procurar-se-á situá-los à luz de algumas características referentes ao processo de reconversão das áreas urbanas de génese ilegal.

A dimensão do fenómeno

Uma primeira diz respeito à dimensão deste fenómeno. Trata-se de uma forma de ocupação de grande incidência sobre o território, que atravessa o quotidiano de um grande número de câmaras municipais, não sendo razoável entendê-la isoladamente⁷.

O diálogo

Uma outra refere-se às discussões iniciadas no processo de legalização, constituindo o primeiro esforço para um primeiro diálogo entre munícipes e municípios. Os representantes dos bairros ilegais devem apresentar um projecto (de carácter correctivo) da reconversão das suas áreas, baseado no conjunto de critérios e orientações já firmadas pelo município. Procura-se, deste modo, obter ajustes e compromissos.

Os actores

No que se refere aos moradores torna-se importante identificar o intenso processo de auto-construção e de investimento pessoal dedicados às obras de melhoria no interior dos seus lotes.

⁷ De acordo com os parâmetros urbanísticos afetos às AUGI, delimitados ao abrigo da Lei n.º 91/95, de 2 de Setembro, a Área Metropolitana de Lisboa contava com 661 áreas classificadas como AUGI, correspondendo a 62 788 fogos e abrangendo uma população de 201 797 habitantes. Fonte: Comissão Instaladora do Município de Odivelas (CIMO).

Os espaços públicos são vistos frequentemente como espaços residuais e de fraca interacção com os residentes. Com efeito, as acessibilidades parecem constituir o único aspecto (quase sempre) consensual no uso destes espaços. É de referir o frequente *arrefecimento* da participação dos residentes assim que as condições básicas de habitabilidade sejam satisfeitas.

O território

Encontraremos nas áreas AUGI de baixa densidade a indefinição na configuração dos seus espaços. São áreas em arrumação, apresentando um certo desafogo na sua paisagem, factor constantemente enaltecido pelos seus residentes. O adensamento natural correspondente à ocupação sucessiva dos lotes sobranes acabará por salientar a precariedade da sua configuração urbana.

A autarquia

Na maioria dos casos, o tipo de aproximação das autarquias nestes processos traduz-se no fazer respeitar as medidas correctivas: definição das redes viárias, áreas de cedência e o apoio às infra-estruturas básicas. Na ausência de um modelo de planeamento integrado, o estatuto da propriedade privada mantém-se como um factor soberano na definição do tecido urbano.

Considerações

Requalificar esta vasta extensão do território exclusivamente com a lei, sem um comprometimento real dos que ali vivem, parece difícil. A requalificação ambiental pode encontrar num trabalho participativo uma componente positiva, que poderá promover um melhor entendimento do ambiente construído, do desenho urbano, por parte dos actores envolvidos.

Considerando que a participação envolve o diálogo e um objecto de interesse comum, considerando ainda que as imposições legais não têm sido suficientemente eficazes na configuração qualitativa destes espaços, e se considerarmos também que não é aceitável demolir e começar do zero, podemos então questionar se a via da participação dos munícipes oferecida pelo poder local contempla, de facto, o envolvimento dos cidadãos na requalificação destes espaços, se há abertura legal para estes procedimentos e, finalmente, se esta problemática faz parte do domínio de enquadramento da participação pública tal como é percebido pelas autarquias.

2.2 A legislação urbana e a sua relação na expansão e configuração dos bairros periféricos

Bilhim (2003), considerando a profusão de definições de política pública (public policy) disponíveis, cita Dye: "política pública é tudo aquilo que constitui matéria de opção do Governo, seja acto ou omissão, tudo aquilo por que se optou fazer ou não fazer".⁸

Transpondo esta mesma lógica para o espaço, encontraremos em Santos (1988) a seguinte afirmação: "Seja por iniciativa pública ou privada, a configuração global do espaço sempre resulta da acção do governo. O exemplo mais difundido da produção de áreas urbanas – o loteamento – decorre da omissão e da permissividade intencional".⁹

Importa reter alguns conceitos já apresentados quanto aos loteamentos clandestinos e relacioná-los com a legislação urbanística, mais precisamente a incorporação gradual dos bairros periféricos num estatuto legal. Rolnik (1997) defende que a organização espacial da cidade pode ser sintetizada através da "contraposição entre um espaço contido no interior da minuciosa moldura da legislação urbanística e outro, três vezes maior, eternamente situado numa zona intermediária entre o legal e ilegal".¹⁰

A investigação desta autora, desenvolvida em torno da legislação urbanística da cidade de São Paulo, apresenta um conjunto de reflexões que traduzem a configuração de muitas cidades que conheceram o crescimento acelerado e desordenado das suas periferias. Trata-se de mecanismos legais e configurações urbanas de natureza semelhante aos processos AUGI. Complementaridades que vêm ajudar à compreensão do nosso objecto de estudo.

Rolnik (1997) sublinha que "as formas espaciais tiveram diferentes significados e fizeram parte de distintas estratégias de inserção no mercado de diferentes grupos sociais que habitavam a cidade, estabelecendo diferentes territórios".¹¹ Procuraremos identificar os momentos essenciais desse processo.

Um primeiro refere-se à "elaboração de uma legislação urbanística dual; delimitada por um código minucioso e formal para os perímetros urbanos e permissiva

⁸ João A. F. BILHIM – Políticas Públicas e Agenda Política. **Oração de Sapiência**. Lisboa, 2003, p. 7.

⁹ Carlos N.F. dos SANTOS – **A Cidade Como um Jogo de Cartas**. Niterói, 1988, p.45.

¹⁰ Raquel Rolnik – **A Cidade e a Lei. Legislação, Política Urbana e Territórios na Cidade de São Paulo**. São Paulo, 1997, p. 181.

¹¹ *Ibidem*, p.60.

e desresponsabilizada nas frentes de expansão e à "construção de casas pelos seus próprios habitantes nos fins-de-semana". A contínua expansão da periferia da cidade constituía-se numa prática não regulada e ausente das regras do código vigente.¹²

Com efeito, ao criar tipologias específicas, especialmente a monofuncionalidade dos espaços, a legislação inviabilizou a possibilidade de grupos de menores posses acederem ao território legal da cidade:

As formas espaciais tiveram diferentes significados e fizeram parte de distintas estratégias de inserção no mercado de diferentes grupos sociais que habitavam a cidade, estabelecendo diferentes territórios. No entanto, a legalidade urbana foi construída a partir de um padrão único e supostamente universal.¹³

A autora argumenta que, para a maior parte das famílias imigrantes pobres, a rua e o espaço doméstico configuravam-se como lugares de produção, "a existência de um tipo [de] empreendimento familiar, que, em momentos de expansão, chegava a empregar até trinta trabalhadores, definia uma multifuncionalidade no espaço da casa e do quintal".¹⁴

Prossegue afirmando que, se por um lado, a conjugação da expansão horizontal e a autoconstrução em loteamentos de periferia constituíram uma solução para a crise habitacional, por outro, tornava-se necessário a "definição de um estatuto urbanístico legal para a cidade clandestina, que não contrariasse a lógica dos investimentos públicos e da provisão de serviços":

Juntamente com os investimentos em infra-estrutura, a legislação configurou eixos de valorização do solo, hierarquizando e indexando mercados.

Contudo, para que esse rendimento pudesse se viabilizar, duas condições que dependiam do poder concedente do Estado deveriam ser cumpridas: que a terra pudesse ser ocupada com intensidade e densidade construtivas fora do padrão municipal e que os chamados melhoramentos urbanos chegassem ao bairro.¹⁵

A definição de um estatuto urbanístico legal surgiria, então, envolta em actos, amnistias, "oficializações de logradouro" que, intermediadas pelo município,

¹² Ibidem, p.50 e p.164.

¹³ Ibidem, p. 60.

¹⁴ Ibidem, p.80.

¹⁵ Ibidem, p. 101 e p. 122.

possibilitariam aos bairros periféricos aceder a um estatuto legal e, conseqüentemente, ficar sob a "égide das obrigações e responsabilidades públicas".¹⁶

Esses procedimentos tiveram como repercussão o facto de que, "potencialmente, qualquer lugar na cidade poderia receber melhoramentos públicos." A questão incidia na definição de como esse local seria "considerado legal, e em decorrência, merecedor do *favor* [sublinhado da autora] de ser incorporado à cidade oficial." Por sua vez, a lei apresentava-se "ambígua e genérica, incluindo potencialmente qualquer um".¹⁷

Por último, encontraremos também referenciada a incapacidade dos planos em atingir as sucessivas transformações da cidade, já que, segundo a autora, os agentes do planeamento entendiam que os mecanismos que produzem as periferias migrantes tinham uma natureza supostamente provisória:

Dado que tudo iria mudar se o plano fosse apropriadamente aplicado, a proposta da maior parte dos planos e da legislação urbana era estabelecer um limite para a expansão horizontal e um aparato de inspeção eficiente para a aplicação da lei.¹⁸

No encerramento da sua investigação, Rolnik (1997), relata os recentes processos de discussão política relativos à cidade de São Paulo e a sua repercussão na definição de prioridades de investimentos e novas formas e métodos de governar.

São detectados conceitos que partem de configurações urbanas reais, parcerias entre capitais públicos e privados nas transformações urbanas, com especial incidência nos espaços públicos e a co-responsabilização dos cidadãos para com a gestão da cidade.

Dois pontos abordados pela autora lançam hipóteses de reflexão para o processo das AUGI e, mais especificamente, para o objecto dessa investigação, isto é, a participação dos munícipes nos processos urbanos: a condição de extra-legalidade dos loteamentos de periferia; e as formas de diálogo encetadas no decorrer do processo de incorporação legal dos bairros periféricos na cidade legal.

Estes dois pontos traduzem-se numa mudança de papel do actor-morador-munícipe e do próprio bairro, até há bem pouco tempo identificado enquanto bairro-dormitório. Este morador, visto à luz da regulamentação como infractor, passa a depositário, parceiro e *stakeholder*. O espaço cidade-dormitório, configurado pela

¹⁶ Ibidem, p. 167 e p. 206.

¹⁷ Ibidem, p. 168 e p. 172.

¹⁸ Ibidem, p. 202.

óptica do privado, foca-se agora nos espaços públicos, na requalificação dos seus conjuntos habitacionais e numa busca de urbanidade.

Embora estejamos vivendo um momento de mudanças significativas na gestão das cidades, nomeadamente nos processos de tomada de decisão, multiplicidade de actores, informação e clareza nas negociações, é de referir que os processos de legalização foram durante muito tempo permeados pela influência dos interesses eleitorais nos investimentos públicos e pela opacidade dos procedimentos negociais. São práticas que terão de ser consideradas nos novos espaços de interlocução política e que estão de tal modo enraizadas, que não se desintegrarão tão rapidamente quanto é desejado.

3. Participação e Instrumentos de Participação Pública

A via da participação dos cidadãos nos sistemas políticos representativos tem suscitado inúmeros debates. É transversal às políticas de diferentes sectores e tem sido um objecto de investigação recorrente nos diversos campos disciplinares. A análise das suas virtudes e limitações demonstra a ausência de unanimidade quanto ao tema.

Ferreira da Mota (2004), ao citar Domergues e Delfour, aponta a existência de duas fortes tendências nas culturas ocidentais: por um lado, a tendência para a desagregação dos sistemas hierárquicos centralistas e unívocos; por outro, e relacionada com a anterior, verifica-se uma crescente emergência da participação, decorrente de um maior grau de exigência dos cidadãos face aos poderes públicos. Estas duas tendências surgem em diferentes estruturas organizacionais como o "Estado, a empresa e a associação, novas formas de regulação, de *management*, de organização do poder – em suma de *governance*".¹⁹

De acordo com este autor, existe uma *abordagem conservadora* [sublinhado do autor] que preconiza o reforço das instituições representativas e do enquadramento da participação política no âmbito da eleição dos seus representantes, isto é, a ideia de que o envolvimento dos cidadãos na política deve ser limitado aos actos eleitorais. Para esta tendência, um alto grau de participação política é um indicador de insatisfação social. As reticências relativamente às propostas participativas centram-se, sobretudo, na "erosão que estas provocam nos partidos políticos (protagonistas por excelência da democracia representativa) ao alimentar a desconfiança nas instituições tradicionais".²⁰

Outros reivindicam a necessidade de reforçar os instrumentos de envolvimento público, afirmando que a não-participação é um indicador de insatisfação. Consideram a participação desejável na medida em que "incrementa a quantidade de diálogo entre Governo e a sociedade". Ferreira da Mota introduz Barber (1984) para referir a oposição entre "strong democracy" e a "weak democracy", para afirmar que as democracias liberais são débeis quando minam a cidadania – a ideia de "strong democracy" está intimamente ligada a conceitos de participação inclusiva da cidadania.²¹

¹⁹ Arlindo Pato FERREIRA da MOTA – **Governo Local, Participação e Cidadania. O caso da Área Metropolitana de Lisboa**. Dissertação de Mestrado. Lisboa, 2004, p. 33.

²⁰ Ibidem, p. 32.

²¹ Ibidem, p. 31.

Diversamente, para António Barreto a ideia de participação não implica necessariamente democracia. Para este autor, mesmo que "uma democracia em que a participação não seja arvorada em pedra angular, nem por isso deixa de ser uma democracia", trata-se apenas de uma "escolha e uma técnica, através das quais os cidadãos tentam influenciar as decisões que lhes interessam", mais ainda, passa por um "acto de vontade das autoridades públicas no sentido de envolver os cidadãos na elaboração e tomadas de decisão".²²

Ainda segundo o relato de Ferreira da Mota (2004), o envolvimento dos cidadãos nos processos de tomadas de decisão confere ao governo local o protagonismo nas iniciativas desencadeadoras do processo de participação e o aprimoramento das habilidades necessárias (*skills*). Num quadro político mais actual, que coloca a ênfase na *governance* e na democracia participativa local, Koryakov e Sisk, citados em Ferreira da Mota (2004), distinguem quatro tipos de envolvimento directo dos cidadãos: recolha e partilha de informação; consulta; elaboração das políticas e processo de decisão; e implementação conjunta.

Considerada uma das referências clássicas nesta matéria, é ainda de referir a escala estabelecida por Sherry R. Arnstein (1969)²³ para explicar as dinâmicas de envolvimento dos cidadãos nos processos de planeamento nos Estados Unidos da América. Constitui um modelo de inteligibilidade para a compreensão do fenómeno político da participação. A autora divide a participação em oito patamares.

Na base desta escala, encontraremos um primeiro grupo identificado por manipulação (*manipulation*) e terapia (*therapy*). A autora considera que se trata de informação unidireccional e não participativa.

No grupo intermediário são apontados os patamares referentes à informação (*informing*), consulta (*consultation*) e conciliação (*placation*), envolvendo pesquisas de comportamentos e inquéritos públicos. Arnstein (1969) identifica um carácter de ordem ritual nestes estágios, em que os que detêm o poder efectivo reservam-se o direito de julgar a legitimidade ou plausibilidade da opinião. Não reconhece nem à informação, nem à conciliação um carácter sério de mobilização da cidadania, a menos que resultem num processo de co-decisão e co-gestão.

Por último, aparecem reunidos: partenariado (*partnership*), delegação de poder (*delegated power*) e controlo dos cidadãos (*citizen control*). Nestes estágios os cidadãos partilham responsabilidades do planeamento, incluindo a sua gestão,

²² Ibidem, p. 31.

²³ Sherry R. Arnstein – **A ladder of citizen participation**, 1969.

accountability e decisões partilhadas. Só nestes últimos patamares se admite que se está num quadro efectivo de participação.²⁴

3.1 Reforço da Participação Pública nos Instrumentos de Gestão Urbanística

O reforço da participação dos particulares no domínio do procedimento de elaboração de planos municipais vem sendo alargado através do próprio enquadramento legal que tem vindo a introduzir um conjunto de alterações que propiciam juridicamente a colaboração entre administração e administrados.²⁵ Segundo Oliveira (2000), a necessidade de participação dos particulares no procedimento de elaboração dos planos resulta do facto de:

As decisões no domínio do ordenamento do território e do urbanismo serem ponderadas, devendo por isso, ao lado da ponderação dos interesses públicos (traduzida no princípio da cooperação) garantir-se também a conveniente e correcta ponderação dos interesses privados. A obrigatoriedade de ponderação dos interesses relevantes é um corolário do princípio da imparcialidade da administração e de reforço do princípio democrático.²⁶

Referindo-se às decisões de planeamento e gestão urbanística, como sendo fundamentalmente decisões administrativas, a autora reforça a necessidade de aferir primeiramente os instrumentos de participação pública nas decisões administrativas em geral, para só depois compreender os mecanismos de participação pública nos instrumentos de gestão urbanística.²⁷

Oliveira (2000), ao citar Alves Correia, destaca o papel relevante do urbanismo nas sociedades presentes, com impacto na estrutura administrativa fazendo prevalecer a criação de uma organização administrativa especializada para a prossecução do interesse público urbanístico:

A criação de um aparelho administrativo ou de uma estrutura de serviços que têm a seu cargo a realização de um interesse público urbanístico é o resultado de este ser considerado como uma *função pública* e não apenas uma

²⁴ Ibidem, p. 27- 29.

²⁵ Os excertos que se seguem consistem em transcrições do relato da autora de forma a salvaguardar o sentido primário afeto aos regulamentos.

²⁶ Fernanda Paula OLIVEIRA – **Instrumentos de Participação Pública em Gestão Urbanística**. Coimbra, 2000, p. 52.

²⁷ Ibidem, p. 22.

actividade de natureza privada. Como função pública, ela é, no entanto, uma função partilhada pelos vários níveis da Administração, em especial pelos níveis estadual e municipal, o que é resultado de o urbanismo ser considerado uma matéria que convoca ou põe em causa, simultaneamente, interesses públicos gerais (nacionais ou estaduais) e locais.²⁸

A participação dos particulares, salienta Oliveira (2000) "tem uma importância acrescida quando estamos no âmbito de decisões tomadas com base em poderes discricionários, na medida em que a necessidade de audiência dos interessados e ponderação dos seus interesses limita, em certa medida, o âmbito de discricionariedade da decisão administrativa".²⁹

O relato da autora indica no Artigo 65.º, n.º 5, da Constituição da República Portuguesa, uma alteração na direcção de uma maior participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planeamento físico do território

"A Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo veio também, por sua vez, fixar o *direito* de informação e de *participação* nos planos." São diversos os objectivos expressos no diploma legal. Desde logo, o Artigo 5.º, alínea f) da Lei de Bases, "consagra do *princípio da participação*, que visa reforçar a consciência cívica dos cidadãos através *do acesso à informação e à intervenção nos procedimentos* de elaboração, execução, avaliação e revisão dos instrumentos de gestão territorial [sublinhados da autora]". Constituem-se princípios jurídicos relevantes na regulação e actuação dos poderes públicos sobre o ordenamento do território e urbanismo.³⁰

Da formulação deste princípio, a autora ressalta dois aspectos: "o *direito à informação*, que, embora não se confundindo com o direito à participação, é um seu corolário importante; e o *direito à participação* [sublinhados da autora]". Constituem elementos presentes nas diferentes fases dos planos de ordenamento do território, nomeadamente, "elaboração, execução, avaliação e revisão dos instrumentos de gestão territorial".³¹

"No que concerne ao *direito à informação*, o Artigo 5.º, ao fazer uma referência directa ao '*acesso à informação*', reconhece que não é possível uma correcta participação dos interessados sem uma correcta informação destes". Os esforços para

²⁸ Ibidem, p. 23.

²⁹ Ibidem, p. 48.

³⁰ Ibidem, p. 51.

³¹ Ibidem, p. 52.

a consolidação deste princípio estão presentes no Artigo 12.º que "vem determinar que os particulares têm direito à informação tanto nos procedimentos de elaboração e alteração bem como após a publicação dos instrumentos de gestão territorial, podendo, designadamente, *consultar o respectivo processo, adquirir cópias e obter certidões* [sublinhado da autora]".³²

Oliveira (2000) salienta que, precisamente na participação, o Artigo 21.º da Lei de Bases determina que "todos os instrumentos de gestão territorial estão submetidos a prévia apreciação pública ficando, no entanto, os instrumentos de gestão territorial vinculativos dos particulares sujeitos a *mecanismos reforçados de participação dos cidadãos* [sublinhados da autora], nomeadamente através de formas de concertação de interesses".³³ Sobre este "direito à participação", o Artigo 6.º do mesmo diploma dispõe que:

- O direito à participação abrange *todos os cidadãos*, bem como as *associações* representativas dos interesses económicos, sociais, culturais e ambientais;
- O direito à participação incide sobre a elaboração, alteração, revisão, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial.³⁴

A autora prossegue explicando tratar-se de uma oportunidade para formular "sugestões e pedidos de esclarecimento *ao longo* dos procedimentos referidos no número anterior, bem como de intervenção na fase de *discussão pública* que precede obrigatoriamente a aprovação do instrumento de gestão territorial [sublinhados da autora]".³⁵

No que se refere às *formas de participação* dos interessados, estas compreendem iniciativas de: "participação *subjectiva* (com intenção de tutelar um interesse próprio) ou *objectiva* (com intenção de fornecer à Administração um contributo complementar de conhecimento), [de participação] *individual* (singular) ou *colectiva* (através de grupos sociais organizados), ou ainda *directa* ou *indirecta* (esta última através de delegados dos grupos ou dos seus representantes) [sublinhados da autora]".³⁶

³² Ibidem, p. 52.

³³ Ibidem, p. 52.

³⁴ Ibidem, p. 53.

³⁵ Ibidem, p. 54.

³⁶ Ibidem, p. 54.

No que diz respeito aos *momentos de participação* dos particulares, prevê-se agora, não só a participação dos interessados ou do público em geral numa fase em que o projecto de plano já está pronto (discussão pública) – a chamada participação sucessiva – mas também a participação logo no início do procedimento – a chamada participação preventiva – ou mesmo ao longo da elaboração do plano.³⁷

Essa nova atitude exigida à Administração em matéria de planeamento vem, de acordo com Oliveira (2000), reforçar a responsabilização das entidades constituídas para promover o acompanhamento de elaboração dos planos, já que o "resultado final deste processo se traduz na *consagração de soluções concertadas* entre várias entidades com funções e interesses relevantes na matéria [sublinhado da autora]".³⁸

A concertação é defendida como uma *forma qualificada de participação* em que se exige o alargamento do diálogo, em "busca de soluções compromissórias e reciprocamente aceitáveis para todos os interessados [sublinhado da autora]".³⁹

Alves Correia (2001), ao citar Barbosa de Melo, sublinha a importância da "*cooperação* ou à *colaboração*" dos administrados para a formulação de muitas decisões administrativas". A participação dos particulares permite integrar importantes desígnios como a resolução de problemas afetos à "falta de conhecimentos e de experiência da Administração Pública, indispensáveis à escolha das soluções mais adequadas, sobretudo no domínio das relações económicas". O autor recorre aos contributos de Baptista Machado que relaciona o recurso à colaboração com a própria "*eficiência* da Administração" e com o restabelecimento do "contacto directo entre Administração e os administrados", funcionando como "meio de impedir a despersonalização e de evitar os desvios burocráticos da função administrativa". Por último, Alves Correia (2001) relaciona esta aproximação com a afirmação do "espírito democrático, que exige não só uma participação episódica na vida política, através da designação dos governantes, mas também uma associação activa dos cidadãos na condução da Administração".⁴⁰

³⁷ Ibidem, p. 55.

³⁸ Ibidem, p. 59.

³⁹ Ibidem, p. 57.

⁴⁰ Fernando ALVES CORREIA – *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*. Coimbra, 2001, p. 251-252.

4. Planeamento Urbano e Participação

Da mesma forma que se reconhece na participação pública um forte componente no aperfeiçoamento das discussões referentes às matérias do urbanismo, outros há que mantêm uma postura reservada e reticente relativamente a esta matéria. Estes argumentam que as estruturas territoriais e da paisagem, quer pela sua própria complexidade, quer pelo protagonismo de intervenção que o Estado deve assumir nestes domínios, não podem ser dissociadas da competência de esferas, cuja responsabilização técnica dos resultados deve ser permanentemente exigida de forma a identificar responsabilidades e evitar as opacidades dos actos.

Porém, a ideia de um projecto físico-ambiental colectivo tem vindo a afirmar-se ao longo das últimas décadas, traduzindo-se na co-responsabilização da população quanto à melhoria da qualidade ambiental. Os conteúdos e objectivos da Agenda Local XXI não deixam dúvidas a este respeito. Apelando aos governos signatários para um redireccionamento dos seus planos na linha de um desenvolvimento sustentável, advogam que, para tal, a participação da comunidade a todos os níveis é um factor decisivo.

Uma das principais conclusões do encontro do Rio 1992 – Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD) foi a Agenda Local XXI, um Programa de Acção para o desenvolvimento sustentado no século XXI que enfatiza a participação e o envolvimento das populações. O capítulo 28 da Agenda Local XXI apela para que os governos mundiais e as comunidades locais preparem a agenda ao nível dos países e áreas locais. Este capítulo declara que "por volta de 1996 a maior parte das autoridades locais em cada país deve realizar um processo de consulta junto das populações locais e alcançar um consenso quanto à *Agenda Local XXI* para a comunidade" (CNUMAD 1992: parágrafo 28.2). Este apelo para a acção local foi justificado com base nas seguintes constatações:

- É imperativo tratar os problemas ambientais mais relevantes;
- É essencial que exista um consenso entre todos os interessados (incluindo aqueles normalmente são marginalizados);
- O conhecimento dos princípios e práticas do desenvolvimento sustentado é 'exigido' a todos os agentes envolvidos e deve ser disseminado até ao nível das comunidades locais;

- O desenvolvimento sustentado deve ser construído, tanto quanto possível, sobre soluções e decisões locais.⁴¹

Uma vez que os problemas e soluções abordados pela Agenda XXI têm as suas raízes nas actividades locais, a participação e a cooperação das autoridades locais são um factor determinante no cumprimento dos seus objectivos.

O programa introduz também um guia preliminar dos elementos, métodos e instrumentos de planeamento a serem usados pelos governos locais para preparem as suas Agendas Locais XXI. O guia aconselha uma abordagem sistémica, indicando, no processo de criação de tais planos, uma sequência teórica que clarifica os pontos-chave do planeamento.

Qualquer que seja a escala, todos os esforços devem incorporar os mesmos princípios orientadores chave de planeamento de desenvolvimento sustentável incluindo grupos depositários, comunidades baseadas no diálogo, análises sistémicas, integração de considerações ambientais e económicas e preparação de estratégias de longo-prazo. As ferramentas e acções de planeamento devem envolver a participação das populações.⁴²

O interesse pela participação pública no urbanismo não é novidade. Já na década de 1960, alguns países – principalmente entre as nações ocidentais industrializadas – "começaram a introduzir diferentes procedimentos, a fim de envolver directamente as pessoas nas discussões e decisões acerca do planeamento urbano".⁴³

Com efeito, foi nesta mesma época que se começou a reflectir sobre as limitações dos tradicionais processos e práticas do planeamento urbano. Aos "modelos estáticos, ao formalismo, [à] tecnocracia, à rigidez e [à] pretendida amplitude", vieram opor-se as características de um novo Desenho Urbano, com "modelos dinâmicos, participação comunitária, flexibilidade e especificidade". Simultaneamente, observou-se que a prática do Planeamento Urbano viu-se comprometida face à falta de pragmatismo e de resultados a curto prazo.⁴⁴

⁴¹ Joe DOAK – Changing the World through Participative Action: The Dynamics and Potential of Local Agenda 21. In **Participation and the Quality of Environmental Decision Making**. Dordrecht, 1998, p. 77-91.

⁴² International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI) – **Local Agenda 21**. Retirado de <http://www.iclei.org/europe/la21>.

⁴³ H. FLORIANI – People's Empowerment in Planning. Citizens as *Actors* in Managing their Habitat. In ISoCaRP Congress 2000 – **People's Empowerment in Planning**. The Hague, 2002, p.9.

⁴⁴ Cauli cit. em Vicente DEL RIO – **Introdução ao Desenho Urbano no Processo de Planeamento**. São Paulo, 1990, p. 44.

Goodey (1984) traduz esta dissociação no planeamento urbano através da seguinte afirmação:

Na década de 60, a geografia e o planeamento haviam se transformado em *ciências* [sublinhado do autor] demasiado quantitativas. Lembro-me de um Seminário de Geografia daquela época, nos EUA, onde um professor proferiu uma palestra sobre o desenvolvimento econômico nos estados, através de uma série de mapas obtidos por computador; ele dizia que o da população era irrelevante e não tinha a menor influência. Gente de verdade confundia por demais o tema.⁴⁵

Mais recentemente – no final das décadas de 1980 e início de 1990 –, a questão da participação pública no urbanismo regressa ao centro do debate. Floriani (2002), ao citar Balducci, explica este resultado como uma "interacção complexa de tendências e movimentos", dentre os quais são assinalados:

A 'falha' dos projectos de desenvolvimento do Terceiro Mundo com base principalmente nos modelos de países avançados; a experimentação de diferentes iniciativas de uso dos recursos administrativos locais; o sucesso limitado de políticas sociais em países centralmente planeados; a emergência do 'terceiro sector' entre o mercado e o Estado; o desenvolvimento de organizações não-governamentais – principalmente em países menos desenvolvidos que substituem o Estado como o fornecedor de alguns serviços; a crise das teorias de modernização e dos paradigmas positivistas nas ciências sociais, com a concomitante descoberta de abordagens fenomenológicas e qualitativas baseadas na especificidade local.⁴⁶

A sensação de que os resultados do planeamento espacial ficam, geralmente, aquém das expectativas, apresenta algumas questões bastante complexas sobre a "visão positivista do elo entre instrumental e objectivo na prática urbanística. Surgem dúvidas relativas à definição deste elo em termos de causa e efeito e também relativas à capacidade humana de dominar processos e mudanças ambientais". Floriani (2002) aponta para um crescente cepticismo presente nos meios profissionais, académicos e na sociedade como um todo.⁴⁷

⁴⁵ Brian GOODEY – Percepção Ambiental como Instrumento de Desenho Urbano. In **Percepção, Participação e Desenho Urbano**, Rio de Janeiro, 1984, p. 15.

⁴⁶ Balducci cit. em H. FLORIANI – op. cit., pp.9-10.

⁴⁷ H.FLORIANI – op. cit., p.13.

"A capacidade de produzir os resultados desejados"⁴⁸ é, para este autor, o mote central que faz emergir o interesse pela eficácia do urbanismo. O debate em torno desta questão procura relacionar exactamente a maneira como a participação pública no urbanismo pode promover ajustes qualitativos na eficácia do planeamento urbano.

A participação pública passa, então, a ser entendida como uma fonte de maior eficácia do urbanismo, graças à sua capacidade de facilitar a construção de consenso e a apropriação colectiva das decisões referentes ao urbanismo neste processo. Mesmo por razões de ordem técnica e prática, considera-se a necessidade de informação e definição de problemas que apenas o público é capaz de oferecer.⁴⁹

Esta abordagem participativa no planeamento urbano tem algumas implicações importantes e produz alguns efeitos significativos em, pelo menos, quatro campos:

- A profissão do urbanista;
- As instituições de planeamento urbano;
- A relação entre planeamento urbano e público;
- A eficácia do planeamento urbano.

Quanto à profissão do urbanista, desde logo, assenta na ideia de que os domínios técnicos têm a capacidade exclusiva de produção de respostas no que se refere aos problemas do ordenamento do território. A maioria dos profissionais do urbanismo foi educada sob o paradigma da racionalidade e da modernidade, educação essa que conferia aos técnicos um papel de liderança, e até mesmo exclusividade, no processo de planeamento urbano. Consequentemente, a definição do papel dos urbanistas não considerava a acção directa do público.

Ora, a inclusão da necessidade da participação pública conduz à redefinição das tarefas e da formação do profissional urbanista, com consequências na sua prática profissional⁵⁰.

Contudo, a definição de "directrizes" para uma boa prática (*best practices*) de planeamento urbano pode conduzir ao cumprimento cego de algumas premissas, ignorando as diversidades locais (*local colour*). A este propósito, Floriani (2002)

⁴⁸ Ibidem, p. 13.

⁴⁹ O Orçamento Participativo de Porto Alegre tornou-se uma experiência emblemática. A administração municipal reorganizou-se com a finalidade de privilegiar uma estrutura participativa na elaboração do orçamento municipal. Ver contribuições de Yves SINTOMER e Marion GRET – **Porto Alegre. A esperança de uma outra democracia**, Porto, 2003.

⁵⁰ H. FLORIANI – op. cit., p.11.

reporta-se à P. Healey, sublinhando a dificuldade em tratar situações que envolvem percepções diferenciadas a partir de uma grelha uniforme de análise e relacionar esta mesma grelha com situações acentuadamente diferentes, em termos de percepção e implicações relativas à participação no planeamento urbano, depreendendo-se que "empowerment significa coisas diferentes em contextos diferentes".⁵¹

Duas consequências emergem da diversidade destas situações. Primeiro, a definição do conceito de boa prática de planeamento urbano deve "evitar qualquer simplificação da realidade e qualquer tentação de dogmatismo", deve-se pois, tentar relacionar de forma criativa as questões globais às situações locais específicas. Em segundo lugar, é essencial identificar "denominadores comuns" no âmbito das próprias competências técnicas do planeamento urbano.⁵²

O papel do urbanista como planeador, fornecedor de informações, facilitador, mediador e colaborador nos processos decisórios voltados para o *habitat* torna-se cada vez mais importante.⁵³ Floriani (2002), ao refletir sobre os processos participados em meio urbano e o papel do urbanista, reconhece com Klein, a necessidade de se desenvolver "capacidades não tradicionais" que permitam aos urbanistas, por um lado, integrar um conhecimento mais aprofundado sobre os métodos de planeamento participativo, por outro, desenvolver capacidades para identificar diferentes actores em grupos e comunidades e técnicas que facilitem a transferência de conhecimento para o público.⁵⁴ No mesmo sentido, Brian Goodey (1984) afirma que a persuasão, a facilidade de comunicar claramente os objectivos desejados e de encontrar meios para alcançá-los configuram-se como capacidades (*skills*) essenciais deste facilitador. Identifica ainda a escala da intervenção do Desenho Urbano (escala espacial intermediária entre o edifício e a cidade) como a interface por excelência entre o projecto-desenho e o envolvimento da comunidade no processo decisório ambiental.⁵⁵

Relativamente às instituições de planeamento urbano, nem todo o ajuste formal das instituições de planeamento implica uma mudança real e substancial, nem todas as legislações criam canais de participação capazes de garantir o real exercício da participação. O que foi dito anteriormente acerca dos técnicos aplica-se às

⁵¹ E. van Huysteen cit. em FLORIANI – op. cit., p. 14.

⁵² H. FLORIANI – op. cit., p. 14.

⁵³ Ver contribuições de Sanda KAUFMAN – **Participatory strategies for community development conflicts**, <http://urban.csuohio.edu>.

⁵⁴ William Klein cit. em FLORIANI – op. cit., p. 15.

⁵⁵ Brian GOODEY – O Desenhista Urbano como Coordenador. In **Percepção, Participação e Desenho Urbano**. Rio de Janeiro, 1984, p. 12.

instituições. As instituições governamentais e estruturas de planeamento urbano nem sempre estão prontas a dar seu apoio à participação pública.⁵⁶

Quanto à relação entre o planeamento urbano e o público, nem sempre estão claramente definidos os canais que possibilitam a participação pública. Pelo seu lado, as comunidades nem sempre estão dispostas a participar, muitas vezes devido aos baixos níveis de coesão social. Acresce ainda que é frequente a falta de sensibilidade das comunidades para com as propostas de compromisso apresentadas, muitas vezes por se encontrarem desgastadas por experiências impulsivas e inacabadas.⁵⁷

Encontramo-nos, assim, perante a necessidade de, em termos práticos, superar os obstáculos à participação pública directa em questões de planeamento, pelo que aqui se apresentam algumas ideias tendentes a superar as resistências à participação:

- Para aumentar os níveis de comprometimento impõe-se uma boa liderança e uma preparação criteriosa do processo participativo. Com isto quer-se dizer que os factores organizacionais e metodológicos são geralmente mais determinantes do que os factores financeiros;
- Um fluxo bidireccional de informações partilhadas entre os participantes confere mais credibilidade ao processo, pois torna-o transparente aos olhos dos participantes e observadores externos;
- É pertinente que o urbanista assuma um papel de consciencialização e criação de estima e que trabalhe para aumentar esta capacidade nos participantes;⁵⁸
- Os factores tempo e continuidade do processo são igualmente relevantes.⁵⁹

No esforço de uma síntese, Floriani (2002) argumenta que as acções de participação pública no planeamento urbano apresentam desafios tanto de ordem institucional como técnica. Constituindo aparentemente um paradoxo, o *public empowerment* relativamente às questões de planeamento urbano parece depender de uma acção determinada do Estado.⁶⁰

⁵⁶ H. FLORIANI – op. cit., p. 16.

⁵⁷ Alba Zaluar cit. em Mariza W. ALVES – Arquitetura e Urbanismo. Uma aproximação com o ensino básico nas classes populares, 1991, op.cit., p.3.

⁵⁸ H. FLORIANI – op. cit., p. 17.

⁵⁹ Ver contribuições Maria João FREITAS – PER/Cascais.

⁶⁰ H. FLORIANI – op. cit., p. 17.

Freitas (2002) refere-se ainda, citando especificamente o projecto PER/Cascais, ao carácter de aprendizagem e de construção dos processos relacionais: "Tratava-se de uma aprendizagem ao nível da apropriação de novos conceitos, da construção e uso de novos instrumentais necessários à sua operacionalização, mas também se tratava de uma aprendizagem de olhares e fazeres e de uma aprendizagem sobretudo balizada por experiências relacionais."⁶¹

Quanto à contribuição da participação na eficácia do planeamento, nas análises das experiências e dos relatos referentes aos processos participativos, encontra-se uma certa cautela em estabelecer uma relação directa entre eficácia no planeamento e participação pública. Reconhece-se uma correlação positiva entre desenvolvimento social em geral e participação pública directa em particular.

Nesta perspectiva, Floriani (2002) entende com Romeo não haver uma relação inerente entre participação popular, planeamento urbano eficiente e produção de desenvolvimento local. Ao invés disso, a relação entre "participação" e "eficiência" não deve ser concebida como um "jogo estático, no qual um lado é vencedor e o outro vencido, mas deve ser vista como uma relação dinâmica, a longo-prazo e de mútuo fortalecimento".⁶²

Esta afirmação parece apontar para a existência de um certo risco em confiar demasiadamente nas formalidades da participação, descurando a devida atenção à sua substância. Neste entendimento, Floriani (2002) defende a necessidade de agir de forma mais consciente sobre o verdadeiro conteúdo e a manifestação real do "jogo participativo" como meio de atingir uma maior eficácia no planeamento urbano.⁶³

4.1 Participação e Desenho Urbano

De acordo com Brandão Alves (2003), a prática do Desenho Urbano tem revelado "o desenvolvimento de processos fechados e exclusivos, reduzidos a troca de impressões e interesses entre quem projecta e quem encomenda". A participação dos cidadãos, quando existe, tem sido percebida enquanto um "potencial constrangimento ao 'natural' percurso do projecto". Para o autor, esta falta de

⁶¹ Maria João FREITAS – Aprendizagens num percurso de autonomias e poderes. O processo de Realojamento em Cascais. Lisboa, 2002, p. 31.

⁶² Leonardo ROMEO – Decentralisation Reforms and Participatory Planning. In ISoCaRP Congress 2000 – **People's Empowerment in Planning**. The Hague, 2002 p. 33.

⁶³ H. FLORIANI – op. cit., p. 20.

cumplicidade entre moradores e a configuração do final projecto contribuiu, em muitos casos, para "a produção de espaços inadequados e de difícil manutenção".⁶⁴

Nesta linha, Del Rio (1990) refere-se ao carácter processual do Desenho Urbano, prevendo em diversos momentos e sob diversas maneiras o envolvimento dos cidadãos.⁶⁵

A principal preocupação do Desenho Urbano prende-se com a escala dos espaços urbanos, sobretudo os públicos, lugares das nossas experiências quotidianas, das nossas principais reacções sociais, agindo no sentido de responder às necessidades e aspirações dos seus moradores. Isto é, como afirma Goodey (1984), o processo de Desenho Urbano "deriva de conversar com as pessoas, sentir lugares e descobrir as ideias enraizadas que existem em qualquer um deles". Uma capacidade adquirida através do contacto com os moradores, acompanhando-os nos seus percursos, explorando novos ambientes. "Existem técnicas a ser captadas nas salas de aula, mas as verdadeiras lições estão nas ruas, no meu lugar ou no seu lugar."⁶⁶

O mesmo autor salienta que é o contacto com a realidade urbana que, em muitos casos, desmonta os estereótipos, as respostas estandardizadas e até alguns preconceitos. Factores como a identidade, estruturação e valorização da cidade apelam a um programa de projecto que contemple os contributos dos seus moradores. Um contacto que, como defende Santos, C.N.F. (1988), deve ter em conta que a maioria das pessoas costuma saber mais sobre os seus espaços quotidianos do que é capaz de reconhecer e processar conscientemente. Hillier e Hanson (citado em Santos, 1988) sublinham que, "tal como na linguagem falada, os praticantes do espaço não vivem pensando em regras de gramática e de sintaxe para se expressarem (...) As relações espaciais, portanto, apesar de reais e indispensáveis, tendem a ser práticas do inconsciente".⁶⁷

Autor de referência, Kevin Lynch, enfatizava nas suas preocupações de pesquisa a ideia de gestão do *habitat* e os seus efeitos nos quotidianos e nas experiências individuais da população. Neste sentido, o campo de ação do *City Design* deveria se preocupar com "objectos, actividades humanas, instituições de gerenciamento e processos de transformação", cuja escala das propostas de projeto

⁶⁴ Fernando BRANDÃO ALVES – **Avaliação da Qualidade do Espaço Público Urbano. Proposta Metodológica**. Lisboa, 2003, p. 236.

⁶⁵ Vicente DEL RIO – op. cit., p. 117.

⁶⁶ Brian GOODEY – op. cit., p. 8.

⁶⁷ Hillier e Hanson cit. em C.N.F.SANTOS – op. cit., p. 26.

deveria ter em atenção também as "políticas para coisas menores – como bancos, árvores (...), quaisquer aspectos que afectem a *performance* do assentamento".⁶⁸

As contribuições de Goodey permitem-nos destacar um conjunto de características básicas que marcam o campo de actuação do Desenho Urbano:

Escala espacial: os espaços entre os edifícios, o bairro, locais das atividades do quotidiano;

Escala temporal: transformações e evolução, meio ambiente como processo, programas e linhas de acção;

Interações homem/meio ambiente: campo onde usuários e grupos sociais são identificáveis, análise dessas realizações e das transformações;

Cliente múltiplo: negociações e conciliação de interesses, o profissional como animador ou catalisador;

Multiprofissional: capaz de compreender as capacidades e os limites de outras profissões e de coordenar suas acções em relação à dimensão físico-espacial do urbano e suas funções;

Monitorização/Orientação: capacidade de controlo de desenvolvimento urbano [em] dirigir o processo de transformação de uma área ou da cidade.⁶⁹

A concretização de tais objectivos, de acordo com Del Rio (1990), não passa por "nenhuma teoria específica", mas antes por retirar de cada uma delas complementaridades, dimensões de análise e de actuação sob a óptica dos utilizadores.⁷⁰

A identidade, o carácter e a qualidade de um lugar, o conceito e o sentido do *lugar*, as relações perceptivas e afectivas a ele associadas são temas abordados pela psicologia ambiental e pela geografia da percepção e apresentam novas perspectivas no campo dos estudos urbanos, conduzindo a todo um conjunto de reflexões na área da percepção ambiental (Del Rio, 1990).⁷¹

No caso do Desenho Urbano, os objectivos principais dos estudos de percepção ambiental incidem sobre a identificação de imagens públicas e da memória

⁶⁸ Kevin Lynch cit. em. Vicente DEL RIO – op. cit., p. 54.

⁶⁹ Brian Goodey cit. em Vicente DEL RIO – op. cit., p. 53.

⁷⁰ Vicente DEL RIO – op. cit., p. 69.

⁷¹ Vicente DEL RIO – op. cit., p. 96. Ver contribuições de Yi-Fu TUAN – **Topofilia: Um estudo da percepção, atitudes e valores do meio ambiente**. São Paulo, 1980.

colectiva. Estes estudos centram-se nos contributos dos usuários – "o que percebem, como e com que intensidade", podendo vir a se constituir numa orientação para as propostas de organização físico-ambiental de cada contexto. Samuels e Bentley et al. apontam-nas como a "identificação de *pistas* ambientais" para o projecto.⁷²

Na linha dos trabalhos referentes à percepção ambiental encontraremos em Del Rio (1996) a necessidade de se considerar os estudos relativos às imagens e expectativas compartilhadas pela população e em especial a implementação destas iniciativas por meio de políticas e programas de intervenção urbanísticos, como forma de direccionar a acção ambiental para resultados mais satisfatórios, evitando "conflitos de percepção entre os sistemas cognitivos de planeadores, empresários, grupos usuários e o público em geral".⁷³

⁷² Samuels e Bentley et al. cit. em Vicente DEL RIO – op. cit., p. 92. A este respeito, ver contribuições de Lucrecia D'Aléssio Ferrara – **Ver a Cidade**. São Paulo, 1988.

⁷³ Vicente DEL RIO – Cidade da Mente, Cidade Real. In **Percepção Ambiental: a experiência brasileira**. São Paulo, 1996, p. 4.

4.2 Empowerment aos Planeadores⁷⁴

"Participação Pública – Uma formalidade de alto risco ou um caminho para decisões mais fortes?"⁷⁵ Entrevista a Patrícia Van Gorp, presidente da Associação Internacional para a Participação Pública (IAP2).

Quem é o "público"? Porque é que os eleitos e os técnicos não retratam suficientemente o interesse público?

Alargar o debate não poderá suscitar questões que saem do âmbito do projecto e às quais não é possível dar resposta, como que abrindo uma caixa de Pandora?

Valerá então a pena não ficar apenas pela letra da Lei, estimulando activamente a participação?

Mas até que ponto está o público realmente interessado em participar? O que pensar quando uma sessão pública fica deserta?

Não se cria, então, o risco de transformar a ideia de participação, já de si muitas vezes usada de forma enganadora, num "saco" em que também cabe propaganda? Onde está a fronteira?

Promover a participação implica uma partilha de poder. Um maior grau de partilha é necessariamente melhor?

Para além da resposta às necessidades não se corre o risco de, no plano estético, o arquitecto ser obrigado a escolher o mínimo denominador comum?

As equipas de planeamento interdisciplinares têm acesso a cada vez mais informação de dados, seja a nível global seja a nível local. Que mais informações pode o público trazer?

Estas perguntas, extraídas de uma entrevista à presidente da Associação Internacional para a Participação Pública (IAP2)⁷⁶, embora já conhecidas e debatidas

⁷⁴ E.van Huysteen cit. em H.FLORIANI – Op. cit., p. 15.

⁷⁵ Artigo publicado no Boletim **Arquitectos-Informação**, da Ordem dos Arquitectos (OA), n.º 115. Lisboa, Agosto de 2002, pp. 8-9.

⁷⁶ www.iap2.org

em muitos fóruns, continuam a apresentar questões que estão longe de suscitar unanimidade.

Floriani (2002) ao mobilizar o pensamento de diferentes autores sobre o tema da participação, expõe as dificuldades associadas em alterar o paradigma convencional, isto é, tecnocrático, do urbanismo. Com isso quer dizer que a interacção do profissional com as pessoas nem sempre acontece facilmente. "Na verdade, às vezes os profissionais têm relutância em 'abrir o jogo', temendo perder o *privilégio* de serem considerados os *especialistas* que detêm o *poder* de tomar as decisões [sublinhados do autor]."⁷⁷ Argumenta que, se por um lado o exercício da participação é dificultado em algumas sociedades, noutras, cujas instituições e sociedade civil tradicionalmente promovem o seu exercício, encontramos vozes críticas de urbanistas "que começam a crer que as suas possibilidades de contribuir no processo de planeamento urbano foram reduzidas a um mínimo, graças ao crescente poder de outros actores na cena do urbanismo" e, neste sentido, recorre às palavras de E. van Huysteen que traduz esta questão em termos de *empowerment of planners*.⁷⁸

Além do mais, há indícios de uma crescente preocupação – principalmente nas sociedades com tradição de um planeamento urbano mais sólido – com a possibilidade de privar o sector público de uma porção significativa do seu poder de planeamento, dado o *empowerment* de um número muito maior e mais diversificado de actores não-governamentais. Surge então uma questão: a abordagem participativa no planeamento urbano poderá vir a prejudicar a capacidade do sector público de liderar o processo de planeamento urbano?

Encontramos também situações marcadas pelo corporativismo local das estruturas participativas e que se manifestam na oposição local ao desenvolvimento económico e de infra-estruturas e na recusa dos membros locais ao acolhimento de novos grupos sociais. Isto é, comportamentos associados a posturas *Nymby* (*not in my back yard*). À volta deste conceito surge uma quantidade de acrónimos: *Lulu* (*locally unwanted land uses*) ou *Nimtoo* (*not in my term of office*, referindo à oposição oficial aos *Lulu*). Tal significa que, se o aumento da população implica a realização de trabalhos de infra-estruturas, estas, independentemente dos aspectos positivos que possam propiciar o desenvolvimento da região, correm o risco de se tornarem *Lulu*.⁷⁹

⁷⁷ H.FLORIANI – op. cit., p. 15.

⁷⁸ E. Van Huysteen cit. em H.FLORIANI – op. cit., p. 15.

⁷⁹ H. BRESSERS, S. KUKS e J. LIGTERINGEN – Participation at the Local Level in the Context of Environmental Governance. In **Participation and the Quality of Environmental Decision Making**. Dordrecht, 1998, p. 49.

A solução deste problema, e de outros relacionados com a participação pública, pode residir nos procedimentos adoptados pela cidade de Porto Alegre (Brasil), que procurou alargar o debate participativo para lá do micro-local e promover o livre confronto de pontos de vista antagónicos. Deste modo, as fases da elaboração de um orçamento municipal para o conjunto da cidade obrigaram cada entidade envolvida a relacionar os seus pedidos entre si. O Congresso da Cidade, por sua vez, aproveitou a ocasião para pensar em acções a mais longo prazo, convidando os seus habitantes a pensar a cidade como um produto social e ambiental.⁸⁰

Sustentando outros mecanismos de gestão e intervenção no território, encontraremos ainda quem defenda o reforço do papel das instituições públicas e de seus representantes com vista à maior eficácia no desenvolvimento de mecanismos de gestão e intervenção do território. Face a estas questões, evidencia-se, no nosso entender, a necessidade de encontrar um novo equilíbrio entre os três principais sectores sociais que operam na cena do urbanismo moderno: o Estado, o Mercado e os Cidadãos.

Protagonismo das Instituições Públicas

A intervenção do Estado na produção do solo urbano, e por essa via, na própria regulação do mercado é, como argumenta Sidónio Pardal (2002), uma questão incontornável no planeamento do território, considerando o respeito pelo princípio de que a "urbanização é uma competência eminentemente da esfera pública".⁸¹

"A aparente passividade do Estado esconde formas de intervenção que desvirtuam o normal funcionamento do mercado imobiliário", sujeito à estruturação da rede urbana, que se firma nos "serviços públicos, [nas] infra-estruturas básicas e em autorizações de alteração de uso do solo e índices de construção, tudo isto decidido e gerido na esfera da Administração Pública".⁸² O autor afirma que o mercado imobiliário é sempre reflexo de uma "política de solos que, na sua pior expressão, aparenta ser uma ausência de política de solos".⁸³

A escassez de espaços públicos qualificados, a degradação dos edifícios, a negligência dos espaços exteriores revelam graves lacunas culturais e um sistema de

Ver contribuições de William KLEIN – Consensual Public Involvement Programmes Evolve in the U.S. In ISoCaRP Congress 2000 – **People's Empowerment in Planning**. The Hague, 2002, pp. 69-78.

⁸⁰ Yves SINTOMER e Marion GRET – op. cit., p. 55.

⁸¹ Sidónio PARDAL – Planeamento do Espaço Rústico. Lisboa, 2002, p. 17.

⁸² Sidónio PARDAL – op. cit., p. 38.

⁸³ Sidónio PARDAL – op. cit., p. 39.

planeamento territorial ineficaz. Prossegue, sustentando que o restabelecimento da confiança na competência dos municípios é determinante para se instalar uma capacidade eficaz da gestão da paisagem.

Responsabilidade profissional – "o planeamento é um trabalho de autor"⁸⁴

Para Sidónio Pardal (2002), a complexidade das questões urbanísticas é tanto melhor entendida quanto mais conseguido for o domínio teórico sobre as matérias. Daí que a qualidade das estruturas territoriais e da paisagem dependam, em última instância, "da competência e do mérito dos urbanistas e arquitectos que trabalham nos gabinetes de planeamento das autarquias e das instituições da Administração Central" responsáveis pelas intervenções e procedimentos sobre o território. Como afirma o autor, "não há leis, nem regulamentos, nem planos formais, que contornem esta relação directa entre os actos de projectar, construir, utilizar e conservar os espaços territoriais".⁸⁵

Investir mais no desenvolvimento e domínio de uma linguagem erudita, comum aos vários especialistas, por meio de um "quadro de conceitos, princípios orientadores, referências normativas, padrões e tipologias de referência" são condições essenciais para a operacionalidade e sucesso do planeamento urbanístico.⁸⁶ Só assim se chegará ao entendimento de que a participação pública deve ser uma participação convenientemente informada e esclarecida, em interacção com os municípios. Para tal, estes deverão estar preparados para prestar o atendimento e a informação aos interessados, o que passa também por estar à altura de fazer circular a informação entre os diversos serviços municipais. Torna-se assim necessário o patrocínio de "acções pedagógicas" no âmbito da divulgação de novas regras, acções essas que devem consciencializar as pessoas para o facto de que aquelas necessitam de um tempo para demonstrar a eficácia dos seus fundamentos.⁸⁷

No seguimento desta ideia, encontramos nos volumes referentes às *Normas Urbanísticas* que enquadram o raciocínio supracitado:

Garantir o respeito pela capacidade de assimilação, disponibilidade e motivação para a participação;

⁸⁴ Sidónio PARDAL – op. cit., p. 28.

⁸⁵ Sidónio PARDAL – op. cit., p. 29.

⁸⁶ Manuel COSTA LOBO; Sidónio PARDAL; Paulo V.D. CORREIA; Margarida SOUSA LOBO – **Normas Urbanísticas – Princípios e Conceitos Fundamentais**. Lisboa, 1990, p. 1.

⁸⁷ Manuel COSTA LOBO; Sidónio PARDAL; Paulo V.D. CORREIA; Margarida SOUSA LOBO – op. cit., p. 28.

Assegurar a abertura do sistema de participação, isto é, a possibilidade de participar, através de um sistema organizado com boas condições operacionais e informação clara e tão completa quanto possível, para que cada cidadão tenha oportunidade de defender os seus interesses;
Decidir em tempo útil.⁸⁸

4.3 Compreensão pública da ciência – informação e transparência

Os programas de acção da União Europeia relativos ao ambiente têm vindo a ressaltar a importância da posição do público, nomeadamente na comunicação dos riscos ambientais, na valorização de se "conhecer diferentes posições, e de negociar consensos" nestas matérias.⁸⁹ O que pode tornar-se uma tarefa difícil, dado que as decisões que afectam a vida quotidiana dos indivíduos têm sido tomadas até aqui sem a sua interferência. A consciencialização de que os cidadãos podem influir nos processos de decisão aponta para a necessidade de um projecto a longo prazo.

Para Klein, citado em Floriani (2002), a participação da população nas audiências públicas tem mostrado que estas podem ser inibidoras para os que não detêm o conhecimento, a confiança ou as capacidades verbais para expor as suas ideias publicamente. Uma dinâmica que se agrava se considerar que as audiências públicas raramente acontecem no início do processo, quando as informações podem alterar a direcção e a estrutura do projecto. Acresce o autor que as intervenções da população são frequentemente interpretadas pelas autoridades como "representativas de interesses pessoais e limitados", fazendo com que as audiências públicas visem, muitas vezes, facilitar a aceitação do público em lugar de "informar sobre a substância do plano".⁹⁰

A polémica gerada em torno das instalações potencialmente perigosas e os desdobramentos gerados pelas novas tecnologias veio alertar para a necessidade do envolvimento do público nas questões ambientais e para um esforço de comunicação entre peritos e leigos. É, assim, natural que os estudos enquadrados no âmbito das

⁸⁸ Manuel COSTA LOBO; Sidónio PARDAL; Paulo V.D. CORREIA; Margarida SOUSA LOBO – **Normas Urbanísticas –Elementos de Direito Urbanístico, Loteamentos Urbanos e Ordenamento Agro-Florestal**, Lisboa, 1993, p. 73.

⁸⁹ Maria Luísa LIMA – As controvérsias Públicas nos Estudos de Impacte Ambiental. In **Cultura Científica e Participação Pública**. Oeiras, 2000, p. 139-140.

⁹⁰ William KLEIN cit. em H. FLORIANI – op. cit., p. 71.

ciências sociais se debruçam sobre a relação entre as diferentes formas de pensar a ciência e as diferentes formas de pensar o ambiente.⁹¹

Muitos autores contestam a equiparação do leigo aos não-cientistas, como se o problema do distanciamento entre público e ciência se reduzisse a uma simples questão da qualidade e da intensidade dos esforços de divulgação da ciência. Com efeito, o mesmo distanciamento verifica-se também entre os diferentes domínios da investigação dentro do próprio sistema científico. Acresce ainda o fenómeno a que se chamou *disparidade crescente do conhecimento*, isto é, "quanto mais sofisticada e densa se tornou a troca de informação, mais privilegiadas se tornaram as pessoas que já possuíam um capital intelectual inicial considerável".⁹²

O problema que então se coloca é o de elevar a "compreensão da ciência" a um público tão alargado quanto possível. Ora, tal acarreta a necessidade de repensar "o papel dos diferentes actores envolvidos no processo de interacção entre a ciência e a sociedade, o modo com eles entendem o seu papel e o que os motiva".⁹³

O que se torna tanto mais difícil quanto *ciência* e *ambiente* são conceitos polissémicos.⁹⁴ Esta diversidade de significações é a razão por que, embora a generalidade das pessoas afirmem preocupar-se com as questões ambientais, dificilmente alterem os seus comportamentos em benefício do ambiente.⁹⁵ Esta polissemia é atestada também, por exemplo, por um testemunho de Lima (2000) acerca de uma sessão pública sobre impacto ambiental, na qual, embora técnicos e público estivessem juntos a discutir o mesmo tema, falavam linguagens diferentes, ouviam, nas mesmas palavras, coisas diferentes e detinham diferentes níveis de preocupação.⁹⁶

Nesta relação entre o distanciamento entre público e ciência, Castro e Lima (2000) apoiam-se nos trabalhos que se dedicam aos "estudos sobre a compreensão da ciência pelo público", assentes nos desígnios de se "compreender as implicações comportamentais dos diferentes entendimentos que as pessoas têm das matérias e dos conhecimentos científicos", e que podem se apresentar de acordo os seguintes tipos de estudos:

⁹¹ Paula CASTRO e Maria Luísa LIMA – A Variabilidade das Concepções de Ciência e de Ambiente entre o Público. In **Cultura Científica e Participação Pública**. Oeiras, 2000, p. 42-43.

⁹² Ulrike FELT – A Adaptação do Conhecimento Científico ao Espaço Público. In **Cultura Científica e Participação Pública**. Oeiras, 2000, p. 265-266.

⁹³ *Ibidem*, p. 266.

⁹⁴ Jesuíno; Wynne e Ungar cit. em Paula CASTRO e Maria Luísa LIMA – op. cit., p. 41.

⁹⁵ Krause, Scott & Willits cit. em Paula CASTRO e Maria Luísa LIMA – op. cit., p. 45.

⁹⁶ Maria Luísa LIMA – Ciência e Saber Comum: Introdução. In **Cultura Científica e Participação Pública**. Oeiras, 2000, p. 103.

Inquéritos com amostras extensas e representativas da população;
Estudos enquadrados pela psicologia cognitiva, que analisam os modelos mentais que os leigos têm de assuntos que são abordados pela ciência, e os contrastam com os modelos dos peritos;
Estudos de psicologia social, conduzidos com recurso à teoria das representações sociais de Moscovici (1988), debruçando-se sobre os processos reconstrutivos de teorias e matérias científicas;
Estudos de campo qualitativos, que exploram como é que as pessoas em diferentes contextos sociais experienciam e constroem o significado da ciência e lidam com as informações dela provenientes.⁹⁷

Desta forma, estes inquéritos e pesquisas sugerem que o público não é "vazio de ideias" no que se refere à ciência, e que as mesmas podem diferir no seu conteúdo e grau de diversidade.⁹⁸ Esta aproximação entre público e ciência passa também pela questão da transparência. Com isto se quer dizer, como o faz Dascal, que é necessário deixar de lado a imagem "idealizada de transparência da ciência", que é uma ilusão pensar que a comunicação científica é ou deveria ser transparente. Pois a ciência, tal como toda actividade humana, leva consigo sinais de enfermidade, busca de poder, distorção dos factos, auto-interesse, etc.

No entanto, o mesmo autor afirma que abandonar a ilusão da transparência da ciência não é aceitar a opacidade como norma. Torna-se de grande relevância o "dever de se fazer entender, o dever de entender e o valor cognitivo intrínseco e humano pelo esforço para compreender".⁹⁹

⁹⁷ Moscovici; Jodelet; Wagner; Wynne; Michael ; Irwin et al., cit. em Paula CASTRO e Maria Luísa LIMA – op. cit., p. 42.

⁹⁸ Paula CASTRO e Maria Luísa LIMA – op. cit., p. 44.

⁹⁹ Marcelo DASCAL – **Transparency in Scientific Communication: From Leibniz's Dreams to Today's Reality**. Tel Aviv University, 2003, [Living with science, without transparency] p. 1-26.

5. Câmara de Oeiras

Apresentação

O Concelho de Oeiras, integrado na Área Metropolitana de Lisboa, encontra-se situado na sua margem norte e é rodeado pelos concelhos de Cascais, a poente, Sintra e Amadora, a norte, e Lisboa, a nascente, tendo como limite sul o rio Tejo. O concelho é formado por dez freguesias, distribuídas numa área de cerca de 46 km², e a sua população é estimada em 162.000 habitantes¹⁰⁰.

O conjunto de informações abaixo descritas resulta de anotações e entrevistas realizadas no Gabinete de Desenvolvimento Municipal do Concelho de Oeiras, aquando da Audição Pública da Revisão do Plano Director Municipal (PDM), durante o mês de Abril do ano de 2004. Procurou-se confrontar os elementos dos Dados Pertinentes – quais os contributos efectivos dos munícipes nas questões relativas ao ambiente construído e quais as aberturas e encorajamento preconizados nos planos – ao Programa Base, documento que "expressa as propostas fundamentais que enquadram o ordenamento do território e o desenvolvimento socio-económico"¹⁰¹.

Dentre os documentos que constituem a Revisão do Plano Director, foram disponibilizados uma cópia do Programa Base (elemento anexo ao Plano), complementado por 25 cartogramas à escala 1:25.000; uma cópia do PDM (1994); e o Livro de Opiniões, destinado ao registo de sugestões, reclamações e pedidos de informação formulados pelos munícipes em geral ou seus representantes na fase da consulta pública.

A recolha de informações visou aproveitar o momento da consulta pública e perceber o conjunto de informações e de documentos disponibilizados à população, bem como a sua inteligibilidade. Na abordagem dos dados pertinentes recorreu-se também a entrevistas com um membro do corpo técnico do gabinete, responsável pelo apoio e esclarecimentos necessários aos munícipes¹⁰².

¹⁰⁰ Fontes do Observatório Estatístico do Concelho de Oeiras.

¹⁰¹ Câmara Municipal de Oeiras – **Programa Base**. Oeiras, 1997, p. 16.

¹⁰² A Câmara Municipal de Oeiras é signatária da Carta de Aalborg, tendo iniciado em 1996 a Agenda Local XXI de Oeiras. As estratégias para um percurso de desenvolvimento sustentável estão enunciadas no relatório final do documento intitulado: *Estratégia e Programa de Acção para o Desenvolvimento Sustentável*. Oeiras, 2001. Fazem parte desta iniciativa a promoção de fóruns, *workshops*, estudos complementares. O *site* da câmara municipal reúne um conjunto de informações actualizadas, compiladas no documento *Grandes Opções do Plano – 2003*. Ver www.cm-oeiras.pt.

Desta forma, passámos a trabalhar com os dados e explicações que estavam disponíveis a todos os interessados nesta fase, não ultrapassando os limites impostos à própria população.

O conjunto de documentos do Programa Base encontrava-se disposto numa secretária com dois lugares nas dependências do Gabinete de Desenvolvimento Municipal, de segunda a sexta-feira, das 9h30 às 16h30. Segundo o representante do gabinete, a disponibilização deste conjunto de documentos, além de apoiar uma compreensão mais globalizante dos problemas do concelho, vem também ao encontro da indicação legal da elaboração do documento de Revisão do PDM após os dez anos de sua implementação.

O Programa Base

O corpo deste documento estruturou-se numa introdução, que aborda sucintamente a história do concelho, numa análise sectorial (parte central do documento) e nas propostas sectoriais. As análises sectoriais são precedidas por um inquérito à população baseado em dois momentos, 1980 e 1989, ainda na fase do PDM, que procuram confrontar a evolução de aspectos de carácter demográfico e socioeconómicos da população do concelho.

Os relatórios sectoriais (que fazem parte das análises sectoriais) incidiram sobre a demografia, estrutura verde, património, equipamentos, rede viária e transportes, infra-estruturas, habitação e actividade económica. Nas análises sectoriais encontraremos a identificação de prioridades e consensos nas questões relacionadas com o concelho, em que são referidas acções como: "ligação [da população] ao concelho e consciência municipal", incidindo, por exemplo, sobre a melhoria do arruamento, criação de zonas verdes, melhoria da limpeza das ruas e recolha de lixo.

Já os diferentes tópicos das propostas sectoriais ordenavam-se segundo uma introdução, os objectivos de desenvolvimento, a identificação de áreas críticas e as propostas sectoriais propriamente ditas. Estas incidiam sobre o desenvolvimento municipal, as infra-estruturas, a hierarquização dos aglomerados urbanos, o zonamento e a aquisição de solos.

No seu enunciado faz-se referência a um conjunto de cerca de 27 cartogramas correspondente às propostas sectoriais. Estes cartogramas não se faziam acompanhar do Programa Base na fase da audição pública, existindo, no entanto, uma

nota no referido capítulo informando que estes desenhos poderiam ser consultados no Centro de Documentação e Informação da Câmara Municipal de Oeiras (CMO).

Na conclusão do Programa Base são enunciadas *Cinco ideias do modelo estratégico de uma acção prospectiva* ou, por outras palavras, o que foi designado por *Linhas de Maior Força*:

1) **A câmara municipal como gestora de um processo modernizador** – Apela-se ao seu protagonismo no desenvolvimento do concelho, "à transformação da estrutura camarária, à informação como factor estratégico pelo seu papel de *input* no processo de gestão (...). Chama-se a atenção para a necessidade de (...) modelos de recolha permanente tipo 'observatório local'";

2) **A terciarização do concelho** – Aponta-se a "predominância do emprego ligado às actividades de maior componente intelectual, (...) tecnologias de ponta, a ciência, a investigação e o ensino";

3) **O ambiente e a qualidade de vida** – Refere-se a intenção de recuperar a paisagem e as potencialidades naturais do concelho, assim envolvendo "os habitantes num espaço de usufruto do meio urbano";

4) **A actividade económica** – Nomeadamente, "uma indústria e um turismo adequado ao ambiente e à qualidade de vida que se pretende";

5) **Uma política de gestão social** – Apontando a necessidade de se "atenuar os desequilíbrios socioeconómicos existentes, (...) os induzidos pelo próprio processo de terciarização e mudança social".

As Intervenções dos Municípes

Segue-se um conjunto de informações recolhidas na fase das entrevistas exploratórias, bem como o registo escrito das 16 intervenções feitas pelos municípes no Livro de Opiniões, entre os dias 25/02/2004 e 29/04/2004. É de referir que o prazo final da consulta foi no dia 30/04/2004.

▪ Munícipe n.º 1 (F)¹⁰³

– Agradecimento, pela eventual construção de um passeio na Zona do Santuário, área pedonal propiciadora de passeios a pé ou de bicicleta.

▪ Munícipe n.º 2 (M)

¹⁰³ Sexo feminino (F) e sexo masculino (M).

– Tem "o desgosto de não poder lotear em compropriedade" conforme o seu "desejo (...) em espaço REN".

Diz ter a sua área já integrada na malha urbana e pede a sua alteração para urbanizável.

▪ Munícipe n.º 3 (M)

– Indignação acerca da construção da chamada "Cidade Judicial". "Não é de responsabilidade da CMO e sim de hierarquia superior."

Diz que o projecto causará a 'massificação' [sublinhado do autor] construtiva no local e a descaracterização da paisagem. Pede que o Ministério da Justiça respeite o PDM vigente.

Faz uma nota final: "O PDM deveria ser mais divulgado e estar em exposição permanente (durante os prazos), tal como em anos anteriores, em que foram bastante difundidos e houve até ambulantes pelo concelho."

▪ Munícipe n.º 4 (Comissão dos Moradores do Bairro da Calçada dos Moinhos)

– Expõem uma luta de 8 anos para legalização do bairro. Contestam a conclusão do processo exigido pela CMO e apresentação do projecto de urbanização.

Solicitam que o bairro seja integrado no PDM e considerado *Espaço Urbanizado*.

▪ Munícipe n.º 5 (M)

– "Face a alteração do PDM, solicito que o meu terreno seja considerado um espaço urbanizável, ou em alternativa em espaço semi-rural."

▪ Munícipe n.º 6 (M)

– Reclamações de ordem geral: acessibilidades; pressão do imobiliário sobre o concelho; eliminação e/ou atrofamento dos passeios, "os passeios são a razão de ser das urbanizações, não podendo sob qualquer pretexto ser-lhe arbitrariamente roubado – esse direito natural congénito"; morosidade dos processos; má qualidade das obras "ruas de pequena bitola, quando há alguma avaria todo o trânsito fica comprometido"; "toponímia inadequada; atribuição da designação de avenida a uma pequena rua; o não estabelecimento de projectos respeitadores dos temas pluritemáticos."

O munícipe anterior faz ainda outras reclamações: má conservação do arruamento; não reparação por parte das empreiteiras das vias de circulação, danificadas na fase das obras "buracos, estacionamento anárquico".

Sugestões: "Linha telefónica gratuita para registar situações transmitidas pelos munícipes; afectação de uma viatura com operador fotográfico a registar e anotar episódios no campo da degradação; criação de uma base de dados."

Sugere e apresenta o modelo de uma ficha de "levantamento das situações anómalas nos pavimentos dos arruamentos e estradas".

Enumera ainda, ao tentar consultar o programa base de alteração do PDM, uma série de críticas quanto a: "deficiente qualidade da documentação gráfica, escalas inadequadas (1:25.000) em termos de pormenor"; "dificuldades na leitura da informação"; "o novo programa deveria vir acompanhado de um conjunto de cartogramas para que se pudesse 'dialogar' com a realidade do terreno e a sua ocupação actual"; "a CMO deveria submeter simultaneamente à apreciação dos munícipes as principais alterações previstas na nova versão do PDM. Como vão os munícipes articular a situação actual com a futura e apresentar sugestões objectivas?"

▪ Munícipe n.º 7 (M)

– "Serve a presente exposição para solicitar a Vossa Excelência a **alteração da área rural** da Quinta do Torneiro, definida pela matriz (...) para um **espaço enquadrável**, por exemplo, dentro do espírito do n.º 1 do artigo n.º 22 do PDM: 'desenvolvimento integrado de serviços e actividades industriais preferentemente mediante a localização de serviços de forte carácter científico e tecnológico e de terciário superior', incluindo a vertente turística em parte da área em apreço."

"Ter-se-ia sempre em conta uma zona de protecção à Quinta do Torneiro e a um índice de ocupação e utilização semelhante ao da envolvente e contribuiria para reinserção da antiga realidade da Quinta do Torneiro dentro da nova realidade urbana que a envolve."

▪ Munícipe n.º 8 (M)

– Indignação com o eventual viaduto na zona da Cruz Quebrada.

Viu a maqueta numa revista da Marinha/1997 e percebeu que o "viaduto passava ao lado da minha casa".

▪ Munícipe n.º 9 (M)

– Indignação a respeito da construção de uma eventual ponte rodoviária por cima de sua casa. Quer saber o que está previsto para aquela área. Refere as más condições da ribeira ao pé de sua casa: "Esgoto a céu aberto, mau cheiro..." Solicita resposta por parte da Câmara.

▪ Munícipe n.º 10 (F)

– Expõe o "crescente aumento das urbanizações" na sua área, "sem, apesar dos 10 anos de aprovação do PDM, ter a CMO conseguido executar: o centro de saúde de Paço de Arcos, uma piscina semi-comunitária na cooperativa Nova Morada, o novo quartel dos BV e a zona verde prevista ao pé do Carrefour".

"Foram contudo autorizadas urbanizações e diversos empreendimentos imobiliários e, embora entenda o acréscimo de receitas que tal representa para a CMO, tal não foi por si só uma contribuição para o bem-estar e bem viver na zona."

"A não evolução das redes viárias, com a celeridade que é dada às urbanizações, implica desgaste acrescido nas zonas afectadas."

"Face ao exposto, gostaria que a CMO procedesse com atenção à revisão na parte ambiental e paisagística, pelo menos que faça impor o que estava estabelecido no PDM."

▪ Munícipe n.º 11 (Representantes da Quinta B)

– Sugerem a criação de um Parque Urbano, uma vez que o PDM impõe condicionamentos específicos de preservação, num programa de salvaguarda de património ambiental e construído.

▪ Munícipe n.º 12 (Comissão de moradores)

– Solicitam à CMO "a resolução quanto a um processo de urbanização que não se resolve há 14 anos."

▪ Munícipe n.º 13 (M)

Arrendatário de um terreno situado na estrada de Oeiras solicita "informação das possíveis alterações do PDM na zona".

▪ Munícipe n.º 14 (M)

Obs.: Trata-se de quatro folhas impressas com três fotocópias da Carta de Ordenamento referentes às categorias de uso, à escala 1:5.000.

O signatário solicita "a alteração de uma grande área atribuída como espaço multiuso para espaço urbanizável".

"Espaços de multiuso são áreas não programadas de matriz rural à data de entrada em vigor do PDM, tratam-se de situações de 'bolsa de reserva' que desempenham um papel essencial na gestão futura do território, permitindo a sua reconversão passados dez anos, sujeitas a grandes pressões urbanísticas. (...) Trata-se de uma área expectante."

▪ Munícipe n.º 15 (F)

– "Moro no concelho há 30 anos, tem crescido o plano habitacional, mas as infra-estruturas sociais ficam aquém das necessidades."

"Postos médicos, escolas, estacionamento, estes a meu ver podiam ser em parte resolvidos com o aproveitamento da parte do Jamor e com a criação de zonas verdes, não relvados, mas sim com arvoredos, que no Verão evitariam os fornos que nos esperam ao fim de um dia de trabalho e não necessitam de muita rega. No meu fraco entender economizava-se água e trabalho, este podia ser mais útil se limpassem e vigiassem esses parques, portanto não ficavam os jardineiros sem trabalho."

"O meu problema é neste momento Queijas, calçada dos Moinhos, há 20 (vinte) anos que pretendo a legalização da minha casa. Será que desta vez o PDM nos contempla?"

6. Câmara de Odivelas

Apresentação

A Câmara Municipal de Odivelas foi o segundo município considerado pelo Estudo de Caso da presente dissertação. Situado no distrito de Lisboa, é composto por sete freguesias, distribuídas numa área de 26,6 Km², e com uma população de 133 847 habitantes (censo de 2001).¹⁰⁴ Integrado na Área Metropolitana de Lisboa, o Concelho de Odivelas faz fronteira com os concelhos de Loures, Sintra, Amadora e Lisboa. Trata-se de um município novo, criado em 1998. O primeiro executivo da Câmara Municipal de Odivelas tomou posse em Janeiro de 2002, encerrando um período de três anos sob a administração de uma Comissão Instaladora.

O contacto com esta câmara realizou-se em Abril de 2004, através do Departamento de Planeamento Estratégico do Concelho que, em função da pesquisa, disponibilizou um conjunto de quatro documentos que serviram de referência ao método adoptado pelo concelho na concepção do seu programa de planeamento e gestão municipal.¹⁰⁵ A análise dos documentos que se seguem, bem como a consulta a dois representantes da Câmara, constituíram o universo de pesquisa dos Dados Pertinentes – quais os contributos efectivos dos munícipes nas questões relativas ao ambiente construído e quais as aberturas e encorajamento preconizados nos planos:

- 1) Linhas de Orientação Estratégica para o Concelho de Odivelas. Diagnóstico – Princípios Estratégicos Presentes na Documentação Municipal – Volume II;
- 2) Linhas de Orientação Estratégica para o Concelho de Odivelas. Proposta – Versão Provisória para Discussão – Volume I;
- 3) Estudos Prévios de Planeamento Estratégico – População. Das Necessidades e Aspirações da População à Definição de Linhas Estratégicas – Volume III;
- 4) Diagnóstico das Expectativas dos Actores Sociais Locais do Concelho de Odivelas – Relatório Final.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Fontes do Observatório Estatístico do Concelho de Odivelas.

¹⁰⁵ Importa reiterar que o Concelho de Odivelas esteve na base dos estudos desenvolvidos pelas disciplinas de Seminário II e III deste curso de mestrado – **Áreas Urbanas de Génese Ilegal. Unidade Operativa de Planeamento de Famões**. Lisboa, 2001.

¹⁰⁶ CMO-DPE (2002) – Odivelas – Das Necessidades e Aspirações da População à Definição de Linhas Estratégicas. In **Estudos Prévios de Planeamento Estratégico**. CMO-DPE (2003) – **Diagnóstico** – Princípios Estratégicos Presentes na Documentação Municipal. In **Linhas de Orientação Estratégica para o Concelho de Odivelas**, Vol. II.

Estes documentos integram um conjunto maior de 23 estudos, produzido pelo município, constituindo na sua globalidade os *Estudos para Fundamentação de Linhas de Orientação Estratégica*. Com a sua elaboração procurou-se fazer representar os diferentes departamentos da câmara, bem como proporcionar o alargamento da discussão às temáticas que pudessem suportar uma base de apoio e um maior envolvimento dos actores (entendidos pela população dos actores locais, dos técnicos das diferentes especialidades e do poder político) na definição do planeamento estratégico do concelho.¹⁰⁷

Neste sentido, coube ao Departamento Municipal de Habitação desenvolver, entre outros, o *Estudo e Levantamento dos Alojamentos Precários Existentes no Concelho*. Ao Departamento do Ambiente coube a *Abordagem Global ao Património Natural do Concelho*, e assim sucessivamente. A elaboração do PDM do concelho, ainda em processo de definição, deverá ser configurada de acordo com as orientações estratégicas definidas pela câmara municipal.

Segundo o relatório do Diagnóstico, o trabalho de planeamento do concelho desenvolve-se em duas linhas: "uma relativa ao planeamento estratégico e outra relativa ao ordenamento do território e planeamento director municipal propriamente dito, que a dada altura deverão convergir dando lugar, sequencialmente, ao planeamento de actividades, aos planos e projectos mais operativos e à gestão da sua execução."¹⁰⁸ Os documentos consultados reforçam, assim, o reconhecimento do planeamento estratégico, enquanto campo privilegiado para a acção municipal, atribuindo-lhe "rumo, coerência e eficiência, desde a sua organização, às intervenções mais operacionais no terreno ou junto dos munícipes e agentes locais".¹⁰⁹

Antes de retomarmos a metodologia empregue na interpretação e desdobramentos dos *Estudos* elaborados, vale a pena reter alguns princípios estabelecidos pelo concelho quanto à sua orientação estratégica. O primeiro reforça, mais uma vez, o papel do Planeamento Estratégico, isto é:

CMO-DPE (2003) – **Proposta** – (Versão Provisória para Discussão). In **Linhas de Orientação Estratégica para o Concelho de Odivelas**, Vol. I.

CMO-DPE (2003) – **Diagnóstico das Expectativas dos Actores Sociais Locais do Concelho de Odivelas**. Elaborado para CMO, sob a coordenação de Teresa Amor, Centro de Estudos Territoriais (CET/ISCTE), Lisboa.

¹⁰⁷ CMO-DPE (2003) – **Proposta**, op. cit., p. 10.

¹⁰⁸ CMO – **Proposta**, op. cit., p. 6.

¹⁰⁹ CMO – **Proposta**, op. cit., p. 1.

Pensar estrategicamente o concelho, em contexto de inovação, através de uma análise do potencial concelhio – património, cultura, etc. –, das mudanças ocorridas na Área Metropolitana de Lisboa, nos últimos anos, das expectativas dos actores (económicos e sociais) e dos cidadãos, para alcançar um novo patamar de desenvolvimento, assente em valores, recursos e competências, num modelo socioeconómico, urbano e ambiental mais sustentado.¹¹⁰

E um segundo, apelando para a designada Cidadania Activa, ou seja:

Para a concretização de um projecto territorial inovador é necessário, antes de mais, uma grande participação, pessoal e colectiva, uma liderança forte com compromisso, por parte das instituições, não receando inovar nos aspectos culturais e técnicos, no aprofundar de conhecimentos, com base na realização de estudos, os quais permitam descortinar vocações, tendências, na base de projectos consistentes, periodicamente avaliados e monitorizados.¹¹¹

Diagnóstico

A análise dos 23 estudos ordenou-se através de uma grelha de leitura com quatro questões-chave. "A análise de conteúdo frequencial e temática, com especial enfoque nos conceitos de desenvolvimento sustentável, foi o recurso utilizado no sentido de se facultar uma interpretação dos resultados."¹¹² As questões foram assim constituídas: situação diagnosticada; objectivo global para o território; linhas/domínios estratégicos transversais; e medidas/acções.

A análise de conteúdo é realizada através de fichas (21 no seu total), nas quais são reorganizadas as informações segundo as quatro questões-chave. Mais ou menos extensas, de acordo com o volume de informação subjacente a cada temática, estas fichas procuram "destacar os principais objectivos/linhas/medidas presentes nos documentos produzidos e, simultaneamente, facultar uma interpretação dos resultados".¹¹³

Outro dado relevante para a compreensão da definição das *Linhas de Orientação Estratégica* refere-se ao facto de o município de Odivelas ter subscrito a

¹¹⁰ CMO – **Proposta**, op. cit., p. 20.

¹¹¹ CMO – **Proposta**, op. cit., p. 20.

¹¹² CMO – CMO-DPE (2003) – **Diagnóstico** – Princípios Estratégicos Presentes na Documentação Municipal. In **Linhas de Orientação Estratégica para o Concelho de Odivelas**, Vol. II. p.3.

¹¹³ *Ibidem*, p. 3.

Carta Europeia das Cidades Sustentáveis, no quadro da Agenda Local XXI, cujos princípios de desenvolvimento local numa base de sustentabilidade deverão ser incorporados e trabalhados na elaboração do planeamento estratégico do concelho.¹¹⁴

- A protecção e integridade do ambiente (físico e social) a longo prazo;
- O ordenamento do território, a reabilitação do património e espaços públicos, a preservação e recuperação das principais componentes ambientais e urbanas;
- O enfoque na participação e numa plataforma comum de entendimento para a criação de um projecto de cidade.

Estes pontos, preconizados no conjunto de directivas da Agenda Local XXI e reafirmados através "do envolvimento de um amplo leque de actores na definição de um projecto local de desenvolvimento", vêm ao encontro do que este concelho identificou como a "necessidade de um novo modelo de desenvolvimento urbano".¹¹⁵

Desta forma, os documentos de análise voltam agregar-se a partir de temáticas e prioridades associadas às questões da sustentabilidade, originando o que foi designado por "Árvore de Sustentabilidade". Esta síntese das principais propostas nos documentos analisados incide sobre quatro áreas, num quadro de "aposta em projectos de desenvolvimento", assim definidos: Projecção da Imagem do Município – "procura de uma posição competitiva sustentável";

- 1) Boas Práticas ao nível da Governabilidade Local – "sustentabilidade económica e financeira bem como a emergência de novos comportamentos";
- 2) Preservação das Principais Componentes Ambientais e Urbanas – "desenvolvimento da estrutura verde do concelho";¹¹⁶

"A educação e a sensibilização dos indivíduos (...) é, pois, um aspecto imprescindível de qualquer política de conservação do património natural";

"Tão fundamental quanto o edificado urbano é a sua envolvente. Os espaços verdes e públicos – as ruas, os passeios, as avenidas, os jardins, as praças e parques – são elementos não menos importantes para as cidades que os seus edifícios. Funcionam, não raras vezes, como prolongamento do habitat,

¹¹⁴ CMO – **Proposta**, op. cit., p. 3.

¹¹⁵ CMO – **Diagnóstico**, op. cit., p. 4.

¹¹⁶ CMO – **Diagnóstico**, op. cit., p. 8.

com a transferência de várias funções deste para os espaços que lhes são exteriores."¹¹⁷

- 3) Cultura e Identidade – "A questão das identidades, (...) assume especial relevância no que se refere aos (...) bairros novos, que têm surgido um pouco por todo o Concelho de Odivelas. Nestes casos a questão de identidade local coloca-se com grande acuidade – pertence-se mais ao bairro, à freguesia ou ao concelho? E será que se sente efectivamente e afectivamente algum tipo de pertença a qualquer um deles?"

"O mais importante é tentar perceber o que representa o bairro, a freguesia, o concelho e concelhos vizinhos nas práticas e representações dos indivíduos."¹¹⁸

Os problemas detectados nos *Estudos* são agrupados em 12 áreas temáticas, cujas dimensões que lhes são associadas procuram relacionar territorialmente as diversas freguesias, estabelecendo uma hierarquia das principais temáticas e preocupações. Os "pontos fracos" e as "potencialidades estratégicas" são também sistematizados. O capítulo termina com uma referência (síntese) às principais apostas estratégicas e projectos inovadores associados.

O *Diagnóstico* retoma o princípio orientador que é fazer de Odivelas um concelho mais sustentável e lança as bases do que foi chamado um projecto urbano territorial.

Todo um conjunto de vectores estratégicos do desenvolvimento do concelho – "o ordenamento do território, a reabilitação do património e dos espaços públicos, a preservação e recuperação das principais componentes ambientais e urbanas, a cultura, a educação, a modernização da economia, a par de princípios de 'boa governabilidade local'" – passa a ser sistematizado no que foi definido pela aposta em seis grandes Linhas de Orientação Estratégica e tornar o Concelho de Odivelas mais sustentável:

- 1) Aposta numa produção urbanística integrada, na melhoria das formas de habitar, na mobilidade e nos equipamentos;

¹¹⁷ CMO – **Diagnóstico**, op. cit., p. 11.

¹¹⁸ CMO-DPE (2002) – Odivelas – Das Necessidades e Aspirações da População à Definição de Linhas Estratégicas. In **Estudos Prévios de Planeamento Estratégico**. Vol. II, p. 12.

- 2) Aposta na melhoria do meio-ambiente (físico e social) e da paisagem urbana no sentido da sustentabilidade;
- 3) Aposta no território no sentido de valorização do património, da criação de uma rede de centralidades e de desenvolvimento do espaço público;
- 4) Fazer da cultura e da educação o catalisador do processo social dos odivelenses;
- 5) Modernizar a economia do concelho, promovendo a formação e a inovação ao serviço do desenvolvimento territorial e dos odivelenses;
- 6) Aposta numa liderança política exemplar a qual fomenta princípios de democracia participativa.¹¹⁹

Proposta

O volume referente às *Propostas* debruça-se sobre as fundamentações registadas no *Diagnóstico*, aprofundando e especificando as seis linhas de orientação estratégica expressas no término do documento anterior, através da definição dos "objectivos e ancoragem estratégica, domínios estratégicos transversais, recomendações estratégicas de âmbito geral e específicas com respectivas opções e apostas estratégicas".¹²⁰

Considerada a fase de definição e programação de acções estratégicas, o estudo das propostas vem então reforçar o protagonismo dos trabalhos sectoriais e especializados, visando a consecução do plano estratégico. Os desafios apontados no *Diagnóstico* voltam a ser identificados, constituindo o que é considerado a estratégia central para o concelho, isto é: "transformar o concelho, actualmente com imagem negativa, de 'dormitório' num município com qualidade de vida, com tudo o que esta implica, de funcionalidade, diversidade, inovação – económica, social e cultural" configurando-se transversal a todas as linhas de orientação.

Reafirma-se o compromisso de tornar o município de Odivelas mais sustentável e aponta-se o esforço necessário à preparação das instituições para a mudança como sendo o ponto mais crítico a enfrentar.

¹¹⁹ CMO-DPE (2003) – **Diagnóstico** – Princípios Estratégicos Presentes na Documentação Municipal. In **Linhas de Orientação Estratégica para o Concelho de Odivelas**, Vol. II, p. 16.

¹²⁰ CMO – **Proposta**, op. cit., p. 20.

As principais conclusões do diagnóstico foram novamente agrupadas numa síntese composta por quatro quadros:

- Pontos fracos e potencialidades estratégicas;
- Principais domínios de intervenção por áreas temáticas;
- Principais apostas estratégicas;
- Principais projectos inovadores.

No seguimento documento afeto às *Recomendações Estratégicas de Âmbito Geral* as possíveis apostas incidem na definição de "prioridades de intervenção". Com o objectivo de definir mais claramente o seu campo de acção, são associados e aprofundados 26 "conceitos-chave" às *Linhas de Orientação Estratégica*.

Os dois últimos documentos que se seguem dirigem as suas análises às necessidades e aspirações da população residente no concelho. São eles:

- 1) Estudos prévios de planeamento estratégico – população. Das necessidades e aspirações da população à definição de linhas estratégicas;
- 2) Diagnóstico das Expectativas dos Actores Sociais Locais do Concelho de Odivelas.

A contribuição do primeiro documento incide sobre o exame das "principais linhas de caracterização da população do concelho e as diferentes problemáticas que o atravessam". Com o objectivo de apoiar o desenho de cenários de desenvolvimento concelho, centra-se no destaque das principais preocupações sentidas pela população e na sua transformação em linhas de orientação estratégica.¹²¹

Neste estudo, afirma-se a necessidade de um enquadramento físico atractivo para o concelho, o aperfeiçoamento das funções urbanas e reitera-se a necessidade de uma política cultural. No seu inquérito à população procura-se identificar o que os munícipes assumem como o seu projecto de cidade, mais ainda, encontrar indicadores passíveis de retratar claramente as necessidades e expectativas da população.

Representações e imagens sócio-espaciais

Um outro conceito-chave desenvolvido é o da necessidade de eliminar a noção de suburbanidade, que marca fortemente a população de Odivelas, e que deverá ser

¹²¹ CMO-DPE (2002) – Odivelas – Das Necessidades e Aspirações da População à Definição de Linhas Estratégicas. In **Estudos Prévios de Planeamento Estratégico**. Vol. III, p.17.

modificado (através de entidades culturais locais) de modo a criar nos municípios uma auto-imagem positiva.¹²²

Cidadania, participação e planeamento

Foi referido que grande parte dos residentes do concelho pratica uma vida social fora do município.¹²³

Qualidade de vida

Ambiente físico, ambiente social, qualidade urbanística, mobilidade espacial são os indicadores privilegiados na dimensão Qualidade de Vida. O sentimento de pertença à freguesia e as representações e imagens sócio-espaciais são os indicadores referidos na dimensão Identidades Culturais Locais.

Estas análises foram precedidas de estudos de carácter demográfico e socio-económico. Procurou-se relacionar e interpretar as variáveis à luz de características que aproximam determinadas freguesias do concelho e no "reverso desta situação distinguindo outras tantas freguesias face às assimetrias que as caracterizam"¹²⁴. O resultado destes dados também permitiu associar à configuração do território concelhio estes novos territórios.

Os aspectos referentes à análise do capítulo *O Território do Ponto de Vista da Qualidade de Vida* abordam os seguintes temas:

- Qualidade do ambiente urbano e ambiente físico – qualidade/quantidade dos espaços verdes e espaços públicos;
- Ambiente social;
- Qualidade urbanística/qualidade do espaço físico das cidades;
- Mobilidade espacial; qualidade da rede viária – vias e arruamentos.

O relato desta análise chama a atenção para os entendimentos diferenciados daquilo que é a qualidade de vida urbana percebida pelos residentes. Justificam que a "difícil avaliação desta radica na complexidade de que se revestem as duas grandes dimensões que impõem o conceito: uma, que se refere aos aspectos

¹²² CMO – **Estudos Prévios**, op. cit., p. 64.

¹²³ CMO – **Estudos Prévios**, op. cit., p. 62.

¹²⁴ CMO – **Estudos Prévios**, op.cit., p. 22.

quantitativos das cidades; e outra, que se reporta às condições e modos de vida dos seus habitantes, trabalhadores e fruidores".¹²⁵

Os temas ou dimensões são redefinidos por um conjunto de variáveis, cujo inquérito à população, além de registar a sua incidência, procura relacioná-los entre as freguesias. No final de cada dimensão tratada, são enunciadas considerações e propostas. Seguem alguns exemplos:

Qualidade do Ambiente Físico: espaços verdes, arranjos exteriores, ambiente e poluição, ambiente geral da freguesia;

Qualidade Urbanística: avaliação da zona de residência, avaliação de equipamentos e infra-estruturas, índice de avaliação dos equipamentos e infra-estruturas;

Qualidade do Ambiente Social: sentimento de segurança, avaliação da relação como os vizinhos, situações de resolução prioritária na zona de residência.

Relativamente aos espaços verdes, 74% dos seus residentes avaliam-nos de forma negativa. Mais concretamente, os resultados das freguesias de Famões, Odivelas e Pontinha apontam, respectivamente, 71,3%, 69,9% e 63,8%, em relação à apreciação negativa dos espaços verdes.¹²⁶ Na freguesia de Odivelas, inserida no concelho de Odivelas, a insatisfação verificada pela população quanto à situação dos espaços verdes evidencia que deve ser considerada uma acção prioritária por parte da administração (para 23% dos seus habitantes).¹²⁷

Quanto aos indicadores referentes às relações com os vizinhos, "dos residentes da Póvoa de Santo Adrião, 85,9% consideram essa relação como muito boa/boa, embora a classifiquem com sendo também superficial. Em Famões, 82,9% fazem o mesmo tipo de avaliação, o que acontece também com 81,6% dos residentes de Caneças, embora estes últimos afirmem ter com os vizinhos uma relação estreita".¹²⁸

Identidades culturais locais

A dimensão Identidades Culturais Locais introduz um conjunto de variáveis, em que os indicadores procuram perceber questões relativas à comunidade e seus grupos,

¹²⁵ CMO – **Estudos Prévios**, Vol. III, op. cit., p. 33.

¹²⁶ CMO – **Estudos Prévios**, op. cit., p. 35.

¹²⁷ CMO – **Estudos Prévios**, op. cit., p. 35.

¹²⁸ CMO – **Estudos Prévios**, op. cit., p. 43.

proveniências geográficas e culturais, segregação, enraizamento, desapego emocional, local onde mais passam os tempos livres na freguesia, entre outros.

O final do documento apresenta um conjunto de quadros, no qual são sintetizadas as Linhas de Orientação Estratégica abordadas ao longo do trabalho. Neles estão relacionados as estratégias subjacentes à situação diagnosticada.

O último documento da nossa análise intitulado *O Diagnóstico das Expectativas dos Actores Sociais Locais do Concelho de Odivelas* tem como questão central o conhecimento das expectativas e as estratégias de desenvolvimento dos actores locais que intervêm no concelho.¹²⁹

Este relatório é impulsionado por uma orientação de fundo estabelecida pela autarquia e consiste no vector de dinamização da estrutura urbana do concelho, ou seja, "dar vida própria a Odivelas". Para tanto, foram definidos dois pressupostos básicos:

- 1) Elevação dos padrões de qualidade de vida no concelho;
- 2) Requalificação ambiental e urbana do espaço consolidado.

Neste sentido, faz-se referência à posição assumida pela Câmara na procura de "opções institucionais e intervenções locais que impulsionem dinâmicas de mudança indutoras de reconfigurações urbanas no concelho".¹³⁰

O desenvolvimento deste estudo procura saber se estes pressupostos, indicados como determinantes pela administração local, são também válidos para todos os actores sociais contactados. Procura aproximar-se destes actores e verificar a sua disponibilidade para colaborar com a autarquia em projectos e/ou actividades específicas. Mais ainda, afirma a expectativa da Câmara quanto à participação daqueles actores na definição de estratégias educativas, culturais, etc., e a sua incorporação nas suas rotinas.¹³¹

As recomendações estratégicas contidas neste relatório reforçam a necessidade de um entendimento adequado à "incorporação de uma 'cultura de projecto'". Argumenta que esta atitude não se restringe somente à autarquia. No caso

¹²⁹ CMO-DPE (2003) – **Diagnóstico das Expectativas dos Actores Sociais Locais do Concelho de Odivelas**, Centro de Estudos Territoriais (CET/ISCTE).

¹³⁰ Ibidem, p. iii.

¹³¹ Ibidem, p. xxvi.

de definições estratégicas, considera-se que a definição de um projecto educativo deverá ser alargado aos actores sociais locais.¹³²

Afirma-se ainda que a definição de objectivos estratégicos está também dependente de duas outras condições:

- 1) As linhas estratégicas não serem recorrentemente postas em causa por questões político-partidárias, isto é, dever-se-á encontrar uma ampla base de consenso;
- 2) Deverão ter por referência os objectivos e as estratégias dos actores sociais locais, pois deles depende, em larga escala, a concretização dessas opções estratégicas de desenvolvimento.

Os actores considerados

Ao todo foram realizadas 39 entrevistas: 18 aos eleitos locais (Executivo Municipal e presidentes das Juntas de Freguesia do concelho) e 21 actores sociais locais com intervenção nos domínios da saúde, segurança, cultura, desporto, educação, imobiliário, protecção civil, religião e acção social. Procedeu-se à definição de critérios-chave como forma de definir os actores sociais a contactar. Procurou-se assegurar os critérios da "diversidade social e da diversidade territorial".¹³³

A realização das entrevistas foi precedida de uma fase de recolha e análise documental, reuniões com os departamentos da câmara no sentido de aprofundar o conhecimento sobre a realidade social, económica e cultural do concelho. Visando a complementaridade deste estudo com outros já desenvolvidos pelo Departamento de Planeamento Estratégico e reafirmando a necessidade de um conhecimento mais sistematizado da realidade social e das necessidades e aspirações da população, o relatório em questão passa à demarcação de temas considerados abrangentes com a finalidade de definir objectivos estratégicos.

O desenvolvimento e o registo do conteúdo das grandes questões abordadas são, na sua maioria, enunciados e orientados da seguinte forma: inicialmente, mais ou menos extensas consoante o volume de informação trabalhado, são fundamentadas as reflexões e considerações no âmbito do tema; seguem-se os registos das entrevistas com os actores sociais envolvidos; e, na sua conclusão, são enunciadas

¹³² CMO-DPE (2003) – **Diagnóstico das Expectativas dos Actores Sociais Locais do Concelho de Odivelas**, op. cit., p. xxx.

¹³³ *Ibidem*, p. 13.

novas considerações já voltadas para a indicação de possíveis áreas de intervenção – "(Re)Qualificação e (Re)dinamização da Estrutura Urbana do Concelho: Dar Vida Própria a Odivelas."

Apresentam-se de seguida alguns excertos de entrevistas que integraram o relatório. Nestas entrevistas focaram-se, entre outros, temas como:

- Elevação dos padrões de qualidade de vida no concelho

Entrevista: "E quando toda a gente construir as suas casas (...) estaremos a falar de cerca de 80 mil pessoas que viverão nestes 23% do território ocupado actualmente por bairros (...), são 93 AUGI. É impossível darmos qualidade a um espaço enquanto tivermos um território em que haja construção clandestina (...). Não se é titular do seu lote, não se pode construir a sua casa, construiu-a porventura mal (...), afastamentos não foram respeitados (...), os passeios e os arruamentos que não estão concluídos ou não estão nas devidas condições. Depois é toda a vida que nos traz a actividade comercial que não existe, porque não posso licenciar actividade comercial. E num bairro onde não haja cafés, comércio, pontos de encontro não pode haver vida social (...), as pessoas vêm cá apenas dormir, mas não se fixam ali." (Presidente da CM de Odivelas)¹³⁴

Considerações: O diálogo com a população é apontado também como uma função que tem vindo a ser desempenhada pelas Juntas de Freguesia. Atendendo à multiplicidade de processos com que a autarquia se confrontará e pela diversidade de questões que lhe serão colocadas, julga-se que o desempenho deste papel de charneira por parte das Juntas de Freguesia se poderá revelar um factor relevante para o "sucesso" destes processos. Em concreto, acredita-se, portanto, que o desempenho deste papel deverá ser amplamente incentivado e/ou promovido pelos serviços autárquicos.¹³⁵

- Projecto educativo para o concelho: prioridades de acção

Entrevista (a): "Pois não [Câmara não tem estratégia educativa] e isso deveria ser feito em conjunto, devia haver uma abertura a esse nível, devia haver mais colaboração, sei lá, a escola ir mais à autarquia e a autarquia cá, porque eu

¹³⁴ CMO-DPE (2003) – **Diagnóstico das Expectativas dos Actores Sociais Locais do Concelho de Odivelas**, op. cit., p. 26.

¹³⁵ *Ibidem*, p. 29.

acho que eles nem nos conhecem, não sabem como é que é a escola, pronto."
(Professora do 2.º e 3.º ciclos do Ensino Básico)

Entrevista (b): "Não, eu acho que para já [a Câmara] não devia ter uma estratégia educativa. Tem de ter, reunir as sensibilidades todas do concelho (...). Em termos educativos, saber muito bem as necessidades de cada uma das zonas, porque todas elas são diferentes, depende muito com os bairros e com a zona social envolvente às escolas, eles têm de ter esse conhecimento e essa sensibilidade para depois saberem como apoiar e o que mais precisam essas escolas. Mas não têm de ser eles a definir, pronto, em termos... lineares, uma política educativa." (Professora do 3.º ciclo do Ensino Básico e Ensino Secundário)¹³⁶

Considerações: Esta constituiu uma das principais críticas que, a este nível, é endereçada à autarquia. De um modo geral, à realização de reuniões de trabalho entre os agentes educativos e a Câmara Municipal de Odivelas é conferido um carácter pontual que, muito embora contribua por vezes para a resolução de alguns problemas/dificuldades, não se considera poder ser apontado enquanto elemento estruturador de uma estratégia educativa.

▪ **Inclusão Social:** diferentes entidades, objectivos comuns

O resumo deste tema aborda as dificuldades daquilo que foi identificado como "a falta de sensibilidade e de preparação da população em geral para lidar com os problemas da deficiência" – reconhece-se que existe "um obstáculo da ordem do inconsciente, pois [o cidadão], não tendo sido ao longo da sua vida sensibilizado para as formas mais adequadas de auxílio ao deficiente, não dispõe de referências que facilitem o processo de autonomização das pessoas portadoras de deficiência"¹³⁷.

Entrevista: "E os empreiteiros e os mestres-de-obras dizem-me 'mas é só isto?' E eu digo: 'Não é só isto!' É que eles não conseguem levantar [a cadeira de rodas], eles não mexem as mãos, não têm força para movimentar a cadeira. E vocês fazem a rampa (...), no fundo da rampa vocês deixam ficar este obstáculo! 'É só este tamanho!' 'Mas é muito! Sentem-se, eu empresto a cadeira, e sentem-se vocês lá e vejam se são capazes.' E chega ali e a roda pára, pois, a roda tranca! 'Nunca pensámos nisso!' 'Pois, mas vocês têm de se

¹³⁶ CMO-DPE (2003) – **Diagnóstico das Expectativas dos Actores Sociais Locais do Concelho de Odivelas**, op. cit., p. 169.

¹³⁷ *Ibidem*, p. 177.

sentar. Peçam às instituições que estão vocacionadas para isso... que a gente vem cá e explica-vos." (Associação N.º 5.)¹³⁸

Considerações: Uma primeira ideia a reter centra-se na constatação do elevado "grau de consciência que estes actores sociais revelam no que respeita ao seu contacto quotidiano e à sua (potencial) intervenção em iniciativas de luta contra a exclusão social".¹³⁹

▪ **Construção de mais equipamentos de saúde: diagnóstico de necessidades das Juntas de Freguesia**

Considerações: Quanto à construção de equipamentos de saúde, sobressai a necessidade de realizar um ponto da situação actualizado e alargado à população, "o que se poderia materializar, por exemplo, pela concepção e aplicação de um pequeno inquérito por questionário a uma amostra representativa da população residente no concelho de Odivelas. Se concebido correctamente, este tipo de instrumento constitui uma solução não muito onerosa e que permitiria uma maior adequação das respostas institucionais às necessidades e às expectativas da população".¹⁴⁰

"Distinguir com maior exactidão aquilo que as pessoas percebem como as suas necessidades e, no que for competência da autarquia e em função das opções definidas pelo executivo municipal, constituir projectos/iniciativas que vão ao encontro das necessidades e expectativas da população."¹⁴¹

¹³⁸ CMO-DPE (2003) – **Diagnóstico das Expectativas dos Actores Sociais Locais do Concelho de Odivelas**, op. cit., p. 180.

¹³⁹ Ibidem, p. 174.

¹⁴⁰ Ibidem, p. 203.

¹⁴¹ Ibidem, p. 204.

7. Conclusão

7.1. Câmara Municipal de Oeiras

Se considerarmos o Modelo de Inteligibilidade de Arnstein (1969), citado na primeira parte do nosso estudo, o processo de revisão do PDM da Câmara de Oeiras estaria identificado no patamar 3, correspondente à Informação, isto é, "um importante passo para legitimar a participação, mas, frequentemente, a ênfase é colocada numa informação unidireccional. Não existe canal para *feedback*".¹⁴²

Quanto à sua inteligibilidade

O Plano/Programa Base apresenta-se em áreas sectoriais, organizado em campos disciplinares de planeamento urbanístico. Este modelo tem sido olhado com alguma reserva, se o compararmos com as novas tendências que procuram adoptar uma abordagem mais sistémica, no sentido de estudar cada problema no contexto das suas relações intersectoriais, realçando um carácter processual cíclico e permanente.

No que toca à apreciação geral do plano, e especificamente do ponto de vista do município, a sua inteligibilidade é percecionada como bastante reduzida. Mesmo adoptando uma leitura sequencial do Programa, perde-se a visão de conjunto, devido à sua concepção fragmentada. Nalguns dos casos considerados, a utilização intensiva de quadros, gráficos e extractos numéricos não foi suficientemente esclarecedora para os que consultaram o documento.

Os cartogramas disponibilizados no recinto da Consulta, constituídos pela colecção de plantas do PDM original, à escala 1:25.000, com sobreposição de informações, em alguns casos já desactualizadas, também não facilitam uma informação e uma comunicação eficazes.

Finalmente, a ausência de referências que identifiquem as propostas de alteração previstas pela comissão de acompanhamento torna difícil a apreciação das modificações da nova versão do PDM. Ideia bem explícita na afirmação de um morador contida no Livro de Sugestões: "Como vão os municípios articular a situação actual com a futura e apresentar sugestões objectivas?"

Quanto à análise do Livro de Opiniões

¹⁴² Arlindo Pato FERREIRA da MOTA – op. cit., p. 28.

Embora o Livro de Opiniões não tenha sido a única forma de registo das dúvidas dos munícipes, que podiam também recorrer directamente ao Gabinete de Desenvolvimento Municipal, a participação foi, ainda assim, escassa e ainda mais diminuta do que na fase de divulgação do PDM há dez anos.

Apesar de algumas contribuições dos munícipes incidirem sobre problemas concretos e recorrentes do concelho, a maior parte recai sobre pedidos de alteração da classificação do uso do solo e pedidos de informação relativos às transformações previstas nos planos que tenham implicações nos seus terrenos, o que poderia ser resumido, segundo o técnico consultado: "O que vai acontecer na frente da minha casa?"

Quanto à compreensão da participação

Na análise referente aos aglomerados clandestinos¹⁴³ é enunciada a necessidade de envolver a população nos processos de decisão e incrementar o diálogo entre o sector público e privado, aspectos essenciais para o "êxito de renovação urbana".¹⁴⁴ No entanto, o documento não volta a levantar esta questão, como também não são apontadas iniciativas que possam traduzir o envolvimento supra citado.

Contudo, nos diversos documentos produzidos pela Câmara Municipal de Oeiras sobre as questões da sustentabilidade, a questão da participação é encarada ao nível de uma "participação informada": "Melhorar a interface de informação entre a Câmara e os munícipes e reforçar a participação da Sociedade Civil." Os meios apontados para alcançar este objectivo são, entre outros, a promoção de fóruns, *workshops* temáticos, dinamização da loja do munícipe, visando "a recolha sistemática da opinião aprofundada dos munícipes perante determinados problemas, grandes projectos e opções estratégicas de decisão".¹⁴⁵

A confrontação entre os dados pertinentes e a observação de campo não permitiu identificar quais as contribuições dos munícipes e o que concretamente se espera das mesmas no domínio de projectos participativos em intervenções urbanas. Podemos dizer que a via participativa no concelho encontra no âmbito da divulgação e da informação a sua opção de incremento.

¹⁴³ Embora em menor número que o concelho de Odivelas, o **Programa Base** indica a existência de 39 aglomerados AUGI (3578 fogos) a realojar e 9 aglomerados (1154) a recuperar no município.

¹⁴⁴ Câmara Municipal de Oeiras – **Programa Base**, op. cit., p. 207.

¹⁴⁵ Câmara Municipal de Oeiras – **Estratégia e Programa de Acção para o Desenvolvimento Sustentável**. Oeiras, 2001.

7.2. Câmara Municipal de Odivelas

Enquadramento na Agenda XXI

O processo de elaboração do planeamento estratégico de Odivelas incorpora os princípios definidos na Agenda XXI. Adoptando tais directrizes, cabe, deste modo, ao município de Odivelas a definição de uma estratégia municipal de desenvolvimento sustentável assente na dinamização de um processo de mudança, no qual a população local deverá participar activamente nas questões que se relacionam com o ambiente urbano do seu território.

Da leitura da documentação disponibilizada, ressaltam quatro grandes princípios que suportam o processo de elaboração do planeamento estratégico:

- Cidadania activa – aposta numa cultura de participação e envolvimento público, com maior envolvimento e sensibilização dos diferentes actores no desenvolvimento local, incluindo questões do ambiente, território e urbanismo, "não apenas de autarcas eleitos e dos serviços técnicos municipais, mas também de agentes representativos dos tecidos económico e sociocultural".¹⁴⁶
- Protagonismo camarário no planeamento estratégico – a cidade deve ser construída sob a liderança do executivo camarário, assumindo este "a sua responsabilidade, antecipando os acontecimentos".¹⁴⁷
- Conceito de sustentabilidade – "a sustentabilidade é uma responsabilidade partilhada". A gestão sustentada é um processo de aprendizagem, no âmbito da qual se aprende fazendo, isto é, através da "partilha de experiências, ensino e formação profissional, trabalho multidisciplinar, parecerias e redes, consulta e participação da comunidade local, mecanismos educativos inovadores e aumento dos conhecimentos".¹⁴⁸
- Enquadramento com planos de hierarquia superior – o Plano Director Municipal para o concelho de Odivelas deve harmonizar-se "com o contexto metropolitano onde se insere", isto é, o Plano Regional de Ordenamento da Área Metropolitana de Lisboa.¹⁴⁹

¹⁴⁶ CMO – **Proposta** – op. cit., p. 88.

¹⁴⁷ CMO – **Proposta** – op. cit., p. 54.

¹⁴⁸ CMO – **Diagnóstico** – op. cit., p. 11.

¹⁴⁹ CMO – **Proposta** – op. cit., p. 2.

Em consonância com os princípios enunciados, verifica-se uma aproximação aos moradores, por um lado, através do expressivo número de estudos desenvolvidos, visando caracterizar a população e as suas principais preocupações e, por outro, investindo no diálogo com os cidadãos, num esforço de auscultação e de mobilização. Gostaríamos, no entanto, de fazer referência à utilização sistemática de sínteses e quadros tipificados, que nem sempre resultam na melhor forma de se interpretar as informações compiladas. Estas deduções impõem ao conjunto de informações e pontos de vista suscitados nas pesquisas uma tal redução e descaracterização dos seus resultados, que a dada altura servem para qualquer outro território.

A este respeito, Goodey (1984) argumenta que o uso destas técnicas permite a comparação de situações semelhantes, bem como a identificação de diferenças, "podemos compreender os processos, os papéis dos atores, os desejos das comunidades e a própria essência da participação pública", mas ao fazê-lo, tende-se para a homogeneização de resultados, ofuscam-se as diferenças e põem-se de parte as divergências.¹⁵⁰

Muito embora se tenha assistido a uma preocupação acentuada em diversificar o universo dos actores convidados, no que se refere concretamente ao domínio das questões urbanas, o agente imobiliário foi considerado o interlocutor privilegiado. As informações recolhidas oferecem uma visão limitada e significativamente agravada com a ausência da participação dos moradores das áreas AUGI, os quais são os protagonistas diretamente implicados nos processos de requalificação ambiental.

Os documentos analisados, especialmente o volume dirigido às propostas, fazem referência a um conjunto de iniciativas que demonstram uma atitude de significativo comprometimento face à participação dos munícipes na requalificação ambiental do concelho, nomeadamente, a aposta na educação e na partilha de informação como um meio de fomentar a cultura urbana e a participação da opinião pública; o envolvimento da população nos projectos de melhoria do espaço público, "encarando-o como elemento central e não como elemento periférico do tecido urbano".¹⁵¹ O reconhecimento da cidade como fonte de inúmeras possibilidades educadoras – fomentando a aprendizagem, a troca de experiências e o enriquecimento dos munícipes – indica, entre outras iniciativas, o rumo de uma

¹⁵⁰ Brian GOODEY – Aspectos Culturais da Participação Pública no Renascimento Urbano. In **Percepção, Participação e Desenho Urbano**, Rio de Janeiro, 1984, p. 54.

¹⁵¹ CMO-DPE – **Proposta** – op. cit., p. 63.

estratégia aberta e atenta ao envolvimento do cidadão nas configurações espaciais do concelho.¹⁵²

7.3 Considerações Finais

Na esteira daquilo que foi preconizado pela Agenda Local XXI, e com um enquadramento legal cada vez mais favorável, estas câmaras municipais procuraram incorporar a ideia de uma participação mais alargada no planeamento urbano ao nível das suas estratégias, pelo menos no que se refere à informação.

Se as questões concretas da participação ainda "tropeçam" nas adversidades subjacentes à sua prática, o que o percurso desta investigação nos mostrou foi uma mudança de atitude perante a temática da informação: a convergência de leis mais favoráveis à divulgação dos processos de gestão urbanísticos, apelando inclusive ao envolvimento dos cidadãos nas fases de elaboração dos planos; os esforços das ciências sociais no sentido de compreender e proporcionar meios para que leigos e peritos avancem na promoção de uma melhor compreensão do que possa ser "este diálogo" nas questões ambientais; o confronto de ideias perante uma nova atitude nas formas de governar; e a promoção positiva das instituições públicas. Estes itens constituíram-se como pontos de aproximação relevantes no âmbito dos processos participativos.

No que toca às divergências de ideias apontadas no envolvimento dos cidadãos no planeamento urbano, a identificação da informação e a sua importância na compreensão das questões territoriais revelaram-se o denominador comum das posições antagónicas. Então porque não nos permitirmos concluir de forma mais optimista a nossa pesquisa e esperar que as alterações impostas nestas novas atitudes possam consolidar-se e propiciar uma sociedade mais co-responsabilizada com o seu meio ambiente?

Talvez porque as alterações perpetradas nos territórios sejam mais perenes do que se imagina e os processos de reconversão das áreas clandestinas possam, além de se enquadrarem nos conceitos teóricos do momento (requalificação ambiental, utilização de recursos e talentos locais, etc.), promover um conjunto de experiências práticas que possibilitem novas pistas de uma intervenção positiva no território.

Ao longo desta investigação, verificou-se que as experiências e processos metodológicos participados são, usualmente, mobilizados através do trabalho

¹⁵² CMO-DPE – **Diagóstico** – op. cit., p. 64.

documental de propostas anglo-saxónicas. Encontramos em Goodey (1984) a seguinte referência: "é interessante entender como as pessoas se utilizam do seu tempo livre para o lazer. Na Inglaterra, por exemplo, praticamente não existe esta tradição de construir a sua própria casa, mas existe um forte desejo de realizar coisas no campo prático."¹⁵³ Porém, "construir a sua própria casa" tem sido um recurso amplamente utilizado à escala global. A auto-produção da moradia assume diferentes formas e agravantes nos vários contextos sócio-económicos em que ocorre e negar a expressividade deste fenómeno não soluciona os problemas que lhe são inerentes, particularmente, se examinados à luz das opções políticas que se fazem sobre o mercado de solos urbanos e as suas implicações na incidência e intensificação do fenómeno.

Os processos participados podem vir a propiciar um diálogo entre as partes e, conseqüentemente, a partilha de conhecimento dos preceitos urbanos, contribuindo assim para a sistematização de processos que venham ao encontro da reconversão de áreas urbanas precárias, cuja transformação decorre do fortalecimento de laços de confiança nos processos institucionais, bem como da necessidade de se estimular as iniciativas de coesão orgânica na transformação desses espaços.

¹⁵³ Brian GOODEY – Limites da Participação Comunitária em Desenho Urbano. In **Percepção, Participação e Desenho Urbano**, Rio de Janeiro, 1984, p. 31.

Bibliografia

ALVES CORREIA, Fernando – **O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade**. Coimbra: Livraria Almedina, 2001. ISBN 9789724004693.

ALVES, Mariza Weber – **Arquitetura e Urbanismo. Uma aproximação com o ensino nas classes populares**. Rio de Janeiro: [s.n.], 1991. 82f. Dissertação apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro para conclusão do curso de Pós Graduação, Especialização em Urbanismo.

_____ Percepção da Arquitetura e do Urbanismo. Uma aproximação com o ensino nas classes populares. In DEL RIO, Vicente, OLIVEIRA, Livia de (Orgs.) – **Percepção Ambiental: A Experiência Brasileira**. São Paulo: Studio Nobel; São Carlos: Editora da Universidade Federal de São Carlos, 1996. ISBN 85-85445-42-4. pp. 213-226.

_____ **A Perception of Architecture and Urbanism. A rapprochement with teaching among popular classes** [em linha]. DesignShare, 2002. Disponível em: <http://www.designshare.com/Research/Alves/Urban_Education_Architecture.htm>.

ALVES, Mariza Weber; MARQUES, Carlos Almeida – **Áreas Urbanas de Gênese Ilegal. Unidade Operativa de Planeamento de Famões**. Lisboa: [s.n.], 2001. Monografia apresentada ao Instituto Superior Técnico/UTL para conclusão do módulo curricular do 11.º Mestrado em Planeamento Regional e Urbano.

ARNSTEIN, S.R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners* [em linha]. 35 (4), 216-224. Disponível em: <http://www.historyofsocialwork.org/1969_ENG_Ladderofparticipation/1969,%20Arnstein,%20ladder%20of%20participation,%20original%20text%20OCR%20C.pdf>.

BIENENSTEIN, Regina; CANEDO, Maria Elisa (Coords.) – Projeto Favela do Gato. In WISSENBACH, Vicente; TSUKUMO, Vivaldo; MOTTA, Adail Rodrigues da (Eds.) – **Cadernos Brasileiros de Arquitetura – Desenho Urbano III Vol.14**. São Paulo: Projeto Editores, 1984. p. 19-42.

BILHIM, João Abreu de Faria – **Teoria Organizacional. Estruturas e Pessoas**. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2001. ISBN 972-9229-93-7.

_____ **Ciência da Administração**. Lisboa: Universidade Aberta, 2000. ISBN 9789726747543.

_____ **Políticas Públicas e Agenda Política**. Lisboa: ISCSP, 2003. 25p. Oração de Sapiência proferida na abertura do ano lectivo.

BRANDÃO ALVES, Fernando M. – **Avaliação da Qualidade do Espaço Público Urbano. Proposta Metodológica**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian/FCT, 2003. ISBN 9789723110005.

BRESSERS, H.; KUKS, S.; LIGTERINGEN, J. – Participation at the Local Level in the Context of Environmental Governance. In COENEN, Frans; HUITEMA, Dave, O'TOOLE Jr., Laurence (eds.) – **Participation and the Quality of Environmental Decision Making**. Dordrecht: Springer, 1998. ISBN 978-94-010-6240-4. p. 47-60.

BORDENAVE, Juan E.D. – **O que é Participação**. São Paulo: Brasiliense, 1983. ISBN 85-11-01095-5.

CÂMARA MUNICIPAL DE OEIRAS – **Programa Base**. Oeiras, 1997.

CÂMARA MUNICIPAL DE OEIRAS – **Estratégia e Programa de Acção para o Desenvolvimento Sustentável**. Oeiras, 2001.

CÂMARA MUNICIPAL DE ODIVELAS (CMO-DPE) – Das Necessidades e Aspirações da População à Definição de Linhas Estratégicas. In **Estudos Prévios de Planeamento Estratégico**, Vols. 1,2 e 3. Odivelas, 2002.

CÂMARA MUNICIPAL DE ODIVELAS (CMO-DPE) – Diagnóstico – Princípios Estratégicos Presentes na Documentação Municipal. In **Linhas de Orientação Estratégica Para o Concelho de Odivelas**, Vol. 2. Odivelas, 2003.

CÂMARA MUNICIPAL DE ODIVELAS (CMO-DPE) – Proposta – (versão provisória para discussão). In **Linhas de Orientação Estratégica Para o Concelho de Odivelas**, Vol. 1. Odivelas, 2003.

CÂMARA MUNICIPAL DE ODIVELAS (CMO-DPE) – **Diagnóstico das Expectativas dos Actores Sociais Locais do Concelho de Odivelas**. AMOR, Teresa (Coord.), Centro de Estudos Territoriais do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (CET/ISCTE). Odivelas, 2003.

CAMPOS FILHO, Cândido Malta – **Reinvente seu Bairro: caminhos para você participar do planejamento de sua cidade**. São Paulo: Editora 34, 2003. ISBN 85-7326-268-0.

CERTEAU, Michel de – **A Invenção do Cotidiano. Artes de fazer**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2002. ISBN 85.326.1148-6.

COENEN, Frans; HUITEMA, Dave; O'TOOLE Jr, Laurence (Eds.) – **Participation and the Quality of Environmental Decision Making**. Dordrecht: Springer, 1998. ISBN 978-94-010-6240-4.

CONDESSO, Fernando – **Direito do Urbanismo**. Lisboa: Quid Juris?, 1999. ISBN 9727240615.

COSTA LOBO, Manuel; CORREIA, Paulo V.D; PARDAL, Sidónio; SOUSA LOBO, Margarida – **Normas Urbanísticas. Princípios e Conceitos Fundamentais**, Vol.I. Lisboa: Direção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano e Universidade Técnica de Lisboa: DGOT/UTL, 1990. ISBN 972-8139-01-2.

COSTA LOBO, Manuel; CORREIA, Paulo V.D; PARDAL, Sidónio – **Normas Urbanísticas. Elementos de Direito Urbanístico, Loteamentos Urbanos, Ordenamento Agro-Florestal**, Vol. III. Lisboa: Direção-Geral do Ordenamento do Território e Universidade Técnica de Lisboa: DGOT/UTL, 1993. ISBN 972-8139-00-4.

DASCAL, Marcelo – Transparency in Scientific Communication: From Leibniz's Dream to Today's Reality. **Studies in Communication Sciences** [em linha] 3 (1): 1-26, 2003. Disponível em: <http://www.tau.ac.il/humanities/philos/dascal/papers/transparency-in-scientific-communication.html>.

DE CARLO, Laurence – La participation en aménagement: un processus démocratique ? **Espaces et Sociétés: gestion négociée des territoires et politiques publiques**. Paris: L'Harmattan. ISBN 2-7384 8227-9. 97-98 (1999) 183-198.

DEL RIO, Vicente – **Introdução ao Desenho Urbano no Processo de Planeamento**. São Paulo: Pini, 1990. ISBN 85-7266-031-3.

_____ Cidade da Mente, Cidade Real. Percepção e revitalização da área portuária do Rio de Janeiro. In DEL RIO, Vicente; OLIVEIRA, Livia de (Orgs) – **Percepção Ambiental: A Experiência Brasileira**. São Paulo: Studio Nobel; São Carlos: Editora da Universidade Federal de São Carlos, 1996. ISBN 85-85445-42-4. p.3-22.

DGOTDU – **Guia Europeu de Planeamento para a Agenda 21 Local**. Lisboa, 2000. ISBN 972-8569-09-2.

DOAK, Joe – Changing the World Through Participative Action: The Dynamics and Potential of Local Agenda 21. In COENEN, Frans; HUITEMA, Dave, O'TOOLE Jr., Laurence (eds.) – **Participation and the Quality of Environmental Decision Making**. Dordrecht: Springer, 1998. ISBN 978-94-010-6240-4. p. 77-91.

FELT, Ulrike – A Adaptação do Conhecimento Científico ao Espaço Público. In GONÇALVES, Maria Eduarda – **Cultura Científica e Participação Pública**. Oeiras: Celta, 2000. ISBN 972-774-057-X. p. 265-288.

_____ **Optimising Public Understanding of Science: Final Report**. European Commission, 2003.

FERRARA, Lucrecia d'Aléssio – **Ver a Cidade. Cidade, Imagem, Leitura**. São Paulo: Nobel, 1988. ISBN 85-213-0519-2.

FERREIRA DA MOTA, Arlindo Pato – **Governo Local, Participação e Cidadania – O caso da Área Metropolitana de Lisboa**. [Texto policopiado] Lisboa: ULHT, 2004. Dissertação de Mestrado.

FLORIANI, Héctor (Ed.) – People's Empowerment in Planning: Citizens as Actors in Managing their Habitat. In ISOCARP CONGRESS, Mexico, 2000 – **People's Empowerment in Planning: Citizens as Actors in Managing their Habitat**. The Hague: ISoCaRP, 2002. ISBN 90-75524-21-8. p. 9-22.

FREITAS, Maria João Lopes – Aprendizagens num percurso de autonomias e poderes. O processo de realojamento em Cascais. In **Cidades – Comunidades e Territórios**. Lisboa: CET-ISCTE. 4 (2002) 19-32.

GONÇALVES, Maria Eduarda (Org.) – **Cultura Científica e Participação Pública**. Oeiras: Celta Editora, 2000. ISBN 972-774-057-X.

GOODEY, Brian – Meu Lugar ou Seu lugar. In DEL RIO, Vicente (Coord.) – **Percepção, Participação e Desenho Urbano**. Rio de Janeiro: Avenir. Coleção Módulo/FAU-UFRJ.1(1984) 7-8.

_____ O Desenhista Urbano como Coordenador. In DEL RIO, Vicente (Coord.) – **Percepção, Participação e Desenho Urbano**. Rio de Janeiro: Avenir. Coleção Módulo/FAU-UFRJ.1(1984) 9-12.

_____ Percepção Ambiental com Instrumento de Desenho Urbano. In DEL RIO, Vicente (Coord.) – **Percepção, Participação e Desenho Urbano**. Rio de Janeiro: Avenir. Coleção Módulo/FAU-UFRJ.1(1984) 13- 19.

_____ Limites da Participação Comunitária em Desenho Urbano. In DEL RIO, Vicente (Coord.) – **Percepção, Participação e Desenho Urbano**. Rio de Janeiro: Avenir. Coleção Módulo/FAU-UFRJ.1(1984) 29-34.

_____ Aspectos Culturais da Participação Pública no Renascimento Urbano. In DEL RIO, Vicente (Coord.) – **Percepção, Participação e Desenho Urbano**. Rio de Janeiro: Avenir. Coleção Módulo/FAU-UFRJ.1(1984) 49-54.

GRET, Marion; SINTOMER, Yves – **Porto Alegre. A esperança de uma outra democracia**. Porto: Campo das Letras, 2003. ISBN 9789726106234.

HILLIER, Bill; HANSON, Julienne – **The Social Logic of Space**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. ISBN 0 521 36784 0.

ICLEI – International Council for Local Environment Initiatives – **Local Agenda 21**. Retirado de < www.iclei.org/europe/la21>.

KLEIN, William R. – Consensual Public Involvement Programmes Evolve in the U.S. In ISOCARP CONGRESS 2000, Mexico, 2000 – **People's Empowerment in Planning. Citizens as Actors in Managing their Habitat**. The Hague: ISoCaRP, 2002. ISBN 90-75524-21-8. p. 69-78.

LIMA, Maria Luísa – Ciência e Saber Comum: Introdução. In GONÇALVES, Maria Eduarda – **Cultura Científica e Participação Pública**. Oeiras: Celta Editora, 2000. ISBN 972-774-057-X. p. 103-107.

_____ As controvérsias Públicas nos Estudos de Impacte Ambiental. In GONÇALVES, Maria Eduarda – **Cultura Científica e Participação Pública**. Oeiras: Celta Editora, 2000. ISBN 972-774-057-X. p. 139-151.

LIMA, Maria Luísa; CASTRO, Paula – A Variabilidade das Concepções de Ciência e de Ambiente entre o Público. In GONÇALVES, Maria Eduarda – **Cultura Científica e Participação Pública**. Oeiras: Celta Editora, 2000. ISBN 972-774-057-X. p.41-62.

MARX, Murillo – **Cidade Brasileira**. São Paulo: Melhoramentos; Editora da Universidade de São Paulo, 1980.

NP 405-1. Informação e Documentação – **Referências bibliográficas: documentos impressos**. Monte de Caparica: Instituto Português da Qualidade, 1994.

OLIVEIRA, Fernanda Paula – **Instrumentos de Participação Pública em Gestão Urbanística**. Coimbra: Centro de Estudos e Formação Autárquica, 2000. ISBN 972-9303-61-4.

ORDEM DOS ARQUITECTOS – Participação Pública: Uma formalidade de alto risco ou um caminho para decisões mais fortes? **Boletim Arquitectos-Informação**, nº 115. Lisboa. (Ago 2002), 8-9.

PARDAL, Sidónio; – **Planeamento do Espaço Rústico. As irracionalidades da RAN e da REN**. Lisboa: ADISA; CESUR, 2002. ISBN 972-8139-06-3.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van – **Manual de Investigação em Ciências Sociais**. Lisboa: Gradiva, 1998. ISBN 978-972-662-275-8.

ROLNIK, Raquel – **A Cidade e a Lei: Legislação, Política Urbana e Territórios na Cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel; Fapesp, 1999. ISBN 85-85445-69-6.

ROMEO, Leonardo – Decentralisation Reforms and Participatory Planning. In ISOCARP CONGRESS 2000, Mexico, 2000 – **People's Empowerment in Planning. Citizens as Actors in Managing their Habitat**. The Hague: ISoCaRP, 2002. ISBN 90-75524-21-8. p. 25- 36.

SANTOS, Carlos Nelson F. dos – **A Cidade Como um Jogo de Cartas**. Niterói: Universidade Federal Fluminense: EDUFF; São Paulo: Projeto Editores, 1988. ISBN 85-228-0074-X (EDUFF).

TUAN, Yi-Fu – **Topofilia: Um estudo da percepção, atitudes e valores do meio ambiente**. São Paulo: Difel, 1980.

VASCONCELOS, Lia T. – O Envolvimento do Cidadão nas Decisões Públicas Complexas – Instrumentos para a Democracia Participativa. **Workshop sobre Participação Pública**. Lisboa, APEA, (Nov. 1997).

VELHO, Otávio Guilherme – **O Fenómeno Urbano**. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1987.