

Série POLÍTICA DE CIDADES - 5

Governança e participação na gestão territorial



Política de Cidades POLIS XXI

NÚMEROS DA SÉRIE JÁ PUBLICADOS

- 1.** A energia nas cidades do futuro
- 2.** Cidades inteligentes, governação territorial e tecnologias de informação e comunicação
- 3.** A identidade dos lugares e a sua representação colectiva
Bases de orientação para a concepção, qualificação e gestão do espaço público
- 4.** Alterações climáticas e desenvolvimento urbano

PRÓXIMO NÚMERO DA SÉRIE

- 6.** Mobilidade, acessibilidade e logística na cidade

O que é a POLÍTICA DE CIDADES POLIS XXI

A Política de Cidades POLIS XXI, lançada publicamente pelo XVII Governo em Abril de 2007, através do Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades, visa superar as debilidades do sistema urbano nacional e responder aos desafios cada vez mais complexos que se colocam às cidades portuguesas, tornando-as motores efectivos do desenvolvimento das regiões e do País.

Beneficiando da experiência acumulada dos anteriores programas nacionais e comunitários dirigidos à resolução de problemas urbanos e à dinamização do desenvolvimento urbano (PROSIURB, POLIS, URBAN e URBACT I, entre outros), a Política de Cidades POLIS XXI integra-se nos objectivos da Estratégia de Lisboa e da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS) e tem no Modelo Territorial e nas Orientações Estratégicas para os sistemas urbanos dos diversos espaços regionais do PNPOT um referencial fundamental para a sua implementação.

Partindo do reconhecimento de que o nosso modelo de desenvolvimento, cada vez mais dependente do conhecimento e da inovação, exige às cidades uma elevada qualificação das suas funções e uma forte capacidade de fixação e atracção de pessoas qualificadas e de actividades inovadoras, a Política de Cidades POLIS XXI tem como **ambição** tornar as cidades portuguesas:

- Territórios de inovação e competitividade;
- Territórios de cidadania e coesão social;
- Territórios de qualidade de ambiente e de vida;
- Territórios bem planeados e governados.

Para concretizar esta ambição, a Política de Cidades POLIS XXI assume no período 2007-2013 os seguintes **objectivos operativos**:

- Qualificar e integrar os distintos espaços de cada cidade;
- Fortalecer e diferenciar o capital humano, institucional, cultural e económico de cada cidade;
- Qualificar e intensificar a integração da cidade na região envolvente;
- Inovar nas soluções para a qualificação urbana.

A prossecução destes objectivos concretiza-se em **três eixos de intervenção**, traduzindo uma visão de cidade a diferentes escalas territoriais:

- Regeneração urbana;
- Competitividade / diferenciação;
- Integração regional.

No âmbito dos Programas Operacionais do QREN 2007-2013 foram reservados cerca de mil milhões de Euros do FEDER para financiar os seguintes **instrumentos da Política de Cidades**:

- Parcerias para a regeneração urbana;
- Redes urbanas para a competitividade e a inovação;
- Acções inovadoras para o desenvolvimento urbano;
- Equipamentos estruturantes do Sistema Urbano Nacional.

Estão igualmente criados mecanismos para assegurar a articulação dos instrumentos específicos da Política de Cidades com outros domínios de intervenção previstos nos Programas Operacionais regionais e que têm particular relevância para o sucesso das operações integradas de desenvolvimento urbano.

Prevê-se ainda que a Política de Cidades POLIS XXI venha a recorrer a outras fontes de financiamento, compreendendo recursos públicos nacionais e comunitários e também a instrumentos de financiamento europeus, em particular o Banco Europeu de Investimento (BEI). Adicionalmente, o Estado procurará novas formas de financiamento, quer no quadro de parcerias público-privado, quer criando condições para um maior envolvimento de fundos privados.

A Política de Cidades POLIS XXI será implementada segundo uma **abordagem descentralizada**. Pretende-se apoiar **projectos de iniciativa local** que serão seleccionados mediante **procedimentos concursais de âmbito nacional ou regional**, consoante o programa de financiamento público a utilizar. A sua concretização assentará no recurso generalizado à **contratualização**, tanto no que respeita ao estabelecimento de parcerias locais para o desenvolvimento dos projectos, como no acesso aos recursos financeiros que o Estado disponibiliza para o efeito.

O instrumento de política «Acções Inovadoras para o Desenvolvimento Urbano»

Este instrumento da Política de Cidades destina-se a apoiar projectos que tenham por objectivo desenvolver **soluções inovadoras de resposta a problemas urbanos identificados**, transferir, para aplicação nas cidades portuguesas, soluções testadas com sucesso noutros países ou, ainda, generalizar soluções que tendo sido já aplicadas com resultados positivos em território nacional, careçam de replicação a uma escala mais alargada para assegurar a sua adopção sustentada.

Nessa perspectiva, foram identificadas oito áreas temáticas para a implementação deste instrumento de política:

- a) Prestação de serviços de proximidade;
- b) Acessibilidade e mobilidade urbana;
- c) Segurança, prevenção de riscos e combate à criminalidade;
- d) Gestão do espaço público e do edificado;
- e) Construção sustentável;
- f) Ambiente urbano;
- g) Criatividade e empreendedorismo na valorização dos recursos territoriais;
- h) Governança urbana com incremento da participação dos cidadãos e dos actores económicos e sociais.

Este leque inicial de temas poderá vir a ser ampliado no futuro. Tal como sucede nos outros domínios de implementação da Política de Cidades, os projectos a apoiar serão seleccionados através de procedimentos concursais abertos ao longo do período 2008-2013.

Este instrumento de política tem suporte financeiro no Eixo IX (Reforço do sistema urbano nacional) do Programa Operacional Temático «Valorização do Território» (POVT) do QREN 2007-2013, tendo sido reservados 90 milhões de Euros para esse efeito.

A selecção das candidaturas e o acompanhamento dos projectos co-financiados está a cargo da DGOTDU, que actua na qualidade de organismo intermédio de gestão, ao abrigo de contrato de delegação de competências com a Autoridade de Gestão do POVT.

A abertura dos procedimentos concursais e os respectivos resultados são anunciados na comunicação social e nos sítios da Internet da DGOTDU, da Autoridade de Gestão do POVT e do QREN.

Mais informações em:

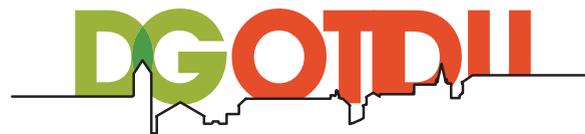
www.dgotdu.pt/pc

www.qren.pt/

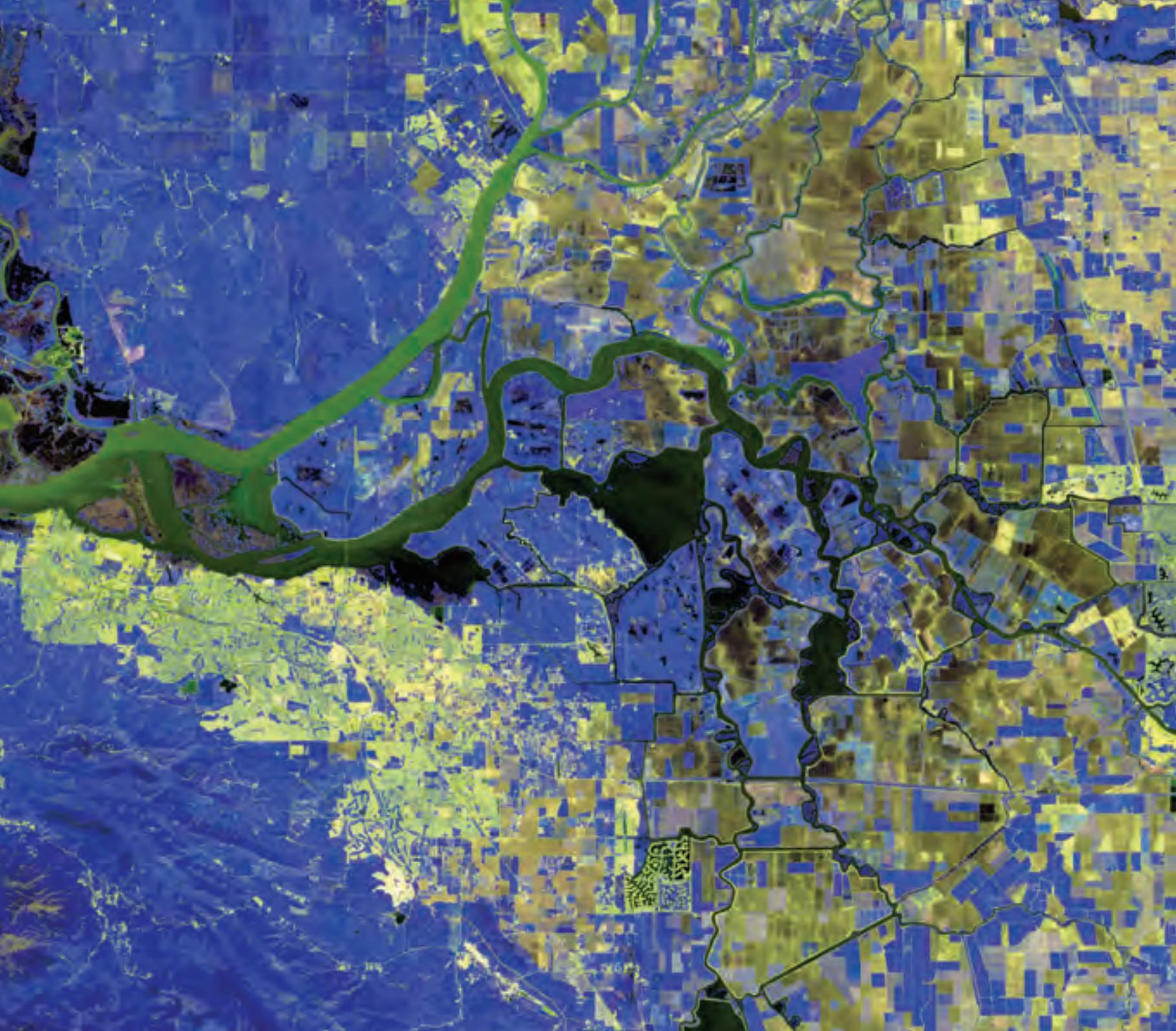
www.povt.qren.pt/

Série POLÍTICA DE CIDADES - 5

Governança e participação na gestão territorial



Política de Cidades POLIS XXI



Nota de apresentação

Esta série de publicações da DGOTDU, especificamente dedicada às áreas temáticas referenciais para a implementação do instrumento da Política de Cidades POLIS XXI, «Acções Inovadoras para o Desenvolvimento Urbano», tem por objectivo principal fornecer elementos de apoio à preparação de bons projectos para candidatura a este domínio de intervenção do Eixo IX do Programa Operacional Temático “Valorização do Território”.

Para além desta finalidade imediata, pretende-se também que estas publicações constituam uma base geral de informação e divulgação, tendo como principais destinatários as autarquias locais e os técnicos particulares. As questões abordadas são amplamente reconhecidas como fazendo parte dos grandes desafios que hoje se colocam ao desenvolvimento urbano e territorial europeu, pelo que é da maior importância que sejam incluídas nas agendas municipais e nas nossas práticas de urbanismo e de ordenamento do território.

O objectivo destes documentos não é apontar soluções técnicas ou metodologias para a acção concreta, mas sim chamar a atenção para algumas das questões mais significativas que hoje se colocam nas áreas temáticas seleccionadas, sensibilizar os diferentes intervenientes nos processos de desenvolvimento urbano e territorial para a necessidade da sua consideração e fornecer bases para um aprofundamento de conhecimentos.

Nesta óptica, as publicações da Série Documentos de Orientação POLÍTICA DE CIDADES obedecem a uma estrutura comum, com uma primeira parte de *enquadramento do tema*, orientada para identificar e situar os desafios que actualmente se colocam, uma segunda parte contendo *exemplos de boas práticas*, que possam ser inspiradoras da concepção dos projectos a candidatar ou da actuação das autarquias, e uma *bibliografia de referência*.

Este documento de orientação trata da **governância e da participação na gestão territorial**.

É hoje claro que o sucesso da gestão territorial depende em grau elevado da colaboração entre os agentes directos das transformações territoriais. Mas depende em grau igualmente elevado da participação e do envolvimento activo dos cidadãos e das organizações da sociedade civil. O território é um recurso colectivo cujo destino e modo de utilização interessa a todos.

Promover uma boa governância territorial e estimular e organizar a participação dos cidadãos e das organizações da sociedade civil nas principais decisões de gestão territorial exige não apenas a vontade política de o fazer, mas também técnicas apropriadas, que assegurem a compreensão do que está em jogo e também a comunicação entre os diferentes actores dos processos territoriais. Nesse processo, é importante ter em adequada consideração as características e os interesses próprios de cada grupo, reconhecendo em particular a necessidade de elucidação dos não especialistas. É disso que nos fala esta publicação.

Abril de 2009

Vitor Campos

Director-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano

Resumo

O presente trabalho foi desenvolvido pela Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa para a Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano e tem enquadramento nos termos de referência para a elaboração de documentos de orientação no âmbito do Instrumento de Política “Acções Inovadoras para o Desenvolvimento Urbano” da Política de Cidades POLIS XXI e no tema “Governância Urbana com incremento da participação dos cidadãos e dos actores económicos e sociais”. Esta publicação destina-se a técnicos e especialistas na área de planeamento e desenvolvimento urbano, à escala dos Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT) em dois âmbitos territoriais distintos: o âmbito intra-urbano e a cidade/região. Inclui um enquadramento conceptual da situação e uma análise da correspondente evolução normativa de acordo com conceitos inovadores sobre os processos participativos em planeamento. Identifica os aspectos dominantes para assegurar boas práticas. Propõe, também, metodologias para processos participativos e identifica alguns casos de sucesso com lições de relevância nacional e internacional.

Lia Vasconcelos

Ph.D., MCP, Architecta - coordenação

Rosário Oliveira

Ph.D., Architecta Paisagista

Úrsula Caser

MEM, Geógrafa



Ficha Técnica

Título

Governância e participação na gestão territorial

Série

Política de Cidades - 5

Abril de 2009

Autores

Lia Vasconcelos Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa (coordenação)

Rosário Oliveira TERCUD - Centro de Estudos do Território, Cultura e Desenvolvimento, Universidade Lusófona

Úrsula Caser Consultora, Wteam^{UP}

Editor

Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano

Campo Grande, 50, 1749-014 LISBOA

www.dgotdu.pt • dgotdu@dotdu.pt

Design e produção gráfica

Vítor Higgs

Impressão e acabamento

Europress, Editores e Distribuidores de Publicações, Lda.

Tiragem: **500 exemplares**

ISBN: **978-972-8569-45-7**

Depósito legal: **279131/08**

© Propriedade da DGOTDU - Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano

Reservados todos os direitos de acordo com a legislação em vigor

1.	Introdução	12
2.	Participação pública no processo de planeamento municipal	16
3.	Governância e participação: conceitos e metodologias	24
	3.1. Conceitos	24
	3.1.1. Governância	24
	3.1.2. Participação	26
	3.2. Metodologias	29
	3.2.1. Articulando actores e conhecimento	29
	3.3. 'Workshop win-win' - uma sinopse.....	34
4.	Exemplos de sucesso e lições aprendidas	40
	4.1. Amesterdão, uma referência para o planeamento urbano estratégico	42
	4.2. Detroit Collaborative Design Center ...amplifying the diminished voice.....	44
	4.3. Cova da Moura: participação e capacitação na intervenção socioterritorial	46
	4.4. Requalificação do Rossio de Leiria.....	50
	4.5. Plano Municipal de Ambiente de Torres Vedras.....	52
5.	Desafios e perspectivas de futuro	55
6.	Bibliografia	57



1. Introdução

Hoje em dia há uma intensificação de crescimento urbano e diversificação de funções no espaço urbano europeu que coloca desafios crescentes ao planeamento em contextos de recursos cada vez mais limitados. Os problemas que emergem são complexos¹ pois enquadram frequentemente várias dimensões e um leque de actores diversificado que exigem, quer dos programas de intervenção quer dos instrumentos de planeamento que irão regular, formatos diferentes até no seu desenvolvimento (e. g. integrando visões dos próprios residentes dessas áreas) extravasando arenas meramente técnico-político-científicas que, embora muito valiosas, se têm revelado restringidas para adequar as respostas a um contexto que, pela sua diversidade coloca questões muitas vezes inesperadas, de grande complexidade, ambiguidade e incerteza.

Tal como na Europa, em Portugal estas novas dimensões dos espaços urbanos levam ao desafio de repensar que tipo de acções inovadoras poderão contribuir para um melhor e mais eficiente planeamento das cidades, nomeadamente como poderá uma nova visão de planeamento contribuir para a qualificação do espaço urbano. Portugal é forçado a rever a política de cidades, seja ao nível de concepção de intervenção, seja ao nível do processo de desenvolvimento das próprias políticas e da sua intervenção com base em instrumentos de ordenamento territorial. Até muito recentemente, a intervenção da Administração Pública através do planeamento era vista como a forma de assegurar um “melhor ambiente urbano do que o resultante da livre iniciativa dos mercados e dos particula-

res” (Portas et al., 2007, p. 195). Actualmente, as agendas das políticas urbanas têm necessariamente que prever a “construção de consensos” que compatibilizem os interesses presentes com a definição de objectivos estratégicos e assegurem a coerência da implementação das políticas no exercício da democracia e de acordo com uma opinião pública cada vez mais esclarecida e empenhada na implementação de tais políticas e propostas. O carácter inovador das acções de desenvolvimento urbano pode, em grande parte, ser o resultado não de uma ideia particularmente criativa, mas do processo que a ela possa conduzir e da forma como os diversos actores nela participarem e dela se apropriarem.

Neste âmbito, é colocado ao país um conjunto de prioridades e desafios reflectidos na Política de Cidades POLIS XXI cuja ambição é tornar as cidades portuguesas:

- Territórios de inovação e competitividade;
- Territórios de cidadania e coesão social;
- Territórios de qualidade de ambiente;
- Territórios de qualidade de vida;
- Territórios bem planeados e governados.

De entre os objectivos específicos que pretendem concretizar esta ambição, o que se refere ao “fortalecer e diferenciar o capital humano, institucional, cultural e económico de cada cidade”, enquadrado em conseguir territórios de cidadania e coesão social, é aquele que merece uma maior atenção no âmbito da presente publicação que se dedica ao tema da Governância² e Participação, fundamental, entre outros aspectos, para a emergência de acções inovadoras de desenvolvimento urbano.

Compreende-se assim que uma intervenção com consequências visíveis na resolução dos problemas urbanos implica uma nova governância assumida pelos diferentes níveis da administração pública, bem como por outros actores envolvidos e pelos cidadãos em geral, através da adopção de

práticas participativas e colaborativas que podem estar para além das previstas no quadro normativo vigente.

Em Portugal, como noutros países, o potencial da participação tem sido largamente reconhecido pelos profissionais, pelos políticos e mesmo pelos cidadãos, e tem vindo a ter, cada vez mais um papel predominante nas agendas, respondendo também a um quadro legislativo europeu mais exigente deste ponto de vista. Contudo, na prática, a expressão da participação é ainda muito limitada e há um sentimento generalizado de mal-estar nos contextos de decisão pública onde a mesma é requerida. No entanto, atendendo a que o nível local é particularmente relevante para a implementação da Política de Cidades Polis XXI e que o estabelecimento de parcerias que se traduzam na convergência de interesses de vários actores públicos e privados bem como de fontes diversificadas de financiamento, parece inevitável que estas orientações se consubstanciem em processos participativos adequados aos objectivos em questão.

A presente publicação fornecerá um quadro conceptual que ajude a referenciar os promotores da Política de Cidades Polis XXI no âmbito da participação, no quadro dos Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT), incluirá uma análise da evolução da respectiva normativa, identificará casos de sucesso e lições deles extraídas e disponibilizará ferramentas e orientações para actuações futuras.



Rosário Oliveira

Porto, zona ribeirinha

- 1 Problemas abrangendo níveis múltiplos em questões de escala de intervenção territorial, imbuídos de incerteza, informação técnica multidisciplinar, multi-actores com interesses e valores variados, muitos participantes com poder e competência desigual, soluções requerendo acções coordenadas (e. g., a localização de uma infra-estrutura associada a elevada percepção de risco).
- 2 Diferente de governação porque implica o envolvimento activo directo na decisão de outros intervenientes para além das entidades governamentais visando a resolução de problemas de interesse mútuo A opção por governância vem na linha de tantos outros vocábulos de origem latina que, em português, mantêm a terminação “ância” (sufixo que exprime a ideia de acção ou de resultado de uma acção) e que, em inglês foram transformados em “ance”. Também é diferente de governança porque segundo Aragão (2005) “governança”, provém do francês antigo (“gouvernance”), semanticamente é considerada sinónimo de governo, além de que o o sufixo “ança” transmite, por vezes, a ideia de quantidade excessivamente grande ou até exagerada, como em comilança, embirrança, fartança, festança. (ARAGÃO, A. A Governância na Constituição Europeia. Uma oportunidade perdida?, in: A Constituição Europeia. Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Lucas Pires, FDUC, Coimbra, 2005).





2. Participação pública no processo de planeamento municipal

A cultura democrática em Portugal é relativamente recente e não se tem assistido a uma participação activa dos cidadãos no sentido da valorização do ordenamento do território como uma questão essencial da qualidade de vida. Contudo, uma breve análise da normativa que regulamenta a Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo permite verificar que o entendimento que cada um dos instrumentos faz acerca da importância da participação pública e dos momentos do processo de planeamento em que a mesma deverá ser considerada, tem vindo progressivamente a merecer uma maior atenção ao longo da última década.

Esta preocupação encontra-se assumida no Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (Lei n.º 58/2007, de 4 de Setembro), onde são identificados quatro problemas ao nível da cultura cívica, planeamento e gestão territorial:

PROGRAMA NACIONAL DA POLÍTICA DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

4 problemas ao nível da cultura cívica, planeamento e gestão territorial

- 1. Ausência de uma cultura cívica** valorizadora do ordenamento do território e baseada no conhecimento rigoroso dos problemas, na participação dos cidadãos e na capacitação técnica das instituições e dos agentes mais directamente envolvidos.
- 2. Insuficiência das bases técnicas** essenciais para o ordenamento do território, designadamente da informação georreferenciada sobre recursos territoriais, da cartografia certificada, da informação cadastral e do acesso em linha ao conteúdo dos planos em vigor.
- 3. Dificuldade de coordenação** entre os principais actores institucionais, públicos e privados, responsáveis por políticas e intervenções com impacte territorial.
- 4. Complexidade, rigidez, centralismo e opacidade da legislação e dos procedimentos de planeamento e gestão territorial** afectando a sua eficiência e aceitação social.

Quando se procede à análise da componente participativa nos vários instrumentos legais que regulamentam a Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo, ainda que se verifique constar dos objectivos, a sua prática tem sido muito restringida ao direito à informação e aos momentos de discussão pública dos planos. Esta preocupação foi consagrada na revisão constitucional de 1997 (n.º 5 do artigo 65.º da Lei n.º 1/97, de 20 de Setembro) que, por sua vez, consagrou a garantia da participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planeamento urbanístico e de quaisquer outros instrumentos de planeamento físico do território. A Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto, regula o exercício do direito de participação popular em procedimentos administrativos e do direito de acção popular.

A Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto (LBPOTU), consagrou como princípio da política de ordenamento do território e de urbanismo o princípio da participação, reforçando 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 (IGT) [alínea f) do artigo 5.º]. No entanto um dos seus dois grandes objectivos [alínea b) do artigo 2.º], “a regulação no âmbito da política de Ordenamento do Território e de Urbanismo, das relações entre os diversos níveis da Administração Pública e desta com as populações e com os representantes dos diferentes interesses económicos e sociais” não é explícito no que se refere a como poderão ser assegurados. De facto, as referidas relações entre os diferentes níveis da Administração Pública e desta com as populações e com os seus representantes é deixada em aberto sem oferecer propostas de concretização.

Outro dos princípios afins do princípio da participação é o princípio da concertação. O artigo 21.º da LBPOTU, sob a epígrafe “participação e concertação”, determina que os IGT são submetidos a prévia apreciação pública (n.º 1) e que a

elaboração e aprovação dos IGT vinculativos dos particulares são objecto de mecanismos reforçados de participação dos cidadãos, nomeadamente através de formas de concertação de interesses (n.º 2). A concertação consiste na análise das razões de discordância e das objecções às propostas de IGT apresentadas, com vista à obtenção de uma solução concertada que permita ultrapassar as objecções formuladas. Trata-se também da concretização do princípio da coordenação, consagrado na alínea c) do artigo 5.º da LBPOTU, que implica a articulação e compatibilização do ordenamento do território com as políticas de desenvolvimento económico e social e com as políticas sectoriais com incidência na organização do território, no respeito por uma adequada ponderação dos interesses públicos e privados em causa.

O Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, com a redacção actual introduzida pelo Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de Setembro (RJIGT), que desenvolve as bases de ordenamento do território e de urbanismo, definindo o regime de coordenação dos âmbitos nacional, regional e municipal do sistema de gestão territorial, o regime geral de uso do solo e o regime da elaboração, aprovação, execução e avaliação dos IGT, trata expressamente do direito de participação no artigo 6.º, assegurando que todos os cidadãos, bem como as associações representativas dos interesses económicos, sociais, culturais e ambientais, têm o direito de participar na elaboração, alteração, revisão, execução e avaliação dos IGT.

Este direito compreende duas situações distintas:

- a possibilidade de formulação de sugestões e pedidos de esclarecimento ao longo dos procedimentos de elaboração, alteração, revisão, execução e avaliação;
- a intervenção na fase de discussão pública que precede obrigatoriamente a aprovação dos IGT.

O âmbito municipal (Secção IV) é aquele em que se verifica uma maior especificação das fases de acompanhamento (Comissão Mista de Coordenação), concertação e participação. Esta última prevê que, ao longo da elaboração dos planos municipais de ordenamento do território (PMOT), a Câmara Municipal deve facultar aos interessados, particulares, entidades ou associações representativas dos direitos a ponderar, designadamente económicos, sociais, culturais e ambientais, todos os elementos relevantes para que estes possam conhecer o andamento dos trabalhos e a evolução da tramitação procedimental, bem como formular sugestões à autarquia e à Comissão de Acompanhamento (artigo 77.º do RJIGT)

Destacam-se, porém, dois momentos em que os interessados são especialmente chamados a participar:

- o primeiro momento ocorre no início do procedimento (participação preventiva). Destina-se a que os interessados possam formular sugestões e apresentar informações sobre quaisquer matérias que entendam dever ser consideradas no âmbito da elaboração, alteração ou revisão dos PMOT.
- o segundo momento ocorre após a conclusão do período de acompanhamento do PDM ou da conferência de serviços do PU ou PP e, quando for o caso, decorrido o período de discussão pública, através de aviso a publicar no Diário da República e a divulgar através da comunicação social e internet (participação sucessiva).

Do aviso consta a indicação do período de discussão, do local e da data das sessões públicas a ter lugar, da forma como os interessados podem apresentar as suas reclamações, observações ou sugestões e dos locais onde se encontra disponível a proposta de plano.

Findo o período de discussão pública, a Câmara Municipal pondera as reclamações, observações, sugestões e pedidos de esclarecimento apresenta-

dos, respondendo por escrito e fundamentadamente aos interessados que invoquem a desconformidade com outros IGT eficazes ou com disposições legais e regulamentares aplicáveis, a incompatibilidade com planos, programas e projectos que devessem ser ponderados em fase de elaboração e a eventual lesão de direitos subjectivos.

Os resultados da ponderação da discussão pública são divulgados através da comunicação social e da página da Internet da Câmara Municipal.

Em matéria de reforço de mecanismos de participação privada, refere-se a expressa admissibilidade e a regulação de contratos para planeamento introduzida no RJIGT pelo Decreto-Lei n.º 316/2007, de 16 de Setembro. Estes contratos têm a virtude de conciliar interesses públicos e privados e de operacionalizar a execução dos Planos de Urbanização e dos Planos de Pormenor, responsabilizando os seus destinatários pela concretização das operações neles previstas.

Relativamente à concertação de interesses, o actual RJIGT só prevê expressamente a concertação de interesses públicos entre si, quer no decurso dos trabalhos da Comissão de Acompanhamento do PDM, quer após a emissão do parecer final desta, entre a Câmara Municipal e as entidades que tenham discordado das soluções da proposta do plano. Esta última concertação também pode ser promovida pela CCDR, tendo em vista uma solução concertada que permita ultrapassar as objecções formuladas.

Embora a lei não preveja expressamente a concertação entre interesses públicos e privados, nada impede que esta possa ocorrer em sede de discussão pública, no âmbito da ponderação a efectuar pela Câmara Municipal, das reclamações, observações e sugestões apresentadas pelos particulares.

Apesar de todos estes aspectos relativos à participação pública no processo de planeamento a nível local, o PNPOT estabelece ainda medidas prioritárias para uma participação pública mais

eficiente. Assim, ao nível dos seus objectivos estratégicos contempla o reforço da qualidade e eficiência da gestão territorial, promovendo a participação informada, activa e responsável dos cidadãos e das instituições. Este objectivo estratégico é, por sua vez, enquadrado por dois objectivos específicos:

PROGRAMA NACIONAL DA POLÍTICA DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

Objectivos específicos e Medidas prioritárias

Promover a participação cívica e institucional nos processos de planeamento de desenvolvimento territorial

Medidas prioritárias

1. Reforçar os mecanismos de acesso à informação no âmbito da elaboração e divulgação dos instrumentos de gestão territorial, nomeadamente através do uso das TIC, com vista a uma maior co-responsabilização e envolvimento da sociedade civil.
2. Integrar os princípios das Agendas 21 Locais nos instrumentos de gestão territorial e incentivar a cooperação aos níveis local e regional, recorrendo à institucionalização de parcerias, à contratualização e à implementação de Programas de Acção Territorial.
3. Rever os modelos de acompanhamento, participação e concertação previstos no regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial, no sentido de garantir o maior envolvimento das entidades públicas e das organizações económicas, sociais, culturais e ambientais desde a fase inicial de definição do conteúdo e das principais opções desses instrumentos.
4. Incentivar a organização e participação qualificada da sociedade civil na prestação de serviços de interesse geral, promovendo parcerias e redes de base territorial.

Incentivar comportamentos positivos e responsáveis face ao ordenamento do território

Medidas prioritárias

1. Desenvolver acções de sensibilização, educação e mobilização dos cidadãos para uma cultura valorizadora do ordenamento do território, do urbanismo, das paisagens e do património em geral.
2. Introduzir e reforçar nos programas dos vários graus de ensino, desde o ensino básico ao secundário, os princípios orientadores de boas práticas de ordenamento e qualificação do território.
3. Estimular o contributo e a participação dos jovens em acções de ordenamento do território, nomeadamente no quadro do Programa Nacional de Juventude e do Voluntariado Jovem.
4. Fomentar a investigação e a inovação na área do ordenamento do território e do urbanismo, nomeadamente através da instituição de bolsas de estudo especiais.
5. Divulgar boas práticas em ordenamento do território e urbanismo e incentivar a participação em concursos para atribuição de prémios a nível nacional.

Ainda que este elenco de medidas se revele bastante estimulante para ser considerado na elaboração e implementação de planos e projectos a diferentes níveis, apresentaremos de seguida uma análise mais detalhada de como é que a participação pública é considerada nas várias fases de planeamento no âmbito dos PMOT, por serem estes que merecem um maior destaque no âmbito desta publicação.

As fases consideradas de acordo com a legislação em vigor são:

- Preparação do plano;
- Acompanhamento da elaboração do plano;
- Concertação;
- Discussão pública;
- Implementação do plano.

A Câmara Municipal deve facultar aos interessados todos os elementos relevantes ao conhecimento sobre a tramitação procedimental em todas estas fases. Para cada fase é identificado o nível de participação pública previsto, as exigências definidas bem como os actores envolvidos, de acordo com legislação e os desafios que se colocam no sentido de assegurar que o processo de planeamento a nível local possa ser efectivamente participado, por vezes, desejavelmente, para além das instituições que constituem as Comissões de Acompanhamento ou de Coordenação. As propostas apresentadas neste âmbito estão para além do que a legislação prevê e devem ser entendidas como procedimentos complementares para uma melhor eficiência dos planos. (Tabela 1). A boa integração dos resultados de um processo participativo formal e não formal poderá favorecer o encontrar de soluções inovadoras para o planeamento e desenvolvimento urbano. Por exemplo, a elaboração de um diagnóstico participativo poderá fornecer à equipa técnica responsável pela elaboração do plano informações, perspectivas, problemas ou potencialidades muito para além das que à partida poderão ser recolhidas apenas numa perspectiva bibliográfi-

ca ou de levantamentos de terreno. Também na fase de acompanhamento da elaboração do plano deverá ser promovida a participação activa do público na definição de propostas e de soluções a considerar no plano e não limitar a dar a conhecer ao público a análise, diagnóstico, propostas e cenários, apenas numa perspectiva informativa. Da mesma forma, na fase de participação, para além dos procedimentos participativos formais, é fundamental promover outros momentos ou meios adequados que permitam uma maior e mais esclarecida participação do público, abrindo caminho para a criação de condições que assegurem o estabelecimento de compromissos e partilha de responsabilidades na fase de implementação do plano. Se tal acontecer, provavelmente será possível prever o acompanhamento e monitorização da implementação do plano.

Estes exemplos são também aplicáveis a projectos que se encontrem fora do quadro do Sistema de Gestão Territorial, nomeadamente projectos de desenvolvimento urbano, no âmbito dos quais se considera essencial considerar as componentes de participação e de governância como forma de garantir a inovação ao nível do processo de concepção, implementação e avaliação.

Agir neste sentido pressupõe aprofundar conceitos e metodologias que constam do capítulo seguinte.



Tabela 1 - Participação Pública nas várias fases do processo de planeamento dos Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT)

FASES	I. PREPARAÇÃO DO PLANO			II. ACOMPANHAMENTO DA ELABORAÇÃO DO PLANO ³
NÍVEL DE PARTICIPAÇÃO PÚBLICA	<ul style="list-style-type: none"> informação do plano fundamentação da deliberação pela câmara municipal 	Informação respeitante a outros planos, programas, projectos já existentes ou em preparação e identificação de problemas em campo	Participação preventiva para formulação de sugestões e apresentação de inconformidades sobre questões que possam ser consideradas no procedimento de elaboração do plano.	Dar a conhecer ao público: <ul style="list-style-type: none"> avaliação da execução do plano⁴ análise e diagnóstico propostas, opções, alternativas, cenários
EXIGÊNCIAS	Informar sobre a deliberação de elaboração do plano através da publicação em diário da república e divulgar através da comunicação social e da internet	Obriga a identificar e a ponderar nos diversos âmbitos os planos programas e projectos com incidência na área em causa, por forma a assegurar as necessárias compatibilizações	Obrigatória a fixação do período de participação na deliberação da elaboração do plano	Acompanhamento assíduo e continuado dos trabalhos de plano, devendo a comissão de acompanhamento apresentar um parecer escrito relativo ao: cumprimento das normas legais; à compatibilidade com instrumentos de gestão territorial eficazes e ao fundamento técnico das soluções defendidas pela câmara municipal
ACTORES ENVOLVIDOS	Câmaras municipais; cidadãos	Equipa de elaboração do plano	Cidadãos e associações representativas de interesses a ponderar	Comissão de acompanhamento que integra representantes de serviços e entidades da administração directa ou indirecta do estado
DESAFIOS/PROPOSTAS (não previstos na legislação)	Prever uma forma de comunicação mais ampla e acessível, nomeadamente através de um processo de comunicação e de informação activa	Prever o envolvimento activo dos cidadãos e/ou dos seus representantes através da recolha de opiniões dos actores locais envolvidos na implementação dos respectivos programas, planos e projectos	Assegurar o envolvimento activo dos cidadãos e/ou dos seus representantes através do estabelecimento de uma adequada concertação de interesses, apenas prevista ao nível das entidades que constituem a comissão de acompanhamento	Prever a possível integração de propostas, opções, alternativas, cenários de outras organizações, nomeadamente as não governamentais

3 O acompanhamento da elaboração dos Planos de Urbanização e de Pormenor é facultativo e a sua publicitação é da responsabilidade da Câmara Municipal. Uma vez concluída a elaboração do plano a Câmara Municipal apresenta à Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional a proposta de plano, os pareceres eventualmente emitidos e o relatório ambiental.

4 No caso da revisão dos PDM.

	III. CONCERTAÇÃO ⁵	IV. DISCUSSÃO PÚBLICA	V. IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO
	Participação dos actores envolvidos na elaboração da proposta do plano e envolvimento das entidades que formulem objecções às soluções definidas	Participação activa dos interessados sobre a definição de propostas e soluções do plano	Faseamento e formas de implementar e monitorizar o plano de acção
	Concertação com as entidades que, no decurso dos trabalhos da comissão de acompanhamento, formulem objecções às soluções definidas para o futuro plano e que na fase final as mantenham	Discussão pública ⁶ sobre a proposta do plano não inferior a 30 dias (PDM) e 22 dias (PU e PP)	A legislação é omissa
	Comissão de acompanhamento e câmara municipal após conclusão da fase de acompanhamento	Cidadãos, entidades públicas e associações	
Participação activa do público na definição de propostas e de soluções a considerar no plano através do envolvimento activo dos cidadãos e/ou dos seus representantes	Prever a participação de outros actores e não apenas das entidades que integrem a comissão de acompanhamento, que poderão revelar-se pouco representativas das reais expectativas presentes por parte de outras entidades ou actores locais	Promover momentos ou meios adequados que permitam uma maior e mais esclarecida participação do público. Assegurar o estabelecimento de compromissos e partilha de responsabilidades na implementação do plano	Prever o envolvimento activo dos cidadãos no acompanhamento e monitorização da implementação do plano

5 No caso dos Planos de Urbanização e Planos de Pormenor a Câmara Municipal pode promover a realização de concertação nos 20 dias subsequentes à realização da conferência de serviços por parte da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional.

6 No caso dos Planos de Urbanização e dos Planos de Pormenor o período de discussão pública deve ser anunciado com a antecedência mínima de 5 dias e não pode ser inferior a 22 dias.

3. Governância e participação: conceitos e metodologias

3.1. CONCEITOS

3.1.1. Governância

Visando dar uma resposta a estes novos desafios, um leque de novas práticas políticas aparece nos interstícios das várias camadas institucionais do Estado e entre as instituições estatais e as organizações da sociedade. As redes informais ganham expressão na União Europeia (UE), havendo especialistas que vão tão longe ao ponto de caracterizar a UE como “uma experimentação de encontrar formas alternativas de desenvolver políticas públicas” (Hajer et al., 2003, 2). Na literatura diversos autores⁷ defendem a importância destes acordos informais como sendo aqueles que produzem soluções, ao contrário das convenções, directivas ou decisões autoritárias (Hajer et al., 2003, 1). Esta sociedade em rede (Castells, 1998) de maior fluidez, é caracterizada por um poder fragmentado e não por um poder concentrado, em que as “instituições e organizações devem partilhar objectivos, actividades, recursos e poder ou autoridade para conseguirem ganhos colectivos e minimizar perdas” (Bryson et al., 1992).

A ideia está longe de ser a criação de mais governo, mas sim operar em rede de organizações, assumindo estas um papel crucial ao tra-

zer para a mesa o debate aberto. Uma resposta a isto poderia ser conseguida através da criação e estruturação de fóruns abertos promovendo a interacção de todos os interessados para o debate de ideias.

Assiste-se pois, a uma “democracia expansiva” (Warren, 92 in Hajer et al., 2003, 3) “caracterizada por uma crescente participação (...) empurrando a democracia para além das esferas políticas tradicionais e relacionando o processo decisório com as pessoas que são afectadas” (Hajer et al., 2003, 3). Continuamos a operar em contextos hierárquicos, embora estas estruturas tenham cada vez mais de competir e/ou mesmo enquadrar, processos “abertos, invulgares e ad hoc” que revelam uma capacidade notável na resolução de problemas e criam oportunidade de aprendizagem e mudança em circunstâncias em que as instituições tradicionais formais falham (Hajer et al., 2003, 3). Estes processos pretendem dar resposta à nova realidade da sociedade em rede, uma vez que as “redes implicam fluidez” (Hajer et al., 2003, 5).

Novas instituições emergem caracterizadas por serem “fluidas, em evolução, em rede, e integram diálogo e inteligência distributiva (...) mantendo uma interacção, aprendizagem e adaptação constante” (Healey, 2000 in Hajer et al., 2003, 56). Nesta linha cabe aos especialistas desconstruírem “os reflexos intelectuais existentes e libertarem-se de padrões tácitos de pensamento”, repensando a governação, as políticas e a administração à luz destas mudanças nos processos sociais (Hajer et al., 2003, 2).

É nesta ordem de ideias que emerge um novo vocabulário em contextos de políticas públicas traduzindo novas práticas de entre as quais a **Governância** assume um papel de relevo: “pretende ser uma nova resposta para novas preocupações, uma solução diferente para problemas especiais (...) através de formas menos autoritárias, hierarquizadas e formalizadas, das

quais se espera uma maior legitimidade e eficácia, mas também maior responsabilidade, participação, coerência, etc” (Aragão, 2005).

Mas a governância assume formatos variados, dependendo da ênfase que lhe é dada:

1. a abordagem por critério - converte os interesses dos cidadãos em critérios técnicos - que se apoia em infra-estruturas ‘hard’ do tipo de medidas **políticas**;
2. o modelo de empreendedorismo - constrói consensos através de alianças ‘ad hoc’ entre actores-chave - que se concentra em infra-estruturas ‘soft’, processos de construção de **consensos**;
3. a abordagem participativa - uma abordagem mais sistemática para incluir membros das comunidades políticas, assegurando um espaço que traz para o processo o leque de conhecimentos e valores das comunidades políticas e entre os ‘stakeholders’ - que integra infra-estruturas ‘soft’ e ‘hard’, com ênfase na argumentação e debate e na construção de **direitos** no que se refere ao processo (Healey, 1998: 239-240).

Todos estes formatos assumem (1) uma forma de democracia formal para a governância em que os políticos são eleitos pelos cidadãos; (2) que por si só são insuficientes para legitimar a relação entre a actividade do governo e a componente social e económica; (3) todos procuram abrir os processos de governação para conseguir uma interacção mais contínua entre o governo, empresas e cidadãos (Healey, 1998: 239-240).

Contextos de governância colaborativa, encorajam a formação de três tipos de **capital** importantes para a sustentabilidade a longo prazo: (1) capital intelectual (recursos de conhecimento); (2) capital social (credibilidade e compreensão social) que é construído pela interacção pessoal e (3) capital político (capacidade de agir

colectivamente para desenvolver qualidades locais e captar atenção externa e recursos) (Innes e Booher, 1999). Podemos pois analisar a construção de capacidade de construção institucional em termos de recursos de conhecimento, recursos relacionais e capacidade mobilizadora (Healey, 1998).

Uma participação efectiva e expandida pode, se bem e profissionalmente conduzida, trazer mais-valias importantes ao processo de planeamento, de gestão territorial e ao desenvolvimento urbano, como tal, sendo a participação parte integrante da governância, deve ser vista como um recurso imprescindível às boas práticas neste campo de acção.

Do ponto de vista teórico as políticas urbanas reposicionaram-se para “reformular o debate sobre o poder comunitário”⁸ e distanciaram-se da “representatividade política do dia-a-dia para uma preocupação com o protesto urbano e os movimentos sociais”⁹ (Stoker, 1998). Mais, “para compreender as políticas dum complexo sistema urbano é necessário posicionarmo-nos para além da noção de poder como competência para conseguir que um actor faça alguma coisa que não faria de outra maneira (...) numa sociedade complexa o acto de poder crucial é a capacidade de criar liderança e uma forma de operacionalizar que permita que tarefas significativas sejam feitas”¹⁰ (Stoker, 1998).

Ainda no enquadramento destas teorias, uma delas argumenta que o sucesso da intervenção implica um processo de aprendizagem colectivo para encorajar mudanças de comportamento e atitudes dos cidadãos ‘empowering’/capacitando-os e tornando-os agentes activos visando uma sociedade justa e sustentável (Jones, 2003), “estes grupos podem constituir uma vantagem no sentido em que através da acção deliberativa da sua parte estão em posição de ganhar benefícios e bem estar para eles próprios”¹¹ (Downing et al., 1995).

7 James, Rosenau, Judith Innes, Jonh Dryzek.

8 “reformulated community power debate” (Stoker, 1998).

9 “everyday representative politics to a concern with urban protest and social movements” (Stoker, 1998).

10 “to understand the politics of a complex urban system it is necessary to move beyond a notion of power as the ability to get another actor to do something they would not otherwise do (...) in a complex society the crucial act of power is the capacity to provide leadership and a mode of operation that enables significant tasks to be done” (Stoker, 1998).

11 “groups may be advantaged in the sense that through deliberative action on their part they are in a position to gain benefits or welfare for themselves” (Downing et al., 1995).

Embora tradicionalmente o planeamento e desenvolvimento urbano tenham estado associados mais à componente democrática representativa e tecnocrata, tem muito a ganhar com a governância colaborativa, e vice-versa, por ser uma área de interface que coloca a ênfase nas articulações de conhecimentos e promoção de inter-relações entre actividades e lugares. Expandindo a base de interesses dos espaços tradicionais de tomada de decisões de que se focavam maioritariamente num leque restrito de interesses poderosos, se adequadamente estruturada, permite responder a um número maior de interesses por um lado, e por outro, conseguir integrar um leque mais abrangente de conhecimentos, gerando soluções mais inovadoras, fundamentadas e sustentáveis.

Em Portugal temos assistido a um debate crescente sobre participação. Neste enquadramento técnicas inovadoras 'bottom-up' (e. g. construção

de consensos, 'workshops' participativos) têm vindo a ser adoptadas, pelo menos desde os anos 90, assegurando que entidades locais trabalhem em colaboração com o cidadão, as organizações comunitárias, ONG, empresas, sindicatos e outros actores locais visando chegar a acordos sobre acções, políticas e propostas.

Esta tendência não é alheia às orientações nas quais a Europa se enquadra. De facto, na perspectiva da criação de cidades mais saudáveis, em que as directivas Europeias para a intervenção urbana reclamam a construção de comunidades sustentáveis (Bristol, 2005) estas comunidades são identificadas como diversificadas, reflectindo características locais, não obedecendo a um padrão definido e que têm de ter 8 características: (1) activas, inclusivas e seguras¹² (2) bem administradas¹³, (3) bem relacionadas¹⁴, (4) bem servidas¹⁵, (5) ambientalmente sensíveis¹⁶, (6) bem sucedidas economicamente¹⁷, (7) bem projectadas e construídas¹⁸, (8) justas para todos¹⁹ (Bristol, 2005, p. 6).

FIG. 1 - COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS



3.1.2. Participação

Da literatura, é óbvio que a participação ao longo dos tempos reflecte grande ambivalência sendo frequentemente assumido que é pouco clara a sua contribuição, bem como, inconclusivo o formato que deve assumir (Day, 1997). Uma das razões para esta situação resulta da palavra "participação" ter sido usada para situações muito díspares por pessoas diferentes, contribuindo para o esvaziamento do seu significado. Tanto se pode chamar participação apenas a um processo informativo, onde o cidadão é apenas informado do que vai acontecer, por exemplo, como a um trabalho em grupo, em que as pessoas interagem e propõem acções. Estes formatos diferentes de participação muitas vezes não são explicitados contribuindo para gerar a confusão na percepção

ção do conceito, que assume com esta limitada rigorosidade um âmbito demasiado lato.

O facto é que a participação e a democracia se interligam fortemente e não faz sentido falar numa sem considerar a outra. Se o planeamento for considerado uma forma de actividade política então numa democracia terá necessariamente de considerar alguma forma de participação. Como torná-la relevante ainda está em debate e há posições diversas entre os especialistas, embora os defensores da participação considerem que quando esta é efectiva há maior potencial de resposta ao interesse público.

Em contextos participativos, no exercício da profissão os planeadores propõem decisões mas têm simultaneamente de integrar os desejos e pedidos dos cidadãos, o que exige formatos que se adequem a alguma forma de equilíbrio, representando isto uma questão de “liderança, organização, alternativas, e sistemas de responsabilidade e confiança” (Day, 1997).

Quer o nível de cidadania, quer a intensidade da participação estão fortemente ligadas ao tipo de democracia desejada. Formas mais deliberativas de democracia exigem formatos de participação mais activos e interactivos (e. g. fóruns participativos), enquanto uma democracia mais representativa se coaduna com formatos de participação mais informativos e passivos (e. g. consulta).

O exercício de cidadania apoia-se em três pilares - o direito a saber, o direito a compreender e o direito de agir (Larsen, 2002). O tipo de democracia vigente revela-se por uma maior ou menor capacidade de os integrar e promover. Um crescente espaço para cada um deles, contribui para um maior envolvimento dos cidadãos e uma democracia mais consolidada.

Passaremos de seguida à apresentação de algumas metodologias que poderão ser úteis na implementação dos conceitos anteriormente apresentados.



Sessões participativas

- 12 “Fair, tolerant and cohesive with a strong local culture and other shared community activities”.
- 13 “with effective and inclusive participation, representation and leadership”.
- 14 “with good transport services and communication linking people to jobs, schools, health and other services”.
- 15 “with public, private, community and voluntary services that are appropriate to people’s needs and accessible to all”.
- 16 “providing places for people to live that are considerate of the environment”.
- 17 “with a flourishing, diverse and innovative local economy”.
- 18 “featuring quality built and natural environment”.
- 19 “including those in other communities, now and in the future”.
- 20 Mais do que uma fase, um momento corresponde a um determinado objectivo da acção participativa.
- 21 Estas entrevistas/inquéritos podem inclusive ser feitas em períodos pré-workshop, por exemplo.
- 22 Não se trata propriamente de um plenário, pois o trabalho desenvolve-se, regra geral, em várias salas paralelas. No entanto nesta fase todos os participantes dentro da mesma sala colaboram.



3.2. METODOLOGIAS

O leque variado e diversificado de metodologias existentes implica que, por razões de restrição, sejamos aqui forçados a dar uma síntese de uma metodologia ilustrativa não nos podendo estender para aspectos de detalhe, por vezes de importância vital para o sucesso dos processos participativos. No entanto, procuraremos sempre que possível, dar exemplos pontuais de boas práticas que possam ser inspiradores para quantos queiram trabalhar estas áreas.

3.2.1. Articulando actores e conhecimento

Há hoje uma variedade de maneiras de estruturar e conduzir a participação, tendo esta de se adaptar a situações específicas apresentadas. Um conjunto de casos de estudo bem sucedidos inspirará metodologias de carácter mais interactivo e tem vindo a ditar as novas regras para processos de participação interactiva com potencial para assegurar resultados.

Quanto mais complexo é o problema a tratar mais no início do processo decisório deve ser assegurada a participação. Contrariamente aos processos de tomada de decisão tradicionais, o envolvimento de todos os 'stakeholders' deve ser encorajado, para além da mera participação institucional, para garantir que todos os interesses sejam trazidos para a mesa.

Um conjunto de regras-chave deve também ser observado/cumprida tendo em vista um processo com sucesso: (1) envolvimento em fases iniciais do processo abrindo espaço de debate e disponibilizando tempo para que os participantes compreendam o processo e a informação em circulação; (2) todos os 'stakeholders' devem estar envolvidos para assegurar que todos os interesses são considerados; (3) a ênfase deve ser

colocada nos interesses em vez de insistir nas posições, para abrir o leque de opções possíveis e facilitar a procura de soluções colaborativas (Innes, 1995; Vasconcelos, 2001, 1997a, 1997b). Estas regras permitem, entre outras vantagens, a possibilidade do estudo/projecto/plano ser ajustado ao longo do processo. Simultaneamente, o foco no interesse permite ultrapassar o impasse frequentemente criado porque os envolvidos se focam apenas na sua posição previamente assumida. Permite também que se crie a oportunidade de gerar soluções inovadoras (Innes, 1995; Vasconcelos, 1997a), 1997b).

Para o processo é muito importante que seja conduzido por facilitadores externos, completamente independentes, pois só assim pode ser assegurada uma facilitação isenta. Assim é separado o poder de decisão do poder sobre a condução do processo decisório. Isto permite assegurar uma participação genuína de todos e o respeito pelas ideias sugeridas pelos participantes.

Um processo participativo inclui momentos²⁰ específicos que se relacionam com o que se pretende trabalhar e com os resultados a atingir. Não há necessariamente uma relação específica entre estes momentos e as fases do processo de planeamento e gestão territorial, uma vez que um ou mais destes momentos podem fazer parte de qualquer das fases. De facto as metodologias são universalmente aplicáveis a qualquer fase do plano, uma vez que estão intrinsecamente ligadas a resultados de dinâmicas de grupos, objectivos da acção e resultados esperados. A sua selecção está antes dependente dos resultados esperados da sessão e dos níveis desejados de interacção entre os participantes.

Portanto, considerando as metodologias de participação no seu todo podemos identificar os seguintes momentos de um processo participativo baseado num 'workshop win-win':

(1) Coligir informação

Nesta componente o foco principal incide sobre a recolha da informação para o desenvolvimento do Plano, que pode ser feita através de entrevistas/inquéritos a actores-chave²¹ – relevantes para o plano em desenvolvimento – e/ou fóruns participativos envolvendo entidades/indivíduos a quem se destina o plano. Colige-se, assim, informação mais completa e diversificada por se abrir o leque de contributos (e. g. identificação de um espaço urbano – uma praça – que é importante para o encontro dos mais velhos e portanto prever equipamentos que facilitem esse convívio).

(2) Gerar ideias

Uma componente crucial no desenvolvimento do Plano é gerar ideias que podem vir a integrar o Plano, abrindo muitas vezes novas oportunidades e formas inovadoras de identificar novas linhas estratégicas ou mesmo encontrar soluções mais inovadoras ou sustentáveis para problemas identificados (e. g. usar o exército e escuteiros no apoio à limpeza dos matos nas florestas para evitar incêndios).

(3) Hierarquizar

Quando há a geração de muitas ideias e desafios, raramente há orçamento que permita levar tudo avante, é então necessário que os que geraram essas ideias e desafios as priorizem.

(4) Construir uma visão

É importante criar uma ideia colectiva do que se pretende atingir com o Plano. Para isso é essencial que se construa consensualmente com todos os participantes do processo participativo uma visão de futuro, uma espécie de meta consensual mas que fundamentará o imaginário dos que colaboraram na sua construção. Esta aspiração colectiva virá a enqua-

drar as propostas do Plano, contribuindo para que o conjunto faça sentido para todos os participantes.

(5) Desenvolver/avaliar propostas

Desenvolver propostas é também uma componente da participação pública que poderá trazer ideias novas ou novas formas de solucionar dificuldades existentes. É importante que se acorde sobre os critérios para seleccionar ou avaliar as propostas desenvolvidas.

(6) Visualizar

Um boa forma de comunicar as ideias/desafios gerados pelos grupos aos outros participantes é a visual (e. g. poster, PowerPoint, imagem, etc.) o que obriga a sintetizar a mensagem e constitui uma ajuda para memorização e comunicação a outros participantes.

(7) Informar/partilhar resultados/ conclusões e encerramento.

Além do trabalho dos grupos tem de haver sempre períodos onde todos os participantes se encontram para poderem obter ou fornecer informações ou partilhar resultados dos trabalhos em subgrupo. Estes momentos têm que existir pelo menos no início dos trabalhos, onde assumem um carácter mais informativo de como se vai prosseguir o trabalho, e quais são os objectivos e metodologia, e no fim do trabalho quando se tiram conclusões e se esclarece o que se prevê para o desenvolvimento ulterior.

(8) Avaliar o processo

Após cada acção participativa é imprescindível que os participantes avaliem o processo que se seguiu durante todos os trabalhos para que estes possam ser melhorados no futuro e resolvidos alguns problemas identificados pelos participantes.

(9) Assumir o compromisso

Para assegurar a continuidade dos trabalhos é aconselhável criar formas dos participantes assumirem compromissos, quer fazendo parte de grupos de trabalho, quer responsabilizando-se por coligir alguma informação identificada como relevante, quer trazendo outros actores-chave para o processo.

A selecção de quais desses momentos devem fazer parte do processo participativo a estruturar resulta dos objectivos identificados para a(s) sessão(ões).

Há também o que podemos denominar de momentos “vazios” que podem trazer mal-estar e impaciência aos participantes de um evento participativo (e. g. um ‘workshop’) como sejam os tempos de espera antes de iniciarem os trabalhos (e. g. tempo de espera do representante que irá abrir a sessão). É muito importante que estes períodos sejam pensados anteriormente de modo a envolver os participantes em alguma actividade que lhes preencha o tempo de espera e que simultaneamente possa ser importante como, por exemplo recolha de dados para o projecto. Isto permite envolver de forma pontual os presentes, criando ritmo na sessão logo desde o início e permite aos participantes darem o seu contributo, manterem-se ocupados e comecem a interagir com os outros. É importante, no entanto que os resultados desta actividade não sejam base dos trabalhos que se seguem, visto que nem todos os participantes a fizeram.

As sessões de uma forma global obedecem sempre a uma lógica de formato que se repete. Inicia-se com todos para definir regras, objectivos e informar sobre o que se vai fazer a seguir, depois o grupo divide-se em grupos mais pequenos para trabalharem mais em detalhe aspectos específicos, e finalmente volta a reunir-se para partilhar o trabalho feito.



©Equipa WTeam^{UP}



©Equipa WTeam^{UP}

Grupos

Os grupos de trabalho podem organizar-se por dimensão, grupos de actores e temas.

No que se refere à dimensão os participantes podem ser encorajados a fazer mesmo uma reflexão individual e posteriormente a partilhar com todos as suas ideias. Este formato - que considera apenas 1 elemento - deverá ser só usado em contextos em que os participantes já estejam muito habituados a trabalhar juntos ou em áreas de especialidade em que os presentes são técnicos da mesma.

Num início de um dia de trabalhos, se os participantes são mais ou menos desconhecidos, convém então organizá-los aos pares - 2 elementos - numa primeira fase do trabalho pode ser a melhor possibilidade, até porque “quebra o gelo” inicial, permite uma interacção plena com o parceiro, e posteriormente na apresentação dos resultados permite que se sintam mais confiantes.

Por experiência, sugerimos que se evite a utilização de grupos de 3 elementos pois geralmente, “um domina, um ouve e o terceiro dorme”. Um grupo de 4-5 elementos é um formato adequado para os participantes trabalharem em autonomia com um acompanhamento menos intenso de facilitação. Todos interagem, existe uma massa crítica para uma interacção criativa e as sinergias fazem-se sentir.

Dimensões de 6-10 elementos, exigem uma facilitação intensa, caso contrário o grupo tem tendência em se subdividir em grupos mais pequenos não havendo uma troca de ideias efectiva entre todos os membros mas apenas dentro dos subgrupos criados. Pode ser um bom formato se os participantes tiverem perspectivas muito diferenciadas, mas também pode gerar-se facilmente conflito se não tiverem um facilitador independente responsável por conduzir o diálogo. Portanto, neste caso, o trabalho de grupo assume uma forma mais estruturada e de facilitação intensa. Quando profissionalmente preparado e bem conduzido pode chegar a resultados inesperados pois

permite que os participantes partilhem ideias em oposição, que geralmente procurariam evitar. O facilitador, neste caso, é responsável pelo processo o que lhe permite em qualquer momento evitar uma escalada do conflito. Portanto, criam-se condições para que os participantes se esclareçam reciprocamente quanto às razões desses antagonismos. Isto leva a um entendimento mútuo maior, promovendo o desenvolvimento de soluções inovadoras.

Grupos maiores que 10 elementos, sugere-se que se volte ao princípio e se opte por reparti-los em grupos mais pequenos.

- Reflexão individual (1 elemento)
- Trabalho em pares (2 elementos)
- Trabalho em grupo (3 elementos)
- Trabalho em grupo (4-6 elementos)
- Trabalho em grupo (6-10 elementos)
- Trabalho em grupo (> 10 elementos)

Quanto à composição, conforme o tipo de actores-chave a envolver, podemos considerar as seguintes alternativas: (1) grupos homogéneos, isto é o mesmo tipo de actor-chave e como tal é de esperar soluções mais específicas; (2) grupos mistos, juntando actores-chave diversificados, neste caso é de esperar que as soluções sejam menos específicas mas que apareçam soluções inovadoras pois este formato permite cruzar conhecimentos que geralmente não se cruzam; (3) por temas, permitindo aos participantes que se inscrevam no seu tema de preferência, podendo contribuir para algo que já reflectiram e provavelmente já têm desenvolvido/acumulado conhecimentos a partilhar e portanto têm maior motivação e envolvimento; (4) por sorteio, neste caso os grupos são constituídos de forma completamente aleatória, o que é particularmente adequado a contextos em que há uma grande desconfiança mútua entre os participantes e portanto assegura-se a percepção dos participantes de que os grupos foram constituídos sem qualquer ideia pré-concebida.



©Equipa WTeam^{ip}



©Equipa WTeam^{ip}

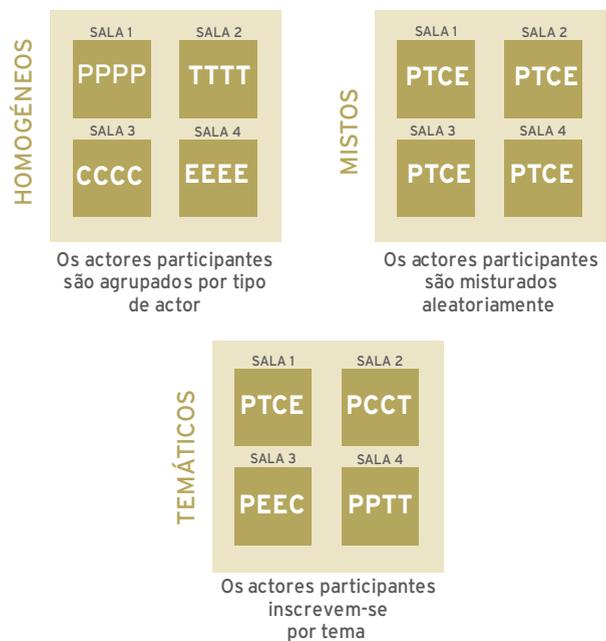
Grupos

- Pré-determinado: grupos homogéneos (actores)
- Pré-determinado: grupos mistos (actores)
- Por interesse temático dos participantes (escolha)
- Por sorteio

O local deve também ser escrupulosamente escolhido. Deve ser um local neutro que não seja visto como “a casa de uma das partes”, especialmente se houver alguma controvérsia sobre a questão a ser debatida. Do ponto de vista logístico deve ter a possibilidade de uma sala grande onde caibam todos os participantes e de salas mais pequenas para que possam alojar os subgrupos que se formarem. As mesas e cadeiras devem ser amovíveis para se poderem formar facilmente grupos de trabalho.

O facilitador, especialmente em caso de controvérsia, deve ser um elemento independente do contexto, no entanto, para casos de trabalho, inclusive do dia a dia, onde há uma boa relação entre os envolvidos pode até ser um membro de um dos grupos de actores.

FIG. 2 - GRUPOS DE TRABALHO



P - Político; T - Técnico; C - Cidadão; E - Empresário



©Equipa WTeam^{ip}



©Equipa WTeam^{ip}

Preliminares do 'workshop' registo de participantes

3.3. 'WORKSHOP WIN-WIN' - UMA SINOPSE

Um 'workshop win-win' prevê sempre uma sessão de abertura que antecede o efectivo desenvolvimento de trabalhos do 'workshop' propriamente dito. Nesta fase preliminar, assegura-se o espaço para que entidade ou entidades de relevo local possam dar as boas vindas aos participantes e fazer os discursos que achem convenientes. Uma vez terminada esta fase entra-se no período dos trabalhos do 'workshop', mais propriamente no plenário inicial do 'workshop'.

Um 'workshop' participativo é tipicamente constituído por fases em que todos os participantes se reúnem, alternadas com outras fases em que estes participantes se subdividem em grupos mais pequenos. Os plenários, correspondentes à reunião de todos os participantes na mesma sala podem ser iniciais, a meio do processo, ou finais.

Quando os plenários são iniciais, podem ser utilizados para fomentar uma partilha de informação temática entre a entidade organizadora e os participantes visando a criação de um nível de conhecimentos mais equilibrado ou para a informação sobre as regras de trabalho. Quando se realizem no fim do evento podem servir para a apresentação dos trabalhos de várias salas que trabalharam em paralelo, e como sessão de avaliação, agradecimento e encerramento. Se o 'workshop' tiver um período mais alargado poderão introduzir-se plenários alternados com os trabalhos de grupo, permitindo um intercâmbio de ideias ou um ponto de situação. Uma vez terminado o plenário pode voltar a repartir-se novamente os participantes por subgrupos (iguais ou diferentes) e a reuni-los novamente no final para partilhar os trabalhos desenvolvidos nos subgrupos.

Um 'workshop win-win' tem quatro fases essenciais:

1 PRELIMINARES DO 'WORKSHOP'.

Fase em que a equipa facilitadora e a equipa do plano se encontram para definirem o número de participantes, as tipologias de actores-chave a envolver, os objectivos para a sessão e os produtos esperados da acção. Nesta fase estrutura-se a metodologia e estabilizam-se os aspectos operacionais.

2 PRÉ-'WORKSHOP'.

Corre no dia do 'workshop' e inclui toda a actividade antes do mesmo começar: por um lado a componente mais operacional (fichas de presenças, pastas a distribuir aos participantes, etc.) e por outro lado a actividade delineada para esta fase que possa manter activos os que chegam mais cedo e ser ao mesmo tempo um meio de recolher informação complementar para o plano, actividade essa que deve permitir ser interrompida a qualquer altura, ou seja, no momento em que começa a sessão de abertura do 'workshop'. Esta actividade tem a vantagem de funcionar como "almofada" para atrasos que por vezes são difíceis de prever e ao mesmo tempo inicia logo o envolvimento dos participantes e encoraja a interacção.

3 'WORKSHOP WIN-WIN'.

Propriamente dito inclui geralmente:

Fase da geração de ideias (pares)

Os participantes trabalham dois a dois para gerarem propostas/ideias para a resolução dos problemas e desafios inerentes ao tema da sessão (e. g. Como resolver problemas de mobilidade num concelho?).



©Equipa WTeam^{UP}

Plenário inicial e actividade pré-'workshop'



©Equipa WTeam^{UP}

Fase da apresentação das ideias geradas (pares)

As propostas/ideias são apresentadas a todos os outros participantes da sala e esclarecidas caso seja necessário.

Fase da agregação de ideias idênticas (colaboração de todos)²²

As propostas/ideias apresentadas são agregadas de acordo com as suas semelhanças em nuvens/clusters. Nesta fase o facilitador deve esclarecer os participantes dos "perigos" de uma agregação demasiadamente forte ou fraca, ou seja, nesta fase deve prevalecer o bom senso para que não se agregue tudo ou se separe tudo. De qualquer maneira só se agregam propostas/ideias com o consenso de todos os participantes da sala.



©Equipa WTeam^{UP}



©Equipa WTeam[®]

Fase da priorização dos 'clusters' (colaboração de todos)

Uma vez apresentadas e agregadas as propostas/ideias de todos os grupos os participantes procedem à sua priorização, utilizando pontos autocolantes tipo "votos", por exemplo. Escolhem-se assim os 'clusters' mais relevantes na perspectiva actual dos participantes em cada sala. As propostas/ideias com mais votos são escolhidas para serem trabalhadas mais em profundidade.

Fase de aprofundamento (grupos de 4 a 5 elementos)

Nesta fase os participantes reúnem-se em grupos de 4 a 5 elementos e, em conjunto, trabalham mais em profundidade a proposta seleccionada. Para estruturar estes trabalhos a equipa de

facilitação elaborou previamente com a equipa local de coordenação uma ficha de trabalho simples. Assim evita-se que os participantes nos seus grupos percam tempo para consensualizar o modo de trabalho do sub-grupo. As fichas de trabalho podem considerar, por exemplo, as seguintes vertentes: título do projecto; caracterização sucinta do projecto proposto; inventariação das barreiras sentidas para a implementação do projecto proposto; indicação de pistas de como ultrapassar essas barreiras; inventariação de quem envolver; quaisquer outros aspectos relevantes para o plano.

Fase da visualização dos resultados

Encorajar os participantes a criar uma forma de visualização dos resultados dos trabalhos do grupo visando a apresentação posterior em plenário, permitindo que o porta-voz escolhido consiga transmitir a mensagem do grupo de forma mais eficaz. Os grupos, depois de uma resistência que algumas vezes é demonstrada inicialmente, ultrapassam facilmente esta resistência e chegam muitas vezes a ser bastante criativos. Esta visualização é colocada numa perspectiva de 'marketing' sugerindo aos participantes que, com certeza, querem que a sua proposta se destaque entre todas as outras elaboradas pelos grupos na mesma sala bem como por todos os grupos em todas as salas, portanto têm de a explicar de forma apelativa aos outros participantes no plenário. Por outro lado, permite ao porta-voz de cada grupo ter um suporte físico para poder falar mais facilmente sobre o trabalho do grupo.



©Equipa WTeam[®]

Agregação, priorização



©Centro de Estudos sobre Cidades e Vias Sustentáveis - CECVS)



©Equipa WTeam^{UP}

Plenário final



©Centro de Estudos sobre Cidades e Vilas Sustentáveis - CECVS

Torres Wshp1

Fase de apresentação em plenário

O plenário permite que todos os participantes que trabalharam em subgrupos na fase anterior se possam inteirar do que foi conseguido e debater assuntos de interesse para todos.

Ainda no plenário, este poderá ter uma componente do assumir de compromisso dos participantes através, por exemplo, de uma inscrição em grupos de trabalho temáticos, o assinar de uma contratualização entre todos para o seguimento dos trabalhos, etc.

Fase da avaliação

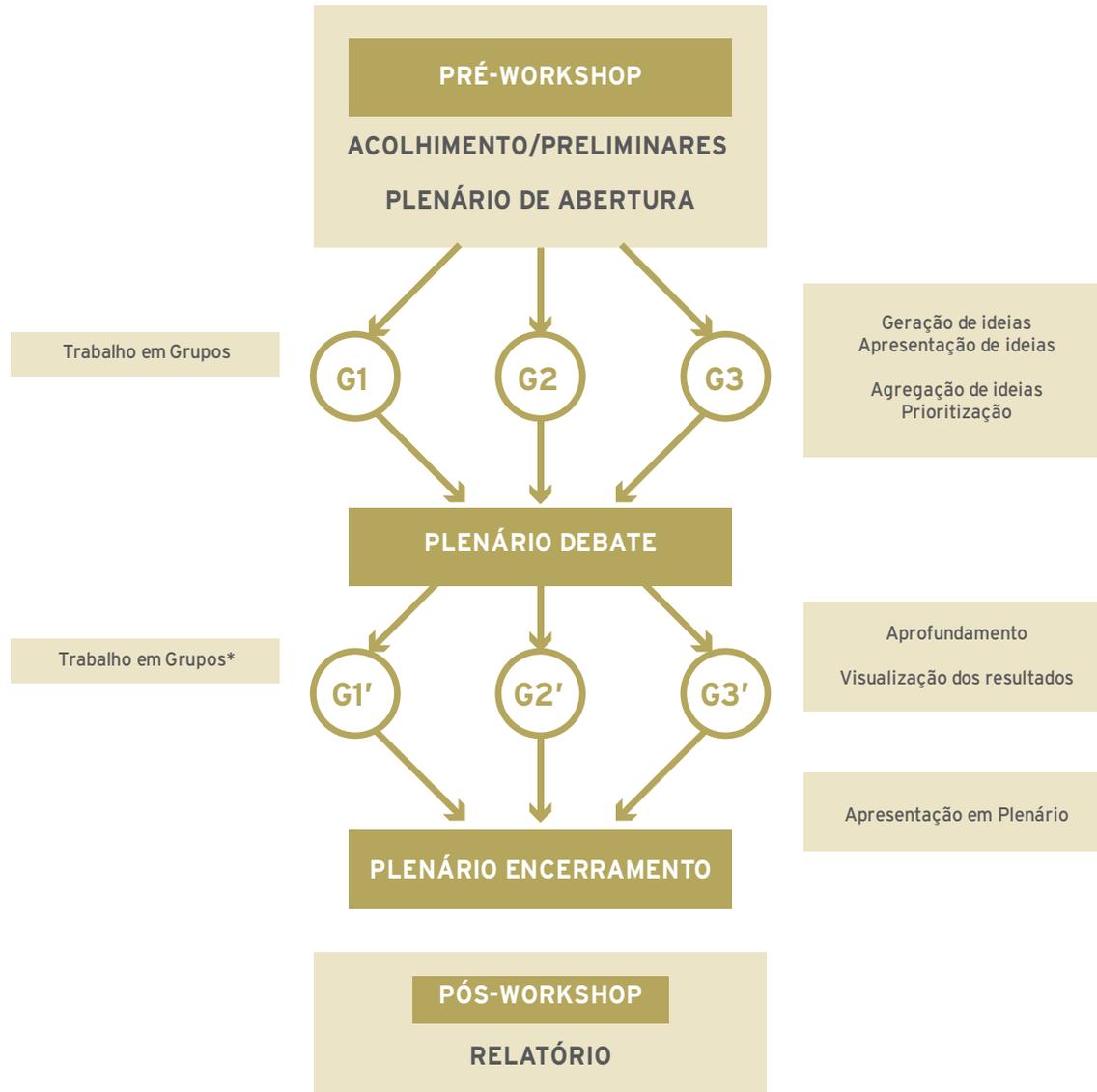
No final deve haver sempre uma avaliação da forma como o processo decorreu o que permite avaliar se foi ao encontro das expectativas de quem participou.

Esta fase permite também recolher sugestões e comentários para outras acções posteriores.

4 PÓS-'WORKSHOP'

Numa fase posterior tudo o que os participantes trabalharam durante o evento reúne-se num relatório que deverá circular por todos os participantes no período de uma semana a dez dias, posterior ao 'workshop', e ser corrigido com as sugestões dos participantes. Sempre que possível sugere-se que o relatório final seja disponibilizado ao público em geral (e. g. disponibilizá-lo na internet). Este relatório deverá ter registado todos os contributos dos participantes sem qualquer interpretação ou avaliação, é meramente descritivo. Servirá como memória de grupo para apoio à continuação dos trabalhos.

PROTÓTIPO 'WORKSHOP WIN-WIN'



*Os Grupos de Trabalho da primeira fase (G1...) não têm que ser necessariamente os mesmos da segunda fase (G1'...)



4. EXEMPLOS



Os estudos de caso que se apresentam de seguida pretendem ilustrar alguns exemplos de processos participativos que tenham contribuído para o sucesso de iniciativas no âmbito do planeamento e desenvolvimento urbano. Com o objectivo de apresentar

resultados e lições aprendidas que possam ser úteis a diferentes actores e propósitos, optou-se por incluir casos nacionais e internacionais, com abordagens a diferentes escalas e em distintos contextos históricos, sociais, culturais e económicos.

4.1 Amesterdão uma referência

Amesterdão tem uma longa tradição de planeamento estratégico desde o século XIX, especialmente no que se refere ao desenvolvimento físico, tanto relativamente à cidade propriamente dita, como em relação à região envolvente. Esta tradição justifica-se pela necessidade de gerir um território com uma área limitada e que, em parte foi conquistada ao mar, sendo de destacar um dos planos estratégicos mais reconhecidos internacionalmente elaborado em meados dos anos 30 do século XX.

Esta tradição de planeamento é acompanhada por uma relação forte entre a ocupação do solo e uma cultura de governância que tem vindo, de forma continuada, a estabelecer a articulação entre políticas programas e projectos apesar de possíveis conflitos entre os departamentos ministeriais. O resultado desta prática de orientação estratégica resulta de um processo político interactivo que envolve os três níveis de governação - nacional, regional e local.

Processo

Nos anos 70 as comunidades técnico-políticas assumem acordos estratégicos em que são definidos os projectos, as suas agendas, as formas de financiamento e os critérios a considerar nos processos regulamentares. Este tipo de acordo e os conceitos a ele inerentes são consolidados nos instrumentos de planeamento nos três níveis de governação.

Nos anos 80 surgem novas ideias acerca da organização e imagem da cidade como resulta-

do de novas relações que se estabeleciam entre o governo e os cidadãos, reforçando diferentes formas de colaboração na construção de capacidade para tornar Amesterdão competitiva a nível nacional e internacional.

Em 1990 estas novas relações passam a estabelecer-se entre o sector público e o sector privado onde se enfatiza uma coordenação e concertação horizontal, não desprezando os compromissos já estabelecidos com a comunidade política, mas passando o sector privado a desempenhar um papel mais relevante no desenvolvimento e implementação de projectos urbanos.

A partir de 2000 ganham expressão novos conceitos de espaço e lugar, como resposta a uma população urbana extremamente densa e à expansão da área de influência de Amesterdão a uma escala sub-regional. Ainda que essa opção tenha sido o resultado do consenso conseguido através de uma coordenação política e técnica num processo de governação multinível, começam a surgir diferentes processos de governância nos novos distritos envolvidos pela expansão urbana.

Resultados

O processo de planeamento do território tornou-se progressivamente mais complexo, sendo actualmente mais difícil o processo de estabelecimento de consensos. Contudo, as acções que estão a ser promovidas para a construção de novas alternativas beneficiam de uma cultura de governância já existente, ainda que o Conselho

para o planeamento urbano estratégico



Amesterdão



Rosário Oliveira

Municipal²³ reconheça a necessidade de criação de novas plataformas de negociação mais fluidas e informais.

Lições aprendidas

A existência de espaço para uma boa articulação entre o Conselho Municipal e os cidadãos favoreceu a construção de uma cidade que hoje se assume com uma identidade própria e um lugar cosmopolita e multicultural. A construção desta cultura participativa poderá ter também contribuído para que o próprio governo tenha reconhecido a necessidade de substituir um modelo de planeamento muito fundamentado em opções técnicas que foram evoluindo ao longo do tempo, por uma nova forma de pensar e governar a ci-

dade mais flexível por um lado, mas que se torna mais exigente quanto à capacidade de coordenação e de integração dos ecos das novas formas de governância difusas que emergem de diferentes sectores geográficos e de actividade. Amesterdão encontra-se assim num período transformativo em que tanto o governo como o sector privado e a sociedade civil se envolvem na construção de um novo conceito de cidade que reconhece a necessidade de estratégias espaciais, tendo as políticas que reflectir essas mesmas estratégias.

²³ City Council.

Detroit era uma cidade com cerca de 2000 habitantes em 1950 em que a tipologia mais frequente era a habitação unifamiliar, ocupando uma área de 138 milhas quadradas. Esta área é superior à área de Boston, S. Francisco e Manhattan no seu conjunto. Ao longo do tempo muitas destas habitações foram abandonadas e por vezes demolidas. A reconstrução ou a reocupação dos vazios urbanos implicou a reorganização do crescimento da cidade para chegar aos níveis demográficos iniciais, e não tomou em consideração o padrão social, étnico ou económico do período em que esse tecido urbano se consolidou. Também a escala da cidade, a escala dos problemas, a escala dos espaços abandonados são de uma enorme complexidade. Assim, a reconstrução da cidade teve de atender em simultâneo à macro e à micro escala.

O Detroit Collaborative Design Center é um centro de investigação aplicada multidisciplinar nas áreas da arquitectura e design orientado para o desenvolvimento social e urbano à escala do bairro. O Centro é responsável pela utilização do design como meio de valorizar e dignificar as pessoas, no sentido individual e colectivo, e tem a figura jurídica de organização sem fins lucrativos. A sua intervenção baseia-se na promoção da colaboração entre as organizações comunitárias, o

governo local e os investidores privados que confrontam as realidades sociais, económicas e políticas que contribuíram para a degradação física e urbana de Detroit.

Processo

O Centro de Design Colaborativo trabalha com estudantes, profissionais de design e de arquitectura à escala local e com as organizações de desenvolvimento comunitário de modo a promover a liderança e a promoção de um design de qualidade. A sua intervenção conta já com mais de dez anos, em que colaborou com aproximadamente 80 organizações sem fins lucrativos de quase todos os sectores de Detroit. O processo inclui:

- Uma abordagem participativa à arquitectura, urbanismo e design gráfico
- Promoção da educação como reforço da capacidade de reconhecer e definir formas sustentáveis na criação de ambientes urbanos.
- Desenvolvimento da construção de ambientes urbanos através da investigação aplicada, analítica e apoio legal.

Resultados

Com base num processo de participação da comunidade em conjugação com as mais avan-

...amplifying the diminished voice

çadas tecnologias de design, este Centro produz projectos que respondem às preocupações e necessidades locais, o que fez com que já lhe tivessem sido atribuídos diversos prémios pela excelência do design e já tivesse sido referido em inúmeras publicações.

Cada projecto envolve todos os parceiros - residentes (sem olhar à sua condição económica, etnia ou religião), estudantes, representantes do cliente, destinatários, construtores, designers e outras partes envolvidas. Todos são considerados na medida em que podem contribuir com as suas visões e conhecimentos particulares, o que se revela fundamental para o sucesso do projecto.

Lições aprendidas

Através de um envolvimento activo da comunidade local, o design reflecte necessariamente as necessidades e expectativas de todos quantos são envolvidos. Para além disso, permite criar e partilhar responsabilidades que se baseiam na compreensão do projecto como um todo e nas exigências necessárias ao sucesso da sua implementação. Contudo, este processo participativo e colaborativo não implica necessariamente um consenso, mas permite que sejam ouvidas e integradas todas as opiniões que se revelam à volta da mesa.



Exemplo de intervenção do DCDC

Cova da Moura

A Cova da Moura, no concelho da Amadora, Área Metropolitana de Lisboa, é um bairro auto-construído, multi-étnico e que surge na segunda metade dos anos 70 ocupando terrenos privados ilegalmente. Surge no período pós-25 de Abril, quando aconteceu o regresso das populações portuguesas que até então viveram em territórios africanos, na altura da independência das colónias portuguesas. Ainda que de início fosse essencialmente um improvisado de habitações precárias para dar resposta às famílias que regressavam e que não encontravam alojamento num mercado habitacional praticamente inexistente, rapidamente se consolida à medida que os seus residentes vão também estabilizando a sua situação socioeconómica. As redes sociais geradas são complexas e servem de suporte aos seus residentes (e. g. é frequente a inter-ajuda entre os residentes na construção e melhoria das condições habitacionais). Ao longo dos tempos, estas vão, não só gerar um associativismo local forte, mas também apoiar-se nele.

Em 2006 é um dos três bairros seleccionados para ser intervencionado no âmbito do programa Bairros Críticos²⁴ que aposta na inovação através de uma intervenção socioterritorial participada²⁵ em localizações com factores de vulnerabilidade. Este programa, de iniciativa governamental, privilegia abordagens que promovam o envolvimento directo dos diversos actores-chave.

Processo

O programa Bairros Críticos traz consigo a possibilidade de explorar novas formas de governância, ao privilegiar um modelo decisório participado, concretizado num painel de actores locais investidos de poder de decisão. É desta maneira que se articula o modelo tradicional e piramidal de decisão (de cima para baixo) com os processos de ordem mais informal (de baixo para cima).

De facto, este Grupo de Parceiros Locais (GPL)²⁶ constitui a 'alma' de um processo colaborativo que culmina com a proposta de um plano de acção e de um modelo de gestão desenvolvidos durante a primeira metade de 2006. Todo o processo é acompanhado por um grupo interministerial²⁷, sendo a coordenação mais directa da responsabilidade do Instituto Nacional da Habitação²⁸ sob a égide da Secretaria de Estado de Ordenamento do Território e das Cidades.

O GAT²⁹ apoia-se em metodologias interactivas de 3.ª geração³⁰ recorrendo a uma facilitação externa e profissional ao longo de 12 fóruns participativos. Isto permitiu um trabalho genuinamente colaborativo entre os vários actores-chave, isento e em pé de igualdade, concentrado nos conteúdos. Assim, desenvolveram-se em conjunto um diagnóstico e um SWOT participados, um plano de acção e um modelo de gestão. Todos estes documentos são posteriormente contratualizados sem quaisquer alterações entre

participação e capacitação na intervenção socioterritorial

os parceiros locais e o governo. Os trabalhos desenvolvidos nos fóruns foram sendo integrados e articulados pela equipa de projecto³¹ na documentação que se foi produzindo ao longo de todo o processo. Estes documentos foram constantemente revistos pelos membros do GPL, ou seja, não foi elaborado qualquer documento final sem o consentimento unânime do GPL.

Resultados

Para além dos documentos técnicos produzidos ao longo do processo, os fóruns contribuíram para a capacitação dos participantes construindo capital intelectual no sentido de

novo conhecimento, capital social, fortalecendo redes (e. g. houve participantes que reportaram que as reuniões de trabalho também estimularam encontros entre eles) e capital político, no sentido de influência na decisão.

A dinâmica criada pela participação e colaboração dos intervenientes resultou numa maior expressão dos contributos gerados nas sessões de trabalho enriquecendo os resultados e respondendo a uma diversidade mais alargada de preocupações.

A riqueza e sucesso deste processo podem ser avaliados através da construção de diferentes tipos de capital:



Ana Mascarenhas, ©Equipa WTeamup

Cova da Moura

- 23 Iniciativa Operações de Qualificação e Inserção Urbana de Bairros Críticos.
- 24 Cova da Moura, Vale da Amoreira e Lagarteiro.
- 25 Com 26 representantes de instituições da administração local e central, de associações locais e de outras entidades a actuar no bairro.
- 27 Sete Ministérios.
- 28 Actualmente IHRU - Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana.
- 29 Grupo de Apoio Técnico - equipa técnica que lidera a intervenção socioterritorial.
- 30 'Win-win' Ganho Mútuo.
- 31 GAT.



- **social** - criando redes, parcerias e coligações (e. g. os participantes reportaram que com a nossa presença no terreno as relações e interacção entre eles, e entre eles e outros se intensificaram);
- **intelectual** - gerando novo conhecimento (e. g. foi construída colaborativamente uma visão conjunta para o futuro do bairro e os participantes desenvolveram uma compreensão mútua das perspectivas dos vários agentes envolvidos)
- **político** - assegurando a capacitação de agir e influenciar a decisão (e. g. foi evidente a apropriação do processo pelos participantes, que se foram gradualmente envolvendo até nos aspectos organizativos das reuniões; e a internalização das regras das metodologias usadas, exigindo mesmo após o GAT ter terminado os trabalhos, que estas fossem observadas a quando das reuniões de negociação posteriores, assegurando que todos tinham a mesma oportunidade de intervenção).
- **institucional** - o emergir de uma nova instituição - agregando as 4 associações locais: a Comissão de Bairro - evidencia uma genuína capacitação criada (Vasconcelos, 2007; Vasconcelos, 2008).

Através de um envolvimento activo da comunidade local, o design reflecte necessariamente as necessidades e expectativas de todos quantos são envolvidos. Para além disso, permite criar e partilhar responsabilidades que se baseiam na compreensão do projecto como um todo e nas exigências necessárias ao sucesso da sua implementação. Contudo, este processo participativo e colaborativo não implica necessariamente um consenso, mas permite que sejam ouvidas e integradas todas as opiniões que se revelam à volta da mesa.

Lições aprendidas

Os planos, projectos e estudos implicitamente advogam soluções cada vez mais dirigidas aos cidadãos e desenvolvidas com os mesmos. Simultaneamente, o próprio enquadramento legal e normativo tem exigências crescentes de integrar a participação activa no desenvolvimento destes instrumentos. Um processo como o acima descrito permite que os participantes se revejam nas soluções trabalhadas pelos próprios e enriquecidas com o contributo de todos. A cidadania responsável implica, necessariamente, uma intervenção mais directa dos actores-chave locais na decisão, como aqui se reporta.



4.4 Requalificação do

Rossio de L

A intervenção de requalificação urbana e ambiental na Cidade de Leiria abrangeu uma área aproximada de 119 hectares, compreendendo as margens do Rio Lis e a Zona Histórica da Cidade. No primeiro caso - Sistema Rio - pretendeu-se a integração do rio e da sua envolvente na cidade de Leiria, devolvendo ao Rio o seu papel histórico, como elemento decisivo para o crescimento da urbe e suporte estrutural da própria cidade. Foram criados percursos pedonais e ciclovias, zonas verdes, zonas de estada, de recreio e lazer, e constituídas ligações entre as duas margens, através de pontes pedonais, concretizando-se um extenso contínuo verde pedonal. No segundo caso - Zona Histórica - foi prevista a valorização e requalificação do Espaço Público com o aumento de ruas pedonalizadas e a colocação de mobiliário e equipamento urbano, bem como a iluminação cénica do Castelo.

É neste contexto, aproveitando o momento e as sinergias criadas pelas demais intervenções de requalificação e de valorização no âmbito de investimentos provenientes de outras entidades, públicas ou privadas, que se insere a obra de requalificação do Rossio de Leiria, cujo carácter, localização e impacto na imagem da cidade foi determinante para um processo de participação pública na definição das soluções adoptadas.

Processo

A área de intervenção onde se insere o Rossio está integrada no Plano de Pormenor de Leiria Centro cujo processo de Discussão Pública foi determinante para a caracterização do projecto a desenvolver para esta área. Assim, estando inicialmente previsto para o Centro de Leiria um desnivelamento da via que atravessa a cidade no sentido Norte-Sul, na zona do Largo 5 de Outubro e Jardim Luís de Camões, na sequência do processo de Discussão Pública do Plano de Pormenor de Leiria Centro que se estabeleceram, por deliberação da autarquia, os princípios que deveriam orientar a solução viária final para esta zona da intervenção Polis em Leiria. Em paralelo com o processo de Discussão Pública e também no âmbito do Programa Polis funcionou, para emissão de parecer sobre os IGT a executar neste âmbito, uma Comissão Local de Acompanhamento cuja constituição, definida pela Câmara Municipal, congregou as várias forças vivas da cidade de âmbito político, corporativo e associativo representando a cidadania, a cultura e o empreendedorismo socioeconómico da cidade.

Resultados

A Discussão Pública que decorreu em Leiria foi a mais participada de sempre em matéria de IGT, com excepção naturalmente da relativa

Antes da intervenção

ao PDM. As várias posições tomadas quanto ao Plano de Pormenor Leiria Centro, quer nos pareceres da Comissão Local de Acompanhamento, quer nas opiniões recolhidas no âmbito da Discussão Pública, levaram a autarquia a solicitar um parecer externo ao CESUR sobre a solução de reestruturação viária para o Centro de Leiria, cujas conclusões recomendaram a não execução da solução desnivelada e a manutenção do condicionamento viário no centro de Leiria. Em consequência, procedeu-se às alterações necessárias daquele Plano de Pormenor e foi desenvolvido um projecto de tratamento do espaço público que contemplou as orientações definidas.

Lições aprendidas

Os processos de participação pública nas decisões administrativas que afectam os cidadãos devem ser incentivados com uma forte componente de esclarecimento e de divulgação das soluções, devidamente fundamentadas em estudos credíveis.

A opinião corrente do cidadão baseada numa ideia preconcebida ou numa interpretação deficitária dos conteúdos técnicos das soluções apresentadas pode de forma irreversível adiar decisões fundamentais para uma comunidade, sem que os interessados se apercebam da falta de visão que a sua legítima opinião encerra.



Direitos reservados

Após a intervenção

4.5 Plano Municipal de Ambiente de

O Plano Municipal de Ambiente (PMA) de Torres Vedras surgiu da necessidade de dar resposta ao desafio de integrar o Ambiente nos processos de desenvolvimento, lançado na Conferência das Nações Unidas para o Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992 no Rio de Janeiro. O PMA, realizado entre 1999 e 2001, apoiou-se num processo intensamente participado e mobilizador, como atesta a sessão final de apresentação do plano que contou com 130 participantes (14 de Julho de 2001).

Independentemente de todos os documentos de carácter técnico-científico elaborados pela equipa³² do Departamento de Ciências e Engenharia do Ambiente da FCT³³ da Universidade Nova de Lisboa, o processo participativo acompanhou, contribuiu e validou esses documentos, permitindo inclusive ajustes mais adaptados à realidade local. O processo participativo apoiou-se em seis 'workshops' intensamente participados pelos actores locais (Tabela 2):

Processo

O processo participativo do PMA de Torres Vedras estruturou-se em seis 'workshops' e uma sessão final de apresentação. Numa sessão inicial os participantes trabalharam em conjunto para identificar os vectores estratégicos a abordar, priorizando-os para seleccionar os mais relevantes a serem trabalhados aprofundadamente nas sessões seguintes. Os vectores estratégicos seleccionados nesta primeira sessão originaram os cinco 'workshops' temáticos (ver Tabela 2). Os 'workshops' temáticos permitiram aos parti-

'Workshop' global	TORRES XXI - OS PRINCIPAIS DESAFIOS AMBIENTAIS (62 participantes)	18 Dez 1999
5 'workshops' temáticos	Resíduos Sólidos (Entulhos, Sucatas, Outros) - Como Intervir ? (30 participantes)	26 Fev 2000
	Agro-Pecuária e Ambiente - Como Compatibilizar? (24 participantes)	11 Mar 2000
	Linhas de Água Despoluídas e Saudáveis - Como Conseguir ? (31 participantes)	8 Abril 2000
	Educação Ambiental - Como Alargar? (41 participantes)	6 Maio 2000
	Ordenamento do Território Ambientalmente Sustentável - Como Actuar? (39 participantes)	3 Junho 2000
1 sessão final apresentação do PMA	TORRES XXI - O Plano de Acção Rumo ao Desenvolvimento Sustentável (130 participantes)	14 Julho 2001

Fonte: Relatório da Sessão Final de Apresentação do PMA (www.cm-tvedras.pt).

Na sessão final de apresentação foram mesmo reconhecidos os participantes³⁴ que acompanharam um maior número de sessões (4 dos 6 'workshops').

Vedras

participantes debater as problemáticas e potencialidades associadas a cada temática, contribuir com os seus conhecimentos para a resolução de problemas e identificar parcerias imprescindíveis a considerar. O trabalho desenvolvido nestas sessões foi incorporado nos documentos do PMA que foi entregue em 2001.

Em Abril de 2005, optou-se por conduzir uma avaliação e balanço da implementação do PMA, para reactivar o processo de concretização deste plano procurando: (1) dinamizar o processo participativo da sociedade civil e dos vários actores institucionais na implementação do plano; (2) avaliar e fazer o balanço da implementação do PMA; (3) assegurar a colaboração com a Câmara Municipal na estratégia de implementação de projectos e acções específicas; (4) estabelecer um conjunto de indicadores sobre o Ambiente e Qualidade de Vida no Concelho, para monitorização futura da evolução da situação ao longo do tempo (www.cm-tvedras.pt). Este processo de avaliação apoiou-se, mais uma vez, em metodologias participativas, tendo contado com vários 'workshops' temáticos.

Resultados

Independentemente dos documentos técnicos entregues no âmbito do PMA, o processo, intensamente participado, teve repercussões nos participantes que influenciaram mudanças na forma de pensar, de actuar ou mesmo aquisição de novo conhecimento. De facto, entrevistas a participantes das sessões participativas de-



©Centro de Estudos sobre Cidades e Vilas Sustentáveis (CECVS)

Torres Vedras

32 Centro de Cidades e Vilas Sustentáveis.

33 FCT - Faculdade de Ciências e Engenharia do Ambiente.

34 António Espírito Santo (Presidente da Junta de Freguesia do Ramalhal); Carlos Teixeira (Gabinete de Apoio Técnico de Torres Vedras); Jacinto Leandro (Presidente da Câmara Municipal de Torres Vedras); José Vale Paulos (Vereador da Câmara Municipal de Torres Vedras); Helena Martins Lopes (Associação de Protecção dos Animais de Torres Vedras); Ruy Moura Guedes (Grupo dos Amigos de Torres Vedras).

monstraram como um processo desta natureza influencia outros aspectos - mais ligados a atitudes e comportamentos - para além dos resultados instrumentais.

A título ilustrativo apresentamos algumas citações retiradas de entrevistas efectuadas após o processo participativo no âmbito do PMA de Torres Vedras (Henriques, 2002).

Lições aprendidas

É óbvio, através do que se acabou de referir que: (1) há uma apetência ao nível da sociedade de ter uma intervenção mais activa nos processos de construção do seu próprio futuro, que não se acaba apenas no exercício de participação através da votação; (2) que processos mais interactivos e estruturados, recorrendo a metodologias adequadas, dão hipótese e oportunidade de todos se articularem, colaborarem uns com os outros e se envolverem efectivamente na construção dos seus próprios futuros; (3) que estes processos contribuem para a educação, sensibilização e formação dos que neles se envolvem, assegurando os agentes de mudança capacitados para fazer singrar a nossa sociedade.



Torres Vedras

AVALIAÇÃO DO PROCESSO PELOS PARTICIPANTES

1 - Uma metodologia: diferente e dinâmica

- "foi o processo de trabalho." (Associativista)
- "foi a metodologia empregue. A maneira de envolver os parceiros locais (...) penso que foi boa a forma de trabalho, a forma como as pessoas se organizaram, souberam estar, souberam falar à frente de uma equipa heterogénea." (Político)
- "Envolvimento de toda a comunidade. Metodologia utilizada." (Residente)
- "A própria dinâmica criada pela própria metodologia. Foi importante enviarem convites personalizados, pessoais, e não apenas dar conhecimento ao público via jornal." (Técnico)

2 - Comunicação: uma linguagem "de respeito pela cidadania"

- "A facilidade de comunicação entre os técnicos superiores e a população em geral. Houve a preocupação com uma linguagem muito simples, sem se usar termos técnicos, de sentido obscuro para a maioria dos participantes; foi utilizada linguagem corrente, simples, mas sem descer ao familiar (por exemplo, nunca ouvi dizer 'vocês'). Curiosamente conseguiu-se um ponto de equilíbrio entre uma linguagem com rigor científico e uma linguagem de respeito pela cidadania, por cada um; esse equilíbrio fez cair as barreiras da inibição." (Associativista)

3 - Envolvimento político efectivo

- "Uma característica que achei relevante e interessante foi que entre os quatro participantes mais assíduos estivesse o Presidente da Câmara Municipal."

4 - Mudanças: Aquisição de conhecimentos, novas perspectivas, novas formas de funcionar

- "Aprendi muito." (Residente)
- "Mudou bastante. Sinto-me cada vez mais atraído pelas questões ambientais." (Empresário)
- "Fiquei surpreendido, provou-se que quando queremos nos revolucionamos, crescemos por dentro e mostramos do que somos capazes." (Político)
- "Este processo trouxe-me um enriquecimento significativo em termos de trabalho em equipa, na esfera da despistagem dos problemas ambientais ao nível autárquico." (Residente)
- "Provocou-me uma orientação para futuro, na minha actividade." (Técnico)

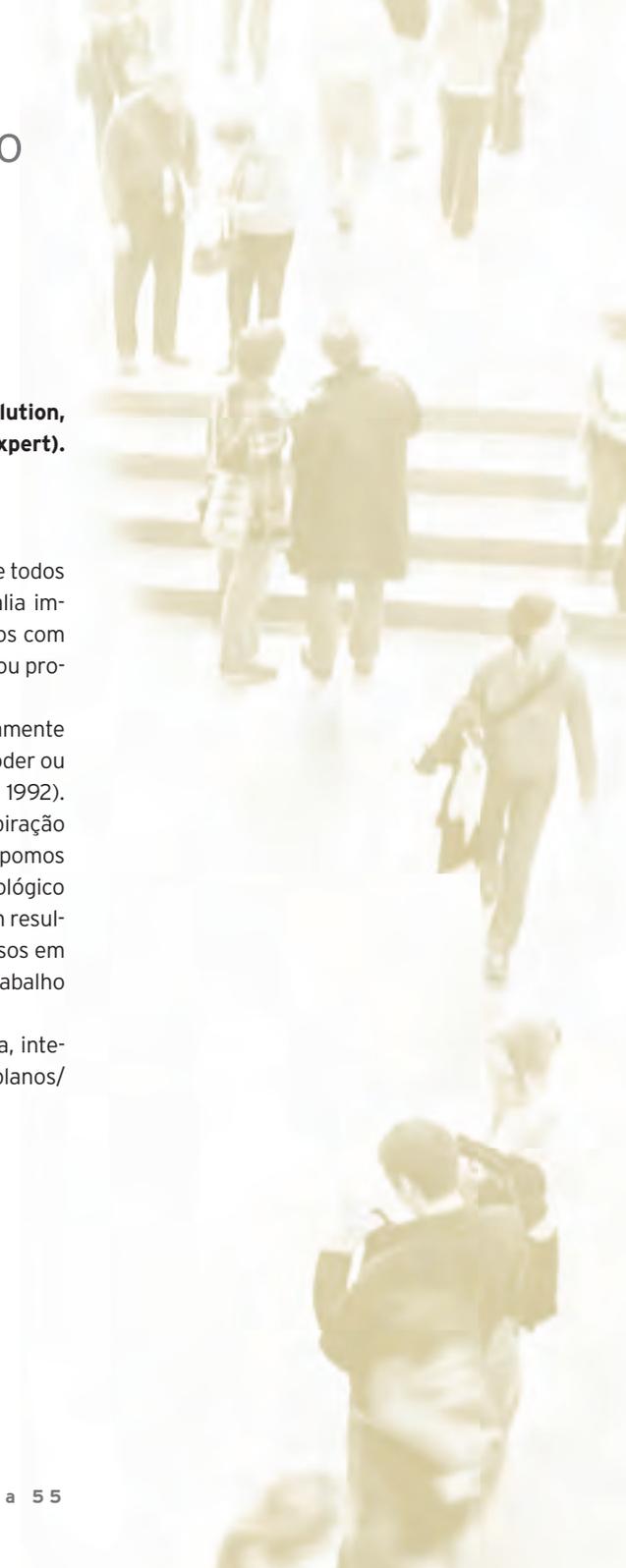
5. Desafios e perspectivas de futuro

“All this experience does not mean a cut, or a revolution, but the expectation for a change is now quite positive” (Expert).

Em áreas de planeamento, desenvolvimento urbano e ambiente os contributos de todos os actores envolvidos, bem estruturados e enquadrados, são sempre uma mais-valia imprescindível para ultrapassar muitos dos impasses, dificuldades ou constrangimentos com que hoje nos deparamos na implementação de instrumentos de política, programas ou projectos, como é o caso do Programa Polis XXI.

A sociedade do conhecimento, num mundo em acelerada mudança, e especificamente as “instituições e organizações devem partilhar objectivos, actividades, recursos e poder ou autoridade para conseguirem ganhos colectivos e minimizar perdas” (Bryson et al., 1992). Assegurar o envolvimento e a colaboração de todos deixou de ser apenas uma aspiração para se tornar uma exigência. Como vimos, em matéria de participação pública, dispomos de normativa base no quadro legal nacional, por outro lado, o corpo teórico e metodológico começa também a ganhar solidez e vão surgindo algumas iniciativas que apresentam resultados práticos positivos da aplicação de processos de participação. São ainda escassos em número, mas felizmente mais do que aqueles que foi possível exemplificar neste trabalho como casos de sucesso.

Há muito ainda por fazer, por reflectir, por aprender numa perspectiva alargada, integrada e colaborativa. Tiremos deste desafio o maior partido para que os nossos planos/projectos/estudos façam a diferença.



皇朝通志卷之五

Bibliografia

Aragão, A. 2005. **A Governância na Constituição Europeia. Uma oportunidade perdida?** in **A Constituição Europeia. Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Lucas Pires**, FDUC, Coimbra.

Bryson, J., Crosby, B. C., 1992. **Leadership for the Common Good. Tackling problems in a shared-power world.** San Francisco, Jossey-Bass.

Caser, U., Vasconcelos, L., 2008. **A Mediação Multiparte e os Desafios e Potencialidades da Mediação Urbana.** in **Campos de Mediação - Novos Caminhos, Novos Desafios;** pp. 33-40; Minerva Editora, Lisboa

Castells, M., 1998, second edition, 2000. **End of Millennium, The Information Age: Economy, Society and Culture Vol. III.** Cambridge, MA; Oxford, UK: Blackwell.

COM (2001) 428 final, 2001. **European Governance - A white paper.** Commission of the European Communities.

Day, Dianne 1997. **Citizen Participation in the Planning Process: An essentially contested concept?** in **Journal of Planning Literature**, vol. 11, n.º 3 (February 1997), Sage publications, Inc.

Dowding, K., Dunleavy, P. 1995. **Rational Choice and Community Power Structures.** Political Studies, XLIII, pp. 265-277.

Gruber, J., 1994. **Coordinating Growth Management through Consensus Building: Incentives and Generation of Social, Intellectual and Political Capital.** Working paper 617. April 1994. Institute of Urban and regional Development, University of California at Berkeley, USA.

Healey, P., 1997. **Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies.** MacMillan Press.

Healey, P., 2007. **Urban complexity and Spatial Strategies. Towards a relational planning for our time.** The RTPi Library Series.

Henriques, Maria Teresa, 2002. **Conceptualização do Desenvolvimento Sustentável. A sua operacionalização no âmbito da governança local através dos Planos Municipais do Ambiente.** Master Thesis, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, Portugal.

Innes, J., Booher, D. E., 1999. **Consensus Building and Complex Adaptive Systems. A framework for evaluating collaborative planning.** Journal of American Planning Association, 65, n.º 4.

Innes, J., 1995. **Planning Theory's Emerging Paradigm: Communicative Action and Interactive Practice.** Journal of Planning Education and Research, 14, n.º 3.

Jones, P. S., 2003. **Urban Regeneration's Poisoned Chalice: Is there an Impasse in (Community) Participation-based Policy?** in **Urban Studies**, vol. 40, n.º 3, pp. 581-601, 2003.

Larson, D., 2002. **The US Environmental Movement**, in **Environmental Activism in Society**, pp. 35-48, Lia Vasconcelos & Idalina Baptista, Eds. FLAD, Janeiro 2002.

Malheiros, J., Vasconcelos, L., Alves, F. S. (coordenação geral), 2006. **Operação Cova da Moura, Vol I - Diagnóstico**, Iniciativa Bairros Críticos Lisboa, INH, Julho de 2006.

Portas, N., Domingues A., Cabral, J. (ed.), 2007. **Políticas Urbanas. Tendências, estratégias e oportunidades**. Fundação Calouste Gulbenkian.

Stoker, G., 1998. **Theory and Urban Politics**, in **International Political Science Review**, vol 19, n.º 2, pp. 119-129

Vasconcelos, L., 2001. **New forums out of sustainability - recent trends at the local level**, in **The 1st World Planning Schools Congress ACSP-AESOP-APSA-ANZAPS Tongji University**, Shanghai, China, Jul. 11-15, 2001 (www.caup-tongji.org/wpsc2001/).

Vasconcelos, L., 2008. **Governance and Participation - empowering communities for justice and equity**. in **Session: VI Democracy, Citizenship and Participated Governance, Citizenship in an Enlarged Europe - The Contribution of Economic, Social and Cultural Rights**, Abr. 10-12, 2008 (Cidesc), Reitoria da Universidade Nova de Lisboa, Lisboa 1997, Portugal. (<http://www.cidesc.eu/>)

Vasconcelos, L., 2007. **Cova da Moura: uma experiência de intervenção sócio-territorial participada**, in **Revista Inforceo**, Julho 2007, pp. 107-114.

Vasconcelos, L., 1997a. **The Use of Information and Interactive Processes in Growth Management: the Case of The New Bridge Controversy**. PhD Thesis, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa 1997, Portugal.

Vasconcelos, L., Reis, A., 1997b. **Building New Institutions for Strategic Planning: Transforming Lisbon into the Atlantic Capital of Europe**. in **Making Strategic Plans - Innovation in Spatial Planning in Europe**, Chapter VI, Patsy Healey et al. (Eds.), UCL Press, London, England.

UK Presidency of the European Union, the Office of the Deputy Prime Minister, 2005. **Conclusions of Bristol Ministerial Informal Meeting on Creating Sustainable Communities in Europe**, Bristol on 6-7 December 2005.



Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional
Secretaria de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades
Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano