

PLANEAMENTO E PARTICIPAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO CAMARÁRIA

M.W. Alves

RESUMO

O presente artigo refere-se à Participação e aos Processos Participativos. O recurso à cooperação e à colaboração dos munícipes vem sendo evocado em inúmeras directivas como forma de superação dos frequentes impasses na área da gestão urbana. Acompanhando esta mesma tendência, o seu enquadramento legal tem sido sistematicamente alargado. Também é verdade que estes processos encontram nas instituições, práticas enraizadas que se vêem confrontadas às mudanças de suas rotinas. A participação envolve como pressupostos, a percepção de um objecto de interesse comum, e também, a abertura à comunicação. Reconhecendo o espaço urbano como um mediador importante neste diálogo, procuraremos relacioná-lo como um objecto de interesse comum entre a autarquia e o munícipe, visando compreender pontos de interesses comuns que possam incrementar os processos participativos.

1 INTRODUÇÃO

Os conteúdos do presente artigo referem-se à investigação realizada no âmbito do mestrado em Planeamento Regional e Urbano (Alves, 2004), onde procurou-se entender qual a ênfase que os poderes públicos colocam na participação pública dos cidadãos e na sua sensibilização para os problemas do planeamento urbano.

As perspectivas enunciadas no enquadramento da problemática, foram testadas no pressuposto de que participação pública dos moradores no planeamento pode ser considerada uma formalidade, na medida em que não se descortinam um conjunto de acções concretas em que a população se reveja. Procurou-se apurar, a partir dos estudos de caso, os contributos efectivos dos munícipes nas questões relativas ao ambiente construído e quais as aberturas e encorajamento que lhes eram concedidos.

As Câmaras Municipais de Oeiras e Odivelas, situadas no distrito de Lisboa, constituíram-se no campo de observação. No primeiro caso, as informações recolhidas estavam associadas à fase de Audiência Pública da revisão do seu Plano Director Municipal. Quanto à Câmara Municipal de Odivelas, a análise incidiu nas linhas de definição do Plano Estratégico, sendo que, o PDM deste novo concelho encontrava-se em fase de elaboração por ocasião da pesquisa.



(Alves & Marques-2001)

A reflexão sobre a participação no meio urbano apresentou como ponto de partida o exame desta imagem. Diz respeito à uma ocupação inserida em área classificada como Área Urbana de Gênese Ilegal - AUGI, e que, em função das características dos seus processos de ocupação e de legalização enquadram-se nalgumas questões chave levantadas no decorrer da pesquisa.

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

Procurou-se relacionar a questão acima abordada em quatro temas, organizados nos capítulos que se seguem: a formação dos bairros clandestinos, os desafios impostos aos planeamento urbano pela via da participação pública, a apresentação do estudo de caso e as considerações finais.

2 A FORMAÇÃO DOS BAIRROS CLANDESTINOS

As AUGI constituíram uma forma de crescimento espontâneo, não planeado, de carácter especulativo, marcado por numerosos problemas urbanísticos (Alves e Marques, 2001). Consideram-se AUGI os prédios ou conjuntos de prédios contíguos que, sem a competente licença de loteamento, quando legalmente exigida, tenham sido objecto de operações físicas de parcelamento destinado à construção, até a data da entrada em vigor do DL400/84, 31 Dezembro, e que, nos respectivos planos municipais de ordenamento do território, estejam classificadas como espaço urbano e urbanizável.

Importa reter alguns conceitos acerca dos loteamentos clandestinos e relacioná-los com a legislação urbanística, mais precisamente, a incorporação gradual dos bairros periféricos num estatuto legal. Raquel Rolnik (1997, p.181) defende que a organização espacial da cidade pode ser sintetizada através da “contraposição entre um espaço contido no interior da minuciosa moldura da legislação urbanística e outro, três vezes maior, eternamente situado numa zona intermediária entre o legal e ilegal”.

Dois pontos abordados pela autora vão ao encontro da reflexão sobre os processos de legalização das AUGI: a condição de extra-legalidade dos loteamentos de periferia e as

formas de diálogo encetadas no decorrer do processo de incorporação legal dos bairros periféricos na cidade legal.

Se procurarmos situar os processos participativos à luz de algumas características referentes ao processo de reconversão das AUGI encontraremos factores que podem oferecer pistas de intervenção nestes processos.

A dimensão do fenómeno - Trata-se de uma forma de ocupação com grande incidência sobre o território e que atravessa o quotidiano de muitas Câmaras.¹

O diálogo – Os representantes dos bairros ilegais devem apresentar um projecto, de carácter correctivo, da reconversão das suas áreas, baseado em critérios e orientações já firmadas pelo município. Procura-se, deste modo, obter ajustes e compromissos.

Os actores – É importante identificar o intenso processo de auto-construção e de investimento pessoal dedicado às obras de melhoria no interior dos lotes. Os espaços públicos são vistos frequentemente como espaços residuais e de fraca interacção com os residentes.

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

A requalificação ambiental pode encontrar no processo participativo um enquadramento desejável, no entanto, torna-se importante perceber os desafios desse contexto. Referimo-nos à mudança de papéis conferida ao actor morador (municípe) e ao próprio bairro, até há bem pouco tempo **bairro-dormitório**. Este morador, **de infractor passa a depositário**, parceiro e *stakeholder*. O espaço **cidade-dormitório**, configurado pela óptica do privado, foca-se agora nos espaços públicos, na requalificação dos seus conjuntos e na busca de uma urbanidade.

3 OS DESAFIOS IMPOSTOS AO PLANEAMENTO URBANO PELA VIA DA PARTICIPAÇÃO PÚBLICA.

3.1 - O Reforço da Participação Pública nos Instrumentos de Gestão Urbanística

O reforço da participação dos particulares no domínio do procedimento de elaboração de planos municipais vem sendo alargado através do próprio enquadramento legal. A *Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo* veio fixar o direito de informação e de participação nos planos. Desde logo, consagra o princípio da participação no reforço da 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.

Segundo Oliveira (2000,p.51) a necessidade de participação dos particulares no procedimento de elaboração dos planos resulta do facto das “decisões no domínio do

¹ Segundo os parâmetros urbanísticos das AUGI's delimitadas ao abrigo da lei nº 91/95 de 2 de Setembro, a **Área Metropolitana de Lisboa** contava com **661 áreas classificadas** como AUGI's, correspondendo a **62.788 fogos** e abrangendo uma população de **201.797 habitantes**. Fonte: Dados fornecidos pela CIMO-Comissão Instaladora do Município de Odivelas.

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

3.2 - Planeamento Urbano e Participação

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

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

O interesse pela participação pública no urbanismo não é novidade. Já na década de 60, alguns países começaram a introduzir diferentes procedimentos a fim de envolver directamente as pessoas nas discussões e decisões acerca do planeamento urbano (Floriani, 2000).

Mais recentemente – no final das décadas de 80 e início dos anos 90 -, a questão da participação pública no urbanismo regressa ao centro do debate. Balducci (in Floriani, p.9) explica este resultado como uma “interacção complexa de tendências e movimentos”, dentre os quais são assinalados: “a falha dos projectos de desenvolvimento do Terceiro Mundo com base principalmente nos modelos de países avançados; a experimentação de diferentes iniciativas de uso dos recursos administrativos locais; o sucesso limitado de políticas sociais em países centralmente planeados; a emergência do *terceiro sector* entre o mercado e o Estado; o desenvolvimento de organizações não-governamentais – principalmente em países menos desenvolvidos que substituem o Estado como o fornecedor de alguns serviços; entre outros.”.

A participação pública passa a ser entendida como uma fonte de maior eficácia do urbanismo, graças a sua capacidade de facilitar a construção de consenso e a apropriação colectiva das decisões referentes ao urbanismo neste processo. Mesmo por razões de ordem técnica e prática considera-se a necessidade de informação e definição de problemas que apenas o público é capaz de oferecer².

Esta abordagem participativa no planeamento urbano tem algumas implicações importantes e produz alguns efeitos significativos em, pelos menos, quatro campos: a profissão do urbanista; as instituições de planeamento urbano, a relação entre planeamento urbano e público e a eficácia do planeamento urbano.

² O “orçamento participativo” de Porto Alegre tornou-se uma experiência emblemática. Ver contribuições de Yves Sintomer e Marion Gret - Porto Alegre - A esperança de uma outra democracia. Porto: Campo das Letras, 2003.

O **papel do urbanista** como planeador do processo, fornecedor de informações, facilitador, mediador, e colaborador nos processos decisórios voltados para o *habitat* torna-se cada vez mais importante³. Para Wegelin (in Floriani, 2000, p.15), o urbanista tem que desenvolver “capacidades não tradicionais”: o conhecimento profundo de métodos de planeamento participativos, a capacidade de identificar diferentes actores em grupos e comunidades, e técnicas que facilitem a transferência de conhecimento para o público. No mesmo sentido, Brian Goodey (1984, p.11) afirma que a persuasão, a facilidade de comunicar claramente os objectivos desejados e encontrar meios para alcançá-los configuram-se como capacidades essenciais deste facilitador. Identifica ainda a escala da intervenção do Desenho Urbano (escala espacial intermediária entre o edifício e a cidade) como a interface por excelência entre o projecto/desenho e o envolvimento da comunidade no processo decisório ambiental.

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

Quanto à relação entre o **planeamento urbano e o público** nem sempre estão claramente definidos os “canais” que possibilitam à participação pública. Pelo seu lado, as comunidades nem sempre estão dispostas a participar, por vezes devido aos baixos níveis de coesão social (Zaluar in Alves, 1996). Acresce ainda a frequente falta de sensibilidade das comunidades para com as propostas de compromisso apresentadas, até por se encontrarem desgastadas com experiências impulsivas e não finalizadas.

Em síntese, o facto é que a participação pública no planeamento urbano oferece desafios de ordem institucional e técnica. Constituindo aparentemente um paradoxo, o *public empowerment* relativamente às questões de planeamento urbano parece depender de uma acção determinada do Estado.

Nas análises das experiências e dos relatos referentes aos processos participativos encontra-se uma certa cautela em estabelecer uma relação directa entre **eficácia no planeamento e participação pública**. Reconhece-se uma correlação positiva entre desenvolvimento social em geral e participação pública directa em particular.

Esta afirmação parece apontar para a existência de um certo risco em confiar demasiadamente nas *formalidades* da participação, descurando a devida atenção à sua substância. Por isso se aponta para a necessidade de agir de forma mais consciente sobre o verdadeiro conteúdo e a *manifestação* real do “jogo participativo” como meio de atingir uma maior eficácia no planeamento urbano.

3.3 - Participação e Desenho Urbano

A principal preocupação do Desenho Urbano é com a escala dos espaços urbanos, sobretudo os públicos, lugares das nossas experiências quotidianas, das nossas principais reacções sociais, agindo no sentido de responder às necessidades e aspirações dos seus moradores.

³ Vide contribuições de Sanda Kaufman - Participatory strategies for community development conflicts. <http://urban.csuohio.edu>.

Isto é, como afirma Goodey, (1984) “o Desenho Urbano deriva de conversar com as pessoas, sentir lugares e descobrir as ideias enraizadas que existem em qualquer um deles. Trata-se de uma habilidade que é obtida ao se andar com a gente do lugar, ao explorar novos caminhos e ficar em ambientes desconhecidos. Existem técnicas a ser captadas nas salas de aula, mas as verdadeiras lições estão nas ruas, no meu lugar ou no seu lugar”.

Um contacto que, como defende C.N.F. Santos (1988, p.26), deve ter em conta que a maioria das pessoas costuma saber mais sobre seus espaços quotidianos do que é capaz de reconhecer e processar conscientemente. Hillier e Hanson (1984) sublinham que “tal como na linguagem falada, os praticantes do espaço não vivem pensando em regras de gramática e de sintaxe para se expressarem (...) as relações espaciais, apesar de reais e indispensáveis, tendem a ser práticas do inconsciente”.

3.4 - *Empowerment* aos Planeadores⁴

Alguns urbanistas começam a crer que as suas possibilidades de contribuir no processo de planeamento urbano foram reduzidas a um mínimo, graças ao crescente poder de outros actores na cena do urbanismo, E.van Huysteen (*in* Floriani, 2000, p.15), faz uma crítica a esta questão em termos de “*empowerment of planners*”.

Para além do mais, há indícios de uma crescente preocupação com a possibilidade de privar o sector público de uma porção significativa do seu poder de planeamento, dado ao empoderamento de um número muito maior e mais diversificado de actores não-governamentais. Surge então uma questão: a abordagem participativa no planeamento urbano poderá vir a prejudicar a capacidade do sector público de liderar o processo de planeamento urbano?

Sustentando outros mecanismos de gestão e intervenção no território, encontraremos ainda quem defenda o reforço do papel das instituições públicas e de seus representantes com vista à maior eficácia no desenvolvimento de mecanismos de gestão e intervenção do território. A intervenção do Estado na produção do solo urbano, e por essa via, na própria regulação do mercado é, como argumenta Sidónio Pardal (2002, p.17), uma questão incontornável no planeamento do território, considerando a urbanização uma competência eminentemente da esfera pública.

A escassez de espaços públicos qualificados, o mau aspecto dos edifícios, a negligência dos espaços exteriores revelam graves lacunas culturais e um sistema de planeamento territorial ineficaz. O restabelecimento da confiança na competência dos municípios é determinante para se instalar uma capacidade eficaz da gestão da paisagem.

Investir mais no desenvolvimento e domínio de uma linguagem erudita, comum aos vários especialistas, com um quadro de conceitos, princípios orientadores, referências normativas, padrões e tipologias de referência, são condições essenciais para a operacionalidade e sucesso do planeamento urbanístico (Costa Lobo et al., 1990).

Só assim se chegará ao entendimento de que a participação pública deve ser uma participação convenientemente informada e esclarecida, em interacção com os municípios. Torna-se assim necessário o patrocínio de acções pedagógicas (Costa Lobo

⁴ E.van Huysteen cit. em H.Floriani — op.cit. p.15

e tal., p.28) no âmbito da divulgação de novas regras, que devem consciencializar as pessoas para o facto de que essas novas regras necessitam de um tempo para demonstrar a bondade dos seus fundamentos.

Todavia, torna-se necessário fazer referência a participação das pessoas nas audiências públicas. Estas podem ser “inibidoras para os que não detêm o conhecimento, a confiança ou as capacidades verbais” para expor as suas ideias publicamente” (Klein, *in* Floriani, p.71).

Os programas de acção da União Europeia relativos ao ambiente reforçam a necessidade de repensar o papel dos diferentes actores envolvidos no processo de interacção entre a ciência e a sociedade, o modo com eles entendem o seu papel e o que os motiva.

Muitos autores contestam a equiparação do leigo aos *não-cientistas*, como se o problema do distanciamento entre público e ciência se reduzisse a uma simples questão da qualidade e da intensidade dos esforços de divulgação da ciência (Felt *in* Gonçalves, M.E.,2000, p. 266). Com efeito, o mesmo distanciamento verifica-se também entre os diferentes domínios da investigação dentro do próprio sistema científico. Acresce ainda o fenómeno a que se chamou “disparidade crescente do conhecimento”, isto é, quanto mais sofisticada e densa se tornou a troca de informação, mais privilegiadas tornaram-se as pessoas que já possuíam um capital intelectual inicial considerável.

4 ESTUDOS DE CASO

4.1 Câmara Municipal de Oeiras e Odivelas

As informações recolhidas resultam de anotações, entrevistas e registo escrito das intervenções feitas pelos munícipes no Livro de Opiniões, realizadas no Gabinete de Desenvolvimento Municipal do Concelho de Oeiras, aquando da Audição Pública da Revisão do Plano Director Municipal, durante o mês de Abril de 2004. Procurou-se confrontar os elementos dos dados pertinentes – *Quais os contributos efectivos dos munícipes nas questões relativas ao ambiente construído e quais as aberturas e encorajamento preconizados nos planos* – ao Programa Base, documento elaborado pela autarquia, que expressava as propostas fundamentais de enquadramento do ordenamento do território e do desenvolvimento socioeconómico⁵.

A recolha de informações visou aproveitar o momento da consulta pública, e perceber as informações e documentos disponibilizados à população bem como a sua inteligibilidade. Na abordagem dos dados pertinentes recorreu-se também à entrevista com um membro do corpo técnico do Gabinete, responsável pelo apoio e esclarecimentos necessários aos munícipes. Desta forma, passámos a trabalhar com os dados e explicações disponíveis a todos os interessados, não ultrapassando os limites impostos à própria população.

O Programa estruturava-se a partir de áreas sectoriais: uma *Introdução* referente a história do concelho, a *Análise Sectorial*, parte central do documento e as *Propostas Sectoriais*. As análises sectoriais eram precedidas por um inquérito à população baseado em dois momentos, 1980 e 1989, onde procurou-se confrontar a evolução de aspectos de carácter demográfico e socioeconómicos da população do Concelho.

⁵ Câmara Municipal de Oeiras – **Programa Base**. Oeiras, 1997,p. 16.

No que toca à sua apreciação geral e, especificamente do ponto de vista do munícipe, era de inteligibilidade bastante reduzida. Devido à concepção fragmentada do documento perdia-se a sua visão de conjunto, mesmo ao adoptar-se uma leitura sequencial. Nalguns dos casos, os quadros, gráficos e extractos numéricos expostos não propiciavam uma boa compreensão dos seus conteúdos.

A ausência de referências que identificassem as propostas de alterações previstas pela comissão de acompanhamento tornava difícil a apreciação das modificações da nova versão do PDM. Ideia explícita na afirmação de um munícipe contida no Livro de Opiniões: *Como vão os municípios articular a situação actual com a futura e apresentar sugestões objectivas?*

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

Na análise referente aos aglomerados clandestinos⁶ é enunciado a necessidade de envolver a população nos processos de decisão e incrementar o diálogo entre o sector público e privado, aspectos essenciais para o “êxito de renovação urbana”⁷. No entanto, o documento não volta a levantar esta questão, como também não são apontadas iniciativas que possam traduzir o envolvimento supra citado.

Nos documentos produzidos pela Câmara sobre as questões da sustentabilidade, a participação é encarada ao nível de uma “participação informada”: “melhorar a interface de informação entre a Câmara e os municípios e reforçar a participação da Sociedade Civil”. Os meios apontados para alcançar este objectivo são, entre outros, a promoção de fóruns, workshops temáticos, dinamização da loja do munícipe, visando “a recolha sistemática da opinião aprofundada dos municípios perante determinados problemas, grandes projectos e opções estratégicas de decisão”⁸.

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

O segundo município considerado pelo estudo de caso encerrava, na altura da pesquisa, um período de três anos sob a administração da Comissão Instaladora e estava em fase de definição das linhas de orientação do seu PDM.

O contacto com a Câmara realizou-se em Abril de 2004 através do Departamento de Planeamento Estratégico do concelho que disponibilizou quatro documentos que serviram de referência ao método adoptado pelo concelho na concepção do seu programa de planeamento e gestão municipal: 1) Linhas de Orientação Estratégica. Diagnóstico; 2) Linhas de Orientação Estratégica. Proposta (versão para discussão); 3)

⁶ Embora em menor número que o concelho de Odivelas, o Programa Base indica a existência de 39 aglomerados AUGI (3578 Fogos) a realojar e 9 aglomerados (1154) a recuperar no município.

⁷ Câmara Municipal de Oeiras – Programa Base – op.cit.p 207

⁸ Estratégia e Programa de acção para o Desenvolvimento Sustentável – Oeiras -2001.

Estudos Prévios de Planeamento Estratégico. População, Necessidades e Aspirações; 4) Diagnóstico das Expectativas dos Actores Sociais Locais do Concelho. Relatório Final.

A análise desses documentos, bem como a consulta a dois representantes da Câmara, constituíram o universo da pesquisa. Estes documentos integravam vinte e três estudos produzidos pelo município, constituindo na sua globalidade os *Estudos para Fundamentação de Linhas de Orientação Estratégica*.

Sua apreciação ordenou-se através de uma grelha de leitura com quatro questões-chave. A análise de conteúdo frequencial e temática, com especial enfoque para os conceitos de desenvolvimento sustentável, foi o recurso utilizado no sentido de se facultar uma interpretação dos resultados. As questões foram assim constituídas: SITUAÇÃO DIAGNOSTICADA, OBJECTIVO GLOBAL PARA O TERRITÓRIO, LINHAS/DOMÍNIOS ESTRATÉGICOS TRANSVERSAIS, MEDIDAS/ACÇÕES.

Os princípios de sustentabilidade do desenvolvimento local, enunciados no quadro da Agenda Local XXI serviram de base para elaboração do plano do novo concelho. Os pontos preconizados nas directivas e, reafirmados através “do envolvimento de um leque de actores na definição de um projecto local de desenvolvimento”, vinham ao encontro do que o concelho identificou como a “*necessidade de um novo modelo de desenvolvimento urbano*”⁹.

Os problemas detectados nos estudos eram agrupados em áreas temáticas, cujas dimensões que lhes estavam associadas procuraram relacionar territorialmente as diversas freguesias, estabelecendo uma hierarquia das principais temáticas e preocupações. O objectivo do trabalho era o de apoiar o “desenho de cenários de desenvolvimento concelhio a partir das principais preocupações sentidas pela população, transformando-as assim, em linhas de orientação estratégica”¹⁰.

Em consonância com os princípios enunciados verifica-se uma atitude de aproximação e de abertura na relação administração/municípios. Por um lado, através do expressivo número de estudos desenvolvidos visando caracterizar a população e as suas principais preocupações e, por outro, investindo no diálogo com os cidadãos, num esforço auscultativo e de mobilização. Gostaríamos no entanto, de fazer referência à utilização sistemática de sínteses e quadros tipificados ao longo dos estudos. Estes quadros dedutivos, nalguns casos, acabam por reduzir e descaracterizar as informações suscitadas nas pesquisas: ofuscam-se as diferenças, põem-se em parte as divergências e homogeneízam os resultados.

Muito embora se tenha assistido a uma preocupação acentuada em diversificar o universo dos actores convidados, no que se refere concretamente ao domínio das questões urbanas, o agente imobiliário foi considerado o interlocutor privilegiado. As informações recolhidas oferecem uma visão limitada com a ausência da participação dos moradores das AUGI, protagonistas dos grandes problemas de requalificação ambiental.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

⁹ CMO – Diagnóstico. Op.cit.,p.4.

¹⁰ CMO – Estudos Prévios – op.cit. p.33

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

Se as questões concretas da participação ainda *tropeçam* nas adversidades subjacentes à sua prática, o que o percurso da investigação nos mostrou é a mudança de atitude perante a informação. A convergência de leis mais favoráveis à divulgação dos planos, apelando inclusive ao envolvimento dos cidadãos na fase de elaboração; os esforços das ciências sociais no sentido de compreender e proporcionar meios para que leigos e peritos avancem na promoção de uma melhor compreensão do que possa ser “este diálogo” nas questões ambientais; o confronto de ideias perante uma nova atitude nas “formas de governar” e de promover positivamente as instituições públicas, constituíram-se em pontos de aproximação no âmbito dos processos participativos.

No que toca as divergências de ideias apontadas no envolvimento dos cidadãos no planeamento urbano a identificação da informação, e a sua importância na compreensão das questões territoriais revelou-se o denominador comum das posições antagónicas.

Então porque não nos permitirmos concluir de forma mais optimista a nossa pesquisa e esperar que as alterações impostas nestas novas atitudes possam se consolidar e propiciar uma sociedade mais co-responsabilizada com o seu meio?

Muito embora estejamos vivendo um momento de mudanças significativas na gestão das cidades, é de referir que, os processos de legalização foram durante muito tempo permeados pela influência dos interesses político-partidários (Rolnik, 1999, p. 206) nos investimentos públicos e pela opacidade dos procedimentos negociais. São práticas, ainda recorrentes, e terão que ser consideradas com cautela nos novos espaços de interlocução política. Este morador, de infractor passa a depositário, parceiro, *stakeholder*. O espaço bairro-dormitório, configurado pela óptica do privado, foca-se agora nos espaços públicos, na requalificação dos conjuntos arquitectónicos e na busca de uma urbanidade.

Ao longo da investigação, verificou-se que os especialistas do planeamento têm por referência as experiências e métodos participativos anglo-saxónicos. Encontramos em Goodey (1984) a seguinte referência: “é interessante entender como as pessoas se utilizam do seu tempo livre para o lazer. No Reino Unido, por exemplo, praticamente não existe esta tradição de construir a sua própria casa”. Ora, ao contrário, os processos de auto-construção em Portugal são correntes e culturalmente enraizados. É possível que a reconversão das áreas clandestinas possam, além de enquadrar-se nos conceitos teóricos do momento, promover um conjunto de experiências práticas que possibilitem novas pistas de intervenção no território, adaptando normas e processos participativos que venham ao encontro desta realidade e que a regulem, criando confiança nos processos instituídos e visando uma coesão orgânica na transformação desses espaços.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alves, M.W. (1996) *Percepção da Arquitectura e do Urbanismo – Uma Aproximação com o Ensino nas Classes Populares*, in Del Rio, V. e Oliveira, L. (eds.), **Percepção Ambiental: A Experiência Brasileira**, Universidade Federal de São Carlos, Studio Nobel, São Carlos, São Paulo.

Alves, M.W. (2002) **A Perception of Architecture and Urbanism, a Rapprochement with Teaching Among Popular Classes:**

URL: http://www.designshare.com/Research/Alves/Urban_Education_Architecture.htm

[visto 3/03/2010].

Alves, M.W. e Marques, C.A. (2001) *Áreas Urbanas de Génese Ilegal – Unidade Operativa de Planeamento de Famões – 11º MPRU, Seminário II e Seminário III*, UTL, Lisboa.

Alves, M.W. (2004) **Planeamento e Participação Camarária**. Tese Mestrado. 11º MPRU, UTL, Lisboa.

Câmara Municipal de Oeiras - CMO (1997) **Programa Base**, Oeiras.

Câmara Municipal de Odivelas – CMO-DPE (2002) *Das Necessidades e Aspirações da População à Definição de Linhas Estratégicas*, **Estudos Prévios de Planeamento Estratégico-População** (Vols 2 e3), Odivelas.

Câmara Municipal de Odivelas – CMO-DPE (2003) *Proposta (versão provisória para discussão)* **Linhas de Orientação Estratégica Para o Concelho de Odivelas** (Vol 1), Odivelas.

Câmara Municipal de Odivelas – CMO-DPE (2003) **Diagnóstico das Expectativas dos Actores Sociais Locais do Concelho de Odivelas**. Teresa Amor. CET/ISCTE, Odivelas.

Coenen, F., Huitema, D e O'Toole Jr., L.(eds.) (1998) **Participation and the Quality of Environmental Decision Making**, Kluwer Academic Publishers, The Netherlands.

Costa Lobo. M. et al. (1990)– **Normas Urbanísticas – Princípios e Conceitos Fundamentais**, Vol.I , UTL/DGOT, Lisboa.

Costa Lobo, M., Correia, P.V.D e Pardal, S. (1993) **Normas Urbanísticas – Elementos de Direito Urbanístico, Loteamentos Urbanos, Ordenamento Agro-Florestal (Vol III)**, UTL/DGOT, Lisboa.

Del Rio, V. (1990) **Introdução ao Desenho Urbano no Processo de Planeamento**, Pini, São Paulo.

DGOTDU (2000) **Guia Europeu de Planeamento para a Agenda 21- Local**, Lisboa.

Felt, U. (2003) **O.P.U.S. - Optimising Public Understanding of Science and Technology – Final Report**. Contract HPRP-CT-1999-00012.

Floriani, H. (2002) People's Empowerment in Planning-Citizens as Actors in managing their Habitat , **ISoCaRP Congress 2000**, ISoCaRP, The Hague.

Goodey, B. (1984) Percepção, Participação e Desenho Urbano, **Coleção Módulo Universidade** (Vol 1), FAU UFRJ, Rio de Janeiro.

Gonçalves, M. E. (org) (2000) **Cultura Científica e Participação Pública**, Celta Editora, Oeiras.

Hillier, B. e Hanson, J. (1984) **The Social Logic of Space**, Cambridge University Press, Cambridge, UK.

ICLEI – International Council for Local Environment Initiatives – **Local Agenda 21**.
URL: http://www.un.org/esa/dsd/agenda21/res_agenda21_00.shtml

Oliveira, F.P. (2000) **Instrumentos de Participação Pública em Gestão Urbanística**, Centro de Estudos e Formação Autárquica, Coimbra.

Pardal, S. (2002) **Planeamento do Espaço Rústico - As irracionalidades da RAN e da REN**, UTL, Lisboa.

Quivy, R. e Campenhoudt, L.V. (1998) **Manual de Investigação em Ciências Sociais**, Gradiva, Lisboa.

Rolnik, R. (1999) **A Cidade e a Lei: Legislação, Política Urbana e Territórios na Cidade de São Paulo**, Studio Nobel, Fapesp, São Paulo.

Santos, C.N.F. (1988) **A Cidade Como um Jogo de Cartas**, Universidade Federal Fluminense: EDUFF, Projeto Editores, Niterói.