

O direito à participação no planeamento urbano em Portugal: um diálogo entre o direito e a sociologia¹

Sheila Holz²

Resumo

A teoria da democracia participativa fortaleceu-se nos últimos 10 anos, como resposta institucional à crise de legitimidade da democracia representativa. Ela advoga que a inclusão dos cidadãos nos processos de decisão reforça a legitimidade destes e antecipa a solução de conflitos. As constituições modernas garantem ao cidadão o direito de participação, ou seja, de ser incluído no processo de decisão, e em algumas áreas, como o planeamento urbano, estas práticas vêm sendo largamente difundidas. Neste texto pretende-se analisar como estes dois enfoques, um a partir das ciências sociais e outro a partir do direito, conjugam-se na legislação portuguesa, quais são suas convergências e divergências. Para isso será feita uma breve análise da teoria da democracia participativa e sua aplicação ao planeamento urbano, para compreender seus limites e potencialidades, e, em seguida, será feita uma análise da legislação que regula o planeamento territorial português, para compreender como a participação é inserida em seu conteúdo.

1. Introdução

Uma investigação que analisou a qualidade da democracia, conduzida em Portugal com base no esquema teórico desenvolvido no âmbito do Democracy Barometer for Established Democracies³ (Costa Pinto *et al.*, 2009), demonstrou que os eleitores apresentam um baixo grau de satisfação com os representantes eleitos. Dentre as várias razões apontadas, os entrevistados consideram que o cidadão não tem qualquer influência nas decisões políticas, que os políticos se preocupam exclusivamente com interesses pessoais e que não há sintonia entre aquilo que consideram ser prioritário para o país e aquilo a que os governos dão prioridade.

Nota-se que o cidadão que alienou a sua vontade, elegendo um representante, já não se sente representado e, insatisfeito, acaba por participar ainda menos da vida política,

¹ Este artigo foi elaborado com base na pesquisa realizada para defesa da tese “A força da lei e a força de vontade: a importância da lei para a promoção de práticas participativas na elaboração de instrumentos urbanísticos em Portugal e na Itália”, orientada por Giovanni Allegretti e Fernanda Paula Marques Oliveira, no programa de doutoramento em Democracia no Século XXI, do Centro de Estudos Sociais, da Universidade de Coimbra e foi financiada pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (SFRH/BD/60381/2009). A pesquisa foi realizada entre 2011 e 2015, e à época vigoravam os Decretos-Leis nº 442/91, de 15 de Novembro (Código de Procedimento Administrativo), o Decreto-Lei 380/99 (Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial) e a Lei nº 48/98, de 11 de Agosto (Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo), tendo a tese analisado estas leis. No presente artigo foi analisada a legislação agora em vigor e feitas as devidas alterações no texto relativamente ao conteúdo. Disponível em <https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/29527?mode=full>

² Doutora em Democracia no Século XXI, pelo Centro de Estudos Sociais (CES) da Universidade de Coimbra. Pesquisadora associada ao projeto EMPATIA (H2020), coordenado pelo CES.

³ Mais informações disponíveis em http://www.democracybarometer.org/concept_en.html

desvalorizando o direito ao voto, o que coloca em causa também a estrutura da democracia. Esta apatia do cidadão fica clara com “a convicção generalizada de que ‘votar não vai alterar nada’, de que alterações de governo não têm qualquer importância, uma vez que o verdadeiro poder está fora do controlo do governo” (Arblaster, 2004: 137).

O desinteresse com a vida política por parte do cidadão-eleitor pode ser entendido dentro do modelo democrático representativo como uma ação-reação, pois o cidadão elege um representante que age de maneira insatisfatória, ou mesmo contrária, aos interesses dos eleitores. Isto faz com que o cidadão não se sinta representado e fique desmotivado em participar da vida pública (Santos, 2007).

Portanto, a crise da democracia representativa expõe os problemas do modelo representativo como forma de governo. Como referem Santos e Avritzer (2003), o modelo de democracia liberal, pautado no princípio da maioria, dos sistemas eleitorais e da representação, não consegue atender às demandas por prestação de contas e múltiplas identidades dos diversos atores sociais

Assim, o desafio que se coloca ao modelo de democracia representativa é o da transformação, pois a complexização da sociedade contemporânea aponta os limites da democracia representativa, dentre os quais, destaca Umberto Allegretti (2010b), estão a falta de real representatividade, a dependência de aparatos administrativos e técnicos, a conflitualidade não resolvida, a discriminação social, insegurança e a incapacidade dos peritos em lidarem com a complexidade da sociedade. Estes limites evidenciam-se nas dificuldades que o modelo representativo enfrenta, gerando nos cidadãos insatisfação com os representantes eleitos.

A participação cidadã desperta, assim, grande interesse no campo teórico (conforme se vê pela vasta bibliografia disponível) assim como no debate político atual, e é estudada aqui como eixo central. Na teoria social e política, como referido, a democracia participativa tende a ser lida sobretudo como uma alternativa para a atual crise da democracia representativa, capaz de contribuir para resgatar algumas de suas “promessas não cumpridas” (Norberto Bobbio, 1986) através da inclusão de novos atores nos processos de decisão (Santos e Avritzer, 2003). Ela é também idealizada como um espaço de apoio para o aperfeiçoamento da democracia representativa, por via do diálogo adequado com os cidadãos, evitando-se conflitos futuros que podem inviabilizar as intervenções projetadas⁴ ou favorecer uma melhor manutenção e sustentabilidade destas no tempo (Luigi Bobbio, 2013). Nas ciências jurídicas, o tema é analisado sob a perspectiva dos Estados Democráticos de Direito, que em suas constituições garantem o direito à igualdade, à informação e também à participação, mas

⁴ Foi realizado um mapeamento dos conflitos ambientais decorrentes de contestação por parte de cidadãos e movimentos sociais em todo o planeta e mostra, dentre outros casos, muitas obras já realizadas que estão abandonadas em decorrência da forte contestação ao seu uso/implementação que sofreram. O mapeamento está disponível em <https://ejatlas.org/>

considerando que uma das grandes dificuldades atualmente existente em relação a estes direitos é, justamente, de assegurá-los (Miranda, 2012; Picchi, 2012), tornando-se necessária a existência de outros mecanismos para além do exercício do voto universal.

2. Da democracia participativa

É nesse contexto que se insere a democracia participativa, que compreende a democracia não apenas como um processo de seleção de líderes políticos, mas abrange também a participação dos cidadãos nas decisões coletivas, através da inclusão do cidadão em espaços para discussão coletiva, onde são envolvidos em espaços coletivos de debate no processo de tomada de decisão sobre a vida coletiva (Pateman, 1992).

No modelo democrático participativo, ao contrário do modelo representativo, a participação do cidadão não está restrita ao processo eleitoral e propõe-se um processo constante de discussão que inclui todos os atores sociais para a tomada de decisão. Portanto, este não é mais exclusivo de uma elite política ou um corpo técnico-burocrático, como defendido na teoria representativa. O Estado continua a ter centralidade no processo de decisão, porém deve articular as demandas da sociedade civil num espaço público de debate coletivo.

Com base nestes conceitos, a participação cidadã tem sido incluída na agenda política como uma nova forma de articulação entre Estado e sociedade civil, seja pela pressão dos movimentos sociais ou através da promoção da participação coletiva promovida pelos governos. A inclusão destes atores, que antes estavam afastados do processo de decisões políticas tradicional, permite aumentar a legitimidade das decisões pois promove um resultado unitário e consertado (Santos e Avritzer, 2003; Dias, 2008a e 2013, U. Allegretti, 2010b; Sintomer e G. Allegretti, 2009). Por isto, esta nova fase democrática é peculiar e manifesta-se como um novo conceito social e histórico, e não se deve pensar em uma substituição de qualquer outro modelo democrático, mas sim antes em um complemento, uma integração e um enriquecimento (U. Allegretti, 2010a).

Porém, deve-se estar atento para o fato de que a metodologia dos processos participativos pode favorecer alguns grupos sociais mais privilegiados, pela capacidade de organização, capacidade de manifestar seus interesses, facilidade em falar em público, etc., tendo-se que ela não pode se transformar numa “justaposição de votos favoráveis e contrários com o fim de construir uma maioria que sustenta uma tese pré-definida [e também] não pode exaurir-se em um mero exercício de mediação” (Morisi e Paci, 2009: 22).

Em que pese as teorias sobre a democracia participativa terem surgido nos anos 1960, em especial na Europa, resultado dos movimentos estudantis e operários que exigiam espaço para participar em algumas decisões, foi há pouco mais de uma década que os processos participativos se intensificaram, sobretudo nos níveis locais de governo, e espalharam-se de forma relativamente rápida por todos os continentes. Fizeram, assim, emergir um grande

número de distintas experiências que privilegiam o envolvimento dos cidadãos na tomada de decisões, como mostra o mapeamento que está a ser realizado pelo Observatório Internacional da Democracia Participativa (OIDP) juntamente com o projeto EMPATIA.⁵

Essas práticas são promovidas, principalmente, pelos governos locais e permitem perceber que os processos democráticos “articulam representação e participação e, ao mesmo tempo, criam espaços para a capacitação e envolvimento de cidadãos em domínios antes tradicionalmente considerados como ‘reserva de peritos’.” (Cunha *et al*, 2010, p. 171) e reforçam a interação entre Estado e sociedade civil.

As práticas participativas estão presentes em diversas áreas, como nas políticas públicas de saúde, ambiente, habitação, no aspecto orçamentário e no planeamento territorial e urbano, e “não existe *uma* forma de democracia participativa mas um conjunto de formas participativas diferentes” (U. Allegretti; 2008: 186 - grifo no original).

Portanto, atualmente, referir-se à democracia participativa não é referir o conceito genérico de participação, com sua noção de participação política que atribuía legitimidade às instituições eletivas, na chamada democracia representativa. Na democracia participativa, a sociedade, ou seja, cidadãos e entidades - mesmo que não titulares da cidadania formal - estão fortemente presentes nas decisões, de forma autónoma ou através de associações, e possuem capacidade de iniciativa e presença ativa na consulta e decisão (U. Allegretti, 2010: 12).

No planeamento urbano, as práticas de participação cidadã começam a intensificar-se no final da década de 1990, baseadas na ideia de democratização do planeamento, com a inclusão dos cidadãos no debate sobre a cidade. Estão alinhadas a um contexto social e político de maior abertura democrática, de economia globalizada, rápidas mudanças e uma sociedade mais informada (a informação está ao alcance de todos com muita facilidade) e que exige, através de diversos movimentos em todas as escalas (local, regional, nacional, global), participar das decisões nos mais diversos setores.

Os problemas com os modelos de planificação anteriores, que davam mais espaço para as empresas (e os empresários) pensarem a cidade, consoante seus próprios interesses, passaram a ser superados com base na teoria participativa que promove a participação cidadã na gestão urbana. Assim, começam a surgir, um pouco por todo o mundo, novos espaços de debate no processo de tomada de decisão sobre a cidade, que reúnem os técnicos, os interessados e os cidadãos, como os conselhos, as audiências e as consultas públicas, incentivados por organismos internacionais muitas vezes sob a perspectiva da governância urbana.⁶ Porém, não significa dizer que houve, necessariamente, uma sobreposição ou superação de modelos, mas sim uma adequação deles às necessidades económicas, sociais e políticas do

⁵ Disponível em <https://oidp.empatia-project.eu/>

⁶ Organizações como a União Europeia, o Banco Mundial e as Nações Unidas têm difundido práticas e modelos, incentivando a gestão democrática das cidades.

seu tempo, afinal, nos planos atuais ainda há espaço para a regulação e para as estratégias, mas também para a promoção de práticas participativas, que remetem a uma relação “virtuosa entre formação cívica, defesa do interesse público e participação” (Ferrão, 2011: 72).

As experiências já realizadas mostram que estes espaços de discussão “visam reverter processos de gradual separação entre política e cidadãos” (Cunha; G. Allegretti; Matias, 2011: 170) e abrem caminho para novas formas de pensar a sociedade, incluindo outros saberes às práticas de governo, antes marcadas pela primazia do saber técnico, pela burocracia e pela representação política do modelo neoliberal onde “não se vislumbra o aumento da capacidade de conhecimento e gestão dos eleitos sem contacto directo com a complexidade social, confrontando as decisões com os seus efeitos benéficos e perversos e gerindo em contínuo uma sociedade em mudança acelerada” (Guerra, 2010: 132).

A definição de planeamento urbano participativo é bastante ampla, sendo que a expressão muitas vezes se confunde com termos como planeamento comunicativo, planeamento incrementalista, planeamento colaborativo, *advocacy planning*, planeamento politizado, *design* urbano e a perspectiva eco-feminista, entre outros, que possuem alguns pontos em comum e outros divergentes, embora todos se refiram à inclusão do cidadão nos processos de planeamento territorial.

Nesta pesquisa, entende-se que o planeamento participativo remete aos processos que transformam o cidadão de sujeito passivo em sujeito ativo no processo de planeamento, envolvendo-o diretamente na construção do território onde vive, através da negociação entre governo e cidadãos, com a criação de espaços públicos de discussão, que buscam soluções concertadas e permitem a inclusão de diversos atores sociais representantes da diversidade presente na sociedade. Estes espaços de discussão são instituídos pelo Estado⁷ e beneficiam da teoria da democracia participativa. Neles, o cidadão, enquanto partícipe, será colocado em confronto com outros cidadãos e com os técnicos/planeadores para, ativamente, construir as transformações territoriais. Portanto, o planeamento participativo deixa de ser feito “para” o cidadão e passa a ser feito “com” o cidadão, visando estimular “mecanismos de partilha de conhecimento, aprendizagem social e capacitação cívica e institucional, proporcionando resultados certamente superiores, do ponto de vista qualitativo, aos dos processos formais de consulta pública previstos nas legislações em vigor” (Ferrão, 2011: 73).

Dentre os desafios que a participação cidadã no planeamento urbano enfrenta, um deles é, justamente, do “envolvimento dos cidadãos, membros da administração e outros actores e grupos de interesse relevantes para o assunto em debate” (Ferrão, 2011: 73). Em relação ao cidadão, este pode muitas vezes considerar que a aparente complexidade do tema e a neces-

⁷ A institucionalização dos espaços de discussão pública pelo Estado é aqui apresentada apenas para efeitos de estudo e delimitação da pesquisa, porém, ressalta-se que existem também formas participativas não institucionalizadas, por exemplo, os movimentos sociais, e que são parte fundamental da democracia em sua essência.

cidade de conhecimentos técnicos, aliada às dificuldades que podem surgir para informá-lo e para informar-se acerca do plano, pode gerar o seu afastamento das práticas participativas, enquanto outros grupos, em função de interesses particulares ou mesmo de conhecimentos específicos, podem acabar por dominar os debates. Por outro lado, os profissionais não podem estar convictos de que, enquanto técnicos, detêm o saber “competente” (Chaui, 2000) sobre o planeamento urbano e, portanto, devem facilitar a comunicação e também compreender qual é o papel que o cidadão pode desempenhar no planeamento urbano.

Mas, então, qual é o papel de técnicos e cidadãos no processo participativo e como conciliá-los? Considera-se que um primeiro ponto a se ter em conta é que, no planeamento urbano, em que pese a importância da contribuição do cidadão, o técnico/planeador exerce um papel fundamental, não apenas pelo plano envolver vários temas (como habitação, espaços verdes, sistema viário, transportes públicos, etc.) como também porque baseia-se em mapas, plantas e estudos de diversas áreas relacionadas com espaço urbano, ou seja, é um trabalho que obedece um carácter científico.

Por isso, quando chamado a participar no planeamento urbano, o cidadão comparece como morador e usuário da cidade, não como responsável pelas soluções a serem encontradas. Porém, não se pode esquecer que o cidadão muitas vezes tem “saber técnico difuso” (Sintomer, 2010: 142; Ciaffi e Mela, 2011a), ou seja, é um *expert* em outras temáticas, as vezes ligadas ao ambiente urbano ou a temas também tratados no plano, e por isso sua contribuição pode ser fundamental.

No mesmo sentido é a opinião de Souza (2006) para quem a população não precisa ter conhecimento técnico profundo e proficiente, mas deve ser honestamente informada para tomar decisões a respeito dos fins e objetivos no plano, e afirma que “[...] técnicos e cientistas são insubstituíveis enquanto tais, devendo atuar na qualidade de consultores ou assessores dos cidadãos, prestando esclarecimentos fidedignos imprescindíveis aos processos de tomada de decisão” (Souza, 2006: 330), respeitando assim seu direito à informação. Refere, ainda, que há exagero e distorção ao apontar uma incapacidade intelectual dos cidadãos comuns para contribuir bem como que existe indisponibilidade por parte dos técnicos para um diálogo mais aberto.

Portanto, a “participação cívica é um necessário complemento da representação política e da funcionalidade expressiva das suas estruturas institucionais” (Morisi, 2009: 13) e é importante perceber o seu papel no planeamento como um recurso complementar ao trabalho técnico. Sintomer (2010) atribui à participação cidadã a tarefa de realizar uma contra-análise, que não implica em dar soluções técnicas aos técnicos, nem apenas dizer onde estão os problemas que devem ser resolvidos, mas sim realizar diagnósticos da cidade e contribuir na elaboração das soluções para os problemas, e para isso, o cidadão deve estar integrado em todo processo de elaboração do planeamento urbano.

2.1. Participação cidadã como direito fundamental no Estado constitucional

As Constituições dos Estados democráticos de direito estão baseadas no princípio da soberania popular e na proteção dos direitos fundamentais e relacionam-se, assim, com o fortalecimento da democracia. Estes textos mesclam institutos de democracia representativa, semi-direta e participativa, garantindo o direito ao sufrágio universal, a participação individual através de plebiscitos e referendos e, também, a participação procedimental como direito à ação, o direito de reunir-se em associações e sindicatos.

Neste sentido, pode-se considerar que “*democratizar a democracia através da participação* significa, em termos gerais, intensificar a otimização da participação direta e activa de homens e mulheres” (Canotilho, 2012 - grifo no original).

No mesmo sentido é a opinião de Umberto Allegretti, para quem

[...] participação e a democracia participativa [devam] ser consideradas não somente como conteúdos de um princípio “objetivo” que rege os procedimentos de decisão política e administrativa, mas também como conteúdo de um verdadeiro e próprio “direito subjetivo”, na forma de um direito individual fundamental: o que poderia reconduzir a condição tradicional que consiste na atividade política do cidadão como a verdadeira expressão de um direito fundamental (direito político) (2006: 154).

Este direito subjetivo de participar, traduzido em direito político e direito fundamental, a que se refere Umberto Allegretti, é visto por Oliveira (2010) não apenas como um direito, mas também como um dever. Para o autor, o papel do cidadão nas democracias é exercido quando ele passa a agir de forma ativa na vida política, não apenas na posição de quem tem direitos, mas também como quem tem o dever de intervir. O autor afirma, ainda, que quando não participa da vida política, o cidadão age como súdito e assim faz escassa a democracia, que por sua vez só é forte quando existem cidadãos ativos.

Portanto, declarar que participar é um direito reafirma o modelo constitucional e político vigente depois que a “Revolução Francesa [...] ‘matou’ o soberano” (Oliveira, 2010: s/p) e transferiu o poder para o povo. Assim, o direito à participação, à intervenção e à decisão pelo povo são inerentes à democracia, e não se faz um Estado democrático sem a existência destas garantias.

Mas desfrutar dos direitos conquistados com o Estado democrático significa, também, poder exercê-los diretamente. Umberto Allegretti (2010) pontua que a democracia é composta de muitos elementos interligados e de complexidade crescente, e que a participação é um elemento crucial da experiência democrática e desempenha um princípio de legitimação das decisões. Porém, diante das práticas existentes, ela acaba por fazer parte da forma de Estado (garantida constitucionalmente) e não da forma de governo.

É por existirem estas garantias constitucionais que não é preciso existir prévia normatização legal para a introdução de nenhuma prática participativa. Assim, qualquer organização pública está autorizada, simplesmente por ser uma instituição democrática, a instaurar uma prática participativa. O ato que cria o procedimento participativo pode ser de diversas naturezas, como um estatuto, um regulamento ou a deliberação de princípios nos órgãos executivos ou parlamentares (U. Allegretti, 2010).

Ainda, efetivar a participação cidadã através dos processos participativos garante ao cidadão a possibilidade de acompanhar um projeto gerido com transparência, o que também é um direito, por isso é importante a publicação e comunicação dos resultados e as respostas às observações, e, quando possível e pertinente, a adaptação do projeto às sugestões.

2.2. A participação mensurada

Em um texto clássico sobre os artifícios da participação, Arnstein (1969) reflete sobre a relação existente entre poder e participação nas experiências de planeamento urbano ocorridas nos Estados Unidos. Ela define a participação como a “redistribuição de poder” (Arnstein, 1969: 216) e entende que é a forma dos excluídos poderem beneficiar-se da sociedade que os envolve.

Considerando que a metodologia dos processos participativos pode estar construída de forma que o cidadão, embora esteja formalmente incluído no processo, não tenha capacidade de interferir na decisão, Arnstein elaborou uma escada imaginária, dividida em três níveis e com oito degraus: no primeiro nível, a não participação, que corresponde aos processos de educação do cidadão pelos decisores (*manipulation* e *therapy*); no segundo, ocorre a participação simbólica na qual acontece o apaziguamento (*placation*) ou quando se dá possibilidade ao cidadão de ser consultado (*consultation*) e informado (*informing*), mas não de decidir, ou seja, não há partilha de poder; e no terceiro nível acontece o empoderamento do cidadão, ou seja, é permitida a parceria (*partnership*), a delegação de poder (*delegated power*) ou quando o Estado permite o controlo do cidadão (*citizen control*), e correspondem a situações em que o cidadão tem grande ou pleno poder no processo de tomada de decisões.

Embora Arnstein tenha proposto estas categorias nos anos 1960, ela ainda pode servir como parâmetro para auxiliar a classificação das práticas participativas, diante da existência de processos que, mesmo com todos os esforços já realizados no sentido de aprofundar a democracia, ainda são frágeis sob o ponto de vista da inclusão do cidadão.

As categorias propostas por ela foram atualizadas por Souza (2006: 203-205), considerando-se as terminologias hoje mais utilizadas na teoria acerca das práticas participativas, sendo elas:

a) Coerção: são as situações em que não acontecem, nem mesmo aparente, inclusão do cidadão nas decisões. São mais comuns em regimes de exceção (ditatoriais ou totalitários),

mas ainda assim podem acontecer em democracias quando, por exemplo, acontece a remoção forçada de uma ocupação de áreas ilegais de habitação (com a demolição dos barracos);

b) Manipulação: situação em que a população envolvida é induzida a aceitar uma decisão. Ocorre quando o Estado não tem intenção de estabelecer diálogo, criar canais de participação e nem informar corretamente. Como exemplo destes casos têm-se as políticas públicas compensatórias e as intervenções pontuais com o objetivo de mostrar que se está fazendo “alguma coisa”;

c) Informação: é a situação em que o Estado disponibiliza informações sobre as intervenções planejadas. Depende de fatores como a cultura política para serem mais ou menos completas, ou seja, depende da transparência do jogo político;

d) Consulta: nesta situação o Estado permite o acesso a informações relevantes e também realiza consulta à população, por vezes em processos bem estruturados. Contudo, não há garantia ou compromisso de que as opiniões da população serão de fato incorporadas, justificando-se a negativa com argumentos técnicos;

e) Cooptação: a cooptação pode se dar de diversas formas, mas o autor faz referência à cooptação de indivíduos (líderes populares, pessoas-chave) ou dos segmentos mais ativos (ativistas), convidados a ocuparem postos na administração ou aderirem a determinado “canal participativo” ou “instância participativa”. A cooptação individual serve também para cooptar um grupo maior, pois criam-se “instâncias permanentes”, deixando o Estado de promover pesquisas de opinião, audiências públicas ou similares. Em relação à consulta, a institucionalização de canais permanentes de participação pode parecer um avanço, e também pode ser um avanço, mas deve garantir que nesta instância haja um real poder decisório, e para isso é preciso independência político-institucional e financeira. O risco desta forma é a desmobilização da sociedade civil, mostrando-se vantajosa apenas para algumas pessoas ou grupos e não para a coletividade;

f) Parceria: corresponde ao primeiro grau de participação autêntica, ou seja, não é meramente consultiva nem cooptativa. Aqui, o Estado e a sociedade civil colaboram em um ambiente de diálogo e transparência razoável para a implementação de políticas públicas ou viabilização de intervenções;

g) Delegação de poder: nesta forma, o Estado abdica de toda uma gama de atribuições, antes vistas como de sua prerrogativa exclusiva, em favor da sociedade civil. A democracia direta passa a ser evidente, ainda que mantenha como marcos gerais a democracia representativa. A parceria e a delegação de poder consistem em situações de cogestão entre Estado e sociedade civil;

h) Autogestão: esta forma pressupõe uma sociedade civil basicamente autônoma, sem a figura superior do Estado que decide quanto, como e quando o poder será transferido. Está

situada acima das experiências de delegação de poder, que na prática são o nível mais alto que se pode alcançar no binómio capitalismo + democracia representativa e a legitimidade das decisões está atrelada à participação cidadã.

A diferença entre as classificações de Arnstein e Souza residem, basicamente, no nível mais baixo identificado pelo autor (a coerção), pois ele a considera uma situação extrema da manipulação, o que representa a ausência total de participação. Outra diferença entre os dois é que a classificação de Arnstein mantém sempre uma visão dirigista, administrativa, da participação, estando o Estado sempre presente em todas as modalidades como o tomador de decisão, enquanto Souza propõe uma categoria (autogestão) que corresponde a uma situação plena de democracia direta.

Com base nas classificações de intensidade da participação aqui demonstradas, bem como as reflexões acerca da metodologia dos processos de planeamento, criou-se uma nova estrutura para verificar a inclusão do cidadão nos processos participativos. Transportando-se estes conceitos para a participação no planeamento urbano e, no intuito de mensurar a intensidade da participação, para minha análise, criei três níveis de intensidade de práticas que incluem o cidadão. Antes de apresentá-los, informo que da classificação apresentada por Souza, retirei a coerção pois considero processos participativos os que, de alguma forma, incluem o cidadão no processo de tomada de decisão, portanto, por definição, isto exclui a coerção, afinal, nela não se encontra qualquer traço de participação.

1) **Processos informativos:** quando as práticas participativas estão no nível mais baixo de intensidade. Engloba os processos de *manipulação e informação*. O primeiro se caracteriza pela indução do cidadão a optar por uma decisão, em reuniões públicas e assembleias participativas, enquanto o segundo é aquele que mantém o cidadão permanentemente informado dos processos, seja por boletins informativos, jornais, páginas de internet, ou sempre que solicitado, mas não atribui ao cidadão poder de decisão.

2) **Processos de consulta:** são as práticas que acontecem a um nível intermediário, quando acontece a *consulta* e a *cooptação*. Na *consulta*, o cidadão manifesta sua opinião sobre o processo, mas não tem poder de decisão, está permanentemente informado e responde às questões formuladas, que podem ser implementadas, mas não há compromisso de implementação. Pode acontecer em reuniões e assembleias nas quais o cidadão pode manifestar-se por escrito ou verbalmente. Já no processo em que ocorre a *cooptação*, não existe decisão coletiva, mas sim de um indivíduo em nome de um grupo. Esta acontece através de um canal permanente de participação, quando se criam instâncias com a presença de cidadãos que representam a coletividade;

3) **Processos participativos:** são o mais alto nível de participação, quando acontece a parceria, *delegação* ou *autogestão*. Na parceria, os poderes são partilhados entre Ad-

ministração pública e cidadão no que tange o poder de decisão, pois há compromisso em implementar a decisão da comunidade, que decidiu conjuntamente. Na *delegação*, o Estado permite aos cidadãos decidirem alguns temas e compromete-se em implementar a decisão da comunidade. Estas duas formas são promovidas através de debates públicos, reuniões participativas e conselhos gestores. E, por fim, a o nível da *autogestão*, no qual atribui-se ao cidadão o poder de decisão de maneira ampla, e existe um forte compromisso com a implementação das decisões tomadas pela comunidade. É promovido também por debates públicos, reuniões participativas, conselhos gestores e ainda pelo júri cidadão.

Com base nesta classificação, para a análise que se pretende aqui realizar nos tópicos a seguir, é importante verificar: a) *forma de institucionalização dos processos*; b) *como os cidadãos são envolvidos nos processos participativos*; c) *qual o compromisso do poder público com a vinculação das decisões*; d) *quais os temas que são debatidos*; e f) *como se enfrenta o conflito e busca o consenso*.

2.3. A participação cidadã na legislação portuguesa

A Constituição da República Portuguesa (CRP) em seu artigo 1º assenta a República na “vontade popular” e no artigo 2º institui o Estado de direito democrático, “baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democrática [...]”, no artigo 3º define que “a soberania, una e indivisível, reside no povo, que a exerce segundo as formas previstas na Constituição” e, dentre as “tarefas fundamentais do Estado”, elencadas no artigo 9º, letra c) está “defender a democracia política, assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos conflitos nacionais”, e ainda dispersos pelo texto Constitucional encontram-se outras referências à participação, como no caso da participação dos interessados no planeamento urbano (artigo 65º n. 5).

A CRP mescla dispositivos que tratam do princípio da democracia representativa (existência de órgãos representativos, eleições periódicas, pluralismo partidário, separação de poderes), da democracia semidirecta (instituição de referendo, iniciativa popular, veto e plebiscito) e da democracia participativa (oportunidades ao cidadão de participar nos processos de gestão, exercer controle crítico em opiniões divergentes, a participação direta e ativa para consolidação dos sistema democrático – consagrados, por exemplo, nos artigos 2º, 9º/c e 109º), tendo eleito o princípio da representação “como «modus» primário de realização da «vontade do povo»” (Canotilho, 2012: 293).

No capítulo que trata da Administração Pública, a CRP garante aos administrados o direito à participação “por intermédio de associações públicas, organizações de moradores e outras formas de representação democrática” (artigo 267º, nº 1) e também o direito à informação sempre que for interessado.

O Código de Procedimento Administrativo (CPA), instituído pelo Decreto-Lei nº 4/2015, de 7 de janeiro, é quem regula o capítulo da CRP sobre a administração pública e estabelece o princípio da participação, expresso no artigo 12.º, determinando que a Administração Pública deve “assegurar a participação dos particulares, bem como das associações que tenham por objeto a defesa dos seus interesses, na formação das decisões que lhes digam respeito” e também no artigo 11.º o princípio da colaboração com os particulares, que determina aos órgãos da Administração Pública que atuem em estreita colaboração com os particulares, prestando “informações e os esclarecimentos de que careçam, apoia[ando] e estimular[ndo] as suas iniciativas e recebe[ndo] as suas sugestões e informações”.

A participação pública também é garantia na Lei 83/95, de 31 de Agosto, que regula o Direito de Participação Procedimental e Ação Popular, a qualquer cidadão no gozo de seus direitos civis e políticos e as associações e fundações. A lei define os casos e termos em que são conferidos e podem ser exercidos o direito de participação popular em procedimentos administrativos e o direito de ação popular para a prevenção, a cessação ou a perseguição judicial das infrações previstas no nº 3 do artigo 52º da CRP/76.

O artigo 4º trata especificamente do dever de realizar prévia audiência na preparação de planos ou na localização e realização de obras e investimentos públicos e, no nº 1, refere que, quando da adoção de “planos directores e de ordenamento do território e a decisão sobre a localização e a realização de obras públicas ou de outros investimentos públicos com impacte relevante no ambiente [...] devem ser precedidos, na fase de instrução dos respectivos procedimentos, *da audiência dos cidadãos interessados e das entidades defensoras dos interesses que possam vir a ser afectados* por aqueles planos ou decisões”.

3. A participação na legislação de planeamento urbano

A participação nos instrumentos de gestão territorial encontra-se disposta em diversos diplomas legais, e, estabelecendo uma hierarquia dentre eles, no topo da pirâmide está a Constituição. Nela encontra-se, no capítulo dos Direitos e Deveres Sociais, onde trata da habitação e do urbanismo, em seu artigo 65º, nº 5 a garantia da “participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planeamento urbanístico e de quaisquer outros instrumentos de planeamento físico do território”.⁸

A elaboração destes instrumentos de planeamento é regulada, por sua vez, pela política de ordenamento do território, atualmente estabelecida na Lei nº 31/2014, publicada em 30 de Maio, Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBPPSOTU) que estrutura o sistema de gestão territorial âmbitos nacional,

⁸ Texto incluído pela revisão constitucional de 1997.

regional e municipal, e garante, dentre os seus princípios gerais, a participação dos cidadãos e a concertação entre interesses públicos e privados, dentre outros.

No artigo 6º a LBPPSOTU assegura a todos o direito de “participação efetiva nos procedimentos com incidência na ocupação, uso e transformação dos solos através da apresentação de propostas, sugestões e reclamações, bem como o direito a obter uma resposta fundamentada da administração nos termos da lei” (nº 2, letra *a*) e também “O direito de acesso à informação de que as entidades públicas disponham e aos documentos que integram os procedimentos referidos na alínea anterior (nº 2, letra *b*). Desta forma reconhece que os cidadãos devem estar informados e podem intervir nos procedimentos e, ainda, que para acontecer a participação, deve-se garantir acesso à informação.

Os conteúdos e aplicação da lei que institui as bases gerais são determinados pelo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) estabelecido pelo Decreto-Lei nº 80/2015 de 14 de maio. Este diploma consagra o direito à informação, no seu artigo 5º, garante a todos os interessados que serão informados sobre a política de gestão do território e que podem consultar os estudos e documentos que são base dos processos, bem como obter cópia e atas de reuniões deliberativas e certidões; obter outras informações pertinentes aos planos territoriais.

O direito à participação está garantido em seu artigo 6º, onde estabelece que “todas as pessoas, singulares e coletivas, incluindo as associações representativas dos interesses ambientais, económicos, sociais e culturais, têm o direito de participar na elaboração, na alteração, na revisão, na execução e na avaliação dos programas e dos planos territoriais” (artigo nº 1). Este define, ainda, que o direito “compreende a possibilidade de formulação de sugestões e de pedidos de esclarecimento, no âmbito dos procedimentos previstos no presente decreto-lei, às entidades responsáveis pelos programas ou pelos planos territoriais, bem como a faculdade de propor a celebração de contratos para planeamento e a intervenção nas fases de *discussão pública*” (nº 2). As entidades públicas responsáveis pelos processos referidos devem comunicar “a abertura e a duração das fases de discussão pública” (letra *c*) e “as conclusões da discussão pública” (letra *d*);

O sistema de gestão territorial instituído pelo diploma organiza, para o âmbito municipal, os planos de sua competência em plano diretor municipal, planos de urbanização e planos de pormenor. A análise da legislação será detida nos planos diretores, pois constituem o objeto de estudo da presente investigação.

O plano diretor municipal (PDM) é de elaboração obrigatória e de competência da câmara municipal. É ele quem “define o quadro estratégico de desenvolvimento territorial do município, sendo o instrumento de referência para a elaboração dos demais planos municipais.” (artigo 96). As etapas a serem seguidas estão reguladas pelo RJIGT e valem para os planos municipais, iniciando-se com a deliberação em elaborar ou revisar o plano e sua obrigatória

publicação no Diário da República, e divulgado através da comunicação social, da plataforma colaborativa de gestão territorial e no sítio da internet da câmara municipal. Após esta fase inicia-se a elaboração da proposta de plano que é acompanhada por uma comissão, que deve ser composta traduzindo diversos interesses a salvaguardar e implicações técnicas a considerar, integrando representantes de serviços e entidades da administração direta ou indireta do Estado, das Regiões Autônomas, do município e de outras entidades públicas cuja participação seja aconselhável no âmbito do plano.

Após esta etapa deve-se emitir um parecer que nos 20 dias subsequentes a sua emissão a câmara pode ainda promover reuniões para encontrar soluções concertadas com as entidades que acompanharam a elaboração da proposta do plano e que manifestaram formalmente discordo com as soluções apresentadas no projeto de plano. Se o consenso não for alcançado, pode a câmara municipal submeter a proposta de plano municipal à discussão pública, optando pelas soluções que considere mais adequadas e salvaguardando a respectiva legalidade.

O artigo 88º do RGJIT determina que a *participação* deve ocorrer durante a elaboração dos planos municipais e que a câmara municipal deve facultar aos interessados todos os elementos relevantes, para que possam conhecer o estado dos trabalhos e a evolução da tramitação procedimental, bem como formular sugestões à autarquia ou à comissão consultiva. A comissão de elaboração deve estabelecer um prazo, não inferior a 15 dias, para a formulação das sugestões e para a apresentação de informações, sobre quais questões que possam ser consideradas no âmbito do respectivo procedimento de elaboração.

Após ter sido concluído o período de acompanhamento, inicia-se o período de discussão pública, que está definido no artigo 89º, que deve comunicado por Diário da República e meios de comunicação, plataforma de gestão territorial e no sítio da câmara municipal na internet. Deve-se informar o período para discussão e a forma como os interessados podem apresentar reclamações, observações ou sugestões.

As *sessões públicas* para discussão dos planos não são obrigatórias, ficando a critério da câmara municipal sua realização e devendo informar onde podem ser consultados os documentos relativos ao plano, tais como proposta, relatório ambiental, parecer final, dentre outros.

A câmara tem obrigação de dar *resposta fundamentada* às reclamações, observações e sugestões que invoquem a desconformidade ou incompatibilidade com outros instrumentos de gestão territorial ou com disposições legais e regulamentares aplicáveis, bem como com a incompatibilidade com planos, programas e projetos e a eventual lesão de direitos subjetivos. Quando encerrar o prazo de discussão pública, a câmara deve ponderar e divulgar os resultados e elaborar a versão final da proposta para aprovação e todas as reuniões da câmara e assembleia municipal que tratem da elaboração ou revisão do plano deverão ser públicas. Todas as reuniões da câmara e da assembleia municipal que tratem da elaboração

ou aprovação de qualquer plano municipal devem ser obrigatoriamente públicas.

As fases seguintes constituem-se da elaboração da proposta final do plano, do parecer final e da proposta que será submetida à discussão na assembleia municipal para votação e aprovação.

4. Considerações acerca da compreensão da participação na legislação portuguesa

Buscando compreender o que a legislação portuguesa define como participação no planeamento urbano, foram acima revistas as legislações aplicáveis identificando-se a definição de participação, e para isso analisa e identifica “quem participa”, “como participa”, “quando participa”, “em que participa” e, finalmente, “quem decide”.

Esta análise tem dois objetivos, o primeiro é estabelecer *quanto poder* de decisão é atribuído ao cidadão no processo de revisão ou elaboração dos planos territoriais municipais, e, a partir disso, responder ao segundo objetivo, que é compreender como a teoria da democracia participativa e a legislação portuguesa dialogam.

Embora haja determinação legislativa para promover a participação cidadã, a sua realização e também sua eficácia (aqui dita no sentido da população participar e dos profissionais estarem abertos à nova forma de abordagem do território) também dependem da “forma como as pessoas (funcionários da administração, especialistas, promotores imobiliários, agricultores, cidadãos em geral), no contexto institucional, organizacional e cultural em que se inserem, a conhecem, interpretam e aplicam” (Ferrão, 2011: 89).

Em primeiro lugar, tem-se que a Constituição Portuguesa, de 1976, garante em diversos artigos a participação dos cidadãos, a igualdade perante a lei e o direito de tomar parte na vida política e na direção dos assuntos políticos do país, bem como o direito de informação e, conforme alteração constitucional de 2007, o nº 5º do artigo 65º, garante a participação no planeamento urbano. A importância da Constituição na estrutura legislativa não deixa dúvidas de que a legislação ordinária não pode contrariá-la e, portanto, toda a norma que lhe segue deve garantir estes preceitos.

Na legislação ordinária portuguesa estes princípios encontram-se presentes, primeiramente, com a consagração do direito à informação, que é corolário ao direito à participação, afinal, não existe participação se o cidadão não estiver corretamente informado. A participação resulta, também, da necessidade de concretização de outros princípios, como da ponderação dos interesses entre administração pública e privados e da imparcialidade da administração (artigo 5º da LBPPSOTU).

A legislação que regulamenta a participação dos cidadãos na administração pública e, especificamente, na elaboração de planos territoriais, é responsável por estabelecer as obrigações dos gestores públicos em relação ao compromisso com o cidadão no processo

de planeamento. É através dela que se estabelece os momentos da participação, sua intensidade e a capacidade de decisão (o empoderamento) que é garantido ao cidadão, ou seja, é através dela que a partilha de poder entre representantes eleitos e cidadãos é definida.

Quando se analisa “quem participa”, observa-se que a legislação tem uma interpretação ampla, garantindo a qualquer cidadão a participação, não apenas aos diretamente interessados e também as associações e no caso da Lei 83/95, ainda as fundações que representam interesses coletivos. Embora as diversas leis possam variar sua definição de público-alvo não se observa, por exemplo, limites geográficos impostos à participação. Quando se fala da participação no planeamento urbano, a legislação não se restringe aos habitantes do município nem aos proprietários de imóveis, o que significa que todos aqueles que quiserem podem participar.

Em relação a “como participa”, existem diversas formas. Na participação preventiva o cidadão pode manifestar-se para formular sugestões e solicitar informações. Na participação sucessiva também pode fazer sugestões, observações e pedir esclarecimentos, mas compete à Administração pública determinar a forma de intervenção. Se a Administração optar por realizar as sessões públicas, também deve definir sua metodologia (definindo por exemplo como se dão as intervenções). Portanto, na ideia de participação está o acesso a toda informação relativa aos planos, e o direito de poder solicitar informações sobre as disposições que constem nos planos, conhecer condicionantes, servidões aplicáveis ao uso do solo. Pode o cidadão também consultar os processos, tendo acesso aos estudos de base e a documentação relativa e, por fim, tem o direito a obter cópias e certidões, como por exemplo de atas de reuniões deliberativas e certidões dos instrumentos aprovados. Portanto, existe o reforço da informação diante da compreensão de que não há participação sem informação.

Quando se questiona “em que participa” a legislação garante a participação dos cidadãos nas decisões que dizem respeito aos cidadãos e, especificamente, nos instrumentos urbanísticos que são vinculativos aos particulares, como são os planos diretores, os planos de urbanização e planos de pormenor. Assim, podem os cidadãos participar na elaboração, aprovação, acompanhamento, execução e avaliação dos instrumentos de gestão do território. As limitações feitas são aquelas em que é necessário manter o sigilo das operações.

Na análise de “quando participa” pode-se observar o envolvimento do cidadão desde o processo de tomada de decisão e nas diversas fases de elaboração do plano, podendo ser identificados dois momentos de participação, o da *participação preventiva* e o da *participação sucessiva*. A *participação preventiva* acontece quando é permitido ao particular intervir em qualquer fase de elaboração dos planos, podendo formular questões e apresentar informações sobre qualquer fato que possa ser considerado, ao longo do processo de elaboração. Já a *participação sucessiva*, se materializada na fase de discussão pública, que ocorre numa fase em que o projeto do plano já está elaborado, devendo a administração dar respostas fundamentadas aos cidadãos.

Em relação a “quem decide” nota-se que em todos os documentos legislativos o poder de decisão pertence à Administração pública, por meio de seus técnicos. A exceção é feita na LBPPSOTU que entendeu que as decisões no planejamento urbano devem ser concertadas, ou seja, devem ser tomadas conjuntamente entre a administração pública, por meio de seus técnicos, e os cidadãos. Porém, o RJIGT, que a regulamenta, não torna obrigatória a concertação de interesses com cidadão, mas apenas com as entidades.

As sessões públicas são realizadas a critério da Administração Pública, ou seja, são realizadas quando esta decidir que as deve promover, e quando ocorrem não há necessidade de concertação. O RJIGT torna obrigatório apenas o período de discussão pública, dentro da participação sucessiva, devendo os técnicos ponderar as considerações feitas pelo cidadão e dar respostas fundamentadas. Portanto, como não existe obrigatoriedade de participação concertada com o cidadão, a consequência disso é que o poder de decisão não é partilhado com ele, e assim promove um modelo democrático de baixa intensidade.

Para Oliveira (2009), o RJIGT reforça o dever de informação e transparência da atividade administrativa e não mecanismos de concertação. A esta forma de participação chama de *participação-audição* (2009: 70) e corresponde ao dever da administração ouvir e consultar os administrados antes de tomar a decisão. A participação concertada, para a mesma autora, é definida como

[...] um método de *trocas de pontos de vista* e de *negociação* entre a Administração e os administrados interessados com vista a tentar discernir em comum uma linha de conduta. Traduz-se num modo mais permanente e profundo de trabalho colectivo com uma elaboração comum dos objectivos e dos meios (Oliveira, 2009: 71 – grifos no original).

Portanto, se o espaço de debate coletivo é o local onde ocorre a participação cidadã, se este é o espaço de confronto entre cidadãos e administração pública em busca de consensos e melhores alternativas, ao deixar de instituir a obrigatoriedade das sessões públicas e da decisão concertada, a legislação deixou de promover a democratização de alta intensidade que as práticas participativas podem conferir aos processos. Quando a administração se abre ao confronto, permitindo que seja questionada e promovendo o debate para solucionar os problemas, possibilita a criação de um canal de comunicação entre diversos setores da sociedade, fomenta a integração social pelo reforço das estruturas da sociedade e desenvolve o sentimento de pertença e comprometimento, bem como permite ao cidadão compreender melhor as decisões tomadas pelo poder público.

Na forma como está instituída, entende-se que a participação atende mais a defesa de questões privadas que deixaram de ser observadas pelos técnicos no momento da elaboração dos planos do que o fortalecimento da democracia participativa. Isto porque, na forma como

está prevista na legislação, a participação no planeamento urbano se dá pela intervenção pontual de um cidadão em defesa de um direito (privado ou coletivo) ou para opinar, mas não para estabelecer diálogos entre a sociedade civil e o governo local. Portanto, não há uma aposta da legislação num papel ativo, interventivo e crítico do cidadão, características e qualidades reforçadas pela participação cidadã.

Considera-se que esta forma instituída de participação, na qual o cidadão tem acesso aos documentos e relatórios técnicos e pode manifestar-se na forma determinada pela administração, caracteriza-se como a garantia de um direito individual de ser informado e dos atos da administração mas não na forma os princípios do artigo 2º da Constituição Portuguesa, porque a lei não foi construída para confirmar que a democracia participativa é um valor e um fim da República porque não diz como atingi-los e portanto não determina que sejam atingidos.

A participação por ela definida não envolve o cidadão no processo de decisão, a complexidade do tema e a necessidade de conhecimentos técnicos dificulta a capacidade de interpretação do cidadão comum, que pode ter como consequência a não intervenção. O risco desta conduta é, justamente, o favorecimento de grupos sociais mais privilegiados, ou seja, aqueles que tem domínio da linguagem técnica ou que podem socorrer-se no auxílio de um profissional para posteriormente intervir na elaboração do plano. Disto resulta que não ocorre a capacitação cívica nem institucional quando se promove um processo participativo, porque a participação fica limitada a um comportamento burocrático, que deve fornecer cópias e prestar esclarecimentos ao cidadão, mas não visa se fortalecer com o cidadão.

Neste modelo parece mais que o papel do cidadão é de indicar os problemas que devem ser resolvidos e não contribuir na *elaboração* das soluções. O cidadão, neste contexto legislativo, funciona quase como que um fiscal da atividade administrativa, devendo compreender a linguagem técnica utilizada nos planos – afinal, não há qualquer menção à necessidade de facilitar a compreensão do cidadão – o que limita sua capacidade de intervenção.

Para finalizar, a participação instituída na legislação portuguesa, quando confrontada com os conceitos utilizados para mensurar a participação, encontra-se no nível intermediário, que considero como participação retórica, porque realiza um processo participativo em que o cidadão manifesta sua opinião sobre o instrumento, mas não tem poder de decisão. O compromisso atribuído à Administração pela legislação é o de manter o cidadão informado e de responder às questões formuladas, mas não de implementá-las nem de encontrar soluções em conjunto com o cidadão. As sessões públicas de debate não são obrigatórias, o RJIGT não tornou a concertação obrigatória e por isso o espaço coletivo de debate sobre a cidade, quando promovidos encontros presenciais, pautam-se num processo de consulta e de dar respostas, mas não num modelo em que existe uma troca entre cidadãos e governos.

5. Considerações finais

Diante da análise feita, considera-se que o referido conjunto de leis em termos de ordenamento do território estabelecem apenas requisitos mínimos para a participação que, acabam, frequentemente, na prática, por se transformar também em requisitos máximos. Isto porque, ao não estabelecerem como devem ser efetivados os processos participativos (ou seja, ao não determinam *como* e *quando* devem ocorrer os processos participativos nem o seu conteúdo) permitem que seu cumprimento seja formal mas não substancial (em relação ao conteúdo e à *ratio legis*). Portanto, embora garantam o direito à participação, permitem que ela seja retórica, muitas vezes não entrando no mérito da qualidade organizacional e deliberativa do processo participativo.

Outra constatação que emerge é que ainda existe confusão entre os termos “consulta” e “participação”, pois estes acabam sendo utilizados como sinônimos. Acredita-se que isto aconteça por duas principais razões: a primeira, porque a legislação portuguesa concebe a participação como um direito que se exerce de forma individual – quase um contrato entre o cidadão e a administração pública – e não em espaços de discussão coletiva, sobre o território onde se busca, junto da administração pública, soluções concertadas para os problemas emergentes relativamente ao território. Ou seja, a lei, ao determinar a importância de prever participação cidadã nas decisões públicas, não a estabelece realmente como um espaço de discussão em que se antecipam os conflitos que podem surgir no futuro, convidando a participar todos cidadãos de forma a representar os mais diversos interesses sobre o mesmo território, e, deste modo, permitir encontrar junto deles uma solução concertada.⁹

A segunda razão é que a própria legislação não estabelece o *significado da participação*, deixando a cargo das administrações públicas estabelecer o seu conteúdo ao mesmo tempo que permite-lhes realizar práticas até mesmo no final do processo de elaboração dos ins-

⁹ Para uma análise mais detalhada de legislação inovadora acerca do incentivo de práticas participativas, sugire-se aprofundar sobre a lei regional toscana de número 46/2013 e lei regional 69/2007 que criou uma experiência que se iniciou no ano de 2008 até início de 2013. Para a elaboração destas leis, o legislador valeu-se de sua competência legislativa e do contexto constitucional e infraconstitucional para estimular a realização de práticas participativas nos mais diversos temas e também promoveu um processo deliberativo acerca do seu conteúdo. A criação desta lei incentivou a prática da participação em diversos temas e através de recursos financeiros e metodológicos, não se limitando a determinar práticas específicas que possam, por diversas razões, resultar difíceis de ser executadas por algumas administrações públicas. As Leis Regionais Toscanas resultam bastante inovadoras por essas características, e refletem a capacidade do legislador de intervir no “mundo da vida” de forma eficaz. Isto porque elas preveem claramente o conteúdo dos processos participativos, definindo-lhes requisitos mínimos em relação ao seu objetivo, determinando a inclusão de diversos atores sociais e criando estratégias para que o maior número de pessoas sejam envolvidas. Outro fator importante é que são leis que promovem a participação em diversos temas, conseguindo incentivar que elas sejam uma prática de governo. Também a normativa toscana permite que os processos participativos sejam propostos por outros agentes que não apenas as administrações públicas e com isso alarga as possibilidades deles serem realizados. Este panorama possibilita o envolvimento de distintos atores, não apenas de forma passiva – isto é, a espera que a administração pública promova a participação o diretamente as políticas públicas – mas também de forma ativa, por permitir-lhes dar início aos processos, desde que cumpridos os requisitos legais.

trumentos de planeamento. Resta evidente que em tal momento temporal os cidadãos são apenas *consultados* e não envolvidos no debate, inclusive por já não existir possibilidade de intervenção de fato, pois todas as decisões sobre os instrumentos já foram tomadas. Neste momento, podem-se alterar coisas pontuais, mas não o sentido ou finalidade do plano.

Estas considerações pretendem superar a ideia de que o reconhecimento legal de que o direito à participação basta, quando na verdade o grande desafio ainda é a sua efetivação prática, e esta depende não apenas da elaboração de leis, mas também de atitudes concretas por parte dos governos. Por isso, o grande desafio de uma lei que determine a realização de práticas participativas, seja uma lei específica ou uma lei genérica, é conseguir que sua aplicação crie espaços de discussão com os cidadãos que possam mudar formas de pensar já consolidadas, tanto de administradores públicos eleitos quando de técnicos e cidadãos. Ou seja, a vontade de inserir o cidadão no processo de discussão deve estar presente também no texto da lei e não apenas na vontade do gestor público.

E isto vale também para administrações onde há pouca tradição participativa, pois não se pode supor que ela não possa ser criada a partir da imposição – ou do incentivo – legal. É preciso acreditar que a cultura política pode ser mudada e é preciso incentivar a sua mudança. Aprende-se a participar participando, como já dizia Rousseau.

Palavras-chave: direito à participação; planeamento urbano participativo; democracia participativa.

Referências:

Allegretti, Umberto (2008), “Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione”, in *Democrazia e diritto: trimestrale del Centro di studi e iniziative per la riforma dello stato*, 2, 175-217

Allegretti, Umberto (2010a), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*. Firenze: Firenze University Press.

Allegretti, Umberto (2010b), *Democrazia partecipata*. In *Enciclopedia del diritto, Annali IV*, Milano: Giuffrè.

Arblaster, Anthony (2004), *A Democracia*. Lisboa: Publicações Europa-América.

Arnstein, Sherry (1969), “A Ladder Of Citizen Participation”, *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.

Bobbio, Luigi (2008), *I governi locali nelle democrazie contemporanee*. Roma-Bari: Editori Laterza.

Canotilho, J.J. Gomes (2012), *Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 7ª Edição, 9ª reimpressão*. Coimbra: Almedina.

Ciaffi, Daniela; Mela, Alfredo (2011a), *La partecipazione: dimensioni, spazi, strumenti*. Roma: Carocci editore.

- Chauí, Marilena (2000), *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. São Paulo, Cortez.
- Cunha, Eleonora S. M., Allegretti, Giovanni, Matias, Marisa (2010), "Orçamentos participativos e o recurso a tecnologias de informação e comunicação: uma relação virtuosa?", in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 91, 169-188.
- Dias, Nelson (2008a), *Orçamento participativo – animação cidadã para a participação política*. São Brás do Alportel: Associação In Loco.
- Dias, Nelson (org.) (2013), *Esperança democrática: 25 anos de orçamentos participativos no mundo*. São Brás de Alportel: Associação In Loco.
- Ferrão, João (2011). *O ordenamento do território como política pública*. Lisboa: Fundação Gulbenkian.
- Guerra, Isabel (2006). *Participação e acção colectiva – interesses, conflitos e consensos*. Estoril: Príncípa.
- Held, David (1991), *Modelos de democracia. Versão espanhola de Teresa Alberó*. Madrid: Alianza Editorial.
- Miranda, Jorge (2012), *Manual de Direito Constitucional: Direitos Fundamentais. Tomo IV, 5ª Ed.* Coimbra: Coimbra Editora.
- Morisi, Massimo (2009), *Il bisogno di desiderare*, Milano: Il Mulino.
- Oliveira, António Cândido (2005), *A democracia local (aspectos jurídicos)*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Oliveira, António Cândido (2010), "O Serviço Público de Administração da Justiça" in *Colóquio Internacional Administração e Justiça na Res Pública, Braga, 15 e 16 de Março de 2010*.
- Oliveira, Fernanda Paula (2004), *Instrumentos de Participação Pública em gestão urbanística*. 2ª Ed. Coimbra: CEFA.
- Oliveira, Fernanda Paula (2009), *Portugal: Território e Ordenamento*. Coimbra: Almedina.
- Oliveira, Fernanda Paula (2015), *Notas e comentários à revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial de 2015*. Coimbra: Almedina.
- Pateman, Carole (1992), *Participação e teoria da democrática*. Tradução de Luis Paulo Roanet. Rio de Janeiro: Paz e terra.
- Picchi, Marta (2012). *Il diritto di partecipazione*. Milano: Giuffrè Editore.
- Santos, Boaventura de Sousa; Avritzer, Leonardo (2003), "Para ampliar o cânone democrático", in Santos, Boaventura de Sousa (org.), *Democratizar a democracia - Os caminhos da democracia participativa*. Porto: Afrontamento.
- Sintomer, Yves; Allegretti, Giovanni (2009), *I bilanci partecipativi in Europa: nuove esperienze democratiche nel Vecchio Continente*. Roma: Ediesse.
- Sintomer, Yves (2010), "Saber dos cidadãos e saber político", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 91, 135-153.
- Souza, Marcelo Lopes (2006), *Mudar a Cidade – Uma Introdução Crítica ao Planeamento e à Gestão Urbanos*. 4ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.