

Sheila Holz

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

Tese de Doutoramento em Democracia no século XXI, orientada pelo Doutor Giovanni Allegretti e pela Doutora Fernanda Paula Marques Oliveira e apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Setembro/2015



UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da
Universidade de Coimbra

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

Ficha Técnica:

Tipo de trabalho	Tese de doutoramento
Título	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 Itália
Autora	Sheila Holz
Orientador	Giovanni Allegretti
Coorientadora	Fernanda Paula Marques Oliveira
Identificação do Curso	Democracia no século XXI
Área científica	Sociologia
Imagem de Capa	<i>It's a small world after all</i>, de Ana Aragão.
Data	2015



AGRADECIMENTOS

Agradecer é reconhecer que não se chega ao final de uma investigação de doutoramento sem a ajuda de muitas pessoas. Ajuda esta que as vezes é silenciosa, as vezes nada mais é do que algumas palavras de apoio. Mas outras tantas vezes é o apoio de todos os dias, dentro daquilo que, afinal, é uma longa jornada e uma escolha que reflete em nossa vida.

É impossível, com certeza, nominar a todos que se fazem importantes num trajeto que leva anos para ser percorrido, e que se inicia muito antes das aulas do doutoramento em si. Por isso, começo por quem iniciou a caminhada comigo mesmo nos meus, literalmente, primeiros passos. Não tenho como não agradecer, antes de a qualquer outra pessoa, a minha mãe, Dora, pelo apoio em todas as minhas decisões, mesmo que impliquem termos um oceano a nos separar. Ao meu pai e meu irmão, Paulo e Gustavo, também agradeço o apoio constante e por sempre me incentivarem a fazer o que sonhava. Às tias, ao tio e aos primos e às primas, obrigada por sempre estarem felizes quando volto à casa. A prima Nataly Assis agradeço, também, pela ajuda na revisão final do trabalho e à Ieda Oro, pelas conversas sobre “como se faz uma tese” pois partilhávamos ao mesmo tempo das mesmas dúvidas e inquietações.

Depois da família, os amigos, e o doutoramento me trouxe muitos. Com certeza alguns mais próximos, como a Lays Helena Paes, o Marcelo Valadares, o João Paulo Galvão, o Roberto Falanga, a Mariana Alves e a Carolia Peixoto. A todos tenho muito a agradecer pela amizade, o apoio e a troca de experiências enriquecedoras.

Aos amigos que a vida em Portugal me deu, e que são minha família portuguesa: a Sandra Filipa Seixas, a Ana Mafalda Rodrigues e a Margarida Formosinho. O Eduardo Nascimento e o João Fôja, primos “emprestados”. O Jorge Lobo Arteaga (que veio da Espanha com bons ventos) e o Guilherme Parreira, pela paciência comigo nos últimos dias de escrita e preparação da tese.

E claro, aos meus orientadores, Giovanni Allegretti e Fernanda Paula Oliveira. Ao Giovanni porque sua empolgação inicial com meu projeto ajudou-me a ter certeza de que havia feito uma boa escolha. A Fernanda Paula pela possibilidade de concretizarmos o trabalho

já iniciado no mestrado. Aos dois agradeço por terem compartilhado comigo seus sólidos conhecimentos e por isso a oportunidade de com eles aprender. Ao Professor Massimo Morisi, da Università degli Studi di Firenze, por ter me recebido sempre que precisei e pela partilha de informações que com certeza me auxiliaram muito.

Ao Centro de Estudos Sociais, por acreditar no meu projeto e capacidade e por isso ter sido minha instituição de acolhimento nestes últimos anos. Aos funcionários, em especial os da Biblioteca Norte-Sul, Maria José e Acácio, a Sofia e a Inês, pela constante ajuda e pelo sempre caloroso acolhimento.

A Fundação para a Ciência e Tecnologia pelo apoio financeiro, sem o qual a realização do trabalho teria sido impossível.

Financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia – FCT (comparticipado pelo Fundo Social Europeu e por fundos nacionais do MEC).

Referência: SFRH /BD/60381/2009

“Le città come i sogni sono costruite di desideri e di paure”

(Italo Calvino, “Le città invisibili”)

RESUMO

A proposta desta investigação é analisar a *importância da lei para a criação de práticas participativas na elaboração de instrumentos de planeamento urbanístico em nível local, em Portugal e na Itália*. Considerando que as Constituições garantem ao cidadão o direito de participar diretamente nas decisões, e em alguns casos impõem esta prática em determinadas áreas, as perguntas que se pretende responder são: 1. *Em que medida os processos participativos são influenciados pela existência de normativa específica?* 2. *Em que medida estes mesmos processos originam-se, ao contrário, na clara força de vontade de quem os promove?* Para isso a tese foi construída com base na representação de dois cenários: a “força da lei” e a “força de vontade”, onde o primeiro representa os processos realizados apenas para cumprir a determinação legal e o segundo onde as práticas decorrem de um processo de diálogo entre governante e cidadãos. O texto é embasado nos preceitos trazidos pelo Estado Constitucional de Direito e na teoria da democracia participativa, sendo os seus conceitos articulados com a legislação acerca da participação cidadã na elaboração de instrumentos urbanísticos, em atenção às normas de competência determinadas por suas constituições. O estudo de caso foi realizado em Portugal e Itália, analisando-se as garantias constitucionais acerca da participação cidadã e como suas leis de planeamento urbano e ordenamento do território as garantiam e determinavam sua prática pelas administrações municipais. A pesquisa empírica foi realizada nas cidades de Lisboa (Portugal), e Piombino (Região Toscana, Itália) e pretendeu-se identificar a abertura da participação promovida por estas administrações para perceber em que medida são realizadas para cumprir a exigência legal ou se é possível notar uma clara força de vontade para superar requisitos mínimos estabelecidos na lei e realizar práticas participativas. A metodologia empregada foi o estudo comparado, a observação, a análise de documentos e a realização de entrevistas. Para construir a análise, primeiro foi identificado na legislação de cada um dos países estudados como a participação estava garantida e determinada, buscando-se responder como estes textos estabelecem *quem participa, como participa, em que participa, quando participa e quem decide*. A seguir, responderam-se as mesmas perguntas nas práticas

participativas analisadas. A conclusão é de que as legislações de ordenamento do território estudadas, embora determinem a participação do cidadão, não impõem a realização de espaços coletivos estruturados para a discussão dos instrumentos urbanísticos e assim não incentivam a sua realização. Em relação às práticas participativas analisadas, a conclusão é que elas foram realizadas superando os requisitos mínimos legais, por terem organizado espaços coletivos de discussão sobre os instrumentos urbanísticos em elaboração, mas que a prática participativa realizada em Lisboa não foi de carácter participativo mas sim consultivo, enquanto a de Piombino pode ser classificada como participativa.

Palavras-chave: participação cidadã; instrumentos urbanísticos; lei; Lisboa; Piombino.

ABSTRACT

The present research project aims to analyse the *importance of the law in the creation of participatory practices to develop urban planning instruments at the local level, both in Portugal and Italy. Taking into account that the citizens' right to directly participate in decision-making processes is enshrined in the Constitutions of these countries, and that it is even a compulsory practice in certain areas, we have investigated the following questions: 1) How are participative processes influenced by specific legal norms? 2) To what extent do these processes arise as an expression of the will of those who promote them?* Accordingly, we developed our thesis based on the representation of two scenarios: “the force of the law” and the “force of the will”, in which the former stands for processes carried only in order to comply with the law, whereas the later corresponds to practices which arise from a dialogue between government and citizens. The text is based on precepts from the constitutional Rule-of-Law State and the participatory democracy theory. Its concepts are articulated in conjunction with existing legislation on the participation of citizens on the development of urban planning instruments, and jurisdiction rules established by the two countries' constitutions. The case study was conducted both in Portugal and Italy, and analysed the constitutional guarantees on citizen participation, how they are guaranteed, and how their implementation by local government is determined by urban and spatial planning laws. The empirical research was carried out in the cities of Lisbon (Portugal), and Piombino (Tuscany, Italy). The aim was to identify to what extent participatory processes promoted by local governments were inclusive and whether they were implemented to comply with legal requirements or if there was a clear force of the will to overcome the minimum legal requirements and to promote participatory practices. Our methodology consisted of a comparative study, observation, document analysis, and interviews. For our analysis we started by identifying how participation was guaranteed and established in the legislation of each country. Our aim was to understand how these legal texts establish *who participates, how he/she participates, in which he/she can participate, when he/she participates and who decides.* The same questions were then investigated for the participatory practices analysed by the present study. We concluded that although the existing spatial planning legislation

establishes the participation of citizens, it does not impose setting-up structured collective spaces for the discussion of urban planning instruments and therefore does not encourage their implementation. Regarding the participatory practices analysed in our research, we concluded that they were conducted surpassing the minimum legal requirements, for they organized collective discussion spaces to debate urban planning instruments under development. However, the participatory practice carried out in Lisbon was an advisory and not a participatory process, whereas that conducted in Piombino can be classified as a participatory process.

Key words: citizen participation; spatial planning instruments; law; Lisbon; Piombino.

RIASSUNTO

La presente ricerca si propone di analizzare l'importanza della legge per la costruzione di pratiche partecipative entro l'elaborazione di strumenti di pianificazione territoriale in ambito urbanistico, in Portogallo e Italia. Le Costituzioni di entrambi i Paesi garantiscono ai cittadini il diritto di partecipare direttamente ai processi decisionali e, in qualche caso, dispongono l'obbligatorietà di questo tipo di pratiche in determinate aree. Su queste basi, la ricerca vuole rispondere alle seguenti domande: 1. *In che misura i processi partecipativi sono influenzati dall'esistenza di quadri normativi specifici?* 2. *In che misura questi stessi processi iniziano, invece, per volontà di chi li promuove?*

Per rispondere a queste domande, la Tesi ha preso in considerazione due scenari distinti: il primo costruito sulla "forza della legge" e l'altro costruito sulla "forza di volontà". Nel primo caso, si sono considerati processi partecipativi realizzati per soddisfare principi di ordine legale. Nel secondo caso, vengono discusse pratiche che iniziano grazie all'interazione dialogica tra autorità governative e cittadini.

I riferimenti teorici principali della Tesi sono l'insieme di precetti derivati dallo Stato Costituzionale di Diritto e la teoria della democrazia partecipativa, i cui concetti vengono articolati con la legislazione che regola la partecipazione civica nell'elaborazione di strumenti urbanistici, nel rispetto delle norme di competenza determinate dalle rispettive Costituzioni.

Sia lo studio di caso in Portogallo, sia quello in Italia hanno giovato dell'analisi delle garanzie costituzionali relative alla partecipazione civica e di come le rispettive leggi di pianificazione urbanistica e territoriale delle amministrazioni municipali ne garantiscono e determinano le pratiche. La ricerca empirica è stata svolta nelle città di Lisbona (Portogallo) e Piombino (Regione Toscana, Italia) al fine di identificare l'apertura della partecipazione promossa dalle rispettive amministrazioni e la misura in cui questa venga realizzata per soddisfare un principio legale o se invece è possibile rilevare una forza di volontà volta a superare requisiti minimi stabiliti dalla legge e realizzare pratiche partecipative.

La metodologia adottata è stata quella dello studio comparativo l'osservazione, l'analisi di documenti e l'intervista. Per costruire l'analisi, si è dapprima identificato nella legislazione il modo in cui la partecipazione viene garantita e determinata in ciascun Paese, cercando di definire come venga stabilito *chi partecipa, come partecipa, in cosa partecipa, quando partecipa e chi decide*. In seguito, si è risposto alle stesse domande in riferimento alle pratiche partecipative analizzate. Si è concluso che le legislazioni di pianificazione territoriale analizzate, sebbene determinino la partecipazione dei cittadini, non impongono la realizzazione di spazi collettivi strutturati per il dibattito sugli strumenti urbanistici e, così facendo, non ne incentivano la promozione. In relazione alle pratiche partecipative analizzate, la conclusione è che queste hanno superato i requisiti minimi legali organizzando spazi collettivi di dibattito sugli strumenti urbanistici in uso, ma per la pratica realizzata a Lisbona più che di partecipazione si può parlare di consultazione. Di contro, la pratica realizzata a Piombino ha sviluppato un metodologia chiaramente partecipativa.

Parole-chiave: partecipazione civica; strumenti urbanistici; legge; Lisbona; Piombino

SUMARIO

AGRADECIMENTOS	III
RESUMO	IX
ABSTRACT	XI
RIASSUNTO	XIII
LISTA DE TABELAS	XVII
LISTA DE FIGURAS	XVII
LISTA DE FOTOGRAFIAS	XVIII
LISTA DE ACRÔNIMOS	XIX
INTRODUÇÃO	1
1. A PROBLEMÁTICA DA TESE	1
2. DOS OBJETIVOS DA PESQUISA	4
3. O ESTUDO DE CASO	6
4. DA METODOLOGIA DE PESQUISA	10
5. A ESTRUTURA DA TESE	14
PRIMEIRA PARTE – ENQUADRAMENTO TEÓRICO	17
1. DO ESTADO DEMOCRÁTICO	17
1.1. DO ESTADO DE DIREITO AO ESTADO CONSTITUCIONAL	18
1.2. DOS LIMITES IMPOSTOS PELA CONSTITUIÇÃO NA FORMAÇÃO DA LEI	24
1.3. OS ESTADOS, AS CONSTITUIÇÕES E O CONTEXTO INTERNACIONAL	26
1.4. O PODER LOCAL NA GLOBALIZAÇÃO	28
2. DOS FUNDAMENTOS DA DEMOCRACIA E DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ	35
2.1. DA REPRESENTAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA	35
2.2. PARTICIPAÇÃO CIDADÃ COMO DIREITO FUNDAMENTAL NO ESTADO CONSTITUCIONAL	40
2.3. DAS PRÁTICAS PARTICIPATIVAS	44
3. O PLANEAMENTO URBANO: DOS PLANOS FÍSICOS AOS PLANOS PARTICIPATIVOS	49
3.1. O PLANEAMENTO REGULATÓRIO: A CIDADE DOS TÉCNICOS	52
3.1.1. <i>O urbanismo modernista</i>	53
3.1.2. <i>O planeamento sistêmico/racional</i>	57
3.2. PLANEAMENTO ESTRATÉGICO: A CIDADE DOS EMPRESÁRIOS	60
3.3. PLANEAMENTO PARTICIPATIVO: A CIDADE DOS CIDADÃOS	68
3.3.1. <i>Do papel dos técnicos e dos cidadãos no planeamento participativo</i>	73
3.3.2. <i>Metodologia dos processos participativos</i>	76
3.3.3. <i>A participação mensurada</i>	81
3.3.4. <i>A dimensão normativa do planeamento urbano e sua inserção no contexto europeu</i>	88
PARTE II – A FORÇA DA LEI E A FORÇA DE VONTADE – OS ESTUDOS DE CASO	93

4. A ESTRUTURA ADMINISTRATIVA E A ESTRUTURA LEGISLATIVA DE PORTUGAL.....	93
4.1. DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	95
4.2. A PARTICIPAÇÃO NA LEGISLAÇÃO DE PLANEAMENTO URBANO	100
4.3. CONSIDERAÇÕES ACERCA DA COMPREENSÃO DA PARTICIPAÇÃO NA LEGISLAÇÃO PORTUGUESA.....	106
4.4. O CASO ESTUDADO: LISBOA	112
5. A ESTRUTURA ADMINISTRATIVA E A ESTRUTURA LEGISLATIVA DA ITÁLIA	127
5.1. DA PARTICIPAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	130
5.2. A PARTICIPAÇÃO NA LEGISLAÇÃO DE PLANEAMENTO URBANO	147
5.3. CONSIDERAÇÕES ACERCA DA COMPREENSÃO DA PARTICIPAÇÃO NA LEGISLAÇÃO ITALIANA	155
5.4. O CASO ESTUDADO: PIOMBINO	175
CONSIDERAÇÕES FINAIS	193
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	205

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Elaborada com base em Souza (2006) e IAPP (2000)	87
Tabela 2: Elaborada com base em Anduiza e Maya (2005: 17).....	88
Tabela 3: Sistematização da participação na constituição da república portuguesa e legislação ordinária	99
Tabela 4: Âmbito territorial de aplicação da LB POTU	101
Tabela 5: Sistematização da participação na constituição e na legislação específica de planeamento urbano	106
Tabela 6: Sistematização da participação na constituição da república italiana e legislação ordinária.....	146
Tabela 7: A participação na legislação específica de planeamento urbano.....	155
Tabela 8: Adaptada do Relatório Anual da Autoridade para a Participação (Região Toscana, 2013b).....	165
Tabela 9: Elaborada com base no Rapporto Annuale 2012-2013 (Regione Toscana, 2013).	168
Tabela 10: Adaptada do Relatório Anual da Autoridade para a Participação (Regione Toscana, 2013b).....	169

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: (Arnstein, 1969:216)	77
Figura 2: Retirado de Kaner <i>et al</i> (2007: 6).....	80
Figura 3: “Escada da Participação” (Arnstein, 1969: 217)	83
Figura 4: Portugal Continental e Ilhas (Lima, 2008).....	95
Figura 5: Itália continental e ilhas.....	129

LISTA DE FOTOGRAFIAS

Fotografia 1: Divulgação do Processo participativo de Lisboa no metro	116
Fotografia 2: Material disponibilizado pela Câmara para consulta e para intervenção escrita.....	117
Fotografia 3: Divulgação na “Noite da Fogueira” (23 de Junho de 2011)	180
Fotografia 4: Post-its utilizados para demonstrar onde já ocorreram intervenções através do GeoBlob. Foto tirada em 25 de Junho, em Salivoli, junto a Coop.	181
Fotografia 5: Laboratório realizado em Salivoli, no dia 07 de julho de 2011.	182

LISTA DE ACRÔNIMOS

22@BCN	22@Barcelona
AESOP	Association of European Schools of Planning
ARP	Autoridade Regional para a Participação
BID	Banco Internacional de Desenvolvimento
BURT	Boletim Oficial da Região Toscana
CE	Conselho da Europa
CEOT	Carta Europeia do Ordenamento do Território
CIAM	Congresso de Arquitetura Moderna
CIUL	Centro de Informação Urbana de Lisboa
CML	Câmara Municipal de Lisboa
CPA	Código de Procedimento Administrativo
CRI	Constituição da República Italiana
CRP	Constituição da República Portuguesa
DISPO	Departamento de Ciências Políticas e Sociais
DL	Decreto Legislativo
EDEC	Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário
ESPON	European Spatial Planning Observation Network
FCT	Fundação para a Ciência e Tecnologia
INTERREG	Innovation & Environment Regions of Europe Sharing Solutions
IRPET	Istituto Regionale Programmazione Economica Toscanato
LB	Lei de Bases
LBPOTU	Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo
LUN	Lei Urbanística Nacional
ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Orçamento Participativo
ORATE	Observatório em Rede do Ordenamento do Território Europeu
PAS	Programas de Ajuste Estrutural
PDM	Plano Diretor Municipal
PDML	Plano Diretor Municipal de Lisboa
PEOT	Planos Especiais de Ordenamento do Território
PGR	Planos Gerais Reguladores
PIOT	Plano Intermunicipal de Ordenamento do Território

PMOT	Planos Municipais de Ordenamento do Território
PNPOT	Programa Nacional Da Política de Ordenamento do Território
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PP	Planos de Pormenor
PPP	Parcerias Público-Privadas
PRG	Plano Regulador Geral
PRIT	Piano Regionale de Indirizzo Territoriale
PROT	Plano Regional de Ordenamento do Território
PSC	Plano Estrutural Comunal
PSIT	Planos Setoriais com Incidência Territorial
PTCP	Plano Territorial de Coordenamento Provincial
PU	Planos de Urbanização
REOT	Relatório do Estado do Ordenamento do Território
RJIGT	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
RU	Regulamento Urbanístico
UE	União Europeia

INTRODUÇÃO

1. A problemática da tese

A presente investigação irá analisar a *importância da lei para a criação de práticas participativas na elaboração de instrumentos de planeamento urbanístico em nível local, em Portugal e na Itália*. A intenção da pesquisa surge da constatação de que, embora as Constituições no Estado democrático de direito garantam a participação direta dos cidadãos em diversos temas e a legislação infraconstitucional seja responsável por regulamentá-la, ela ainda não foi transformada, como bem observa Umberto Allegretti (2006) numa forma de governo.

A participação cidadã desperta grande interesse no campo teórico (conforme se vê pela vasta bibliografia disponível) assim como no debate político atual, e na presente investigação é estudada como eixo central nas três áreas abordadas. Na teoria social e política, 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 projetadas 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 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.

O reflexo deste contexto democratizador nas práticas de planeamento permite associar valores democráticos ao modelo técnico tradicional de forma a assegurar a inclusão dos moradores e usuários da cidade nas decisões acerca do território, isto, como destacam

Ferrão (2011) e Magnaghi (2013), para garantir uma maior capacidade de resposta das instituições aos problemas e anseios dos seus habitantes e a construção de parcerias mais coordenadas e eficazes entre sujeitos das instituições administrativas e do corpo cívico.

O interesse pela correlação entre participação social e legislação surgiu, para mim, por perceber que, incansavelmente, a doutrina repetia a importância de se ter incluído nos textos de lei a obrigatoriedade da participação social. Tal abordagem pareceu-me, na maioria das vezes, retórica e autorreferencial, pois quando analisadas as práticas não resultava difícil perceber que estas andavam em descompasso com o espírito e a letra da legislação, desenhando, frequentemente, processos participativos “de fachada” pois estavam limitados a uma comunicação *a posteriori* de decisões já tomadas. Estruturados desta forma tais processos serviam apenas para cumprir com a obrigação legal sem determinar valor agregado para o território e os atores envolvidos.

No curso do mestrado em Ordenamento da Cidade e Planeamento do Território, na Universidade de Aveiro, novamente me deparei com uma visível dificuldade prática em envolver os cidadãos no processo de elaboração dos planos e de discussão acerca do território. Tal dificuldade pareceu-me existir quer em razão do despreparo do corpo técnico que trabalha nas instituições administrativas, que parece ter dificuldade em compreender a importância de um debate com os cidadãos, quer em razão dos hábitos e da cultura cívica dos próprios cidadãos, que tendem a manter distância da discussão, mesmo quando incentivados a participar. A razão, pareceu-me, reside numa resistência da cultura administrativa, política e cívica a eliminar as barreiras (a partir daquela constituída pela linguagem técnica utilizada no âmbito das ciências ligadas ao território, e nomeadamente no âmbito dos estudos jurídicos que dizem respeito ao seu ordenamento e planeamento) que dificultam um diálogo paritário e honesto entre atores sociais diferentes, portadores de interesses e visões diversas e complementares da transformação e da gestão territorial.

Assim, quando me candidatei ao doutoramento em “Democracia no Século XXI”, no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, encontrei o espaço ideal para unir minha formação em Direito com os conhecimentos em Planeamento Urbano e estudar as práticas participativas que se desenvolvem no âmbito do ordenamento do território.

Durante o ano curricular do doutoramento, em contato com novas bibliografias e investigadores que se dedicam a estudar os processos participativos, tive a oportunidade de aprofundar minha base teórica e a compreensão do sentido destes processos para o fortalecimento da democracia. Deste percurso resultou a reestruturação do projeto inicial, que analisava de forma comparada o Brasil com Portugal na promoção de práticas participativas. No Brasil, a experiência que se pretendia analisar deixou de interessar, pois foi radicalmente alterada quando eleito um novo governo municipal que não mais promoveu os processos participativos que seriam estudados, tornando assim impossível a adoção de metodologias de observação participante que representam um instrumento central no conjunto das ferramentas das ciências sociais em que o doutoramento forma os seus alunos e alunas. Esta transformação dava-se ao mesmo tempo em que na Região Toscana estavam desenvolver-se práticas legislativas inovadoras no que diz respeito à participação cidadã. Por esse motivo, optei por realizar um estudo comparado entre Portugal e Itália, que parecia adequar-se melhor aos meus interesses de pesquisa. Portugal estava inserido neste cenário, e manteve-se, pois a legislação estabelece mínimos a serem cumpridos para o envolvimento do cidadão na elaboração de instrumentos urbanísticos, e alguns municípios começaram a promover práticas participadas que pareciam ir além das exigências legais, tanto no âmbito do planeamento urbano quanto em outras temáticas.

O presente trabalho ganha vida alicerçado em duas expressões que utilizo para representar os cenários analisados: a “força da lei” e a “força de vontade”. Por “força da lei” entendo a realização de processos participativos derivados de uma imposição legal, e nos seus termos, com o intuito de garantir validade ao ato administrativo no qual eles são exigidos. Por “força de vontade” trato a realização de práticas participativas que não decorrem de uma obrigação legal, mas sim de um projeto de diálogo social (e várias vezes de partilha de poder) do governante com os cidadãos. Portanto, para que represente a vontade de fazer algo que vá além dos requisitos mínimos estabelecidos pela lei, o que acontece em contextos onde, no campo específico, não existem obrigações de lei para as entidades administrativas, que as forcem a abrirem-se a percursos de diálogo com os habitantes do território.

A temática proposta será abordada buscando compreender a correlação entre os âmbitos definidos nas duas expressões acima descritas, a partir da compreensão do Direito e da importância e prevalência da estrutura jurídica nos Estados constitucionais. O que será feito num diálogo articulado com a sociologia, buscando compreender a importância da participação cidadã no planejamento urbano para o fortalecimento da democracia.

A elaboração desta tese não é o destino final de minha caminhada, mas sim a possibilidade de estruturar minhas dúvidas e de me aproximar a uma resposta aos questionamentos que têm-me acompanhado nestes últimos anos de estudos, analisando a legislação e algumas práticas dos dois países acima referidos, para continuar sempre em busca do fortalecimento da democracia e da melhor compreensão do papel que o Direito pode desempenhar no seu estímulo e estruturação.

2. Dos objetivos da pesquisa

Com base na problemática em que a pesquisa se insere, a construção da tese tem como objetivo principal compreender a importância da lei para a promoção e a estruturação de práticas participativas na elaboração de instrumentos urbanísticos. Para isso, colocam-se duas questões centrais de investigação: 1. *Em que medida os processos participativos são influenciados pela existência de normativa específica?* 2. *Em que medida estes mesmos processos originam-se, ao contrário, na clara força de vontade de quem os promove?*

Para encontrar a resposta a estas questões, a primeira parte da investigação é dedicada à fundamentação teórica, onde o eixo central resulta ser a construção de um Estado democrático que garanta a participação cidadã como um direito e tenha nas Constituições as normas fundamentais que orientam o sistema jurídico interno. Para isso, é feita a revisão da literatura que se relaciona ao tema e tem como objetivos específicos:

- a) A análise da construção do Estado Democrático de Direito e a importância das Constituições contemporâneas na consolidação da democracia como forma de governo;
- b) A análise da construção teórica da democracia participativa como resposta à crise da democracia representativa e alternativa para fortalecimento do modelo;

- c) A análise da participação cidadã na elaboração de planos e instrumentos urbanísticos a partir das principais correntes de planeamento urbano;

Na segunda parte, mais centrada numa pesquisa empírica, serão analisadas algumas práticas participativas realizadas ao abrigo das leis estudadas, pretendendo identificar a abertura à participação promovida pelas administrações públicas municipais. O objetivo é perceber em que medida ela é realizada apenas para cumprir a exigência legal, ou se também pode-se notar uma clara força de vontade para superar requisitos mínimos estabelecidos e desenvolver práticas participadas. Para isso, apresentam-se como objetivos específicos:

- d) A análise da construção do direito de participar nas Constituições das Repúblicas Portuguesa e Italiana e sua regulamentação na legislação infraconstitucional;
- e) A análise das práticas realizadas para compreender se elas limitaram-se a cumprir as determinações legais ou se avançaram esta determinação ampliando os processos participativos;

Este conjunto de objetivos conduz às hipóteses de investigação que irão orientar todo o processo e construção da pesquisa e da tese. São elas:

- a) *Existem dois tipos de legislação acerca da participação cidadã: aquelas que estabelecem prescrições normativas e determinam requisitos mínimos a serem cumpridos e aquelas que, além de prescrições normativas que determinam estes requisitos mínimos, incentivam a ampliação de espaços participativos e a inclusão de novos atores no processo de discussão.*

O legislador tem liberdade para estabelecer os critérios a serem adotados nas práticas participativas que determina e estas podem ser tanto de carácter metodológico quanto em relação ao conteúdo e resultados que devem alcançar. Assim, o texto da lei pode estabelecer os requisitos mínimos que devem ser cumpridos pela administração pública ao realizar estas práticas, e pode, também, incentivar o alargamento destes espaços e a criação de novas práticas participativas.

b) A existência de legislação que obriga a criação de práticas participativas impõe às administrações públicas a adoção de novas condutas que têm como consequência abrirem-se concretamente à participação cidadã.

No Estado Democrático de Direito as Constituições contemporâneas e as legislações que dela decorrem asseguram a participação dos cidadãos nos mais diversos temas, desde as políticas de saúde à gestão urbana; com isso buscam garantir igualdade material entre os cidadãos bem como o fortalecimento da democracia. A associação entre a existência de lei que está na base da estruturação da prática participativa e a implementação concreta destas práticas sugere que a existência da lei é capaz de impulsionar, através da obrigação legal, novas formas de relacionamento com os cidadãos e a consequente abertura da administração à participação, tornando a administração mais democrática e mais próxima ao cidadão;

c) A vontade em promover espaços de participação cidadã, superando a pouca abertura e/ou incentivo legislativo, ou até mesmo entraves legais que possam existir, resulta em processos mais abertos e menos retóricos.

Considerando que as práticas participativas podem ser realizadas sem que exista uma obrigação legal, simplesmente porque num Estado democrático o cidadão pode sempre ser convidado a se manifestar ou decidir (quando não se automobiliza ele mesmo para este fim), acredita-se que as administrações que promovem estas práticas de forma voluntária (ou indo além do cumprimento dos requisitos mínimos exigidos pela lei) realizam processos mais abertos e participados, em contraposto a processos meramente retóricos ou “de fachada”.

3. O estudo de caso

Conforme já indicado, a presente tese inclui uma parte dedicada a verificar alguns dos assuntos analisados, através de um estudo de caso (Yin, 2005) que foi realizado nas cidades de Lisboa, em Portugal, e de Piombino, na Região Toscana, Itália. Durante o período dedicado ao trabalho de campo, a cidade de Lisboa estava realizando as audiências públicas de revisão do seu Plano Diretor Municipal (PDM), que havia sido

iniciado por uma administração anterior em 2002 e depois suspensa por algum período, com a entrada do novo Executivo camarário. Por sua vez, Piombino estava discutindo a elaboração do seu Regulamento Urbanístico (RU), dentro de um processo maior de discussão e visão acerca do futuro da cidade.

A cidade de Lisboa destacava-se, no contexto português, justamente porque a realização de sessões públicas para discussão do plano (não exigida pela lei) acabava atingindo níveis qualitativos e de empenho mais elevados, tendo a cidade vindo a promover uma ampla discussão acerca do novo plano diretor. Nesta perspectiva, a administração municipal que governava o município orientava-se com o compromisso de uma gestão urbana participativa e por isso resultava poder ser um importante caso a estudar na presente pesquisa.

Lisboa é a capital do país e também sua maior cidade em número de habitantes, com cerca de 563 mil moradores;¹ dada a sua centralidade e visibilidade ela tem sido frequentemente (como no caso dos processos de orçamentação participativa) uma referência cultural para outros municípios, capaz de estimular e orientar diversas inovações experimentais.

Em 2009 o município elaborou sua Carta Estratégica (Lisboa, 2009) com o objetivo de identificar e dar resposta aos desafios que enfrenta(va), pretendendo também promover um debate participado sobre a cidade. Deste documento colhe-se que Lisboa tem uma situação “bastante paradoxal, pois é uma cidade com elevadas potencialidades, nos mais variados campos, com profunda força histórica e sociocultural e identitária [mas nela permanece] um lastro de dificuldades em suas vitalidade e potencialidades” (Observatório das Metrópolis, 2011: s/p). Para enfrentar estes problemas e buscar soluções, a Carta Estratégica orientou-se em seis temas – que posteriormente formaram a base do Plano Diretor Municipal de Lisboa (PDML) levada à discussão com os cidadãos. Nela foi ressaltada a necessidade de inovar e de criar empregos e uma das suas

¹ Dados de acordo com a versão 2013 da Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos (NUTS). Disponível em <http://www.pordata.pt/Municipios/Popula%C3%A7%C3%A3o+residente+total+e+por+grandes+grupos+et%C3%A1rios-390>

estratégias é reorientar a centralidade de Lisboa tanto no contexto nacional quanto europeu, devido a sua privilegiada posição no Atlântico como porta de entrada no continente.

Outros objetivos fornecidos pela Carta Estratégica para a revisão do PDML são:

- 1) A reorganização urbana da cidade, aproximando o local de habitação do trabalho, evitando longos deslocamentos, fortalecendo a vida no bairro e propiciando a recuperação de edifícios;
- 2) Repensar o espaço dos peões e ciclistas na cidade, em detrimento do uso do automóvel, não apenas para promover outras formas de transportes mas também para assegurar a diminuição da poluição.

A revisão deste instrumento apresenta-se então como uma possibilidade de afrontar as suas fragilidades e reforçar em suas potencialidades. Portanto, o envolvimento dos cidadãos na discussão da revisão do PDML apresenta-se tanto como um momento de (re)pensar o modelo de governo até então existente como de afirmar a proposta de gestão participada da cidade discutindo o seu futuro.

A cidade de Piombino, na província de Livorno, Região Toscana, Itália, foi escolhida como estudo de caso pois, no momento da conclusão da parte letiva do doutoramento, estava-se realizando a discussão do seu Regulamento Urbanístico (RU) de forma participada, seguindo a determinação da lei de ordenamento do território da Região Toscana. Na Região Toscana existe, ainda, uma lei específica de incentivo à participação cidadã na elaboração de políticas públicas regionais e locais, o que dava forma a um contexto de obrigatoriedade mas também de promoção destas práticas através de investimentos específicos da entidade regional na difusão de uma cultura participativa. Vale a pena, também, realçar que em Piombino o processo de discussão pública do RU (que constitui uma das duas partes do plano de ordenamento territorial municipal previstas pela normativa urbanística toscana) acontecia envolvendo uma empresa perita em facilitação de processos participativos que tem trabalhado, nos últimos anos, em muitos processos participativos em outros territórios municipais da Região.

Com uma localização geográfica privilegiada junto ao Mar Tirreno e uma população de cerca de 35 mil habitantes,² Piombino tem em seu território, junto à área central da cidade, o principal polo da indústria siderúrgica e o segundo porto na Toscana. A discussão do seu RU estava direcionada à necessidade de transformação económica, pois a siderúrgica encontrava-se em declínio.³ Diante da existência, em seu território, de construções que remontam às populações etruscas,⁴ e de diversos locais de interesse histórico e turístico (como o Golfo de Baratti e uma série de outras praias atrativas) a administração municipal de Piombino remarcou a importância de discutir com os cidadãos o instrumento urbanístico que deverá orientar esta mudança, de uma economia centrada na indústria siderúrgica para incentivar o fortalecimento do turismo.

As duas experiências apresentam muitas semelhanças. Tanto Portugal quanto Itália garantem constitucionalmente ao cidadão o direito de participar em diversos temas e o reafirmam na legislação infraconstitucional que trata dos instrumentos urbanísticos. Também estão ambos submetidos às regras da União Europeia, que, embora não tenha uma política regulatória em matéria de planeamento urbano, produziu algumas normativas de carácter orientador onde adota a determinação para que sejam realizadas práticas participativas na elaboração de instrumentos urbanísticos. Ainda, as duas experiências escolhidas têm em comum o envolvimento dos cidadãos para discutir instrumentos urbanísticos que irão definir as diretrizes de desenvolvimento de territórios em mudança, diante da necessidade de reorientação económica.

Outra semelhança diz respeito às diretrizes adotadas no ordenamento legislativo infraconstitucional e no contexto institucional que orientam as suas condutas. Em Portugal, a legislação não obriga que sejam realizadas sessões de discussão com os cidadãos quando da elaboração ou revisão de planos diretores, por isso a prática que

² Informação do ISTAT, dados de 2012.

³ A siderúrgica Lucchini de Piombino estava praticamente fechando, diante da crise económica, na metade de 2014. Porém, no início de Dezembro do mesmo ano, a empresa foi adquirida pelo grupo argelino Cevital, evitando assim o fechamento da fábrica e a demissão de cerca de 2000 trabalhadores diretos.

⁴ Esta região tenta ser reconhecida como património histórico e cultural pela UNESCO. Mais informações em http://www.comune.piombino.li.it/archivio15_notizie-e-comunicati_0_3891_0_1.html

estava sendo desenvolvida em Lisboa despertou interesse para a interpretação que se colocava como intenção de pesquisa e também porque a cidade propunha-se a uma gestão participada. O mesmo ocorreu com Piombino, pois a lei toscana sobre o ordenamento do território determina que exista a participação cidadã, mas não determina a realização de espaços estruturados para discussão coletiva, porém o governo municipal tem realizado práticas participativas na gestão do território e convocava os cidadãos para um debate acerca de um novo instrumento urbanístico a ser elaborado. Portanto acompanhar o desenvolvimento destas experiências, em que não havia um contexto legislativo impondo as práticas participativas nos moldes em que estavam sendo organizadas, me daria a oportunidade de avaliar “a vontade” institucional em promovê-las.

Para atingir esta finalidade, na tese será analisada a garantia do direito à participação nas Constituições, na legislação infraconstitucional pertinente e na legislação específica acerca da elaboração ou revisão de instrumentos urbanísticos, considerando-se em especial as suas determinações quanto ao momento, a forma e o conteúdo da participação.

4. Da metodologia de pesquisa

A metodologia adotada será qualitativa pois privilegia “da análise de microprocessos, através do estudo das ações sociais individuais e grupais” (Martins, 2004: 292). Conforme já dito, o enquadramento teórico da tese pretende analisar a importância da lei para a promoção de práticas participativas na elaboração de instrumentos urbanísticos pelo poder local e será realizada de forma comparada entre Portugal e Itália. Para analisar estes (micro)processos irei me valer, ainda, da pesquisa bibliográfica, documental e o trabalho de campo com estudo de caso.

Em relação ao método comparativo, ele foi utilizado considerando-se que

[...] tem como primeira característica o ser uma análise holística, que trata os casos como entidades globais. As relações entre as partes e o todo são estudadas no contexto global onde se inserem. [...] A análise comparativa permite, assim, examinar constelações e configurações de factos. A sua vantagem principal vê-se no estudo da problemática que envolva causas múltiplas e conjunturais. O pressuposto de partida é a complexidade causal,

que depois permitirá uma visão sintética dos processos em presença (Mendes, 2003: 3).

A partir das considerações de Mendes, os “casos globais” aqui estudados são as experiências de participação na elaboração de instrumentos urbanísticos locais em Portugal e Itália. O objetivo é que a comparação qualitativa dos dois casos possibilite compreender a influência que a legislação exerce sobre os processos participativos, reportando-se, para tanto, à análise de suas similaridades e diferenças.

A pesquisa bibliográfica foi “desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos” (Gil, 2002: 44) e teve como objetivo aprofundar o conhecimento teórico da participação cidadã no ordenamento do território para identificar quais são, atualmente, as principais discussões sobre o tema. Para o enquadramento da discussão teórica da tese, consultei ampla bibliografia acadêmica, em bibliotecas de Portugal e na Itália, onde tive acesso a bibliografia destes países e também internacional. Também foram analisados diversos relatórios de pesquisas, produzidos por entes públicos dos dois países; os relatórios produzidos pela empresa que facilitou e geriu as atividades participativas (no caso específico de Piombino); a legislação portuguesa e italiana; *websites* de diversos institutos e organizações nacionais e internacionais, outros documentos disponíveis nos *websites* das Câmaras de Lisboa e Piombino e textos informativos produzidos pela imprensa e associações de moradores, dentre outros.

A pesquisa documental foi utilizada para analisar aqueles “materiais que ainda não recebem um tratamento analítico” (Gil, 2002: 45) por outros investigadores. Assim, recorri aos documentos (em especial os relatórios que orientaram o PDML e o RU) que foram produzidos pelas administrações públicas municipais de Piombino e Lisboa e disponibilizados em seus *websites*. O recurso a este tipo de pesquisa foi fundamental pois permitiu analisar dados não tratados por outros investigadores, constituindo-se uma importante fonte de informações.

Segundo Yin (2005), dentre as muitas maneiras de se fazer pesquisa em ciências sociais está o estudo de caso, que em geral apresenta-se como a “estratégia preferida quando se colocam questões do tipo ‘como’ e ‘por que’, quando o pesquisador tem pouco controle sobre os acontecimentos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos

inseridos em algum contexto de vida real” (Yin, 2005: 19) e ainda assim é um dos mais desafiadores. Esta metodologia demonstra-se, portanto, a mais adequada à intenção de pesquisa já exposta.

O desenvolvimento do estudo de caso foi realizado através de trabalho de campo, que possibilitou minha aproximação com os processos participativos, às pessoas envolvidas em sua realização e também às comunidades envolvidas, incluindo, portanto, os atores sociais e institucionais.

Como técnica de pesquisa para o estudo utilizei a observação direta dos acontecimentos estudados e entrevistas com pessoas envolvidas com eles (Yin, 2005). Na observação direta, ou seja, no local que escolhi para estudo, pude avaliar o ambiente em que as práticas ocorreram, fatos que me serviram para compreender outros aspectos que apenas pela análise de relatórios não teriam sido possíveis, como, por exemplo, a possibilidade de conversar com pessoas que não estão participando nem estão envolvidas nos processos participativos.

Assim, o trabalho de campo foi iniciado com o acompanhamento das sessões públicas de debate para revisão do PDM de Lisboa e dos laboratórios de discussão para elaboração do Regulamento Urbanístico de Piombino. O objetivo era analisar como estas discussões foram geridas pelos mediadores entre administração pública e cidadãos participantes, qual a postura adotada pelos técnicos na discussão dos temas mais polêmicos e como o público demonstra seu interesse pelos assuntos discutidos. Meu objetivo foi identificar, também através deste ambiente, a vinculação às determinações legais acerca da participação, quando houver, ou então a manifestação da vontade em tornar o processo participativo, mesmo que sem obrigatoriedade legal.

Durante a realização da pesquisa de campo estive na Itália por cerca de quatro meses, nos anos de 2011 e 2013. Fui acolhida do Departamento de Ciências Políticas e Sociais (DISPO) da *Università degli Studi di Firenze* pelo Professor Doutor Massimo Morisi. No ano de 2011 acompanhei a realização da animação territorial, dos laboratórios de discussão e o encontro com os *stakeholders*. No ano de 2013 fiz entrevistas e recolhi mais material bibliográfico.

Em Piombino, Florença e Lisboa realizei entrevistas com pessoas diretamente envolvidas na promoção da participação e/ou elaboração dos instrumentos estudados, para me auxiliar a compreender a dinâmica destes processos, a importância que a legislação teve na sua elaboração e a forma com que os cidadãos foram inseridos no processo de decisão.

Na Itália entrevistei a representante da empresa Sociolab contratada para promover a participação em Piombino, a arquiteta responsável pela elaboração do Regulamento Urbanístico e o Garante da Comunicação nomeado por Piombino, que também era o professor que me acolheu na *Università degli Studi di Firenze*. Também conversei com o responsável pelo setor das Políticas de Participação, que por sua vez é responsável pela lei regional toscana de participação.

Em Portugal entrevistei o responsável pelo Departamento de Planeamento e Reabilitação Urbana da Câmara Municipal de Lisboa, que também foi quem conduziu os processos participativos de revisão do plano Diretor e geriu a equipa encarregada de sua elaboração. Ainda em Lisboa entrevistei uma arquiteta também encarregada da revisão do plano diretor.

A aparente desproporção de entrevistas referentes aos casos de Lisboa e Piombino se dá pelo fato de que, enquanto em Lisboa a realização da metodologia e a responsabilidade técnica pela elaboração do plano recaiu sobre a mesma pessoa, em Piombino a Câmara contratou, como já referido, uma empresa para realizar o processo participativo e que tinha como função entregar um relatório com as observações. Quem elaborou o RU foi outra equipe, formada principalmente por técnicos pertencentes aos quadros do município, com recurso a terceiros especializados em algumas temáticas específicas. E ainda, por determinação da lei, havia a figura do Garante da Comunicação. Por fim, pelo interesse em perceber melhor a lei toscana acerca da participação, entrevistei o responsável pelo setor na Região Toscana.

5. A estrutura da tese

A tese foi estruturada em duas partes. A primeira delas é dedicada aos fundamentos teóricos da pesquisa, divididos em três capítulos; a segunda é dedicada ao estudo de caso e está dividida em dois capítulos.

O primeiro capítulo, que destina-se a compreender e analisar a estrutura legislativa específica dos países que serão estudados, será tratada a consolidação dos Estados de Direito como Estados Constitucionais de Direito, analisando-os através de sua evolução pois nela se reflete a consolidação da democracia como forma de governo. A partir dos mesmos conceitos demonstra-se como os Estados constitucionais determinam a construção da legislação infraconstitucional e por isso a obrigação de promover as práticas participativas, como base em seus princípios, normas e garantias de direitos fundamentais. A última parte do capítulo trata da influência da globalização nos Estados contemporâneos e a importância dos governos locais para o fortalecimento da democracia.

No segundo capítulo serão estudados os “Fundamentos da democracia e da participação cidadã”, tendo como ponto de partida a crise da democracia representativa, admitida aqui como uma possibilidade de transformação capaz de fortalecer a democracia através das práticas participativas que aproximam o cidadão ao processo de decisão. Assim serão analisados os fundamentos da teoria democrática participativa (e deliberativa), a consolidação da participação cidadã como um direito fundamental nos Estados democráticos de direito e, por fim, as características de algumas práticas participativas. O objetivo deste capítulo é compreender o conceito de participação cidadã utilizado na investigação e como ela pode ser inserida na elaboração de instrumentos urbanísticos – a partir da teoria de planejamento urbano participativo – que será analisada no capítulo a seguir. Serve, ainda, de fundamento para a avaliação para as práticas participativas estudadas no trabalho de campo.

No terceiro capítulo serão estudadas as principais teorias de planejamento urbano, passando do planejamento regulatório ao planejamento participativo, tentando manter-se, sempre que possível, o papel do cidadão nestes processos. O objetivo é demonstrar os

desafios, para o planeamento participativo, do deslocamento de uma visão estritamente técnica e económica sobre o território para uma visão de território construído conjuntamente com seus cidadãos, ou seja, seus moradores e usuários. No tópico destinado ao planeamento participativo a intenção é demonstrar o que se entende por planeamento participativo e qual o papel dos técnicos e cidadãos nesta tarefa. Por fim, é apresentada uma metodologia participativa para ser utilizada quando da discussão dos instrumentos urbanísticos, a dimensão educativa destes processos e a forma de mensurar a participação, bases teóricas indispensáveis para a análise do trabalho de campo.

Na segunda parte, da “força da lei e da força de vontade – os estudos de caso” analiso a estrutura constitucional de Portugal e Itália para perceber como e em que medida é construído o direito à participação.

No quarto capítulo é feita a análise da Constituição e da legislação infraconstitucional que tem o papel de garantir a participação nos atos administrativos e também na legislação específica acerca do planeamento urbano e ordenamento do território, com o objetivo de compreender como o ordenamento jurídico insere o cidadão neste processo e quanto poder de decisão a ele é atribuído, procurando identificar também se a legislação respeita a hierarquia das leis. A seguir apresento o estudo de caso realizado em Lisboa, buscando identificar em que medida a legislação foi ou não aplicada e de que forma o cidadão esteve incluído no processo de decisão. A seguir traço algumas considerações sobre os resultados obtidos com base na fundamentação teórica aportada na primeira parte da pesquisa.

No quinto capítulo, com os mesmos objetivos dos descritos no quarto capítulo, faço a análise da estrutura legislativa italiana que garante o direito à participação e a legislação relativa ao planeamento urbano e ordenamento do território nacional e os da Região Toscana. Por fim, apresentam-se os dados da pesquisa de campo realizada em Piombino, buscando identificar em que medida a legislação foi ou não aplicada e de que forma o cidadão esteve incluído no processo de decisão e a seguir faço considerações sobre os resultados do processo participativo a luz da fundamentação teórica da primeira parte da investigação.

Nas conclusões retomo a argumentação inicial para avaliar a “força da lei” e a “força de vontade” nos processos participativos de elaboração de instrumentos urbanísticos em Portugal e na Itália com base nas considerações feitas nos dois capítulos anteriores relativamente ao estudo de caso, onde avalio a capacidade da legislação dos dois países para incentivar a criação destas práticas e aponto as dificuldades observadas para se realizar processos participativos. Apresento, então, as reflexões feitas no percurso da investigação enfatizando a influência da legislação na realização das práticas participativas sugerindo alternativas para solucionar as dificuldades encontradas.

PRIMEIRA PARTE – ENQUADRAMENTO TEÓRICO

1. DO ESTADO DEMOCRÁTICO

A principal instituição política da sociedade é o Estado. Dele emana toda a ordem jurídica que regula a vida em sociedade e seu poder político “repousa na possibilidade de a estrutura que o detém impor comandos e fazer-se obedecer aos mesmos, incluindo o uso da força quando seja o caso disso” (Gouveia, 2011: 121-122).

O Estado de Direito⁵, para Zagrebelsky, é uma das expressões mais felizes da ciência jurídica contemporânea, pois

[...] indica um valor e menciona uma das direções de desenvolvimento da organização do Estado, porém não encerra em si consequências precisas. O valor é a eliminação da arbitrariedade em âmbito da atividade estatal que afeta os cidadãos. A direção é a inversão da relação entre poder e direito que constituía a quintessência do *Machtstaat* [Estado sob o regime da força] e do *Polizeistaat* [Estado sob o regime da polícia]: não mais *rex facit legem*, mas sim *lex facit legem* (Zagrebelsky, 2011: 21).⁶

Isto porque o Estado passa a ser organizado através de “uma forma de organização político-estatal cuja actividade é determinada e limitada pelo direito” (Canotilho, 1999: 4) ou segundo a fórmula alemã do *Rechtsstaat*, é caracterizado pelo “estado sob o regime do direito” (Zagrebelsky, 2011: 21). Suas principais características são a representação através do voto, proteção dos direitos individuais dos cidadãos (direitos e liberdades fundamentais) e a separação de poderes (executivo, legislativo e judiciário), o que assegurava a existência de um “complexo sistema d[e] garantias: desde a certeza do Direito e a igualdade perante a lei e a liberdade frente a arbitrariedade, da independência

⁵ A teoria geral do Estado faz uma classificação histórica do Estado em ordem cronológica e o divide em Estado Antigo, Estado Grego, Estado Romano, Estado Medieval e Estado Moderno (onde encontra-se o Estado de Direito). Embora exista uma importante discussão teórica para definir o início do Estado Moderno, muito bem desenhada por Bobbio (2007), costuma-se defini-lo por ter algumas características fundamentais, como o território e o povo, enquanto elementos materiais, e o governo, o poder e a autoridade, enquanto elementos formais.

⁶ Tradução livre da autora. No original: “indica un valor y alude sólo a una de las direcciones de desarrollo de la organización del Estado, pero no encierra en sí consecuencias precisas. El valor es la eliminación de la arbitrariedad en el ámbito de la actividad estatal que afecta a los ciudadanos. La dirección es la inversión de la relación entre poder y derecho que constituía la quintaesencia del *Machtstaat* y del *Polizeistaat*.”

do juiz a valoração da prova para a acusação e aos direitos de defesa” (Ferrajoli, 2005: 16).⁷

1.1. Do Estado de Direito ao Estado Constitucional

O Estado de Direito surge na segunda metade do século XVIII e início do século XIX, ligado aos ideais das revoluções Americana e Francesa, que se opunham aos governos absolutistas, por isso está marcado pela doutrina democrática liberal. A organização do Estado, a partir de então, visava proteger direitos individuais e políticos dos cidadãos e por isso constituiu-se primeiro, como um Estado liberal, no sentido em que se limitava “à defesa da ordem e seguranças públicas [...] remetendo-se os domínios económicos e sociais para os mecanismos da liberdade individual e da liberdade de concorrência” (Canotilho, 2012: 97). No campo jurídico-político, as Constituições passaram a ser escritas e limitavam o poder político (executivo e legislativo) através de instrumentos constitucionalmente delimitados e resultaram num Estado abstencionista, que estava impedido de interferir na esfera da liberdade individual dos cidadãos.

É neste período que surge a primeira geração (ou dimensão) de direitos fundamentais, quando são consagrados os direitos em que o Estado deixa de intervir nas liberdades públicas e ficam conhecidos como direitos de carácter negativo. Isto porque protege-se, frente ao Estado e como seus limitadores, o direito à vida, à intimidade, à inviolabilidade do domicílio, à liberdade, à propriedade e a igualdade formal. Além destas, existem também as garantias formais como o devido processo legal, o *habeas corpus* e o direito de petição.

O direito, neste período, fundamentava-se no positivismo jurídico, que alterava as condições de existência e validade das normas jurídicas (antes de formação jurisprudencial e doutrinária, de tradição romana, que se originavam em diferentes instituições, como a Igreja, o Príncipe, os municípios e as corporações) (Ferrajoli, 2005: 14) e de cunho jusnaturalista e passou a admitir o Estado como sua única fonte, através

⁷ Tradução livre da autora. No original: “complejo de las garantías: desde la certeza del Derecho a la igualdad ante la ley y la libertad frente a la arbitrariedad, de la independencia del juez a la carga de la prueba para la acusación y a los derechos de la defensa”.

do poder legislativo. A lei era, então, criada de forma abstrata e não mais com base nas análises dos casos concretos, e previa solução *a priori* a ser aplicada ao caso concreto, o que reforçou a importância dos Códigos.

Segundo Kelsen, o direito possui uma particularidade de “regular a sua própria criação. Isso pode operar-se de forma que uma norma apenas determine o processo por que outra norma é produzida. Mas também é possível que seja determinado ainda – em certa medida – o conteúdo da norma a produzir” (2003: 246).

O positivismo jurídico, pela voz de um de seus mais importantes interlocutores, Hans Kelsen em sua obra *Teoria Pura do Direito*, afastava do Direito valores éticos e morais, que não eram considerados uma condição intrínseca ao Direito, entendendo-se que não deveria ser influenciado por outras ciências. Isto ocorria para garantir a segurança jurídica, que se fazia necessária à época para limitar o poder concentrado (e ilimitado) do Soberano e também afastar-se dos direitos *jusnaturalis*, que foram utilizados para justificar atrocidades em nome do Direito e de princípios naturais, muitas vezes de cunho religioso (como a caça às bruxas, por exemplo).

Para Kelsen, “a ordem jurídica não é um sistema de normas jurídicas ordenadas no mesmo plano, situadas umas ao lado das outras, mas é uma construção escalonada de diferentes camadas ou níveis de normas jurídicas” (2003: 247) e a Constituição estava posicionada no topo da pirâmide que formava o ordenamento jurídico. Considerada norma pura, servia de fundamento para todo o ordenamento jurídico (em sentido lógico-jurídico) e regulava a criação de outras normas (em sentido lógico-positivo) (Kelsen, 2003).

Esta estrutura centrada na validade formal das leis acarretou sua supervalorização e permitiu que o Estado de direito pudesse ser reduzido a fórmulas em “que se trasladava o acento da ação livre do Soberano à predeterminação legislativa” (Zagrebelsky, 2011: 22)⁸ o que fez este modelo ser também conhecido como Estado legislativo de Direito.

⁸ Tradução livre da autora. No original: “[...] se trasladaba el acento desde la acción libre del Soberano a la predeterminación legislativa”.

Este sistema resultou numa supervalorização da lei, que passou a receber mais importância do que os princípios, dos quais retirava força normativa, em nome da segurança jurídica. O papel atribuído aos juizes era apenas o de aferir a validade da lei em relação à Constituição, e não tinham a função de avaliar se era correta ou justa. E assim

[...] uma situação histórica concreta: a concentração da produção jurídica em uma única instância constitucional, a instância legislativa [...] supõe uma redução de tudo o que pertence ao mundo do direito – isto é, os direitos e a justiça – ao disposto pela lei. Esta simplificação levou a conceber a atividade dos juristas como um mero serviço à lei, ou inclusive como simples exegese, ou seja, conduz a pura e simples busca pela vontade do legislador (Zagrebelsky, 2011: 33).⁹

E foi justamente esta redução de direito e justiça em leis, com o seu afastamento de valores morais e éticos, que permitiu que o Direito fosse utilizado para justificar regimes totalitários e autoritários, como o nazismo e o fascismo, o Estado socialista do Partido único e os Estados comunistas¹⁰ que vigoraram na Europa no início do século XX. Estes Estados, por suas características – legalistas e sem Parlamento que legitimavam suas decisões –, são chamados por Zagrebelsky (2011) de “Estados de Direito carentes de conteúdo” e por Canotilho (1999) de “Estados de não direito”.

Por isso, o fim da Segunda Guerra fez retornar ao centro do debate jurídico-político questões de ética e valores, avançando-se para um modelo pós-positivista (também chamado de neoconstitucionalismo) em que o Direito não estava mais restrito a sua legalidade, mas sim a um modelo que protegia e garantia direitos sociais e humanos e remetia a uma nova hermenêutica constitucional. Este modelo ficou conhecido como Estado constitucional (chamado também de “Estado de direito democrático” ou “Estado democrático de Direito”), mas que, em sua essência, é um Estado democrático que “não é nem deve ser apenas um Estado de direito [pois trata-se de] uma ordem de domínio legitimada pelo povo” (Canotilho, 2012: 97), baseado no princípio da soberania.

⁹ Tradução livre da autora. No original: “Su significado supone una reducción de todo lo que pertenece al mundo del derecho -esto es, los derechos y la justicia- a lo dispuesto por la ley. Esta simplificación lleva a concebir la actividad de los juristas como un mero servicio a la ley, si no incluso como su simple exégesis, es decir, conduce a la pura y simple búsqueda de la voluntad de legislador.”

¹⁰ Canotilho (1999) defende que estes são “Estado de não direito” pois, para ele, onde há direito há democracia.

Sobre este processo de superação histórica de um Estado puramente legalista, Canotilho refere que

O Estado constitucional é “mais” do que Estado de Direito. O elemento democrático não foi apenas introduzido para “travar” o poder (*to check the power*); foi também reclamado pela necessidade de legitimação do mesmo poder (*to legitimize State power*). Se quisermos um Estado constitucional assente em fundamentos não metafísicos, temos de distinguir claramente duas coisas: (1) uma é a da legitimidade do direito, dos direitos fundamentais e do processo de legislação no sistema jurídico; (2) outra é a da *legitimidade de uma ordem de domínio* e da *legitimação do exercício do poder político*. O Estado “impolítico” do Estado de direito não dá resposta a este último problema: *donde vem o poder. Só o princípio da soberania popular segundo o qual ‘todo o poder vem do povo’ assegura e garante o direito à igual participação na formação democrática da vontade popular. Assim, o princípio da soberania popular, concretizado segundo procedimentos juridicamente regulados, serve de ‘charneira’ entre o ‘Estado de Direito’ e o ‘Estado democrático’* (Canotilho, 2012: 100 – grifos no original).

Portanto, a estrutura deste Estado baseia-se num conjunto de princípios constitucionais que conformam o regime democrático (como a soberania e a vontade popular, o sufrágio universal, a participação democrática dos cidadãos, etc.), na função social das instituições públicas, a divisão de poderes e independência dos tribunais.

Nos Estados constitucionais de Direito as Constituições são rígidas¹¹ e permanecem hierarquicamente situadas no topo do ordenamento jurídico. Porém, o paradigma que se consolida na segunda metade do século XX diz respeito a mudança das “condições de validade das leis, dependentes já não somente da forma de sua produção mas também da coerência com seus conteúdos, com os princípios constitucionais” (Ferrajoli, 2005: 18).¹² Isto significa que uma lei, embora formalmente válida, se estiver em desacordo com os princípios constitucionais que protegem direitos fundamentais, por exemplo, poderão ser consideradas inválidas em seu conteúdo. Portanto, todo o ordenamento jurídico passa a estar submetido aos princípios constitucionais que conduzem a uma redefinição do papel da Constituição e influenciam as instituições contemporâneas.

¹¹ Por rígidas entende-se as Constituições que são escritas, não podem ser derogadas, modificadas ou abrogadas pela pelos mesmos procedimentos da legislação infraconstitucional nem sem a obediência de um processo especial e qualificado para tal (Guastini, 2005).

¹² Tradução livre da autora. No original: “condiciones de validez de las leyes, dependientes no sólo de la forma de su producción sino también de la coherencia de sus contenidos con los principios constitucionales”

Esta estrutura cria uma subordinação do Estado ao direito e ao mesmo tempo gera um paradoxo pois o

Estado de direito subordina-se ao direito. Porém, se o direito é produzido pelo Estado, cabe perguntar que sentido útil tem a afirmação da subordinação do Estado ao direito que o próprio Estado produz, podendo mesmo questionar-se se a expressão “Estado de direito” não é afinal tautológica, porque é o próprio Estado que produz o direito que o limita. (Sousa, 2012: 88).

Neste mesmo sentido, leciona Bobbio (1986: 10) que este paradoxo está no fato de que “o direito e o poder são duas caras da mesma moeda: somente o poder pode criar o Direito e somente o Direito pode limitar o poder”.

Estas Constituições garantem e condicionam o Estado à proteção de um rol de direitos fundamentais, protegendo-os inclusive do próprio legislador, que não pode alterá-los pois são considerados invioláveis. Isto significa que o poder do Estado democrático vincula-se aos princípios jurídicos presentes na Constituição e vincula a todos: cidadãos, Estado, governo e também o parlamento, pois está limitado aos valores materiais constitucionais, em especial dos direitos fundamentais. Por estas características, suas Constituições são dirigentes ou programáticas, pois não mais se limitam a disciplinar “as formas de produção legislativa mas também impõe a ela proibições e obrigações de conteúdo, correlativas umas aos direitos de liberdade e as outras aos direitos sociais” (Ferrajoli, 2005: 18).¹³ No pós-Guerra as Constituições da Itália (1947), Alemanha (1949) e mais tarde com a democratização de Portugal (1976) e Espanha (1978), são os clássicos exemplos desta nova concepção.

Neste período é assumido um compromisso do Estado com a proteção e garantia dos direitos fundamentais sociais, como o direito à saúde, educação, trabalho, moradia, previdência e assistência social, etc., e tem como grande marco a Revolução Industrial e a luta do proletariado e por isso o período fica conhecido também como Estado Social (*welfare State*). Eles exigem do Estado uma atuação positiva e por isso a “interferência não apenas do legislador mas também da Administração na concretização e na [sua]

¹³ Tradução livre da autora. No original: “las formas de producción legislativa sino que impone también a esta prohibiciones y obligaciones de contenido, correlativas unas a los derechos de libertad y las otras a los derechos sociales [...]”.

efetivação” (Miranda, 2012: 38) e marcam a segunda dimensão dos direitos fundamentais,¹⁴ que inauguram o período da reaproximação com a democracia e o princípio da igualdade.

Porém, afirma Bobbio que “o problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los [no sentido de concretização]. Trata-se de um problema não filosófico, mas político” (Bobbio, 1992: 23). E Canotilho diz que

A positivação de direitos fundamentais significa a incorporação na ordem jurídica positiva dos direitos considerados “naturais” e “inalienáveis” do indivíduo. Não basta uma qualquer positivação. É necessário assinalar-lhes a dimensão de *Fundamental Rights* colocados no lugar cimeiro das fontes de direito: as normas constitucionais. Sem esta positivação jurídica, os “direitos do homem são esperanças, aspirações, ideias, impulsos, ou, até, por vezes, mera retórica política”, mas não direitos protegidos sob a forma de normas (regras e princípios) de direito constitucional (*Grundrechtsnormen*) (Canotilho, 2012: 377).

E isto evidencia que a efetivação do Estado constitucional está diretamente vinculada a medidas de caráter político que devem ser implementadas para sua garantia, ao mesmo tempo que está ameaçada diante da omissão dos poderes públicos. O Estado constitucional está, também, delimitado nos princípios constitucionais (formais e materiais) e na função social das instituições públicas e a divisão de poderes e independência dos tribunais.

Disto decorre que é a Constituição quem impõe os limites formais e materiais à legislação. Os limites formais condicionam os procedimentos de formação da lei, de modo que não se pode legislar sem estar em conformidade com os procedimentos

¹⁴ A doutrina divide, atualmente, os direitos fundamentais em quatro dimensões, para fins de estudo. Aqueles situados na terceira dimensão são os que consagram os princípios da solidariedade ou fraternidade. São relativos ao indivíduo, mas que levantam uma bandeira em prol da coletividade. Trata-se da proteção dos direitos difusos, como o direito a um ambiente saudável e equilibrado, ao patrimônio comum da humanidade, as belezas naturais, ao patrimônio cultural, ao desenvolvimento, dentre outros. Já em relação a quarta dimensão não há um consenso quanto ao seu conteúdo. Norberto Bobbio (1992), por exemplo, entende que são os direitos relacionados a biotecnologia e engenharia genética, enquanto Paulo Bonavides (2001) defende que a quarta geração é formada pelos direitos à democracia, informação e pluralismo que decorrem da globalização. Existiria, também, para este autor uma quinta dimensão de direitos fundamentais na qual defende o direito à paz.

estabelecidos na Constituição. O limite material diz respeito ao conteúdo das normas, que não podem ser contrárias aos princípios adotados na Constituição.

Este modelo constitucional que surgiu no período pós-Segunda guerra e tem apogeu na contemporaneidade, também é chamado – não de forma unânime mas com algum relevo - de neoconstitucionalismo, pois remete a uma nova hermenêutica constitucional. Isto porque no princípio as normas constitucionais eram de valor meramente programático e, portanto, funcionavam como uma série de recomendações e orientações para o legislador. Visão esta que foi se alterando com a incorporação de conteúdos materiais em forma de direitos, princípios, diretrizes e valores. Porém, elas são disposições vagas e indeterminadas pois valem-se de conceitos que possuem forte carga valorativa moral (como justiça, moral, autonomia, dignidade humana, solidariedade, etc) e por isso exigiu dos juízes, enquanto intérpretes das Constituições, a modificação de seu papel, devendo aplicar “técnicas interpretativas próprias dos princípios constitucionais, a ponderação, a proporcionalidade, a razoabilidade, a maximização dos efeitos normativos dos direitos fundamentais, o efeito de irradiação, a proteção horizontal dos direitos” (Carbonell, 2007: 10)¹⁵ e entender a Constituição dentro de um sistema maior de valores.

A influência que a Constituição exerce no conteúdo das leis infraconstitucionais é também conhecido como constitucionalização do ordenamento jurídico que, para Riccardo Guastini (2001), a transforma em uma invasora, capaz de condicionar a legislação, a jurisprudência e o estilo doutrinário, bem como os atores políticos e sociais. Isto porque, segundo Otero (2009) é preciso dar garantia de um sistema jurídico coeso com os princípios constitucionais e que limita o poder do Estado, pois o mantém vinculado a um conjunto suprapositivo de princípios constitucionais, e sua violação gera a existência de normas inconstitucionais.

1.2. Dos limites impostos pela Constituição na formação da lei

¹⁵Tradução livre da autora. No original: “[...] técnicas interpretativas propias de los principios constitucionales, la ponderación, la proporcionalidad, la razonabilidad, la maximización de los efectos normativos de los derechos fundamentales, el efecto irradación, la proyección horizontal de los derechos”.

Da lição de Kelsen sobre o ordenamento jurídico, colhe-se que as normas não estão todas no mesmo plano, pois existem normas superiores e normas inferiores e dentro deste sistema hierarquizado a Constituição é “a norma das normas de produção jurídica. Isto significa que o sistema jurídico compreende uma ordem hierarquizada de processos de produção jurídica no topo do qual se encontra a Constituição” (Queiroz, 2009: 241), assim, a Constituição é a “lei superior” de um Estado Democrático de Direito.

Portanto, para terem validade, as leis devem ser elaboradas de acordo com as prescrições da Constituição, e são chamadas de normas secundárias, ordinárias ou infraconstitucionais. Assim, o

[...] “carácter primário” da Constituição, se revela, desde logo, na sua superior posição hierárquica, vem também a manifestar-se no carácter de norma das normas (‘norma normarum’), quer em sentido formal, quer em sentido material, porquanto a Constituição não só regula o procedimento de criação e modificação das restantes normas do ordenamento jurídico como também fixa o conteúdo valorativo das mesmas” (Vaz, 2012: 20-21 - grifos no original).

Disto resulta que toda legislação infraconstitucional deve respeitar a Constituição em seus termos e seus princípios, não podendo contrariá-la, segundo o princípio da não-contradição. Isto porque é preciso criar-se uma homogeneidade lógica que significa “que nenhuma lei, e de modo geral, nenhuma regra de direito, pode ser definida em si e para si, isto é, isoladamente: ela pertence à organização institucional do espaço estatal” (Goyard-Fabre, 2002: 116).

Mas também não se pode entender que o poder do Estado é ilimitado, afinal ele encontra-se vinculado a um conjunto suprapositivo de princípios constitucionais, e sua violação pelo Estado gera a existência de normas inconstitucionais (Otero, 2009). Por isso, no direito constitucional, há três princípios que devem ser respeitados: o princípio da “supremacia da Constituição”, o princípio da “primazia de lei” e o princípio da “reserva de lei” (Canotilho, 2012; Queiroz, 2009; Guastini, 1998).

O princípio da “**supremacia da Constituição**” vincula os poderes públicos, inclusive o legislador, às normas e princípios constitucionais. Para Canotilho ele é “a marca da indiscutível superioridade hierárquica das normas constitucionais” (2012: 723), de acordo com a teoria kelseniana de interpretar a Constituição como uma lei que regula todo o

processo de criação de normas jurídicas e traça os princípios, direções e conteúdo das leis futuras.

Porém, o princípio da supremacia da constituição, no Estado Democrático de Direito, “acaba por deslocar e relativizar o princípio mais antigo da ‘primazia da lei’. Este último não perdeu, porém, a sua relevância, sobretudo no confronto com os actos normativos da administração pública.” (Queiroz, 2009: 248 - grifo no original)

O princípio da primazia da lei define que “todos os actos jurídico-públicos, promulgados sob a forma de lei, prevalecem sobre todos os outros actos jurídico-públicos de hierarquia inferior, detém uma dimensão ‘positiva’ e ‘negativa’, especialmente no confronto com os actos normativos da administração pública e, em particular, os regulamentos. A dimensão positiva traduz-se na exigência de observância e aplicação da lei (: ‘precedência de lei’). A dimensão negativa na proibição do desrespeito e violação de lei (: ‘prevalência de lei’).” (Queiroz, 2009: 248)

Por fim, o princípio da reserva de lei diz que “as restrições aos direitos, liberdades e garantias só podem ser feitas por lei ou mediante autorização desta.” (Canotilho, 2012: 256).

1.3. Os Estados, as Constituições e o contexto internacional

Embora exista uma hierarquização no ordenamento jurídico interno dos Estados contemporâneos e a Constituição esteja em seu topo, não se pode deixar de considerar que o mundo está cada mais interligado. Este cenário, que vem ganhando força nas últimas décadas, modificou de diversas formas as relações internas dos Estados.

A inserção política e económica dos países num espaço supranacional, tal como a União Europeia (UE), cria limitações à competência do Estado integrado. Embora a UE não seja um “Estado soberano dotado de competências e poderes globais, mas sim uma comunidade de estados dotada das competências que os estados membros, através de tratados internacionais, lhe vão atribuindo” (Canotilho, 2012: 367) existe uma subsidiariedade entre os estados-membros e a UE, com matérias de competência exclusiva da Comunidade, como por exemplo as políticas comercial, agrícola e de pesca. Porém, a UE não é, nem pode ser considerada uma federação e, portanto, o Direito Constitucional válido é o de cada um de seus estados-membros, que por sua vez dá validade à recepção de normas da UE.

Mas, diante da importância do tema constitucional neste contexto, hoje fala-se de um Direito constitucional europeu que se refere às normas constitucionais, que são explícitas ou implícitas, e que permitem a integração dos países à União Europeia. Estas normas foram incluídas no texto constitucional dos estados-membros para recepcionar – cada um a sua maneira¹⁶ – as normas supranacionais produzidas em contexto europeu e evitar o conflito com normas já existentes no ordenamento interno. Assim, alteraram-se, por exemplo, o direito de trabalho e permanência dos cidadãos dos demais estados-membros, questões relativas a organização económica e social, a compatibilização do texto constitucional com o Estatuto do Tribunal Penal Internacional e a proteção e garantia de direitos fundamentais.

Porém, não se pode mais pensar o Estado e o constitucionalismo contemporâneo sem se considerar a existência de um quadro em que modelos, tanto do direito quanto da vida em sociedade, são influenciados pelo processo de globalização, que cria uma “interdependência económica e política cada vez mais estruturante entre os Estados” (Canotilho, 2013: 1217).

Com a globalização alguns setores, antes reservados exclusivamente aos Estados, são hoje submetidos a intervenções internacionais que influenciam matérias integrantes do Direito constitucional, fazendo emergir um direito constitucional internacional, que gera uma pluralidade de leis (Otero, 2009), originárias de organismos internacionais que vinculam Estados soberanos através de acordos e convenções em diversos temas, que vão desde a economia à proteção dos direitos fundamentais. Porém, o fenômeno ainda não substitui os Estados em suas funções fundamentais, embora possa causar alguma influência em sua estrutura (U. Allegretti, 2002). Isto acontece, por exemplo, com o reconhecimento dos direitos humanos em tratados e acordos internacionais, que são depois recepcionados no ordenamento jurídico interno de cada país como direitos fundamentais.

¹⁶ A Itália adotou/promoveu alteração constitucional nas cláusulas gerais que autorizam, restringem, delegam ou transferem poderes de soberania, no artigo 11 da Constituição. Em Portugal a alteração foi realizada através de cláusula específica, presente no artigo 7º, nº 6 em que a Constituição trata das relações internacionais.

1.4. O poder local na globalização

A rapidez com que, atualmente, as informações transpõem fronteiras cria valores e visões de mundo cada vez mais próximas. Estes movimentos transnacionais se dão em diversas áreas, desde o capital à cultura, e alteram as tradicionais configurações internas dos Estados, que são cada vez mais influenciadas por processos externos e globais, num fenómeno que é conhecido como globalização.

O fenómeno não pode ser reduzido e limitado à economia, mas está a ela vinculado, pois a partir dos anos 1970 começou a se intensificar e fortalecer a eliminação de fronteiras, beneficiando os mercados. Os reflexos do processo de globalização também se refletem na comunicação, resultado da revolução tecnológica nos meios de informação, o que permite trocas instantâneas de informação e provoca mudanças na forma de pensar, produzir, informar, consumir, gerir e também influencia a política de forma global (Borja e Castells, 1996). Por isso, ela é um fenómeno que produz consequências económicas, sociais, políticas, culturais, religiosas e jurídicas interligadas de modo complexo (Santos, 2001).

Nos últimos anos esta prática está ligada às políticas neoliberais (mas não a elas reduzidas) o que possibilita mais liberdade ao mercado e ao sistema financeiro e facilita a concorrência ao nível mundial. Para Boaventura de Sousa Santos (2005), o que o modelo neoliberal defende é um Estado mínimo para as políticas sociais um Estado máximo para a economia, ou seja, um Estado menos regulador e com isto o enfraquecimento do Estado Social.

O marco deste modelo são as relações público privadas (nacionais e transnacionais), o fortalecimento dos organismos internacionais, políticos e financeiros regulatórios. Seus efeitos passam pela privatização de serviços públicos, flexibilização de direitos trabalhistas e desregulamentação da economia com o objetivo de favorecer o mercado, o comércio internacional e os investimentos externos, juntamente com a ideia de que são inevitáveis face a consolidação do modelo capitalista que se fortaleceu com o fim da Guerra Fria. Os resultados económicos e sociais sentem-se na marginalização de vários segmentos da sociedade, pois promovem a precarização dos contratos de trabalho, a

diminuição das garantias sociais que por sua vez fazem aumentar a exclusão social e provocam a ampliação do desemprego.

Por isso, o modelo neoliberal beneficiou a ascensão económica de um grupo de pessoas muito restrito em termos globais¹⁷ e também permitiu que, aliado ao modelo da democracia representativa conseguisse manter-se no poder pela relação privilegiada com a economia. A este modelo, que enfraquece o Estado social e o subordina às regras do mercado, Boaventura de Sousa Santos chama de “globalização hegemónica” (2001; 2005).

O processo de globalização hegemónica concretiza-se na política através da governança neoliberal,¹⁸ que nas últimas décadas reconfigurou o papel do Estado e provocou o surgimento de novas formas de ligação e de articulação entre indivíduos, empresas, organizações e o próprio Estado, propondo práticas que alteram o modo como se governa. Ela trata-se

[...] de uma estrutura basilar, ou de engaste, e simultaneamente de um ambiente fomentador de toda uma rede de ideias pragmáticas e de padrões de comportamento cooperativo, partilhados por um grupo de actores seleccionados e respectivos interesses [...] (Santos, 2005: 10).

O termo foi adaptado do mundo empresarial para a administração pública, e Guerra (2006: 7), refletindo sobre este processo, afirma que a “governança parece ser assim um conceito que adquiriu o papel de conceito-síntese no que diz respeito às formas de evolução da acção pública nos sistemas políticos [...]” e que o termo governança é “equivalente à palavra *governo* e utilizamo-la para dar conta dessas novas formas de exercer o governo da nação fazendo apelo às parcerias” (2006: 16).

¹⁷ Em 19 de Janeiro de 2015 uma ONG britânica divulgou resultados de um estudo, feito com base no relatório anual do Banco Credit Suisse, que no ano de 2016, as 37 milhões de pessoas que representam 1% da população mundial terão mais de 50% da riqueza mundial, ou seja, mais dinheiro do que os outros 99% juntos.

¹⁸ Aragão (2005) esclarece que as palavras “governança” e “governação” remetem à ideia de governo em sentido clássico e por isso sugere o uso do neologismo “governância” para definir as novas práticas de aproximação ao cidadão que se quer promover.

Em 1975¹⁹ a Comissão Trilateral reforçou o uso da governança neoliberal ao considerar que a crise da democracia acontecia não porque havia democracia de menos, mas sim democracia a mais, o que gerava nos Estados uma sobrecarga de direitos e reivindicações, sendo o contrato social demasiado inclusivo. No final dos anos 1980 o termo *governance* foi utilizado pelo Banco Mundial, fazendo este ressurgir ao responsabilizar os países em vias de desenvolvimento pelos fracassos na implantação de Programas de Ajuste Estrutural (PAS) e atribuía isso a sua “má governança”, dizendo que “na prática as administrações dos países do Sul deveriam ser reformadas para melhor responder às exigências da eficácia e da rentabilidade economicistas inerentes aos PAS” (Milani e Solinis, 2002: s/p).

Neste contexto, a abordagem teórica e prática da governança está fortemente relacionada com o neoliberalismo, associada à origem do tema que diminui o papel do Estado à lógica do mercado, transferindo o comando das empresas estatais e infraestruturas nacionais para o setor privado, argumentando-se que é necessário aumentar a eficiência e competitividade, criando-se um novo papel do Estado no controle e regulação dos serviços públicos. Esta visão fomentou a construção de um novo regime político-social, caracterizado pela diminuição do Estado, com a “devolução/descentralização; do político para o técnico; da participação popular para sistemas de peritos; do público para o privado; do Estado para o mercado” (Santos, 2005: 13).

Nas ciências sociais, a governança representa um modelo horizontal de relações entre os atores públicos e privados. Para Santos (2002; 2005) estas relações constituem-se de dois modelos: o hegemónico (neoliberal) e o contra-hegemónico. São modelos convergentes naquilo que se refere à participação voluntária, a horizontalidade, a coordenação, a

¹⁹ A Comissão Trilateral foi criada em 1973 reunindo líderes experientes no setor privado para discutir questões de interesse global, num momento em que a comunicação e cooperação entre Europa, América do Norte e Ásia estava faltando. A Comissão cresceu e incluiu novos membros e continua a achar que o estudo e diálogo sobre os problemas urgentes que nosso planeta enfrenta permanecem tão importantes hoje quanto em 1973. Os problemas e as ameaças mudaram, mas a sua importância só tem aumentado devido ao mundo mais interligado e interdependente em que vivemos hoje (tradução livre do site: <http://www.trilateral.org>).

parceria e a auto-regulação, mas divergentes em seus objetivos, pois enquanto a governança neoliberal busca a “rejeição do centralismo e da coerção estatais e a formulação de um novo modelo de regulação social baseado no reconhecimento selectivo dos interesses e na participação voluntária dos interessados” (Santos, 2005: 22) a governança contra-hegemónica reforça o resultado das lutas dos movimentos sociais e das organizações da sociedade civil.

Para Santos (2005) a definição do conceito da governança hegemónica se dá em oposição ao conceito de legitimidade, e busca:

[...] em vez de transformações sociais, a resolução de problemas; em vez da participação popular, participação dos titulares de interesses reconhecidos (*stakeholders*); em vez do contrato social, a auto-regulação; em vez da justiça social, jogos de soma positiva e políticas compensatórias; em vez de relações de poder, coordenação e parcerias; em vez de conflitualidade social, coesão social e estabilidade dos fluxos (2005: 14).

Pode-se dizer, também, que governança contra-hegemónica surge da ingovernabilidade existente na atual forma de democracia representativa e se justifica porque o modelo hegemónico, segundo Aragão, “parece exigir que todos os cidadãos sejam tratados por igual, independentemente das suas circunstâncias individuais. No entanto, se pretendemos realizar políticas justas, é precisamente a essas diferenças que devemos atender” (2005: 4) por meio de alternativas, que são dadas pelo modelo contra-hegemónico.

A globalização contra-hegemónica quer

[...] a rejeição dos partidos operários e dos sindicatos como agentes históricos excluídos e modos de organização privilegiados de uma transformação social de sentido progressista, e por outro lado a formação de um novo modelo de emancipação social assente no reconhecimento da diversidade dos agentes da emancipação social e dos objetivos da transformação social (Santos, 2005: 22-23).

Portanto, o movimento da governância contra-hegemónica tem como objetivo encontrar uma solução para crise de representatividade e o faz fortalecendo práticas de democracia participativa através do fortalecimento dos governos locais. Por isso defende que haja maior inclusão dos diferentes atores da sociedade com a abertura ao cidadão de espaços de participação que vão além da participação política, e que a estes seja dado algum poder para influenciar decisões em assuntos coletivos e promover sua participação ativa.

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).

Na democracia participativa proposta pela governância contra-hegemónica a noção de participação política não está restrita a atribuir legitimidade às instituições eletivas. Nela 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).

É neste contexto, de reforço de práticas participativas mais próximas ao cidadão em novos espaços de participação, que se acentua a posição estratégica, peso e importância dos governos locais em contraposição a um mundo globalizado e homogeneizado.

O âmbito local é, por excelência, as cidades (as vilas, as aldeias, os municípios) e os governos locais são os governos municipais (Bobbio, 2008). Estes são governos que desempenham um relevante papel na organização do Estado e sua história ultrapassa a do próprio estado. Os governos locais respeitam limites administrativos e funcionais definidos, constitucionalmente, e impostos pelos Estados centrais e, em geral, são financeiramente limitados.

Apesar destas características lhe darem conotação de serem, segundo Bobbio, “governos menores” (2008: 4), eles são, segundo o autor, formas de governo mais próximas ao cidadão e que permitem um tipo de participação na vida pública e nas escolhas coletivas que as instituições mais distantes não conseguem permitir, e por isso conseguem ser mais

democráticas. É neste mesmo sentido que Borja & Castells descrevem estes governos, ao dizer que eles

[...] dispõem de duas importante vantagens comparativas em relação a seus tutores nacionais. Por um lado, gozam de uma maior capacidade de representação e de legitimidade em relação aos seus representados: são agentes institucionais de integração social e cultural de comunidades territoriais. Por outro lado, dispõem de muito mais flexibilidade, adaptabilidade e capacidade de manobra num mundo de fluxos entrelaçados, demandas e ofertas mutáveis e sistemas tecnológicos descentralizados e interativos (1996: 19).²⁰

Isto porque são os governos locais, lembra Luigi Bobbio (2008), os principais responsáveis pelos serviços aos cidadãos, pois em quase todos os países do mundo são eles quem, exclusivamente (ou quase), controlam serviços como a educação, estradas, assistência, recolha de lixo e transportes. Assim, diante da descentralização estatal e da globalização, os governos locais estão conquistando maior importância em quase todos os países, com novos poderes e maior autonomia financeira, participando mais da arena nacional e, em alguns casos, também da internacional.

Quase todos os países estão promovendo formas de descentralização, o que em última análise é dizer que há novas divisões do poder. Estas divisões acontecem, como já se viu anteriormente, de forma que os governos locais são sobrepostos por múltiplos níveis de governo e no caso dos países europeus há ainda o nível supranacional, surgido com a criação da União Europeia.

É por estas razões que, para Sintomer o governo “local é o coração e trampolim da democracia” (2011: 137), e destaca sua importância pela estreita relação que existe entre cidadãos e governantes, pois existe melhor comunicação entre decisores e utilizadores pela maior proximidade. Estes processos estão, portanto, associados a maior capacidade do governo local de dar respostas a um novo cenário que se impõe a partir do contexto global, pelo reconhecimento de que a sociedade é formada por vários e distintos atores.

²⁰ Tradução livre da autora. No original: “de dos importantes ventajas comparativas con respecto a sus tutores nacionales. Por un lado, gozan de una mayor capacidad de representación y de legitimidad con relación a sus representados: son agentes institucionales de integración social y cultural de comunidades territoriales. Por otro lado, gozando de mucha más flexibilidad, adaptabilidad y capacidad de maniobra en un mundo de flujos entrelazados, demasiadas y ofertas cambiantes y sistemas tecnológicos descentralizados e interactivos”.

2. DOS FUNDAMENTOS DA DEMOCRACIA E DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

É diante do desafio de transformação que se coloca à democracia representativa que este capítulo será desenvolvido. Partindo-se das dificuldades que o modelo representativo encontra atualmente o objetivo é abordar a emergência da democracia participativa, baseado na teoria de Macpherson (1977) e Pateman (1992), que nega a forma homogeneizada da representação e reconhece a pluralidade humana. Este configura-se, portanto, como um modelo alternativo que procura o aperfeiçoamento e o fortalecimento da própria democracia, fazendo-se uma reflexão acerca das suas características, possibilidades e desafios.

2.1. Da representação à participação democrática

No século XX, ao mesmo tempo que se fortaleceram os Estados democráticos também houve a consolidação da democracia representativa como modelo hegemónico de governo. Baseado na concepção elitista de representação (Schumpeter, 1942) e no pluralismo como disputa entre elites (Dahl, 1956) o modelo representativo demonstra sua fragilidade pois não consegue considerar a complexidade da sociedade moderna multicultural (Held, 1991; Santos e Avritzer, 2003).

Ainda nos anos 1960 as reivindicações dos movimentos estudantis e dos partidos socialistas propunham maior participação nas decisões dos governos e originaram a proposta de democracia participativa que se fortaleceu na década seguinte. Autores como Macpherson (1979), Poulantzas (1980) e Pateman (1980) formulam suas teorias e contribuíram para a sua reformulação tendo como ideia central a teoria de Rousseau. Embora estes autores partam de pressupostos distintos, reconhecem a incapacidade do modelo liberal democrático de diminuir as desigualdades sociais e de incluir as minorias nas decisões (Held, 1991). Assim começa a se organizar a “teoria da 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 articulando-se a democracia representativa e democracia direta, através da inclusão do cidadão em espaços para discussão coletiva.

É, portanto, da complexização da sociedade contemporânea que 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 enfrenta ainda atualmente, gerando nos cidadãos insatisfação com os representantes eleitos. Uma investigação que analisou a qualidade da democracia, conduzida em Portugal com base no esquema teórico desenvolvido no âmbito do Democracy Barometer for Established Democracies²¹ (Costa Pinto *et al.*, 2009), demonstrou que os eleitores apresentam um baixo grau de satisfação com os representantes eleitos. Dentre as várias razões apontadas, 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. Resultados que são parecidos com aqueles obtidos num estudo do mesmo género realizado na Região Toscana (Toscana, 2013).

Portanto, é preciso superar este momento transformando-se. Afinal, o cidadão que alienou a sua vontade para um representante já não se sente representado e, insatisfeito, acaba por participar ainda menos da vida política, 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).

Este desinteresse com a vida política por parte do cidadão-eleitor pode ser entendido dentro do modelo democrático representativo como uma ação/reação, pois, ao mesmo

²¹ Mais informações disponíveis em http://www.democracybarometer.org/concept_en.html

tempo que o representante é eleito pelo cidadão para representá-lo 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) classifica este fenômeno como a “patologia da representação e da participação” e, explica que ela acontece porque o modelo democrático

[...] tem duas pernas: a democracia representativa é, por um lado, autorização e, por outro, prestação de contas. Na teoria democrática original essas duas ideias são fundamentais: autorização, porque com o voto eu autorizo alguém a decidir por mim, mas por outro lado ele tem de me prestar contas. O que está acontecendo com esse modelo é que continua havendo uma autorização mas não há prestação de contas: no jogo democrático atual, quanto mais se fala de transparência, menos transparência há. Então, dado que a prestação de contas não acontece, a autorização entra em crise por meio de duas patologias muito fortes: a da representação – os representados não se sentem representados por seus representantes – e a da participação – abstencionismo muito freqüente: "Não vou participar porque meu voto não tem importância" ou porque "acontece sempre a mesma coisa" (Santos, 2007: 91-92).

E se a representação já não consegue dar respostas percebe-se que o conceito de democracia não deve ser restrito à livre eleição de representantes de forma periódica. É neste contexto que o reforço das práticas participativas coloca-se como uma alternativa de fortalecimento da própria democracia representativa pois vai além de uma verificação eleitoral periódica e passa para um processo de diálogo entre instituições e sociedade, onde existe mais transparência.

Porém, mesmo nas práticas participativas, a apatia do cidadão pode ser verificada, tendo a questão sido enfrentada por Carole Pateman (1992), que retomou o tema da educação para a participação levantado por Rousseau.²² Corroborando com ele, afirma a autora

²² Sobre a teoria de Rousseau, Pateman diz que ele “pode ser considerado o teórico por excelência da participação. A compreensão da natureza do sistema político que ele descreve em *O contrato social* é vital para a teoria da democracia participativa. Toda a teoria política de Rousseau apóia-se na participação individual de cada cidadão no processo político de tomada de decisões, e, em sua teoria, a participação é bem mais do que um complemento protetor de uma série de arranjos institucionais: ela também provoca um efeito psicológico sobre os que participam assegurando uma inter-relação contínua entre o funcionamento das instituições e as qualificações e atitudes psicológicas dos indivíduos que, interagem dentro delas. É a ênfase nesse aspecto da participação e sua posição no centro de suas teorias que constituem a contribuição distintiva dos teóricos da democracia participativa para a teoria democrática como um todo. Embora Rousseau tenha escrito antes do desenvolvimento das instituições modernas da democracia, e mesmo que sua sociedade ideal seja uma cidade-Estado não industrial, é em sua teoria que se podem encontrar as hipóteses básicas a respeito da função da participação de um Estado democrático (1992: 35).

que se pode aprender a participar participando, e que a sensação de eficácia tem mais chances de aparecer em um ambiente participativo e que ter experiência em estruturas participativas diminui as atitudes não-democráticas. Assim, respondendo aos críticos que dizem que o cidadão comum não está preparado para as decisões políticas e que sua inclusão no processo de decisão causaria uma desestabilidade no sistema, defende a autora que “se aqueles que acabaram de chegar a arena política tivessem sido previamente ‘educados’ para ela, sua participação não representaria perigo algum para a estabilidade do sistema” (Pateman, 1992: 139). Afirma que uns defenderam a importância da cidadania educada e ativa e outros a importância da socialização política em estruturas não-governamentais, mas “nenhum dos dois lados, no entanto, se deu conta de que os dois aspectos estão conectados” (Pateman, 1992: 40).

A autora reforça que o sistema participativo de Rousseau destaca dois pontos (que são ainda hoje centrais na teoria participativa): 1) a participação acontece na tomada de decisões; e 2) é uma forma de proteger interesses privados e assegurar um bom governo. Portanto, a função central da participação na teoria rousseauiana é educativa, desenvolvendo como resultado do processo participativo uma ação responsável, individual e politicamente, fazendo o cidadão ponderar interesses para além dos seus próprios e aprender que o interesse público e privado estão ligados.

Avritzer (2000) esclarece que Rousseau identificou o processo de formação de vontades “com o processo de aferição da vontade da maioria” (Avritzer, 2000: 26) e formou assim uma posição hegemônica na teoria democrática por quase 200 anos, seguido por autores como Schumpeter e Rawls. Contudo, nos anos 1970 a expressão “participativa” passa a “relacionar a deliberação com o peso do elemento argumentativo no interior do processo deliberativo” (Avritzer, 2000: 26) considerando que a expressão “deliberação” tem na sua origem etimológica a possibilidade de dois significados: “ponderar/refletir” ou “decidir/resolver” e que a teoria democrática adotou implicitamente a diferenciação. Por isso, dentro do conceito de participação está, hoje, incluída a ideia de deliberação.

Foi a partir da obra “Teoria da Ação Comunicativa” (1981), de Jürgen Habermas, que o modelo de democracia deliberativa passou a ser melhor concebido, agregando e redirecionando pressupostos da democracia participativa. Nesta obra o autor faz uma

análise das práticas políticas contemporâneas, com o surgimento de novos atores e de movimentos sociais e da possibilidade de aprimorar-se as democracias contemporâneas. Dela destacam-se duas ideias: a primeira é a criação de um espaço distinto do Estado, que o autor chama de esfera pública, onde ocorre a interação entre os indivíduos que debatem para tomadas de decisões pelas autoridades políticas e a segunda é a ampliação do domínio público através da incorporação de novos temas e problemas. Assim, destacam Santos e Avritzer (2003), a esfera pública traz para o debate político a capacidade de incluir no processo de decisão atores sociais normalmente negligenciados no debate político, como as mulheres, negros, índios, homossexuais e outras minorias.

Desta forma, na teoria da democracia participativa, 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, que não é mais de uma elite política ou um corpo técnico-burocrático, como defendido na teoria representativa. Contudo, o Estado continua a ter centralidade nas decisões, porém deve articular as demandas da sociedade civil, num processo comunicativo exercido na esfera pública. E é assim que os conceitos de sociedade civil e esfera pública tornam-se centrais no debate acerca da democracia participativa.

Neste sentido, as decisões coletivas são legítimas quando resultarem da deliberação pública e racional por parte dos cidadãos, através de uma nova forma de articulação entre Estado e sociedade civil. Com base nestes conceitos, a participação cidadã tem sido incluída na agenda política, seja pela pressão dos movimentos sociais ou através da promoção da participação coletiva promovida pelos governos, inclusive com algum esforço para que supere a esfera local. A inclusão destes atores, antes afastados das decisões políticas, permite aumentar a legitimidade das decisões pois promove um resultado unitário e consertado (Santos, 2006; Santos e Avritzer, 2003; Teixeira, 2001; Dias, 2008a e 2013, U. Allegretti, 2010b; Sintomer e G. Allegretti, 2009; Morisi e Perrone, 2013).

Esta nova fase democrática é peculiar e manifesta-se 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,

2010). Para Santos (2007) a articulação entre democracia participativa e representativa exige credibilidade do cidadão nos partidos políticos. Por isso,

[...] não devemos menosprezar a influência que a matriz da democracia representativa exerce sobre as formas de estar e de perceber da grande maioria dos indivíduos que fazem parte de uma comunidade política. Em largo sentido, a transferência que a ideia de representatividade exige, acaba por se reflectir num tipo de cidadania que há muito perdeu o seu exercício directo (Bastos, 2012: 229).

Para Santos (2007) há três elementos que devem ser pensados de forma articulada nestes novos processos participativos, que são “a relação entre Estado e movimentos sociais; entre partidos e movimentos sociais; e dos movimentos sociais entre si.” (2007: 93), pois a relação dos partidos políticos com os movimentos sociais é ainda, de maneira geral, a de não-aceitação, por manter-se muito enraizada a ideia de representação e representatividade.

Porém, fica claro que também a relação entre o Estado e os movimentos e os partidos e os movimentos dependem de “condições de oportunidade política” (Santos, 2007: 98) pois se o governo for altamente repressor, menores serão as oportunidades de contestação, e quanto maior a competição pelo poder entre as elites, maior a oportunidade dos movimentos incluírem suas pautas (o que estranhamente não costumam aproveitar). Por outro lado, a formalização dos espaços de discussão, através da democracia direta, não implica a descontinuidade do movimento, por isso deve-se estar atento para os extremismos (Santos, 2007).

2.2. 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.

Bonavides (2001) ressalta que existem quatro princípios que compõem a estrutura constitucional da democracia participativa: o princípio da dignidade da pessoa humana,

que fundamenta a totalidade dos direitos humanos positivados como direitos fundamentais; o princípio da soberania popular, que representa o governo democrático e soberano, e tem como destinatário do sistema o cidadão; o princípio da soberania nacional, que afirma a independência do Estado perante as demais organizações estatais na esfera jurídica internacional e, por fim, o princípio da unidade da Constituição, que determina tanto a unidade lógica (hierarquia das normas) quanto a unidade axiológica (ponderação dos valores).

No mesmo sentido, a constitucionalista italiana Marta Picchi (2012), quando trata da efetiva participação cidadã na organização social, política e econômica da Itália, destaca que a participação deve ser um dos objetivos da República para garantir a liberdade e igualdade. Para ela, a participação constitui um instrumento para dar efetividade aos direitos de igualdade e dignidade. 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).

Mas a crise da democracia representativa expõe os problemas do modelo representativo como forma de governo. 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 (Santos e Avritzer, 2003).

A falta de representação de alguns atores sociais e a não homogeneidade da sociedade fazem emergir a discussão acerca do fato que a representação política e o direito ao voto não constituem um compromisso entre representantes e representados que ultrapassasse um instrumento para a escolha espontânea dos representantes, mas na verdade é apenas um sistema de competição pelo poder, entre alguns grupos (Picchi, 2012). Por isso, os defensores da democracia participativa “sublinha[m] a importância de uma cidadania responsável através da participação no processo político e decisional,

considerando a participação como direito fundamental dos componentes da sociedade” (Picchi, 2012: 4).²³

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).²⁴

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. O papel do cidadão nas democracias, para o autor, é exercido quando este 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. Ainda, afirma 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.

Considerando que as instituições fundadas na democracia representativa estão legitimadas para decidir, mas que apresentam uma dificuldade para comunicar com os sujeitos sociais, que são os verdadeiros destinatários das políticas públicas, tem-se uma

²³ Tradução livre da autora. No original: “sottolineare l’importanza di una cittadinanza responsabile attraverso la partecipazione al processo politico e decisional, considerando la partecipazione come il diritto fondamentale dei componente della società” (Picchi, 2012: 4).

²⁴ Tradução livre da autora. No original: “Partecipazione e Dp potrebbero essere considerate non solo come contenuti di un principio «oggettivo» che regge i procedimenti di decisione politica e amministrativa, ma altresì come i contenuti di un vero e proprio «diritto soggettivo», nella forma di un diritto individuale fondamentale: il che potrebbe ricondursi alla concezione tradizionale che concepisce l’attività politica del cittadino come la vera e propria espressione di un diritto fondamentale (diritto politico)” (Allegretti, 2006: 154).

crise de eficácia e de eficiência, uma crise de consenso (Fragai, 2009). Portanto, não basta uma verificação eleitoral periódica, pois

São necessários momentos e canais permanentes de mediação entre política, instituições e sociedade, mas tais canais resultam muitas vezes opacos ou obstruídos. E não é somente uma dificuldade da política: a própria sociedade não parece encontrar espaços eficazes de representação coletiva dos seus interesses e raramente emerge uma questão social linear, claramente elegível, não contraditória. E por outro lado, os partidos políticos, que em uma democracia de massa desenvolveram, e deveriam desenvolver, um fundamental papel de mediação, de integração e de representação, na junção entre as instituições e a sociedade, estão claramente em dificuldade (Morisi e Paci, 2009: 8).

Assim o objetivo principal destas novas práticas participativas é alcançar justiça e redistribuição social, dando mais importância aos interesses que não são habitualmente considerados nos canais tradicionais da democracia representativa, resultado da nova sociedade multicultural que é fruto dos processos de globalização. Por isso pode-se considerar que

[...] as relações existentes entre homens e mulheres, negros e brancos, as classes trabalhadora, média e alta, e entre os diferentes grupos étnicos, permitem que os direitos formalmente reconhecidos tenham um reconhecimento real. A existência formal de certos direitos é, se bem que importante, de pouco valor se não podem ser genuinamente desfrutados (Held, 1991: 307).

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.

Mas também 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.

2.3. Das práticas participativas

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, a presente investigação pretende centrar-se nas práticas mais recentes, surgidas há pouco mais de uma década e resultado de um aprofundamento das teorias participativas e da deliberação. Estes novos espaços democráticos participativos, surgidos nas últimas décadas, se espalharam de forma relativamente rápida por todos os continentes e fizeram emergir um grande número de distintas experiências que privilegiam o envolvimento dos cidadãos na tomada de decisões (Sintomer e G. Allegretti, 2009).

Estas 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.

Muitas destas práticas participativas ganham destaque e são reproduzidas inúmeras vezes em contextos absolutamente distintos. Os orçamentos participativos são exemplo disso. Eles são uma

[...] experiência concebida para envolver os cidadãos na construção das prioridades de gasto das administrações públicas mediante a organização de ciclos anuais de reuniões públicas (abertas ainda que reguladas) e o fornecimento de outras ferramentas de apoio ao aperfeiçoamento paulatino das opções que se incluirão nos documentos de planificação (planos orçamentários e programas de serviços e obras públicas) (G. Allegretti e Herzberg, 2004: 3).

As primeiras experiências de orçamento participativo surgiram no final dos anos 1980 em algumas cidades brasileiras (dentre as quais Porto Alegre), e o “modelo” foi replicado, na década seguinte, em diversas outras cidades no país, onde atualmente existem mais de 200 orçamentos participativos. Também no Equador, Peru, Argentina, Uruguai e as Caraíbas, os municípios também os implementaram, sendo que na América Latina atualmente existem entre 511 e 920 processos de orçamento participativo. No resto do mundo estão estimadas entre 795 e 1469 práticas, espalhadas na América do Norte, Europa, África e Ásia, e inclusive em países não democráticos, como a China (Sintomer *et all*, 2012).

O apoio à promoção destas práticas por parte de instituições como o PNUD, ONU Habitat, Banco Mundial e a União Europeia (que financiou projetos de intercâmbio dedicado exclusivamente a esta questão), foi importante para sua disseminação (G. Allegretti e Herzberg, 2004), e na Europa saltaram de 174 em 2001 para 296 em 2010, com importantes processos em França, Espanha e Itália (que chegou a ter mais 80 processos ativos em 2010) (Sintomer *et all*, 2012), processo este que foi denominado de “retorno das caravelas” (G. Allegretti e Herzberg, 2004).

As experiências europeias têm demonstrado que, diferente do contexto latino-americano (onde a redistribuição econômica funciona como mote dos processos), as necessidades são mais de natureza política ou estão relacionadas com a modernização e eficácia dos serviços públicos (G. Allegretti e Harzberg, 2004).

Embora os processos de orçamento participativo tenham sido largamente estudados e constituam um importante incremento nas práticas de participação, outras práticas têm sido implementadas por muitos governos locais, muitas vezes determinadas pela legislação interna de cada país, seguindo o modelo globalizado e mundializado que afeta também o constitucionalismo, como é o caso da formação de instrumentos de gestão urbana. É importante considerar que

O resultado de um processo tende sempre a ser proporcional a presença de quatro fatores fundamentais: [a] a vontade política que apoia o processo; [b] a densidade associativa e a capacidade auto-organizativa dos tecidos sociais; [c] a coerência e o aperfeiçoamento dos elementos do ‘desenho’ organizacional do

processo; [d] a capacidade administrativa e financeira do ente que experimenta.” (G. Allegretti e Harzberg, 2004: 18).²⁵

Assim, as atuais experiências de participação apresentam “a percepção da possibilidade da inovação entendida como participação ampliada de actores sociais de diversos tipos em processo de tomada de decisão” (Santos e Avritzer, 2003, p.51) mas ainda são vulneráveis, pois demonstram a capacidade de criar instabilidade nos paradigmas políticos, como ressaltado acima, e justamente por isto é que são uma forma de “aperfeiçoamento da democracia” (Bastos, 2012) ou de “democratização da democracia” (Santos e Avritzer, 2003).

Vários são os atores sociais envolvidos nestes processos de transformação democrática e as iniciativas podem assumir distintos desenhos institucionais, podendo as práticas participativas iniciarem-se de cima para baixo (*top-down*) ou de baixo para cima (*bottom-up*), sendo que a articulação entre os modelos pode ser fundamental para a capacidade de aprofundar a democracia (Avritzer, 2008).

Para Umberto Allegretti (2010), embora seja inútil uma classificação entre modelos mais e menos desenvolvidos de participação, é importante diferenciar processos em que existe uma mera consulta e aqueles em que o cidadão tem algum poder de decisão.

Nesta lógica, tem-se que no modelo democrático participativo não está instituído um modelo fixo de participação, e isto permite a coexistência de diversas metodologias (que podem ser renovadas a partir da avaliação dos resultados obtidos em outras experiências), mas existem espaços de debate que devem ser promovidos por imposição legal (como é o caso da participação no planejamento urbano). Estes modelos distinguem-se também “na maneira como a participação se organiza; na maneira como o Estado se relaciona com a participação e na maneira como a legislação exige do governo a implementação ou não da participação.” (Avritzer, 2008: 44).

²⁵ Tradução livre da autora. No original: “el resultado de un experimento tiende siempre a ser proporcional a la presencia de cuatro factores fundamentales: • la voluntad política que apoya la vía; • la densidad asociativa y la capacidad autoorganizativa de los tejidos sociales; • la coherencia y el refinamiento de los elementos de ‘diseño’ organizativo del proceso; • la capacidad administrativa y financiera del ente que experimenta.” (Allegretti e Harzberg, 2004: 18).

A estrutura dos processos participativos permite, também, que a intensidade e aprofundamento da participação variem consoante a vontade política em permitir que a participação ocorra de forma mais ou menos aberta. Por permitirem combater o modelo hegemônico instalado, as práticas participativas ainda são processos “muitas vezes combatidos frontalmente ou descaracterizados por via da cooptação ou da integração [e] nisto reside a vulnerabilidade e ambiguidade da participação.” (Santos e Avritzer, 2003: 52).

A importância da participação não é questionada, mas deve-se estar atento para o fato que sua metodologia pode favorecer alguns grupos sociais mais privilegiados, seja pela sua capacidade de organização e de manifestar seus interesses, pela facilidade em falar em público, etc, e, portanto, é preciso estar-se atento pois o modelo não pode beneficiar aqueles que têm mais poder de convencimento ou, buscando o equilíbrio, ser uma técnica de mediação.

Portanto, a metodologia utilizada para realizar os processos participativos é fundamental para perceber a capacidade de decisão que é atribuída aos cidadãos, pois, ao incluir novos atores sociais e novos temas, também é preciso compreender que esta é uma nova forma de decidir, combinando democracia representativa com democracia participativa.

Outra importante análise que se deve fazer sobre a participação é do seu desenho institucional, isto para compreender como os processos participativos passam a integrar as decisões políticas.

Alguns modelos participativos podem ser criados para que a decisão recaia no grupo de cidadãos participantes, quando as regras estabelecidas no processo assim determinarem. Também, podem-se estabelecer modelos em que atores da sociedade civil²⁶ e estatais participem concomitantemente ou, ainda, modelos em que acontece uma ratificação pública das decisões, pois a sociedade civil não participa no processo decisório, mas é chamada para referendá-lo (Avritzer, 2008).

²⁶ A compreensão de sociedade civil utilizada aqui é a de Avritzer (2012: 395) como uma “sociedade civil pluralista que se entende como independente dos partidos”.

Consoante o modelo adotado, pode-se fazer uma mensuração da participação,²⁷ com a consequente exclusão das práticas que se dizem participativas mas que na verdade apenas consultam ou informam os cidadãos das decisões já tomadas, sem deixar espaço para o debate e mudanças nas decisões.

Porém, destaca Santos (2007) que os cidadãos têm que ser chamados para decidir em processos importantes, e não para opinar em coisas sem importância – prática a qual chama de “cidadania bloqueada”. Realizar processos designados de participativos em situações onde não há espaço para o debate nem espaço para oposição, é também uma forma de burlar a participação. Outro cuidado que se deve ter é de não promover distintas e desarticuladas práticas participativas sobre temas que poderiam ser tratados na mesma oportunidade, correndo-se o risco de causar uma “sobrecarga democrática”, aqui entendida como a realização constante de debates sobre diversos temas.

Além disso, quando se trata de questões com forte conteúdo técnico, como é o caso das questões ambientais (que muitas vezes remetem a controvérsias científicas), as vezes seus conteúdos tornam-se de difícil compreensão para o cidadão comum e lhe exige investimento em tempo para melhor entendimento, aliado ao fato de que muitas vezes fatores externos podem distorcer a compreensão do tema, como *lobbies* e partidos políticos contrários ou mesmo as notícias veiculadas pela imprensa, e, por fim, muitas vezes os movimentos organizam-se apenas porque não desejam a obra perto de si, no tipo de contestação conhecida como “*not in my backyard*”²⁸ (Gomes, 2008).

Percebe-se assim que existe uma certa fragilidade e instabilidade no interior das práticas participativas, e quando analisadas, este fator não pode, jamais, ser posto de lado, pois estas práticas não podem perpetuar lógicas tradicionais de burocracia, de modo que apenas reforcem o poder do Estado.

²⁷ O tema é tratado de forma aprofundada no tópico 3.3.3.

²⁸ A expressão costuma ser utilizada em inglês, inclusive também conhecida pelo acrônimo “nimby” (não no meu quintal).

3. O PLANEAMENTO URBANO: DOS PLANOS FÍSICOS AOS PLANOS PARTICIPATIVOS

Embora o planeamento tenha, de alguma forma, sempre existido, foi a era industrial quem trouxe às cidades a necessidade de ordenamento, dado a desorganização do seu veloz crescimento demográfico²⁹ e os problemas que se faziam sentir.

O século XX marca uma importante evolução do planeamento urbano e sua consolidação como função pública e indispensável na gestão urbana. Para efeitos deste estudo, abordo as correntes teóricas mais importantes³⁰ deste período, focando a abordagem na figura do técnico, ou seja, o responsável pela realização do plano, e do cidadão, para assim relaciona-las às teorias democráticas. Disto resulta a divisão em três períodos: o planeamento regulatório, concentrado na atuação reguladora e burocratizada do Estado que se fortalece no período após a segunda guerra mundial, no qual o cidadão não intervém e os técnicos tem poder decisório, representando o Estado; o planeamento estratégico, que compreende a cidade em analogia a uma empresa e, em termos de participação, passa a considerar a importância dos *stakeholders*³¹ no processo de planeamento e representa claramente o Estado Liberal, e, por fim, o planeamento participativo, que inclui também o cidadão como parte ativa do processo, juntamente com os técnicos, e é representativo das teorias democráticas participativas e deliberativas.

²⁹ A cidade de Londres, por exemplo, passou de 864.845 habitantes em 1801 para 1.873.676 apenas 40 anos depois, e em 1891 a 4.232.118 habitantes, superando qualquer expectativa e previsão de crescimento já antes realizada. As cidades inglesas com mais de cem mil habitantes aumentaram de duas para trinta em menos de cem anos. Países como a França e a Alemanha também experimentaram este crescimento após os anos 1830 (Choay, 2010).

³⁰ É importante destacar que as correntes teóricas estudadas foram as que influenciaram tanto a prática quando a legislação acerca do planeamento urbano e territorial nos países em análise;

³¹ A palavra *stakeholder* é aplicada para identificar grupos, organizações e indivíduos que tenham interesse na gestão urbana (mas é também utilizada em outras áreas de gestão, para designar os interessados).

Porém, antes de avançar, considero importante um pequeno esclarecimento sobre a compreensão dos termos empregados neste tópico: urbanismo e planeamento urbano; plano e projeto.

O termo urbanismo, segundo Correia (2006), assume quatro sentidos: o *urbanismo como fato social*, em que expressa o fenómeno do crescimento das cidades, e que será tratado no item 2.1, no próximo capítulo; o *urbanismo como técnica*, ou seja, do urbanismo enquanto técnica de criação, desenvolvimento e reforma das cidades, e que também se refere às técnicas de planeamento e de construção,³² dos meios de transporte e das concepções político-ideológicas. Alguns destes elementos, que mais se aproximam ao planeamento urbano, serão tratados no próximo capítulo; o terceiro sentido é o *urbanismo como ciência*, que “designa a ciência que tem como objeto a investigação e o ordenamento dos aglomerados urbanos” (2006: 51) e que surgiu na Europa entre o final do século XIX e a Primeira Guerra Mundial, tem carácter interdisciplinar e relaciona-se com diversas outras ciências, como a geografia, arquitetura, as técnicas de construção, a sociologia, a história, a ecologia e o direito; por fim, o quarto sentido, é o *urbanismo como política* e então entendido como “o conjunto articulado de objectivos e de meios de natureza pública, com vista à ocupação, uso e transformação racional do solo” (2006: 56), e neste sentido traduz-se como a política urbana, que obedece a regras e princípios constitucionais, e decide o que a cidade deve ou não estimular, seja o desenvolvimento industrial, o turismo, a cultura, os espaços verdes, os jardins e parques, etc. e antecedem a redação dos planos e devem estar neles refletidas.

O termo urbanismo, conforme Harouet (2004) é um neologismo inventado há pouco mais de um século e seu uso é ambíguo, por designar também a arte urbana que remonta à Antiguidade. Atualmente, remete ainda a diversos termos relativos à cidade, como as obras públicas, a morfologia, os planos urbanos, as práticas sociais, o pensamento urbano

³² Estas técnicas, são, segundo o autor, o alinhamento, o zoneamento, a expansão e renovação urbana que ocorrera, por exemplo, em Barcelona (1859) e Madrid (1860), a cidade-jardim e cidade linear, o funcionalismo racionalista e as novas cidades (*new towns*).

e a legislação. Embora haja uma divergência quanto a origem do termo,³³ o urbanismo enquanto disciplina, surge como reação aos problemas enfrentados nas cidades europeias pela intensa urbanização, em consequência da industrialização promovida pela Revolução Industrial. Com ele surgiu também a figura do urbanista³⁴ enquanto profissional que planeava as cidades. Afirmava Le Corbusier que “o urbanista nada mais é que o arquiteto” (Le Corbusier, 2000: 14) e o bem-estar e beleza das cidades eram creditados à arquitetura.

Portanto, o termo urbanismo será aqui utilizado considerando seu caráter reflexivo e crítico e sua cientificidade e como uma atividade exercida por arquitetos e engenheiros (a exemplo de Cerdà). Em termos mais estritos, ele preocupa-se com o estudo da dimensão espacial das cidades, porém mais voltado ao desenho urbano e a realização de projetos (como se verá de forma mais detalhada no tópico a seguir).

O planejamento urbano é tanto disciplina acadêmica quanto método de atuação no ambiente urbano e lida com os processos de produção, estruturação e apropriação do espaço urbano. Enquanto atividade científica preocupa-se com o ordenamento físico da cidade mas também com a análise de processos sociais que a constroem, destacando-se como uma atividade multi e interdisciplinar, que mobiliza o conhecimento científico de diversas disciplinas, dentre as quais a sociologia, geologia, geografia, arquitetura, direito e economia.

Pode ele ser definido como

[...] uma atividade geral que consiste na produção de uma sequência ordenada de ações que levam à realização de determinado objetivo ou objetivos. As suas técnicas principais serão relatórios escritos, complementados com projeções estatísticas, representações matemáticas, avaliações quantificadas e diagramas que ilustram as relações ente diferentes partes do plano. Pode, mas não

³³ Como ciência e ordenação urbana, o termo foi usado em 1867 por Ildefons Cerdà, na obra *Teoría General de la Urbanización*, ao tratar de uma disciplina que estudasse as transformações e construção da cidade industrial (Harouel, 2004). Contudo, Choay (2000: 2) indica que Gaston Bardet refere o uso da palavra “urbanismo” pela primeira vez em 1910 no *Bulletin de la Société géographique de Neufchatel*, nos escritos de Pierre Clerget.

³⁴ A *Société Française des Urbanistes* foi a primeira organização profissional da área, criada em 1911.

necessariamente, incluir representações físicas exatas de objetos (Hall, 2005: 3).³⁵

Enquanto seu o objetivo

[...] é o de preparar **planos** para o desenvolvimento do espaço humanizado, das comunidades locais e regionais, com propostas para a localização das componentes urbanas e das redes infra-estruturais de forma coordenada, tanto em termos endógenos como exógenos, e proceder à **gestão do processo**. O processo é **multi-espacial e multi-horizonte, multidisciplinar**, altamente **sistémico, permanente** no tempo e cobrindo, progressivamente, numa focagem selectiva e de escalas adequadas, todo o território (Da Costa Lobo, 1999: 11 – grifo no original).

O planeamento é uma intervenção do Estado na produção e reprodução social, que atua em escalas diferentes, como nacional, regional e local, para atingir a ordenação e regulamentação do desenvolvimento do território, em termos físicos e sociais. Da atividade de planeamento urbano resultam os planos, entendidos como um conjunto de propostas que derivam de um processo de planeamento, que pode ser económico, social ou físico (nacional, regional, municipal) e visa sempre um dado objetivo e “deve-se levar em conta que a execução das disposições do plano irá efetuar-se através de *uma interação complexa* entre decisões públicas e escolhas efetuadas de maneira livre por vários responsáveis pelas obras particulares” (Lacaze, 1993: 23 – grifo no original). Portanto, o plano é um elemento dentro do processo de planeamento e os planos diretores municipais (PDM’s) são deles, um exemplo.

Por fim, os projetos são “a conduta intelectual que permite propor uma realização, justificando de antemão, por um conjunto de planos e cálculos, a coerência do objeto a ser construído e sua adequação ao programa definido” (Lacaze, 1993: 22) ou seja, são eles a representação gráfica e escrita de um plano.

3.1. O planeamento regulatório: a cidade dos técnicos

³⁵ Tradução da autora. No original: “planning as a general activity is the making of an orderly sequence of action that will lead to the achievement of a stated goal or goals. Its main techniques will be written statements, supplemented as appropriate by statistical projections, mathematical representations, quantified evaluations and diagrams illustrating relationships between different parts of the plan. It may, but need not necessarily, include exact physical blueprints of objects.” (Hall, 2005: 3).

O planeamento regulatório é estruturado numa base legal, onde o Estado controla e ordena aspectos de crescimento urbano. O plano projeta a cidade para o futuro e determina parâmetros e índices para seu crescimento, obedecendo a um conjunto de diretrizes a serem alcançadas e metas a serem seguidas. Nestes planos, determina-se o uso da terra, o controle, a expansão e o uso do solo, projeta-se as áreas verdes e vias de circulação.

Seu auge deu-se após os anos 1960, quando foi chamado de planeamento sistêmico, mas suas raízes estão no urbanismo modernista, que surgiu no início do século XX e fortaleceu-se no período após a Segunda Guerra. Para estudar este período, respeitei a ordem cronológica de ideias que se sucedem e se entrelaçam, assim, inicio pelo urbanismo modernista para depois abordar o planeamento sistêmico, sempre sob a concepção da regulação.

3.1.1. O urbanismo modernista

Este período, que se inicia por volta de 1910, tem algumas realizações no período entre guerras mas, limitadas pela falta de recursos, alcança seu auge no período pós-Segunda Guerra. Foi conhecido como Urbanismo Modernista e seus maiores expoentes são Tony Garnier, Gropius e Le Corbusier.

Os urbanistas modernistas defendiam um modelo racionalista e funcional³⁶ de cidade, que poderia ser projetado e replicado infinitamente em qualquer lugar do planeta.³⁷ O movimento também se fez presente nos Estados Unidos, com uma intensa produção na área da sociologia urbana, em especial com a Escola de Chicago, e também promoveu-se o planeamento territorial neste período. Na União Soviética, em 1918, criou-se um serviço para a planificação das cidades, e, em 1922 o planeamento urbanístico tornou-se obrigatório por lei (Scherer, 1993).

³⁶ Por isso também chamado de Urbanismo Racionalista e Urbanismo Funcionalista, e algumas vezes subdividido em progressista, culturalista (mais voltado para a cultura, a história e o passado) e naturalista (que procura submeter a cidade à natureza).

³⁷ Brasília, projetada nos anos 1950 pelo arquiteto brasileiro Lúcio Costa para ser a capital do Brasil, foi inaugurada em 1960 e costuma ser citada como um dos seus maiores expoentes.

Os urbanistas preocupavam-se em resolver os problemas surgidos pela migração campo-cidade intensificada pela industrialização e que aumentou significativamente a população urbana, provocando um crescimento desordenado das cidades fazendo deteriorar-se a qualidade de vida dos seus moradores, como o acúmulo de lixo, sujeira, doenças, problemas com esgotos e densidades excessivas e nas precárias condições de habitabilidade (sobretudo dos operários). Portanto, demonstravam preocupação com a saúde e higiene, pretendendo garantir a iluminação, exposição solar e ventilação das habitações e a existência de espaços verdes no entorno dos edifícios, que abrigariam muitas famílias. Assim, era importante garantir algum controle sobre o crescimento das cidades e a divisão de funções parecia garantir melhores condições de vida.

As preocupações do urbanismo moderno eram de caráter eminentemente físico e estavam vinculadas às funções da cidade, ao traçado urbano, a distribuição de densidades e localização, o desenho de áreas verdes e, claro, com os aspectos estéticos. Pretendia-se aproximar cada vez mais a cidade ao campo e daí surge a cidade-jardim de Le Corbusier e *urbs in horta* de Hilberseimer (Choay, 2010). Contudo, no modelo não se consideravam questões sociais, “ignorando-se tanto as diferenças presentes nas diversas culturas quanto as diferenças de classe no interior das sociedades” (Scherer, 1993) e se acreditava que era possível “mudar a sociedade a partir de transformações espaciais – modernização como epítome de ordem e higiene, racionalidade e harmonia” (Souza, 2006: 128).

Os ideais do urbanismo modernista reforçavam a importância da técnica e da tecnologia que surgia como resultado da modernização industrial, da importância da máquina no cotidiano – que mudava todos os parâmetros antes conhecidos -, e deviam as cidades modernizarem-se com base no aço e no concreto.

Nesta época, faziam-se projetos para as cidades, com objetivos que deveriam ser atingidos em dado espaço de tempo, com um nível de detalhamento considerável, e esperava-se que as cidades crescessem seguindo os planos estabelecidos pelos arquitetos, ou seja, com base em uma forte regulamentação, que ordenava e controlava o crescimento urbano. Estes planos ficaram conhecidos também como *master plans* ou *blueprint plans* e em língua portuguesa também como planos diretores,

expressões ainda hoje utilizadas em alguns lugares. Estas propostas não intervinham na cidade real objetivando solucionar os seus problemas, apenas propunham modelos onde haveria condições para uma sociedade mais feliz. Para Taylor (1998: 14), as decisões não estavam baseadas em estudos e sim em concepções estéticas simplistas da forma urbana. A prática modernista criou um documento-ícone: a segunda edição da Carta de Atenas,³⁸ produzido no IV Congresso de Arquitetura Moderna (CIAM), que teve como tema a cidade funcional, realizado em 1933. Este documento reafirmava as quatro funções urbanas fundamentais do modernismo urbanista: habitar, trabalhar, recrear-lazer, transporte, que marcam a simplificação funcional, com a separação de locais de trabalho, habitação e lazer. O documento traçou toda a prática moderna, arquitetônica e urbanista dos próximos 30 anos.

Porém, o CIAM-França sempre dominou os congressos do CIAM³⁹ e por isso na Carta de Atenas se refletiam as condições peculiares da França.⁴⁰ Por isso, o documento não correspondia a realidade de outros países europeus nem dos Estados Unidos, pois neles muitas das soluções propostas já eram aplicadas e, assim, eram evidentes (como o zoneamento funcional,⁴¹ o planeamento regional, os conjuntos habitacionais dotados de

³⁸ A primeira edição é de 1931, redigida no I Congresso Internacional de Arquitetos e Técnicos de Monumentos Históricos, realizado em Atenas. Da segunda edição, de 1933, redigida a bordo no navio Paris II, são conhecidas várias versões, a primeira publicada na Ata do IV CIAM, a segunda, de 1941, publicada por Le Corbusier com o título “A Carta de Atenas”, onde ele insere comentários; a terceira, de autoria de José-Luis Sert, publicada nos Estados Unidos em 1942 como parte da obra *Can Our Cities Survive?*, e ainda há informação de outra publicação em holandês. Estas informações constam da tradução para o português da Carta de Atenas de Le Corbusier, da editora HUCITEC/Edusp, de 1993.

³⁹ Os congressos do CIAM ainda se realizaram em 1937 em Paris, depois da Guerra, em 1946 em Bridgewater, em Bergamo em 1949, em Hoddesdon em 1951, em 1953 em Aix-en-Provence, em 1956 em Drubvink e em 1959, pela última vez, em Otterlo. Seus protagonistas concordaram em dissolver a associação, que em sua forma original se mostrou inadequada para enfrentar os problemas da nova conjuntura cultural (Benevolo, 2006: 513).

⁴⁰ A França, do ponto de vista industrial, estava atrasada e equiparada a países como a Alemanha de Weimar, Rússia, Suécia e Holanda, porém, sob o ponto de vista da arquitetura, estava na vanguarda com técnicas e plásticas.

⁴¹ Em 1876, na Alemanha, o Manual de Reinhard Baumeister, sob o título “As ampliações urbanas e seus aspectos técnicos, normativos e económicos”, utilizava a técnica do zoneamento para recomendando a separação das atividades urbanas. Em 1891, em Frankfurt, surgiu o primeiro documento sobre o zoneamento. Já nos Estados Unidos, o Plano de Chicago de 1909, utilizou o zoneamento, integrando os sistemas de transportes, parques e ruas (Somekh apud Dantas, 2003: 80) e em 1916 a legislação de

equipamentos) o que prejudica seu caráter internacional, que se pretendia replicável em qualquer contexto e orientador/inovador.

No documento, os urbanistas consideravam o Estado um elemento “neutro”, voltado para a consecução do bem comum e que informado pautaria sua ação pela racionalidade inerente ao conhecimento técnico e científico. Também entendem que o Estado, regulador, deve controlar a propriedade, estando a propriedade privada submetida ao interesse coletivo. Acreditavam na justiça social através de um plano regulamentador que não deixasse nada ao acaso (Scherer, 1993; Benevolo, 2006). É importante notar que este documento regeu, nos 30 anos seguintes, a prática arquitetônica e urbanística, e influenciou a legislação urbanística que a ele se sucedeu, como é o caso da Itália, sob regime fascista, com a lei de 1942, e da França, com a lei urbanística de 1943 (Benevolo, 2006).

Uma passagem do livro de Choay desperta especial interesse ao meu trabalho, pois sintetiza o momento político que se vivia em 1965, data da obra original. A autora, refere que

Estimar-se-á, com justiça, ter chegado ao fim a época em que o planejamento urbano era uma linguagem da qual o habitante podia participar através da palavra. Esse tempo ideal foi teoricamente, e por algumas décadas, o da *polis* grega da democracia. Hoje, a **complexidade dos mecanismos econômicos, tecnológicos e administrativos exige que o cidadão delegue seus poderes a um corpo de especialistas – ao urbanista, no que diz respeito ao planejamento urbano.**” (Choay, 2010: 54 – grifo meu).

A constatação reflete os tempos que se viviam: a complexidade da sociedade afastava o cidadão comum das decisões, que se tornam cada vez mais burocratizadas. O saber e o conhecimento pertenciam ao profissional especializado (o *expert*), que dominava a técnica e representa o governo, que planeja e executa os planos, enquanto o cidadão não tinha espaço para participar.

As críticas ao movimento modernista urbanista não demoraram a surgir. Dentre elas, o entendimento de que se criou um modelo de cidade a-histórica e transcultural, que buscava uma pasteurização da cidade e ignorava fatores ambientais e culturais (Souza,

zoneamento de Nova Iorque instituiu um zoneamento abrangente (Souza, 2006: 251).

2006) e que negava sua realidade concreta. Nesta época, as teorias de planeamento urbano estavam “preocupadas com projetos ou planos visionários que mostravam como a cidade ideal deveria ser espacialmente organizada”⁴² (Taylor, 1998: 16). Portanto, situavam-se num plano mais imaginário do que real, numa cidade idealizada, que foge da dimensão e das necessidades do cidadão que nela habita. A cidade é vista como forma e função, é mais um objeto do que um espaço, não se remete a ela como lugar de integração, de convivência e de sociabilidades.

Deste modelo, considero que as intervenções propostas estavam mais ligadas à arquitetura do que ao planeamento urbano, afinal, o plano era um desenho físico, um projeto de cidade – tal qual fosse um objeto a ser construído e não um sistema que evolui consoante as dinâmicas de seus moradores – e com uma visão estritamente arquitetónica da cidade acaba por revelar-se como uma consequência negativa dos planos urbanísticos. O reconhecimento de que as cidades são dinâmicas e resultam de sua própria história e, portanto, em constante transformação, é que faz o planeamento urbano deixar de ser uma busca pela cidade ideal para centrar-se na cidade real, uma procura por soluções aos problemas práticos. E é esta nova interpretação que leva ao planeamento sistêmico, tratado no tópico a seguir.

3.1.2. O planeamento sistêmico/racional

Por volta das décadas de 1960 e 1970 o planeamento tradicional sofreu as mais fortes alterações dos últimos 100 anos e passou a girar em torno de uma abordagem sistêmica e racional (Hall, 1988: 327). Os planos deixaram de tentar retratar detalhadamente a distribuição espacial e fazer propostas para uma nova realidade a ser concretizada num determinado espaço temporal para darem mais atenção ao processo que leva a esta realidade e as formas distintas de alcançá-las, o que flexibilizou as metodologias de abordagem.

Peter Hall entende que este modelo

⁴² Tradução livre da autora. No original: [...] similarly preoccupied with visionar plans or designs that showed how the ideal town or city should be spatially organised.

[...] levou a um balanço da velha ideia de planeamento como a produção de projetos para a cidade desejada no futuro para uma nova ideia de planeamento como uma série contínua de controles sobre o desenvolvimento da área, auxiliado por dispositivos que procuram modelar ou simular o processo de desenvolvimento, para que esse controle possa ser aplicado (Hall, 2005: 6).⁴³

Nesta nova abordagem, a cidade passa a ser compreendida como um sistema composto por partes conectadas. As partes representam as atividades humanas e os espaços que as suportam, as conexões são as vias de circulação. Para intervir nesse modelo de cidade, nesse sistema, foi preciso ir além do enfoque dominante dos arquitetos, reconhecendo-se o caráter dinâmico (e sistémico) das cidades. A partir desse pressuposto, a abordagem sistémica ganha um caráter mais científico e interdisciplinar, permitindo também a abordagem de profissionais para além dos arquitetos urbanistas, como sociólogos, economistas, geógrafos, advogados, etc., que antes estavam focados em suas áreas, sem considerar a complexidade das cidades (Hall, 2002).

O modelo sistémico estrutura-se numa sequência de etapas que devem ser seguidas durante o processo de planeamento e, portanto, trata-se de um processo cíclico e que não mais que se finda com o plano para depois ser implementado. Este planeamento é abrangente, ou seja, engloba toda a área da cidade, envolve todos os elementos físicos essenciais do sistema e interliga estes fatores, físicos ou não, com o crescimento e desenvolvimento urbanos. Portanto, segundo Taylor (1998), há uma forte preocupação com a organização espacial, com o traçado urbanístico, com a densidade das ocupações e com o uso do solo, tendo-se assumido que o urbanismo era basicamente um exercício do planeamento físico e o desenho de assentamentos humanos.

Um dos seus principais teóricos, McLoughlin (1969), propôs a realização de uma sequência de etapas a serem seguidas, quais sejam: a) *avaliação preliminar*, que consiste basicamente em identificar os problemas, desejos e insatisfações com a realidade e podem fornecer a motivação inicial para o processo de planeamento; b) *formulação de objetivos*, feitos a partir dos levantamentos da etapa anterior, e trata-se de uma etapa

⁴³ Tradução livre da autora. No original: [...] it has led to a swing from the old idea of planning as production of blueprints for the future desired state of the area, and towards the new idea of planning as a continuous series of controls over the development of the area, aided by devices which seek to model or simulate the process of development so that this control can be applied (Hall, 2002: 6).

fundamental, pois as ações seguintes são nelas baseadas; c) *descrição e simulação do sistema*, é uma representação do sistema para que ele possa ser modelado e seu funcionamento entendido e testado. Pretende-se assim esclarecer os problemas a serem enfrentados, entender seu contexto e delimitar quantitativamente os limites do que se pode fazer; d) *cursos de ação ou alternativas*, são basicamente os meios necessários para atingir os fins desejados e representados por caminhos a serem seguidos; e) *avaliação e seleção das alternativas*. A avaliação deve começar pelos níveis mais genéricos, e as que forem consideradas mais adequadas serão selecionadas e desenvolvidas e reavaliadas, até que se chegue a alternativa final e, por fim, a f) *implementação do plano*, que deve regular as ações públicas e privadas, avaliar o estado atual do sistema e compará-lo com o que está previsto no plano.

O planeamento sistémico permite mais adequação à realidade, facilitando que os resultados esperados sejam atingidos por diferentes caminhos e novos conceitos sejam desenvolvidos para os problemas reais do território. Portanto, faz-se mais do que uma projeção de possíveis mudanças, trabalhando com múltiplas realidades e possibilidades.

Neste modelo, a integração de novas áreas – ao mesmo tempo que permite – deriva da necessidade dos planos abordarem questões relativas ao desenvolvimento económico e social, contribuindo com uma melhor interpretação do território. Aqui, o urbanista não é mais o único responsável pelo controle do processo de conhecimento sobre a cidade, sendo a tarefa distribuída para outros profissionais de diversas áreas que, juntos, conseguem perceber outra realidade sobre o território e também podem encontrar novas alternativas para os problemas que se apresentam. A cidade, enquanto espaço urbano, começa a ser pensada como algo dinâmico e multidisciplinar e isto se reflete no seu planeamento que agora integra várias análises, etapas e é cíclico – prevendo revisões de tempo em tempos.

Sobre esta abordagem creio que cabe destacar que se manifesta como um reflexo a ideia de um Estado burocrático, exercendo a hegemonia e regulação sobre o território, com a imposição de planos, bem como a capacidade do setor privado, ou seja, de grandes interesses financeiros, impor-se sobre o Estado, através de grandes obras de urbanização, por exemplo. Estas intervenções administrativas estão assentes na perspectiva de

controlo por parte do Estado e com uma visão fragmentada na qual não inclui o cidadão como parte ativa do planeamento, mas sim como destinatário da regulamentação, o que não privilegia a complexidade das relações sociais mas reforça o papel regulador do Estado, que centraliza as decisões, tendo o “plano como instrumento prescritivo de controlo, o interesse público como valor, a lei como elemento regulador e o «planeador como seu herói» (Vettoreto, 2009)” (Ferrão, 2011: 39).

As críticas sobre este modelo surgem por conta da impossibilidade de se encontrar linearidade nas etapas do processo de planeamento. O modelo fixa objetivos para depois testar alternativas, sem considerar que não é possível sintetizar em um único conjunto de objetivos as expectativas de diversos grupos de pessoas com visões e expectativas. Contudo, não se pode negar que o modelo regulatório, embora criticado, tem um legado e presença importantes na cultura do planeamento e ainda orienta os sistemas atuais.

3.2. Planeamento Estratégico: a cidade dos empresários

O planeamento estratégico dos anos 1990 ganha força a partir do cenário de crise económica que se vivia na Europa e Estados Unidos nos anos 1970, com desemprego, reestruturação industrial pelo declínio de áreas industriais e o deslocamento da população e do emprego para novas áreas, bem como a ascensão da indústria de alta tecnologia (mais flexível e descentralizada) influenciou a reorientação do papel exercido pelos poderes locais (Massey, 1991) tendo como resposta um pacto para promoção das cidades (Castells e Borja, 1996). Outro fator que contribuiu para a promoção do planeamento estratégico enquanto modelo de planeamento territorial foi o entendimento liberal de que havia um excesso de intervenções do Estado na esfera económica, fortalecendo, assim, o papel do mercado.

Agora as cidades vivem a era pós-industrial, com alteração nos modos de produção da fabricação para o processamento e a reciclagem, da economia que se transfere da manufatura e construção para a prestação de serviços, os recursos estratégicos que passam da criação de energia para a área da informação e das redes de computadores, os recursos estratégicos, que não mais o capital financeiro mas sim o conhecimento e as infraestruturas, que se deslocam das estradas para os céus - com os satélites, as

telecomunicações as viagens aéreas – a energia, que já não se baseia na eletricidade e no petróleo e agora utiliza o gás, a energia nuclear e as energias renováveis (estas mais em discurso do que na prática) e a tecnologia, que antes baseava-se na máquina agora baseia-se no intelecto. Estas reorientações económicas resultaram em mudanças também na maneira de se encarar o planeamento urbano, afinal, as diretrizes que o sustentavam haviam mudado e era preciso mudar sua abordagem do território.

No ano de 1985, em Orleans, na França, ocorreu um Colóquio que reuniu acadêmicos, homens de negócios e políticos de oito grandes cidades de sete países para debaterem as linhas de ação para combater as dificuldades económicas em que se encontravam, restando como consenso que “os governos urbanos tinham que ser muito mais inovadores e empreendedores, abertos para explorar diferentes meios para aliviar suas condições miseráveis e assim assegurar um futuro melhor para suas populações” (Harvey, 1996: 49). A partir disto deram-se os primeiros passos para a mudança das concepções de cidade que norteavam o desenvolvimento até então e “parece ter havido um consenso geral em todo o mundo capitalista avançado de que benefícios positivos têm que ser obtidos por cidades que assumem um comportamento empresarial em relação ao desenvolvimento económico” (Harvey, 1996: 49) demonstrando a importância cada vez maior do espaço urbano no, e para o, capitalismo.

Em 1986, em Roterdão, a Conferência de Cidades Europeias, “definiu as cidades como motores do desenvolvimento económico” (Castells e Borja, 1996: 153) e no ano de 1989, em Barcelona, consolidou-se o movimento Eurocidades, que reúne as 50 cidades mais importantes da Europa (Castells e Borja, 1996). Esta tendência foi seguida pela União Europeia, que no ano de 1996, em Maastricht, criou o Comité de Regiões,⁴⁴ integrado pelos representantes dos governos regionais e locais, reforçando a importância destes no cenário económico.

⁴⁴ O Comité das Regiões é um órgão consultivo que representa as entidades locais e regionais da União Europeia e tem como função “apresentar os pontos de vista regionais e locais sobre a legislação europeia, através de relatórios («pareceres») sobre as propostas da Comissão” (informação disponível em http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/cor/index_pt.htm).

Ainda Castells e Borja (1996) destacam a importância das cidades em outros continentes, algumas mais reforçadas do que na Europa, como na Ásia, referindo que cidades como Seul, Taipei, Hong-Kong, Singapura, Bangcoc, Shanghai, Hanói têm um protagonismo económico ainda mais evidente, com uma forte complementaridade entre o governo local e os agentes económicos, orientados para o mercado externo. Na Europa de Leste, em que cidades como Berlim, Budapeste, Praga e Varsóvia foram palco da reorganização democrática após o desmoronamento do sistema comunista estalinista. Na América Latina, em que o processo de redemocratização política valoriza o papel do poder local na revitalização económica, mas que gravemente afetada pela reduzida infraestrutura e serviços públicos, retardou seu protagonismo para os anos 1990. Também nos Estados Unidos, onde o neoliberalismo de Reagan e Bush suprimiu grande parte dos serviços sociais e favoreceu a desindustrialização, a queda dos empregos e das arrecadações nas economias locais, cidades como Los Angeles, São Francisco, Detroit e Seattle demonstraram como o planeamento estratégico e as parcerias público-privado poderiam combater estes problemas.

Nos anos 1990, o planeamento territorial estratégico foi responsável pela renovação de centros e dinamização de cidades como Birmingham, Amsterdão e Lyon, com a mudança de suas infraestruturas e imagem, apostando na competitividade internacional e dinâmica global. Outras colocaram-se no cenário global através da realização de grandes eventos e renovação de áreas degradadas e modernização, atraindo assim a atenção do mundo para si. Alguns exemplos são destacados por Castells e Borja (1996), como Barcelona, quando recebeu os jogos olímpicos de 1992, que se renovou e realizou dentro de um projeto mais amplo de revitalização urbana. Lisboa adotou a mesma estratégia e, em 1994, foi a capital europeia da cultura e em 1998 recebeu a Expo, uma feira internacional. O projeto de Lisboa regenerou uma área de 340 hectares na zona oriental da cidade, oportunidade em que pôde converter e modernizar uma área industrial degradada e também demonstrar a capacidade organizativa e económico-financeira da capital e do país para o mundo (Scherer, 2003). O mesmo exemplo seguiu Glasgow, quando foi capital da cultura e modernizou sua infraestrutura urbana, oferecendo opção

para realização de grandes eventos, como congressos e encontros internacionais (Castells e Borja, 1996).

Contudo, estes investimentos não teriam sido possíveis sem que houvesse uma consciência da necessidade de reconsiderar o papel do poder exercido pelos governos locais e o enfoque do planejamento urbano. Este, antes excessivamente preocupado em regular e administrar as atividades, passa a ser mais ativo, valendo-se das teorias de crescimento empresarial (estas por sua vez baseadas nas estratégias militares), e adapta para o setor público as técnicas e conceitos utilizados nas corporações, racionalizando a economia e a lógica de mercado presente em seu discurso.

A origem do planejamento territorial estratégico está no meio empresarial, mais especialmente nas teorias das grandes corporações para enfrentar o mercado internacional, com ajustes entre ambiente interno e ambiente externo. Ocorreu a transferência de discursos entre os setores (privado-público) sob o argumento de que as mudanças e incertezas que caracterizam o mundo contemporâneo justificam a utilização desta nova abordagem e, assim, o planejamento estratégico passa a ser entendido como o método mais adequado para enfrentar este novo contexto. Segundo Kaufman e Jacobs (1987), na adaptação ao planejamento de cidades, a exemplo do mundo empresarial, é necessário um ajuste entre ambiente interno e ambiente externo, e em analogia, no planejamento urbano o ambiente externo corresponde a acirrada competição entre cidades, que buscam reorganizar-se (internamente) para valorizar seus pontos fortes e minimizar seus pontos fracos.

Este modelo, que implica flexibilidade e criatividade, tem o custo de reduzir do espaço da política, que passa a ser entendido como um “pacto social” para enfrentar desafios num modelo que reforça o papel dos empresários nos processos de tomada de decisão. Esta visão implicou um dos seus traços mais marcantes, que foi o redirecionamento do processo de planejamento territorial do Estado para o mercado.

Foi através do planejamento estratégico que as cidades se transformaram em protagonistas nas relações internacionais do mundo globalizado e induziram o sentido de competitividade ao crescimento urbano, numa disputa acirrada por um espaço na rede

urbana internacional (Borja e Castells, 1997), sendo as expressões “empreendedorismo urbano” (Ascher, 1994) “empresariamento urbano” (Harvey, 1996) utilizados para designar esta nova forma de intervenção no território. A analogia cidade-mercadoria implica a redefinição do conjunto da cidade e do poder local e uma nova compreensão sobre o conceito de cidade, de poder público e de governo da cidade, implicando a transformação da cidade num ator económico, com uma natureza mercantil e empresarial. É preciso “vender” a cidade, num espaço competitivo e concorrendo com outras cidades que também estão “a venda”, o espaço urbano, para novos investidores e por isso elas precisam construir uma imagem diferenciada, atraindo investidores, turistas e novos moradores. Foi assim que termos como competitividade, concorrência económica, inovação, criatividade, *marketing* e estratégia passaram a fazer parte do discurso do planeamento urbano.

A experiência de planeamento estratégico de Barcelona, umas das mais paradigmáticas, batizada de 22@Barcelona (ou ainda 22@BCN), tem sido largamente estudada, tanto para servir de modelo, como para compreender seu “sucesso” em aspectos sociais, políticos e administrativos. A metodologia empregada foi apoiada e largamente difundida por organismos internacionais, como o Banco Internacional de Desenvolvimento (BID), a Agência Habitat das Nações Unidas, PNUD e o Banco Mundial.

Segundo este modelo, é preciso, primeiro realizar um diagnóstico com a identificação das oportunidades e ameaças externas e das potencialidades e dificuldades internas. Após este levantamento, deve-se indicar o objetivo central, ou seja, a cidade desejada, aquilo que deve ser alcançado para então criarem-se as estratégias a serem desenvolvidas através dos objetivos, ações e projetos a serem realizados. Portanto, o plano estratégico é apresentando através de um objetivo central, suas estratégias, seus objetivos, as ações e projetos para alcançá-los. Segundo Borja e Forn (1996), o maior desafio do planeamento estratégico é aumentar o potencial competitivo das cidades para responder às demandas globais e atrair recursos humanos e financeiros internacionais.

O que diferencia o planeamento estratégico do planeamento regulatório é que, ao contrário do planeamento regulatório (que estabelecia um plano normativo, que

preocupa-se com a regulamentação das futuras intervenções e esperava o desenvolvimento da cidade, conforme suas normas, num futuro desejado, remetendo à ideia de racionalidade, ordem e funcionalidade) o planeamento estratégico concentra-se num plano de ações que devem ser adotadas para alcançar os objetivos definidos a curto, médio e longo prazo, e articula agentes urbanos para explorar as possibilidades da cidade, agora entendida como uma empresa. Outro fator importante é a inclusão dos atores (*stakeholders*) mais importantes para a implementação destas estratégias, ou seja, a participação dos indivíduos, grupos ou organizações que têm interesse ou influenciam no processo de planeamento.

Para Lacaze (1993) este modelo encontra relação com os métodos da análise de sistemas e baseia-se na hipótese de uma cidade “ser validamente considerada um sistema no sentido desse termo na disciplina que se dedica a estudá-la” (Lacaze, 1993: 46) e, portanto, relaciona os aspectos da cidade entre si e entende que a atuação sobre um elemento interfere nos demais. Desta compreensão decorre que a ênfase deve ser dada aos aspectos estruturais, pois são eles que influenciam o sistema como um todo e assim a atuação do planeamento estratégico se dá nos pontos importantes para as mudanças importantes. Para o autor, “ao introduzir a duração e os atores como dimensões fundamentais do urbanismo, a planificação estratégica enriquece portanto incontestavelmente a visão do problema e vai no sentido de um maior realismo.” (Lacaze, 1993: 48).

Críticas ao planeamento estratégico têm sido feitas, principalmente, fundadas na concepção de cidade como produto a ser vendido e quanto à participação dos atores (*stakeholders*) no processo de planeamento. Contudo, direcionam-se mais à aplicação prática do modelo, ou seja, a elaboração do plano territorial estratégico pelos poderes locais, do que à teoria. Num esforço para analisar criticamente a teoria do planeamento territorial estratégico,⁴⁵ Veiner (2000) aponta três aspectos condenáveis: o marketing das cidades; a analogia entre cidade e empresa e, por fim, a necessidade de consenso.

⁴⁵ A crítica é feita à teoria produzida pelos autores catalães, que difundiram o modelo de Barcelona, com apoio de organismos internacionais. Estão entre eles Manuel de Forn, Jordi Borja e também Manuel Castells.

No que diz respeito ao marketing das cidades, questiona o que afinal está à venda quando se põe uma cidade à venda, e reflete que esta resposta não é fácil pois depende de quem se pretende que seja o comprador e, portanto, os atributos à venda podem mudar. O autor conclui que o produto que está a venda não são, portanto, os atributos que constituem a cidade, mas sim os valorizados pelo capital transnacional e por isso, para a cidade inserir-se na rede global é fundamental que disponha de uma rede de transportes, telecomunicações, estrutura hoteleira satisfatória, segurança,⁴⁶ dentre outros, e por isso logo se fazem notar os pesados investimentos públicos nestes setores. Por todas estas questões, a cidade tornou-se uma mercadoria de luxo, que se destina à elite e está aberta a visitantes e usuários solventes. Portanto, a prática é que os projetos urbanos que promovem a cidade o façam para o investidor de capital estrangeiro e não à população tradicional em geral e sobre isso, considera Harvey que “pequenas diferenças na oferta de mão-de-obra (quantitativa e qualitativa), em infra-estrutura e recursos, na regulação governamental e taxaço, assumem importância muito maior do que quando o alto custo do transporte criava monopólios “naturais” para a produção local em mercados locais (1996: 57)”.

Na analogia entre cidade e empresa, Veiner critica a “produtividade, competitividade, subordinação dos fins à lógica do mercado” (2000: 85) ou aquilo que Harvey (1996) define como empresariamento da gestão urbana. A cidade empresa é a condição de transferência das teorias da administração para a gestão urbana e assim o horizonte programado é o mercado. Se a preocupação é gerir a cidade como uma empresa, trata-se de deixar que sejam os empresários e os homens de negócios a administrá-la, o que se faz através das parcerias público-privadas (PPP), presente tanto na definição dos objetivos e programas quanto na execução, pois são elas que asseguram “que os sinais e interesses do mercado estarão adequadamente presentes, representados, no processo de planejamento e de decisão.” (Veiner, 2000: 87). Importante é a consideração que faz o autor sobre estas implicações, no sentido de que

⁴⁶ Estes elementos são claramente referidos por Ascher (1994), Harvey (1996) e Borja e Castells (1997).

[...] a analogia cidade-empresa não se esgota numa proposta simplesmente administrativa ou, como muitas vezes pretendem apresentar seus defensores, meramente gerencial ou operacional. Na verdade, é o conjunto da cidade e do poder local que está sendo redefinido. O conceito de cidade, e com ele os conceitos de poder público e de governo da cidade são investidos de novos significados, numa operação que tem como um dos esteios a transformação da cidade em sujeito/ator econômico [...] e, mais especificamente, num sujeito/ator cuja natureza mercantil e empresarial instaura o poder de uma nova lógica, com a qual se pretende legitimar a apropriação direta dos instrumentos de poder público por grupos empresariais privados (Veiner, 2000: 89).

Portanto, compreender a cidade como empresa significa concebê-la como um agente econômico que atua no mercado, concorre com outras cidades, vende seu produto, e é regulada pelo mercado.

O terceiro ponto atacado pelo autor é a necessidade de consenso, que, segundo ele, reduz os conflitos inerentes à complexidade da vida urbana a níveis que não são aceitáveis, para alcançar uma unanimidade necessária ao desenvolvimento, que por sua vez está baseado numa política que interessa ao capital internacional e não aos habitantes da cidade. Com base nisto, o aspecto político do planejamento é negligenciado, tendo-se em conta que os objetivos e interesses do planejamento foram estabelecidos *a priori* e a participação dos atores é feita por aqueles que detêm o poder econômico. Para ele, o planejamento estratégico desemboca “claramente num projeto de eliminação da esfera política local, transformada em espaço do exercício de um projeto empresarial encarnado por uma liderança personalizada e carismática” que são os Autarcas, dentre os quais, os bons exemplos citados estão Sampaio em Lisboa e Maragall, em Barcelona (Castells e Borja, 1996). Portanto, para o sucesso da cidade-empresa é preciso, em boa parte, eliminar o conflito e as condições de exercício da cidadania para garantir os interesses do capital, e por isso, a participação cidadã não tem espaço. A isto acrescento que, embora a teoria do planejamento estratégico fale na importância da participação, não se refere a todo cidadão, mas sim àqueles que são parte importante do desenvolvimento econômico, ou seja, continua direcionada aos detentores do poder econômico, e acaba por transformar-se numa (ou mais uma) ferramenta de exclusão social.

Contudo, embora as críticas apresentadas ao planeamento estratégico sejam importantes e devem ser levadas em consideração quando esta forma de planeamento é levada a cabo por uma cidade, nota-se também que esta abordagem pode ser evitada e o processo de planeamento pode evidenciar aquilo que a cidade tem de melhor para atrair investimentos e buscar um consenso com os moradores, enriquecendo o espaço de debate público. Considero que um exemplo das virtudes do planeamento estratégico é o de Piombino, Itália, em que a Câmara promoveu o processo participativo para definir as alternativas possíveis de desenvolvimento económico diante da crise na mineração, até então sua principal atividade económica. Contudo, este processo de planeamento será abordado de maneira mais detalhada no próximo capítulo, visto tratar-se de estudo de caso da presente investigação.

3.3. Planeamento Participativo: a cidade dos cidadãos

O modelo do “urbanismo participativo”, segundo Lacaze (1993) desenvolveu-se, inicialmente como crítica académica nos anos 1960, em países anglo-saxónicos, através do *advocacy planning*, sendo sua abordagem baseada em trabalhos científicos e reivindicações de associações locais por mais direito de controlo e vigilância dos sistemas de decisão resultantes dos procedimentos de planeamento. Nos anos 1980 transformou-se em política governamental.⁴⁷

As práticas de participação cidadã no planeamento urbano 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, alinhadas a um contexto social e político de maior abertura democrática. O cenário urbano ainda é o da economia globalizada, onde as mudanças acontecem com muita velocidade, onde ainda existe uma certa liberalização dos mercados e as tecnologias continuam – e cada vez mais – a dominar a produtividade e o local é cada vez mais afetado pelo global. Mas também é uma sociedade mais informada (a informação está ao alcance de todos com muita facilidade) e

⁴⁷ Para aprofundar a leitura no modelo de planeamento urbano e territorial adotado nos países anglo-saxónicos indico a leitura de Patsy Healy, John Friedman e Judith Innes.

que exige, através de diversos movimentos em todas as escalas (local, regional, nacional, global), participar das decisões nos mais diversos setores. Deve-se considerar que os processos de participação territorial estão inseridos num contexto em que a participação é mais ampla, ou seja, “trata-se de um método e ainda mais de uma maneira de ser da administração pública que constrói políticas públicas inovadoras, que interage com as diversas expressões da sociedade e que abre um diálogo conjuntamente com os cidadãos” (Ciaffi e Mela, 2011a: 14).⁴⁸

Os problemas com os modos 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 legitima a participação cidadã na gestão urbana. Assim começam a surgir, um pouco por todo o mundo, novos espaços de debate sobre a cidade, como os conselhos, as audiências e as consultas públicas, incentivados por organismos internacionais muitas vezes sob a perspectiva da governância urbana.⁴⁹ Nestes espaços estão unidos os técnicos, os interessados e os cidadãos no processo de tomada de decisão. Isto não significa dizer que houve, necessariamente, uma sobreposição ou superação de modelos, mas sim uma adequação deles às necessidades económicas, sociais e políticas do 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).

A definição de planeamento urbano participativo é bastante ampla, sendo que esta 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 pontos em comum e outros divergentes, embora todos se refiram à inclusão do

⁴⁸ Tradução da autora. No original: “si tratta di un metodo e ancor più un modo di essere della pubblica amministrazione che costruisce politiche innovative, che interagisce con le diverse espressioni della società civile e che apre un dialogo con l’insieme dei cittadini” (Ciaffi e Mella, 2011a: 14).

⁴⁹ Organizações como a União Europeia, o Banco Mundial e as Nações Unidas têm difundido práticas e modelos, incentivando a gestão democrática das cidades.

cidadão nos processos de planeamento territorial. Ao considerar-se a amplitude destas práticas e a complexidade das relações que se formam ao seu redor, pode-se dizer que a teoria e a prática da participação cresceram “ao longo do tempo como uma verdadeira floresta de definições, métodos e abordagens [e por isso a palavra participação designa] simplesmente um campo aberto e problemático de reflexões e de práticas” (Paba e Perrone, 2010: 5).⁵⁰ Já Umberto Allegretti (2010b) realiza um cuidadoso levantamento da noção de participação, seja quando usada nas fontes normativas, seja nas ciências sociais, demonstrando que o termo é extremamente variado e difícil de inventariar. Assim, o autor elenca, sem exaurir a abordagem, catorze usos distintos para referir as atuais práticas. Ainda, outros autores referem-se a estas práticas como “democracia deliberativa” (Bobbio, 2013; Floridia, 2012), o que demonstra o quão abrangente é sua abordagem atualmente.

Para este trabalho, minha compreensão acerca do que é 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 Estado⁵¹ e beneficiam da teoria da democracia participativa e da democracia deliberativa. Nestes processos, 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

⁵⁰ Tradução livre da autora. No original: [...] è cresciuta nel tempo una vera e propria foresta di definizioni, metodi, approcci. [...] per designare semplicemente un campo aperto e problematico di riflessioni e di pratiche.

⁵¹ 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.

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).

As práticas de planejamento participativo têm sido desenvolvidas dentro da lógica da governança urbana, o que significa dizer estão dentro de um sistema de distintas práticas de envolvimento do cidadão, como nas áreas de ambiente, orçamento e habitação, claramente marcada pela lógica de todos os cidadãos⁵² saberem o que é melhor para a cidade e terem um espaço para contribuir. As experiências práticas de participação demonstram uma forma particular de compromisso entre sociedade, instituições e governo, podendo ela ser denominada também de participação institucionalizada. Mas elas são, sobretudo, formas de intervenção direta do cidadão, como simples cidadão, no interior do processo decisional.

Para Umberto Allegretti (2010b) a mundialização e a globalização, não apenas econômica, mas também social, política e cultural, foram importantes para demonstrar uma nova dimensão do Estado, que agora redimensiona sua capacidade de solucionar os problemas coletivos. Para o autor este fato também ressalta a incapacidade da democracia representativa, que nasceu em função da esfera estatal, em dar respostas à sociedade e gera uma nova busca pela participação que faz reequilibrar estes poderes.

Diante dos problemas que se põe atualmente, o papel tradicional do decisor público está em transformação, sendo preciso medir e calibrar as próprias escolhas, e, como destaca Fragai (2009) uma boa política requer consenso e participação ativa, envolvimento dos sujeitos sociais e dos portadores de interesse e valores, e não se decide bem sem solicitar o contributo dos sujeitos interessados. Portanto, é preciso abrir-se ao confronto para encontrar alternativas consensuais.

As práticas participativas estão presentes em diversas áreas da gestão urbana, como nas políticas públicas de saúde, ambiente, habitação, no aspecto orçamentário e no planejamento territorial e urbano, e “não existe *uma* forma de democracia participativa

⁵² A ideia de cidadão aqui é alargada, não trata apenas do habitante, mas também daqueles que apenas trabalham ou estudam na cidade.

mas um conjunto de formas participativas diferentes” (U. Allegretti; 2008: 186 - grifo no original).⁵³ 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 - estes 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).

Contudo, a efetivação prática deste modelo ainda precisa superar vários obstáculos, afinal, ela tende a romper com modelos administrativos e fórmulas impostas, que vão desde a concepção dos técnicos acerca do planeamento aos interesses económicos do mercado, o que causa o risco dos processos não serem efetivamente participativos. Os governos locais que pretendem implementar efetivas e eficazes práticas participativas no planeamento urbano devem considerar enfrentar estas dificuldades, que foram assim descritas por Abers (1997, *apud* Souza, 2006): problemática da implementação (que leva em conta as deficiências técnicas e organizacionais, os boicotes externos e internos); a problemática da cooptação e a problemática da desigualdade.

Em relação à implementação, os limites são mais internos à administração, quando se depara, por exemplo, com conflitos ideológicos entre grupos específicos com tendências ideológicas distintas, resistência corporativa ou tecnocrática dos detentores do saber técnico (como dos responsáveis pelo planeamento) ou ainda a corrupção em administrações anteriores. No que diz respeito à cooptação, quando se corre o risco de que os processos sejam geridos de forma a transformarem-se numa ferramenta para eliminação dos focos de oposição e crítica mediante a construção informal de redes de suporte ao governo. E, por fim, a problemática da desigualdade, em que a população mais pobre pode ter dificuldade para participar por falta de tempo ou dinheiro (para o transporte, por exemplo) ou ainda algumas pessoas tenham dificuldades em falar em

⁵³ Tradução livre da autora. No original: “non c’è *una* forma di democrazia partecipativa ma un insieme di forme partecipative differenti.” (U. Allegretti, 2008: 186 – grifo no original).

público e por isso optem por não participar. Portanto, o Estado, que é parte da solução, deve diminuir estes problemas, seja promovendo formação/capacitação aos técnicos e todo corpo de funcionários para que compreendam os processos participativos, seu papel e o papel do cidadão; ou então, promovendo audiências públicas em horários e locais adequados e que favoreçam a participação da população e, por fim, adequando os processos às características da população bem como com a criação de mecanismos que diminuam algumas destas dificuldades, como por exemplo, criando um ambiente receptivo para as pessoas se expressarem. As limitações apontadas são relevantes e precisam ser enfrentadas, por isso, exigem que a equipe à frente do processo participativo esteja ciente destes possíveis problemas e preparada para enfrentá-los e minimizá-los.

Existe, portanto, uma certa fragilidade no interior das práticas participativas, e quando elas são analisadas este fator não pode, jamais, ser posto de lado, considerando-se se

[...] não haverá, por detrás deste jogo de aparência participativa, a manutenção de lógicas tradicionais de burocracias e clientelismos e um certo retorno e reforço do poder do Estado, agora ainda mais ampliado por novas alianças” e também questionando como estão “representados os interesses dos excluídos, que, por definição, não têm representação (Guerra, 2006: 19).

Considerando-se que existem incontáveis práticas participativas em curso e que estas não obedecem a um modelo fixo, nem regras e instrumentos predefinidos e que a abordagem participativa não é estática, mas sim aperfeiçoada ao longo de distintos processos, analiso nos tópicos a seguir alguns elementos que precisam ser enfrentados nos processos participativos.

3.3.1. Do papel dos técnicos e dos cidadãos no planeamento participativo

Dentre os desafios que a participação cidadã no planeamento urbano enfrenta, um deles é 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 necessidade de conhecimentos técnicos, aliada às dificuldades que podem surgir para informá-lo e para o cidadão 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” (Chauí, 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, qual é o papel de técnicos e cidadãos no processo participativo e como conciliá-los?

Considero 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. Assim, existe uma parte do planeamento em que

[...] é certamente legítimo sustentar que, nestes processos, devem intervir aqueles com conhecimento técnico e científico insubstituíveis e que realizam escolhas que não podem ser feitas por aqueles que não possuem as habilidades necessárias. No entanto, estas escolhas afetam apenas partes específicas do percurso do projeto (por exemplo, a correta valorização dos padrões urbanísticos, a organização da infraestrutura, etc.) (Ciaffi e Mela, 2011a: 29).⁵⁴

Portanto, 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. Portanto, na conjugação entre o conhecimento do técnico (*expert*) e do cidadão (*leigo*) deve-se considerar que

⁵⁴ Tradução livre da autora. No original: “[...] è certamente legittimo sostenere che, in questi processi, debbono intervenire competenze tecniche e scientifiche che svolgono funzioni insostituibili e dalle quali dipendono scelte che non possono essere messe in discussione da chi non possiede le competenze necessarie. Tuttavia, queste scelte riguardano solo segmenti specifici del percorso progettuale (ad esempio, la corretta valutazione degli standard urbanistici, l’organizzazione dello schema infrastrutturale ecc.)”

[...] o *expert* é agora “uma pessoa escolhida pelos seus conhecimentos técnicos e encarregada de realizar exames, observações, avaliações a respeito de um facto, de um tema preciso”, ou “um especialista encarregado de resolver um problema técnico”. Assim, o *expert* opõe-se ao não-especialista, àquele cujo saber não está sistematizado do ponto de vista técnico, ao “leigo”, ou seja, àquele “que não é versado numa arte, ciência, técnica ou modo de vida” (Sintomer, 2010: 141).

No mesmo sentido é a opinião de Souza (2002) 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, 2002 [2001]: 30), respeitando assim seu direito à informação. O autor complementa dizendo que existe distorção e exagero quando se apontada uma incapacidade intelectual dos cidadãos comuns, além de indisponibilidade por parte dos técnicos para um diálogo mais aberto.

Assim, o equilíbrio entre o papel do cidadão e o poder de decisão do técnico, consiste na compreensão de que

[...] seleção dos *meios* mais eficientes e eficazes para se atingirem os fins sobre os quais a coletividade democraticamente deliberou, essa sim deverá contar com o aconselhamento de técnicos e pesquisadores. Não obstante, não se deve separar excessivamente a discussão dos fins da discussão dos meios. De uma parte, como a coletividade também deverá ter a última palavra sobre os meios a serem empregados [...] de outra parte os técnicos e pesquisadores, atuando como consultores a serviço da coletividade, dotados de senso crítico mas sem se imaginar pairando acima dos demais cidadãos, poderão emitir opiniões igualmente sobre os fins, especialmente quando considerarem relevante alertar sobre o que julgam identificar como riscos embutidos em certas metas ou contradições entre diferentes objetivos. [Os técnicos e pesquisadores podem] colaborar na orientação dos debates e no esclarecimento de diversas questões. Afinal, eles dedicaram grande parte do seu tempo ao estudo e à meditação sobre essas questões referentes às causas dos problemas urbanos e à dinâmica social das cidades (Souza, 2006: 179 – grifos no original).

Portanto, a “participação cívica é um necessário complemento da representação política e da funcionalidade expressiva das suas estruturas institucionais” (Morisi, 2009: 13)⁵⁵ e é importante perceber o seu papel no planeamento como um recurso complementar ao

⁵⁵ Tradução livre da autora. No original: “partecipazione civica come necessario complemento della rappresentanza politica e della funzionalità espressiva delle sue strutture istituzionali”.

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 planejamento urbano. Para Ciaffi e Mela (2011a) existe um claro enriquecimento recíproco no confronto entre cidadãos e técnicos.

3.3.2. Metodologia dos processos participativos

A estrutura dos processos participativos permite que a intensidade e aprofundamento da participação variem consoante a vontade política em permitir que a participação ocorra de forma mais ou menos aberta. Por permitirem combater o modelo hegemônico instalado, as práticas participativas são, para Santos e Avritzer (2003: 52) processos “muitas vezes combatidos frontalmente ou descaracterizados por via da cooptação ou da integração [e] nisto reside a vulnerabilidade e ambiguidade da participação”. O movimento estudantil francês encontrou uma forma criativa e bem-humorada de demonstrar como o processo participativo pode ser vulnerável, ambíguo e pouco inclusivo, quando demonstra que, embora o cidadão participe, ele não tem poder de interferir na decisão final, como se vê na figura abaixo:



Figura 1: (Arnstein, 1969:216)⁵⁶

A imagem ilustra como a metodologia utilizada para promover os processos participativos é fundamental para mensurar o poder de decisão que é atribuído aos cidadãos, pois, ao incluir novos atores sociais e novos temas, também é preciso que estes estejam incluídos no processo de decisão. Morisi e Paci (2009) destacam que a participação não é, nem deve ser vista, apenas como uma técnica negocial, pois pode-se perder o valor agregado que a participação confere à funcionalidade do governo democrático e da representação política quando se deve definir e construir políticas também complexas e conflituosas. A importância da participação não é posta em causa, mas, deve-se estar atento para o fato que sua metodologia pode favorecer alguns grupos sociais mais privilegiados, seja pela capacidade de organização, pela capacidade de manifestar seus interesses, pela 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

⁵⁶ Tradução livre da autora: “ Eu Participo; Tu Participas; Ele Participa; Nós Participamos; Vós Participeis; Eles APROVEITAM! (Arnstein, 1969:216).

tese pré-definida [e também] não pode exaurir-se em um mero exercício de mediação” (Morisi e Paci, 2009: 22).⁵⁷

Muitos países, dentre eles Itália e Portugal, determinam em seu ordenamento jurídico a participação dos cidadãos em alguma fase do processo de planejamento das cidades, demonstrando que é importante perceber “como se processam os conflitos e os consensos em termos das relações de poder que atravessam uma sociedade” (Guerra, 2003: 290), mas, ao mesmo tempo que obrigam a promoção das práticas, não impõem uma metodologia a ser seguida, afinal, no modelo democrático participativo não está instituída uma fórmula fixa de participação, o que permite a coexistência de diversas metodologias que podem ser renovadas a partir dos resultados obtidos em outras das experiências. Por suas características intrínsecas, estes modelos distinguem-se também, segundo Avritzer “na maneira como a participação se organiza; na maneira como o Estado se relaciona com a participação e na maneira como a legislação exige do governo a implementação ou não da participação.” (2008: 44).

Portanto, embora a institucionalização de mecanismos de participação não estabeleça uma metodologia a ser seguida, eles são entendidos como uma forma de democratização das instituições. Assim, cabe a cada instituição a criação de metodologias que garantam e facilitem a participação e o exercício da cidadania e que busquem superar as limitações já antes apontadas. Muitos manuais, elaborados por diversos órgãos e instituições, públicas ou de ensino, já produziram orientações acerca de como conduzir processos participativos e suas orientações giram em torno de garantir, basicamente: a transparência do processo, dentre elas a partilha do poder com os cidadãos; a transparência e flexibilidade dos procedimentos adotados pela administração pública; a criação de espaços de participação; a elaboração de regras claras para a participação, estabelecendo momentos de abertura da discussão e oferecendo respostas justificadas; criação de estratégias para que todos possam se expressar, diminuindo barreiras existentes entre os cidadãos e fazendo surgir as divergências entre o grupo para, a partir

⁵⁷ Tradução livre da autora. No original: “giustapposizione di voti favorevoli o contrari ai fini della costruzione di una maggioranza a sostegno di tesi predefinite” (Morisi e Paci, 2009: 22).

delas, buscar-se soluções e, finalmente e muito importante, que a linguagem seja clara, acessível a todos, e que as informações sobre a realidade urbana sejam transparentes, garantindo-se o direito à informação.

Promover a participação pode ser mais abrangente do que a primeira vista possa parecer. Ciaffi e Mela (2011) explicam que o verbo participar pode ser desmontado em quatro categorias: comunicar, animar, consultar e potenciar, e dizem que esta “não se trata de uma equação na qual a soma dos quatro elementos tem como resultado a participação. Nesta adição o resultado tem diversos tipos de valores acrescidos: em geral além dos produtos da participação agora se concorda em atribuir valor ao processo para produzi-los.” (2011a: 15-16).⁵⁸

Considerando-se que a formação tradicional dos técnicos responsáveis pela realização dos processos de planeamento em geral não os prepara para conduzir processos participativos, é natural que estes sintam alguma dificuldade e desorientação quando necessitam desenvolver estas novas habilidades tendo que organizar, conduzir e sistematizar processos participativos, num domínio que (muitas vezes) antes imaginavam serem restritos a sua formação. Por isso, é imprescindível que os técnicos envolvidos com o planeamento urbano sejam capacitados para conduzir este processo, aprofundando seus conhecimentos sobre metodologias participativas para não servir como justificativa à ineficiência da participação sua falta de perícia e conhecimento sobre estas técnicas. Também é compreensível que, com a experiência adquirida, a metodologia dos processos seja alterada em atividades futuras (as vezes até dentro do mesmo processo).

Vale ressaltar que também existem profissionais que se dedicam exclusivamente à promoção de práticas participativas, sendo conhecidos como “facilitadores” ou “animadores culturais”, atuando em empresas contratadas pelo poder público para gerir os processos participativos. Nestes casos, os trabalhos são conduzidos por grupos multidisciplinares que se responsabilizam pela promoção e condução dos processos e

⁵⁸ Tradução livre da autora. No original: “no si tratta di un’equazione in cui la somma dei quattro elementi dà come risultato la partecipazione. In questa addizione il risultato ha diversi tipi di valore aggiunto: in generale oltre ai prodotti della partecipazione si è ormai concordi nell’attribuire valore al processo per produrli.”

pela intermediação entre poder público, cidadãos e interessados, adaptando metodologias às particularidades de cada caso.

No entanto, no livro de Sam Kaner *et al* (2007), encontra-se uma estruturação bastante simples dos processos participativos, onde aborda-se o conflito como parte fundamental do seu funcionamento. Para Kaner *et al*, o processo participativo envolve três etapas, que são assim representadas:

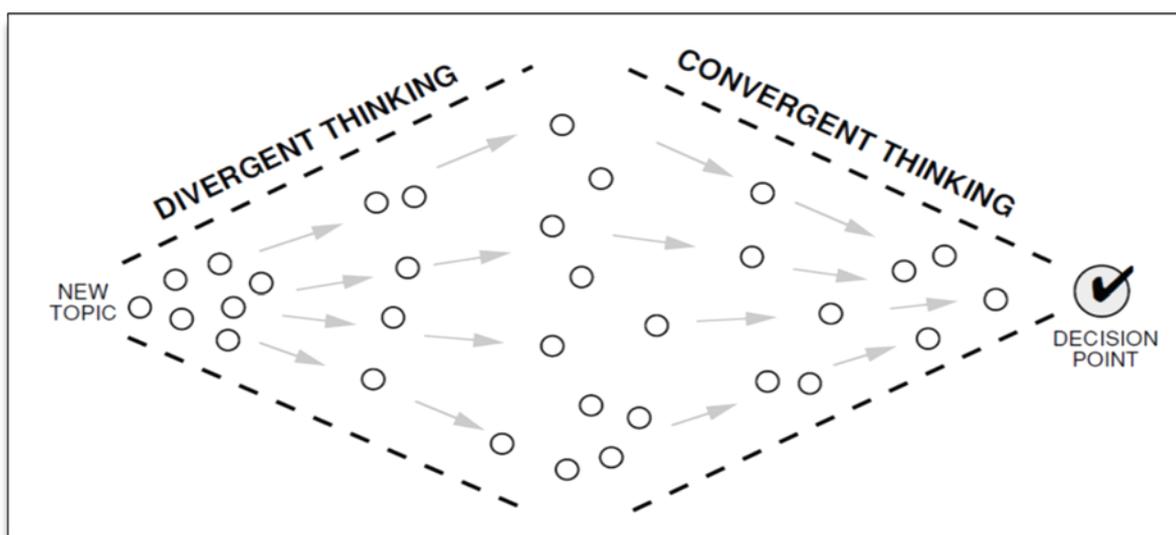


Figura 2: Retirado de Kaner *et al* (2007: 6)

A primeira etapa corresponde a “zona divergente”, onde se pretende ampliar as alternativas e buscar ideias criativas. Funciona basicamente ampliando-se os elementos trabalhados sem avaliar sua pertinência nem apresentar uma estrutura para melhorar o entendimento. Nesta etapa se reconhece o território coletando-se diversos pontos de vista, depois buscam-se alternativas com soluções não usuais e, por fim, são observados os pontos problemáticos, onde se pretende que os cidadãos emitam sua opinião sobre o assunto que se está discutindo.

Na segunda fase, a chamada “zona de discussão”, deve-se construir o entendimento compartilhado por todos de forma que se compreendam os distintos pontos de vista, ainda que sem concordância. Esta é a zona onde se encara o conflito e isto é feito através de duas atividades, a primeira, de criação de um contexto compartilhado, utilizando-se

dinâmicas para promover o entendimento mútuo de pontos de vistas particulares, a segunda, o reforço dos relacionamentos com objetivo de fazer os participantes conhecerem-se melhor, facilitando a comunicação entre o grupo.

Por fim, a terceira fase, que é a “zona convergente”, na qual se discutem as alternativas para atingir os interesses e preocupações antes manifestados. Isto é feito com alguns recursos, como ver o problema sob uma perspectiva diferente e o reforço de boas ideias, quando se deve avaliar e melhorar os interesses para se conseguir o melhor resultado possível.

Considero esta metodologia simples de reter e fácil de gerir, mesmo que para iniciantes, desde que com alguma sensibilidade para lidar com posicionamentos diferentes, e que pode ser aplicada em grupos não homogêneos. A metodologia é capaz de reforçar as relações sociais e a compreensão acerca dos problemas e soluções que envolvem o território, a partir da abordagem do problema sob distintas perspectivas. É uma oportunidade para se enfrentar as divergências de opiniões que se colocam sobre o território, encarando-se o conflito de forma clara e específica, e demonstrando-se como as opiniões podem divergir apenas porque existem diferentes pontos de vista, mas que o resultado encontrado pode ser capaz de agradar a todos. Outro fator importante é a possibilidade de demonstrar que o processo não é um “faz-de-conta-participativo” e que a solução não era prévia ao encontro, isto porque a solução não é encontrada pelo técnico, mas sim pelo consenso entre o grupo, que antes encontrava pontos divergentes e demonstrou isso de forma clara.

3.3.3. 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. Para ela

A participação dos governados no seu governo é, em teoria, a pedra fundamental da democracia – uma ideia muito reverenciada que é fortemente

aplaudida por quase todos. Porém, o forte aplauso se reduz a palmas educadas quando este princípio é defendido pelos grupos dos sem-nada: negros, imigrantes mexicanos, porto-riquenhos, índios, esquimós e brancos pobres. E quando os sem-nada definem participação como a redistribuição do poder, o consenso americano acerca dos princípios fundamentais da nação explode em múltipla oposição direta com nuances raciais, étnicas, ideológicas e políticas (Arnstein, 1969: 216).⁵⁹

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 (fig. 02), 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.

⁵⁹ Tradução livre da autora. No original: "Participation of the governed in their government is, in theory, the cornerstone of democracy a revered idea that is vigorously applauded by virtually everyone. The applause is reduced to polite handclaps, however, when this principle is advocated by the have-not blacks, Mexican-Americans, Puerto Ricans, Indians, Eskimos, and whites. And when the have-nots define participation as redistribution of power, the American consensus on the fundamental principle explodes into many shades of outright racial, ethnic, ideological, and political opposition." (Arnstein, 1969: 216).

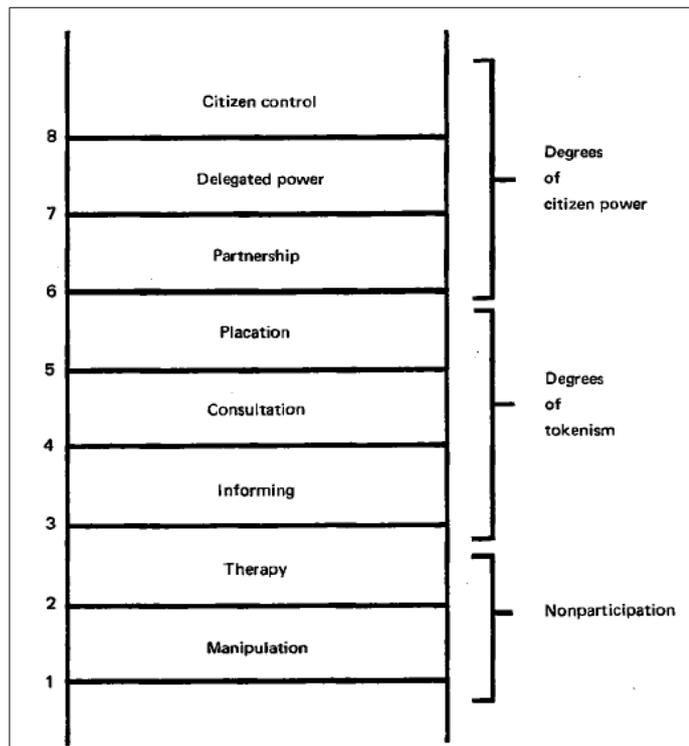


Figura 3: “Escada da Participação” (Arnstein, 1969: 217)

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, permanecem na retórica da participação e, segundo Umberto Allegretti (2010a), fazem referência a uma concepção genérica de participação, identificadas por ele como

[...] dispositivos de participação mais fracos, que conduzem à velha participação orgânica ou procedimental, que tem como forma a audição de representantes de categorias e os conselhos constituídos para tratar os problemas de categorias particulares de temas (estrangeiros, jovens) ou para o melhoramento da gestão de alguns serviços (por ex. na área da saúde)” (U. Allegretti, 2010: 23).⁶⁰

⁶⁰ Tradução livre da autora. No original: “dispositivi di partecipazione più deboli, riconducibili alla vecchia partecipazione organica o procedimentale, quali le forme di audizione di rappresentanti di categorie e i consigli costituiti per trattare i problemi di particolari categorie di soggetti (stranieri, giovani) o per il monitoraggio della gestione di alcuni servizi (ad es. in materia sanitaria)”.

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

- 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 autónoma, 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.

Umberto Allegretti (2010a) também estrutura uma escada para mensurar a intensidade da participação, valendo-se da abordagem de práticas e processos concretos que se denominam participativos. Nela, elenca três níveis classificando o mais baixo como “não

participativo”, no qual inclui a participação orgânica e dos interessados; o nível intermediário classifica como “participação”, e nela elenca a consulta, a observação aos planos urbanísticos e a democracia de proximidade, e, no nível mais alto, que classifica de “democracia participativa”, elenca o debate público (que ocorre na Toscana, em Gênova e na França), o júri cidadão da Alemanha e França; os orçamentos participativos do Brasil, da América Latina, Espanha e Itália e, por fim, o monitoramento, que acontece nos observatórios e comissões de controlo de Porto Alegre e na Venezuela.

Com base nas classificações de intensidade da participação aqui demonstradas, bem como as reflexões acerca da metodologia dos processos de planeamento, proponho uma 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, creio que importa verificar a forma de institucionalização dos processos, como os cidadãos são envolvidos nos processos participativos, qual o compromisso do poder público com a vinculação das decisões, quais os temas que são debatidos e como se enfrenta o conflito e busca o consenso. Por fim, da classificação apresentada por Souza, retiro a coerção pois considero processos participativos os que, de alguma forma, incluem o cidadão no processo de tomada de decisão, com a ressalva de que esta participação pode ser retórica, portanto, por definição, isto exclui a coerção, afinal, nela não se encontra qualquer traço de participação.

	INFORMATIVOS		CONSULTAÇÃO		PARTICIPAÇÃO		
	MANIPULAÇÃO	INFORMAÇÃO	CONSULTA	COOPTAÇÃO	PARCERIA	DELEGAÇÃO	AUTOGESTÃO
CARACTERÍSTICAS	O cidadão é induzido a optar por uma decisão	O cidadão é informado dos processos e não tem poder de decisão	O cidadão manifesta a opinião sobre o processo mas não tem poder de decisão	Não há decisão coletiva, mas sim de um indivíduo	Poderes partilhados entre Administração e cidadão no poder de decisão	Estado permite aos cidadãos decidirem alguns temas	Atribuir ao cidadão o poder de decisão de maneira ampla
COMPROMISSO ASSUMIDO COM O CIDADÃO	n.a.	Mante-lo informado permanentemente ou quando questionar assunto específico	Manter informado, responder às questões formuladas e talvez implementá-las	Canal permanente de participação	Implementar a decisão da comunidade	Implementar a decisão da comunidade	Implementar a decisão da comunidade
INSTRUMENTOS	Reuniões públicas e assembleias participativas	- Jornais e boletins informativos - Páginas de internet - Serviços administrativos	Reuniões e assembleias nas quais o cidadão pode manifestar-se por escrito ou verbalmente	Criação de instâncias permanentes de participação com a presença de cidadãos que representam a coletividade	- Debates públicos; - Reuniões participativas; - Conselhos gestores	- Debates públicos - Reuniões participativas - Conselhos gestores	- Debates públicos - Reuniões participativas - Conselhos gestores - Júri cidadão

Tabela 1: Elaborada com base em Souza (2006) e IAPP (2000)

Assim, para definir se um processo participativo representa ou não maior poder (*empowerment*) aos cidadãos, ou seja, se existe partilha do poder e assim um efetivo processo participativo, pretendo considerar, “quem participa?”, “quem decide?”, “sobre o que se participa?” e “quais as consequências do processo participativo?”. Assim, estruturei a tabela a seguir

ÂMBITO	ALCANCE	DIMENSÃO
Quem participa?	A participação deve ser ampla e representar o conjunto da população	Extensão: Quantidade de participantes Representatividade: diversidade de sujeitos
Em que se participa?	A participação deve abordar temas relevantes e sobre os quais os cidadãos possam influenciar	A questão deve ser central para o processo e a margem de decisão dos cidadãos deve ser capaz de influenciar os decisores
Quais as consequências do processo?	A participação deve ter influência real nas decisões importantes	Complementar ou modificar decisões
Quem decide?	O processo deve alcançar o consenso e não ser um apanhado de distintos pontos de vista	As decisões finais não podem recair numa escolha dos técnicos dentre os distintos pontos de vista

Tabela 2: Elaborada com base em Anduiza e Maya (2005: 17)

Como base nestas perspetivas tanto teóricas quanto metodológicas e de avaliação dos processos participativos, entendo ter reunido os elementos necessários para analisar os casos estudados em Portugal e Itália.

3.3.4. A dimensão normativa do planeamento urbano e sua inserção no contexto europeu

O planeamento urbano, enquanto instituto jurídico, está compreendido dentro da disciplina de direito do urbanismo, que, assim como o ordenamento do território, submete-se ao contexto normativo constitucional interno de cada país. Sua importância no desenvolvimento urbano é fundamental, pois regula a atuação sobre o espaço urbano tanto de ordem pública quanto de ordem privada, isto porque enquanto o cidadão defende a propriedade privada o Estado prioriza o interesse público, ou seja, de todos os cidadãos.

Dada a imperfeição do mercado imobiliário a função dos planos é ordenar o uso das cidades e regular as atividades da construção civil, realizadas tanto pelo Poder Público quanto pela iniciativa privada. Em sua atividade regulatória, o Poder Público exerce duas

funções: de *construir*, diretamente, ou por meio de suas concessionárias, as redes de infraestrutura, áreas de uso comum e os edifícios dos órgãos públicos e de *ordenar* as atividades públicas e particulares que afetam o ambiente urbano. Por isso, a política urbana é capaz de beneficiar ou prejudicar os interesses económicos dos particulares (enquanto proprietários de imóveis) e das empresas (como os construtores, loteadores e incorporadores), que claramente se mobilizam para obter o máximo de benefícios para si. Portanto, o papel dos planos é regular e equilibrar a intervenção do Poder Público sobre a cidade.

O sistema de planos territoriais é estruturado na coexistência de planos de maior abrangência territorial, responsáveis pelas diretrizes que devem obedecer os planos de menor abrangência territorial, mais detalhados. Estes planos respeitam uma hierarquia de normas e devem ser articulados entre si para evitar conflitos. Na analogia feita por Carvalho Pinto (2011), são como as *babushkas*, bonequinhas russas feitas em madeira que se encaixam umas dentro das outras. Em Portugal, os planos mais amplos são os nacionais, seguidos pelos regionais e finalmente os locais. Na Itália, a hierarquia dá-se do nível regional (*piani territoriali*), seguido pelo provincial (*piani sovracomunali*) e pelo nível local (*piani regolatori generali* – PGR), sendo ainda que, por força constitucional, às Regiões cabe legislar sobre matéria urbanística, enquanto ao Estado cabe legislar sobre matéria ambiental. Como a abordagem acerca de conteúdo e competência para a elaboração dos planos é central nesta investigação, seu estudo será aprofundado no próximo capítulo, onde separadamente, analisarei a legislação de cada um dos países de maneira mais detalhada. Este enquadramento serve, momentaneamente, para situar o leitor na estruturação normativa que recebe o planeamento urbano nos Estados Democráticos de Direito.

Estando ambos países submetidos à estrutura supranacional da União Europeia, é preciso destacar que não existe uma política regulatória e vinculativa diretamente aplicável aos estados membros, mantendo-se estes soberanos no que diz respeito a ordenamento do território. Contudo, alguns documentos foram produzidos em caráter orientador, como a Carta Europeia do Ordenamento do Território (CEOT), aprovada em 1984, pelo Conselho da Europa (CE), na qual o ordenamento do território foi entendido como a tradução

espacial das políticas económicas, sociais, culturais e ecológicas da sociedade e definido como uma disciplina científica, uma técnica administrativa e uma política. Este mesmo documento estabelece que o ordenamento do território deve ser: democrático, ou seja, deve assegurar a participação cidadã; global, pois deve coordenar as políticas setoriais com expressão territorial; funcional, pois deve considerar as consciências regionais e as realidades constitucionais dos diferentes países e, por fim, deve ser prospectivo, pois deve analisar as tendências a longo prazo dos fenômenos económicos, sociais, ecológicos, culturais e ambientais.

O ordenamento do território, deve também, segundo a Carta Europeia, ter em consideração a existência de múltiplos poderes de decisão, individuais e institucionais, que influenciam a organização do espaço, o carácter aleatório de todo o estudo prospectivo, os constrangimentos do mercado, as particularidades dos sistemas administrativos e a diversidade das condições socioeconómicas e ambientais, devendo-os conciliar da forma mais harmónica possível.

Em 1999, outro documento da União Europeia, do Conselho de Ministros responsáveis pelo território, resultou no Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC)⁶¹ possuindo carácter indicativo e não vinculatório, intergovernamental e, conforme o princípio da subsidiariedade, será aplicado naquilo que for mais adequado e conforme a vontade dos gestores. O objetivo do documento é traçar um quadro de orientações políticas para melhorar a cooperação entre políticas setoriais comunitárias com impacto no território. A política de ordenamento territorial, portanto, mantém-se baseada na autonomia dos Estados-membros, em que pese a existência de um contexto de políticas europeias de influência indireta em sua abordagem.

A União Europeia também criou o ESPON/ORATE (European Spatial Planning Observation Network/Observatório em Rede do Ordenamento do Território Europeu) que se trata de um programa de investigação aplicada no âmbito do desenvolvimento territorial, financiado pelo INTERREG e pelos Estados-Membros, e que se tem constituído numa

⁶¹ Disponível em http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/management/g24401_pt.htm

“relevante plataforma transnacional de produção e difusão de informação e conhecimento sobre o conjunto do território da União Europeia” (Mourato, 2012: 370).

Algumas formas convergentes de caráter globalizado podem ser encontradas no que diz respeito ao ordenamento do território e o planeamento urbano, reforçadas pela partilha da comunidade académica, técnica e política, e pela disseminação de práticas por instituições internacionais e também pela atuação dos cidadãos. A internacionalização deste conhecimento tem sido favorecida por programas de mobilidade, publicações de revistas científicas internacionais, criação de entidades profissionais de caráter supranacional como a *Association of European Schools of Planning* (AESOP) e ainda a produção de documentos de referência internacional, como a Carta de Atenas (1933) e a Nova Carta de Atenas (2003), o *Manifesto for a New Urbanity European Urban Charter II*, do Conselho da Europa (Ferrão, 2011), e também o EPSON acima citado.

Contudo, como destacam Mourato e Pires (2007: 39) “ainda não há uma noção detalhada da real dimensão de mudança interna dos discursos e práticas de planeamento dos diferentes estados-membros para determinar exactamente de que grau de convergência se está a falar”. Isto porque, embora se possa notar uma semelhança no uso de léxicos acerca do território, na realidade, existe uma diversidade de sistemas de ordenamento do território, afinal, estes são influenciados pelas condições políticas, institucionais e sociais de cada país, podendo-se dizer que nos países do leste, sul ou norte europeus divergem entre si dada a “importância atribuída ao interesse público, à justiça social, à competitividade ou à sustentabilidade ambiental, o respeito pela legalidade, a atitude face à intervenção do Estado ou o grau de confiança nas entidades públicas” (Ferrão, 2011: 37) e não se pode avaliar o quanto a aproximação da linguagem é também uma aproximação de práticas de planeamento, embora com algum esforço de sistematizar investigações neste sentido (Pires e Mourato, 2007).

É preciso destacar, também, a observação de Fernanda Paula Oliveira de que a expressão “ordenamento do território”, embora seja “atividade pública que procura tirar partido da *valia do espaço* (território), [está] mal utilizada, uma vez que não é este que se ordena, mas as actividades que se concretizam ou pretendem concretizar sobre o mesmo” (2009:

8 – grifo no original). O ordenamento do território apresenta-se, portanto, como uma função pública que responde à necessidade de controlar o crescimento espontâneo das cidades e as atividades no território, objetivando o desenvolvimento harmonioso das regiões. Para Oliveira (2009), ele fornece uma visão global dos problemas e deve articular as diversas políticas setoriais que incidem sobre o território. Nota-se que se trata de uma atividade técnica, interdisciplinar, que “reclama a intervenção [...] dos juristas, dos economistas, dos sociólogos, dos geógrafos e dos demógrafos” (Correia, 2006: 69) e por fim, constitui-se por um “conjunto de leis e regulamentos, configurações administrativas e organizacionais bem como discursos e [instrumentos de] política” (Waterhourt *et al* (2009), *apud* Ferrão, 2011: 33).

Enquanto disciplinas jurídicas, o ordenamento territorial encontra-se intimamente ligado ao urbanismo e são regulados, respectivamente, pelo direito do ordenamento territorial e pelo direito do urbanismo. A distinção entre ambos é bastante ténue, dado que seu campo de atuação regula matérias intimamente ligadas, e com certeza, se não complementares, concorrentes. Sem aprofundar os posicionamentos de correntes teóricas que se esforçam para definir as características de cada uma das abordagens, tratando de suas semelhanças e diferenças, posiciono-me pela compreensão de que o direito do ordenamento do território tem maior amplitude do que o direito do urbanismo, pois dentre seus objetivos encontra-se o “desenvolvimento sócio-económico e equilibrado das regiões, a melhoria da qualidade de vida das pessoas, a gestão responsável dos recursos naturais e a protecção do ambiente, bem como a utilização racional do território” (Correia, 2006: 85) enquanto o direito do urbanismo preocupa-se com a “definição e controlo da execução das normas respeitantes à ocupação, uso e transformação do solo” (Correia, 2006: 85).

Como já foi demonstrado, cada país segue culturas de planeamento urbano distintas, que influenciam sua elaboração. Considerando que o tema desta investigação remete ao estudo de dois países, a análise mais profunda da estrutura normativa que sustenta a elaboração dos planos municipais, com suas competências e atribuições, será aprofundada, constituindo a análise empírica, nos tópicos a seguir.

PARTE II – A FORÇA DA LEI E A FORÇA DE VONTADE – OS ESTUDOS DE CASO

4. A ESTRUTURA ADMINISTRATIVA E A ESTRUTURA LEGISLATIVA DE PORTUGAL

Portugal é uma República semipresidencial com mandato presidencial de 4 anos. O território de Portugal divide-se em uma parte continental e as ilhas (dos Açores e da Madeira), reconhecidas como regiões autónomas. O território é dividido 18 distritos em Portugal Continental e mais 9 distritos nas ilhas; e no total existem 308 municípios, estando 278 no continente e 30 nas ilhas.

A organização administrativa portuguesa, definida na Constituição da República, pode se dar em razão da matéria e em razão do território. Trata-se de uma administração “complexa, diferenciada e multifacetada” (Oliveira e Dias, 2015: 64) e para melhor sistematização para fins de compreensão e estudo, é dividida em setores: as Administrações estaduais e as administrações autónomas (Oliveira e Dias, 2015).

A Administração Estadual é aquela que prossegue a satisfação de interesse público de caráter nacional e é constituída pela Administração estadual direta e a administração estadual indireta. A Administração direta do Estado é aquela exercida diretamente pelos serviços administrativos do Estado e sob a direção do Governo (órgão formado pelo primeiro-ministro, os ministros e pelos secretários de estado) sendo este o órgão superior da Administração Pública estadual (conforme artigo 182º da CRP) e seus serviços estão organizados de forma hierárquica (de pirâmide) entre várias estruturas (departamentos e Ministérios).

Esta forma de Administração direta existem órgãos centrais e órgãos locais ou periféricos. Os centrais são aqueles que têm competência em todo o território nacional (como os Ministérios, direções e inspeções gerais, dentre outros). Os locais ou periféricos são os órgãos locais do Estado, têm competência limitada a uma circunscrição administrativa (como direção geral, comissões de coordenação, repartições financeiras, etc.) e estão na

dependência direta ou hierárquica do Governo. A área de competência destes órgãos locais é delimitada por uma divisão do território em circunscrições administrativas. Existindo, para este fim, uma divisão administrativa geral (em distritos e concelhos) e divisões administrativas especiais (em ramos e setores de administração, por exemplo, para administração da saúde), contudo, muitas destas circunscrições administrativas podem não coincidir e complexificam o sistema.

Existem, ainda, as administrações autónomas, que estão caracterizadas pela “*a prossecução de interesses próprios, a representatividade dos órgãos e a autoadministração* (auto-definição da sua orientação político-administrativa sem dependência de qualquer instrução ou orientação heterogénea)” (Oliveira e Dias, 2015: 70 – grifos no original). São divididas em territoriais e não territoriais. A territorial está delimitada num dado território (autarquias locais e regiões autónomas). Enquanto a não territorial está relacionada a sua função, e não a um território (sendo exemplo seu as associações profissionais).

Nos termos da CRP/76 as autarquias locais são pessoas coletivas de base territorial, são dotadas de órgãos representativos cujo objetivo é a promoção dos interesses próprios das populações respetivas (artigo 235º). No território continental existem três categorias de autarquias locais: a freguesia, o município (substituindo a designação de concelho) e a região administrativa (artigo 236º). Contudo, as regiões administrativas ainda não foram instituídas, portanto, o nível intermediário entre o Estado e os municípios que seria por elas realizado não existe e assim cabe ao Estado assumir estas funções (artigo 291º).

Já nas regiões autónomas, as autarquias locais compreendem as freguesias e os municípios. Contudo, a CRP garante às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira uma forma de organização específica, em virtude das características geográficas, económicas, sociais e culturais próprias, concedendo-lhes uma capacidade político-administrativa própria.

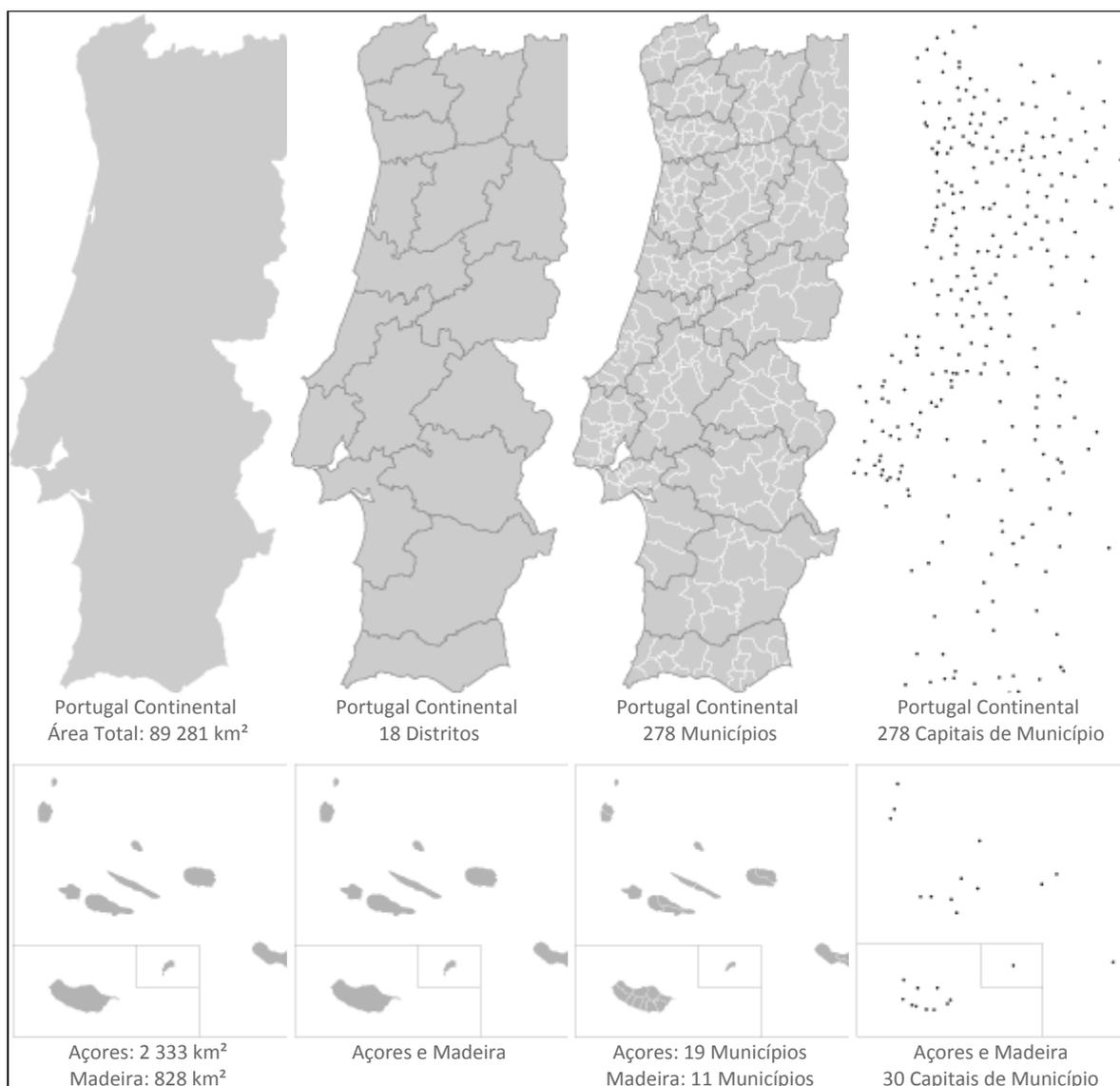


Figura 4: Portugal Continental e Ilhas (Lima, 2008).

4.1. Da participação cidadã na Administração Pública

A Constituição da República Portuguesa (CRP) em seu art. 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) “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 (art. 65º n. 5).

A Constituição da República Portuguesa (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).

O mesmo princípio vem consagrado em vários outros diplomas legais⁶² que estabelecem o âmbito, áreas de ação, formas de publicação, definição de direitos garantidos e procedimentos de pergunta e resposta, ou seja, onde e como o cidadão pode se manifestar. Contudo, eles não dão nenhuma garantia para os cidadãos de que suas intervenções, que muitas vezes podem ser contrárias a vontade manifestada pelo poder público, seja respeitada. Em outras palavras, o cidadão participa, mas até um limite determinado pelo poder público e, de fato, não consegue interferir nas decisões já tomadas.

A CRP/76 consagra, em diversos artigos, a participação direta dos cidadãos na vida política e nas decisões administrativas. No capítulo que trata da Administração Pública, no seu art. 267º, garante aos administrados o direito à participação e refere que se deverá “assegurar a participação dos interessados na sua gestão efectiva, designadamente por intermédio de associações públicas, organizações de moradores e outras formas de representação democrática” (nº 1) e ainda que “o processamento da

⁶² Exemplos: Código de Procedimento Administrativo (Decreto-Lei 442/91); Lei 83/95 que trata do direito de participação procedimental e acção popular; Lei 48/98 – Lei de bases da política de ordenamento do território e urbanismo; dentre outros.

actividade administrativa será objecto de lei especial, que assegurará a racionalização dos meios a utilizar pelos serviços e a participação dos cidadãos na formação das decisões ou deliberações que lhes disserem respeito” (nº 5).

O direito à informação foi estabelecido no art. 268º afirmando que “os cidadãos têm o direito de *ser informados* pela Administração, sempre que o requeiram, sobre o andamento dos processos em que sejam directamente interessados, bem como o de *conhecer as resoluções* definitivas que sobre eles forem tomadas” (nº 1) e que “os cidadãos têm também o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas” (nº 2).

A concretização deste direito, de que trata o nº 5 do art. 267º, foi estabelecida no Código de Procedimento Administrativo (CPA), instituído pelo Decreto-Lei nº 442/91, de 15 de Novembro.⁶³ No nº 1 do seu art. 1º, o diploma legal estabelece que o procedimento administrativo é uma “sucessão ordenada de actos e formalidades tendentes à formação e manifestação da vontade da Administração Pública ou à sua execução” e sua função é, assim, regulá-los. Portanto, o CPA não cria um modelo de procedimento, mas sim assume a possibilidade de incluir-se os mais diversos atos administrativos e também a elaboração de regulamentos e a celebração de contratos administrativos.

Dentre os princípios gerais da administração pública expressos no diploma, no art. 7º encontra-se o da colaboração com os particulares, que estabelece aos órgãos da Administração Pública que atuem “em estreita colaboração com os particulares, procurando assegurar a sua adequada participação no desempenho da função administrativa” (nº 1) e na letra a) determina que ela deve “prestar aos particulares as informações e os esclarecimentos de que careçam”.

Já o princípio da participação está expresso no art. 8º e garante que a Administração Pública deve “assegurar a participação dos particulares, bem como das associações que

⁶³ Alterado pelo Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de Janeiro, Decreto-Lei nº 6/96, de 31 de Janeiro, Retificação nº 22-A92, de 29 de Fevereiro e Retificação nº 265/91, de 31 de Dezembro.

tenham por objecto a defesa dos seus interesses, na formação das decisões que lhes disserem respeito, designadamente através da respectiva audiência”.

A concretização destes princípios encontra-se dispersa no texto do CPA em diversos artigos, e, em especial, nos art. 61 a 65, que tratam especificamente do direito à informação. Para Oliveira (2004: 46), a importância da participação dos particulares se dá não só pela “vantagem de se tratar de um controlo preventivo que pode mesmo evitar a formação de decisões administrativas ilegais, como tem também a vantagem de ser um controlo feito dentro da administração e não fora dela” e portanto pode ser mais eficaz do que o controlo *a posteriori*, ou seja, feito pelo judiciário, que só se instala quando a decisão já foi tomada.

A participação pública também é garantia na Lei 83/95, de 31 de Agosto,⁶⁴ 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 art. 52º da CRP/76.

O art. 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 audição dos cidadãos interessados e das entidades defensoras dos interesses que possam vir a ser afectados por aqueles planos ou decisões*”. Entre a realização do anúncio e a realização da audição devem decorrer pelo menos 20 dias, a exceção de casos urgentes, devendo os projetos e planos neste período estarem a disposição para consulta dos interessados. Decorre da mesma lei que os interessados devem comunicar a autoridade a pretensão de serem ouvidos oralmente ou de apresentarem observações escritas, neste caso indicando o assunto, o que deverá ocorrer

⁶⁴ Alterada pela Retificação nº 4/95, de 12 de outubro.

em audiência pública e a autoridade encarregada prestará os esclarecimentos que entender úteis, bem como deverá lavrar atas (art. 8º). Se houver mais de 20 solicitações, deverão os solicitantes escolher um representante e, caso não o façam, a autoridade poderá escolher um representante, de forma a limitarem-se em 20 audições. Caso haja mais de 20 intervenções escritas, a autoridade poderá optar por publicar as respostas em jornais (art. 10º).

SISTEMATIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA					
E LEGISLAÇÃO ORDINÁRIA					
	QUEM PARTICIPA?	COMO PARTICIPA?	EM QUE PARTICIPA?	QUANDO PARTICIPA?	QUEM DECIDE?
CRP/76 Art. 267º	Os interessados, designadamente as associações públicas, organizações de moradores e outras formas democráticas	n.a.	Na atividade da administração pública	n.a.	n.a.
CPA	Titulares de direitos, e associações	O interessado deve dirigir as sugestões por escrito Quando um direito for lesado por um ato administrativo (art. 160º)	Na formação das decisões que lhes disserem respeito, designadamente através da respectiva audiência	N.A	Administração Pública
Lei 83/95	Cidadãos, associações e fundações	Os interessados devem comunicar a autoridade a pretensão de serem ouvidos oralmente ou de apresentarem observações escritas	Na elaboração de planos diretores e de ordenamento do território, na decisão sobre a localização e a realização de obras públicas ou outros investimentos públicos	Na fase de preparação dos planos ou obras	Os técnicos

Tabela 3: Sistematização da participação na constituição da república portuguesa e legislação ordinária

4.2. 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 art. 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”.⁶⁵

A elaboração destes instrumentos de planeamento é regulada, por sua vez, pela política de ordenamento do território que, atualmente, é estabelecida na Lei nº 31/2014, publicada em 30 de Maio. Porém, quando esta investigação estava em curso, a lei que estabelecia a política de base era a Lei nº 48/98 de 11 de Agosto,⁶⁶ conhecida como Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo, daqui em diante designada por LBOTU, por isso, é dela que tratarei na análise da legislação. Sua finalidade era o desenvolvimento económico, social e cultural integrado, harmonioso e sustentável do país e suas regiões e aglomerados urbanos, também definiu as ações promovidas pela Administração Pública e visava assegurar adequada organização e utilização do território nacional. A mesma lei estruturou o sistema de gestão territorial em três âmbitos e definiu seus instrumentos, assim sintetizados:

- O nacional, que estabelece o “quadro estratégico para o ordenamento do território nacional, estabelecendo as directrizes a considerar no ordenamento regional e municipal, e a compatibilização entre os diversos instrumentos de política sectorial com incidência territorial, instituindo, quando necessário os instrumentos de natureza especial” (art. 7º, letra a). Neste âmbito, são seus instrumentos de regulamentação:
 - O Programa nacional da política de ordenamento do território (PNPOT);
 - Os Planos setoriais com incidência territorial (PSIT); e

⁶⁵ Texto incluído pela revisão constitucional de 1997.

⁶⁶ Alterada pela Lei nº 54/2007, de 31 de Agosto.

- Os Planos especiais de ordenamento do território (PEOT).
- O regional, que define o quadro estratégico para o ordenamento do espaço regional de forma articulada com as políticas nacionais de desenvolvimento económico e social e também orienta as diretrizes do ordenamento municipal. Seu instrumento é:
 - O Plano regional de ordenamento do território (PROT);
- O municipal, que de acordo com as diretrizes de âmbito nacional e regional e suas próprias opções de desenvolvimento estratégico define o regime de uso do solo e respectiva programação. São seus instrumentos:
 - O Plano intermunicipal de ordenamento do território (PIOT); e
 - Os Planos municipais de ordenamento do território (PMOT), que por sua compreende:
 - Os planos diretores municipais (PDM);
 - Os planos de urbanização (PU), e
 - Os planos de pormenor (PP).

ÂMBITO TERRITORIAL DE APLICAÇÃO DA LB POTU	
NÍVEL NACIONAL	Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território (PNPOT)
NÍVEL REGIONAL	Plano Regional de Ordenamento do Território (PROT)
NÍVEL SUPRAMUNICIPAL	Plano intermunicipal de Ordenamento do Território (PIOT)
NÍVEL MUNICIPAL	Plano Diretor Municipal (PDM)
NÍVEL INFRAMUNICIPAL	Plano de Urbanização (PU) Plano de Pormenor (PP)

Tabela 4: Âmbito territorial de aplicação da LB POTU

No que diz respeito ao direito à *informação* e à *participação*, em seu art. 5º, a LB POTU estabelece os princípios gerais que orientam as entidades públicas quando da elaboração dos planos e dentre eles, encontram-se os princípios da coordenação e da participação. O primeiro refere a articulação e compatibilização das “políticas de desenvolvimento económico e social, bem como as políticas sectoriais com incidência na organização do território, no respeito por uma *adequada ponderação dos interesses públicos e privados em causa*” e o segundo busca o 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” e desta forma reconhece que para acontecer a participação, deve-se garantir acesso à informação.

No art. 12º, a LBOTU consagra o princípio da informação, afirmando que “os particulares têm direito à informação tanto nos procedimentos de elaboração e alteração, como após a publicação dos instrumentos de gestão territorial [...] podendo, designadamente, consultar o respectivo processo, adquirir cópias e obter certidões”.

A participação está por sua vez consagrada no art. 21º, nº 1, no qual a LBOTU determina que “os instrumentos de gestão territorial são submetidos a prévia apreciação pública” e no nº 2 que “a elaboração e aprovação dos instrumentos de gestão territorial vinculativos dos particulares são objecto de mecanismos reforçados de participação dos cidadãos, nomeadamente através de formas de concertação de interesses”.

Os conteúdos e aplicação da LBOTU são determinados pelo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) estabelecido pelo Decreto-Lei 380/99 e suas alterações, que definem “o regime de coordenação dos âmbitos nacional, regional e municipal do sistema de gestão territorial, o regime geral de uso do solo e o regime de elaboração, aprovação, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial” (art. 1º). O mesmo diploma consagra a aplicação do nº 5 do art. 65º da CRP que trata da participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planeamento territorial. Este documento também foi alterado no período que decorreu entre a realização do trabalho de campo e a escrita da tese, e atualmente o RJIGT é estabelecido pelo Decreto-Lei nº 80/2015 de 14 de maio, contudo, ele não promoveu alterações significativas nos temas aqui analisados.

No que diz respeito, primeiramente, ao *direito à informação* o RJIGT estabelece que “*todos os interessados* têm direito a ser informados sobre a elaboração, aprovação, acompanhamento, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial” (art. 5º, nº 1). Este direito inclui a faculdade de *consultar os processos*, tendo acesso aos estudos de base e outra documentação; a *obtenção de cópia* de atas de reuniões deliberativas e certidões; as *informações* sobre as disposições condicionantes e as servidões aplicáveis ao uso do solo e, ainda, determina que as entidades responsáveis pela elaboração do

registro dos instrumentos de gestão territorial devem criar e manter atualizados um sistema, através de *meios informáticos*, que assegure este direito.

Em relação ao *direito à participação*, o art. 6º assegura a todos os *cidadãos e associações* o “direito de participar na elaboração, alteração, revisão, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial” (nº 1), compreendendo a “formulação de sugestões e pedidos de esclarecimento *ao longo dos procedimentos*” referidos e o direito à “intervenção na fase de discussão pública que precede obrigatoriamente a avaliação” (nº 2) e por fim determinada que as entidades públicas divulguem, através da comunicação social, “a decisão de desencadear o processo [...] identificando os objetivos a prosseguir”.

Em relação ao conteúdo dos Planos Municipais de Ordenamento do Território, define que “são instrumentos de natureza regulamentar, aprovados pelos municípios [e] estabelecem o regime de uso do solo, definindo modelos de evolução previsível da ocupação humana e da organização de redes e sistemas urbanos e, na escala adequada, parâmetros de aproveitamento do solo e de garantia de qualidade ambiental” (art. 69º, nº 1 e 2) e estão divididos em planos diretores, no nível municipal, e planos de urbanização e planos de pormenor no nível inframunicipal. A análise da legislação será detida nos planos diretores, pois constituem o objeto de estudo da presente investigação.

O Plano Diretor Municipal é de elaboração obrigatória e de competência da Câmara Municipal. As etapas a serem seguidas estão reguladas pelo RJGT, iniciando-se com a deliberação em elaborar ou revisar o plano e sua obrigatória publicação no Diário da República, quando inicia-se o período de no mínimo 30 dias para a participação preventiva, ou seja, período para sugestões e pedidos de informações. 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 descordo com as soluções apresentadas no projeto de plano.

Após ter sido reformulada a proposta em função dos pareceres emitidos e do resultado da concertação, inicia-se a fase de *participação sucessiva*, período que deve ser comunicado com pelo menos 5 dias de antecedência e não pode ser inferior a 30 dias. Também deve-se informar o local e horário em que os documentos relativos à elaboração do plano ficarão disponíveis para consulta e ainda de que maneira poderão os interessados apresentar reclamações, observações ou sugestões.

As *sessões públicas* para discussão dos planos com os interessados não são obrigatórias, ficando a critério da câmara municipal sua realização. A câmara tem obrigação de dar *resposta por escrito e fundamentada* às reclamações, observações e sugestões que invoquem a desconformidade 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.

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.

Em 2007 foi instituído o Programa Nacional de Ordenamento do Território (PNPOT), através da Lei 58/2007, de 04 de Setembro,⁶⁷ constituindo-se em documento estratégico que estabelece as grandes opções para a organização do território, identificando o quadro de referência que deve ser considerado quando da elaboração dos demais instrumentos de gestão territorial, sendo assim um instrumento de cooperação com os demais Estados membros para a organização territorial da União Europeia. Este documento, que situa Portugal entre problemas e potencialidades económicos e

⁶⁷ Alterado pelas Retificações nº 80-A/2007, de 07 de Setembro e nº 103-A/2007, de 02 de Novembro.

territoriais, reforça a importância da coesão territorial para o desenvolvimento do país. O programa aponta que, dentre os problemas a serem enfrentados para um melhor ordenamento do território, encontra-se a “ausência de uma cultura cívica valorizadora do ordenamento do território e baseada no conhecimento rigoroso dos problemas, na participação dos cidadãos e na capacitação técnica das instituições e dos agentes mais directamente envolvidos” e reconhece também a “dificuldade de coordenação entre os principais actores institucionais, públicos e privados, responsáveis por políticas e intervenções com impacto territorial” bem como a “complexidade, rigidez, centralismo e opacidade da legislação e dos procedimentos de planeamento e gestão territorial, afectando a sua eficiência e aceitação social.”

Diante destas observações, dentre seus objetivos estratégicos, encontra-se o de “reforçar a qualidade e a eficiência da gestão territorial, promovendo a participação informada, activa e responsável dos cidadãos e das instituições” visando uma “uma sociedade criativa e com sentido de cidadania” e para isso pretende

- Produzir e difundir o conhecimento sobre o ordenamento e o desenvolvimento do território;
- Renovar e fortalecer as capacidades de gestão territorial;
- Promover a participação cívica e institucional nos processos de ordenamento e desenvolvimento territorial;
- Incentivar comportamentos positivos e responsáveis face ao ordenamento do território.

Para finalizar a abordagem das disposições normativas que assegura a participação nos instrumentos de planeamento urbano, passo a analisar a capacidade do cidadão de *interferir nas decisões* e, para isso, retomo os critérios definidos *a priori*.

SISTEMATIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO E NA LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA DE PLANEAMENTO URBANO					
	QUEM PARTICIPA?	COMO PARTICIPA?	EM QUE PARTICIPA?	QUANDO PARTICIPA?	QUEM DECIDE?
CRP/76 art. 65, nº 5	Interessados	n.a.	Instrumentos de planeamento urbanístico e outros de planeamento físico do território	n.a.	n.a.
LBPOTU	Cidadãos (art. 21, nº 2)	n.a.	Na elaboração, aprovação, acompanhamento, execução e avaliação dos instrumentos de gestão do território	n.a.	Cidadãos e técnicos através da concertação de interesses. (art. 21, nº 2)
RJIGT (no PDM)	Cidadãos; associações e entidades	É determinado pela Administração Pública a forma	Na elaboração, aprovação, acompanhamento, execução e avaliação dos instrumentos de gestão do território	- Pode fazer sugestões ao longo do processo - Intervenções na fase de discussão pública - As sessões públicas não são obrigatórias	Os técnicos devem ponderar as informações e sugestões dos interessados; A concertação é feita com as entidades

Tabela 5: Sistematização da participação na constituição e na legislação específica de planeamento urbano

4.3. 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 e foi também sistematizado um esquema onde se visualiza “quem participa”, “como participa”, “quando participa”, “em que participa” e, finalmente, “quem decide”. A 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 segundo a legislação portuguesa e o segundo objetivo é estabelecer como a câmara de Lisboa, no caso de estudo específico da revisão do PDM, aplicou a legislação e quanto poder atribuiu ao cidadão. A intenção é estabelecer o poder conferido aos cidadãos para perceber a força da lei e a força de vontade, ou seja, as práticas promovidas por imposição legal realizadas

num mínimo necessário para cumprir com os critérios de legalidade, ou a força de vontade, que promove práticas além daquelas determinadas pela lei.

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).

Referindo-se a um estudo realizado na Holanda, Ferrão (2011) destaca que através das ações as pessoas respondem à legislação, que podem

[...] desencadear efeitos inesperados e indirectos susceptíveis de pôr em causa as intenções do legislador, distorcendo, contornando ou contrariando com eficácia as normas legais em vigor. E, podemos acrescentar, essas estratégias serão, certamente, tanto mais eficazes quanto menor for a qualidade da legislação produzida e menos activa a fiscalização dos actos cometidos.” (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 direcção dos assuntos políticos do país, bem como o direito de informação e, conforme alteração constitucional de 2007, o nº 5º do art. 65º garante a participação no planeamento urbano. A já mencionada importância da Constituição na estrutura legislativa não deixa dúvida 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 (art. 5º da LBOTU).

A legislação que regulamenta a participação dos cidadãos na administração pública e, especificamente, no planeamento urbano local, 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 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” existe 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, e explicar se as intervenções são escritas ou podem ser orais. 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.

Observa-se também que em relação à forma, o cidadão pode participar em *defesa de um direito subjetivo* (por exemplo, um direito de propriedade) e no *exercício de cidadania*, ou

seja, quando não há um direito a ser defendido, mas sim seu objetivo é realizar uma intervenção cívica desinteressada. Exemplo da defesa do direito subjetivo encontra-se nos dispositivos do CPA, que garantem a participação aos titulares de direitos, e exemplo da participação descompromissada, como exercício de cidadania os definidos no RJGT, art. 6º e art. 77º, este último que trata especificamente dos planos diretores municipais.

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 LBOTU que entendeu que as decisões no planeamento urbano devem ser concertadas, ou seja, devem ser tomadas conjuntamente entre a administração pública, por meio de seus técnicos, e os cidadãos. Porém, o RJGT, 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, quando esta decidir que as deve promover, e quando correm não há necessidade de concertação. O RJGT torna obrigatório apenas o período de discussão pública, que é a 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 o cidadão, 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 abre-se 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, entendo 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.

Verifico também que diante das metodologias sugeridas por diversas instituições, nas quais o conhecimento técnico na busca por melhores soluções é reforçado pelo conhecimento do cidadão, portador do saber difuso, esta partilha e reforço não pode ser observada na legislação – e só seria se houvesse a participação concertada –, bem como não está presente a participação nas macro decisões relativas aos planos, ou seja, em suas linhas orientadoras.

Considero 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 reforma os princípios do art. 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 e 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 a necessidade de facilitar a compreensão do cidadão – o que limita sua capacidade de intervenção.

Por fim, este modelo não funciona como um complemento da representação pois o cidadão não tem poder de decisão, mantendo-se a estrutura democrática representativa de governo em sua raiz e, por isso, acaba por não ser capaz de criar inovações democráticas nas administrações locais porque simplesmente não as incentiva.

Para finalizar, a participação instituída na legislação portuguesa, quando confrontada com os conceitos utilizados para mensurar a participação, encontra-se no nível intermediário, que classifico 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 que forem formuladas mas não de implementá-las nem de encontrar soluções em conjunto com o cidadão. As sessões públicas de debate não são obrigatórias, o RJGT não tornou a concertação obrigatória e por isso o cidadão não foi empoderado.

Ressalvo, contudo, que o PNPOT, em suas orientações, reforça a importância da participação cívica na elaboração de planos de gestão territorial.

4.4. O caso estudado: Lisboa

A legislação portuguesa, como visto acima, estabelece a obrigatoriedade da participação na elaboração ou revisão do plano diretor municipal, sendo a administração pública obrigada a fornecer as informações requeridas pelos particulares, e ainda, determina que haverá um período de discussão pública com a possibilidade de se realizarem sessões públicas de debate. Nota-se que a realização destas sessões é opcional, sendo a única obrigação a de prestar as informações requeridas pelos particulares e de oferecer resposta escrita em casos de desconformidade ou incompatibilidade com outros instrumentos de gestão urbana ou quando lesar direitos subjetivos.

A Câmara Municipal de Lisboa (CML) tem um projeto de governo participativo assumido pelo então Presidente, Sr. António Costa. Era esta administração que estava a frente do governo municipal quando o PDM constituiu objeto de análise para esta investigação, embora o início do processo tenha passado por administrações anteriores. Este governo

tem um Pelouro destinado a “Economia, Inovação, Modernização Administrativa e Descentralização”, que tem a frente a Vereadora Graça Fonseca, que cuida de outros processos de participação cidadã, como o Orçamento Participativo (OP), a Agenda 21 Local, o Smart Lx, o Simplis e o Lisboa em Debate, que remete a participação para outros projetos. Todos estes programas estão de alguma forma destinados a incluir o cidadão no debate sobre a cidade. Em 2009, em paralelo com a revisão do PDM e outros processos de reforma institucional e administrativa, o presidente da câmara municipal solicitou a um grupo de investigadores independentes uma proposta de carta estratégica para a cidade, que foi submetida a discussão pública e na qual foram estabelecidas as prioridades do desenvolvimento de Lisboa com base em seis questões identificadas como centrais e num novo estilo de governo local:

1. *Como recuperar, rejuvenescer e equilibrar socialmente a população de Lisboa?*
2. *Como tornar Lisboa uma cidade amigável, segura e inclusiva para todos?*
3. *Como tornar Lisboa uma cidade ambientalmente sustentável e energeticamente eficiente?*
4. *Como tornar Lisboa uma cidade inovadora, criativa, capaz de competir num contexto global, gerando riqueza e emprego?*
5. *Como afirmar a identidade de Lisboa num mundo globalizado?*
6. *Como criar um modelo de governo eficiente, participado e financeiramente sustentado?*

Em resposta às perguntas colocadas, a Carta Estratégica de Lisboa 2010-2024 entendeu a cidade como o “lugar da negociação dos conflitos e das diferenças” e isto “implica que os cidadãos se possam encontrar, premeditada ou ocasionalmente, *para poder discutir, prever, modificar, influenciar o futuro do território metropolitano*” (grifei). Esta constitui-se, portanto, numa “visão de envolvimento e de participação de todos os cidadãos”. Através deste documento, o governo local assume um compromisso com a participação cidadã em suas políticas públicas.

O novo Plano Diretor Municipal de Lisboa (PDML) entrou em vigor no dia 31 de Agosto de 2012. Trata-se da revisão do plano que vigorava desde o dia 29 de Setembro de 1994, e que previa sua revisão em 5 anos, diferente dos 10 anos previstos na legislação. Porém, o processo de revisão só teve início depois de transcorridos sete anos, com a Deliberação da Câmara Municipal de Lisboa nº 153/2001, de 26 de Abril, que fixou os termos de referência. A revisão parte do diagnóstico resultante das grandes transformações urbanas que a cidade sofreu desde a década de 1990, e identifica três novos desafios para o futuro: a terceira travessia do Tejo; a rede ferroviária de alta velocidade e deslocação da estação central de Lisboa e a questão do aeroporto. Estas questões influenciavam outras, como as bases de sustentabilidade ambiental e questões da humanização do território, e estabeleciam cinco bases programáticas para a revisão do PDM.

Porém, este processo de revisão foi extinto após dois anos, através da Deliberação da Câmara Municipal de Lisboa nº 81/CM/2003, de 19 de Fevereiro. O novo processo de revisão do PDM de Lisboa estava baseado em sete princípios objetivos e passou a vigorar em 2012 tendo sido objeto da presente investigação. Estes princípios são:

- Estabilização da população residente na cidade;
- Requalificação e reabilitação urbanas;
- Modernização das estruturas de apoio às atividades económicas, sociais e culturais;
- Melhoria da mobilidade na área central;
- Intervenção ao nível dos equipamentos de proximidade de bairro, qualificando a vida quotidiana dos munícipes;
- Defesa e reforço da imagem da cidade/capital;
- Integração de Lisboa num projeto metropolitano.

Decorreram-se, portanto, 18 anos até que a revisão fosse concluída e esta passou por sucessivas administrações municipais. Também implicou a mudança da coordenação da equipa de revisão em 2004 e passou a tarefa para a Direção Municipal de Planeamento Urbano, que em 2008 teve novo diretor nomeado.

A revisão do PDM foi feita pelos técnicos da Câmara Municipal com auxílio de consultores externos em algumas áreas e indica a existência de quatro prioridades estratégicas (firmar-se nas redes globais e nacionais: regenerar a cidade consolidada; promover a qualificação urbana e estimular a participação e o modelo de gestão) e ainda em sete objetivos (mais famílias a residirem na cidade; mais empresas e mais empregos; mais reabilitação e melhor aproveitamento do edificado e infraestrutura existente; integrar a frente rio na cidade; menos carros circulando e melhores transportes públicos e mais verde e mais eficiência energética).

Também no âmbito da revisão do PDM foi concluído, em 2008, o Relatório do Estado do Ordenamento do Território (REOT) pela primeira vez⁶⁸ elaborado pela CML. Este documento sistematiza e reúne um conjunto de dados importantes para apoiar as decisões e também avaliar as políticas implementadas na cidade incluindo aquelas do PDM de 1994 e por isso contribuiu para ajustar os objetivos da revisão do plano e iniciar um processo de monitorização.

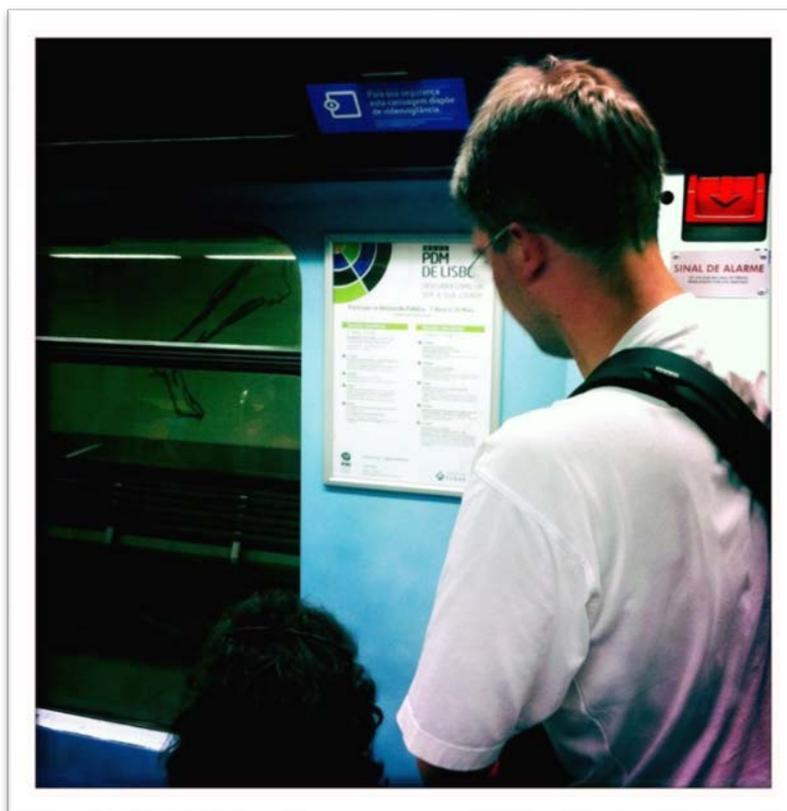
Na sequência da revisão do PDM, no ano de 2010 a Comissão de Acompanhamento apresentou a proposta para as entidades, os Presidentes das Juntas de Freguesia e a diversos parceiros e especialistas em Ordenamento do Território para que pudessem oferecer seus contributos, que serviram para atualizar a proposta depois de ponderadas as considerações. No mesmo ano foi disponibilizado o *website* interativo da revisão do PDM e a viabilização da participação online, através de georreferenciação.

A fase obrigatória de concertação foi realizada de 21 de Janeiro a 11 de Fevereiro de 2011, tendo ocorrido reuniões com as entidades que emitiram parecer. Depois de atualizada a proposta, iniciou-se a fase de discussão pública, prevista no RJGT, com sessões de discussão pública de 07 de Abril a 20 de Maio. Esta fase foi estruturada em quatro sessões temáticas e cinco sessões territoriais. Nas sessões temáticas, realizadas às segundas-feiras, às 17h30min, no Centro de Informação Urbana de Lisboa (CIUL), com entrada livre, mas com lugares limitados, foram discutidas as abordagens do plano sobre o modelo de ordenamento e qualificação do espaço; a mobilidade; o programa de

⁶⁸ Este documento deveria ser elaborado de dois em dois anos, segundo o RJGT.

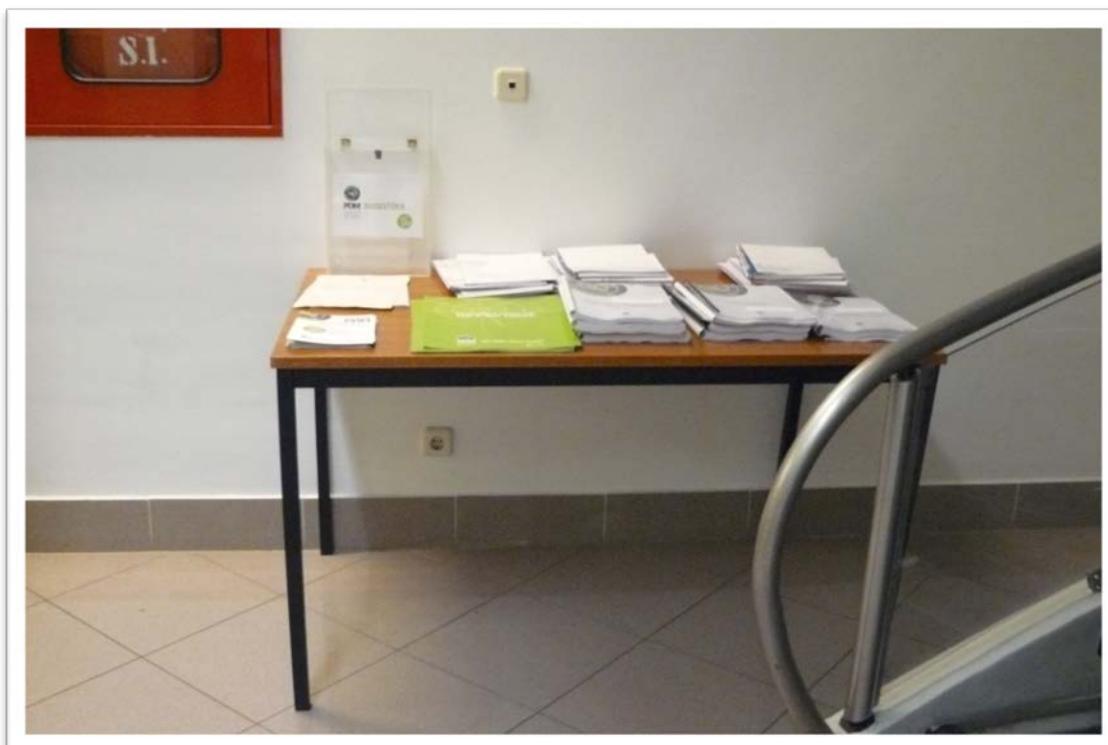
execução do plano e a estratégica de desenvolvimento territorial. As sessões territoriais, realizadas às quintas-feiras, às 17h30min, aconteceram em locais diferentes que centralizavam diversas Freguesias e tratavam de questões correlatas a estas.

A divulgação foi feita em locais de atendimento ao público, através da imprensa, na rádio, nos transportes públicos e na internet. No ambiente *online* e no CIUL era possível aceder a todos os relatórios realizados para fundamentar a revisão do plano, o calendário de atividades e também um sistema interativo que, através de mapas, informava as alterações para cada parte da cidade. Foi também criada uma cartilha para distribuição nas escolas e realizada a exposição “O Novo PDM”, no Edifício Municipal do Campo Grande (em dias úteis, das 8h as 20h), onde era possível conhecer a estratégia, os objetivos e as políticas municipais. Além disso, atividades anteriores foram realizadas, iniciadas ainda em 2009, com realização de diversas atividades para divulgação do novo PDM e recolha de propostas.



Fotografia 1: Divulgação do Processo participativo de Lisboa no metro

Nas reuniões de discussão pública o projeto do novo PDM foi apresentado aos participantes pelo Arq. Paulo Prazeres Pais, diretor do Departamento de Planeamento Urbano e, nas sessões temáticas, pelos técnicos responsáveis pelos estudos nas diversas áreas juntamente com o Arquiteto. Em todas as reuniões de discussão pública ele explicava aos participantes a importância da participação justificando que ela é capaz de demonstrar outros pontos de vista que de outra forma não poderiam ser conhecidos pelos técnicos, o que resulta na oportunidade de melhorar o plano. Explicava também como deveria ocorrer a participação e que, por conta da obrigatoriedade no RJIGT da Câmara de resposta por escrito, definiu-se que a intervenção também deveria ser feita desta forma. As intervenções orais eram destinadas ao esclarecimento de dúvidas. Quando a manifestação deveria ser considerada no plano, era solicitado ao participante que a fizesse também por escrito, podendo o documento ser entregue nas Juntas de Freguesia, no CIUL, no Edifício Municipal do Campo Grande, nas próprias reuniões e ainda pela internet, no *website* destinado à revisão do PDM. Na entrada na reunião estavam disponíveis todos os documentos que constituíam a proposta de revisão do plano e também o que fosse necessário para o participante escrever a intervenção.



Fotografia 2: Material disponibilizado pela Câmara para consulta e para intervenção escrita

As discussões públicas temáticas foram estruturadas em duas etapas, conduzidas pelo Arq. Paulo Pais e pelos especialistas envolvidos com a elaboração dos estudos e relatórios, sendo a primeira a explanação das propostas e a segunda a abertura para considerações dos partícipes e formulação das respostas. A metodologia para as intervenções era a formulação de questões pelos partícipes e resposta dos técnicos.

As reuniões territoriais foram estruturadas em três partes, a primeira, informativa sobre as alterações ao plano, com recurso a diapositivos, apontando-se os principais problemas que a cidade precisa enfrentar no novo plano, como por exemplo os cerca de 400 mil automóveis que entram na cidade todas as manhãs e saem a tarde contrastando-se ao reduzido número de vagas nos estacionamento, bem como a poluição gerada e problemas de trânsito, ou ainda questões como os imóveis devolutos na cidade. A segunda parte era voltada para a zona onde ocorre a reunião, apresentando-se as principais alterações em cada Freguesia e destacando que existe o recurso à internet para buscar as alterações pela morada. Na terceira fase os partícipes são convidados a fazer as intervenções verbais que entenderem e pedirem esclarecimentos e a discussão encerra-se com as repostas.

Em relação à metodologia participativa adotada, esta consistiu em permitir que os partícipes fizessem colocações e questionamentos que depois eram respondidos. As perguntas foram, em sua maioria, respondidas pelo Arq. Paulo Pais, que sempre mostrou-se muito paciente e atento às intervenções dos cidadãos e também cuidadoso ao formular as respostas. As reuniões iniciavam-se em geral no horário programado e prolongavam-se pelo tempo necessário para fazer as apresentações, permitir aos cidadãos que fizessem suas considerações e responder a todas as intervenções, tendo algumas reuniões ultrapassado 2h30min de duração.

Nesta fase de discussão, os cidadãos apresentaram 306 participações escritas, entre sugestões, observações, reclamações e pedidos de esclarecimento, todas disponibilizadas no Relatório de Ponderação da Discussão Pública, no qual também consta a ponderação da Câmara. O meio preferencial de entrega foi o correio eletrónico, seguido do envio através do *website* e em apenas três Juntas de Freguesia foram entregues participações escritas. Algumas participações entregues eram, simultaneamente, sugestões e

reclamações, ou observações e sugestões. Em apenas duas reuniões territoriais foram entregues participações (na de 14 de Abril e na de 12 de Maio). Em relação ao número de participantes estima-se que cerca de duas mil pessoas tenham acompanhado o processo, incluindo-se todas as fases criadas para promover a participação.

No capítulo anterior, quando abordei a importância da participação, referi que entendia que os cidadãos têm saber técnico difuso e manifestam-se na qualidade de usuários da cidade, por isso sua participação é importante e enriquece o debate sobre as decisões dos planos. Também referi que sua contribuição funciona como um complemento ao papel do técnico e que deve contribuir para compreender e solucionar os problemas da cidade, num espaço de debate coletivo, no qual a metodologia para conduzir o processo é importante para definir a intensidade da participação pela partilha de poder.

Para compreender *como* o processo participativo foi conduzido e quem eram os intervenientes, acompanhei as reuniões de discussão pública do PDM e apontei os comentários. Em relação aos intervenientes, sabia que era de senso comum que participavam na elaboração dos PDM apenas os interessados, ou seja, as pessoas ligadas ao mercado imobiliário e não os cidadãos comuns, usuários e moradores da cidade. Quando falava do meu tema para amigos e conhecidos em Portugal, era normal que esta consideração fosse colocada, no sentido de perceber porque eu gostaria de analisar a participação, se ela era destinada a um público específico e ao mesmo tempo demonstrando desconhecimento em também ser convidado para o processo participativo. Foi interessante observar que, mesmo aqueles que ficaram a saber por mim que poderiam não participaram das reuniões. Isto demonstra, por um lado, a dificuldade das Câmaras, e neste caso da CML, para conseguir o envolvimento dos cidadãos de forma participativa, por verem no PDM um documento complexo para o qual não têm contribuições a dar. Por outro lado, demonstra o afastamento do cidadão das discussões sobre a construção da cidade, talvez por acreditar que “participar não adianta nada”. Assim, uma das questões que gostaria de perceber na observação das reuniões era se, de fato, os participantes estavam necessariamente vinculados ao mercado imobiliário e que tipo de considerações faziam. Das minhas observações não posso afirmar que os participantes eram ligados ao mercado imobiliário, embora a presença de profissionais de

alguma forma ligados a temas relacionados ao planeamento urbano fosse evidente, também foi possível perceber que muitas pessoas reclamavam ou pediam esclarecimentos sobre alterações no plano porque prejudicavam seus imóveis, ou seja, participavam para defender um direito individual.

Nas reuniões temáticas, mais do que nas territoriais, estavam presentes profissionais que tinham suas atividades de alguma forma ligada ao planeamento, como arquitetos, engenheiros ou comerciantes, o que considerei normal, porque também eram mais técnicas e afetariam seu trabalho. Ainda, alguns partícipes tinham observações de natureza individual, em especial a respeito de como alguma alteração afetaria seus imóveis. Por fim, algumas intervenções eram mais de caráter cidadão, com uma abordagem coletiva da cidade, como recolha seletiva de lixo ou preservação/conservação de determinado espaço, mas não houve um debate coletivo sobre a cidade.

A título de exemplo, na reunião sobre o programa de execução do PDML, todas as seis intervenções foram de caráter técnico, ou seja, de profissionais que gostariam de perceber melhor o funcionamento do plano. Na reunião sobre mobilidade, no dia 18 de Abril,⁶⁹ que esteve lotada, das onze intervenções realizadas, apenas duas não foram de profissionais envolvidos com a área de mobilidade. Neste dia, dois engenheiros manifestaram opiniões diferentes sobre o trânsito na região da Baixa lisboeta, um deles, engenheiro de mobilidade, defendia que cortar a circulação de automóveis na Baixa era um “erro histórico” enquanto o outro, engenheiro do ambiente, defendia justamente o contrário, ou seja, que manter a preponderância do automóvel é um erro, discussão na qual os outros presentes também opinaram. Ao fim, o Arq. Paulo Pais explicou que o modelo misto foi adotado para aquela região porque o PDM de 1994 definiu um modelo muito restritivo, embora naquela altura não poderia deixar de sê-lo, pois o setor terciário havia invadido os usos residenciais. Por volta das 20h foi solicitado aos engenheiros em questão que encerrassem a discussão pois havia outros questionamentos a serem feitos.

⁶⁹ O tema foi apresentado conjuntamente com o Eng. Vasco Colaço, representante da consultora privada que realizou o estudo em colaboração com os técnicos da CML, e pelo prof. José Manuel Palma, professor de Psicologia Ambiental e Perceção de Risco na Faculdade de Psicologia da Universidade de Lisboa, que trabalhou com as questões relativas ao ambiente sonoro.

As outras intervenções questionavam alguns objetivos a serem atingidos, como redução do número de automóveis que entram na cidade, sugeriam alternativas para redução do ruído ou para o trânsito, a melhoria das ciclovias, mas não mobilizaram discussões, até mesmo porque já não havia mais tempo.

Nas reuniões territoriais o envolvimento dos cidadãos foi distinto. Nestas, foi possível observar participações unicamente de caráter individualizado, mas também participações que remetiam a uma abordagem coletiva da cidade. Na reunião que ocorreu no dia 14 de Abril, das quatro intervenções realizadas, três eram de caráter individual. Na reunião que correu na zona de Belém, no dia 28 de Abril,⁷⁰ das quatro intervenções que foram feitas, uma tratava de questões individuais; outras duas questionavam problemas do bairro, como falta de estacionamento, integração da cidade e o rio e o problema da falta de acesso aos deficientes, tratando-se esta de uma zona turística importante para a cidade; e por fim a quarta intervenção foi de um morador que pedia que alguns termos técnicos usados no PDM fossem mais bem explicados.

Na reunião territorial do dia 19 e Maio, uma senhora, moradora da Graça, questionava como a Câmara pretendia conciliar a atração de mais moradores para a cidade, o mercado imobiliário e o comércio tradicional. No mesmo dia, outros moradores manifestavam preocupação com o declínio do comércio tradicional, que quase desapareceu e outro referia sua preocupação com os edifícios em ruínas, tanto pela má imagem que causam, como porque não são utilizados e outras considerações sobre o turismo como um fator económico importante da cidade bem como a requalificação urbana.

Da observação das reuniões, acerca da metodologia adotada, considero que esta consistiu em um esquema de perguntas e repostas, onde o objetivo era informar o cidadão das mudanças, esclarecer as dúvidas e ponderar suas considerações, sempre respaldado em critérios técnicos já definidos anteriormente, num diálogo entre poder

⁷⁰ Neste dia ocorreu uma reunião do OP no mesmo horário, na mesma região da cidade, uma praticamente em frente a outra (a do PDM no Centro Cultural Casapiano e a do OP na Junta de Freguesia de Santa Maria de Belém), o que impedia quem quisesse participar de poder acompanhar as duas reuniões. Como a reunião do PDM encerrou antes, me dirigi a reunião do OP, que tinha mais participantes.

público e cidadão. Um exemplo foi a reunião sobre mobilidade, quando criou-se uma zona de conflito sobre um tema importante, e na qual posições divergentes foram manifestadas, o conflito foi mediado sem encontrar um consenso, que é a busca de convergências entre os cidadãos.

Outro exemplo foi da reunião territorial do dia 19 de Maio, pois estava ali reunido um grupo de pessoas preocupadas com questões que diziam respeito a vivência coletiva da cidade e com seu futuro, que entenderam aquele como um espaço de discussão cidadã que apontaria para a Câmara como gostariam que fossem enfrentados alguns dos problemas, como os espaços tradicionais, a manutenção do comércio tradicional e a importância do turismo, na economia e na vivência da cidade e, assim, demonstrou-se como um espaço rico em apontar problemas e disposto para encontrar soluções.

Consultando-se o Relatório de Ponderação da Discussão Pública, pode-se observar que as participações⁷¹ escritas foram as mais variadas, desde pedidos de esclarecimento sobre como participar e onde encontrar os relatórios e proposta do novo PDM (que estavam disponíveis no site), passando por considerações particulares de alteração de uso de um determinado imóvel, questões relativas a falta de estacionamento ou lixo acumulado ou então para referir que existiam gralhas ou equívocos no texto. Nem todas as participações referiam-se ao conteúdo material do PDM, como uma que solicitava a instalação de um caixa multibanco num determinado local, mas quando possível, eram encaminhadas para os departamentos competentes. Do total das participações, 60 ponderações foram favoráveis, 82 parciais, 67 desfavoráveis, 45 estavam previstas na proposta de PDM e as demais 52 não puderam ser avaliadas por conta do conteúdo.

Nesta fase, muitas participações foram feitas em nome de sociedades imobiliárias mas a maioria foi apresentada em nome particular. A reclamação mais recorrente foi relativa a alteração de uso, que passou de residencial para misto, constante no art. 41º, nº 6, do projeto do novo PDM, que mobilizou 35 reclamações, o que é aproximadamente 10% do total e 13,77% das participações que foram avaliadas, e que foi considerada favorável

⁷¹ Aqui entendidas de forma genérica, e referindo às sugestões, observações, pedidos de esclarecimento e reclamação que foram ponderadas pela CML.

tendo a redação do nº 6 do art. 41 sido alterada. Alguns temas foram recorrentes nas participações, embora nem todos pudessem ser apreciados no PDM, como criação ou melhoria de espaços verdes (8 participações), implementação ou melhoria da rede de ciclovias (com 7 participações), algumas que referiam problemas com acúmulo de lixo (5 participações) o problema da recuperação das habitações vazias (com 3 participações), realojamento (3 participações) e algumas participações acerca do património cultural da cidade, como uma que solicitava a preservação dos fornos de cal⁷² e outra que solicitava a proteção de cisternas.

Assim, depois de observar as reuniões e analisar o Relatório de Ponderação da Participação, reportando-me à escala da participação elaborada no capítulo anterior, é possível perceber que e a metodologia adotada conduz a um processo de consulta, isto porque não há garantia ou compromisso da Câmara de que as opiniões da população serão de fato incorporadas ao plano, valendo-se as repostas de justificativas de ordem técnica, baseadas em estudos previamente realizados. Nota-se que no momento em que as reuniões ocorrem, a decisão já foi tomada e aquele espaço serve para comunica-las aos cidadãos, dando-lhes a oportunidade de opinar sobre ela, mas não de modifica-la. Isto porque o modelo participativo adotado não assumiu qualquer compromisso da Câmara com as decisões que os cidadãos tomam, por isso não há uma busca de consensos mas sim a justificativa das escolhas e razões para determinada opção e a ponderação, pelos técnicos, num momento posterior, sobre as opiniões emitidas.

Assim, a intensidade da participação, ou seja, a capacidade do cidadão interferir na decisão da Câmara a respeito do plano, é baixa. Nota-se que não houve a criação de espaços de discussão coletiva que objetivasse compreender os problemas sentidos pelos cidadãos no uso da cidade e suas percepções de como solucioná-los. Nesta estrutura, os posicionamentos discordantes não foram transformados em consenso que pudessem guiar a revisão do plano.

⁷² Fornos de Cal são em número de 5, de planta circular, em pedra e estão classificados pelo IPPAR como de Interesse Público. A referência mais antiga que se tem deles data de 1582 e, embora não se saiba quando deixaram de funcionar, foi uma importante exploração económica na zona. Fonte: <http://www.patrimoniocultural.pt/pt/patrimonio/patrimonio-imovel/pesquisa-do-patrimonio/classificado-ou-em-vias-de-classificacao/geral/view/155805/>

A segunda observação sobre a metodologia é o momento em que o cidadão pode intervir diretamente no processo de revisão, sendo apresentado ao plano e tendo a oportunidade de discuti-lo apenas quando encontra-se num estágio bastante avançado, ou seja, os estudos já foram elaborados, a concertação com as entidades já ocorreu e está-se diante de um plano praticamente finalizado. Portanto a capacidade de discutir suas opções é diminuída.

Outro fator importante é que esta metodologia reforça uma postura de entendimento da participação enquanto defesa de direito individual e não enquanto exercício coletivo de cidadania, em que um grupo de cidadãos discute problemas e alternativas para a cidade. Isto não significa dizer que questões individuais não devam ser abordadas, mas sim que o espaço de debate público coletivo deveria servir para fomentar uma abordagem mais ampla da cidade, que passasse pelo uso coletivo, em consonância com o compromisso assumido na Carta de Lisboa de que a cidade seja o lugar de encontro onde os cidadãos possam “discutir, prever, modificar, influenciar o futuro do território metropolitano”.

Analisando o processo participativo promovido pela CML numa dicotomia entre “força da lei e força de vontade”, a qual dá vida a este trabalho, em que a força da lei consiste na obrigação, por imposição legal, da promoção de práticas participativas e a força de vontade consiste no que foi de fato realizado, fica evidente que a CML promoveu um processo que foi muito além de suas obrigações. Isto porque, no que se refere à força da lei, a legislação prevê a participação preventiva, que ocorre desde o início do processo de elaboração/revisão e o direito do cidadão intervir ao longo do processo, solicitando informações e consultando documentos, e também prevê a participação sucessiva, que ocorre já no final do processo, antes da elaboração final do plano e da aprovação na Assembleia Legislativa, e deve respeitar um período de 30 dias. Em todo este processo, a criação de espaços públicos para discussão do plano não é obrigatória, constituindo-se numa opção da Câmara. Portanto, as etapas legais foram cumpridas pela CML, e a ela acrescidas diversas oportunidades para o cidadão estar em contato com a revisão do plano, verificando-se que a força de vontade, ou seja, a promoção de um processo participativo, que não é simples e fácil de ser executado.

A CML, em que pese as limitações mencionadas no processo participativo, deu espaço para o cidadão conhecer e opinar sobre o novo plano num contexto legislativo em que muito menos é exigido da administração pública. O cuidado em explicar publicamente as alterações promovidas no plano nas reuniões que foram realizadas em diferentes locais, divididas em temas e em territórios; o fácil acesso aos documentos que o embasam (embora ultrapassem mais de mil páginas), disponibilizados tanto em formato eletrónico quanto impresso e disponibilizados em locais públicos, inclusive em todas as Juntas de Freguesia que certamente estão próximas ao cidadão; a divulgação através de vários meios de locais e horários das reuniões onde há grande fluxo de pessoas; a ponderação das participações escritas mesmo quando enviadas fora do prazo, desde que antes da conclusão do relatório, evidenciam o esforço para aproximar-se do cidadão e inclui-lo no processo de planeamento do PDM.

Porém, questões importantes que direcionaram a revisão do plano foram decididas numa fase bastante anterior, na qual os cidadãos participaram de forma preventiva, ou seja, tiveram acesso aos documentos, puderam fazer sugestões e pedir informações. As decisões que direcionaram a revisão do plano, por exemplo de atrair mais residentes, as políticas para os espaços verdes e a reabilitação urbana não foram discutidas com o cidadão para que este, devidamente informado, pudesse participar do diagnóstico e contribuir na elaboração da solução. Nas reuniões públicas, diversos cidadãos questionaram, por exemplo, como a CML pretendia conciliar questões importantes como a atração de mais residentes e a reabilitação dos imóveis abandonados, alguns manifestaram-se também por escrito e, como já foi relatado, a decisão mais questionada foi a mudança de uso em bairros residenciais para misto, questões que poderiam ter sido debatidas antes da elaboração do plano.

Embora as “grandes questões” do plano tenham sido tomadas pelos técnicos envolvidos nos estudos e elaboração do plano e a participação tenha ocorrido numa fase final do PDML, considero que a experiência certamente foi positiva e inovadora dentro do contexto legal português, porque participar também é um processo de aprendizado para os cidadãos e precisa ser incentivado pelos governos locais. Observando-se o número de participações que foram ponderadas (e considerando-se que um mesmo partícipe fez

mais de uma participação) a quantidade de cidadãos que participaram é pequena se comparada ao número de moradores da Capital, mas isto reflete a dificuldade encontrada pelos governos locais em envolver os cidadãos nos debates sobre a cidade e não necessariamente uma falha da Câmara na promoção dos processos. Superar a ideia de que a participação no PDM é complexa com certeza não se consegue numa primeira proposta participativa, e por isso é preciso habituar o cidadão, através da participação em outras temáticas, a participar. Quando ele estiver mais familiarizado com seu papel e confiante que sua opinião é importante – porque sente que fez parte da solução – certamente os projetos participativos conseguirão atrair mais cidadãos preocupados com a cidade. Por isso, entendo que a promoção continuada de práticas participativas em que o cidadão percebe que contribui com as soluções é certamente um bom caminho.

A Carta Estratégica de Lisboa apresenta-se como um diferencial inovador na compreensão da cidade em promover a participação cidadã que, como já dito acima, é um aprendizado e não acontece sem a repetição de experiências para amadurecimento tanto dos gestores e técnicos quanto dos cidadãos, afinal, a metodologia adotada para promoção de práticas participativas é resultado do avanço e amadurecimento das cidades na abordagem da participação e da permeabilidade permitida ao cidadão em decidir.

5. A ESTRUTURA ADMINISTRATIVA E A ESTRUTURA LEGISLATIVA DA ITÁLIA

A Itália é uma República Parlamentarista, com mandato presidencial de sete anos. Sua Constituição data de 1948, e no art. 114 define que a República Italiana é constituída pelo Estado, as Regiões, as cidades metropolitanas, as províncias e os municípios. Todos os entes são autónomos e têm estatutos próprios, seus poderes, funções e seus princípios estão definidos na Constituição e em normas regulamentadoras. Administrativamente, o país está dividido em quatro níveis: o estado, as regiões, as províncias e os municípios. Segundo o art. 117 da Constituição, o poder legislativo compete ao Estado e as Regiões, respeitando-se as obrigações decorrentes da União Europeia e obrigações internacionais. Neste artigo definem-se as matérias de competência exclusiva do Estado e as de nível regional e no art. 118 determina-se a subsidiariedade horizontal da administração.

As regiões foram constituídas para promover e proteger a autonomia local. Das vinte existentes, cinco possuem estatuto especial (Friuli-Venezia Giulia, Sardenha, Sicília, Trentino-Alto Ádige e Vale de Aosta) determinados por fatores culturais, linguísticos e geográficos, por isso podem legislar diversas matérias independentes do governo central. As outras quinze regiões, que têm estatuto ordinário, dentre as quais a Toscana, foram estabelecidas na década de 1970⁷³ para descentralizar o governo. Em 2001, a Lei Constitucional nº 3 promoveu uma reforma administrativa que alterou a Constituição e ampliou as competências legislativas das regiões. Os controles estatais foram reduzidos ou eliminados, fazendo com que sua estrutura se pareça com um modelo do tipo federado.

Como resultado desta reforma, as Regiões têm autonomia estatutária, legislativa e regulamentar, definidas taxativamente no art. 117 da Constituição, dentro dos limites da lei superior e dos princípios fundamentais, sendo algumas concorrentes⁷⁴ com as do

⁷³ A matéria urbanística foi transferida para as Regiões através dos Decretos do Presidente da Republica de nº 8 em 15 de Janeiro de 1972 e de nº 616 de 24 de Julho de 1977.

⁷⁴ Definidas no parágrafo 3º do art. 117 da Constituição.

Estado e outras exclusivas nas matérias residuais que não são exclusivas do Estado. O art. 119 disciplina a autonomia financeira da região, sendo também regulada em outros decretos legislativos. O controlo sobre as regiões foi limitado pela Lei Constitucional nº 3/2001, quando se eliminou o controlo estatal sobre os atos administrativos regionais e limitou e transformou de preventivo em sucessório (a legitimidade constitucional para a Corte Constitucional dentro de 60 dias da publicação e outros 30 dias para os estatutos regionais). Os órgãos administrativos, segundo o modelo constitucional, da Região são o Conselho regional (*consiglio regionale*), a Junta (*giunta regionale*) e o Presidente da Região (*Presidente della Regione*). O conselho é o órgão legislativo, eleito a cada 5 anos; a Junta é o órgão executivo e a frente dele encontra-se o Presidente da Junta, que nomeia seus assessores, ou seja, os membros da Junta. Por fim, há o Presidente da Região que assume duas posições distintas, a de presidência da Região e de presidência da Junta. Enquanto presidente da Região representa o ente, tanto do ponto de vista jurídico quanto político e dirige funções administrativas. Como presidente da Junta tem funções de dirigir o órgão colegiado, como convocação da Junta. Porém, o artigo 122 da Constituição permite que a Região defina em seu estatuto modalidade diversa de eleição, o que também implicou uma revisão das leis eleitorais.

As províncias das regiões ordinárias, a partir da recente reforma administrativa de 2011, passaram a ser consideradas um órgão exclusivo de coordenamento intermunicipal e atualmente são 110. Os conselhos provinciais foram reduzidos a não mais do que 10 membros nomeados pelo conselho municipal do território ao qual pertencem e devem eleger internamente o presidente da província. Para as cinco regiões com estatuto especial, a Constituição Italiana e os Estatutos Regionais preveem a competência regional em matéria de reordenamento dos entes locais.

A Itália possui atualmente 8.057 municípios (*comuni*), dos quais 287 estão na Região Toscana. Cada um dos municípios pertence a uma província (e na Toscana existem 10⁷⁵) mas também pode relacionar-se diretamente com a Região e o Estado devido a sua

⁷⁵ As províncias são: Arezzo, com 39 municípios; Florença, com 44 municípios; Grosseto, com 28 municípios; Livorno, com 20 municípios; Luca, com 35 municípios, Massa-Carrara, com 17 municípios; Pisa, com 39 municípios; Pistoia, com 22 municípios; Prato, com 7 municípios e Siena, com 36 municípios.

personalidade jurídica. O município é dotado de autonomia e tem seu próprio regulamento, em conformidade com o Estatuto da Região na qual está inserido. Para fins de administração pode dividir seu território em circunscrições que podem ter função para além das consultivas, conforme o Decreto-Lei 267/2000 que regula os poderes dos entes locais.

Os órgãos políticos administrativos do governo municipal (*comuni*) são o conselho (*consiglio*), com função legislativa (equivalente a assembleia municipal em Portugal) que deve ser eleito; a Junta (*giunta*), que exerce o poder executivo (que corresponde à Câmara) e é presidida pelo *Sindaco* (autarca) eleito pelos cidadãos por sufrágio universal e direto. Seu mandato é de cinco anos, podendo reeleger-se uma vez e, no caso de nos mandatos anteriores consecutivos, ter exercido o cargo por menos de dois anos, seis meses e um dia, pode candidatar-se pela terceira vez consecutiva.



Figura 5: Itália continental e ilhas

5.1. Da participação na administração pública

Os princípios fundamentais da Constituição Italiana estão organizados na primeira parte do texto constitucional. Seu artigo 1º determina que a “soberania pertence ao povo, que a exerce nas formas e limites da Constituição”,⁷⁶ portanto a soberania popular pode ser exercida por qualquer indivíduo, que pode participar da gestão do poder e a representação não se constitui como limite deste poder (Picchi, 2012). Em seu art. 3º, II, garante “[...] a efetiva participação de todos os trabalhadores na organização política, económica e social do País”⁷⁷ e assim garante também o princípio da participação. Segundo Picchi (2012) este artigo não indica como será realizada a participação, mas sim que deve ser realizada e portanto constitui-se como um instrumento para dar efetividade a outros direitos, como a igualdade e a dignidade. A Constituição Italiana também privilegia os sindicatos e partidos políticos como instrumentos de participação, através do direito de voto e do direito à associação e também prevê formas de consulta direta, como o plebiscito e referêndum. Destes princípios, decorre o direito do cidadão de participar na administração pública.

A constituição italiana, que é de 1947, passou por um amplo processo de reforma, do qual resultou um estado totalmente redesenhado, com estruturas de governo descentralizadas e menos burocratizada, sendo considerado atualmente uma espécie de federalismo. Às Regiões foi atribuída função legislativa e administrativa em matéria de planeamento territorial no ano de 1972 e em matéria urbanística, de forma ampla, no ano de 1977. Foi no decorrer destas reformas que se instituiu uma espécie de federalismo administrativo, com redistribuição de poder e responsabilidades entre Estado, regiões, províncias. As províncias, que antes tinham competências fragmentadas e marginais, passaram a ser um importante ente intermediário entre a região e os municípios, a exemplo de outros países europeus, sobretudo no aspecto orçamentário (Bassani, 2010).

⁷⁶ Tradução livre da autora. No original: La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione.

⁷⁷ Tradução livre da autora. No original: [...] l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Como parte desta reforma, no ano de 2001, a lei constitucional de nº 3 foi responsável pela reescritura do Título V (artigos 114 a 133) da Constituição que trata dos princípios constitucionais do sistema administrativo. O novo texto confere igualdade aos entes territoriais, no art. 114, tendo eles autonomia política e administrativa, que acabou por influenciar também o artigo 5º da Constituição que passa a reconhecer e promover a autonomia local a todos os entes territoriais, e não mais apenas as Regiões. Da combinação dos artigos 5 e 114 da Constituição, Gardini (2011) entende que nasce uma nova forma de Estado, de “natureza policêntrica, que projeta significativos reflexos e consequências sobre o *status* dos entes territoriais, e sobre a divisão de competências anteriormente estabelecidas entre os diversos níveis de governo e, de forma geral, sobre o sistema de fontes de produção do direito”.⁷⁸

A repartição de poderes entre Estado e Região tratada no artigo 117 garante uma ampliação dos poderes normativos regionais, seja qualitativo ou quantitativo, mediante a inversão dos critérios: para o Estado são taxativos e para a Região são gerais ou residuais. Por isso, a crítica de Bassani (2010) de que inexistente uma cláusula de supremacia da constituição, inerente aos sistemas federados, havendo uma excessiva expansão da legislação concorrente em temas onde pode se fazer importante outra visão em disciplinas para proteger interesses fundamentais do país e seus cidadãos.

O sistema administrativo interno foi redesenhado pelo artigo 118 da Constituição Italiana com base no critério da subsidiariedade, que determina ao Estado, as regiões, as cidades metropolitanas, as províncias e os municípios a promoção das iniciativas autónomas dos cidadãos, de forma individual ou coletiva, e o seu envolvimento nas atividades gerais, favorecendo a autonomia. Este princípio implica a criação de condições necessárias para permitir que os cidadãos e as instituições estejam envolvidos na administração pública e que a intervenção do nível superior deve ocorrer para favorecer a autonomia dos níveis inferiores. Este princípio pode ser observado de duas formas: na primeira, a vertical, a responsabilidade por promover práticas participativas cabe ao ente mais próximo ao

⁷⁸ Tradução livre da autora. No original: “di natura policentrica, che proietta significativi riflessi e conseguenze sullo status degli enti territoriali, nonché sul riparto di competenze precedentemente stabilito tra i diversi livelli di governo e, più in generale, sul sistema delle fonti di produzione del diritto.”

cidadão e aos problemas do território; na segunda, a horizontal, o cidadão pode intervir ou cooperar em todos os níveis hierárquicos, pessoalmente ou através de associações, em situação que tenham impacto na sua realidade.

Por fim, estas alterações também conferiram maior autonomia financeira às Regiões e entes locais (art. 119) e implicam a atribuição de autonomia estatutária para as Regiões, que podem definir sua forma de governo e os princípios fundamentais de organização e funcionamento (art. 123).

Ainda na seara da reforma administrativa, a Lei nº 241/1990 de 07 de Agosto⁷⁹ estabelece o procedimento administrativo para todos os níveis de governo e o direito de acesso aos documentos administrativos, garantindo os princípios da economia, da eficiência, da imparcialidade e transparência. O artigo 9º determina que os portadores de interesse público ou privado, ou de interesses difusos representados por associações e ainda aqueles que podem ser prejudicados pelas medidas, têm o direito de intervir no procedimento. O direito à participação, para aqueles que serão diretamente afetados pela medida ou aqueles que por lei devem intervir, está garantido no artigo 10º, que também determina que quando não ocorrer estas situações, a administração pública deve comunicar os atos que podem lesionar direitos de pessoas identificadas ou identificáveis facilmente. O mesmo artigo assegura também que os intervenientes têm o direito de inspecionar os documentos relativos ao processo (a exceção daqueles que constituírem-se como segredo de estado) e de apresentar, por escrito, alegações contrárias e documentos que o governo tem a obrigação de avaliar se forem pertinentes ao procedimento. A lei determina ainda que todas as medidas administrativas devem ser motivadas e que seu termo sempre deve ser indicado. Porém, as normas desta lei não se aplicam ao planeamento urbano, para o qual existem normas específicas.

⁷⁹ Alterada pela lei nº 15 de 2005, pelo Decreto-Lei nº145/2013 de 23 de Dezembro, pela Lei nº 9/2014 de 21 de Fevereiro, pelo Decreto-Lei nº 91/2014 de 24 de Junho e pela Lei nº 116/2014 de 11 de Agosto.

A regulamentação dos artigos 117 e 118 da Constituição Italiana é feita pelo Decreto Legislativo nº 267/2000 que estabelece o ordenamento dos entes locais.⁸⁰ ⁸¹ Este DL determina as normas fundamentais da organização do ente, as atribuições dos órgãos e a forma de garantia de participação das minorias, determina também as formas de colaboração entre municípios e província, a participação popular, a descentralização, o acesso dos cidadãos às informações e aos procedimentos administrativos.

Nas disposições gerais, refere o direito à participação popular e o direito à informação. O artigo 8º, dedicado à participação popular, determina que cabe aos municípios valorizar as formas associativas e promover a participação na administração local, e que estes compromissos devem ser assumidos em seu estatuto. Segundo o DL, o estatuto também deve prever formas de consulta da população em situações e procedimentos para aceitação de pedidos, petições e propostas de cidadãos ou associações para promover ações para a proteção dos interesses coletivos e, quando realizado o pedido por um certo número de cidadãos, deve-se realizar referendos.

O DL 267/2000 reafirma as normas sobre a participação dos interessados referidas na lei 241/1990 e determina que devem ser promovidas formas de participação na vida pública local dos cidadãos da União Europeia e dos estrangeiros com permanência regular.

O direito de acesso e de informação, no artigo 10, determina que todos os atos da administração municipal e provincial são públicos, a exceção daqueles que devem ser mantidos em confidencialidade quando sua publicação puder prejudicar direitos privados, de grupos ou das empresas. Aos cidadãos é assegurada, de forma individual ou associada, o acesso aos atos administrativos e também a liberação de cópias e as informações necessárias para conhecer o estado dos atos e procedimentos que os afetem.

⁸⁰ Esta lei abrogou a lei de nº 142 de 1990 que teve papel importante na reforma administrativa dos anos 1990 e estabeleceu as regiões metropolitanas e a forma de relacionamento entre os entes locais. As regiões metropolitanas e as províncias são hoje reguladas pela Lei nº 56 de 07 de abril de 2014.

⁸¹ Exclui-se de sua abrangência as regiões com estatuto especial e as províncias autónomas de Trento e Bolzano se incompatíveis com as atribuições previstas nos estatutos e respectivas normas de atuação.

Por fim, o DL determina que é da competência da Assembleia (*consigli*), municipal e provincial, definir a instituição, os deveres e normas de funcionamento dos órgãos de descentralização e participação.

A região Toscana, ao regular a Lei 267/2000, destacou-se no cenário italiano com um nível particular de normatização da participação. O seu Estatuto garante, enquanto princípio geral, a participação de todos os residentes no território e dos toscanos que vivem no exterior nas escolhas políticas regionais, e dedica um título especificamente ao tema da participação. A lei remete também ao princípio da subsidiariedade, que, enquanto princípio, refirma a autonomia da estrutura democrática e redescobre o valor da sociedade civil e da participação democrática vendo a pessoa como livre e capaz.

O Estatuto da Região determina que a lei promova a participação dos cidadãos, dos residentes e das associações, tanto de forma autónoma quanto por iniciativa da região, através da intervenção nas fases formais de *consulta*. Para *facilitar* a participação, a Região compromete-se com a simplificação de procedimentos, a transparência administrativa e a funcionalidade dos instrumentos informativos. Por fim, reconhece nos partidos políticos instrumentos fundamentais da participação.

Também é garantido o direito à informação, ampla e imparcial, entendida como condição necessária para exercer o direito à participação individual ou coletiva. Assim, a lei deve prever a publicidade dos atos na fase instrutória quando forem de interesse particular para a comunidade regional.

Além destas formas, são reafirmadas as garantias constitucionais dos instrumentos jurídicos de participação política, como a iniciativa popular, o referendo ab-rogatório e o referendo consultivo.

A Região Toscana, que no Estatuto já havia garantido a participação dos seus cidadãos, residentes e dos sujeitos sociais interessados (art. 3, inc. 4 e art. 72) aprovou a Lei Regional nº 69/2007 que tem como objetivo reforçar o círculo virtuoso entre participação e representação, entre participação e decisão e entre interesses particulares e visões gerais (Floridia, 2008b), sendo que pretendia aproveitar-se não apenas do fato de ser a Toscana considerada uma das regiões com o maior capital social na Itália como também

pelo processo ocorrido nos anos 1990 de transformação da cultura política territorial (Florida, 2008) para fomentar novas práticas de democracia participativa.

Porém, é de se ressaltar que a própria lei teve sua história construída de forma participativa, seja com representantes políticos quanto com a sociedade civil, num processo que durou um ano e meio e envolveu cerca de mil pessoas.⁸² O desafio de construir esta lei nasceu da intenção de afrontar a crise da representação, que atingia não só os cidadãos como também os partidos políticos, através do fortalecimento das instituições democráticas. A *ratio legis*, segundo Ciancaglini (2009), é a tentativa de auxiliar o decisor público a combater uma certa incerteza de estratégias a serem adotadas pelos governos, ou seja, combater sua dificuldade em definir o interesse público em concreto, mas também para evitar futuras contestações de uma população insatisfeita. O sentido e as razões da participação nesta lei, como recorda Florida (2013), foram discutidos de forma direta e indireta com diversos atores sociais num amplo processo participativo, e por isso o define como um processo deliberativo. Para o autor a lei pretendia ser uma alternativa aos modelos dominantes de globalização que incluíssem nas práticas locais novas práticas quotidianas de planificação, mas também era vista como uma forma de inovação institucional. Porém, é de se ressaltar que havia no processo de discussão da lei sobre a participação vozes discordantes, que de um lado consideravam as práticas participativas “um elemento acessório e dispensável para a verdadeira democracia, a representativa; de outro, uma parte da sociedade civil que dos movimentos que pensa que a única forma de democracia possível é a participativa” (Martini, 2006, *apud* Florida, 2013: 26)⁸³ e que ao final ficou demonstrado no resultado final, com um voto contra e seis abstenções.

Tendo em conta que sua importância e resultados eram questionados por partidos que não a apoiavam, a própria lei determinou sua monitorização e avaliação dos processos

⁸² Para mais informações sobre o processo participativo de elaboração da lei, ver Florida, Antonio (2007, 2008b e 2013), Toscana (2006), Rete del Nuovo Municipio (2007) e Sciola, Fabio (2006).

⁸³ Tradução livre da autora. No original: “[...] considerano la democrazia partecipativa come un elemento accessorio e no indispensabile per la vera e propria democrazia, quella rappresentativa; dall’altro, una parte della società civile e dei movimenti pensa che l’única forma di democrazia possibile sia quella partecipativa [...]”.

realizados sob seu abrigo, para que ao final de sua vigência, em 2012,⁸⁴ fosse possível considerar se ela seria confirmada, modificada ou ainda se iria optar-se por sua impossibilidade prática, considerando que “pelo menos cinco anos de experimentação antes de iniciar um processo sobre seu futuro é um prazo razoável para uma norma inovadora”⁸⁵ (IRPET, 2011: 7).

Florida (2013) dá conta que o fato de se ter instituída uma lei *pro tempore* era visto, pelos opositores, como uma fraca convicção de seus proponentes em sua eficácia, mas que da parte de quem a propunha, o que importava era aprová-la, e assim evitou-se uma batalha política acerca de seu termo. Porém, a excepcional instituição de uma lei *pro tempore* é justificada também por experimentar práticas participativas das quais ainda se deverá avaliar a recepção política, institucional e social, por isso foi elaborada de forma a permitir a “flexibilidade aos procedimentos que fazem da elasticidade o seu ponto forte; porque aceita sem prejuízo a falência de todo procedimento” (Ciancaglini, 2009: 3) e ainda segundo o mesmo autor, pelo legislador toscano estar atento ao fato de que, na França, a “mesma” lei conseguiu – em seus primeiros anos de vigência – ser aplicada em apenas 12 processos.

As discussões acerca da lei e da intenção de introduzir práticas participativas e deliberativas nas estrutura do processo decisional dos governos locais e também do governo regional, e assim aproximar mais o cidadão da vida política, fizeram emergir diversos posicionamentos, favoráveis e contrários, expondo-se vários argumentos. Porém, conforme destaca Florida (2013), não se pode fazer uma divisão simples e fácil entre políticos e partidos que são abertos e políticos e partidos que são fechados à participação. Isto fica claro quando se passa a uma análise dos argumentos exarados. Os contrários demonstravam preocupação com o choque entre representação política e participação social, no sentido em que poderiam pôr em causa a legitimidade da vontade da maioria. Levantava-se, também, a questão do déficit de legitimidade e a crise de

⁸⁴ Posteriormente prorrogada para março de 2013 pela lei regional 72/2012.

⁸⁵ Tradução livre da autora. No original: “[...] almeno cinque anni di sperimentazione prima di addentrarsi in un processo decisionale sul suo futuro sono un tempo ragionevole per una norma così innovativa”.

confiança que se fazia notar, por isso defendiam que as instituições deviam ser reforçadas, sobretudo no que diz que respeito à eficácia da decisão, mostrando assim maior capacidade de governo. A questão passa por “como” se pode reforçar esta confiança, e aí surgem as opiniões que se contrapõem.

Os que eram contrários à promoção da participação apoiavam-se na representação, através do voto, como maior legitimador das decisões, e por isso entendiam a lei como o reconhecimento de uma “falha”, uma espécie de traição com seus eleitores, que lhe confiaram o poder de decidir através da representação. Este é certamente um tema importante e que deve ser suscitado, analisado e ponderado; contudo, entendo que se resolve a partir da compreensão de que as práticas participativas não se sobrepõem, ou mesmo não se impõem à decisão de uma minoria, através de uma minoria legitimada pelos representantes para decidirem (o que evidentemente desestabilizaria o sistema político). Estas práticas apenas abrem um campo maior de negociação entre cidadãos e representantes eleitos, e incluem os cidadãos em alguns processos de decisão, de forma concertada. Portanto, são práticas que fazem mais por reforçar a legitimidade das decisões do que deslegitimar, pois tomadas com base em muitos mais pontos de vista (seja do partido que governa ou contrário), e ainda, antes de ver pela negativa a “falha”, é um reconhecimento pela positiva, pela admissão de que as práticas até então adotadas e reconhecidas como corretas, afinal não conseguem ser representativas de toda a pluralidade de atores que estão presentes na sociedade.

Para Floridia, que participou das discussões sobre a importância da nova lei e foi um de seus proponentes e defensores, o verdadeiro problema é ocultar-se o “*efetivo* déficit de legitimação, não apenas das instituições e seu compromisso, *em si*, quanto das *políticas* específicas conduzidas por elas” (Floridia, 2013: 31 - grifos no original)⁸⁶ o que acabaria por ocultar outro problema igualmente importante, que é o compromisso dos partidos políticos na organização da participação política dos cidadãos ter caído para mínimos históricos naquela altura em que se discutia a adoção da lei.

⁸⁶ Tradução livre da autora. No original: “un *effettivo* deficit di legittimazione, non tanto delle istituzioni e del loro ruolo, *in sé*, quanto delle specifiche *politiche* da esse condotte”.

Porém, ainda segundo Floridia (2013), havia outras preocupações que se evidenciavam quando das discussões sobre a lei para promoção de práticas participativas. Uma delas era manifestada pelos deputados municipais e lideranças de bairro⁸⁷ já instituídas, que sentiam-se afastados e deslegitimados no novo processo, enquanto a outra preocupação partia dos autarcas que viam em risco sua própria legitimação através do voto em eleições diretas. É verdade que estas são considerações importantes, como acima já foi dito quando a insegurança originava-se nos partidos, afinal, para adotar-se práticas participativas é preciso discutir o papel dos governantes eleitos. Para eles, a representação está vinculada a sua personalização, e com a entrada em cena de novos atores que poderão conjuntamente decidir, sentem-se ameaçados e desestabilizados, afinal, a representação ainda está enraizada como modelo tradicional de governar, e com as práticas participativas aponta-se para um ponto de viragem que pode abalar as estruturas tradicionais de poder. Para contornar estas questões, o que o grupo proponente da lei fez foi demonstrar que o intuito desta não era deslegitimar nem reduzir poderes, mas sim aumentar a legitimidade das decisões mais difíceis e que poderiam gerar conflito no futuro, justamente porque foram discutidas com os cidadãos e ouvidas suas propostas para encontrar a solução mais adequada. Contudo, para muitos havia a percepção de que as decisões já eram discutidas com os cidadãos porque realizavam-se, muitas vezes, processos de informação e consulta, por isso chamou-se a atenção de que estas práticas não eram concertados e por isso era preciso demonstrar que nestes processos todas as posições eram discutidas, dialogadas e debatidas, com um grupo maior de pessoas que estavam mais bem informadas e por isso capazes de chegar a uma solução consensual, diferente de um processo de consulta ou informação onde uma ideia é apresentada e não é debatida.

⁸⁷ Os municípios com mais de 100 mil habitantes devem instituir a descentralização determinada pelo art. 17 do Decreto legislativo 267/2000, e trata-se de um órgão de participação, consulta e gestão dos serviços para exercício das funções da Câmara. É formado pelo “Conselho de Bairro” (em tradução livre da autora – no original “Consiglio di Quartiere”), um órgão colegiado com autonomia funcional e organizativa, eleito por voto direto; o Presidente do Conselho, eleito pelo Conselho e o Colégio da Presidência, que é o órgão executivo, composto por um Presidente, Vice-presidente e Presidente das Comissões permanentes.

O outro argumento contrário era dizer que a lei poderia ser utilizada para legitimar os diversos conselhos que existiam na Toscana (Florida, 2013). Este argumento merece também alguma atenção, posto que, como foi demonstrado no Capítulo anterior, existem práticas participativas que se valem da cooptação para legitimar as suas decisões, contudo, é importante destacar – como já foi referido – que este problema pode ser enfrentado quando da adoção de metodologias participativas adequadas, que devem incluir no processo de decisão os mais diversos atores sociais. É importante, por isso, destacar que a lei toscana que se discutia determinou que, para sustentação dos processos pela Região, estes grupos deveriam estar incluídos, por isso nota-se que houve a preocupação em evitar que esta prática pudesse ser levada a cabo.

O texto da lei, que não havia sido pré-elaborado nem inspirado num modelo teórico específico, foi construído com base naquilo que se discutia nos debates coletivos, portanto, como “uma resposta às críticas e às preocupações” (Florida, 2013: 34)⁸⁸ que se manifestavam nos encontros, e valeu-se das diferentes culturas políticas ali representadas que se interrogavam sobre o sentido da participação e da democracia representativa. A lei acabou por ser aprovada, mas mesmo assim sobre ela permaneceram muitas dúvidas e incompreensões, que seriam resolvidas durante sua aplicação e discutidas na sua revisão, dentro de cinco anos.

Dentre as inovações trazidas pela lei, está a “Autoridade regional para a participação” (daqui em diante apenas Autoridade ou ARP), inspirada no modelo institucional francês da *Commission Nationale du Débat Public*⁸⁹ (Florida, 2008), considerada órgão monocrático do qual deve ser titular pessoa com conhecimentos no âmbito do direito público e das ciências políticas e que tenha comprovada experiência em metodologias e práticas participativas, mesmo que não tenha cidadania italiana. À Autoridade coube a responsabilidade de avaliar e admitir as propostas de debate público e os pedidos de apoio aos processos participativos locais mas também o dever de apresentar relatórios

⁸⁸ Tradução livre da autora. No original: “una risposta alle critiche e alle preoccupazioni”.

⁸⁹ Para mais informações sobre o modelo francês ver www.debatpublic.fr.

anuais⁹⁰ sobre a própria atividade e encaminha-los à Assembleia Regional. As suas atividades são desenvolvidas no *Consiglio regionale*, onde está sediada.

Também compete à Autoridade o compromisso de garantir o direito à informação aos cidadãos, assegurando a tempestiva difusão da documentação referente ao projeto ou intervenção, para tanto utilizando-se de meios informáticos, avisos públicos, publicações e escritórios de relacionamento com o público e também deve manifestar-se acerca da realização de atividades periódicas de formação em processos participativos, como cursos de formação, materiais de estudo, pesquisa e documentação; projetos específicos e protocolos com universidades para atividades formativas. A lei também prevê que os funcionários vinculados à Região recebam formação sobre metodologias participativas, promovendo a cultura cívica da participação e também atividades dirigidas aos mais jovens.

Entre os princípios estabelecidos pela Lei 69/2007 estão a promoção de formas e instrumentos de participação na elaboração de políticas regionais e locais; o reforço de várias disposições do Estatuto, como a participação dos residentes e toscanos no estrangeiro; promoção de soluções concertadas sobre as políticas de gestão territorial; fornecer instrumentos que facilitem uma gestão imparcial; favorecimento de iniciativas autónomas dos habitantes e sujeitos sociais organizados nos processos participativos; fortalecimento da subsidiariedade local com o financiamento de processos participativos locais em temas relevantes da política regional e também os entes locais e, por fim, a participação na elaboração de políticas públicas regionais.

Dentre seus princípios também estavam contribuir com a renovação da democracia e suas instituições, interligando-a com a prática, processos e instrumentos de democracia participativa. Ainda, pretendia reforçar a capacidade de construir e elaborar políticas públicas; favorecer novas formas de troca e comunicação entre as instituições e a sociedade; contribuir com uma elevada coesão social e a igualdade de gênero; favorecer a inclusão das minorias, de interesses difusos ou não representados; solicitar e criar formas

⁹⁰ Disponíveis em

<http://www.consiglio.regione.toscana.it/partecipazione2007/default.aspx?nome=rapporti>

para o comprometimento de todos nas escolhas e na vida da comunidade local e regional; valorizar os saberes e competências difusas; promover as melhores práticas de participação e para isso promoveu a participação como forma ordinária de decisão em todos os níveis administrativos. O direito de participação abrange um número de titulares o mais amplo possível, recaindo sobre toscanos, estrangeiros residentes e os apátridas que residem regularmente no território toscano; inclui também as pessoas que trabalham, estudam ou permanecem no território; os toscanos que vivem no estrangeiro quando estiverem na Toscana e ainda qualquer outra pessoa que tenha interesse ao qual se refere o processo participativo e que manifeste interesse em participar e que o responsável pelo debate entenda ser útil sua participação.

Acerca dos institutos participativos, a lei estruturou-se em dois modelos: o debate público e os processos participativos. O debate público pode ser promovido pela Região quando forem realizadas obras públicas com relevantes impactos ambientais, territoriais, sociais e econômicos que atinjam toda a comunidade regional. Quando a obra apresentar impactos ambientais e territoriais a Autoridade deve promover os acordos necessários com o Garante da comunicação (previsto na Lei 1/2005) para garantir que haja informação recíproca e o coordenamento entre o debate público e o exercício das funções do Garante.

A solicitação para a realização do debate público pode ser feita pelos proponentes ou contribuintes⁹¹ de grandes obras, públicas ou privadas; os entes locais envolvidos ou pelo menos 0,5% dos cidadãos nacionais, estrangeiros ou apátridas que vivam regularmente na Região e tenham completado 16 anos e, ainda, por iniciativa de associações e comitês de cidadãos. Quem decide sobre sua realização é a Autoridade para a participação, que tem prazo de 30 dias para responder ao pedido que lhe foi encaminhado, podendo ainda solicitar esclarecimentos e documentação relativos ao projeto.

A lei não definiu critérios para avaliação e portanto a Autoridade tem discricionariedade para considerar a relevância e o impacto da intervenção. A duração do debate público

⁹¹ Florida (2008) cita como exemplo de contribuinte a própria Região Toscana quando cofinancia ou contribui com alguma intervenção.

deve ser de seis meses, podendo ser prorrogado por mais três meses desde que justificado, e cabe à Autoridade estabelecer suas fases (que podem ser tanto prévias quanto sucessivas ao ato administrativo) de modo a garantir a máxima informação aos habitantes envolvidos e a promoção da participação; também compete-lhe assegurar a imparcialidade, bem como nomear o responsável pelo debate público, individuando-o entre os *experts* em metodologia e práticas participativas e definir suas competências específicas.

Quando encerrado o debate público, a Autoridade deve encaminhar um relatório onde refere o processo adotado e os argumentos que foram levantados no processo de debate público e as propostas conclusivas. Em resposta, no prazo de três meses, o proponente declara publicamente se a) renuncia ao projeto apresentando um alternativo; b) indica modificações ao projeto; c) sustenta o mesmo projeto argumentando de forma motivada as razões da sua escolha. Esta declaração deve ser publicada no Boletim Oficial da Região Toscana (BURT).

O segundo modelo adotado pela lei, dos processos participativos, pretende estimular a realização e a inovação das práticas participativas nos municípios toscanos. Para tanto, a lei previu suporte para os processos, seja de caráter financeiro,⁹² metodológico ou assistência à comunicação, inclusive por meio informático. Os apoios podem ser solicitados tanto pelos municípios quanto pelas entidades privadas que desenvolvam um projeto com impacto ambiental, e também os cidadãos quando apresentarem projetos relativos às políticas.

A realização de processos participativos pode ser feita pelos próprios cidadãos residentes (incluindo-se os cidadãos, os estrangeiros e os apátridas regularmente residentes no território e que tenham mais de 16 anos), e foi definido um percentual relativo ao número de habitantes do município, província ou circunscrição municipal, que deverão subscrever o pedido. Também podem solicitá-lo os entes locais, de forma individual ou associada, com a colaboração dos residentes e associações, ainda podem fazer o pedido as escolas ou suas associações, a seguir a deliberação dos órgãos colegiados e também

⁹² Para o ano de 2008 e 2009, foram previstos um milhão de euros.

com o suporte dos residentes. Por fim, podem apresentar pedidos as empresas promotoras de intervenções que tenham um relevante impacto de natureza ambiental, social e económica no território. O prazo para apresentação dos pedidos é estabelecido na lei, segundo o calendário de implantação do processo participativo.

A lei não determinou a metodologia a ser adotada, preferindo incentivar a criação de práticas inovadoras que incluam o cidadão na tomada de decisão; processos que estabeleçam condições capazes de assegurar a igualdade de manifestação de distintos pontos de vistas e também igualdade no acesso aos locais onde ocorrerão as reuniões, bem como a inclusão de grupos sociais e culturais diversos. Outro requisito da lei é que o processo deve ser capaz de criar formas específicas eficazes em difundir o máximo de informações, antes, durante e depois de sua realização.

Quanto aos requisitos de admissão dos projetos pela Autoridade, têm-se que poderão ser aceitos aqueles que tenham definido de modo preciso seu objeto; os que indiquem a fase decisional relativa ao objeto; que cumpram o prazo estabelecido pela lei; que tenham instrumentos e metodologias participativas adequadas à finalidade do processo e seu contexto; que a gestão do processo seja assegurada a um sujeito neutro e imparcial; que nos processos sejam garantidas a plena igualdade de expressão a todos os pontos de vista e de igualdade ao acesso aos locais onde serão realizadas as atividades bem como sejam incluídos grupos sociais e culturais diversos; que seja garantida a máxima difusão das informações e técnicas entre os cidadãos antes do início do processo; que apresentem uma previsão das despesas do processo proposto e por fim indicação da pessoa que deverá apresentar os relatórios periódicos e finais relativos ao processo.

Os critérios de elegibilidade também foram definidos na lei e, para determinar quais os projetos que serão apoiados pela Região, a Autoridade deve levar em conta sua capacidade de promover a inclusão social prevendo a participação de pessoas vulneráveis e populações em desvantagem económica ou social; a promoção de igualdade de género através do espaço, tempo e lugares que sejam idóneos; os que tenham por objeto obras com relevantes impactos na paisagem e ambiente; que adotem formas inovadoras de comunicação e interação com os cidadãos e os que dialoguem ativamente nas diversas fases do processo e, por fim, aqueles que foram solicitados pelo número de cidadãos

definido em lei. Quando a proposta for apresentada pelos entes locais, serão priorizados aqueles que propuserem continuidade, estabilidade e transparência nas práticas ou que apliquem o regulamento local sobre participação; os que tenham uma dimensão integrada e intersectorial; aqueles apresentados por dois ou mais entes locais; os que se beneficiem da rede toscana de informática ou prevejam formas de interação com os participantes através da internet - inclusive como forma de disponibilizar a documentação relativa ao projeto e como forma de comunicação periódica das atividades. Os pedidos feitos pelos cidadãos e residentes, escolas e empresas, além do apoio dos habitantes referido acima, devem também dispor de recursos próprios mesmo que apenas de natureza organizativa.

A Autoridade tem o prazo de 30 dias para responder ao pedido de financiamento e tem a faculdade de solicitar alterações, condicionando o acolhimento do pedido a modificações no projeto que atendam melhor aos critérios estabelecidos na lei; indicando modalidades de desenvolvimento integrado inclusive no que diz respeito ao território e habitantes envolvidos, também com a necessidade de aumentar o número de assinaturas; pode também requerer que haja a coordenação com outros projetos similares ou análogos e pode ainda diferenciar ou combinar as diversas tipologias de apoio regional considerando-se os pedidos realizados. Quando o resultado do projeto depender de ações de terceiros que não encaminharam o pedido, a Autoridade deve considerar o parecer da administração competente e verificar sua disponibilidade em considerar os resultados do processo participativo ou motivar sua negativa ou aceite parcial. Por fim, quando concedido o apoio, poderá este ser pago em parcelas ou ficar condicionado a apresentação de relatório periódicos e da documentação para analisar-se os custos. Também pode ser suspenso até que seja regularizado conforme sugerido ou, por fim, estará sujeito a decadência e devolução em caso de inobservância insanável das condições de admissibilidade.

A mesma lei ainda garante o direito à informação, assegurando que os cidadãos possam ter acesso a toda documentação sobre o projeto, inclusive por meios informáticos, editais, publicações, escritório de relacionamento com o público ou qualquer outro meio de comunicação.

É prevista a cooperação entre Região e entes locais inclusive com apoio da Região para processos específicos de participação naquilo que diz respeito à logística, tecnologia, informação e formação profissional privilegiando os entes locais que dão estabilidade às práticas participativas, tenham um regulamento sobre a participação e índices de tais práticas. Por fim, também é prevista a participação na atividade legislativa da Região.

Instituída *pro tempore*, por seu caráter experimental, a lei previa sua abrogação em 31 de Dezembro de 2012, mas acabou por ser prorrogada até 31 de março de 2013 pela Lei Regional nº 72/2012.⁹³ O mesmo artigo que definiu seu termo também determinou que no último ano de vigência da lei seria obrigatória a realização de um procedimento participativo para avaliar a sua eficácia e a necessidade de confirmá-la ou modificá-la. Após a realização deste processo, foi aprovada uma nova lei (de nº 46/2013), que em linhas gerais confirma a intenção da Região em promover práticas participativas, entendendo-a como um direito do cidadão, e introduz algumas modificações que visam ampliar a participação em novos temas, de forma a reforçar a participação democrática – alterações em relação à primeira lei que abordarei no item 5.3.

⁹³ Esta prorrogação foi justificada no texto da lei pela necessidade de concluir o processo de análise dos êxitos da Lei 69/2007 mas também em particular com o fim de não interromper a atividade de assistência e instrutória dos processos já aprovados e daqueles apresentados no ano de 2012.

SISTEMATIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA ITALIANA					
E LEGISLAÇÃO ORDINÁRIA					
	QUEM PARTICIPA?	COMO PARTICIPA?	EM QUE PARTICIPA?	QUANDO PARTICIPA?	QUEM DECIDE?
CRI/1947	Todos os trabalhadores, sindicatos e partidos políticos.	n.a.	Na organização política, económica e social do país.	n.a.	n.a.
DL 241/2000	Os interessados, os cidadãos da EU e os estrangeiros com permanência regular	Através de consultas mas também devem ser facilitados documentos aos cidadãos	Na administração local, valorizando as formas associativas	n.a.	n.a.
LEI 267/2000	Cidadãos, de forma individual ou associada.	Através de consultas e plebiscitos.	Na administração pública local.	Os municípios devem promover organismos de participação popular, indicando-os em seu estatuto.	n.a.
ESTATUTO DA REGIÃO TOSCANA	Cidadãos e das associações, de forma autónoma ou por iniciativa própria.	Através de consulta e por iniciativa da região ou autónoma, promovendo também a realização de referendo abrogatório e referendo consultivo. Reforça a participação através dos partidos políticos.	Nas políticas propostas pela Região.	Em fases formais de consulta e como contribuição à verificação de efeitos de políticas públicas regionais.	n.a.
LEI REGIONAL TOSCANA Nº 69/2007	Cidadãos toscanos e estrangeiros residentes, mesmo os apátridas, os trabalhadores, estudantes ou aqueles que tenham interesse no território.	Em processos promovidos pelos entes locais, por empresas públicas que realizem grandes obras ou também por iniciativas dos cidadãos organizados.	Na elaboração de políticas públicas regionais e locais (processos participativos) e na realização de obras de grande impacto no território.	Não há uma metodologia determinada, mas incentiva a criação de práticas inovadoras.	Os debates públicos são deliberativos, mas responsável pode não adotar as sugestões. As decisões são tomadas pela administração pública.

Tabela 6: Sistematização da participação na constituição da república italiana e legislação ordinária

5.2. A participação na legislação de planeamento urbano

O artigo 117º, § 3º, da Constituição Italiana define que a matéria de planeamento urbanístico é concorrente entre Estado e Região e que em matéria concorrente cabe ao Estado estabelecer os princípios fundamentais que devem ser respeitados pelas Regiões quando da elaboração da lei específica. Somam-se ainda os princípios do artigo 118, da subsidiariedade, adequação e diferenciação.

No que diz respeito ao princípio da subsidiariedade, o artigo garante que ela seja tanto vertical quanto horizontal. Sendo vertical (art. 118, §1º), refere-se ao compromisso entre os entes públicos territoriais e garante as funções administrativas nos níveis mais próximos ao cidadão, na medida em que seja o nível adequado ao objetivo perseguido. Já a subsidiariedade horizontal (art. 118, §4º) refere-se ao compromisso entre as instituições públicas e a sociedade civil determinando que os entes locais devem favorecer as iniciativas autónomas dos cidadãos, de forma individual ou associada, para o desenvolvimento e atividades de interesse geral. Assim, o princípio da subsidiariedade garante que o ente territorial mais próximo ao cidadão seja o responsável pela atividade administrativa mas também que o cidadão possa exercer seu direito nos níveis administrativos superiores quando for este o competente.

O princípio da adequação garante que o ente administrativo titular do poder administrativo deve organizar-se de forma que garanta o efetivo exercício deste poder; e por fim, o princípio da diferenciação estabelece que devem ser consideradas as diferentes características (estruturais, organizacionais, territoriais, demográficas ou associativistas) dos entes que recebem a distribuição de recursos.

Este dispositivo foi regulamentado pela Lei nº 112 de 1998, que disciplina a transferência de funções administrativas e deveres do Estado para as autarquias locais e regionais, tendo dedicado o capítulo III para o território, ambiente e infraestruturas.

A base jurídica do sistema de planeamento italiano está na Lei nº 1.150 de 1942, conhecida como Lei Urbanística Nacional⁹⁴ (LUN). Este documento passou por diversas

⁹⁴ Tradução livre da autora. No original: legge urbanistica nazionale.

alterações para o conformar com as reformas administrativas que ocorreram na Itália. A estrutura de planeamento implementada por ela está centrada no Plano Regulador Geral⁹⁵ (PRG)⁹⁶ e no conceito de zoneamento, com usos especiais para todas as áreas e desenvolvimento económico. Com a criação das Regiões na década de 1970 e a consequente descentralização, a competência sobre o planeamento urbano foi a elas transferida mas o governo central não emitiu, nunca, uma lei de bases para o planeamento,⁹⁷ definida na Lei nº 112/1998, tendo apenas introduzido alterações à lei de 1942, que figura então como lei-quadro. As novas competências das Regiões foram progressivamente substituindo o modelo do PGR previsto na lei urbanística, pois criaram-se novos modelos na legislação regional.⁹⁸

A LUN também foi atualizada com a introdução de temas novos que se faziam importantes no planeamento, como a questão ambiental, com a introdução dos Planos Paisagísticos⁹⁹ a proteção das bacias hidrográficas e a recuperação urbana.¹⁰⁰ Em 1990, com a instituição das áreas metropolitanas, ficou determinado que estas deverão realizar um plano territorial de coordenamento mais voltado para o desenvolvimento económico enquanto para os municípios cabe o desenvolvimento territorial.

No sistema italiano, quando o governo central adota um plano este deve ser verificado com as autoridades regionais e municipais, principalmente no que diz respeito à localização e impacto urbano e ambiental.

As competências dos entes podem ser assim definidas:

⁹⁵ Tradução livre da autora. No original: Piano Regolatore Generale (PRG).

⁹⁶ Este plano já era previsto na lei nº 2359 de 25 de junho de 1865, de realização facultativa para os municípios com mais de 10 mil habitantes.

⁹⁷ Encontra-se em tramitação o projeto de Lei nº 438 de 2008, que se aprovado instituirá os princípios fundamentais para o governo do território. Texto disponível em: <http://leg16.camera.it/dati/leg16/lavori/stampati/pdf/16PDL0003130.pdf>

⁹⁸ Artigo 1 da Lei Urbanística.

⁹⁹ Tradução livre da autora. No original: Piani Paesistici.

¹⁰⁰ Tradução livre da autora. No original: programmi di recupero urbano.

- Governo central tem poder para realizar a programação geral e definir as políticas setoriais; a distribuição de recursos para as Regiões e a localização de obras de interesse nacional (Lei 443/2001); a formulação de legislação de bases. As atividades são implementadas através de diversos ministérios e órgãos de coordenação;
- O governo regional tem autonomia para programação e planeamento territorial, e poderes para legislar. A Região também organiza a implementação de políticas setoriais, distribui fundos para os municípios, gerencia programas e atividades dos municípios. Também é da competência da Região estabelecer o plano territorial coordenado e o plano paisagístico;
- O governo local e as províncias têm pouca competência legislativa sobre o planeamento territorial, podendo apenas definir sobre a manutenção de estradas e alguns níveis de ensino.

Diante da estrutura legislativa italiana, pode-se dizer que os níveis de planeamento coincidem com os político-administrativos e são hierarquicamente coordenados entre o estatal, o regional, as regiões metropolitanas, as províncias e os municípios, devendo os entes realizarem seus planos. A LUN determina, a nível provincial (supramunicipal), os planos territoriais de ordenamento provincial (PTCP) e no nível municipal os planos gerais reguladores (PGR) constituem-se como o instrumento fundamental da urbanística, estando numa posição central ao supramunicipal e aos inframunicipais.

A LUN não fala em participação, mas faz referência aos instrumentos de observação (art. 9) e da oposição (art. 15), dirigidos aos cidadãos de forma singular ou associada. A lei determina que, quando da realização de planos reguladores gerais, deverão estes ser depositados na Secretaria do município, onde ficarão disponíveis para consulta de qualquer cidadão, durante o período de 30 dias. Passado este período, podem as associações sindicais, entes públicos e instituições interessadas, apresentar observações. Já a oposição pode ser apresentada, quando da realização de planos de pormenor, pelos proprietários de imóveis incluídos no plano, e portanto relaciona-se àqueles que já possuem um direito protegido pelo ordenamento jurídico e exercem a oposição em defesa deste direito. Estes planos também devem ficar disponíveis para consulta de

qualquer cidadão pelo período de 30 dias, depois dos quais os proprietários podem apresentar oposição e as associações sindicais podem apresentar observações. Nas duas situações a intervenção dos cidadãos dá-se numa fase bastante avançada da elaboração dos planos, e portanto sem que lhe seja atribuído poder de intervir de fato nas posições já tomadas.

Com a alteração legislativa que remeteu às Regiões competência para legislar sobre planeamento, o resultado foi, claramente, um sistema de planeamento complexo, combinando-se estruturas nacionais e regionais de governo que originam uma grande variação dentro do território,¹⁰¹ inclusive quanto a nomenclatura utilizada para designar os planos. Considerando, portanto, que cada Região estabelece seus instrumentos de planeamento, para dar continuidade ao estudo vou abordar apenas o sistema da Região Toscana, sempre lembrando que os princípios gerais e mínimos legais a serem respeitados são os da LUN.

A Lei Regional Toscana, nº 1/2005, estabelece as normas para o governo do território e nela definem-se os instrumentos de planeamento territorial a serem realizados, distribuindo competências entre municípios, província e região. Esta lei define as diretrizes para o desenvolvimento sustentável das atividades públicas e privadas no território toscano e para tal o desenvolvimento destas atividades e as regras para utilização dos recursos territoriais e ambientais, que devem garantir a preservação e manutenção dos bens municipais, a igualdade de direitos no seu uso e gozo, objetivando melhor qualidade de vida.

Para tal, estabelece um sistema hierárquico de planos e competências, que são assim estruturados entre os sujeitos institucionais competentes:

- À Região cabe a definir a estratégia do desenvolvimento territorial indicando e definindo os objetivos do governo do território e das ações resultantes. Também estabelece as intervenções que se realizam entre municípios; intervenções de

¹⁰¹ Para mais informações sobre a participação nos diversos sistemas de planeamento existentes na Itália, consultar o trabalho de Cudia, Chiara (2009) “Uti cives e «uti singulus»: considerazioni sui modi della partecipazione ai procedimenti di pianificazione territoriale” em Deplano, Giancarlo (2009). Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano urbanistico. Monfalcone: EdiCom.

importância supramunicipal; coordenamento das políticas setoriais, a localização das intervenções no território de competência regional; o planeamento das infraestruturas e dos transportes; requalificação dos portos e dos desembarques para turistas; medidas de preservação, dentre outras. Neste âmbito, seu instrumento é

- Piano regionale de indirizzo territoriale (PRIT);
- À Província compete identificar os objetivos e as metas do desenvolvimento territorial com as ações da província para tal; estabelece também os critérios da avaliação integrados e os imóveis de notável interesse supramunicipal; os indicativos de evolução dos sistemas territoriais; os critérios e parâmetros para aplicação coordenada de normas relativas ao território rural. O mesmo documento estabelece as bases para o coordenamento das políticas setoriais e os instrumentos de programação da província; as prescrições dos âmbitos territoriais para a localização das intervenções de competência provincial e as medidas de preservação. Seu instrumento é:
 - O plano territorial de coordenamento provincial (PTCP);
- Aos municípios compete estabelecer a estratégia de desenvolvimento territorial mediante a definição de metas e objetivos para o ordenamento do território e o uso do solo. Seus instrumentos são:
 - O plano estrutural (comunal), conhecido, como PSC, é obrigatório e tem caráter estratégico, devendo definir os objetivos do desenvolvimento estratégico do território, devendo para tal indicar uma série de elementos articulados;
 - O regulamento urbanístico (RU), art. 55, também obrigatório, deve respeitar os parâmetros do PSC e é responsável por regular o uso do solo;
 - Os planos de intervenções complexas, que são de realização opcional (a exceção se forem referidos no PSC);

Em relação à participação, determina a lei que fazem parte dos sujeitos institucionais que deverão participar da elaboração dos instrumentos de planeamento territorial, em todos

os seus níveis, os municípios, as províncias, a Região, os entidades responsáveis pelos parques nacionais, outros sujeitos públicos e privados, bem como os cidadãos de forma individual ou coletiva.

A Lei Regional nº 1/2005 prevê que os cidadãos, de forma individual ou associados, devem ser informados em todas as fases de formação e adoção dos instrumentos de planificação e sobre os atos do governo, garantindo-se assim o direito à informação. O ente local responsável deve comunicar o início do procedimento, informando os objetivos do plano, as ações consequentes e seus efeitos ambientais e territoriais. Deve informar também os estudos já realizados e futuros; deve indicar os entes e órgãos públicos que poderão oferecer relatórios técnicos e informações idóneas e perfectibilizar o conhecimento sobre os temas. O ente deve publicar o início do procedimento no BURT, e também pela internet, e conceder o prazo de 45 dias para que qualquer um possa apresentar observações. Estas observações devem ser respondidas de forma pontual e com a expressa motivação da escolha, quando for apresentada a aprovação do plano.

Dentre os procedimentos que devem ser adotados pelo município para o processo de planificação, segundo determina o art. 16 da Lei Regional 1/2005, está a instituição do Responsável pelo procedimento (*Responsabile del procedimento*) que deve verificar e assegurar que o procedimento seja conduzido em conformidade com as leis e regulamentos pertinentes. Também a ele compete assegurar, antes da adoção da lei, que todos os pareceres exigidos pela lei, todos os relatórios, propostas e contribuições e condições que foram formulados pelas outras entidades envolvidas, públicos ou privados, sejam conhecidos pelos interessados.

Esta lei também garante o direito à oposição, disciplinada no art. 17, incluído nas disposições procedimentais, podendo elas ser apresentadas por qualquer pessoa e devendo a administração responder pontualmente especificando as determinações adotadas (art. 17, 5).

Já dentro dos institutos da participação, a Região Toscana criou a figura do Garante da comunicação (*Garante della comunicazione*), que tem como função assegurar a informação e a participação dos cidadãos em cada fase do procedimento de elaboração

dos instrumentos de planeamento do território, tempestiva e eficazmente. Cada ente local deve nomear um Garante para o procedimento, podendo escolhe-lo dentro ou fora dos quadros da administração pública, tarefa que não pode ser atribuída cumulativamente ao Responsável pelo procedimento.

O Garante é nomeado através de ato interno do ente local (diga-se, da região, da província e do município) no qual também se disciplina o exercício das suas funções. A Região Toscana regularizou a atividade do Garante regional no Decreto do Presidente da Junta Regional nº 39/R de 1 de agosto de 2006, reafirmando que sua função tem como finalidade assegurar aos cidadãos, individuais ou coletivos, a participação, tempestiva e eficaz, em cada fase dos procedimentos que formam o plano de diretrizes territoriais da Região e todos os atos de “governo do território”. A escolha do Garante se dá dentre os cidadãos licenciados e de idónea preparação profissional, com dedicação particular à área de sociologia, da comunicação e de planeamento. Pode ser escolhido entre os profissionais que pertençam ou sejam externos aos quadros da Região e, se acaso pertencer às estruturas internas, não deve atuar nos temas de políticas territoriais e ambientais. Os municípios devem regulamentar a atividade do Garante por ato próprio, desde que respeitando a Lei Regional 1/2005.

Porém, o princípio constitucional de não interferência regional nas modalidades com as quais os municípios exercitam sua capacidade organizativa garantem aos poderes locais que estes possam decidir como regulamentar os art. 19 e 20 da Lei 1/2005 sobre o ordenamento do território, devendo regular-se, no que diz respeito à auto-organização, nas competências que lhe são atribuídas. Assim, se um município entender que a atividade do garante é diferente daquela prevista no regulamento toscano, a Região não tem poderes de intervenção, respeitando-se o princípio da auto-organização garantida pelo texto constitucional, desde que estejam respeitados os princípios e as normas específicas da legislação nacional (Decreto 267/2000).

A lei também determina que, antes da adoção formal de qualquer ato de planeamento urbano e gestão urbana, os municípios, as províncias e a Região devem realizar uma avaliação integrada dos efeitos territoriais, ambientais, sociais e econômicos e sobre a saúde humana. Para regular este procedimento, o Presidente da Junta aprovou o Decreto

nº 4/R/2007 (que confirma a Diretiva europeia 2001/42/CE) com o objetivo de uniformizar os critérios, procedimentos e modalidades aplicadas à avaliação integrada, que podem ser entendidos como um processo que se desenvolve ao longo do percurso participativo de formação dos atos, desde a sua primeira fase, e através de seus resultados o administrador público deverá tomar as decisões.

O decreto define que “público” participante são as pessoas físicas, jurídicas, associações, organizações ou grupos e determina que a avaliação integrada promova a participação de forma idónea. O Decreto estabelece a participação como uma parte essencial da avaliação e seus resultados devem ser levados em consideração antes que o sujeito competente assuma as próprias determinações. Nestes processos, deve acontecer o confronto e a concertação com os sujeitos institucionais, as partes sociais e as associações ambientais. Também deve ser assegurada a informação ao público, por meio de atividades de comunicação externa durante o processo de avaliação, a visibilidade dos processos relevantes para a informação, participação e acessibilidade dos conteúdos e, por fim, o coordenamento com as formas de participação da avaliação ambiental.

A PARTICIPAÇÃO NA LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA DE PLANEAMENTO URBANO					
	QUEM PARTICIPA?	COMO PARTICIPA?	EM QUE PARTICIPA?	QUANDO PARTICIPA?	QUEM DECIDE?
CRP/74 art. 117 e 118	Os cidadãos, de forma individual ou autónoma	n.a.	Atividades de interesse geral	n.a.	n.a.
Lei 1150/42	Associações sindicais, entes públicos, instituições interessadas	Podem apresentar observações	Nos planos gerais	n.a.	n.a.
	Proprietários de imóveis abrangidos pelos planos	Podem apresentar oposição	Nos planos de pormenor	Quando o projeto for depositado no município	A administração pública

Lei Regional Toscana nº 01/2005	Cidadãos, de forma individual ou coletiva	Qualquer cidadão pode apresentar observações aos documentos publicados	Na formação dos instrumentos de planificação e atos do governo	Em todas as fases procedimentais de formação e adoção de procedimentos	Os técnicos devem realizar um acordo com base nos interessantes prevalentes
---------------------------------	---	--	--	--	---

Tabela 7: A participação na legislação específica de planeamento urbano

5.3. Considerações acerca da compreensão da participação na legislação italiana

Para estabelecer *quanto poder* de decisão é atribuído ao cidadão nos processos participativos de revisão ou elaboração de planos territoriais municipais segundo a legislação da Região Toscana, e para estabelecer como a câmara municipal de Piombino, que serviu como estudo de caso na elaboração do seu Regulamento Urbanístico, aplicou estas leis e quanto poder de decisão atribuiu ao cidadão, vou utilizar a mesma estrutura organizada no item 4.3, no estudo de caso relativo a Lisboa, sistematizado um esquema onde se visualiza “quem participa”, “como participa”, “quando participa”, “em que participa” e, finalmente, “quem decide”. A intenção é, como já mencionado, compreender quanto poder é conferido aos cidadãos para assim poder perceber a relação entre a força da lei e a força de vontade. Portanto, tenho como objetivo avaliar se as práticas promovidas por imposição legal são realizadas apenas em patamares mínimos, isto é, apenas os necessários para cumprir com os critérios estabelecidos na lei ou se os extrapolam e promovem práticas além daquelas determinadas no ordenamento jurídico, evidenciando assim a força de vontade.

Na Constituição italiana encontra-se garantido o princípio da participação aos cidadãos, além do voto direto. No ordenamento italiano, os partidos políticos e os sindicatos são importantes estruturas de representação, mas isto não impede que o cidadão seja incluído diretamente como sujeito ativo nos processos de tomada de decisão. Diferente de Portugal, a Constituição da Itália não determina expressamente que os cidadãos devam participar do planeamento urbano, mas sim que os entes locais devem promover formas participativas para incluir os cidadãos, de forma individual e coletiva, em diversas

atividades, dentre elas as de gestão urbana. Sua estrutura é hierarquizada e disciplina as competências dos entes.

Já o Decreto Legislativo 267/2000 regulamenta os artigos 117 e 118 da Constituição e estabelece o ordenamento dos entes locais, determina que os municípios, dentre outras tantas competências, em seus estatutos, deverão definir os compromissos que assumem para valorizar as formas de livre associação e também promover órgãos de participação popular na administração local. O DL também é expresso ao determinar que os municípios e províncias, em seus estatutos, devem estabelecer as formas de incluir as minorias nos processos participativos. Portanto, quando se verifica “quem participa”, encontra-se uma interpretação ampla sobre os participantes, especialmente nas formas associativas, mas sem descuidar da inclusão das minorias, tradicionalmente não representados. O DL também garante o acesso às informações e procedimentos administrativos, bem como a publicação dos atos administrativos, reconhecendo e reafirmando que sem informação não há participação. Como o Decreto estabelece que as normas sobre participação são de competência da administração local, não faz menção a “como” e “quando” os cidadãos devem participar, e também não estabelece “quem decide”, limitando-se apenas a estabelecer diretrizes a serem respeitadas.

O estatuto da Região Toscana, que por sua vez regulou o DL 267/2000, ao determinar “quem participa” foi além e incluiu todos aqueles que são residentes no seu território, bem como todos os toscanos que vivem no exterior, num esforço claro para permitir que exista o maior número de envolvidos nos processos participativos, o que lhe confere maior legitimidade. Ressalta-se que não existem restrições aos interessados, garantindo igualdade aos nacionais e estrangeiros residentes no território e também procurando meios de aproximar do território os nacionais que residem no estrangeiro. Para tanto, o processo deverá permitir que haja intervenção em diferentes fases através de consultas, definindo-se assim “como” e “quando participa”. Para garantir o direito de participar, os procedimentos devem ser simplificados, deve haver transparência e o direito à informação, ampla e imparcial, deve ser garantido. Os partidos políticos e instrumentos de iniciativa popular também são reafirmados como formas de permitir a participação. O estatuto dedica um título especificamente ao tema, mas não interfere em “quem decide”.

Aos entes locais cabe definir as metodologias a serem aplicadas, respeitando-se o princípio da subsidiariedade.

A LUN, lei de caráter nacional, previa apenas instrumentos de observação e oposição, e não processos participativos estruturados. Sobre estes instrumentos, Ciancaglini (2012) comenta que na prática as observações, na falta de outra possibilidade de intervenção, acabaram por assumir um caráter mais completo, ou seja, com conteúdo mais detalhado e acabavam por prenunciar um conteúdo judicial e assim perderam seu caráter original de apenas remodelar algumas escolhas. Mas, diante da falta de um contraditório e de seu retardo temporal no processo de planejamento acabaram enfraquecidas no conflito entre interesse individual do proponente e interesse geral do plano. Diante deste quadro, as legislações regionais algumas vezes tentaram limitar a apresentação de observações apenas àqueles que apresentavam interesse direto nos confrontos que se apresentavam no plano, mas um interesse que não era tutelado – pois neste caso lhe cabia a oposição. Contudo, ainda cabia ao cidadão a apresentação de questionamentos através da participação procedimental, garantida pela Lei 241/1990 ou quando possível como entes privados coletivos. Foi justamente este panorama, que demonstrava uma eficácia limitada destes instrumentos para questionar as decisões tomadas nos planos e que afetavam os particulares direta ou indiretamente, que induziu as Regiões a elaborarem novos instrumentos que garantissem a participação. Estes novos instrumentos, muitas vezes, não superavam a “inovação” da consulta pública, assumido como possibilidade de discussão com qualquer cidadão, seja ele apenas interessado ou que pretenda defender um direito legítimo, em discussões públicas e que permitem ao cidadão a consulta aos documentos ou manifestações escritas e com audiências geridas por terceiros. Outras ainda permitem apenas aos portadores de interesses coletivo a participação e aos sujeitos individuais permanece o direito de apresentar observações e propostas escritas.

Com o princípio da participação já presente no estatuto da Região Toscana, a Lei Regional nº 1/2005, que trata do ordenamento do território, o reafirma. Nesta lei, estão garantidos o direito à observação (ao texto já produzido), o direito à informação, que se constitui como garantia da participação, também reafirmado pela lei. A lei prevê que “quem participa” são todos os cidadãos, de forma individual ou coletiva, portanto não há

restrições sobre nacionais ou estrangeiros, residentes ou não no território, e também não limita aos interessados ou àqueles que são afetados pelas obras, de forma que fica claro que para a lei todos os habitantes têm interesse no território, sem restrições. Em relação a “quando participa”, diz que devem ser informados todos os procedimentos (seu início, estudos realizados e futuros, indicar os entes envolvidos, dentre outras informações) para que os cidadãos possam participar, portanto, estabelece uma ampla informação. Em relação a “como participa”, determina a abertura de prazo de 45 dias para qualquer um apresentar observações, que devem ser respondidas de forma pontual e motivada pela Administração pública, mas não prevê que sejam realizados processos estruturados de participação cidadã, com a obrigatoriedade da abertura de espaços coletivos de discussão pública, embora tenha obrigado tanto a Região quanto os entes locais a de fato coenvolver os cidadãos no processo de elaboração dos planos, introduzido duas figuras importantes para a garantia do direito de participação e informação.

Para assegurar o direito à informação e participação, a lei criou as figuras do Responsável pelo procedimento, que deve assegurar que o processo seja conduzido em conformidade com as leis e regulamentos pertinentes, e a figura do Garante da Comunicação, responsável por assegurar a informação e participação dos cidadãos em todas as fases do procedimento que irá elaborar os instrumentos de planejamento territorial, de forma tempestiva e eficaz. É de responsabilidade do ente local nomear tanto o Responsável pelo procedimento quanto o Garante da comunicação, mas lhe é vetado acumular as funções numa mesma pessoa. Entendo que a criação destas funções, com a nomeação de uma pessoa específica para acompanhar os processos, garantindo a aplicação da lei e regulamentos ao procedimento e, em especial, sendo responsável por aproximar o cidadão da atividade administrativa, é capaz de atribuir mais pessoalidade à relação, pois existe uma pessoa a quem o cidadão dirige-se para solicitar esclarecimentos ou pedir informações, o que quebra a frieza ou formalidade presentes num órgão ou um gabinete, e aproxima o cidadão da administração pública através da pessoalidade.

A lei regional supera a ideia de participação administrativa, ou seja, dos interessados titulares de uma situação jurídica, e estabelece a participação institucional, na qual está presentes os interesses da coletividade, atraindo para o procedimento um sentido mais

amplo em que legisla considerando questões ambientais, económicas, culturais e sociais, e não apenas de edificação. Justamente por intercalar estes temas é que se faz necessário abrir a administração a um número maior de atores do que aqueles tradicionalmente envolvidos (Ciancaglini, 2014). A lei estabelece uma estrutura para a participação em que os cidadãos devem ser envolvidos no processo de planeamento, mas que mantém o poder de decisão concentrado nos técnicos, que devem considerar a vontade manifestada pelos cidadãos envolvidos. Isto porque a lei não assegura práticas participativas através de um processo de concertação, mas apenas garante que haja uma consulta nos processos de formação de planos e instrumentos territoriais.

A Lei Regional Toscana 1/2005 não definiu a metodologia nem os parâmetros mínimos para a realização destes processos, permitindo que os entes locais definam como vão realizar as práticas. Os processos que foram desencadeados ao abrigo desta lei fizeram notar que, embora estivessem previstos processos participativos para elaboração de planos territoriais, eles foram, em grande medida, apoiados e financiados pela Lei Regional 69/2007 (pouco mais de 10% dos processos participativos financiados pela lei destinaram-se a questões urbanísticas e mais 23% à requalificação urbana), que já previa que quando utilizada para promover as práticas previstas na Lei Regional 1/2005 deveria seguir a estrutura dada pela Lei 69/2007. Isto demonstrou que a Lei Regional 1/2005 não estabelecia recursos e capacidade organizativa própria, fator que deveria ser fundamental, pois a informação e a participação são bases específicas do ordenamento do território na Região Toscana e portanto não poderia ser de uso ocasional, mas sim uma prática consolidada através da aplicação da lei (Morisi, 2012). Objetivando corrigir este problema, a nova lei sobre a gestão urbana e planeamento (Lei Regional nº 65/2014) trata conjuntamente do direito à informação e participação e determina que as atividades voltadas a garantir o direito dos cidadãos de participar e estar informados devem estar presentes em todos os procedimentos de formação dos planos. A lei também cria institutos em coerência com a nova lei regional de participação, de nº 46/2013, estando eles agora articulados quando tratam da participação cidadã nos procedimentos com abordagens comuns ao nível regional. Portanto, consegue-se garantir coerência entre as leis de forma que estejam mais adequadas às diversas tipologias, pois são agora as

práticas financiadas pela Região. A nova lei também garante que os resultados das atividades de informação e participação contribuam com a definição dos conteúdos dos instrumentos de planeamento territorial e urbanístico e que as decisões sejam motivadas. Por fim, na nova lei alterou-se o direito de acesso aos atos administrativos para que não seja mais exigida motivação específica ao solicitante e assim facilite a obtenção das informações a qualquer cidadão.

Outra crítica que se pode fazer a estrutura criada na Lei 1/2005 para a promoção de processos participativos é que não houve especificação de como e quando devem ser abertos e encerrados e por isso notou-se, na avaliação da lei, que eles ficaram demasiado atrelados ao Garante local para que se assegurasse a sua realização – afinal a Lei Regional 1/2005 não fazia referência a eles -, e assim, conforme Morisi (2012) considerou-se que seria importante estabelecer um mecanismo análogo ao da Lei Regional 69/2007 para determinar a obrigatoriedade de especificar os resultados efetivos do processo participativo. Todas as questões identificadas tentam ser corrigidas no projeto de nova lei para que a efetivação da participação nos planos territoriais não esteja tão dependente da lei que promove a participação (nº 69/2007, e agora nº 46/2013). Para isso, no projeto foi estabelecido que, quando do início do procedimento, juntamente com outras medidas, deverá a Administração pública comunicar as atividades de informação e participação cidadã e que os resultados das atividades de informação e participação deverão contribuir com a definição dos conteúdos dos instrumentos de planeamento territorial e urbanísticos.

Por fim, considerando que na aplicação da lei houve alguma incompreensão do papel do Garante da comunicação, que deve assegurar a informação e participação, mas considerando que “[...] *comunicação* é função conceitualmente ambígua no contexto específico”¹⁰² (Morisi, 2012: 15 - grifo no original) e que, em se tratando de processos que se desenvolvem pela Lei 1/2005, atua também o Garante da comunicação (com a responsabilidade de garantir a informação necessária para os processos participativos).

¹⁰² Tradução livre da autora. No original: “il garante assicura l’informazione e la partecipazione (... *comunicazione* è funzione concettualmente ambigua nel contesto dato).

Porém, por ser financiada pela Lei 69/2007, atua também a Autoridade para a participação, que também exerce esta função nos processos locais, resultou certa confusão de competências. Por isso, a nova lei que regula o ordenamento do território acabou por receber uma pertinente sugestão de alteração, criando-se a figura do “Garante da informação e participação” que tem por atribuição garantir a informação e participação dos cidadãos e todos os interessados nas atividades de formação de atos de gestão urbana, mantendo-se a responsabilidade de elaborar um relatório a ser encaminhado onde especifica as atividades desenvolvidas e os resultados obtidos.

A nova lei também definiu que as províncias e cidades com população superior a 20 mil habitantes deverão instituir permanentemente o Garante da informação e participação; naquelas com população entre 5 e 20 mil habitantes o garante deverá ser instituído para os procedimentos determinados e nas cidades com menos de 5 mil habitantes o Autarca poderá exercer a função de garante. Com a adoção destas medidas, a lei assegura que sejam iniciadas práticas participativas de carácter permanente, o que considero positivo porque a continuidade das atividades participativas acaba por tornar-se um hábito dos cidadãos, que começam a conhecer e compreender melhor o funcionamento destes processos.

Por fim, no que diz respeito à nova lei de gestão urbana e planeamento, também considerou-se necessário incluir um processo de monitorização das experiências decorrentes da lei e avaliação de sua eficiência, que não estavam previstos na Lei Regional 1/2005, para que se possa propor correções eventualmente necessárias motivadas pela sua aplicação. Para avaliar as práticas, a Região deverá promover uma discussão com representantes de instituições, da sociedade, das associações ambientais, com pessoas ligadas à cultura e à Universidade. Entendo que esta estrutura, ao incluir os diversos atores que também participam da formulação da lei, e permitindo que a avaliação seja conduzida por todos, amplia as perspectivas críticas e também inovadoras que podem surgir dos processos e consegue reforça-los ao retirar da administração pública a exclusiva capacidade (e oportunidade) de avaliar as práticas, o que por fim reforça o carácter de abertura participativa da gestão urbana.

Contudo, o grande impulso para a promoção de práticas participativas dado pela Região Toscana foi a criação da Lei nº 69/2007 que estabelece normas para promoção destas práticas nas políticas públicas. Esta lei reconheceu expressamente a participação como um direito e esforçou-se para regulamentar a teoria democrática sobre participação cidadã, praticamente reproduzindo-a em seu texto, nas políticas públicas levadas a cabo pela Região e pelos entes locais, mas também oferecendo apoio aos particulares. Foi a primeira na Itália sobre o tema e tem forte caráter experimental diante da matéria que aborda.

Em relação a “em que participa”, o texto da lei foi alicerçado em dois modelos, um que instituiu o debate público para discutir as intervenções que têm grande impacto ambiental, territorial, social e econômico no âmbito regional e o outro que definiu as bases dos processos participativos no âmbito local prevendo, inclusive, sua sustentação (financeira, metodológica e informativa). Em relação a “quando participa”, deve-se considerar que a lei estabelece, para os debates públicos, sua realização na fase precedente a qualquer ato administrativo, mas também pode realizá-lo numa fase sucessiva aos atos, a critério da Autoridade. Também cabe à Autoridade para a participação estabelecer a duração, as fases e a metodologia dos debates, respeitando alguns critérios definidos na lei, como o limite temporal. É este o momento em que é permitido aos cidadãos darem o próprio parecer sobre a obra. Em relação aos processos participativos, que são realizados pelos entes locais, a fase é definida na metodologia adotada, cabendo à ARP apenas verificar seus requisitos.

Por incentivar a criação de metodologias inovadoras e que incluam grupos minoritários nos processos participativos, e também por incentivar a elaboração de modelos replicáveis e adequados a cada tipo de intervenção, a lei não estabelece “como [o cidadão] participa”, justamente por não haver definido a metodologia. Assim, não se estabelece, por exemplo, se a participação é por escrito ou por uma intervenção verbal em reuniões, estando a metodologia a cargo dos entes locais, mas privilegiando sempre o diálogo e também a utilização da internet. Porém, ela estabelece requisitos que devem ser cumpridos, como a duração de seis meses (prorrogáveis por mais três meses); que seja o processo conduzido por um sujeito neutro e imparcial; que os instrumentos e

metodologias sejam adequados ao processo em questão; que haja plena paridade de todos os pontos de vista e igualdade de acesso aos locais e momentos de debate e também a inclusão de grupos sociais e culturais diversos bem como sejam difundidos ao maior número de cidadãos as informações acerca do processo. Assim, a lei pretende garantir não apenas que a metodologia dos processos por ela financiados respeite um modelo que fortalece o diálogo e a inclusão de grupos minoritários, mas também que haja uma ampla divulgação, inclusão social e cultural. Entendo que estabelecer estes critérios ajuda a fomentar novas práticas que podem ser replicadas e que se adequem às necessidades e particularidades locais.

A lei determina “quem participa” nos processos locais e nos debates públicos estabelecendo sujeitos diferentes e englobando os mais diversos atores sociais. Os cidadãos residentes no território têm legitimidade para solicitar a abertura de processos participativos e do debate público, desde que organizados na forma e percentual estabelecidos na lei, mas podem também solicitar a abertura de processos participativos também de forma associada, enquanto esta possibilidade não existe para os debates públicos. Nota-se um conflito entre a previsão do Estatuto da Região, que determina a participação dos sujeitos de forma organizada, com a não previsão de participação dos cidadãos organizados em associações para requerer a realização de debates públicos em obras de grande impacto. Porém, a lei reconhece o direito à participação individual, sem que necessariamente o cidadão esteja organizado em associações, o que fortalece as instituições democráticas analisadas. Nesta lógica a discussão fica aberta a um público bastante amplo e acaba por desarticular indivíduos ou grupos que porventura queiram impor um determinado tema ou visão, ou seja, para evitar que grupos portadores de interesses já fortalecidos e que podem valer-se dos processos participativos para monopolizar a discussão; por outro lado, aumentando-se o número de cidadãos envolvidos nas discussões sua abordagem pode ser mais qualificada e enriquecedora, pois atrai para o debate cidadãos com saber técnico difuso e também um número maior de moradores/usuários da cidade e, por isso, é capaz de qualificar as discussões sobre as melhores decisões a serem tomadas. Contudo, vale lembrar que as decisões tomadas por estes cidadãos nos processos participativos serviam apenas como orientação para a

administração, que deve ter em conta o resultado ou motivar seu não colhimento ou acolhimento parcial (art. 15.4, a), nos mesmos moldes já existentes na Lei 241/1990 (art. 3, 1). Porém, deve o ente local, quando assinar o protocolo com a Região, suspender os processos de tomada de decisão que poderão vir a antecipar ou prejudicar o êxito do debate público ou dos processos participativos.

Um fato importante é que, durante o período de aplicação da lei, o debate público não chegou a ser ativado em nenhuma ocasião, e por isso foi considerado, por Morisi (2012), “letra morta”. Uma das razões para não ter sido realizado é que a lei previa a participação dos cidadãos numa fase preliminar do processo e as principais obras que envolviam conflito territorial encontravam-se já numa fase avançada de projeto, ou seja, não existiram obras de grande impacto novas neste período. É de se lembrar que cabia aos promotores da obra, aos que contribuem com a intervenção, aos entes locais territorialmente envolvidos e aos cidadãos organizados solicitarem a ARP a ativação do debate. Por outro lado, como destaca Ciancaglini (2014) a lei cometeu alguns “pecados”. Primeiro, por não especificar o que seria o conteúdo essencial do debate público; depois, por não especificar exatamente o que são grandes intervenções no território e por fim a discricionariedade para a ativação destes debates, que poderia ser prejudicado por medo de uma intervenção externa sobre a realização e condições da obra. Por isso, a crítica que se faz neste ponto é que, por não haver uma definição de quais são estas obras, cabe exclusivamente à ARP o poder de decisão sobre quão relevante é o impacto, e isto lhe confere um poder discricionário bastante amplo, tema este que Floridia (2008: 99) refere ter sido objeto de dúvidas e discussão na fase de elaboração da lei, apontando que uma saída possível seria estabelecer limites físicos e financeiros para determinar quais obras deveriam ser submetidas ao debate público. Contudo, o alto grau de discricionariedade que coube à Autoridade neste tema, “dificilmente [será] compatível com a necessidade de transparência que assume conotação ainda mais relevante em contexto de

democracia participativa regida principalmente por um compromisso de confiança entre a sociedade e instituições” (Ciancaglini, 2009: 9).¹⁰³

Ao contrário dos debates públicos, que acabaram por não ser ativados, os processos participativos nas políticas públicas locais foram largamente utilizados. Durante a vigência da lei (2008 a 2013) foram financiados 116 processos participativos, dos 220 apresentados. O relatório anual de 2013 (Regione Toscana, 2013b) demonstra que no período de 2008 a 2013, do total de pedidos realizados, 66% foram apresentados pelos entes locais, 21% pelos institutos educacionais, 12% pelos cidadãos (com recolha de assinatura) e 1% pelas empresas, em números discriminados na tabela abaixo:

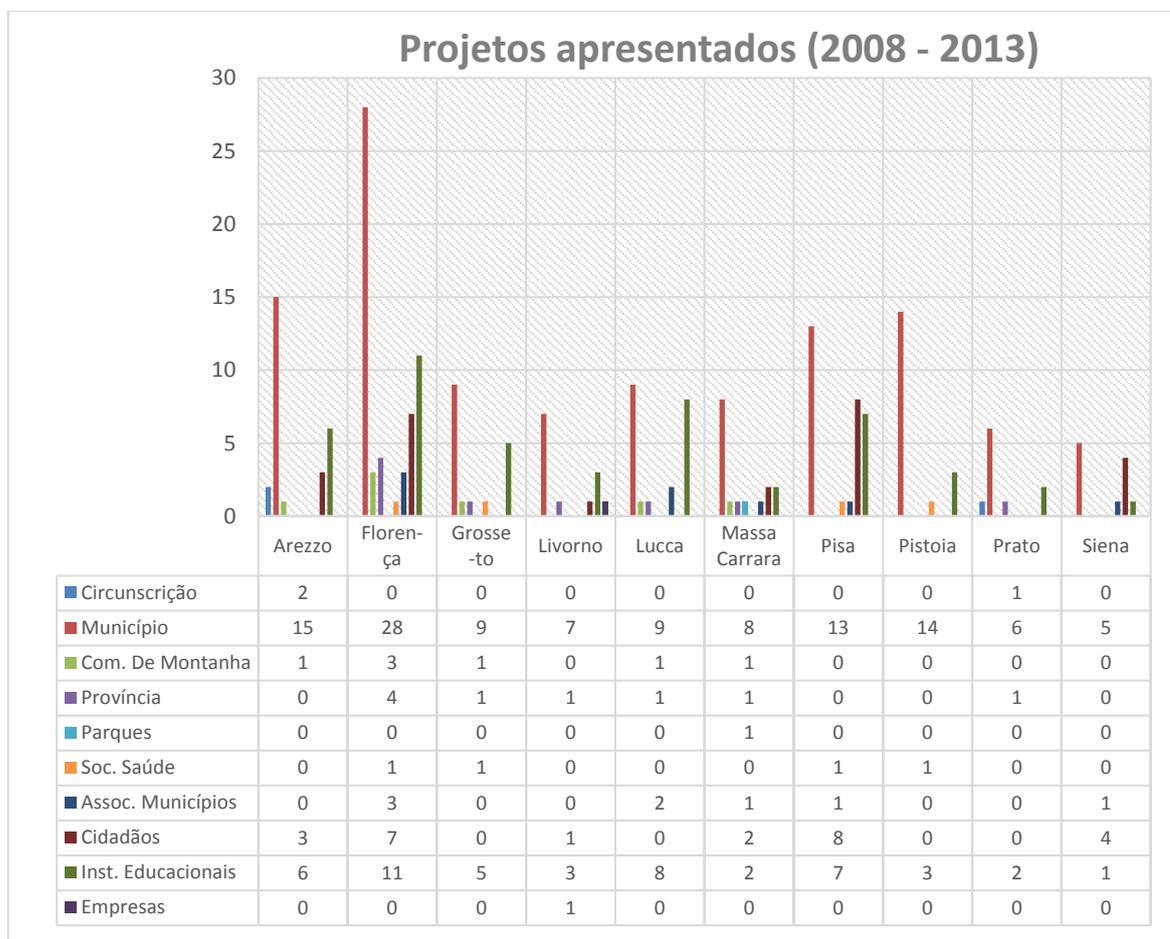


Tabela 8: Adaptada do Relatório Anual da Autoridade para a Participação (Região Toscana, 2013b).

¹⁰³ Tradução livre da autora. No original: “[...] difficilmente compatibile con quella necessità di trasparenza che assume connotati ancora più rilevanti in contesti di democrazia partecipativa retti prevalentemente da un rapporto di fiducia tra società e istituzioni.”

Desde o primeiro ano de vigência da lei, os sujeitos habilitados que enviaram mais propostas para apreciação foram os entes locais, e dentre eles, os municípios. Segundo dados do Relatório Anual 2012-2013 (Regione Toscana, 2013b), no cômputo final das práticas realizadas, nota-se que foram eles os maiores beneficiados (chegando a praticamente 80% do total), em práticas que se destinam diretamente aos cidadãos.

As províncias que mais demonstraram interesse em desenvolver processos participativos foram de Pisa, Arezzo e Florença (esta representando um quarto do total), enquanto houve relativo interesse demonstrado pelas províncias de Lucca, Pistoia, Grosseto, Massa Carrara e ainda menor pelas de Livorno, Prato e Siena, o que se refletiu também nos processos financiados que obedeceram praticamente a mesma ordem. No que diz respeito à dimensão dos municípios, aqueles com população de até 40 mil habitantes correspondem a 67,7% dos beneficiados (44 municípios), os de população entre os 40 e 100 mil habitantes (para os padrões da Região, são considerados médio-grandes) correspondem a 26,15% do total (17 municípios) e aqueles com população superior a 100 mil habitantes representam somente 6,5% do total (com 4 municípios).

Dentre os demais habilitados pela Lei 69/2007 a solicitar financiamentos, os cidadãos receberam sustentação para 11 processos participativos (relacionados à infraestrutura, requalificação urbana, políticas sociais e socioeconômicas), enquanto os processos educativos tiveram 14 processos financiados no período 2008-2013 (sendo um único conduzido pela Província de Florença e todos os demais solicitados por institutos educacionais). Já pelas empresas, também habilitadas pela lei a solicitarem apoio, foi realizado um único pedido de financiamento (da Província de Livorno) que não foi possível acolher pois não estava acompanhado das assinaturas dos cidadãos exigida no art. 14.4 da Lei 69/2007, porém, outros três processos foram conduzidos de forma conjunta, em especial em temas relativos à gestão de resíduos. Para esta fraca adesão das empresas toscanas em promover práticas participativas, mesmo que com auxílio financeiro da Região, em seu relatório anual de 2012-2013, a Autoridade aponta duas hipóteses: uma é de que, devido à conjuntura econômica, nenhuma empresa tenha realizado “intervenções de relevante impacto” (conforme exigido pela lei) ou, ainda, “que as empresas toscanas não tenham considerado (ainda?) a importância das práticas

participativas e o consenso da população local neste tipo de decisão”¹⁰⁴ (Regione Toscana, 2013b: 15).

Os recursos financeiros disponibilizados pela Região Toscana para sustentação dos processos participativos (de 700 mil euros/ano) são consideráveis, mas não foram suficientes para financiar todos os pedidos recebidos, que chegaram a um montante três vezes superior, o que demonstra um grande interesse em promover práticas participativas. Os processos financiados receberam, em média, 31.516€/cada; porém, se analisados por solicitante, os que receberam quantias mais altas foram os municípios (entre 10 e 50 mil euros) e os projetos escolares foram os que receberam quantias menores, o que se justifica pois são projetos com abrangência e tamanho bastante reduzidos quando comparados àqueles dos municípios. A Autoridade (Regione Toscana, 2011) lembra que, na Toscana, quando se fala em processos participativos não se está tratando de reuniões em assembleias ou consultas tradicionais, que custam pouco ou nada, mas sim de participação em práticas onde os cidadãos são diretamente envolvidos no processo de decisão, onde acontece um confronto dialógico, com informações adequadas e que são geridos por profissionais e facilitadores objetivando alcançar com os cidadãos uma opinião bem informada, e por isso o custo para promover estas práticas é elevado.

Em relação aos objetos dos pedidos, estes relacionam-se a temáticas e políticas bastante diversas e as práticas estão distribuídas em boa parte do território regional, embora nem todos os municípios tenham solicitado algum tipo de financiamento. As solicitações de financiamento no período 2008-2013 recaíram, sobretudo, nos orçamentos participativos, requalificação urbana, instrumentos urbanísticos/territoriais e projetos escolares, que sozinhos representam cerca de 70% dos 220 pedidos totais. Veja-se os números na tabela a seguir:

¹⁰⁴ Tradução livre da autora. No original: “le aziende toscane non ritengano (ancora?) importante il coinvolgimento e il consenso delle popolazioni locali in questo tipo di decisioni”.

Propostas apresentadas por objeto e província (2008 - 2013)

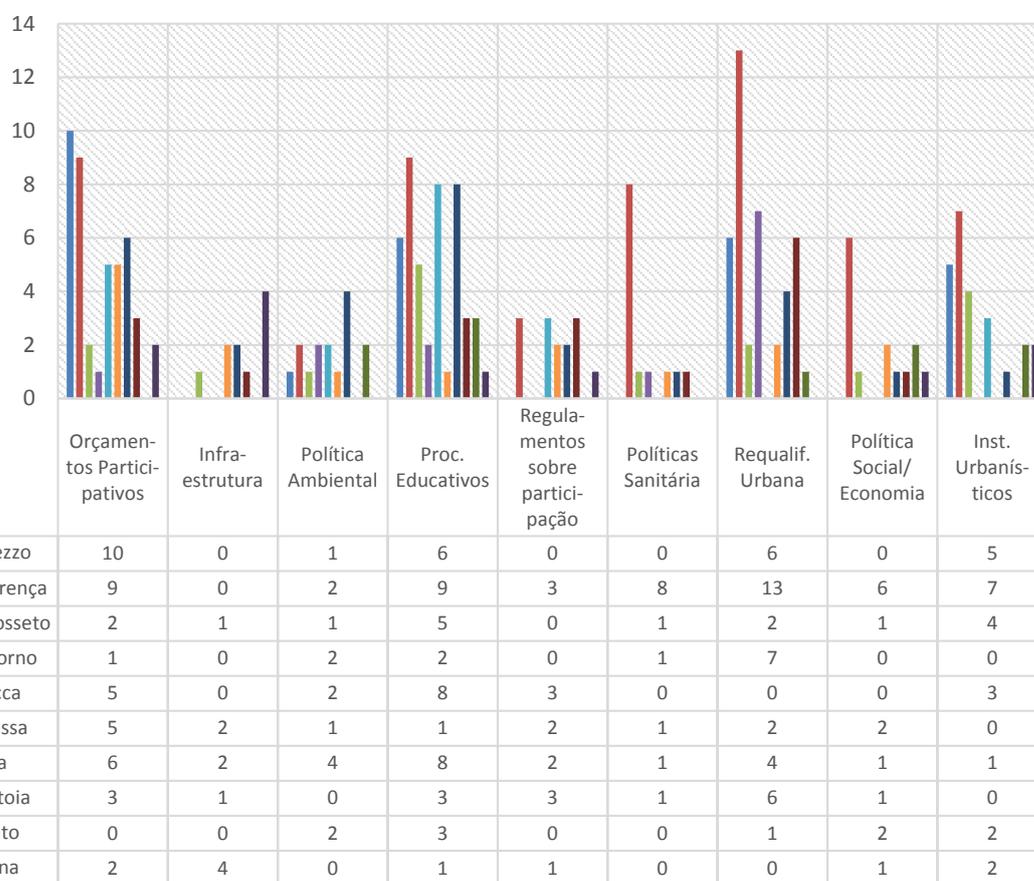


Tabela 9: Elaborada com base no Rapporto Annuale 2012-2013 (Regione Toscana, 2013).

Contudo, quando se observa os temas que foram efetivamente financiados, há uma modificação nos resultados, pois os orçamentos participativos e os projetos de requalificação urbana acabaram por ocupar os primeiros lugares. Os projetos educativos receberam menos financiamentos em proporção ao número de pedidos apresentados porque muitas vezes faltava-lhes metodologias participativas adequadas e também um tema ou problema sobre os quais os alunos poderiam decidir, requisitos essenciais para o financiamento da perspectiva de participação adotada pela Região. Porém, é de se salientar a importância dos processos realizados nas escolas e no campo das políticas educacionais, pois têm o poder de difundir e incutir práticas participativas nos mais jovens, e assim contribuir com uma formação cívica mais ativa, incentivando-os a tomar decisões

coletivas através do diálogo, respeito à diversidade, explanação e exploração de opiniões diversas.

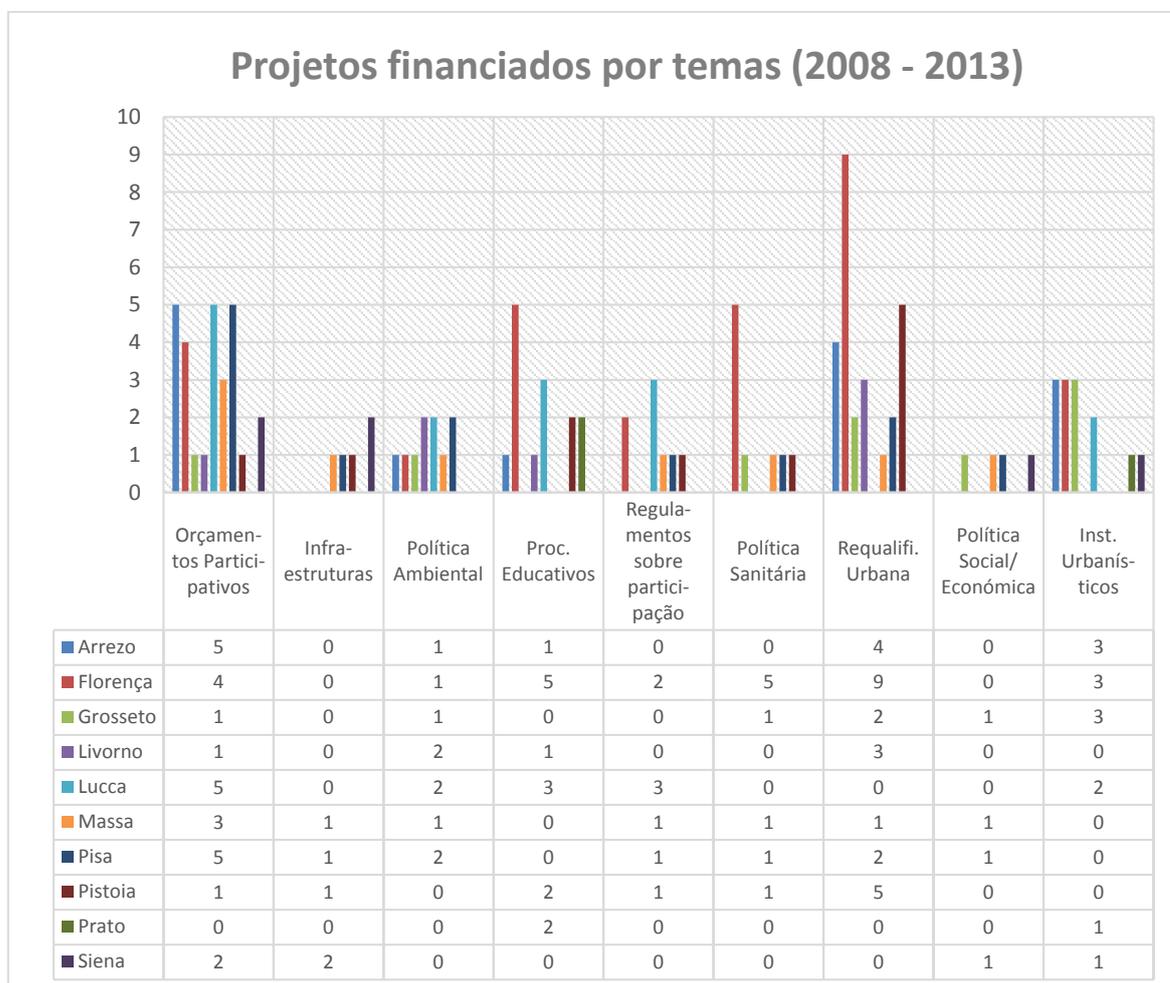


Tabela 10: Adaptada do Relatório Anual da Autoridade para a Participação (Regione Toscana, 2013b).

Ainda no que diz respeito ao tema dos processos participativos, importa à presente pesquisa que, no primeiro ano de vigência da lei, 9 dos 28 pedidos sustentados pela Região Toscana eram relativos a instrumentos urbanísticos e, portanto, tinham conexão com a Lei 01/2005. No Relatório realizado sobre as atividades deste primeiro ano (Regione Toscana, 2009) oportunidade também das primeiras avaliações sobre os processos solicitados e os financiados, a Autoridade entendeu que seria importante, nos próximos anos, repensar estes pedidos pois defendia que era preciso evitar que a política de promoção de práticas participativas acabasse por financiar práticas que decorrem da política urbanista, e que deveriam por isso ser promovidas em decorrência de outra lei.

Assim, no decorrer da aplicação da lei, as características dos processos financiados mudou, pois a Autoridade também mudou seus critérios subjetivos e acabou por se focar em práticas que considerava mais inovadoras, e que (talvez) não se realizariam, como o orçamento participativo. Isto fica claro quando se observa que no ano de 2008 foi financiado apenas um processo de orçamento participativo e 9 processos relativos a instrumentos urbanísticos, enquanto em 2012 foram 8 de orçamento participativo e não houve nenhum financiamento de instrumento urbanístico. Também nos últimos anos financiou-se mais processos educativos e processos que objetivam a elaboração de regulamentos sobre a participação.

A Autoridade para a participação (Regione Toscana, 2013b) estima que nos 116 processos participativos ativados, tenham participado cerca de 10 mil pessoas nos encontros estruturados com metodologia para o diálogo e, ainda, que tenham participado em torno de 80 mil pessoas nas demais atividades que se relacionam com os processos (como assembleias abertas, encontros de apresentação e aqueles para restituir as informações). Considerando as atividades que se relacionam com a Lei 01/2005, a Toscana encontra-se “na vanguarda do coenvolvimento dos próprios cidadãos [e pode reivindicar-se] a experiência mais avançada na Itália e uma das mais avançadas na Europa”¹⁰⁵ (Regione Toscana, 2013b: 8) no que diz respeito às práticas participativas.

É inegável que a Lei 69/2007 foi uma grande impulsionadora de práticas participativas no território da Toscana e que representa uma forma inovadora de lidar com a crise de representação da democracia moderna, que não apenas determinou o método numa lógica em que incentivava a inclusão de diversos atores sociais mas também lhes dava apoio financeiro e metodológico para ativar os processos. Esta lei tem como principal característica não restringir a participação a um tema, mas sim aos mais diversos temas e por isso apresentar-se como estrutural no processo decisional. Assim, através de sua aplicação, surgiram espaços de debate cidadão onde de alguma forma incluíram-se os mais diversos sujeitos e seus saberes difusos, em substituição aos espaços voltados

¹⁰⁵ Tradução livre da autora. No original: “Toscana si all’avanguardia nel coinvolgimento dei propri cittadini. Oggi dunque la **Toscana** può a buon diritto rivendicare di rappresentare nel campo della partecipazione **l’esperienza più avanzata in Italia e una delle più avanzate in Europa**” (grifos no original).

apenas àqueles que são portadores de interesses sobre o território. Nestes espaços o cidadão encontra lugar para dialogar com a administração pública, transformando-os em espaços de prevenção de conflitualidade e de geração de capital social. Mas também, a lei tem o mérito conseguir colocar a participação cidadã como um elemento estrutural no processo de decisão política, afinal a lei promovia práticas em diversas temáticas e não apenas em algumas como ocorre normalmente (por exemplo, em políticas ambientais, sanitárias ou territoriais), o que provoca de fato uma profunda no *modus operandi* do sistema político-administrativo e que ao mesmo tempo empodera o cidadão que passa a ser mais ativo em relação a vivência política.

Ao avaliar os processos participativos ativados com o apoio da Lei 69/2007 (Regione Toscana, 2013) a Autoridade revela que, em geral, a maioria dos processos ativados abordaram situações pouco conflituosas.¹⁰⁶ Uma das exceções foi a realização de processo participativo para discutir a localização de depósito de lixo em Castelfranco di Sotto (Regione Toscana, 2011b), que decorreu entre outubro de 2010 e abril de 2011 e neste caso, além do envolvimento dos quatro municípios (Castelfranco di Sotto, Santa Croce sull'Arno, Montopoli, Santa Maria a Monte) que aderiam à intervenção, houve também a participação da empresa (Waste Recycling) proponente da instalação. A decisão de ativar o processo aconteceu em decorrência de manifestações contrárias a instalação da empresa de piro-gaseificação por parte de comités locais e como resultado o município de Castelfranco di Sotto acolheu todo o conteúdo da deliberação dos cidadãos. Contudo, entender que os processos referiam-se a situações pouco conflituosas não lhes tira o mérito, justamente por, incontáveis vezes, terem sido capazes justamente de antecipar esta conflitualidade e colocar em debate os temas que poderiam, no futuro, apresentarem-se como um problema. Esta é, incontestavelmente, uma das grandes virtudes dos processos participativos.

¹⁰⁶ Para mais informações sobre a avaliação dos processos participativos, consultar o livro *“La qualità della deliberazione – Processi dialogici tra cittadini”*, coordenado por Luigi Bobbio (2013), resultado do estudo do IRPET em conjunto com cinco universidades (...) onde se realizou a avaliação descritiva de alguns processos financiados pela Lei Regional Toscana nº 69/2007.

Considero que o elevado interesse demonstrado pelos entes locais e pelos cidadãos (seja como partícipes seja como proponentes) dos processos participativos faz com que a Lei Regional 69/2007 tenha tido resultados muito bons no sentido de fortalecer as práticas democráticas, inovando nos processos de tomada de decisão e reforçando a confiança entre gestores públicos e cidadãos. Estas experiências ajudam a fomentar e introduzir novas formas de representação e participação, que aproximam os cidadãos entre si, mas também dos gestores, porque são práticas capazes de demonstrar ao cidadão o quanto as decisões administrativas podem ser difíceis e delicadas mas também são capazes de demonstrar aos administradores que o diálogo com os representados pode ser o melhor caminho para tomar uma decisão difícil e delicada. O incentivo financeiro e metodológico oferecido pela Região aos entes locais, mas também a todas as pessoas físicas, empresas e escolas, com certeza fez surgir práticas que não teriam acontecido sem este impulso e que atingiram um grande número de pessoas, que passam a se familiarizar com o tema e a importância da participação. Porém, analisar estas práticas específicas de forma detalhada não constituiu objeto deste trabalho (e por si só poderia ser tema para uma tese).

O período de aplicação da lei serviu também para o amadurecimento de como legislar para induzir o diálogo sobre intervenções e fortalecer a democracia representativa, e estes pouco mais de cinco anos de experiências ajudaram a embasar um novo texto legal. Como a Lei 69/2007 previa, foi realizado um período para discussão de seus resultados, realizado no ano de 2012, onde estiveram envolvidos todos aqueles que participaram nos processos participativos e também os cidadãos. As considerações acerca da Lei 69/2007 a consideraram eficaz e funcional, e por isso resultaram na Resolução¹⁰⁷ nº 168, de 12 de dezembro de 2012, depois transformada na Lei nº 46/2013.

A nova lei apresenta-se, portanto, como uma evolução natural da anterior e a participação através de processos participativos tornou-se, portanto, prática definitiva do Governo da Região Toscana reconhecendo-se e garantindo o direito dos cidadãos na

¹⁰⁷ A resolução foi avaliada por um grupo técnico de funcionários da Giunta e do Consiglio, que produziram um texto em forma de lei, posteriormente aprovado na Assembleia, com 28 votos favoráveis, 13 contrários e 4 abstenções.

participação ativa quando da elaboração de políticas públicas regionais e locais, através da promoção da participação de forma ordinária em todos os níveis de governo sujeitos à Região. A lei tem como objetivo contribuir com o fortalecimento da coesão social e com a valorização de todas as formas de conhecimento do cidadão, saberes e competências difusas na sociedade.

A lei de 2013 manteve sua estrutura originária quase na integralidade, ainda estruturando-se em debate público para as obras regionais de grande impacto no território e promoção de participação pública nas políticas locais e regionais, mas incluindo modificações pontuais e relevantes, o que se faz visível a partir de seu nome “Debate público e promoção da participação na elaboração das políticas locais e regionais”.

Em relação ao debate público, ocorreram modificações importantes, em decorrência da análise que foi apresentada na Resolução 168/2012 como torná-lo mais efetivo através da obrigação de sua realização, a melhor determinação dos casos em que deverá ser aplicado, a discricionariedade na ativação e a excessiva antecipação em relação ao desenvolvimento das fases procedimentais. Assim, o texto da lei 46/2013 define, em seu artigo 7, nº 1, que o debate público é um processo de informação, confronto público e participação em obras, projetos e intervenções que tenham relevância particular para a comunidade regional, em matéria ambiental, territorial, paisagística, social, cultural e económica. Mas é no artigo seguinte que estão as principais alterações do instituto.

Dentre as modificações encontra-se que agora o debate público passa a ser realizado não apenas nas fases preliminares de elaboração de projetos, de obras ou intervenções, mas também pode ocorrer em fases sucessivas, desde que não antes do início das obras. Ele tornou-se obrigatório em todas as obras de iniciativa pública, e não mais depende de solicitação dos interessados ou envolvidos. Nas obras com investimento superior a 50 milhões de euros e nas de iniciativa privada com investimentos do mesmo valor, a Autoridade deve envolver o promotor para que colabore na realização do debate público e contribua com recursos financeiros. Para obras, públicas ou privadas, que tenham investimentos entre 10 e 50 milhões de euros e interesse regional, poderá a Autoridade propor a realização de debate público, tanto por iniciativa própria quanto por solicitação

da Junta Regional, do Conselho, da associação de entes locais e territorialmente vinculados à obra; sujeitos que contribuam com sua realização ou ainda pela solicitação de pelo menos 0,1 por cento dos residentes com 16 anos ou mais, também organizados em associações e comités, podendo obter um financiamento da Região.

A lei também especifica que nas obras nacionais para construção de estradas, ferrovias, portos, aeroportos, hidroelétricas e barragens é exigida a realização de debate público, a ser realizado antes do início das avaliações de impacto ambiental. As exceções são as obras com caráter de urgência, que tenham perigo iminente de desastre e as obras de manutenção. Esta clarificação em relação aos processos torna a avaliação mais transparente e menos dependente da avaliação subjetiva da ARP ao mesmo tempo que obriga a realização dos debates sempre que for realizada uma grande intervenção.

Já em relação aos processos participativos locais, a nova lei tinha como objetivo simplificar o procedimento e deixar mais claro o objetivo do processo participativo para avaliar o êxito do processo e facilitar a decisão final das instituições representativas. Foi estabelecido um fracionamento do pedido (art. 15) em que há uma primeira fase inicial mais geral, para obter-se o financiamento, e outra fase em que a Autoridade indica metodologia e informações mais detalhadas. Agora é solicitado da Autoridade que, ao destinar o financiamento, avalie os custos do processo a ser discutido para que se evite uma desproporção económica entre benefícios do processo participativo e custos para sua ativação (art. 14). Contudo, no que diz respeito à adoção dos resultados do processo participativo pela administração, as alterações não são significativas e a nova lei determina que a administração deverá levar em conta as considerações e motivar as suas decisões que forem contrárias. O cuidado maior parece ter acontecido para dizer que a administração deverá tornar pública a motivação e deve o fazer de forma pontual.

Outra alteração que faz a nova lei é em relação a figura da “Autoridade para a participação”, que embora continue sendo independente e exigindo-se características técnicas específicas para eleição, agora é formada por uma junta colegiada, formada por três avaliadores, hipótese esta que já havia sido discutida quando da elaboração da Lei 69/2007, porém havia sido afastada. Esta alteração tem uma característica que avalio de

forma positiva, que é a possibilidade de evitar-se demasiada personalização na avaliação e escolha dos processos participativos a serem sustentados pela Região.

5.4. O caso estudado: Piombino

A Região Toscana, na Itália, garante aos seus cidadãos o direito de participar na atividade legislativa e em processos de decisórios. Através de legislação construída a partir de seu Estatuto, ela está garantida em diversos instrumentos, que estão por sua vez, também em coerência com a legislação de caráter nacional. Em relação ao planeamento urbano e ordenamento do território, a Lei Regional 1/2005 determinava o envolvimento dos cidadãos, individualmente ou associados, deveriam participar da formação dos instrumentos de planeamento territorial. Esta mesma lei cria a figura do Garante da comunicação, que deve ser instituído pelos municípios, províncias e região e que tem como função garantir que os cidadãos sejam informados e esclarecidos acerca das opções tomadas no governo do território. Mas, com o objetivo de incentivar e impulsionar a participação na elaboração das políticas regionais e locais, a Toscana criou a Lei Regional nº 69/2007, que estabelece a participação como um direito dos cidadãos e promove o financiamento de práticas participativas, quando estas assegurem a participação.

A Câmara Municipal de Piombino, sob administração do Presidente Gianni Anselmi, realizou seu primeiro processo participativo,¹⁰⁸ com financiamento pela Lei Regional 69/2007, entre maio e novembro de 2008. Tratou-se de um percurso participativo dedicado a discutir a renovação da Praça Bovio,¹⁰⁹ localizada no centro da cidade, sendo ela uma grande esplanada sobre o mar Tirreno, muito popular e de grande importância para seus moradores, motivo de orgulho para seus moradores. O percurso foi muito participado, não em número de moradores (que rondou os 50) mas sim em intensidade, tendo sido realizados laboratórios em três sábados durante todo o dia e discutido-se

¹⁰⁸ Para mais informações sobre os processos participativos desenvolvidos no município, consultar em http://www.comune.piombino.li.it/pagina655_percorsi-partecipati.html

¹⁰⁹ O título do processo foi “As tuas ideias para uma praça de todos. Percurso participativo sobre a praça Bovio” em tradução livre da autora. O título original é “Le tue idee per una piazza di tutti. Percorso partecipato su piazza Bovio”.

muitas possibilidades. Porém, a Administração pública, já afetada pela crise, não conseguiu realizar a obra no tempo esperado por falta de recurso econômico.¹¹⁰

Depois deste processo, foi ativado outro para discutir uma intervenção noutra praça da cidade, mas que envolvia também modificação de uso de dois edifícios. Neste caso em particular, quando o projeto foi apresentado, pessoas que não haviam participado do processo participativo não gostaram das intervenções, pois a consideraram muito impactante. Assim, foi realizado um processo participativo para rediscutir a requalificação desta zona. Este último processo já não recebeu financiamento da Região, pois a cidade já havia recebido um financiamento e a perspectiva era que se beneficiassem mais cidades.

Depois deste processo, foi realizado, com fundos ministeriais,¹¹¹ um projeto de requalificação urbana do bairro do Cotone. Neste bairro, limítrofe à fábrica, viveram muitos dos seus antigos operários; os prédios do início dos anos 1900 encontravam-se degradados e o bairro cheio de vida dos anos 1980 deu lugar a um dormitório, que abrigava moradores empobrecidos e imigrantes, e era preciso recuperar suas ligações sociais e seu espaço urbano. Para isso foi desencadeado um processo participativo que se valeu de estratégias de animação territorial e recuperou as relações sociais de vizinhança, recuperando também o espaço físico, com a implantação de uma praça, a melhoria de estacionamentos e a criação de um espaço verde que separa o bairro da fábrica.¹¹²

Ainda antes do início da discussão sobre o Regulamento Urbanístico foi realizado o processo participativo do plano de pormenor (*particoleggiato*) do parque arqueológico de Barati e Populonia, área pertencente ao município de Piombino, fortemente tutelada e património da Unesco.

Portanto, foi num contexto de diferentes e constantes práticas participativas municipais sobre o território, que em 2011 se desenvolveram as discussões acerca da elaboração do Regulamento Urbanístico. O RU, documento de carácter obrigatório, deve respeitar o

¹¹⁰ A praça foi inaugurada no dia 27 de junho de 2013.

¹¹¹ Tradução livre da autora. O título original é “Piombino città furura”.

¹¹² Para mais informações sobre o projeto e o bairro, pode-se assistir o vídeo produzido pela equipe responsável pelo percurso participativo, chamado “Cotone e Poggetto: La rinascita di un Quartiere” (em tradução livre da autora: Cotone e Poggetto: o renascimento de um bairro): <https://vimeo.com/28570278>

Plano Estrutural (documento que define os objetivos do desenvolvimento estratégico do território), elaborado por Piombino com os municípios vizinhos de Campiglia Maritima e Suvereto, aprovado em 2007, e que também contou com o envolvimento dos cidadãos.

O processo participativo para discussão do RU não recebeu apoio financeiro por parte da Região Toscana, pois quando da sua elaboração a Autoridade já havia entendido não mais financiar os processos que decorriam em respeito à Lei Regional 1/2005 de planeamento territorial e ordenamento do território. Por isso, o processo foi elaborado para atender os requisitos desta lei (muito menos rigorosos, diga-se) acerca do envolvimento do cidadão no processo de decisão. Foi nomeado como Garante da comunicação o professor Massimo Morisi, da Universidade de Florença, que é também o garante regional da participação e como Responsável pelo procedimento a arquiteta Camilla Cerrina Feroni, nomeados pela Câmara.

O processo participativo foi conduzido pela empresa Sociolab, de Florença, especializada na promoção de processos participativos. Sua responsabilidade era comunicar-se com os cidadãos para que manifestassem como gostariam que a administração pública definisse as soluções aos temas propostos no Plano Estrutural. Foi esta equipa quem definiu a metodologia a ser utilizada e conduziu as reuniões participativas, tendo depois elaborado um relatório final onde entregou para a Câmara os resultados obtidos em cada um dos encontros realizados.

As discussões públicas sobre o RU aconteceram depois que a administração, com base no Plano Estrutural, elaborou um rascunho do regulamento. Foi após este ato administrativo que os cidadãos foram chamados a dar sua opinião sobre cinco temas-base (já previamente definidos no Plano Estrutural), que se desdobravam em outras perguntas. Foram eles:

1. Como melhorar a qualidade dos espaços públicos em Piombino?

1.1. Sobre quais espaços públicos é necessário intervir para responder as exigências dos cidadãos?

1.2. Como melhorar a qualidade e quantidade de espaços públicos?

- 1.3. Como transformar os espaços públicos coletivos em espaços de agregação e relação entre os habitantes?
2. *Como localizar na cidade dos serviços públicos?*
 - 2.1. Como tornar mais acessível e aproveitável para o cidadão os principais serviços públicos (polos escolares, esportivos e serviços públicos)?
 - 2.2. Onde deverão localizar-se os diversos serviços?
 - 2.3. Em que modo a criação de polos esportivos e escolares próximos pode ser uma oportunidade para a cidade?
3. *Como melhorar o sistema de viabilidade e de estacionamentos na cidade?*
 - 3.1. O ampliamto de áreas ao tráfego limitado pode ser uma oportunidade para requalificar algumas zonas da cidade?
 - 3.2. Como conciliar a necessidade de estacionamento e a necessidade de qualificar praças e espaços públicos?
 - 3.3. Onde e como realizar novos espaços para as paradas?
4. *Como valorizar e diversificar a oferta comercial na cidade?*
 - 4.1. Como incrementar e diversificar a oferta comercial?
 - 4.2. Como melhorar a distribuição das atividades comerciais?
5. *Como incentivar e promover o turismo em Piombino?*
 - 5.1. Como incentivar e promover o turismo para Piombino e seu entorno?
 - 5.2. Que tipo de estrutura de acolhimento é necessária para o futuro do turismo no município?
 - 5.3. Reconverter imóveis de interesse histórico e arquitetónico para hospedagem pode ser um modo de incrementar a oferta de estabelecimentos sem aumentar o consumo do solo?

O processo participativo com os cidadãos aconteceu nos meses de junho e julho de 2011 em todo o território de Piombino e foi dividido em quatro etapas. A primeira foi orientada para a divulgação da discussão do RU; a segunda etapa foi a realização dos laboratórios de discussão com os cidadãos nos quatro bairros da cidade e a terceira etapa foi a reunião com os portadores de interesse (*stakeholders*), para discutir os resultados que emergiram das reuniões com os cidadãos. Por fim, a última etapa antes de a Câmara dar

continuidade à elaboração do RU, consistiu numa atividade de restituição, onde a Administração municipal manifestou o seu ponto de vista sobre os resultados que emergiram nas demais atividades participativas.

Na primeira etapa, a de divulgação, a equipe do Sociolab promoveu a animação territorial e beneficiou-se da época de início do verão, e com ela a realização de festas populares, para atrair a atenção dos moradores e visitantes e divulgar o processo de discussão sobre o RU. A divulgação também foi feita nos tradicionais mercados locais e na entrada de centros comerciais de grande movimento.¹¹³ Para atrair a atenção dos moradores e visitantes a equipe utilizou uma estrutura desmontável (diga-se, itinerante), como se vê na imagem abaixo, com uma grande fotografia aérea da cidade de Piombino e de Populonia¹¹⁴ e explicavam que se estava a discutir a elaboração do RU e informavam como os cidadãos poderiam sugerir intervenções importantes através da internet, no GeoBlog (onde poderiam incluir seus comentários tendo por base o mapa da cidade), e, em paralelo ainda realizou duzentas chamadas telefônicas aleatórias e enviou correspondência a todas as residências.

Acompanhei as atividades dos dias 23, 24 e 25 de junho. Naquela realizada na *Notte dei Falò* (em português, Noite da Fogueira)¹¹⁵ a atividade teve início às 18 horas e estendeu-se até que houvesse pessoas interessadas em conversar com a equipa. Inicialmente as pessoas passavam e apenas olhavam a estrutura montada com alguma curiosidade, mas poucas aproximam-se para conversar, tendo a equipa convidado as pessoas a aproximarem-se, conseguindo formar um pequeno grupo, que ouviu as informações sobre a discussão do RU e deixou algumas contribuições, tendo conseguido, por fim, conversar com várias pessoas e divulgar a realização dos laboratórios.

¹¹³ As atividades foram realizadas na Festa do porto de Salivoli no dia 20 de junho, na Noite do Falò (junto a marina de Piombino) no dia 23 de junho, em frente ao supermercado da Coop em Salivoli, no dia 24 de junho, no Mercado popular do Cotone no dia 25 de junho, no Mercado semanal de Riotorto em 2 de julho, no mesmo dia da Festa da Sdriscia, em Sdriscia e a última no dia 03 de julho, no Mercado ambulante, na zona de Portici, em Piombino.

¹¹⁴ Populonia e Barati pertencem à área tutelada de proteção ambiental e é patrimônio da humanidade pela Unesco.

¹¹⁵ Em tradução livre da autora: Noite da Fogueira.

O mesmo processo repetiu-se no dia seguinte, sábado pela manhã, em Salivoli. A frente do supermercado foi montada a estrutura, que inicialmente chamava a atenção das pessoas mas poucos paravam para conversar, sendo então convidados. Já no Mercado do Cotone, onde havia sido realizado um intenso e bem-sucedido processo participativo para revitalização do bairro, a aproximação foi muito mais simples, porque os moradores já conheciam as facilitadoras, responsáveis pelo percurso participativo para revitalização daquele bairro, como antes fora comentando.



Fotografia 3: Divulgação na “Noite da Fogueira” (23 de Junho de 2011)

A segunda fase teve lugar na primeira quinzena do mês de julho de 2011, com a realização de um laboratório em cada bairro de Piombino: a 6 de julho em Riotorto, a 7 de julho em Salivoli, a 14 de Julho no centro histórico e a 15 de Julho em Populonia, tendo todas as reuniões sido marcadas para as 21h. Nestes laboratórios discutiu-se com os cidadãos as mudanças que desejavam para a cidade, tendo por base as cinco perguntas-base acima reportadas. As discussões foram realizadas em locais acessíveis para a comunidade, que tinha a sua disposição a fotografia aérea onde era possível ver as sugestões já feitas através do GeoBlog.



Fotografia 4: Post-its utilizados para demonstrar onde já ocorreram intervenções através do GeoBlob. Foto tirada em 25 de Junho, em Salivoli, junto a Coop.

Cerca de dois meses depois da discussão com os cidadãos e usuários, houve a discussão com os *stakeholders* e, posteriormente foi feita a devolução pelo Autarca, que dando continuidade ao processo participativo, informou que as contribuições foram acolhidas pelo município para elaborar o RU.¹¹⁶ No período de 25 de Julho a 24 de Setembro de 2012 a documentação relativa a elaboração do RU esteve disponível para observações, para que os interessados pudessem apresentar suas considerações por escrito.

Os laboratórios foram realizados em local aberto, de fácil acesso e de grande circulação de pessoas, em dias de semana e em horários que não interferem nas horas de trabalho, sempre para permitir a participação do maior número de cidadãos e usuários. Embora os grupos fossem heterogêneos, notei alguma predominância de pessoas com idade por volta dos 50 anos.

¹¹⁶ O Regulamento Urbanístico de Piombino foi aprovado em Abril de 2014.



Fotografia 5: Laboratório realizado em Salivoli, no dia 07 de julho de 2011.

Nestes encontros os cidadãos eram convidados a dar sua opinião sobre como gostariam de ver tratados no RU os temas que envolviam os espaços e serviços públicos, a acessibilidade e o estacionamento, como diversificar a rede comercial e como promover o turismo em Piombino. Os participantes manifestavam-se verbalmente, numa conversa bastante descontraída, facilitada pelas moderadoras que apontavam a mão em um quadro de conferências as sugestões apresentadas. Não era preciso deixar as sugestões por escrito nem fazer uso do microfone, sendo a informalidade a tônica das reuniões, mas sem descurar da seriedade. A atividade era bastante acolhedora e as pessoas que não se conheciam acabavam por estabelecer alguma afinidade rapidamente, pois mesmo quando não concordavam com a abordagem sobre o território dada por outro participante o diálogo era possível, como numa mesa de bar, onde desconhecidos conversam sobre um tema comum a todos, o que facilitava a ponderação e a busca por soluções comuns de forma descontraída. Quando os conflitos surgiam, era possível deixar que todos manifestassem sua opinião sobre o tema, para depois fazer com que encontrassem em conjunto as soluções.

Além disso, importa considerar, não havia decisões tomadas para serem debatidas, não se estava ali para ser apresentado a um projeto já realizado, mas sim para dar ideias de como realizar o projeto, com base em perguntas divididas por temas, muito simples e claras. Considero que esta estrutura facilita a interação entre os participantes e muda de forma positiva tanto a abordagem quanto a interação dos cidadãos, pois é transformada num espaço de diálogo. Quando as considerações eram discordantes, a estratégia era deixar que as opiniões fossem manifestadas para depois encontrar um consenso sobre o assunto, mediados pela facilitadora.

Em sua essência, os resultados dos laboratórios de discussão foram muito parecidos. Os cidadãos demonstraram vontade de que a cidade aproveite melhor o seu potencial turístico, tanto aquele voltado ao mar quanto ao agroturismo, pois percebem a necessidade de mudança pelas dificuldades enfrentadas na exploração da minadora mas também porque percebem-se vivendo numa zona de belezas naturais desconhecidas, e que acaba sendo apenas passagem para os turistas que vão às ilhas e utilizam-se da infraestrutura atualmente disponível em Piombino apenas para apoio (como um pernoite).

As sugestões passaram por melhorar o aproveitamento de pontos turísticos já conhecidos e explorados por visitantes habituais mas também daqueles ainda pouco conhecidos, que são pouco divulgados. Por outro lado, ficou muito claro que os moradores e usuários temem o surgimento de um turismo de massa, que possa afetar o ambiente, acarrete uso excessivo dos recursos naturais e implique a construção de grandes estruturas hoteleiras para atrair os visitantes. Por isso, as manifestações pela recuperação de edifícios já existentes (ainda que históricos) para abrigo dos turistas foram concordes, bem como surgiram ideias para limitação de visitantes.

Outro consenso foi acerca do incremento e recuperação de estruturas cicláveis e pedonais e a melhoria das estradas já existentes no território, com algumas sugestões para melhorar a sinalética, a instalação de radares e redutores de velocidade, estas objetivando, além da sua recuperação, maior respeito aos ciclistas e peões. Também foram feitas sugestões para evitar tráfego em excesso em alguns nós que são problemáticos (como no centro a cidade e acessos) e para melhoria de transporte

público, para ligar zonas mais afastadas como Populonia e o bairro do Cotone, o que por sua vez também melhoraria o problema da falta de estacionamento através de um sistema interligado de estacionamento e transporte público e de ciclovias.

As sugestões sobre a melhoria dos espaços públicos e de serviços estiveram também vinculadas às melhorias na estrutura viária, o que se faria de forma interligada, mas também implicam sua recuperação ou mesmo a criação destes espaços (situação específica do Cotone, por exemplo). Foi sugerida também a criação de espaços para a prática de desportos, melhoria de iluminação noturna e criação de áreas de sombras para o dia. No caso de modificação de uso das áreas hoje destinadas a alguns serviços que fossem deslocados para melhoria da cidade, entendem que é necessário evitar a construção de novas estruturas e ao mesmo tempo atribuir alguma nova função aos edifícios, para não deixá-los simplesmente abandonados. Manifestam também que é necessário pensar numa estrutura para grandes manifestações e em área coberta, que não existe atualmente.

A respeito dos participantes, embora a maioria fosse de moradores da cidade, houve também a presença de alguns proprietários de segunda habitação em Piombino e de turistas que costumam fazer férias na região. Houve um morador de Piombino, com cerca de 50 anos, que participou da reunião no centro histórico, que estava muito entusiasmado com as reuniões e decidiu participar de outras reuniões, para as quais já havia convidado a filha para que o acompanhasse. Os participantes comentavam entre si que estavam muito satisfeitos com a possibilidade de serem convidados a participar dos debates, pois notavam que, como usuários da cidade, podiam contribuir muito com as mudanças necessárias, afinal, têm muitas sugestões para dar à administração pública. Os pedidos para que fossem realizadas mais vezes estas atividades também foram constantes.

No laboratório de Riotorto, por exemplo, os moradores aproveitaram para solicitar da Câmara mais informações acerca de um projeto de uma central de óleo de soja que foi apresentado por uma empresa privada. Também em Riotorto alguns moradores sugeriram que fosse estudado um local adequado para a instalação de bombas de combustível perto da localidade. Temas estes que fogem à temática proposta, mas que

demonstram a vontade de que exista um canal de comunicação permanente com a administração pública municipal e a importância destes espaços.

A terceira etapa do percurso participativo para o RU foi a realização de um encontro com os *stakeholders*, no dia 16 de setembro de 2011, no Auditório do Centro Jovem de Piombino. Neste encontro foram apresentadas, em linhas gerais, os resultados dos percursos participativos realizados com os cidadãos. Nesta etapa participaram da atividade cerca de vinte representantes de associações e de categorias económicas e sociais presentes no território de Piombino. Como foi perceptível no dia do encontro, em seu relatório as responsáveis pelo processo participativo destacaram que este grupo ficou, inicialmente, um pouco insatisfeito de ter sido convocado para uma reunião que não era dedicada especialmente às suas temáticas, mas sim para conjugar com as necessidades expressas pelos cidadãos.

Após compreenderem melhor como estavam situados no debate sobre o território, acabaram por manifestar sua visão em alguns temas de maior importância, como a importância de considerar o desenvolvimento do território com atenção para seu contexto histórico e cultural, e por isso manifestaram a importância de conjugar suas diversas vocações (como a indústria, o turismo e o porto). Também demonstraram preocupação com o tipo de desenvolvimento turístico que se deve realizar, com apoio à pedonalização da cidade mas também com a disponibilidade de estacionamento e melhoria de transporte público, destacando a importância de uma economia para o turismo que abranja todo o território. Alertaram, ainda, para a importância da imagem da cidade, tanto para os visitantes como para sua própria organização em termos de espaços públicos e serviços.

Os *stakeholders* também entendem que o porto de Piombino é um dos elementos chave do território e que o estado atual de ponto de passagem para milhões de pessoas por ano deve ser mais bem aproveitado. Suas sugestões passam pela melhoria da estrutura viária para agilizar o tráfego e conexões com o porto comercial, a cidade e estacionamentos limítrofes que facilitem o acesso (com autocarros e comboios) ao centro urbano. Mas também que o porto represente uma oportunidade para reforçar a economia artesanal e também aos depósitos náuticos.

Os resultados dos laboratórios com os cidadãos foram restituídos, pela empresa responsável, por meio de um relatório final (Sociolab, 2011) entregue à Câmara. Além de apresentá-los por localidade, ainda foram divididos pelos grupos que se formaram nestas para discussão, apresentando-se assim as sugestões de cada um dos grupos, com a identificação da facilitadora responsável pela condução do debate. O relatório final sobre a discussão do RU informa que participaram cerca de 150 cidadãos, estando presentes entre 30 e 50 pessoas em cada reunião, que foram divididas em grupos com cerca de 10, moderados cada um por uma facilitadora.

Portanto, da observação das reuniões (com os cidadãos e com os *stakeholders*) e da leitura do relatório final entregue à Câmara pela empresa contratada, reporto-me à escala da participação que foi elaborada no capítulo anterior e classifico que o modelo conduziu a um processo participativo no modelo de parceria. A metodologia adotada pela equipe contratada pela Câmara permitiu conversar com os cidadãos e com os portadores de interesses antes da elaboração do RU, numa fase que este era apenas um esboço. Desta forma, foi possível contruí-lo de acordo com os resultados obtidos nos laboratórios de discussão com os cidadãos, fazendo com que a intensidade da participação, ou seja, a capacidade de incluir o cidadão no processo de decisão, possa ser considerada alta.

Entendo que o momento em que se realiza o processo é fundamental para intensificar a participação, pois a elaboração de um instrumento urbanísticos que primeiro dialoga com o cidadão para depois ser construído, já tendo conhecimento do que os moradores dele esperam, antecipa e evita o conflito que poderia acontecer. Este modelo de processo participativo esteve muito próximo daquilo que tratei no capítulo anterior, referindo o papel de técnicos e cidadãos no planeamento participativo. Os cidadãos não deram soluções técnicas aos técnicos, mas sim informaram o que esperavam deles e o que desejavam para o território que compartilham, deixando que os meios, ou seja, que as soluções técnicas, fossem escolhidos numa fase posterior por quem detém o conhecimento científico para tal.

A metodologia adotada também foi capaz de reforçar a abordagem coletiva dos problemas a serem enfrentados e desestimulou a abordagem da cidade a partir do direito individual. No capítulo anterior tratei da importância que esta tem no resultado do

processo participativo, e considerei que há algumas estratégias que podem ser utilizadas para promover um debate que consiga captar diferentes pontos de vista e os usar para apontar soluções para o território. No processo participativo realizado em Piombino foi possível notar que, apresentando-se aos cidadãos perguntas sobre como resolver problemas amplos já identificados no território foi possível colher dos cidadãos uma abordagem coletiva das soluções, que estiveram concentradas em melhorias da estrutura pública e coletiva, como por exemplo pensar a estrutura viária de forma a proteger os ciclistas e pedestres e a criação de espaços verdes e não em interesses pessoais.

A estrutura das reuniões permitiu um ambiente descontraído, com poucas pessoas em cada mesa de discussão, apoiadas por um grande mapa da cidade onde era possível visualizar o território e apontar sugestões. Havia um macro tema, qual seja, “como melhorar a qualidade do território?” subdividido em cinco perguntas por áreas específicas que permitiram fazer emergir as prioridades dos cidadãos. As perguntas foram elaboradas com linguagem clara e acessível, evitando-se uma reprodução de conceitos técnicos. Como não era preciso utilizar microfones nem deixar as sugestões por escrito, a comunicação fluía com mais facilidade porque o ambiente descontraído favorecia o diálogo entre os moradores e usuários da cidade. As considerações individuais eram apontadas pela facilitadora no quadro de reuniões, depois discutidas ouvindo-se pontos de vista contrários, até chegar o momento de buscar do consenso, qual seja, encontrar uma solução comum para aquele problema. Nas reuniões chamou logo a atenção que um dos temas centrais para os cidadãos, de forma geral, era a necessidade de incrementação do turismo no território de Piombino e uma certa falta de apoio institucional até então. Um senhor, com cerca de 70 anos, proprietário de uma pequena pousada referia que é muito comum seus hóspedes ficarem apenas uma noite, de passagem para as Ilhas, e que se esforça para que os turistas não vejam Piombino apenas como um porto, mas sim visitem a região. Por isso, trata de divulgar os pontos de interesse turístico que ali existem. Assim, de forma clara e simples, ele expunha aquilo que foi largamente criticado, ou seja, a pouca divulgação que o turismo recebe do município, pois os moradores entendem que ele poderia fomentar a economia local beneficiando muitas pessoas.

A presença das facilitadoras, que conduziram o debate utilizando-se de técnicas de mediação, ajudou a estruturar o encontro em torno de problemas coletivos e da busca de soluções compartilhadas, embora fossem expressados pontos de vistas diferentes. Entendo que esta metodologia reforçou as oportunidades deste grupo de cidadãos de discutir o espaço coletivo, ampliando a visão sobre o território e buscando soluções mais partilhadas. A mim chamou a atenção que as questões individuais raramente foram levantadas, o que atribuo justamente à forma com que se discutiu o RU, em primeiro lugar sem ele já ser um documento pronto, mas sim por elaborar; depois porque existia uma pergunta macro e depois perguntas sobre temas estratégicos que a equipa fazia aos moradores, para que estes opinassem, e para encontrar respostas lhes era fornecido um espaço de discussão coletiva.

Portanto, de forma global, o processo participativo realizado foi capaz de recolher vários tipos de informação. Isto porque não se valeu apenas dos laboratórios, onde permitiu o confronto entre cidadãos, e da reunião com os stakeholders, onde convidou-os a debater os resultados obtidos nos laboratórios segundo o interesse de categorias que representam; mas também porque criou um espaço virtual (geoblog) onde foi permitido a qualquer cidadão incluir informações sobre o território e também dialogou com os cidadãos e usuários da cidade em espaços festivos e descontraídos, funcionando esta como outra forma de recolha de opiniões.

Quando se analisa este processo participativo com base na dicotomia “força da lei e força de vontade”, na qual a força da lei consiste na imposição legal de promover práticas participativas e a força de vontade consiste no processo efetivamente realizado, entendo que a Câmara Municipal de Piombino atendeu a determinação da lei regional 1/2005, ativando a participação pública. Porém, é preciso considerar a que a lei não referia a realização de audiências públicas nem determinava a participação na estrutura ordinária da formação do RU, e disto resultou que a maioria dos processos participativos realizados por força desta lei só foi ativada quando foram financiados pela lei 69/2007, situação fática que gerou uma alteração na nova lei de ordenamento do território (46/2013) que incluiu a participação no processo de formação dos instrumentos urbanísticos. Ainda é de se recordar que a lei de ordenamento do território não tira a autonomia da administração

pública municipal e dos órgãos de representação de decidir acerca do RU, e também não impõe que as considerações que resultarem do processo participativo sejam adotadas, apenas determina que sua não aplicação seja justificada. Por isso, entendo que Piombino foi um dos poucos municípios da Região Toscana que, sem o apoio financeiro da lei 69/2007, realizou um processo participativo, de forma articulada, na estrutura ordinária de formação do RU, tendo desta forma avançando um pouco além da determinação legal.

O processo participativo para discutir o RU foi bastante participado, tendo estado nos laboratórios cerca de 150 pessoas. Conseguiu ser um processo inclusivo, pois deu possibilidade a todos os cidadãos de participarem, inclusive pela divulgação que procurou atingir todos os moradores da cidade, a intervenção e sugestão era realizada de forma fácil, pois não precisava ser escrita nem fazer uso de microfone, situações que podem afastar aqueles que não estão habituados a falar em público ou que sentem mais dificuldade em escrever. Ainda, a possibilidade de manifestar-se através da internet, utilizando o geoblog, permitiu que tanto o cidadão que não estava em Piombino quanto aquele que preferiu não participar dos laboratórios pudesse fazer sugestões. É de se notar também que foi realizado num contexto em que as práticas participativas começam a se tornar habituais, ocorrendo praticamente uma vez ao ano um processo de discussão com os cidadãos, embora as dificuldades econômicas possam ter atrasado a realização das obras.¹¹⁷ Não posso concluir se o atraso na realização das obras afastou ou não a participação dos moradores no processo participativo do RU, considerando que poderia gerar um sentimento de “perda de tempo” em participar num processo que não foi executado prontamente, mas percebi que era um tema corrente referir o atraso nas obras.

Embora tenha havido um grande esforço de divulgação para atrair os moradores e usuários da cidade para que participassem, está é ainda uma tarefa bastante difícil. Piombino realizou, com dito, várias práticas participativas importantes nos últimos anos, mas mesmo assim é difícil incluir um grande número de participantes. Quando estive em Piombino e também em Florença, conversei com muitos residentes, pois procurei

¹¹⁷ A praça Bovio foi inaugurada em 2013 e o processo participativo foi realizado em 2008.

hospedar-me em lugares diferentes para conhecer várias pessoas. Era comum que as pessoas se interessassem em saber o que eu estava fazendo ali, pois é também uma forma de socialização, assim eu explicava que era uma pesquisadora brasileira, que vivia em Portugal e estava fazendo uma pesquisa de doutoramento sobre a participação pública na Região Toscana, pois havia ali muitas práticas interessantes. A reação mais comum era a surpresa, inclusive para minha surpresa, pois as pessoas de uma forma geral não sabiam do que se tratavam estas práticas, embora vivendo numa reunião que já realizou tantos debates sobre uma lei para promoção da participação. Como eu passei a maior parte do tempo em Florença, por conta do meu acolhimento na Universidade, boa parte destes contatos aconteceram em Florença, assim eu explicava o que era meu estudo exemplificando com um processo participativo que estava acontecendo naquele período, sobre a construção de uma Mesquita em Florença¹¹⁸, a resposta foi praticamente unânime, “sim, ouvi alguma coisa”, mas as pessoas não haviam participado, nem participaram depois de eu ter explicado o que era e a importância de ser ativo nas decisões administrativas. No último período que estive em Florença aluguei um quarto na casa de um engenheiro químico, pesquisador na Universidade de Florença, e com ele também rapidamente o tema da tese veio à tona. Ele ficou muito intrigado com a possibilidade de participar das decisões administrativas, pois não via importância, não conseguia perceber como ele, um engenheiro químico, poderia contribuir com o desenvolvimento urbano e as decisões administrativas, reproduzindo a ideia de que já escolheu um representante e que era a função dele decidir o que era melhor para a cidade. Ele me questionava “como eu, um químico, vou dizer como gerir o trânsito ou a construção de uma praça?”, ainda claramente apoiado num modelo de democracia representativa e tecnocrático.

Em Piombino não foi muito diferente, apesar de estar em curso o processo participativo para discutir o RU. Lá estive hospedada em três lugares; no primeiro deles, um hotel, pedi informações sobre os lugares onde iriam acontecer as atividades de animação territorial e explicava o que estava fazendo ali. A reação era a mesma, interessar-se, ficar curioso com

¹¹⁸ O título do processo participativo promovido pela Câmara de Florença era “Una moschea per Firenze?”, em tradução livre da autora “Uma mesquita em Florença?”

a existência da lei, até um pouco orgulhoso com a existência dela, mas não participar. Na segunda vez que estive na cidade fiz *couchsurfing*, e acabei por acaso sendo hospedada por uma jornalista, que trabalha num jornal local, que me contou estar encarregada de cobrir a elaboração do RU. Expliquei a ela o que era a minha pesquisa, contei que naquele dia iria acompanhar um laboratório em Salivoli, então ela me disse que não sabia dos laboratórios; me levou de carro até o lugar da reunião, mas não participou. Eu fiquei um pouco incrédula, pois a ela cabia justamente acompanhar o processo de elaboração do RU, e nem profissionalmente o interesse foi despertado, sendo que uma reportagem que falasse como aconteceu e o que se discutiu acerca do instrumento informaria os moradores e poderia atrair mais participantes, cumprindo também com o papel da imprensa de informar e “jogar luzes” sobre temas dos quais não se tem muita informação (e infelizmente este ainda parece ser o caso). Da última vez que fui a Piombino hospedei-me na casa de uma senhora que arrenda, para turistas, um T0 de frente para o mar; também a ela comentei sobre a minha pesquisa e ela contou-me que havia recebido a carta da Câmara convidando para participar, que achou interessante mas mesmo assim não foi às reuniões, mas pensava que a filha havia participado.

Da experiência de Piombino parece evidente que, embora as práticas participativas sejam amplamente divulgadas e tenham sido realizadas com frequência, conseguir atrair mais participantes aos processos, aumentando a quantidade de cidadãos interessados em participar parece ser ainda um grande desafio, restando evidente o quanto ainda é difícil envolve-los nos processos de tomada de decisão. Enquanto existem grupos que são articulados e reclamam por mais participação, interessam-se com as decisões e querem ser ouvidos, existe uma parte, bastante grande, que é pouco ativa e que ainda se interessa muito pouco pela vida coletiva, mesmo neste caso, em que a “força da lei” e a “força de vontade” se unem para fomentar a criação de novos espaços de discussão coletiva sobre o território.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Perceber em que medida os processos participativos formalizados (nomeadamente os de âmbito local de origem institucional) poderiam ser influenciados pela existência de normativa específica e em que medida são promovidos e desenvolvidos pela clara força de vontade das instituições que os promovem, eram as questões centrais da presente investigação.

Ao fim do percurso desta tese pode-se afirmar que as transformações institucionais certamente interagem com as transformações culturais. Isto significa que a lei parece poder influenciar de forma positiva a realização de práticas participativas. Contudo, não é com a simples menção na lei à obrigatoriedade de processos participativos que se consegue promover estas práticas e garantir a sua qualidade, assim contribuindo para o fortalecimento da democracia. A lei, para conseguir que os processos participativos sejam inclusivos e envolvam os mais diferentes atores sociais, precisa ser apoiada pela “vontade” política dos administradores de um específico território, isto é, a sua *ratio legis* deve ser ligada a um conceito articulado e complexo de participação cidadã, que deve estar presente de forma expressa no texto e esclarecer detalhadamente os princípios aos quais se conforma.

Com o desenvolvimento dos objetivos específicos e a análise das informações coletadas no estudo empírico, buscou-se responder às perguntas centrais e validar as hipóteses que guiaram o estudo. Avaliando-se, à luz da legislação que as regulam, as práticas realizadas em Lisboa (Portugal) e Piombino (Região Toscana, Itália), evidencia-se um diálogo entre a *força da lei* e a *força de vontade* que dão forma aos processos participativos de ordenamento de território aqui analisados. Com esta análise foi possível perceber como os cidadãos puderam intervir nas decisões da administração pública, ou seja, no resultado dos instrumentos que estavam a ser elaborados. Isto considerando-se que, com base na teoria da democracia participativa, o conceito de participação estabelecido para esta investigação é de que as práticas participativas devem envolver o cidadão de forma ativa em espaços coletivos de debate, promovidos pela administração pública, com o objetivo de encontrar soluções concertadas para o território entre governo e cidadãos.

Esta análise leva a um conjunto de considerações sobre a influência da lei na promoção de processos participativos para discussão dos instrumentos urbanísticos, que podem ser assim estruturadas:

i. Dos diferentes tipos de leis acerca da participação

A hipótese inicial considerava haver dois tipos de legislação acerca da participação cidadã: as que determinam apenas requisitos mínimos a serem cumpridos e as que incentivam a ampliação e multiplicação de espaços participativos, visando à inclusão de novos atores no processo de discussão pública dos instrumentos e/ou das medidas de ordenamento territorial. Isto acontece porque é permitido ao legislador estabelecer critérios a serem adotados nas práticas participativas, tanto de caráter procedimental/metodológico quanto em relação ao conteúdo esperado.

Em matéria de ordenamento do território e urbanismo, as leis estudadas em Portugal (LBPOTU e RJGT) e na Itália (LUN), e de forma específica a da Região Toscana (Lei Regional Toscana nº 1/2005) limitam-se a referir-se à participação como um direito dos cidadãos e um dever da administração, mas não a promovem nem determinam a realização de práticas que de fato sejam participativas. As leis citadas garantem o direito à informação de forma ampla e também o direito à oposição (assegurando direitos particulares), porém, não determinam a realização de processos participativos estruturados em espaços coletivos, para envolver os cidadãos na discussão sobre os instrumentos urbanísticos. Elas são, portanto, muito mais eficazes em garantir a informação e a oposição do que a participação em si mesma.

Assim, considero 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 do texto da tese é que ainda existe confusão entre os termos “consulta” e “participação”, pois estes acabam sendo utilizados como sinônimos tanto na legislação quanto na prática “participativa” da administração pública, como ficou demonstrado com o estudo de caso realizado em Lisboa. Acredito que isto aconteça por duas principais razões: a primeira, porque a legislação, sobretudo em Portugal, ainda 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. 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. A segunda razão que identifico 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 instrumentos de planeamento. 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 da intervenção.

Deste contexto, dentre as leis estudadas, deve-se excetuar a Lei Toscana de número 69/2007 (e posteriormente a sua atualização, identificada com o número 46/2013), para a promoção de práticas participativas. 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 de nº 69/2007 (e ainda mais a nº 46/2013 que a substituiu) 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.

Embora a Lei Toscana de participação não fosse dirigida especificamente ao ordenamento do território, mas sim a qualquer tema que a Administração pública desejasse discutir com os cidadãos, ela acabou por demonstrar-se ainda mais eficaz na medida em que foi através dela que a maior parte dos processos participativos que diziam respeito ao território — e que deveriam ser realizados por determinação da lei específica (nº 1/2005) — foram levados a cabo, valendo-se do seu cofinanciamento.

ii. A força da lei - obrigação legal de realizar práticas participativas tem como consequência deixar as administrações públicas mais abertas à participação cidadã.

Inicialmente considerei que a associação entre a existência de lei que promove uma cultura participativa e a realização das práticas de nível autárquico decorrentes da obrigação legal de garantir a participação pudesse impulsionar novas práticas e a consequente abertura da administração à participação, tornando-a mais democrática e mais próxima ao cidadão.

Esta hipótese, hoje, pode ser confirmada apenas em parte. Isto porque, como se demonstrou no ponto anterior, as práticas exigidas em lei ainda não estabelecem a efetivação da participação como um processo coletivo de discussão e permitem práticas retóricas, em espaços pouco participativos que (também quando tiverem valor deliberativo) não parecem forjados. Disto decorre, em relação à realidade objeto de estudo, que não há, na verdade, participação cidadã, mesmo que as experiências tenham assim sido denominadas e portanto não possam acarretar abertura para tais práticas.

Contudo, a experiência da cidade italiana de Piombino, no seu conjunto, demonstrou que a possibilidade de realizar práticas participativas financiadas pela Lei Regional nº 69/2007, que estavam voltadas a intervenções urbanísticas, influenciou sua “vontade” de realizar novas práticas. Isto porque, diante da necessidade de rever o seu RU e da impossibilidade de solicitar o financiamento da Lei 69/2007 a administração investiu recursos próprios para sua realização de forma participativa, dando continuidade ao modelo participativo de gestão urbana. Para isto contratou uma empresa especializada em animação territorial e deixou-lhes a cargo a tarefa de dialogar com os cidadãos para encontrar bases consensuais necessárias a uma intervenção importante que consistia na realização do Regulamento Urbanístico e estava direcionada para a mudança de uma atividade económica essencialmente industrial para uma atividade económica voltada ao turismo.

iii. A força de vontade – a promoção de espaços de participação cidadã, independente da obrigação legal, resulta em processos mais abertos e menos retóricos

Nesta hipótese inicial considerava-se que a “força de vontade” em realizar práticas participativas resultaria em processos mais abertos e participados, em contraposição a processos meramente retóricos ativados por obrigação em cumprir a lei. Para avaliar esta hipótese, deve-se considerar que tanto a Câmara de Lisboa quanto a de Piombino realizaram processos participativos que foram além da obrigação legal, pois estruturaram sessões públicas e coletivas nas quais os cidadãos foram convidados a participar para discutir as intervenções urbanísticas que seriam realizadas na cidade.

Porém, as semelhanças encerram-se aqui. Primeiro, porque Lisboa não realizou um processo participativo, mas sim um processo consultivo, ao qual chamou de

“participativo”, como aliás, vem sendo habitual. Considerando-se isoladamente a experiência de Lisboa, ela de fato avançou para além do que determinava a lei e envolveu cidadãos com grande empenho. Tive a oportunidade de acompanhar as sessões públicas e de entrevistar a equipa e o arquiteto responsável, que também foi quem conduziu – praticamente sozinho – o processo participativo, e pude notar uma imensa vontade dele em ouvir os cidadãos. Contudo, parece que o empenho da própria administração pública não era tão grande quanto o dele. Isto porque não existe um “sistema” participativo articulado no município, que englobe as distintas práticas que acontecem no território, com o objetivo de que tenham uma metodologia e objetivos mais próximos entre si. No caso específico da revisão do PDML, houve uma sessão pública que coincidiu com outra reunião participativa, esta do OP, acontecendo uma em frente a outra, praticamente no mesmo horário (problema este que, segundo o entrevistado da Câmara, foi resolvido para que não voltasse a ocorrer). Também se nota em Portugal uma fraca percepção de que os processos participativos são espaços de *discussão coletiva* sobre o território e não espaços em que os cidadãos apontam direitos/interesses individuais que são atingidos pelo plano, e portanto ainda centrados no direito individual e não na visão de uma construção coletiva e participada do território. Por fim, aqueles que foram promovidos são sobretudo espaços de consulta, pois não utilizam metodologias participativas nem são realizados para envolver o cidadão nas decisões sobre o plano, mas sim para informá-los das decisões já tomadas e considerar algumas questões que possam ser levantadas *a posteriori*.

Em relação à promoção de sessões públicas de discussão sobre a revisão do PDML considero o esforço e empenho da Câmara e da equipe técnica um passo à frente em relação ao que impõe a lei e, sobretudo, que é indispensável para a promoção de novas práticas. Esta experiência pode ser amadurecida, depois de analisadas suas virtudes e problemáticas, para que se promovam outras práticas mais inclusivas. Embora não se possa com isto confirmar que o processo não tenha sido retórico.

Em relação ao processo participativo ativado em Piombino, este também estabeleceu práticas não impostas pela lei: convidou os interessados no território para o debate sobre o futuro da cidade, tendo havido ainda um momento dedicado aos *stakeholders* pré-

organizados. Este processo foi realizado para que a equipa técnica responsável pela elaboração do RU estivesse informada, antes da elaboração do documento, sobre o que os cidadãos desejavam em relação às alterações que viriam a ser propostas. A metodologia utilizada permitiu que os cidadãos manifestassem seus desejos e confrontassem ideias diferentes das suas, em espaços coletivos programados para o debate, e no final encontrassem juntos pontos de equilíbrio.

A experiência promovida foi mais ampla do que aquela determinada pela lei e foi claramente influenciada por outras práticas participativas realizadas anteriormente com o apoio financeiro disponibilizado pela lei regional, e resultou num processo articulado de participação cidadã.

Em conclusão, a análise das duas experiências escolhidas demonstram que apenas a vontade em promover as práticas participativas além da obrigação imposta pela lei não implica, necessariamente, que elas não sejam retóricas. A *vontade* em promover a participação cidadã vai muito além de abrir espaço para o cidadão manifestar-se num determinado processo. Implica, mais do que convocar as pessoas para dizer o que pensam, uma mudança *interna* na forma com que as decisões da administração pública são tomadas, promovendo de fato a conciliação entre democracia representativa e democracia participativa.

Evidências e reflexões a partir dos resultados da investigação

O percurso de investigação sobre a participação cidadã na elaboração de instrumentos urbanísticos permitiu-me identificar que o modelo tecnocrático ainda é muito presente na elaboração dos planos e instrumentos urbanísticos. Mas este cenário começa a mudar, e isto se vê na legislação da Região Toscana, pois quando do início da pesquisa, Portugal e a Região Toscana articulavam a inclusão do cidadão neste processo de forma semelhante, e não determinavam a criação de espaços de discussão coletiva sobre o território para a elaboração dos instrumentos urbanísticos. Porém, no período que decorreu entre o trabalho de campo e a escrita da tese ambos promoveram alterações em suas leis acerca

do ordenamento do território e por isso, além dos objetivos iniciais da investigação, foi possível observar esta mudança e agora fazer algumas considerações que estão diretamente relacionadas ao objeto de estudo e é isto que permite identificar o avanço na cultura do planeamento acima referido.

Em Portugal criou-se a Lei 31/2014 que estabeleceu a nova Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo que substituiu a lei que foi estudada (Lei nº 48/1998) e também houve alteração no RGJIT (Decreto-Lei 380/99) pelo Decreto-Lei 80/2015, sem contudo alterar o conteúdo relativo à participação cidadã, mantendo-se o entendimento dominante de que o direito de participar garante-se através da possibilidade de “formulação de sugestões e de pedidos de esclarecimento [...] e a intervenção nas fases de discussão pública” (art. 6º) e a realização de sessões públicas de discussão continuam sendo opcionais.

Neste período também na Região Toscana houve a promulgação de uma nova lei sobre ordenamento do território (de nº 65/2014) que substituiu a lei que foi estudada (de nº 1/2005). Porém, nesta lei há o reconhecimento de que as práticas participativas na elaboração dos instrumentos urbanísticos foram poucas vezes implementadas e por isso a lei não atingia seu objetivo de garanti-las. Em decorrência disso, a elaboração da nova lei de ordenamento do território deu-se de forma articulada com a nova lei genérica de incentivo à participação (de nº 46/2013), articulando-se o direito à informação e participação com o incentivo financeiro e metodológico por esta última promovido. Portanto, na legislação toscana, pode-se observar um claro e significativo avanço para a garantia da implementação de práticas participativas na elaboração dos instrumentos urbanísticos. Com certeza isto resulta do empenho do legislador toscano no sentido de garantir a realização de práticas participativas, reconhecendo a importância delas para o fortalecimento da democracia e valendo-se do poder de legislar para incentivar estas práticas e fomentar a mudança cultural. É também de se destacar que o acompanhamento que se realizou da aplicação da lei genérica de promoção de práticas participativas (de nº 69/2007), através de relatórios anuais para monitoramento das práticas financiadas, permitiram perceber onde estavam as falhas que deveriam ser

superadas e onde estavam as virtudes da lei, orientando a formulação do novo texto legal.

Ainda durante a realização do trabalho de campo também pude constatar o quanto ainda é difícil conseguir o envolvimento dos cidadãos quando se promovem práticas participativas. Isto porque existe um desinteresse por estas questões que os afasta dos processos participativos, seja pela desconfiança de que não adianta participar, seja porque acredita que não tem nada a contribuir, o que, por omissão, acaba por consolidar o modelo representativo como forma de governo e os representantes eleitos e técnicos como os responsáveis pelo processo de decisão.

No tema da participação dos cidadãos nos instrumentos urbanísticos notei que esta torna-se mais difícil se comparada a outros temas que tem objetivos mais específicos (como a construção de ciclovias, ou o fechamento de determinadas vias para o uso automóvel). Isto porque, a primeira vista, é muito técnica e muito subjetiva, o que acaba por afastar o cidadão que não está habituado aos conceitos aplicados. Mas também existe outro fator, que é o espaço temporal em que acontecem as revisões ou elaborações destes instrumentos ser muito alargado (a título de exemplo, o último PDML foi realizado em 1994 e revisado em 2011) e que muitas vezes implicam diversas alterações. Ainda soma-se a isto o fato de que os instrumentos urbanísticos não tem uma aplicação imediata e concreta, isto porque dependem da intervenção de particulares ou da disponibilidade económica das administrações públicas para os executar.

Por isso, entendo que a participação na elaboração dos instrumentos em si não é o fator mais importante, sendo por estas razões preferível que as administrações públicas que pretendem promover uma gestão urbana participada invistam em práticas que aproximem mais o cidadão à discussão da cidade no seu cotidiano, fazendo com que ele sinta que ajuda na sua construção. A principal razão para acreditar nisto é a percepção de que se as pessoas entenderem que sua participação é efetiva para o *processo de tomada de decisão* elas também vão se tornar mais ativas. É de se considerar que existem diversas maneiras de fomentar a confiança nestes processos, começando por assumir

compromissos claros com os resultados a serem obtidos, como ocorre, por exemplo, nos processos de orçamento participativo. Nestes, os cidadãos decidem quais serão os investimentos a serem feitos (dependendo das regras estabelecidas pela Câmara) existindo um prazo para que seja executado e um montante financeiro a ser investido. Estas são regras claras, facilmente apreendidas e geridas pelos cidadãos e podem ser utilizadas para também discutir as intervenções urbanísticas, adaptando-se aos casos específicos de gestão urbana.

Acredito que este resultado poderia ser conseguido se fossem criados espaços de discussão mais frequentes, com regularidade anual, por exemplo, e nelas fossem abordadas questões acerca do território e não acerca de instrumentos de gestão urbana. Isto poderia ser conseguido, por exemplo, com a criação de “conselhos de cidade” ou “conselhos territoriais” e poderiam ser integrados os diversos espaços participativos que existem atualmente nas administrações públicas (a exemplo de Lisboa que realiza anualmente o OP além de outras práticas) e que muitas vezes são atividades que se sobrepõe no território. Assim, entendo que este espaço poderia acontecer sempre num determinado mês, o cidadão poderia participar em vários temas, como habitação, trânsito, áreas verdes e tudo mais que diga respeito ao espaço da cidade, criando uma interação maior entre com a administração pública e utilizando as opiniões como diretrizes para as diversas intervenções futuras.

Esta seria uma alternativa, acredito que mais atrativa para o cidadão e mais fácil de gerir para a administração pública, possivelmente com custos menores e com a possibilidade de constituir uma equipe técnica especializada em promoção de práticas participativas. Além deste espaço físico, a administração pública pode criar um espaço permanente de comunicação com o cidadão, através dos diversos recursos de informáticos, para acesso permanente e facilitado para gerir a comunicação (e não participação) entre cidadãos e administração pública.

Já em relação a elaboração de leis que promovem as práticas participativas, acredito que pode-se (re)pensá-las a partir da crença de que o Direito é um instrumental para o fortalecimento da democracia, com base em algumas ideias centrais:

- a) A participação envolve os representantes eleitos, os técnicos e os cidadãos. Assim, as estratégias de uma lei que promova a participação devem pensar estes três sujeitos, de forma a articulá-los e fortalece-los;
- b) É preciso que as leis que determinem a realização de práticas participativas em espaços coletivos de debate definam de forma clara o que entendem por participação e quais os resultados que estes processos devem alcançar;
- c) Quando possível, as leis devem criar formas de oferecer incentivos à promoção das práticas participativas, inclusive com a possibilidade de formação dos técnicos envolvidos;
- d) A criação de uma lei genérica de participação, que a estabeleça enquanto princípio de gestão urbana e que seja aplicável nas mais diversas formas de intervenção no território, pode ser mais eficaz do que inserir a participação numa lei que trata de um tema específico sem a exigência de condições específicas para sua implementação;
- e) Em relação aos instrumentos urbanísticos, a participação pode não estar focada na sua elaboração, mas sim na sua implementação, pois os objetivos tornam-se mais visíveis ao cidadão e a resolução dos problemas deixa de ser subjetiva;

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 no 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.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Allegretti, Giovanni; Herzeberg, C. (2004), 'El retorno de las carabelas': los presupuestos participativos de América Latina en el contexto europeo, TNI Briefing Series 5, Amsterdam.

Allegretti, Umberto (2002), *Diritti e Stato nella mondializzazione*. Troina: Città Aperta.

Allegretti, Umberto (2006), "Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti", *Democrazia e diritto*: trimestrale del Centro di studi e iniziative per la riforma dello stato, 3, 151-166.

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 (2009), *L'Amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*. Firenze: Giuffrè Editore.

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.

Amaral, Diogo Freitas do (2004), *Manual de Introdução ao Direito*, vol. I, Coimbra: Almedina.

Amorosino, Sandro (2008), *Il governo dei sistemi territoriali – il nuovo diritto urbanistico*. Padova: CEDAM.

Anduiza, Eva; de Maya, Sergi (2005), *La qualitat en la participació: una proposta d'indicadors*. Barcelona: Fundació Jaime Bofill. [online] Disponível em: <www.fbofill.cat/intra/fbofill/documents/publicacions/405.pdf>

Aragão, Alexandra (2005), A governância na Constituição Europeia: uma oportunidade perdida?», *Boletim da Faculdade de Direito, número especial de homenagem ao Prof. Lucas Pires*, Coimbra.

Araujo, José Antonio Estévez (2009), “Que no te den governanza por democracia”, in *Revista Mientras Tanto*, 108-109, 33-39.

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, DOI: [10.1080/01944366908977225](https://doi.org/10.1080/01944366908977225)

Ascher, François (1994), *Projeto público e realizações privadas: o planejamento das cidades refloresce*. Rio de Janeiro: Cadernos do IPPUR, Ano VIII, p. 83-96.

Atienza, Manuel (2005), *Constitucionalismo, globalización y derecho*, disponível em http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/amh_MA_7783.doc

Avritzer, Leonardo (1999), “Teoria crítica e teoria democrática: diagnóstico da impossibilidade da democracia ao conceito de esfera pública”, *Novos Estudos*. 53, 167-188.

Avritzer, Leonardo (1996), *A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática*. São Paulo: Editora Perspectiva; Belo Horizonte: Editora da UFMG. (isbn 85-273-0096-6)

Avritzer, Leonardo (2000a), “Teoria democrática e deliberação pública”, *Lua Nova*. 49, 25-46.

Avritzer, Leonardo (2000b), “Teoría democrática, esfera pública y deliberación” *Metapolítica*. 14(4), 76-78.

Avritzer, Leonardo (2008), “Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático”, *Opinião Pública*. 14, 43-64

Bassani, Franco (2010), Vent'anni di riforme del sistema amministrativo italiano (1990-2010), disponível em http://www.astrid-online.it/Riforma-de1/Studi-e-ri/BASSANINI_Vent-anni-di-riforma-PA_20_02_10.pdf

Bastos, Fernando Evangelista (2012), *Arqueologias do poder. Espaço público: um projecto político, antropológico e poético*. Porto: Edições Afrontamento.

Beck, Ulrich (2005). *La mirada cosmopolita o guerra es la paz*. Traducción de Bernardo Moreno Carrillo. Barcelona: Paidós.

Benevolo, Leonardo (2006), *História da arquitetura moderna* [título original em italiano *Storia dell'Architettura Moderna*]. 3ª Edição. São Paulo: Perspectiva.

Blanco de Moraes, Carlos (2008), *Curso de direito constitucional I (a lei e os actos normativos no ordenamento jurídico português)*. Coimbra; Coimbra Editora.

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

Bobbio, Luigi (2013), *La qualità della deliberazione. Processi dialogici tra cittadini*. Roma: Carocci editore.

Bobbio, Norberto (1998), *O futuro da democracia*. Tradução de Miguel Serras Pereira. 1ª Edição. Lisboa: Dom Quixote.

Bobbio, Norberto (1989), "Democracia/Ditadura"; Gil, Fernando (org), *Enciclopedia Einaudi, 14 – Estado-Guerra*. Imprensa Nacional – Casa da Moeda.

Bobbio, Norberto (1992), *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Editora Campus.

Bonavides, Paulo (2001), *Teoria constitucional da democracia participativa*. São Paulo: Malheiros Editores.

Borba, Julian (2005), "Cultura política, ideologia e comportamento eleitoral: alguns apontamentos teóricos sobre o caso brasileiro", *Opinião Pública*, XI (1), 147-168.

Borja, Jordi & Forn, Manuel de. (1996), "Políticas da Europa e dos Estados para as cidades"; Espaço e Debates, ano XVI, n. 39.

Borja, Jordi (1996), "As cidades e o planejamento estratégico: uma reflexão europeia e latino-americana". Fishcer, Tânia. *Gestão contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro: FGV, p. 79-99.

Borja, Jordi. Castells, Manuel (1997). *Local y global - La gestión de las ciudades en la era de la información* (con la colaboración de Mireia Belil y Chris Benner). Madrid: United Nations for Human Settlements (Habitat): Taurus.

Brand, Peter Charles (2008), "A globalização liberal na escala urbana", Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, vol. 10, n. 1

Cabbanes, Yves (2009), *72 perguntas frequentes sobre orçamento participativo*. Campanha global pela governação urbana: UN-Habitat.

Caetano, Marcelo (2010), *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*. Tomo I, 6ª Edição, revista e ampliada por Miguel Galvão Teles, 4ª reimpressão. Coimbra: Almedina.

Canotilho, J.J. Gomes (1999), *Estado de Direito*. Coleção Cadernos Democráticos – Fundação Mário Soares. Lisboa: Editora Gradiva.

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

Carbonell, Miguel (2005), *Neoconstitucionalismo(s)*. 2ª Ed. Madrid: Editorial Trotta.

Carbonell, Miguel (org.) (2007), *Teorial del neoconstitucionalismo – ensayos escogidos*. Madrid: Editorial Trotta - UNAM.

Carvalho Pinto, Victor (2011), *Direito Urbanístico: Plano diretor e eireito de propriedade*. 3ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.

Carvalho, Jorge (2003), *Ordenar a Cidade*. Coimbra: Quarteto.

Castells, Manuel (2009), *A questão urbana*. São Paulo: Paz e Terra.

Castells, Manuel. Borja, Jordi (1996), “As cidades como atores políticos”. Tradução do espanhol de Omar Ribeiro Thomaz, *Revista Novos Estudos*, CEBRAP, 45, 152 a 166.

Chauí, Marilena (2000), *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. São Paulo, Cortez.

Choay, Françoise (2010), *O urbanismo: Utopias e realidades. Uma antologia*. Tradução de Dafne Nascimento Rodrigues (título original: *L’urbanisme: utopies et réalités une antologie*). São Paulo: Editora Perspectiva.

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

Ciaffi, Daniela; Mela, Alfredo (2011b), *Urbanistica partecipata – modelli ed esperienze*. Roma: Carocci Editore.

Ciancaglini, Marco (2009), “La democrazia partecipativa in Toscana. Note a margine della legge n. 69/2007”. Disponível em <http://www.consiglio.regione.toscana.it/partecipazione/documenti/articoli/La%20democrazia%20partecipativa%20in%20Toscana.%20Note%20a%20margine%20della%20legge%20regionale%2069-2007.pdf>

Ciancaglini, Marco (2012), “L’applicazione della legge regionale toscana 69/2007 in materia di governo del territorio” (p. 297-330), Bortolotti, Franco, Corsi, Cecilia (a cura di). *La partecipazione politica e sociale tra crisi e innovazione. Il caso della Toscana*. Roma: Ediesse.

Ciancaglini, Marco (2014), “Un’ulteriore tappa nel processo di consolidamento della democrazia partecipativa. La legge regionale toscana 46/2013”. Disponível em http://www.osservatoriosullefonti.it/component/docman/cat_view/199-note-e-commenti/289-note-e-commenti-n-12014

Correia, Fernando Alves (1989), *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, Coimbra, 1989.

Correia, Fernando Alves (2006), *Manual de direito do urbanismo*. Vol. I. 3ª Edição. Coimbra: Almedina.

Correia, Fernando Alves (2012), *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. I., 4ª Ed. Coimbra: Almedina.

Costa Pinto, António; de Sousa, Luís; Magalhães, Pedro (organizadores) (2013). *A qualidade da democracia em Portugal: a visão dos cidadãos*. Lisboa: ICS. Imprensa de Ciências Sociais.

Cruz, Carlos Moreira (2005), “Desafios do planeamento e gestão urbanísticos em Portugal para melhorar a qualidade do ambiente urbano”, in *Actas X Colóquio Ibérico de Geografia*, Évora.

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.

Da Costa Lobo, Manuel (1999). *Planeamento regional e urbano*. Lisboa: Universidade Aberta.

Dahl, Robert (1956), *A Preface to Democratic Theory*, Chicago: University of Chicago Press

De Cicco, Claudio (2006), *História do Pensamento Jurídico e da filosofia do direito*. São Paulo: Saraiva.

De Paula, João Antônio (2006), “As cidades”, in Brandão, Carlos Antônio Leite (org), *As cidades da cidade*. Belo Horizonte: Editora UFMG. 21-33.

Deplano, Giancarlo (2009), *Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano urbanistico*. Monfalcone: EdiCom.

De Sousa, Miguel Teixeira (2012), *Introdução ao Direito*. Coimbra: Almedina.

De Souza, Marcelo Lopes (2006), *Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

Demo, Pedro (1995), *Metodologia científica em Ciências Sociais*. São Paulo: Atlas.

Dias, Nelson (2008a), *Orçamento participativo – animação cidadã para a participação política*. São Brás do Alportel: Associação In Loco.

Dias, Nelson (2008b), “Uma outra democracia é possível? As experiências de Orçamento Participativo”, *e-cadernos ces*, 1, 183-205. Acedido em [02 de agosto de 2013], <http://www.ces.uc.pt/e-ca>

Dias, Nelson (org.) (2013), *Esperança democrática: 25 anos de orçamentos participativos no mundo*. São Brás de Alportel: Associação In Loco.

Ferrajoli, Luigi (2005), “Pasado y futuro del derecho”, 13-29, *in* Carbonell, Miguel (2005), *Neoconstitucionalismo(s)*. Madrid; Trotta Editorial.

Ferrão, João (2011). *O ordenamento do território como política pública*. Lisboa: Fundação Gulbenkian.

Floridia, Antonio (2007), “Democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure: la legge della Regione Toscana sulla partecipazione”. Convegno annuale SISP 2007 Catania, 20-22 settembre Sezione “Deliberazione Pubblica”, Panel “Modelli e pratiche di democrazia deliberativa nell’esperienza italiana”.

Floridia, Antonio (2008a), *Democrazia deliberativa, strategie negoziali, strategie argomentative: un’analisi del Dibattito Pubblico sul “caso Castelfalfi”*, disponível em <http://www.consiglio.regione.toscana.it/partecipazione/documenti/FloridiaSISP08.pdf>

Floridia, Antonio (2008b). “Democrazia deliberativa e processo decisionali: la legge toscana sulla partecipazione”, p. 83-110, *Rivista Stato & Mercato*, p. 83-110, nº 1/2008 (abril).

Floridia, Antonio (2012), *La democrazia deliberativa: teorie, processi e sistemi*. Roma: Carocci Editore.

Floridia, Antonio (2013), “Le «buone ragione» di una legge: dilemmi e argomenti sul senso della partecipazione (e sui modi del governare)”. *in* Morisi, Massimo; Perrone, Camilla. *Giochi di potere. Partecipazione, piani e politiche territoriali*. Torino: UTET Università.

Fonseca, Susana; Vasconcelos, Lia (2006), *TAIDIS – Cidadania ambiental informação e participação no contexto da convenção de Aarhus*. Lisboa: Fundação Luso-Americana.

Fragai, Agostino (2009), “Presentazione”, *in* Morisi, Massimo; Paci, Andrea. *Il bisogno di decidere. Termovalorizzatori: dalla politica dei rifiuti al rifiuto della politica*. Bolonha: Il Mulino.

Gardini, Gianluca (2011), “Organizzazione politica e amministrativa delle regioni italiane”. *Report Annuale - 2011 – Italia*. Ius Publicum. Disponível em http://www.ius-publicum.com/repository/uploads/10_05_2011_10_07_Gardini_IT.pdf

Giddens, Antony (1991). *As consequências da modernidade*. Tradução de Raul Fiker. São Paulo: Editora UNESP.

Gil, Antonio Carlos (2002), *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas.

Gomes, Carla Amado (2008), *Textos dispersos de direito do ambiente*. Vol. 1. Lisboa: AAFDL.

Gonçalves, Alcindo (2006), “O conceito de governança”, disponível em <http://www.ligiatavares.com/gerencia/uploads/arquivos/24cccb375b45d32a6df8b183f8122058.pdf>

Gouveia, Jorge Bacelar (2011), *Manual de Direito Constitucional* (vol. I), 4ª Edição Revista e Atualizada. Coimbra: Almedina.

Goyard-Fabre, Simone (2002), *Os fundamentos da ordem jurídica*. Tradução de Claudia Berliner: revisão da tradução Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes.

Guastini, Riccardo (1998), “La constituição como limite à legislação”, 107-114, *in* *Análise e direito*, a cura Comanducci, Paolo e Guastini, Riccardo Guastini. Torino: Giappichelli Editore.

Guastini, Riccardo (1999), “Sobre el concepto de constitución”. *in* *Cuestiones constitucionales: revista mexicana de derecho constitucional*, 1, 1999, 161-176. Disponível em <http://www.ejournal.unam.mx/cuc/cconst01/CUC00107.pdf>

Guastini, Riccardo (2001), *La constitucionalización del ordenamiento jurídico: el caso italiano*. Estudios de la teoría constitucional. Ed. Doctrina Jurídica Contemporánea. Colección dirigida por José Ramón Cossío y Rodolfo Vázquez. México, D.F.: UNAM.

Guastini, Riccardo (2004), *Insieme strutturati di norme. Contributi di Bobbio alla teoria dei sistemi normativi*, 103-117, *in* *Análise e direito*, a cura di Comanducci, Paolo e Guastini, Riccardo.

Guerra, Isabel (2003), *O Território como Espaço de Acção Colectiva: paradoxos e virtualidades do «jogo estratégico de actores» no planeamento territorial em Portugal*. In Santos, Boaventura de Sousa (org.) *Democratizar a Democracia, Os caminhos da democracia participativa*. Porto: Afrontamento.

Guerra, Isabel (2006). *Participação e acção colectiva – interesses, conflitos e consensos*. Estoril: Príncípa.

Guerra, Isabel Carvalho (2010), “Participar porquê e para quê? Reflexões em torno dos efeitos da democracia local na equidade e na legitimidade dos eleitos”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 91, 121-134.

Habermas, Jürgen (1995) “Três modelos normativos de democracia” *Lua Nova – Cedec*. 36, 39-53.

Habermas, Jürgen (2003), *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Vol. I e II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

Hall, Peter Geoffrey (1988), *Cities of Tomorrow*. Cambridge: Basil Blackwell.

Hall, Peter Geoffrey (2005), *Urban and regional planning*. 4th ed. Londres: Routledge.

Harouel, Jean-Louis (2004), *História do urbanismo*. Tradução de Ivone Salgado. Campinas: Papirus Editora.

Harvey, David (2013), *Ciudades rebeldes. Derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Traducción de Juanmari Madariaga (Título original: *Rebel Cities. From the Right to the City to the Urban Revolution*). Madrid: Akal.

Held, David (1991), *Modelos de democracia*. Versão espanhola de Teresa Alberó. Madrid: Alianza Editorial.

Hobsbawn, Eirc (1995), *A era dos extremos*. Tradução de Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras.

Hobsbawn, Eric (2007), *Globalização, democracia e terrorismo*. Tradução de José Viegas. São Paulo: Companhia das Letras.

Horouet, Jean-Louis (2004), *História do Urbanismo*. 4ª Edição. Tradução de Ivone Salgado. Campinas: Papirus.

IED (2010), *Relatório sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio, 2010*. Instituto de Estudos para o Desenvolvimento. Editorial do Ministério da Educação. Lisboa, 2010.

Instituto Polis (2001), *Estatuto da Cidade – Guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília.

IRPET, (2011), *Partecipazione, politiche pubbliche, territori - La L.R. 69/2007*, Firenze:

Regione Toscana. Disponível em

http://www.consiglio.regione.toscana.it/upload/crt/note-informative/relazione_partecipazione.pdf

Kaner, Sam; Berger, Duane; Lind, Lenny (2007), *Facilitator's guide to participatory decision-making*. San Francisco: Jossey-Bass.

Kaufman, Jarome L., Jacobs, Harvey M. (1987). A Public Planning Perspective on Strategic Planning. Disponível em <http://urpl.wisc.edu/people/jacobs/jacobs%20publications/Kaufman%20&%20Jacobs%20-%201987%20-%20Strategic%20Planning%20-%20JAPA.pdf>

Kelsen, Hans (2003), *Teoria pura do direito*; tradução de João Baptista Machado. 6ª ed. São Paulo: Martins Fontes.

Kohlsdorf, Maria Elaine (1985), *Breve histórico do espaço urbano como campo disciplinar*. Farret, Ricardo L. *O espaço da cidade*. São Paulo: Projeto.

Lacaze, Jean-Paul (1993), *Os métodos do urbanismo*. Tradução de Marina Appenzeller. Campinas: Papyrus.

Le Corbusier (1993), *A carta de Atenas* | Versão de Le Corbusier, Tradução de Rebeca Scherer. São Paulo: HUCIETC/Edusp.

Le Corbusier (2000), *Planejamento urbano*. Tradução de Lúcio Gomes Machados, 3ª Edição. São Paulo: Editora Perspectiva.

Lefebvre, Henri (2001), *O direito à cidade*. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro.

Lewanski, Rodolfo (2007), "Democrazia delle infrastrutture, infrastrutture per la democrazia", in *Ambiente Italia 2007*. La gestione dei conflitti ambientali. Milano: Edizioni Ambiente, 61, 92 [capitolo di libro]

Lima, Manuel (2008), *Divisões administrativas de Portugal. Um olhar pela diversidade da divisão territorial portuguesa*. Disponível em <http://www.mslima.com/sop/divisoaes/>

Lisboa Participa : <http://lisboaparticipa.cm-lisboa.pt/>

LISBOA (2009), Carta Estratégica de Lisboa 2010-2024 – Um compromisso para o futuro da cidade. Disponível em http://www.cm-lisboa.pt/fileadmin/MUNICIPIO/A_Carta_Estrategica_Lisboa_Comissariado.pdf

Lynch, Kevin (2007), *A boa forma da cidade*. Tradução de Jorge Manuel Costa Almeida e Pinho. Lisboa: Edições 70.

Magnaghi, Alberto (2013), “Il governo del territorio e le comunità locali”, in Morisi, Massimo; Perrone, Camilla (2013), *Giochi di potere – partecipazione, piani e politiche territoriali*. Torino: UTET.

Macpherson, C.B (1977), *A Democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro: Zahar.

Martins, Helena T. de Souza (2004), “Metodologia qualitativa de pesquisa”, *Educação e Pesquisa*, 30 (2), 289-300.

Massey, D. (1991), “The political place of locality studies”, *Environment and Planning A, Society and Space* 23 (2)- 267-281. Disponível em <http://epn.sagepub.com/content/23/2/267.full.pdf+html>

McLoughlin, J. Brian (1969), *Urban & regional planning: a systems approach*. London: Faber and Faber.

Mendes, J. F. G. (2011), *O Futuro das Cidades*. Coimbra: Minerva Coimbra.

Mendes, José Manuel de Oliveira (2003), “Perguntar e observar não basta, é preciso analisar: algumas reflexões metodológicas” in Oficina do CES, 194, publicação online, disponível em <http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/194.pdf>,

Milani, Carlos; Arturi, Carlos; Solinís, Germán (2002), *Democracia e governança mundial: que regulações para o século XXI?* Editora da Universidade, Porto Alegre. Disponível em http://www.unesco.org/most/demgov_port.htm

Miranda, Jorge (2011), “Os novos paradigmas do Estado Social”. Conferência proferida em 28 de Setembro de 2011, em Belo Horizonte, no XXXVII

Congresso Nacional de Procuradores de Estado, Disponível em <http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/1116-2433.pdf>

Miranda, Jorge (2012), *Manual de Direito Constitucional: Direitos Fundamentais*. Tomo IV, 5ª Ed. Coimbra: Coimbra Editora.

Moraes, Luciana Fracasso (2008), Capital social, níveis de participação e os planos diretores participativos: processo de elaboração do PDP de Araucária, PR. Dissertação de Mestrado, Porto Alegre, RS.

Morisi, Massimo (2009), *Il bisogno di desiderare*, Milano: Il Mulino.

Morisi, Massimo (2012), Partecipazione e governo del territorio. Como consolidare una buona pratica. Firenze: Regione Toscana. Disponível em http://www.regione.toscana.it/documents/10180/1392153/iter_46Relazione+Prof.+Morisi.pdf/25906990-d289-4b33-8d5a-25863a583e80

Morisi, Massimo; Paci, Andrea (2009), *Il bisogno di desiderare*. Termovalorizzatori: dalla politica dei rifiuti al rifiuto della politica. Bolonha: Il Mulino.

Morisi, Massimo; Perrone, Camilla (2013), *Giochi di potere: partecipazione, piani e politiche territoriali*. Novara: UTET Università.

Mourato, João (2012), Sobre-legislada e sub-regulada: a política de ordenamento do território em Portugal. Actas do 15º Workshop da APDR. Évora (24 de outubro 2012).

Observatório das Metrópoles (site). http://www.observatoriodasmetrololes.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1144:carta-estrategica-de-lisboa&catid=45:materias&Itemid=88&lang=pt

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.

Oliveira, Fernanda Paula; Dias, José Eduardo Figueiredo (2015), *Noções fundamentais de Direito Administrativo*. 4ª Ed. Coimbra: Almedina.

ONU (2010). *World urbanization prospects: the 2009 revision*. New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs/Population Division.

Otero, Paulo (2009), *Instituições Políticas e Constitucionais I*. Coimbra: Almedina.

Paba, Giancarlo; Perrone, Camila (2010), “Editoriale”, in *Contesti – Città, Territori, Progetti*, 1, 5-7.

Pateman, Carole (1992), *Participação e teoria da democrática*. Tradução de Luis Paulo Roanet. Rio de Janeiro: Paz e terra.

Peixoto, João (1990), “Elogio da cidade”. *Revista Crítica de Ciências Sociais*. 30, 97-112.

Picchi, Marta (2012). *Il diritto di partecipazione*. Milano: Giuffrè Editore.

Pignaris, Chiara (2012). *La legge sulla partecipazione della Regione Toscana*. Disponível em <http://www.architoscana.org/viewterzapagina.asp?Id=34>

Pinto, Ricardo Leite (2013), *Ciência Política e direito constitucional: teoria geral do Estado e formas de governo*, 1ª v. Lisboa: Universidade Lusíada Editora.

Pires, Artur da Rosa; Mourato, João (2007) Portugal e a Perspectiva de Desenvolvimento do Espaço Europeu: o EDEC como institucionalização de um discurso de mudança. *Revista Sociedade e Território*, 40, 34-42, Edições Afrontamento, Porto.

Portugal, Direcção Geral do Ordenamento do Território - DGOT (1984). Carta europeia do ordenamento do território. Lisboa: Ministério do Planeamento e da Administração do Território.

Queiroz, Cristina (2000). Interpretação Constitucional e Poder Judicial - Sobre a epistemologia da construção constitucional. Coimbra: Coimbra Editora.

Queiroz, Cristina (2009). Direito Constitucional: as instituições do Estado Democrático e Constitucional. Coimbra: Coimbra Editora.

Ravazzi, Stefania (2007). *Civiczia: quando i cittadini decidono*. Roma: Aracne.

Rebelo, Maria Emilia Malcata; Paiva, Tiago Luís (2006), *Planeamento urbano para a integração de imigrantes* (Observatório da Imigração: 18), Lisboa: Acime.

Regione Toscana (2006), Le vie della partecipazione - Prima assemblea pubblica di avvio del percorso partecipato di costruzione di una proposta di legge regionale toscana sulla partecipazione. Disponível em

<http://www.regione.toscana.it/documents/10180/23652/Il%20verbale%20dell'asseblea%20del%2013%20gennaio%202006/279fa90a-590d-4edf-a4d4-cab5b9160f9d>

Regione Toscana (2009). Relazione 2008. Attività svolta nel periodo 1 ottobre – 31 dicembre 2008. Attività previste per l'anno 2009. Florença: Autorità Regionale per la partecipazione. Disponível em

<http://www.consiglio.regione.toscana.it/partecipazione2007/documenti/Relazione2008.pdf>

Regione Toscana (2010). Rapporto annuale 2009. Lewanski, Rodolfo (org), Veridano Filippini e Poggi, Donatela (colab). Florença: Autorità regionale per la partecipazione.

Disponível em: <http://www.consiglio.regione.toscana.it/partecipazione2007/documenti/Relazione2009.pdf>

Regione Toscana (2011). Rapporto Annuale 2010. Lewanski, Rodolfo (org); Poggi, Donatella e Cifaldi, Giulia (colab). Firenze: Autorità regionale per la partecipazione. Disponibile em: <http://www.consiglio.regione.toscana.it/PARTECIPAZIONE/documenti/RAPPORTO2010.pdf>

Regione Toscana (2011b). Relazione finale: INSIEME PER CAPIRE INSIEME PER DECIDERE analizziamo insieme la proposta del pirogassificatore per rifiuti industriali, il suo impatto su ambiente e salute e le possibili alternative. Disponibile em <http://www.consiglio.regione.toscana.it/upload/PARTECIPAZIONE/documenti/CastelfrancorF.pdf>

Regione Toscana (2012). La legge regionale sulla partecipazione ed i processi locali. L.R. 69/2007, elementi per una valutazione. Firenze: Istituto Regionale Programmazione Economica della Toscana (IRPET).

Regione Toscana (2012). Rapporto Annuale 2011. Lewanski, Rodolfo (org); Brazzani, A., Poggi, D., Zuti, A. (colab). Firenze: Autorità regionale per la partecipazione. Disponibile em <http://www.consiglio.regione.toscana.it/upload/PARTECIPAZIONE/documenti/Relazione%202011.pdf>

Regione Toscana (2013a). Proposta di legge regionale “Norme per il governo del territorio”. Relazione illustrativa - Sintesi del percorso di revisione e dei contenuti essenziali. Disponibile em http://www.consiglio.regione.toscana.it/upload/pdl/2013/pdl282_rel.pdf

Regione Toscana (2013b). Rapporto Annuale 2012-2013. Lewanski, Rodolfo (org); Brazzani, A., Poggi, D., Zutti, A. (colab). Firenze: Autorità regionale per la partecipazione. Disponibile em http://www.consiglio.regione.toscana.it/upload/PARTECIPAZIONE/documenti/Rapporto_2012_marzo2013.pdf

Regione Toscana (2013c). Legge 46/2013. Disponibile em <http://www.regione.toscana.it/documents/10180/1254202/PARTE+I+n.+39+del+07.08.2013.pdf/1378ec61-42b2-41db-a9db-88003ea5cd98>

Regione Toscana <http://www.consiglio.regione.toscana.it/partecipazione/default.aspx?nome=autoritawww.camara>

RVU (2011) Regional Vancouver Urban Observatory. <<http://www.rvu.ca/>>Acedido em (24/11/2011).

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.

Santos, Boaventura de Sousa (org.) (2001), *Globalização: Fatalidade ou utopia?*. Porto: Afrontamento.

Santos, Boaventura de Sousa (2005), “A crítica da governação neoliberal: O Fórum Social Mundial como política e legalidade cosmopolita subalterna”. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 72, 7-44.

Santos, Boaventura de Sousa (2006), *A gramática do tempo*. Porto: Afrontamento.

Santos, Boaventura de Sousa (2007), *Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social*. Tradução de Mouzar Benedito. São Paulo: Boitempo.

Sassen, Saskia (2006), *Cities in a World Economy*. London: Sage Publications.

Scherer, Fabiano de Vargas (2003), Aspectos urbanísticos da Exposição Internacional de Lisboa 1998. *Arquitextos*, São Paulo, ano 04, n. 038.02, Vitruvius, jul. 2003 <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/04.038/666>>.

Scherer, Rebeca (1993). A carta de Atenas | versão de Le Corbusier. São Paulo: HUCIETC/Edusp.

Schumpeter, Joseph (1984) [1942], *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: J. Zahar.

Schettini, Eleonora Schettini; Cunha, M; Allegretti, Giovanni e 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.

Sciola, Fabio (2006), Piccolo «vademecum» per una legge regionale toscana sulla partecipazione. Disponível em www.federalismi.it

Secchi, Leonardo (2009), “Modelos organizacionais e reformas da administração pública” in *Revista de Administração Pública*, n. 43, 347-369.

Seixas, João (2009). Documento de Partida para a futura Carta Estratégica de Lisboa – Questão 6: Como criar um modelo de Governação eficiente, participado e financeiramente sustentado. Disponível em http://www.euroaaa.eu/site/parameters/inloco/files/File/document/Carta_Estrategica_%20Lisboa_%20Junh_%202009.pdf

Silva, Filipe Carreira (2001) “Habermas e a esfera pública: reconstruindo a história de uma ideia” *Sociologia, problemas e práticas*. 35, 117-138.

Silva, Pedro Gustavo de Sousa (2008). “Teorias da democracia: contribuições de Sartori, Dahl e Schumpeter”, *Revista Urutagua*. Maringá: Brasil, 15, 159-165. Disponível em http://www.urutagua.uem.br/015/15silva_pedro.htm

Sintomer, Yves (2010), “Saber dos cidadãos e saber político”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 91, 135-153.

Sintomer, Yves; Allegretti, Giovanni (2009), I bilanci partecipativi in Europa: nuove esperienze democratiche nel Vecchio Continente. Roma: Ediesse.

Sintomer, Yves; Carsten Herzberg; Allegretti, Giovanni (2012), *Aprendendo com o sul: o orçamento participativo no mundo – um convite à cooperação global*. Engagemente Global gGmbH – Service für Entwicklungsinitiativen.

Sintomer, Yves; Ganuza, Ernesto (2011), *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos. Investigación sobre las experiencias de presupuesto participativo en Europa*. Con la colaboración de Carsten Herzberg y Anja Röcke. Transnational Institute.

Souza, Marcelo Lopes (2003), *Mudar a Cidade – Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

Squella, Agustín (2005), *Quedan preguntas para la filosofía del derecho en un mundo globalizado?*, *Law and justice in a global society*, Análises de la Cátedra Francisco Suárez. Granada: Universidad de Granada, 39, 505-527.

Supiot, Alain (2005), *Homo Juridicus. Ensaio sobre a função antropológica do Direito*. Lisboa: Instituto Piaget. Tradução de Joana Chaves.

Taylor, Nigel (1998), *Urban Planning Theory since 1945*. Londres: SAGE Publications.

Touraine, Alain (1996) *O que é democracia?* tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira (título original: *Qu'est-ce que la démocratie?*). Petrópolis: Vozes.

UN (2010), *World Urbanization Prospects. The 2009 Revision*. United Nations. New York.

UN (2011), *We can End Poverty 2015 Millennium Development Goals*. <<http://www.un.org/millenniumgoals/>> Acedido em (03/11/2011).

UNFPA (2011), *Relatório sobre a Situação da População Mundial 2011*, disponível em <http://www.un.org/files/PT-SWOP11-WEB.pdf>

UN-Habitat (2011), *United Nations Human Settlements Programme*. <<http://www.unhabitat.org>>. Acedido em (26/10/2011).

União Europeia (2007), *Carta de Leipzig sobre as cidades europeias sustentáveis* (aprovada no Conselho informal dos ministros responsáveis pelo desenvolvimento urbano e pela coesão territorial reunidos em Leipzig em 24/25 de maio de 2007), disponível em http://politicadecidades.dgotdu.pt/docs_ref/Documents/

[Cooperativa%20Internacional/Carta%20de%20Leipzig20c.pdf](#), acessado em 29 de setembro de 2013.

União Europeia (2011), *As cidades de amanhã: desafios, visões e perspectivas*. Bruxelas: Comissão Europeia, Direção Geral da Política Regional. Disponível em http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final_pt.pdf

Vainer, Carlos B. (2000) “Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano” em Arantes, Otília; Vainer, Carlos B.; Maricato, Ermínia (Orgs.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes.

Vaz, Manuel Afonso (2012). *Teoria da Constituição. O que é a Constituição, hoje?* Coimbra: Coimbra Editora.

Wallerstein, Immanuel (1983), “As cidades na teoria socialista e na praxis capitalista”, in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 11, 81-94.

YIN, R.K. (2005), *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 3. ed. Porto Alegre: Bookman.

Zagrebelsky, Gustavo (2011), *El derecho dúctil: ley, derechos, justicia*. 10ª Ed. Traducción de Marina Gascón. Madrid. Editorial Trotta.