

# A PARTICIPAÇÃO PÚBLICA NO SISTEMA DE GESTÃO TERRITORIAL À ESCALA MUNICIPAL<sup>1</sup>

*José Luís Crespo<sup>2</sup>*

Esta comunicação analisa o modo como a participação pública está contemplada no sistema de gestão do território em Portugal de uma forma geral, e à escala local em particular. O objectivo principal é aferir em que medida as características do sistema de gestão e as alterações nele verificadas ao longo do tempo condicionaram o papel da participação pública no Ordenamento do Território e no Urbanismo.

Nesse sentido, procura-se mostrar que: (i) o sistema de gestão territorial em vigor até 1998/99 valorizou muito pouco a participação pública na elaboração dos planos municipais, apesar das transformações políticas e sociais associadas ao 25 de Abril de 1974; (ii) as mudanças introduzidas em 1998/99 no sistema de gestão territorial valorizaram a participação pública, ao alargar o número das situações e o período em que ela pode decorrer, entre outros aspectos.

*Palavras Chave:* Sistema de Gestão Territorial, participação pública, planos municipais.

## **1. Os tipos de sistemas de gestão territorial**

A principal função do sistema de gestão territorial, em qualquer dos três tipos considerados, é a elaboração de planos e programas de acção, com a respectiva regulamentação. Todavia, outras funções, associadas à actividade da gestão territorial, são por vezes contempladas e podem contribuir para o ordenamento do território, nomeadamente: estudos, estabelecimento de comunicação entre actores sociais locais, programas de acção, definição e aplicação de regulamentos, entre outros (Silva, 2000; Crespo, 2003).

Podemos considerar três tipos de sistemas de gestão territorial: o sistema *top-down* ou centralizado, o sistema *bottom-up* ou descentralizado e o sistema *misto* ou de autonomia limitada (Silva, 2000).

---

<sup>1</sup> Parte desta comunicação provém da dissertação de mestrado em Geografia Humana e Planeamento Regional e Local “Participação Pública no Planeamento Municipal. Área Metropolitana de Lisboa, 1990-2000”, apresentada em 2003 à Universidade de Lisboa, Faculdade de Letras.

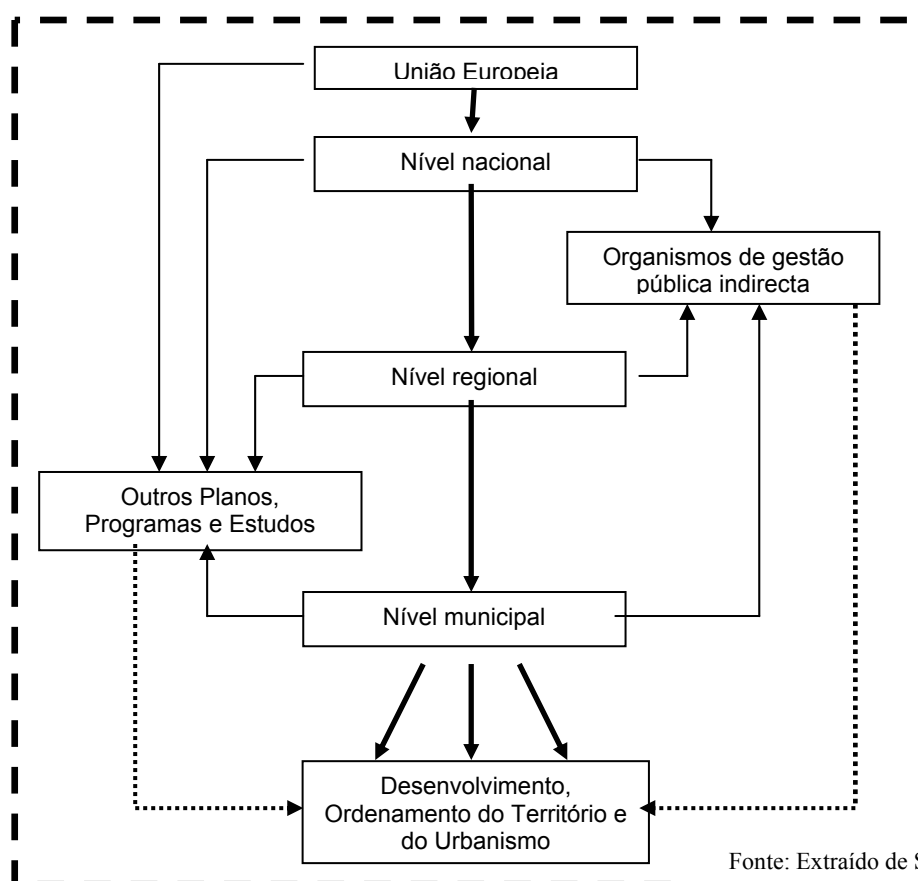
<sup>2</sup> Mestre em Geografia Humana e Planeamento Regional e Local, Assistente do Departamento de Ciências Sociais da Faculdade de Arquitectura – UTL, Rua Prof. Cid dos Santos – Pólo Universitário – Alto da Ajuda – 1349 – 055 Lisboa, jrespo@fa.utl.pt

No sistema *top-down* ou centralizado o Governo determina as orientações fundamentais sobre a organização do território e os níveis regional e municipal executam-nas. Mesmo não existindo um Plano Nacional há políticas e orientações definidas ao nível nacional que afectam a escala regional e local. Como exemplos disso temos as condicionantes do tipo Reserva Agrícola Nacional (RAN) e Reserva Ecológica Nacional (REN), o Plano Rodoviário Nacional (PRN), os planos referentes à conservação da natureza e, também, as áreas elegíveis em sistemas de incentivos regionais (Silva, 2000; Crespo, 2003).

No sistema *bottom-up* o município dispõe de um amplo grau de autonomia face ao nível central, na elaboração dos planos e na sua gestão, uma vez aprovado e ratificado pelo Governo. No entanto, o Governo pode intervir em caso de conflito, mas a gestão corrente compete por inteiro ao município.

No sistema *misto*, nenhum dos dois níveis administrativos parece predominar, pois a maioria das decisões são tomadas em parceria. Ao Governo compete verificar a conformidade dos planos locais com orientações nacionais e a compatibilização entre eles. O sistema de gestão territorial definido em 1998/99, em Portugal, apresenta características que fazem dele, um sistema deste tipo (Silva, 2000; Crespo, 2003).

**Figura 1 – O sistema de gestão territorial em Portugal e suas inter-relações**



A partir de 1998/99, o sistema de gestão territorial que tem, como se disse, características de um sistema misto de autonomia limitada, passou a estar estruturado da seguinte forma: três níveis geográficos (nacional, regional e municipal), ou quatro se considerarmos também um nível supranacional (europeu), articulados entre si (Silva, 2000).

## 2. Gestão do território à escala municipal

Em 1982<sup>3</sup> foi regulamentada, pela primeira vez, uma figura de plano de ocupação do solo de todo o território municipal, o Plano Director Municipal (PDM). A primeira Lei das Autarquias Locais<sup>4</sup> tinha definido como uma das atribuições do município a elaboração deste tipo de plano. Assim, às figuras de plano introduzidas em 1971<sup>5</sup> juntou-se a do PDM constituindo, em conjunto, a primeira geração de Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT) (Abrunhosa, 1995; Portas, 1995; Silva, 1993; 2001; Pereira, 1997; Crespo, 2003).

O Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março, clarificou o enquadramento dos PMOT<sup>6</sup> e tornou mais célere o processo de elaboração, tendo sido mais tarde alterado<sup>7</sup>, pois existia falta de articulação entre os três tipos de planos de âmbito municipal. Neste segunda geração de planos municipais simplificaram-se “*especificações técnicas*”, associadas ao regime de 1982, para que o respectivo conteúdo “*correspondesse apenas ao que fosse necessário*” (Silva 2001:31). Para que o país tivesse uma ampla cobertura de PDM foi preciso que se impusesse um prazo para a sua conclusão, pois daí resultavam um conjunto de aspectos negativos para os infractores: impossibilidade de uma candidatura a fundos estruturais e a contratos-programa e, também, o impedimento de recorrer a processos de expropriações por utilidade pública. A estes aspectos devemos associar as simplificações do conteúdo e do respectivo processo de elaboração para que um número elevado de PDM fosse ratificado e publicado (Pereira, 1997)<sup>8</sup>.

---

<sup>3</sup> Decreto-Lei n.º 208/82, de 26 de Maio; Portaria 989/82, de 21 de Outubro; Decreto Regulamentar 91/82, de 29 de Novembro.

<sup>4</sup> Lei 79/77, de 25 de Outubro.

<sup>5</sup> Plano Geral de Urbanização (PGU), Plano Parcial de Urbanização (PPU) e Plano de Pormenor (PP).

<sup>6</sup> Planos Directores Municipais, Planos de Urbanização e Planos de Pormenor.

<sup>7</sup> Pelos Decreto-Lei n.º 211/92, de 8 de Outubro e pelo Decreto-Lei n.º 155/97, de 24 de Junho.

<sup>8</sup> Com a entrada em vigor do DL 69/90, o número de PDM em elaboração passou rapidamente para 269. O número de ratificados, em Outubro de 1997 era de 250. Em 31 de Dezembro de 2000 somente 5 não tinham ainda um PDM “eficaz” (Silva, 2001).

Com a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei 48/98), regulamentada pelo Decreto-Lei 380/99, podemos considerar, ter tido início uma terceira geração de planos municipais. O novo regime jurídico tem um carácter mais flexível, é mais explícito na definição da hierarquia de cada instrumento de gestão territorial, em que os de âmbito local devem decorrer dos de natureza estratégica e de âmbito superior (Silva, 2001).

No regime de 1998/99, o processo de planeamento dos PMOT contempla duas fases: elaboração, desde a deliberação até à aprovação do plano pela assembleia municipal; uma segunda fase que inclui a ratificação, o registo e a publicação. O novo regime introduziu algumas alterações no sentido da redução do tempo que as entidades da administração central têm para se pronunciar e, por outro lado, no sentido do aumento do tempo disponível para a participação pública, que é, neste caso, inferior ao que estava previsto no regime de 1982. No entanto, os interessados podem emitir opiniões em qualquer fase, a partir logo da decisão de elaboração do PDM. A ratificação dos PMOT é uma competência do Governo. A ratificação pode ser parcial. Depois de ratificado, o PMOT é registado na Direcção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU) e o seu regulamento e planta de síntese enviado para publicação no Diário da República.

A imposição de um conteúdo técnico único a todos os PDM, em 1982, sem atender às características locais diferenciadas, constituiu uma dificuldade na elaboração dos planos. Com a flexibilidade introduzida pelos regimes de 1990 e 1999 foi possível adoptar diferentes metodologias, o que podemos classificar como um aspecto positivo para enquadrar as especificidades locais (Silva, 2001; Crespo, 2003).

### **3. Um sistema centralizado com participação ausente (1934-1982)**

O sistema de gestão territorial centralizado era o sistema vigente antes do 25 de Abril de 1974, em Portugal, apesar de alguns aspectos terem continuado em vigor no sistema de gestão territorial que esteve em vigor até 1998/99.

#### **3.1. A participação pública nos planos de urbanização (1934-1974)**

Durante a vigência dos planos de urbanização, a participação pública e o envolvimento das pessoas e grupos nos processos de planeamento local, estavam consagrados através do “inquérito público”, na legislação sobre os planos de urbanização de 1934 (obrigatório), dos

planos gerais de urbanização e planos parciais de urbanização de 1944 (não obrigatório) e dos planos gerais de urbanização, planos parciais de urbanização e planos de pormenor de 1971 (obrigatório) (Crespo, 2003).

**Quadro 1 – A participação pública nos Planos de Urbanização**

	<b>DL 24:802/34</b>	<b>DL 33:291/44</b>	<b>DL 560/71</b>
<b>Procedimentos</b>	- Inquérito público	- Inquérito público	- Inquérito público
<b>Intervenientes</b>	-	-	-
<b>Fase do processo de planeamento</b>	- Após elaboração do plano e antes da aprovação	- Após elaboração do plano e antes da aprovação	- Após elaboração do plano e antes da aprovação
<b>Actos ou documentos</b>	- Indicação período do inquérito público; - Local de exposição	- Indicação período do inquérito público; - Local de exposição	- Indicação período do inquérito público; - Local de exposição
<b>Conteúdo</b>	-	-	-
<b>Duração</b>	- 30 dias	- 30 dias	- 30 dias
<b>Publicitação</b>	- Por edital afixados nas formas e lugares do costume	- Por edital afixados nos lugares e na forma do costume	- Por edital nos locais de estilo e num jornal concelhio ou regional
<b>Carácter</b>	- Obrigatório	- Facultativo	- Obrigatório

Fonte: Decreto-Lei n.º 24:802/34, de 21 de Dezembro; Decreto-Lei n.º 33:921/44, de 5 de Setembro; Decreto-Lei n.º 560/71, de 17 de Dezembro.

O regulamento de 1944 retirou em termos formais a participação da população no planeamento, pois a realização do inquérito público deixou de ser obrigatória. A via utilizada para as pessoas mostrarem o seu descontentamento passou a ser através da imprensa. Lobo (1995:223) refere, a propósito de uma reacção ao Plano de Setúbal (1947), que “*A população, informada e consciente dos valores que pretende defender, utiliza os meios ao seu alcance para defender o centro histórico, o património natural da área envolvente da cidade, o seu direito à fruição de vistas panorâmicas e a boa integração dos equipamentos na comunidade*”. Esta reacção realizou-se através da imprensa local e nacional.

Num outro caso, Plano da Praia da Rocha, o descontentamento da população prevaleceu sobre um parecer favorável ao Plano. O Plano foi reprovado pelo Ministro em virtude de uma reacção da população que foi veemente e eficaz. Apesar de apenas estar equacionado o inquérito público para divulgar os planos, alguns urbanistas da época consideravam indispensável que a execução dos planos deveria ter alicerçado uma ampla divulgação do

mesmo<sup>9</sup>. Por outro lado, alguns municípios sentiam essa mesma necessidade, apesar de facultativo, de publicar e difundir os planos com um acompanhamento de textos explicativos ou na imprensa regional<sup>10</sup>.

A problemática da participação foi de novo equacionada a propósito da execução dos esquemas de desenvolvimento de nível regional inseridos no III Plano de Fomento. Nesse documento as orientações que enquadravam os objectivos apontados<sup>11</sup> deveriam ter em conta as aspirações locais. Para fazer face a determinados problemas específicos em determinadas áreas poderiam ser criados órgãos especiais. Esses órgãos eram as comissões consultivas regionais, criadas no âmbito do III Plano de Fomento, que visavam assegurar, numa primeira fase, a coordenação e a participação ao nível regional (Crespo, 2003).

Relativamente à participação das pessoas no processo de planeamento urbanístico, um grupo de técnicos da Divisão de Planeamento da época (1970) teve a incumbência da elaboração de um estudo regional da Madeira (Faria, 1978). As preocupações daí resultantes incidiram na criação de formas de participação activa no processo de planeamento por parte das populações interessadas. Neste contexto, em Maio de 1971, o então Subdirector – Geral, citado por Faria (1978), refere que a ausência de participação das entidades públicas e privadas no processo de planeamento, desde a concepção até à aprovação dos planos era um ponto fraco das actuações e intervenções no domínio do planeamento. Já na época se reconhecia o não envolvimento da população no processo de planeamento, a não adesão às decisões daí resultantes, a não colaboração na execução, o que impedia o surgimento de iniciativas individuais e colectivas.

A participação da população, num sentido lato, passou na década de sessenta a ser entendida como o envolvimento do público na formulação de políticas e propostas de planeamento. Até aí, fortes restrições ao nível da responsabilidade da formulação do plano, por ser da competência da Autarquia, fizeram com que não existisse uma verdadeira participação pois a população não tinha oportunidade de desempenhar um papel activo no processo de elaboração do plano. Outro aspecto a considerar, como impeditivo da participação, era o elevado grau de especialização técnica requerida para a elaboração dos planos (Lobo, 1995, Crespo, 2003).

---

<sup>9</sup> Foi o caso do Plano da Figueira da Foz (Lobo, 1995).

<sup>10</sup> Aconteceu em Coimbra com o Plano de Embelezamento, Regularização e Extensão; no Porto com o Plano Regulador; no Plano de Urbanização da Costa da Caparica (1947); no Plano a Sul da Avenida Alferes Malheiro; e nos Planos para as Praias da Rocha e do Cabedelo (Lobo, 1995).

<sup>11</sup> Quanto à harmonização do crescimento à escala regional que era pretendido.

O inquérito público passou a ser obrigatório e apareceu pela primeira vez mencionado a publicitação do mesmo num jornal concelhio ou regional. Faria (1978), a propósito da legislação de 1971, refere que deveria existir o reconhecimento e a consagração legal do direito de participação da população nos processos de planeamento, para assim permitir acabar com o inquérito público, pois na prática este só atingia os proprietários e os visados directamente pelos planos.

### **3.2. A participação não formal num período de transição (1975-1982)**

A participação das pessoas no seu quadro de vida passou a ter uma nova importância após o 25 de Abril de 1974. Com as profundas alterações políticas e sociais trazidas pelo 25 de Abril de 1974, assistiu-se à forte mobilização e participação dos moradores, em detrimento da intervenção pública/institucional. Neste contexto, deve-se referir a experiência feita pelo Gabinete de Planeamento de Setúbal que, entre 1975 e 1976, através de várias organizações de moradores, surgidas após a Revolução de Abril, conseguiu iniciar um processo de participação da população pelo esforço conjunto na detecção de carências existentes ao nível do bairro e na definição das principais metas a atingir e nas suas prioridades (Faria, 1978).

Outro exemplo é o SAAL – Serviço de Apoio Ambulatório Local<sup>12</sup>. O programa SAAL foi desenvolvido através de uma intensa discussão entre cidadãos e técnicos, em reuniões que muitas vezes aconteciam na rua o que dinamizava o processo (Reis e Passos, 1991; Sustelo, 2003). As associações de moradores surgidas em muitos bairros degradados e em que se destacaram líderes locais, bem como as cooperativas de habitação, são outros exemplos de participação pública intensa em questões de Urbanismo (Mendes, 1980; Reis e Passos, 1991).

A Constituição da República Portuguesa, de 1976, contém diversas referências explícitas à participação pública. Por exemplo, proclama que “*Incumbe ao Estado incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais e das populações tendentes a resolver os respectivos problemas habitacionais e fomentar a autoconstrução e a criação de cooperativas de habitação*” (artigo 65º, nº 2), e que “*a elaboração do Plano é coordenado por um Conselho Nacional do Plano e nele devem participar as populações através das autarquias e comunidades locais*” (artigo 94º, nº 2). Por outro lado, garante a participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planeamento físico do território<sup>13</sup> (artº 65.º, n.º 5), o “(…)

---

<sup>12</sup> Despacho do Secretário de Estado da Habitação de 31 de Julho de 1974

<sup>13</sup> Inserido na última revisão constitucional de 1997.

*direito de ser informado pela administração, sempre que o requeiram (...)*”, através do n.º 1 ou no “*(...) direito de acesso aos arquivos administrativos (...)*”, consagrado no n.º 2 e, ainda, neste número do referido artigo, “*(...) no direito de impugnar as normas administrativas com eficácia externa lesivas dos seus direitos*”.

#### **4. Um sistema misto com participação discreta (1982-1999)**

O sistema de gestão territorial em vigor neste período tem características de um sistema misto, apesar de ter herdado alguns elementos de um sistema centralizado que vigorou no período anteriormente analisado.

Neste período, para Silva (2000), o sistema de gestão territorial ficou caracterizado por: i) uma dispersão legislativa; ii) uma desarticulação dos instrumentos de planeamento; iii) uma descoordenação entre os vários níveis da administração pública; iv) um reduzido número de planos municipais concluídos; v) a falta de uma orientação à escala regional.

A nova figura do plano director municipal, introduzida pela Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro, regulamentada pelo DL 208/82, impôs a obrigatoriedade do projecto final do plano ser sujeito a inquérito público para depois ser apresentado à aprovação da assembleia municipal. O período do inquérito público não podia ser inferior a 120 dias e seria aberto através de avisos a publicar no *Diário da República*, 2ª série, em dois dos jornais mais lidos no concelho e através de editais nos locais do estilo. Nesses avisos deveria constar o prazo do inquérito, assim como os locais de exposição (exame) e divulgação do projecto do plano (sede concelho e nas das freguesias), bem como o local de entrega das exposições e de outras formas de participação das populações.

Para que os cidadãos pudessem participar no processo de planeamento territorial ele teria de existir, formalizando-se o processo de elaboração. A prática neste enquadramento foi o de evitar a formalização e a publicitação dos processos de planeamento territorial à escala local até uma fase já relativamente avançada do desenvolvimento do plano e, em casos extremos, até muito perto da exposição e inquérito público da proposta do plano. Os cidadãos viam-se confrontados com um produto acabado, que dificilmente estariam habilitados a contestar para além dos aspectos pontuais que conhecessem melhor (Campos, 2000).

O Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março definia no seu preâmbulo (...) *a intervenção no processo, das populações interessadas, através do inquérito público – agora devidamente esclarecido – e assegura-se a todos os municípios o acesso (...) a qualquer momento,*



*formalizando assim a transparência (...).* O inquérito público consistia na recolha de observações sobre as disposições do Plano Director Municipal, na sequência da exposição deste em locais acessíveis ao público (sede de município, juntas de freguesia a que respeita, etc.). O inquérito era aberto através de editais nos locais de estilo e mediante aviso publicado em dois dos jornais mais lidos do concelho, um dos quais de âmbito nacional. Foram realizadas por vezes reuniões públicas integradas nos processos de inquérito público dos PDM. Na maioria dos casos, estas reuniões tiveram apenas o objectivo de apresentar o Plano e a justificação das opções tomadas, mais do que a solicitação de opiniões que pudessem influenciar a decisão.

**Quadro 2 – A participação pública nos PDM**

	<b>DL 208/82</b>	<b>DL 69/90</b>	<b>DL 380/99</b>
<b>Procedimentos</b>	- Inquérito público	- Inquérito público	- Sugestões sobre elaboração - Discussão pública
<b>Intervenientes</b>	- População	- População interessada	- Todos os interessados - Todos os interessados
<b>Fase do processo de planeamento</b>	- Após elaboração do projecto final do plano e antes da aprovação	- Após elaboração do plano municipal e antes da aprovação	- Elaboração do plano - Após concertação e antes da proposta final do PDM
<b>Actos ou documentos</b>	- Indicação período do inquérito público; - Local de exposição pública; - Peças principais do plano podem ser adquiridas	- Indicação período do inquérito público*; - Locais de exposição acessíveis ao público (sede município e das juntas de freguesia); - Formas diversas de apresentação da participação	- Fase elaboração com a formulação de sugestões à autarquia e à comissão mista de coordenação. - Indicação do período de discussão pública; - Sessões públicas; - Local de exposição/consulta dos documentos do plano;
<b>Conteúdo</b>	- Exposições dos interessados e demais formas de participação*	- Recolha de observações ou sugestões sobre as disposições dos planos municipais	- Sugestões; - Apresentação de informações - Reclamações; - Observações; - Sugestões; - Esclarecimento directo pelos técnicos; - Respostas por escrito, pela Câmara Municipal, em certas situações
<b>Duração</b>	- 120 dias fixado com pelo menos 15 dias antecedência	- 30 dias	- 30 dias - 60 dias
<b>Publicitação</b>	- Aberto mediante aviso no <i>Diário da República</i> , 2ª série, em 2 jornais mais lidos no concelho e por editais	- Aberto através de editais e mediante aviso publicado em 2 dos jornais mais lidos no concelho, sendo um de âmbito nacional	- Divulgação pela câmara municipal através de avisos - Aviso publicado no <i>Diário da República</i> e a divulgar através dos meios de comunicação
<b>Carácter</b>	- Obrigatório	- Obrigatório	- Obrigatório - Obrigatório

\* No DR n.º 91/82, de 29 de Novembro é referida uma comunicação obrigatória àqueles cujas observações/reclamações não tenham sido atendidas na elaboração.

Fonte: DL n.º 208/82, de 26 de Maio; DL n.º 69/90, de 2 de Março e DL n.º 380/99, de 22 de Setembro.

Para Lourenço, Craveiro e Antunes (1997; 1998) a fase de inquérito público nos PDM é, em regra, monopolizada pela Câmara Municipal que divulga os documentos exigidos para a

recolha formalizada e individualizada de reclamações ou sugestões de munícipes, o que pode ser visto como uma forma apenas de organizar o consentimento dos munícipes, uma vez que a confrontação directa de argumentos, a favor ou contra o plano, não é permitida. Para Joye (1999) o inquérito público tem um efeito circunscrito e localizado, tocando uma categoria precisa de destinatários.

Desta forma, ao basear-se em reclamações escritas especialmente identificadas em termos de parcelas cadastradas, o legislador favoreceu um tipo de intervenção individual que, juntamente com as limitações induzidas pela fase tardia em que se realizava o Inquérito público, condicionou em muito o impacto da participação pública na proposta final do plano e, através dele, na organização do território. A fase do processo de planeamento onde se insere a participação pública é importante, na medida em que quanto mais tardio o envolvimento de pessoas e grupos pior porque a informação fica menos disseminada e os técnicos têm ideias mais cristalizadas (Crespo, 2003).

Crespo (2003), no estudo realizado com base na participação pública nos inquéritos públicos dos planos directores nos municípios da Área Metropolitana de Lisboa, concluiu que a participação é, em parte, condicionada pelas características individuais. Os participantes eram, na sua maioria, do sexo masculino, proprietários, residentes no município e participaram a título individual. As suas motivações e os conteúdos das suas propostas centraram-se, sobretudo, em questões de âmbito local, especialmente identificadas em termos de parcelas cadastradas, com uma relação estreita com interesses particulares e com a definição de usos aos terrenos (alterações de um determinado uso para urbanizável). A maioria dos participantes possuía uma profissão<sup>14</sup> associada a um nível de instrução elevado (licenciatura), enquanto que a menor incidência de participantes esteve nas profissões de trabalhadores de produção industrial e artesãos e não qualificados. A familiaridade com o planeamento e com os planos e o pertencer a grupos apoiados por especialistas explica, em parte, o diferente efeito dos comentários feitos aos planos.

O procedimento previsto para a participação pública, o inquérito público, baseando-se em participações escritas, favoreceu um determinado tipo de participantes. O enquadramento legislativo induz à prática da participação com determinadas características: ao nível dos participantes, das motivações e do tipo de alterações que foram incorporadas no plano e na decisão final sobre o território.

---

<sup>14</sup> Com base no caso de Sesimbra

A atitude geral da população residente nos municípios da Área Metropolitana de Lisboa foi tendencialmente passiva, revelando, em regra, uma fraca propensão para participar na condução dos assuntos da comunidade, o que em parte justifica os níveis de participação verificados nos processos de planeamento analisados. Este quadro geral exige que se tomem medidas de reforma destes mecanismos, o que em parte já foi contemplado na actual estrutura do sistema de gestão territorial (Crespo, 2003).

### **5. Um sistema misto com participação reforçada (pós-1999)**

O novo sistema de gestão territorial instituído em 1998/99 consagra o direito à informação, em que todos os interessados têm o direito a ser informados sobre a elaboração, aprovação, acompanhamento, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial. O direito à participação preconiza que *“todos os cidadãos bem como as associações representativas dos interesses económicos, sociais, culturais e ambientais têm o direito de participar na elaboração, alteração, revisão, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial”*. Ao contrário do inquérito público, onde existia um momento definido para as pessoas e grupos participarem, a participação nos Planos Municipais de Ordenamento do Território é contínua ao longo de todo o processo.

O período de consulta pública é diferente nos vários regimes: 120 dias (1982), 30 dias (1990) e 60 dias (1999). Este último é mais explícito no que respeita ao esclarecimento de dúvidas e às objecções colocadas durante o período de discussão pública (Silva, 2001). A Câmara Municipal, após ponderação, fica obrigada a responder, fundamentadamente, por escrito, às reclamações, observações, sugestões e pedidos de esclarecimento. A mesma pode ainda, quando necessário e conveniente, promover o esclarecimento directo dos interessados através dos técnicos (Oliveira, 2000).

Mais recentemente, tem-se experimentado, no caso dos PDM, formas de divulgação pública diversificadas, por exemplo com o recurso à exposição informatizada (multimédia) dos seus objectivos estratégicos e dos zonamentos previstos para diversos tipos de actividades.

Um número significativo de municípios passa actualmente pelo processo de revisão dos seus planos. Os processos participativos nesses planos, na sua maioria, ainda não estão concluídos.

No entanto, os dados disponíveis<sup>15</sup> sugerem que os níveis de participação continuam a ser fracos.

As garantias dos particulares foram reforçadas pelo Decreto-Lei 380/99<sup>16</sup> com o reconhecimento, aos interessados, de um conjunto de garantias previstas no Código do Procedimento Administrativo e no regime de participação procedimental: “a) o direito de acção popular; b) o direito de apresentação de queixa ao Provedor de Justiça; c) O direito de apresentação de queixa ao Ministério Público”. Também a consulta directa aos cidadãos eleitores, ao nível local, sobre matéria exclusiva da competência dos órgãos autárquicos, está contemplada na Lei 49/90, de 24 de Agosto. A Lei Orgânica 4/2000, de 24 de Agosto, estabelece o Regime Jurídico do Referendo Local<sup>17</sup>. No entanto, talvez pela falta de tradição, raramente foram utilizadas.

## **Conclusões**

A história do planeamento municipal em Portugal revela, como uma das suas características fundamentais ao longo de todo o Século XX, um fraco envolvimento directo da população e de outros agentes urbanos na definição dos planos territoriais, não obstante alguns episódios de participação activa, limitados no tempo e no espaço. Se até 1974 essa situação se ficou a dever, sobretudo, às características do regime político vigente, após a Revolução de Abril os traços de continuidade que se identificam neste domínio devem-se muito, por um lado, à ausência de uma cultura técnica que veja o planeamento sobretudo como uma actividade comunicacional e menos como uma tradução prática do modelo racionalista dominante na teoria do planeamento até à década de 70 e, por outro lado, ao défice de cidadania existente na população portuguesa, designadamente o seu baixo nível de exigência em relação à administração pública.

Apesar dos elementos de continuidade, houve mudanças significativas entre os regimes jurídicos do planeamento municipal referidos. A inclusão da participação pública no processo de planeamento municipal passou de um acto pontual (até 1998/1999) para um processo contínuo, bem como de formas incipientes de comunicação para outras mais sofisticadas e mais eficazes. Apesar das diferenças, os elementos disponíveis sobre a prática dos regimes

---

<sup>15</sup> Notícias vindas a público pelos órgãos de comunicação, principalmente jornais.

<sup>16</sup> Artº 7º, no âmbito dos instrumentos de gestão territorial.

<sup>17</sup> Noutros países o referendo local tem sido utilizado para decisões sectoriais com interesse para o conjunto dos habitantes, tratando questões económicas, culturais e de educação (Joye, 1999).

sugerem que os níveis de participação continuam a ser fracos, não obstante o facto de só muito recentemente se estar a aplicar as regras do novo regime.

As mudanças verificadas ao longo das últimas décadas no conceito de participação pública se reflectiram no modo como esta é percebida e valorizada no processo de planeamento municipal. O elemento determinante talvez seja o facto de a participação pública ter deixado de ser uma mera formalidade e ter deixado de ter um interesse exclusivamente instrumental para passar a ser valorada como uma dimensão essencial do próprio desenvolvimento social e uma condição de sobrevivência do sistema político.

A existência de mecanismos formais para a participação pública, no sistema de gestão territorial, só por si não é suficiente para garantir que os interesses ou as preferências da população e dos outros actores urbanos serão considerados pelos responsáveis municipais no momento da elaboração dos planos territoriais. É necessário que a população esteja motivada para intervir nos assuntos públicos.

Outra conclusão é que o envolvimento das pessoas e grupos nos processos de planeamento deve situar-se numa fase inicial do processo. Isso é benéfico pelo facto de se tratarem questões mais gerais e, conseqüentemente, existir uma maior probabilidade de influenciar o plano final. Em vários estudos consultados, concluiu-se que quanto mais tardio o envolvimento das pessoas e grupos no processo de planeamento, menor é o efeito dos comentários no plano final. Numa fase avançada da elaboração do plano as questões são mais específicas, de mais difícil apreensão pelo público em geral, as ideias dos especialistas estão mais cristalizadas, logo menos propensas a alterações, o que constitui factor que limita a capacidade de influenciar as opções estratégicas e o conteúdo formal do plano.

Em suma, é necessário criar ou desenvolver uma cultura técnica e administrativa geradora de uma ambiente organizacional favorável à incorporação dos residentes e dos outros agentes urbanos no processo de decisão municipal.

À semelhança do que se verifica com os mecanismos formais previstos no sistema de gestão territorial também nas outras formas de participação existentes fora do sistema se verifica uma utilização muito escassa por parte da população para, através delas, interferir na elaboração dos planos municipais e na organização do território. Neste caso os responsáveis políticos e os técnicos podem influenciar a participação, quer pelas técnicas usadas para fomentar a participação, quer pela importância dada aos contributos obtidos por essa via.

Por último, se considerarmos o planeamento territorial como uma actividade essencialmente comunicacional entre os diversos *stakeholders* presentes no processo urbano, a participação pública na elaboração dos planos municipais de ordenamento do território deve ser vista, sobretudo, como uma componente de um modelo de tomada de decisão que atravessa toda a organização municipal e em que o envolvimento dos *stakeholders*, a título individual ou em grupo, é assumido como uma condição estruturante. Por conseguinte, na sua forma mais simples, a participação na elaboração do plano municipal será, nesta perspectiva, apenas mais um acto numa prática mais ampla de participação nas decisões. Trata-se, sobretudo, de definir uma solução ou contribuir para a construção de alternativas sobre as quais recairá, subsequentemente, a decisão do poder político legitimamente eleito.

### **Bibliografia**

ABRUNHOSA, Maria (1995) – “Os PDM’s de 1ª geração – Planos cinzentos, ordenamento formal, resultado incerto”. *Sociedade e Território*, n.º 22, pp. 33-37.

CÂMARA MUNICIPAL DE ALMADA – Inquérito Público.

CÂMARA MUNICIPAL DE AMADORA – Inquérito Público.

CÂMARA MUNICIPAL DE AZAMBUJA – Inquérito Público.

CÂMARA MUNICIPAL DE BARREIRO – Inquérito Público.

CÂMARA MUNICIPAL DE CASCAIS – Inquérito Público.

CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA – Inquérito Público.

CÂMARA MUNICIPAL DE LOURES – Inquérito Público.

CÂMARA MUNICIPAL DE MAFRA – Inquérito Público.

CÂMARA MUNICIPAL DE MOITA – Inquérito Público.

CÂMARA MUNICIPAL DE MONTIJO – Inquérito Público.

CÂMARA MUNICIPAL DE OEIRAS – Inquérito Público.

CÂMARA MUNICIPAL DE PALMELA – Inquérito Público.

CÂMARA MUNICIPAL DE SEIXAL – Inquérito Público.

CÂMARA MUNICIPAL DE SESIMBRA – Inquérito Público.

CÂMARA MUNICIPAL DE SETÚBAL – Inquérito Público.

CÂMARA MUNICIPAL DE SINTRA – Inquérito Público.

CÂMARA MUNICIPAL DE VILA FRANCA DE XIRA – Inquérito Público.

CAMPOS, Vítor (2000) – “A formalização do processo de elaboração dos planos municipais: garantia de defesa dos direitos dos cidadãos”. In Actas do Seminário – *Pensar o ordenamento do território: ideias, planos e estratégia*. UNL, Lisboa, pp. 73-77.

CRESPO, José Luís (2003) – *Participação Pública no Planeamento Municipal. Área Metropolitana de Lisboa, 1990-2000*. Dissertação de Mestrado em Geografia Humana e Planeamento Regional e Local, Universidade de Lisboa, Faculdade de Letras. Policopiado.

FARIA, Carlos (1978) – *Participação das populações no processo de planeamento urbanístico*. Lisboa, Relatório da DGPU (não publicado).

JOYE, Dominique (1999) – "Démocratie e participation locale en Suisse". In Blondiaux, Loïc ; Marcou, Gérard e Rangeon, François (dir.) – *La démocratie locale : représentation, participation e espace public*, Presses Universitaires de France, Paris, pp. 79-102.

LOBO, Margarida Sousa (1995) – *Planos de Urbanização: a época de Duarte Pacheco*. DGOTDU e FAUP, Porto.

LOURENÇO, Nelson; CRAVEIRO, Lutas e ANTUNES, Ana. (1997) – *O ordenamento do Território e a influência da Participação Pública nos processos de Decisão*. Universidade Atlântica, Oeiras.

LOURENÇO, Nelson; CRAVEIRO, Lutas e ANTUNES, Ana. (1998) – *O ordenamento do Território e a influência da Participação Pública nos processos de Decisão*. EIA – Ensino, Investigação e Administração, S.A., Lisboa.

MENDES, Maria Clara (1980) – "Public Participation in Portugal". In Deelstra, Tjeerd e Yanitsky, Oleg (eds) – *Cities of Europe. The Public's Role in Shaping The Urban Environment*, MAB, s.l., pp. 304-311.

NETO, Maria e HENRIQUES, José (1986) – “Planos Municipais, crise e participação pública”. *Cadernos Municipais – Revista de Acção Regional e Local*, FAQ, Lisboa, n.º 35, pp. 60-65.

OLIVEIRA, Fernanda (2000) – *Instrumentos de Participação Pública em Gestão Urbanística*. Centro de Estudos e Formação Autárquica, Coimbra.

PEREIRA, Maria (1997) – *P.M.O.T.'s: a regulação quantitativa e a qualidade do ambiente urbano*. Dissertação de mestrado em Planeamento Regional e Urbano, Universidade Técnica de Lisboa. Policopiado.

PORTAS, Nuno (1995) – “Os Planos Directores como instrumentos de regulação”. *Sociedade e Território*, n.º 22, Edições Afrontamento, Porto, pp. 22-32.

REIS, Teresa e PASSOS, Conceição (1991) – “Intervenção social nos bairros camarários de Lisboa”. *Sociedade e Território*, n.º 13, Ano 5, Edições Afrontamento, Porto, pp. 102-108.

RIBEIRO, Armando e RIBEIRO, Paula (2003) – “PDM: Concertação de interesses e participação pública” *Planeamento. Revista de Urbanismo e Ordenamento do Território*, Associação Portuguesa de Planeadores do Território, Aveiro, pp. 9-14.

SILVA, Carlos Nunes (1993) – “As determinantes económicas e políticas o planeamento municipal em Portugal”. *Finisterra*, XXVIII, 55-56, pp. 23-58.

SILVA, Carlos Nunes (2000) – “O sistema de gestão do território em Portugal”. *Cadernos Municipais – Revista de Acção Regional e Local*, FAQ, Lisboa, XIV (74), pp. 21-35.

SILVA, Carlos Nunes (2001) – “Planos Municipais de Ordenamento do Território: continuidade e inovação em três gerações de planos”. *Cadernos Municipais – Revista de Acção Regional e Local*, FAQ, Lisboa, XV (75), pp. 30-44.

SILVA, Isabel Pato (1996) – *Participação no Planeamento Urbanístico. Contributos para uma prática integrada*. Dissertação de mestrado em Planeamento Regional e Urbano, Universidade Técnica de Lisboa, Policopiado.

SUSTELO, Michael (2003) – *A participação do cidadão na reabilitação dos centros históricos. Estudo comparado Alemanha - Portugal*. Dissertação de mestrado em Planeamento Regional e Urbano, Universidade Técnica de Lisboa. Policopiado.

## **Legislação**

Decreto-Lei n.º 24:802 de 21 de Dezembro de 1934.

Decreto-Lei n.º 33:921 de 5 de Setembro de 1944.

Decreto-Lei n.º 37:251 de 28 de Dezembro de 1948.

Decreto-Lei n.º 560/71 de 17 de Dezembro.

Lei n.º 79/77 de 25 de Outubro.

Decreto-Lei n.º 208/82 de 26 de Maio.

Decreto-Lei n.º 69/90 de 2 de Março.

Lei n.º 49/90 de 24 de Agosto.

Decreto-Lei n.º 211/92, de 8 de Outubro.

Decreto-Lei n.º 155/97, de 24 de Junho.

Lei n.º 48/98 de 11 de Agosto.

Decreto-Lei n.º 380/99 de 22 de Setembro.



Decreto-Lei n.º 53/2000, de 7 de Abril.