

O processo de participação pública no Grande Porto no dealbar do século XXI

Júlia Maria Lourenço

Professora Auxiliar, Departamento de Engenharia Civil, Universidade do Minho
jloure@civil.uminho.pt

RESUMO

O estado da arte sobre a temática da participação pública continua a reportar ao envolvimento, colaboração e controlo pelos cidadãos no processo de decisão, fases dificilmente atingidas na temática do ordenamento do território e do urbanismo. O processo de participação pública no Grande Porto permite constatar o surgimento de associações de cidadãos que interpelam e até, em casos mais extremos, têm interposto acções em tribunal face à actuação urbanística de Municípios do Grande Porto no primeiro quinquénio do século XXI. Procura-se entender até que nível os factores culturais, geralmente, pouco suportados nas considerações de ordem técnica, podem ser os mais determinantes da acção, no curto prazo. E, ainda, se a assumpção da defesa dos interesses do território por associações de cidadãos prefigura uma inovação no processo de planeamento e desenvolvimento territorial do Grande Porto.

PALAVRAS-CHAVE

Participação Pública; Grande Porto.

ABSTRACT

A state of the art on public participation reports to collaborative planning and citizen power, stages difficult to reach in territory planning. The process of public participation in the Greater Oporto Area shows in the 21st Century a recent upsurge of associations that seek involvement in urban planning issues, having already gone to court appeals. The extent to which cultural factors are determinant of short run actions is questioned as well as if this upsurge and corresponding behaviour prefigures innovation in the plan-process of Greater Oporto.

KEYWORDS

Public participation; Greater Oporto Area.

1. INTRODUÇÃO

As formas de participação pública encontram-se, naturalmente, mais exploradas nos sistemas de planeamento mais desenvolvidos, isto é, direccionando a análise para a participação pública em planos territoriais, é constatável que uma maior produção de planos implica formas de divulgação mais rotinizadas (Lourenço, 2003).

O movimento centralizado de edição de uma versão de divulgação dos PDM de 1ª geração, na década de noventa, em edições de série, onde constasse o relatório principal, o regulamento e as cartas de ordenamento, a exemplo dos Planos de âmbito regional na Escócia e na Holanda e de âmbito municipal em Madrid, foi uma oportunidade perdida em Portugal.

Como tal, torna-se mais difícil a difusão da informação dispersa pelos inúmeros relatórios de trabalho que normalmente constituem um PDM. Por um lado, a publicação do regulamento e duma versão reduzida das plantas de ordenamento e de condicionantes no Diário da República só permitem a leitura do primeiro, porquanto as segundas não são passíveis de leitura dada a redução de escala sofrida. Por outro lado, o grafismo das cartas nem sempre apresenta um formato *user-friendly*, i.e., o mais adequado a uma leitura fácil e amigável. A possibilidade actual de disponibilização destas cartas no *site* camarário, não está a ser utilizada extensivamente pelas Autarquias Locais e quando o fazem não existe, geralmente, capacidade interactiva para disponibilização de bases geográficas e de, pelo menos, as duas cartas fundamentais constantes em qualquer plano territorial.

A título exemplificativo, refere-se uma amostragem em cinco países europeus a partir de bibliotecas de universidades com cursos de ou associados ao planeamento territorial: **i)** todas, com excepção das dos países ibéricos, possuem os planos de âmbito regional das áreas envolventes; **ii)** na Escócia e em Inglaterra, os próprios *Local Plans*, porque são mais abrangentes que os *Bestemmingenplannen* (Holanda), estão também disponíveis.

Em Madrid, apenas é possível encontrar a totalidade dos planos para esta região na biblioteca da Comunidade Autónoma, enquanto em Portugal e na Galiza não se encon-

tram disponíveis versões de divulgação, com excepção da de um ou de outro Município como Lisboa, Almada, Coimbra, Matosinhos e Santo Tirso. Apenas a Direcção Geral do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano, em Lisboa, se organizou para disponibilizar aos cidadãos a consulta rápida e expedita dos Planos aprovados.

Em Portugal, a consulta prévia durante a elaboração de Planos Territoriais, fica geralmente confinada a instituições como as Juntas de Freguesia e, eventualmente, a algumas associações e colectividades mais representativas. Só no momento posterior à sua conclusão e aprovação pelo executivo camarário, é o plano levado a consulta pública, uma prática já legislada para os Planos Gerais de Urbanização, desde 1934. Aliás, na década de quarenta do século XX houve um grande investimento na divulgação dos planos territoriais, quer em Portugal, quer no estrangeiro e que se perdeu nos anos seguintes. Efectivamente, as décadas de setenta e de noventa afiguram-se como um período mais pobre ao nível da reprodução dos planos: por exemplo, perdeu-se o elemento da cor na grande maioria dos planos elaborados (Lourenço, 2003).

As parcerias público-privado também podem constituir fóruns alargados de participação pública embora os órgãos constituídos sejam normalmente restritos a elementos das elites intelectual, administrativa e empresarial das cidades¹, com a agravante, ainda, dos planos estratégicos, protocolos ou programas de actuação não serem geralmente colocados em consulta pública. Num mundo em competição, levanta-se a oportunidade, em vários casos, das visões de inovadores ou dos interesses dos empresários ou até das Autarquias serem, sempre, objecto de escrutínio público.

Em síntese, a legislação e as políticas institucionalizadas de consulta pública nos países com menor produção de planos apresentam-se menos trabalhadas, não havendo uma cultura de divulgação do plano com a mesma amplitude da dos países mais desenvolvidos neste domínio. No entanto, há em Portugal exemplos de PRDT e PDM com difusão muito significativa ao nível da imprensa, de folhetos ou brochuras e até, em alguns casos isolados, de publicação resumida em versão de divulgação.

Esta fase incipiente na divulgação e informação sobre planos territoriais é também visível na etapa do acompanhamento

técnico, o qual, embora mais robustecido, em termos regulamentares e ao nível concreto da prática em Portugal após a década de oitenta, ainda se encontra distante do acompanhamento activo praticado, principalmente, na Holanda. Falta pois fomentar o acompanhamento do plano-processo por grupos de cidadãos ou associações, sendo certo que, apesar desta lacuna, o processo formal de planeamento territorial é um dos poucos que disponibiliza arenas estruturadas para o debate público (Vigar & Healey, 1999).

2. CONSIDERANDOS SOBRE PARTICIPAÇÃO PÚBLICA

A participação pública afigura-se essencial na vinculação dos planos territoriais, se bem que possa ser somente de teor formal, ao nível da divulgação das propostas efectuadas. Repare-se que, em sociedades mais desenvolvidas, sugere-se esperar até a população-alvo ser definida para avançar com as propostas dos planos, de modo a poderem dispor de aceitação ou crítica a tempo de sofrerem alterações. Existe então a percepção de que um estilo comunicativo de colaboração tem um papel-chave no desenvolvimento da confiança necessária para possibilitar um processo de aprendizagem real (Healey, 1996:215).

Uma das representações ainda hoje comumente aceite sobre os níveis da participação pública consiste na escada da participação pública de Arnstein (ver Figura 1). O aumento do poder do cidadão, relativamente à vontade e à capacidade de chamar a si o controlo sobre os assuntos que lhe dizem respeito, dá-se no sentido do aumento da participação pública. Esta ocorre de uma forma gradativa e pode ser classificada segundo três grandes fases, cada uma correspondente a um certo número de estados na escala de "avaliação" da participação pública.

A primeira fase é a da Não Participação, que engloba os graus da Manipulação e da Terapia. O verdadeiro objectivo não é o de incentivar a participação, mas é antes o de permitir àqueles em posição de poder, a possibilidade de manipular e "curar" os cidadãos da eventual vontade de participar no planeamento. A segunda fase descreve já uma certa participação, ainda que simbólica a muitos níveis. Os graus [3] Informação e [4] Consulta implicam que os cidadãos são

informados e ouvidos, embora ainda não detenham poder decisor efectivo. Se a participação se restringe apenas a estes graus, não há garantia de que a tomada de decisão vá ao encontro da vontade dos cidadãos. O grau da Participação é já um nível mais elevado da chamada participação simbólica, na qual os cidadãos são tidos como conselheiros mas ainda não decisores. A terceira e última fase, Participação Propriamente Dita, inclui três gradações [6] Parceria, [7] Delegação de Poderes e [8] Controlo pelos Cidadãos. Respectivamente, o poder decisor dos cidadãos é exercido em parceria com quem tradicionalmente está numa posição de poder, é delegado nos cidadãos através da obtenção de maioria ou o poder decisor é detido, na sua totalidade, pelos cidadãos.

Tomando em consideração esta escala da escada da participação pública de Arnstein, a consulta requerida no âmbito de um UDP (*Unitary Development Plan*, plano realizado em Inglaterra similar ao PDM em Portugal) equivale ao grau 4, isto é, procura as opiniões do público mas não o envolve no processo de tomada de decisão.

Descreve-se, em seguida, um exemplo paradigmático de participação pública em planos territoriais. Trata-se de um caso desenrolado no âmbito do UDP de Sheffield em que foi decidido promover grupos de assessoria, constituídos por representantes de minorias ou de grupos mais carenciados que se reuniam, periodicamente, com os planeadores e apresentavam, posteriormente, a sua posição aos representantes eleitos.

Os custos deste processo de participação pública adoptado pela segunda vez por este município, numa perspectiva que pode ser classificada de algo paternalista, rondaram os vinte mil euros. Repare-se que estes custos extra corresponderiam, em Portugal, a cerca de 20% do preço total de um PDM semelhante em área e complexidade, adjudicado a uma equipa externa. Em Sheffield, estes custos foram destinados a traduções, aluguer de salas de encontro, pagamento de senhas de presença, bolsas e formação, montagem de exposições e aparelhagem. Mas excluíram a maior despesa financeira, isto é, o custo do tempo dos técnicos afectos, bem como o da reelaboração do Plano (Reeves, 1995: 202-203).

Trata-se de uma prática mais imparcial do que a vigente em Portugal onde a decisão sobre alteração das propostas do plano compete, por lei, à Autarquia Local. E só no caso de esta ter optado por introduzir alterações à versão que foi a inquérito público, eram aquelas objecto de análise e parecer pela Comissão Técnica de Acompanhamento (CTA) nos PDM da 1ª geração. No entanto, ocorreram casos em que a CTA ou alguns membros desta, tomaram conhecimento, ou participaram até, na análise e discussão de todas as propostas e reclamações escritas efectuadas. É claro que se trata de um procedimento não constante na lei, mas que pode ser facilmente invocado quando, decorrido um mês sobre o fecho do inquérito público, não se verificarem notícias da parte da Autarquia Local (normalmente porque a análise ainda não foi iniciada). Se um espírito de entreatajuda foi fomentado durante a elaboração do Plano, essa colaboração é bem-vinda pela equipa autora do Plano e pela Câmara Municipal.

Efectivamente, a participação pública deve ser vista como uma oportunidade para que os agentes envolvidos compartilhem factos, experiências, conhecimento, ideias, preferências, esperanças, medos e valores. E principalmente estes últimos, sejam eles os valores investigados por Patrick Geddes, os valores mencionados expressamente na carta de Atenas ou os filosofados por Marcel Poète, que variam de sociedade para sociedade e ao longo do tempo. É um processo tanto mais bem sucedido, quanto melhor for planeado e recursos adequados forem disponibilizados para a sua implementação. E por recursos entendem-se não apenas os financeiros, mas também de tempo.

Em suma, a classificação de Arnstein aplicada ao sistema de planeamento português na década de noventa, atinge apenas o nível 3, correspondendo à fase da Informação, pois trata-se ainda e essencialmente de divulgação do plano territorial.

A participação pública assume um papel eficaz no processo de planeamento de um território, quando cada participante indica não somente a sua posição ou os seus próprios interesses, mas escuta também para compreender os dos outros. O termo "parte interessada" é usado frequentemente ao discutir a participação pública. As partes interessadas são indivíduos ou organizações com um interesse ou um investimento em determinado processo ou recurso específico. Ao

identificar partes interessadas, é importante reconhecer que as decisões podem ter impactos actuais e futuros e englobar na participação pública a consulta a indivíduos que têm um interesse ou podem vir a ser afectados, provavelmente positiva ou negativamente, por uma decisão a ser tomada. Mas os processos de participação pública não escapam ao problema do poder *versus* conhecimento (Alfasi, 2003).

Existem mudanças no padrão de envolvimento dos cidadãos na transição de uma sociedade totalitária para uma democracia emergente, sendo possível distinguir três etapas. Uma etapa inicial, na qual o poder é detido na sua totalidade pelo "centro de poder" ou centro de decisão e a sociedade não tem poderes. Uma etapa intermédia, na qual o poder decisor central se debate, numa primeira linha, com uma oposição "ordeira" e organizada e numa segunda linha, com oponentes contestatários, "desordeiros" e/ou até indesejáveis. Existe ainda uma maioria silenciosa que não é ouvida e, portanto, é tida como não participante. A terceira etapa contempla uma variedade maior de participação pública, mais organizada e quiçá mais formal. O centro de decisão estabelece parcerias (à semelhança do que é descrito no modelo de Arnstein) com cidadãos ou grupos de cidadãos participantes. Um segundo nível de participação é composto por aqueles ditos conselheiros e a oposição "tradicional", organizada e de certa forma esperada. Mais afastados do poder decisor central estão os contestatários e/ou oponentes conflituosos e, finalmente, aqueles que são informados mas não necessariamente ouvidos, mas continua a existir uma maioria silenciosa cuja dimensão não é verdadeiramente conhecida (ver Figura 2).

A participação do público nos processos de tomada de decisão e de elaboração de políticas é, assim, de extrema importância para assegurar um desenvolvimento duradouro e equitativo dos mesmos. Até porque o sentido do lugar só pode ser partilhado se for construído e articulado através de diálogos (Healey, 1998).

Tendo em vista definir métodos de intervenção positiva na dinâmica da participação pública, reduziu-se as oito etapas da escada de Arnstein às cinco mais elevadas, a saber: informação, consulta, envolvimento, colaboração e "cedência" de poder.

Numa primeira fase, o público é informado de uma forma clara, concisa e objectiva de modo a que possa compreender os problemas em questão, bem como as alternativas possíveis para a sua resolução. A campanha de informação é levada a cabo através de panfletos, *websites* e consulta pública, entre outros meios de difusão. A segunda fase apresenta-se como uma extensão da primeira, durante a qual o público tem a oportunidade de dar a sua opinião quanto às alternativas em debate. Nesta fase, a preocupação não é apenas a de manter o público informado mas é, também, a de assegurar que é ouvido e que as suas preocupações são registadas. Os meios empregues nesta fase são principalmente aqueles que fomentam os comentários públicos, como inquéritos, grupos de avaliação específicos ou sessões públicas de esclarecimento.

Na terceira fase, a do envolvimento, o cidadão e/ou grupos de cidadãos assumem já um papel mais preponderante e activo de modo a que o processo de decisão se refira, efectivamente e com o maior rigor possível, às questões levantadas na fase anterior. O objectivo é o de garantir ao público interessado e participante de que as suas preocupações são tidas em linha de conta aquando da formulação das alternativas e/ou estratégias de resolução. Comissões deliberativas e *workshops* afiguram-se como meios eficazes para a observância dos preceitos desta terceira etapa.

Na fase da colaboração estabelecem-se parcerias com o público para que seja colaborador activo no desenvolvimento de alternativas e na identificação da solução mais adequada para o problema em debate. Os conselhos e recomendações dos cidadãos e/ou grupos de cidadãos são claramente incorporados no processo de decisão. A cooperação deverá ser levada a cabo através de comissões de aconselhamento formadas exclusivamente pelos cidadãos, para uma tomada de decisão "participada".

A quinta e última fase coloca nas mãos dos cidadãos o poder da decisão final. O público participante é quem decide e aquilo que decide é implementado. Os meios utilizados para a implementação desta transferência de poder correspondem a júris de cidadãos, votos por exemplo em referendos, atendendo à legislação pertinente no que respeita ao carácter vinculativo de uma consulta pública e, ainda, através

da delegação directa de poderes. Uma versão simplificada destas cinco fases, aglutina as três últimas numa etapa única (ver Figura 3) formando um continuum sem fronteiras rígidas.

Um inquérito realizado a 126 planeadores holandeses permitiu obter as seguintes conclusões sobre as situações para as quais se antecipa maior sucesso em termos de "planeamento participado", isto é, planeamento efectuado com recurso a campanhas de participação pública eficazes. Estas situações correspondem a casos: i) relativos a projectos tecnicamente complexos; ii) para os quais se prevejam de antemão grandes conflitos de interesses; iii) que digam respeito a projectos concretos. O quadro 1 mostra claramente que a percepção de sucesso para as situações referidas acima atinge, respectivamente, 38.9 %, 50.1 % e 76.9 % do universo de respostas. Destacam-se ainda as situações que envolvem maior número de participantes (45.2 %) e que reportam a projectos de natureza local (42.9 %) como potenciadoras de uma participação pública bem conseguida. Em contrapartida, as circunstâncias menos favoráveis para uma solução participada, são aquelas que se relacionam com projectos de âmbito nacional (1.6 % de sucesso), projectos abstractos (3.2 %), projectos de âmbito restrito (3.97 %) e/ou projectos relativos a pequenas intervenções (5.56 %). Neste caso, a participação pública é tida como inútil ou desnecessária, devido aos tipos de projecto lançados a debate.

Para a implementação bem sucedida de um projecto na sua fase de planeamento, é fundamental que haja uma coordenação entre a entidade que regula, a organização responsável pelo projecto e o público em geral, que pode constituído por cidadãos individuais ou grupos de cidadãos ou associações ambientais, cívicas, culturais ou do foro científico, profissional, actividade sectorial (indústria, comércio...).

3. MONITORIZAÇÃO DE PROCESSOS NO GRANDE PORTO

Uma análise do desenrolar do processo de participação pública no Grande Porto pode ser efectuada através da acção de uma associação surgida recentemente no início do corrente século. Trata-se de uma associação que extravasa um âmbito restrito para abarcar temáticas relativas ao ter-

ritório, seu planeamento e desenvolvimento. A maior parte das acções/pareceres que produziram, são canalizadas para as temáticas Urbanismo, Espaços Verdes e PDM.

Assim, 28 das 44 Acções/ Pareceres da *Campo Aberto* realizadas no período 2001–2005 abordam os Espaços Verdes e Urbanismo (geral). Com um número muito próximo, aparece a temática dos PDM, com 11 Acções/pareceres neste período. A temática do Ambiente (geral), é aquela que apresenta um menor número de acções/pareceres, apenas 5, ou seja, menos de metade das restantes temáticas.

Relativamente ao número de Acções/Pareceres Anuais (ver Gráfico 1), verifica-se que no primeiro ano de actuação os dois pareceres se restringem a Espaços Verdes, uma das temáticas âncora da associação Campo Aberto no seguimento da campanha bem sucedida de defesa do Parque da Cidade do Porto através do Movimento cívico criado para esse efeito. Apenas no ano de 2002 não foram obtidas acções/pareceres nesta temática, enquanto que nos anos de 2003 e 2004, os Espaços Verdes lideram o número de acções/pareceres.

As acções/pareceres no Urbanismo, repartem-se pelos anos de 2002 a 2005 de forma similar, liderando apenas neste último ano, em relação às restantes. A temática dos PDM atingiu importância nos anos de 2002 e 2003 aquando da consulta pública do PDM do Porto. Saliente-se, ainda, o facto de esta temática ultrapassar, em 2002, o número de acções/pareceres de Urbanismo, e obter número igual no ano de 2004.

A contabilização anual efectuada permite uma leitura da actuação da Campo Aberto que parece basear-se na procura de envolvimento nas temáticas em discussão ou actuação, principalmente na cidade do Porto.

Destaca-se também a existência da Plataforma Convergir, activa desde 2002 e que tem como objectivo criar sinergias entre quinze Associações, incluindo a Campo Aberto, actuando em matéria de ambiente, urbanismo e ordenamento do território do Grande Porto. A organização que conseguiram estabelecer em conjunto para algumas campanhas, reivindicações e acções como entrevistas/debates a candidatos à Presidência de Municípios é um facto assinalável.

Mas falharam na organização conjunta para uma recente acção em tribunal sobre um projecto de rearranjo de espaço público. Efectivamente, verificaram-se comunicados conjuntos de três a seis destas Associações, aquelas que detinham um âmbito territorial ou temático mais abrangente, mas só três delas interpuseram duas providências cautelares relativamente a obras em espaço público que foram indeferidas, no início de 2006, pelo Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto.

4. DISCUTINDO A EMERGÊNCIA DE INOVAÇÃO

O plano-processo aplicado ao ordenamento do território corre o risco de estagnar ou de ser abandonado (Lourenço, 2003:236) se não forem introduzidos dois factores críticos:

Persistência no designio – trata-se de um factor vital para a prossecução de qualquer processo, quer tenha como objectivo o plano das ideias ou o da acção. Está directamente relacionado com o empenhamento político e a aceitação cultural.

Percepção das inovações – apresenta-se como o factor que permite, principalmente em situações de excepcionalidade, perceber que há que marcar a diferença entre uma rotina que já não estará apta a fazer avançar o processo e uma nova forma de conceber o existente ou operacionalizar o proposto, promovendo a aceitação técnica.

A distinção entre aceitação cultural e aceitação técnica decorre da separação que se afigura importante estabelecer entre a sociedade em geral e o meio técnico-administrativo que está directamente implicado na implementação dos planos territoriais.

Embora a concepção do cidadão passivo governado pelos representantes eleitos esteja a ser alterada para uma outra ligada ao cidadão activo que se dispõe a participar em todo o processo de mudança, numa óptica antecipativa, intervindo também na escolha de opções de desenvolvimento (Chito e Caixinhas, 1992:925), importa ter presente a importância e inércia das estruturas organizacionais, principalmente dos corpos técnicos associados às mesmas.

Aliás, em Portugal são, tradicionalmente, as formas de *consulta* pública e *informação* que têm vindo a ser promovidas, estando as fases mais complexas da *discussão* e *participação* públicas ausentes do processo de planeamento territorial ao nível da população. Afigura-se que ao contrário do que se poderia pensar, a incorporação destas duas fases, trazendo consigo um alargamento da base social na tomada de decisão, vem conferir uma importância acrescida aos técnicos. Isto, na medida em que lhes é exigido uma maior preparação incluindo conhecimentos específicos do território, para além de maior criatividade e empenhamento, para conseguirem encontrar as “terceiras soluções” como defende Costa Lobo (1995, 1997).

Isto é, o choque cultural, o não acompanhamento da inovação por parte da população em que se integram naturalmente os técnicos, pode ser agravada no caso destes por falhas ao nível da compreensão do novo sistema de valores e da consequente alteração das regras e filosofias de actuação anteriormente em vigor.

Assim, sendo afirmado que o ordenamento do território necessita de abordagens precisas, diferenciadas, como tal descentralizadas e de que as cartas de síntese são úteis no pressuposto de se saber que são falsas (Veltz, 1994:28), seria preciso testar a introdução de melhorias e de inovações no ordenamento do território.

A inovação no processo é muito mais do que a racionalização ou simplificação e mais do que o senso comum. Questiona a sabedoria comum acerca do que é fácil e económico e como tal, por vezes, conduz a processos mais complexos. (...) Não só a racionalização e a simplificação são objectivos inválidos para a inovação no processo, mas eles podem ser causa de distração ou de desvio como forma de comunicar o que está em causa em todo o esforço empreendido. E o que está em causa passa por: i) Dor, esperança e incerteza; ii) Coordenação e cooperação; iii) Mudanças culturais e nos paradigmas; iv) Alteração comportamental; v) Duração da mudança (Davenport, 1994:118).

A importância conferida ao processo, ou seja a uma série de tarefas com incorporação de mais-valias e relacionadas entre elas de modo a transformar o “input” num produto ou

num serviço, permite avaliar a cadeia estabelecida desde o fornecedor ao cliente, entrando ainda com as necessidades e expectativas deste último. Poder-se-ia estabelecer um paralelo com o plano-processo, assumindo uma cadeia dos políticos à população passando pelos técnicos.

A técnica deixada a ela mesma tem um efeito cancerígeno. Pode aumentar a fiabilidade, pode-se sempre re-elaborar a regulamentação técnica o que induz a complexidade, a fragilidade e a falta de qualidade. A OUTRA VIA É SIMPLIFICAR, COOPERAR E DESCENTRALIZAR, na organização. Cooperar porque o domínio eficaz de sistemas técnicos complexos não pode deixar de ser colectivo. Descentralizar porque só os operadores em contacto directo com os problemas podem reagir eficazmente e em ondas curtas de diagnóstico e decisão (...) (traduzido de Veltz, 1994:53).

Este alerta de Veltz, de que o relançamento do ordenamento do território em França pode não passar de uma ilusão tecnocrática, é importante de reter. Isto pode acontecer se a organização territorial se transformar num obstáculo ao ficar confinada ao território e incapaz de se estender aos suportes profissionais e sociais extra-territoriais. Repare-se que Veltz não introduz nada de novo pois os conceitos de sistemas técnico-sociais desenvolvidos na década de 50 do século XX, pelo Tavistock Institute of Human Relations, já tinham introduzido os factores sociais e os técnicos como agentes de mudança mas não tinham estabelecido dois conceitos que Davenport (1993) defende: uma orientação de processo e a distinção entre os níveis de mudança incremental e radical.

Uma aplicação da teoria sobre inovação ao processo de inovação social (Woodward, Ellig e Burns, 1993:12-14) permite confirmar que:

- a inovação não ocorre sem os agentes que “forçam” a mudança, os quais têm de controlar os recursos necessários para permitir a inovação, designadamente recursos financeiros e materiais, conhecimentos técnicos específicos, sabedoria política e facilidades de comunicação;
- a inovação é uma componente da estrutura de um contexto institucional pré-existente e, como tal, requer frequentemente inovações complementares noutras componentes;

– quanto mais radical a reestruturação requerida por uma inovação, maior é a probabilidade de existirem conflitos; historicamente, as comunidades tenderam a afastar as mudanças radicais até que os benefícios compensassem claramente os custos de transição.

5. CONSIDERANDOS FINAIS

A focalização na percepção das inovações permite dar tempo ao desenvolvimento do plano–processo e promover formas que conduzam à aceitação cultural e até ao empenhamento político. A análise realizada ao processo de participação pública no Grande Porto permite constatar melhorias que podem vir até a demonstrar-se como inovações no plano–processo. Efectivamente, não se está já na presença dos níveis mais básicos da escala de Arnstein e constata-se que existe uma etapa de envolvimento do público não tanto pela vontade declarada da administração pública mas pela aceitação do papel reivindicado por várias Associações. Há pois uma passagem do nível 4 para o nível 5 da escada da participação pública de Arnstein enquanto nos planos–processo de várias outras aglomerações urbanas em Portugal está-se ainda no nível 3, isto é, o público é informado mas a sua opinião não é procurada.

Este salto de patamar na escada da participação pública pressupõe uma melhoria no processo de planeamento e desenvolvimento do Grande Porto, à luz das teorias de participação pública que vêm sendo postuladas desde o século passado. Mas, actualmente, dada a juventude do processo, ainda não é possível perceber se se trata de uma inovação. Factores como a entrada decidida nos palcos de tribunais por Associações ambientalistas despoleta factores previstos pelas teorias sobre inovação relativamente à fase de ocorrência de conflitos e consequentes reestruturações.

A ser assim, essas reestruturações passam pela administração pública mas também pelo campo associativo e pela mobilização da população em geral. O alargamento das temáticas, a convergência dos territórios, a afinção conjunta de estratégias, a partilha de conhecimentos, aspirações e problemas no campo associativo poderá levar a posições mais fortes e de maior exigência no âmbito da tomada de decisão. No campo da administração pública, se o relançamento do

ordenamento do território e do urbanismo não ultrapassar uma abordagem tecnocrática, vai ter a prazo consequências fatais para esse mesmo relançamento com a retirada de cobertura política por falta de aceitação pelas populações.

Em síntese, a assumpção da defesa dos interesses do território por associações de cidadãos prefigura, possivelmente, uma inovação no processo de planeamento territorial do Grande Porto. O activismo de algumas associações, em especial da Campo Aberto, parece ter estabelecido uma diferença mas as estratégias desenvolvidas, designadamente numa acção de rearranjo de espaço público, traduziram-se em confrontos e perdas. As implicações das tácticas alternativas utilizadas para influenciar acções e estudos de ordenamento do território e de urbanismo, principalmente na cidade do Porto, necessita ainda de um desenrolar mais alargado do processo para se poder concluir do resultado e extensão destas campanhas de participação pública tendo na base Associações já constituídas.

BIBLIOGRAFIA

- Alfasi, N.** (2003). Is Public Participation Making Urban Planning More Democratic? The Israeli Experience. In *Planning Theory & Practice*, 4(2), pp.185–202.
- Bassett, K.** (1996). Partnerships, Business Elites and Urban Politics: New Forms of Governance in an English City? In *Urban Studies*, 33 (3), pp. 539–555.
- Campo Aberto** (2006). *Reflectir o Porto e a Região Metropolitana do Porto*. Porto: Campo Aberto.
- Chito, B. & Caixinhas, R.** (1990). A participação do público no processo de avaliação de impacte ambiental. In *3ª Conferência Nacional sobre a Qualidade do Ambiente*, (2), pp. 924–933.
- Costa Lobo, M.** (1997). *Provedor do ambiente e da qualidade de vida urbana: uma experiência inédita*. Lisboa: Provedoria do Ambiente da Câmara Municipal de Lisboa.
- Costa Lobo, M.** (1995). Planeamento Urbano em Portugal. In *Sociedade e Território*, 21, pp. 8–17.

Davenport, T. H. (1993). *Process Innovation: reengineering work through information technology*. Harvard Business School Press.

Healey, P. (1996). Consensus-building across Difficult Divisions: new approaches to collaborative strategy making. In *Planning Practice and Research*, 11 (2), pp. 207–216.

Healey, P. (1998). Collaborative Planning in a Stakeholder Society. In *Town Planning Review*, 69 (1), pp. 1–22.

Lourenço, J. (2003). *Expansão Urbana. Gestão de Planos-Processo*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Maier, K. (2001). Citizen Participation in Planning: Climbing a Ladder? In *European Planning Studies*, 9 (6), pp. 707–719.

O’Doherty, R. (1995). Using Contingent Valuation to Enhance Public Participation in Local Planning. In *Regional Studies*, (30) 7, pp. 667–678.

Owen, S. e Grzybowski, A. (1999). *Manual de Treinamento em Gerenciamento de Conflitos*. Institute for Dispute Resolution, University of Victoria, Canadá.

Reeves, D. (1995). Developing Effective Public Consultation: a Review of Sheffield’s UDP Process. In *Planning Practice and Research*, 10 (2), pp. 199–213.

Sherry, A. (1969). A Ladder of Citizen Participation. In *JAIIP*, 35 (4), pp.216–224.

Vigar, G. & Healey, P. (1999). Territorial Integration and “Plan-led” Planning. In *Planning Practice & Research*, 14(3), pp.153–169.

Veltz, P. (1994). *Des territoires pour apprendre et innover*. Éditions de l’Aube.

Woltjer, J. (2002). The “Public Support Machine”: Notions of the Function of Participatory Planning by Dutch Infrastructure Planners. In *Planning Practice & Research*, 17(4), pp.437–453.

Woodward, A. E, Ellig, J. & Burns, T. R. (1994). *Municipal Entrepreneurship: A Five-Nation Study of Energy Politics, Innovation and Social Change*. Gordon and Breach, London.