

INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS DE PARTICIPAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL E EM PORTUGAL

*Celso Maran de Oliveira
Dulce Lopes
Pedro Luciano Colenci
Isabel Cristina Nunes de Sousa*

Resumo

A instabilidade, a inconstância e o imediatismo, são fatores que afetam diretamente o processo de planejamento urbano e provocam a descontinuidade da ação já planejada e, portanto cria irremediável descrédito social. A capacidade de adotar e impor políticas de planejamento pela Administração passa em grande medida pela promoção de uma maior abertura de suas ações, visando o destinatário dos atos administrativos e conseqüentemente acalentando o diálogo e, com base cenário construindo políticas e elaborando planos nos quais se reveem todos aqueles que por eles são tocados (os cidadãos e demais interessados na tarefa de planejamento). O planejamento urbano tem a responsabilidade de valorizar a pessoa e garantir circunstâncias urbanas favoráveis ao seu desenvolvimento, aliás, deve ser esse um dos seus objetivos principais. O presente trabalho aborda essa premente e indispensável necessidade de inserir o cidadão como ente ativo e efetivamente integrante do quadro de decisores do planejamento nas cidades. Para melhor entendimento da matéria serão estabelecidos paralelos entre a regulação e prática da participação cidadã no planejamento urbano em duas cidades com características demográficas e socioeconômicas próximas (São Carlos e Coimbra). Compreende-se que o envolvimento e a participação compromissada da sociedade com resultados positivos devem estar presentes desde os primeiros momentos da elaboração das políticas públicas e na definição de prioridades dos gastos orçamentários. É afirmar que os momentos formais de participação são importantes; no entanto, não devem as entidades competentes repousar apenas e só no respeito das imposições legais de participação.

Palavras-chave: Democracia. Participação Popular. Planejamento Urbano.

1. Introdução

Os processos de transformação atualmente afetam os sistemas urbanos e alteram rápida e profundamente a vida social. No processo de planejamento urbano nada pode ser mais prejudicial que a instabilidade, a inconstância e o imediatismo, fatores que, ao promover a descontinuidade da ação planejada, criam irremediável descrédito. Mudar sim, mas sob controle dos fatores e administração dos conflitos, sem nunca demonstrar fragilidade.

A força e consistência de ação da Administração não se demonstra, porém, pelo seu fechamento relativamente ao exterior, sobretudo aos destinatários da sua ação (os cidadãos). Pelo contrário, a capacidade de adotar e impor políticas de planejamento pela Administração passa em grande medida pela promoção de uma maior abertura desta, acalentando o diálogo e com base

neste construindo políticas e elaborando planos nos quais se reveem todos aqueles que por eles são tocados.

Reforça-se a necessidade de se estabelecer uma integração construtiva entre a formação cívica dos cidadãos e a sua intervenção participativa no planejamento e as esferas de decisão política, isto é daqueles que têm a responsabilidade de orientar e regular a vida das cidades, consideração vital na existência e desenvolvimento das sociedades democráticas.

Se tomarmos a cidade de São Carlos (estado de São Paulo) como exemplo, nota-se uma aparente estabilidade construída ao longo de seus 156 anos de vida, mas sob um olhar mais focalizado revelam-se enormes vazios de gestão que estão a atingir os cidadãos, frutos da inadequação administrativa que endemicamente a acomete desde os primeiros tempos. O tecido urbano e social está por merecer um ambiente que envolva as pessoas e as façam sentirem-se orgulhosas de permanecer e de participar da construção desta cidade; um ambiente de consenso entre diferentes parceiros sociais e que venham a aproveitar a força empreendedora, suas potencialidades, seus valores, servindo-se das oportunidades do mercado para o bem comum, e isso deve contribuir para a construção de um modelo que possa servir de paradigma para outras cidades médias a exemplo do “modelo de Barcelona” mencionado pelo ex-prefeito Pasqual Maragall (2013).

Mesmo em cidades com uma história mais longa, como Coimbra (Portugal), a promoção da participação dos cidadãos é um ensejo relativamente recente, à qual os cidadãos e a própria Administração têm demorado a responder, pelo menos com indicadores claramente satisfatórios.

Ortega y Gasset (1993) remetem a pessoa aos fatores de influência que a permeiam quando afirma “o homem é o homem e suas circunstâncias”. Essa circunstância em muito está relacionada com a cidade onde o homem vive, produz e reproduz. Então, o planejamento urbano tem a responsabilidade de valorizar a pessoa e garantir circunstâncias urbanas favoráveis ao seu desenvolvimento, aliás, deve ser esse um dos seus objetivos principais.

A pessoa reside, em regra, na cidade ou em espaços urbanizados e quanto mais próxima ela estiver da esfera de decisões mais adequada será essa decisão, como advoga, entre outros, Correa Gomes (2006). Mas, mais, cidades politicamente maduras chamam a si, através de seus cidadãos, a capacidade de propor, discutir, formular, compor e controlar os elementos constitutivos de um planejamento urbano levando em consideração suas necessidades, anseios e expectativas e desaguando na construção da cidadania e na identificação de lideranças políticas, social e economicamente produtivas, além da real aplicação do conceito de democracia. Como

refere Harvey (2013) “a dialéctica da urbanização e da transformação social funcionam em nosso redor e nós tanto sofremos como contribuimos para os seus efeitos...”.

Assim se assegura o pleno e livre exercício da cidadania participativa e produtivamente contributiva.

Este trabalho aborda essa premente e indispensável necessidade de inserir o cidadão como ente ativo e efetivamente integrante do quadro de decisores do planejamento nas cidades. Serão destacados os gerais, e recentes, fundamentos legais de ambos os Estados (Brasil e Portugal) para essa atuação, rumo a uma participação democrática e contributiva dos cidadãos. Essa legislação é balizadora dos instrumentos urbanísticos de participação pública, tanto no Brasil como em Portugal, e no decorrer do texto esses instrumentos serão apresentados.

2. Participação contributiva

O planejamento urbano, mesmo quando realizado por especialistas reconhecidos, deve levar em conta os aspectos humanos que o envolvem, direta e indiretamente. Sendo o homem o objeto fundamental do planejamento, e a busca pela sua qualidade de vida com dignidade seu objetivo, nenhuma opção do plano se encontra adequadamente justificada se não forem fomentadas alternativas de comunicação para ouvi-lo, como uma contribuição e uma retroação válida e indispensável à consecução da ação de planejar.

São amplamente conhecidos no Brasil os irreparáveis erros desencadeados por planejamentos urbanos que não consideraram adequadamente o elemento humano, como exemplo o Minhocão (um gigantesco viaduto em pleno centro de São Paulo); e mesmo a própria cidade de Brasília, ao se concentrar fortemente apenas no ambiente central, na sede do governo federal¹; ou ainda, nos conjuntos habitacionais voltados para o desfavelamento, que não consideram a formação social, o emprego e renda do novo morador. E em Portugal essa realidade também não é desconhecida, como o demonstram as infraestruturas viárias quase sem utilização e as zonas industriais ou equipamentos públicos, muitos construídos com auxílio de fundos da União Europeia, e que permanecem desocupados.

Cabe ao responsável pelo planejamento urbano estabelecer canais, ferramentas e filtros para a participação democrática e contributiva dos cidadãos, não apenas nas fases de elaboração do plano mas em todas as etapas de sua aplicação, como um processo sempre presente e vivo.

¹ Além de que o planejamento de Brasília não foi focado na escala humana, o que resultou em imensos espaços não convidativos ao pedestre, conforme destaca Jan Gehl (2009): “os caminhos a serem percorridos na cidade são muito longos e pouco convidativos, as calçadas são compridas demais, percorrem caminhos em linhas retas e são desinteressantes.”

Assim sendo, existe a necessidade de se considerar a inclusão participativa e cidadã dos munícipes nas questões políticas, sociais e econômicas que os afetam ou que possam vir a afetá-los por conta do planejamento urbano.

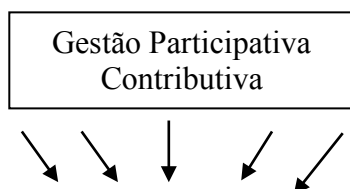
As cidades têm seu DNA genômico, suas idiossincrasias, suas identidades. Cada cidade tem suas forças e sua estrutura de poder e isso deve ser considerado na elaboração de um planejamento, com observações que considerem fortemente sua realidade, mais do que formulações teóricas e retóricas. Constata-se, também, que novas forças com maior envolvimento se organizam e estão a exigir respostas construtivas. A rigidez de sistemas, e as classificações disciplinadas cedem espaço para o imprevisível onde ações tempestivas e adequadas são alcançadas oportunamente para suprir suas falhas.

Então, urge considerar-se planejamento como diretriz legal e não apenas como engessador de ações produtivas, dentro de uma pluralidade de circunstâncias não previsíveis ou não desejadas. As cidades seguem também seu Ciclo de Vida, ou a chamada curva “S”, que se vê alterada pela mudança de alguns de seus fatores de influência. Como se vê, a abordagem do planejamento urbano deve ser ampliada em direção às possibilidades de se gerenciar rapidamente a percepção do novo, o que endereça na proposta de se estabelecer uma contribuição ao melhor entendimento das ofertas de planejamento urbano, contando com a Participação Contributiva dos cidadãos.

Ou seja, nem inconstância de políticas, nem rigidez de ação: o planejamento deve mover-se num ambiente controlado, em que a revisibilidade das ações da administração seja devidamente ponderada, mas adotada logo que se revele necessária.

Destarte, o planejamento, deve ser concebido como um processo contínuo que exige um eficiente sistema de acompanhamento e monitorização e que traduz o confronto interativo entre as propostas — o plano — e a sua concretização — a gestão concreta —, de forma a imprimir um caráter adaptativo ao planejamento, através de ajustamentos sucessivos, nos quais o papel dos privados é indiscutível.

A figura a seguir apresenta uma sequência de parâmetros de influência a serem considerados como preliminares no processo de planejamento estratégico dos municípios.



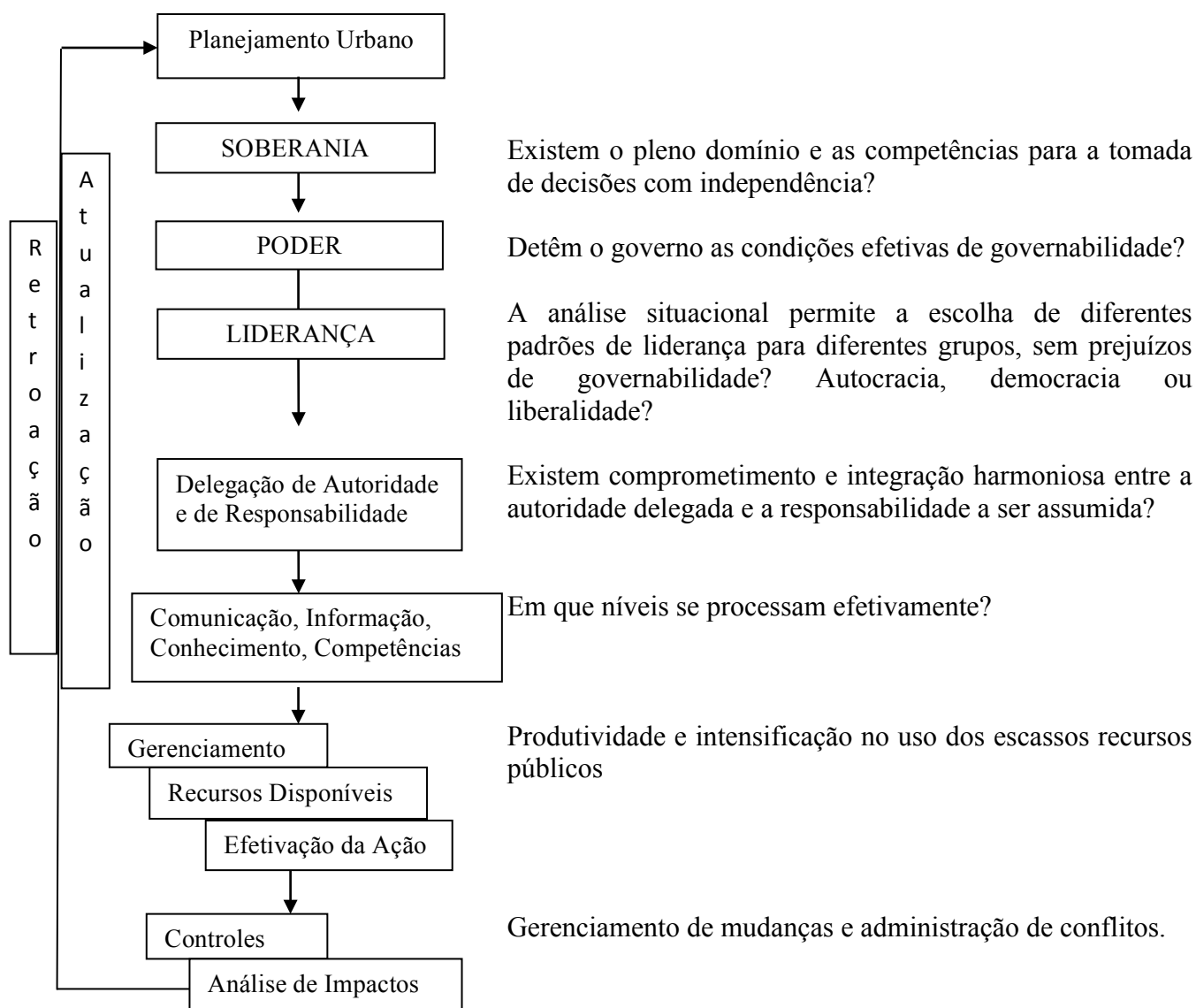


Figura 01 – Representação de Parâmetros Fundamentais do Planejamento Estratégico Urbano.

No Brasil, com o advento da Constituição Federal de 1988 descentralizou-se o poder governamental, aumentando a responsabilidade dos municípios, pois foi adotada uma maior autonomia e independência para a gestão local, reforçou-se o plano diretor enquanto instrumento principal do planejamento urbano, e preconizou a gestão democrática em todas as etapas a ele referentes. Com o advento da Constituição Federal de 1988 houve rompimento do modelo clássico da democracia representativa pura, com a inserção da concepção de democracia participativa, com o estabelecimento dos diversos institutos jurídicos que viabilizam sua prática, como o plebiscito, referendo, iniciativa popular. (LUCENA, 1991 *apud* TENÓRIO e COSTA, 1999)².

² Já antes desta data eram visíveis movimentos sociais urbanos, em especial nos anos setenta, resultantes das grandes contradições urbanas que se faziam sentir e tendo em vista a reivindicação de soluções para problemas concretos

Similar opção relativa ao planejamento urbanístico em Portugal havia já sido tomada pela Constituição de 1976, em especial após a quarta revisão constitucional resultante da Lei n.º 1/97, de 20 de setembro.³ Nesta deu-se um “verdadeiro salto qualitativo na “constituição do urbanismo” (CORREIA, 2008), tendo sido vertidas para o texto constitucional várias disposições dedicadas ao urbanismo e ao ordenamento do território, inclui-se a garantia de participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planejamento urbanístico e de outros instrumentos de planejamento físico do território (65.º, n.º 5).

Silva (2000) afirma que o Estado de Direito como Estado Liberal de Direito ou como Estado Social de Direito nem sempre caracteriza Estado Democrático, visto que este se funda no princípio da soberania popular, esta “impõe a participação efetiva e operante do povo na coisa pública, participação que não se exaure, como veremos, na simples formação das instituições representativas, que constituem um estágio da evolução do Estado Democrático, mas não o seu completo desenvolvimento”⁴.

Desdobrando o princípio de Estado de Direito, nele encontramos, como subprincípio concretizador, o princípio da proteção jurídica e das garantias processuais, isto é a “existência de uma proteção jurídico-judiciária individual *sem lacunas*”, que demanda, entre outras dimensões de relevância, um procedimento administrativo justo, que inclui o direito de participação do particular nos procedimentos em que está interessado (CANOTILHO, 2003).

O Estado Democrático de Direito consiste na criação de um conceito novo, que supera as experiências do Estado de Direito e do Estado Social, chamado de “Estado de legitimidade justa”, e que instaure um processo de efetiva incorporação da população nos mecanismos do controle das decisões, com real participação nos rendimentos da produção (SILVA, 2012).

O mesmo autor afirma ainda que, a democracia que o Estado Democrático de Direito realiza há de ser:

um processo de convivência social numa sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I, CF/88), em que o poder emana do povo, e deve ser exercido em proveito do povo, diretamente ou por representantes eleitos (art. 1º, parágrafo único); participativa, porque envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo; pluralista, porque respeita a pluralidade de ideias, culturas e etnias e pressupõe assim o diálogo entre opiniões e pensamentos divergentes e a possibilidade de convivência de formas de organização e interesses diferentes da sociedade; há de ser um processo de liberação da pessoa

(equipamentos e infraestruturas). De acordo com Caldéron (1995), os movimentos sociais urbanos foram “espaços de aprendizado de meios para a luta e a conquista da cidadania”.

³ Antes o urbanismo não tinha tratamento autônomo no âmbito constitucional mas como instrumento de efetivação de outros direitos (propriedade, habitação condigna), ou de um sistema de meios de produção e política de solos p. 121.

⁴ A transcrição que faz o autor é de CROSA, Emilio. *Lo Stato Democratico*, Turim, UTET, 1946, p. 25.

humana das formas de opressão que não depende apenas do reconhecimento formal de certos direitos individuais, políticos e sociais, mas especialmente da vigência de condições econômicas suscetíveis de favorecer o seu pleno exercício.

O ato de participar é, assim, uma forma, e uma forma nobre, de exercer direitos políticos e sociais garantidos pela Magna Carta⁵.

Amorim (2007), citando Marshall (1967), define cidadania como a participação integral do indivíduo na comunidade política e distingue três tipos de direitos: os direitos civis, aqueles direitos que asseguram as liberdades individuais; os direitos políticos, aqueles que garantem a participação dos cidadãos no exercício do poder político; e os direitos sociais, aqueles que asseguram o acesso a um mínimo de bem-estar material. O argumento do autor segue a seguinte lógica: garantidos os direitos civis, as pessoas lutariam por direitos políticos e, conseqüentemente, conquistariam direitos sociais. Com isso, a participação proporciona ou pode proporcionar melhores chances de um exercício mais pleno da cidadania, equivalendo a uma maior e melhor integração na sociedade, onde a população delibera, em uma verdadeira participação deliberativa (SOUZA, 2011).

Por essa visão, entende-se que a participação é decisiva para o fortalecimento e a consolidação das instituições democráticas, possibilitando à população o direito de se articular e se integrar à gestão política, caracterizando “uma situação de inclusão e de pertencimento dos cidadãos à comunidade política”, conforme ressalta Amorim (2007). Participando, isto é, exercendo a autonomia, promove-se essencialmente a justa reivindicação de uma classificação de “democrático” para um planejamento e uma gestão, haja visto que “a participação é um direito inalienável” (SOUZA, 2011).

Assim, conforme José Lucena Dantas (1991), citado por Tenório e Costa (1999), a participação envolve uma conduta ativa dos cidadãos nas decisões e ações públicas, na vida da comunidade e nos assuntos de interesse das coletividades de que sejam integrantes.

Quando as pessoas participam efetivamente da tomada de decisões dos assuntos de interesse nas cidades, estes sentem-se mais responsáveis pelo resultado de suas decisões, proporcionando um amadurecimento político da população. Com isso, a população atuará de

⁵ Além do mais, a promoção da participação assume-se como um dos instrumentos que estruturam o princípio da sustentabilidade, princípio estruturante do direito constitucional português e também do brasileiro. Cfr., sobre este princípio e o papel do paradigma da flexibilização e do paradigma do planejamento orientado na sua promoção, Canotilho (2010).

modo mais próximo dos assuntos urbanísticos, e agindo inclusive como fiscalizador das políticas públicas urbanísticas (SOUZA, 2011).

A participação implica, de fato, a criação de novos caminhos ou novas relações entre a sociedade civil e a esfera pública. Ela depende de quatro fatores (NURIA CUNILL, 1991 *apud* TENÓRIO e COSTA, 1999): a) níveis da participação: âmbito político; âmbito da gestão pública; b) caráter da intervenção dos cidadãos nas atividades e/ou órgãos públicos: consultiva e/ou assessora; resolutiva e fiscalizadora; participação na execução; c) caráter dos sujeitos sociais intervenientes: direta; indireta; d) origem do impulso a participação: ação cidadã; implicação cidadã.

Segundo Tenório e Costa (1999): “Pedro Jacobi (1990) enfatiza que as normas de participação dos cidadãos devem definir obrigações públicas e mecanismos legais, como as entidades de interesse municipal, os conselhos consultivos da cidade e dos distritos, a iniciativa dos cidadãos e as consultas populares por distrito”. Tal percepção denota que um grupo de cidadãos, podendo ser representados por entidades ou movimentos sociais, somados à canais de participação propiciados pelo poder público, caracterizam e definem a participação democrática. Esse princípio é demonstrado por Souza (2011) ao abordar as questões referentes à delegação e à representação em que este constata a inviabilidade da participação direta em um mesmo local numa cidade contemporânea, ou seja, com muitos habitantes. Ele sugere a instituição da delegação como alternativa, ressaltando que a mesma “não fere a essência da democracia direta (guardando-se a distinção entre delegação e representação, e desde que a delegação seja estreitamente controlada pelos outorgantes da delegação, isto é, o corpo de cidadãos)”. Entretanto, segundo o mesmo autor, o resgate da participação estritamente direta é possibilitado atualmente com o uso de tecnologias de comunicação e informação, dispensando, nesses casos, a necessidade de delegados.

Voltando-se para a participação popular no que concerne ao direito urbanístico, destaca-se a Lei 10.257, de 2001 (Estatuto da Cidade) que, de acordo com Lima (2012) possibilitou efetivamente a participação social como “fundamento normativo da política urbana”, além de garantir ampla discussão com a sociedade e o esclarecimento de informações para a compreensão dos parâmetros norteadores do planejamento local durante o processo de elaboração e implementação do Plano Diretor. Conforme afirma o autor, instaurava-se, assim, um instrumento que adotava uma nova forma de gestão urbana, aproximando as necessidades reais de cada cidade com a formulação do principal instrumento do planejamento urbano, sendo este o Plano Diretor Participativo (GONDIM, LIMA, MOREIRA, 2005). E o recente e

controverso ato do governo federal, o Decreto 8.243/14, que segundo seu artigo 1º, institui a “Política Nacional de Participação Social - PNPS, com o objetivo de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil”.

Em Portugal, idêntico relevo à participação popular no direito urbanístico tem vindo a resultar da legislação reforçada sobre planeamento urbano. Recentemente, a Lei n.º 31/2014, de 30 de maio (que revogou anterior Lei de Bases do Ordenamento do Território e do Urbanismo, aprovada pela Lei n.º 48/98, de 11 de agosto, e que estabelece as Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo) veio reconduzir a anterior opção legislativa, ao considerar como princípio fundamental nestas áreas a participação dos cidadãos e a concertação e contratualização entre interesses públicos e privados [artigo 3.º, n.º 1, alíneas g) e h)].

Acrescenta, no artigo 49.º, de modo a operacionalizar este princípio que o

procedimento de elaboração, alteração ou revisão dos programas e planos territoriais assegura aos particulares as garantias gerais que a lei lhes confere, nomeadamente, a informação e os meios de participação pública efetiva, bem como o direito de apresentação de observações e sugestões à entidade responsável pela sua elaboração e de consulta do respetivo processo, nos termos da lei.

Contudo, mesmo com o pressuposto da participação da população na elaboração dos planos diretores (tanto no Brasil como em Portugal), a promoção efetiva da inclusão popular na tomada de decisões a respeito do planeamento e da formulação e implementação das medidas dele resultantes, ainda é um desafio.

Os motivos de tal dificuldade são apontados por Lima (2012), como: boa parte da população está desvinculada de associações, que atuam de forma efetiva na busca por direitos; falta de qualificação técnica dos representantes da sociedade civil no trato com a máquina estatal; com isso, os sujeitos têm comprometidas a autonomia e a qualidade da participação, gerando profundas assimetrias no plano do conhecimento, podendo levar a um “desequilíbrio de poder que gera a reprodução de mecanismos de dominação e exclusão em espaços que, pelo menos em tese, deveriam ser democráticos”.

É um facto que a Governança Participativa cria mecanismos para o desenvolvimento participativo de uma cidade; no entanto, a operacionalização destes não pode deixar de passar

pela criação de redes de atores locais com o objetivo de reunir conhecimentos e experiências na concepção de políticas públicas que solucionam, de fato, problemas locais.

3. Principais instrumentos de governança participativa no Brasil.

O envolvimento e participação compromissada da sociedade com resultados positivos devem estar presentes desde os primeiros momentos da elaboração das políticas públicas e na definição de prioridades dos gastos orçamentários. A gestão pública brasileira possui instrumentos para a efetiva participação da sociedade. A Lei da Política Urbana (Lei nº 10.257/01) traz um elenco meramente exemplificativo de instrumentos para a consecução da gestão democrática das cidades, sendo eles: a) órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; b) debates, audiências e consultas públicas; c) conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; d) iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; e) a gestão orçamentária participativa, no âmbito municipal; f) regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.

Entendemos que segundo artigo 43 do Estatuto da Cidade os itens “a”, “b”, “c”, e “d” devem constar obrigatoriamente nos municípios, uma vez que no “caput” deste artigo foi utilizada a expressão “deverão ser utilizados”. Embora essa mesma expressão não seja encontrada nos artigos seguintes, que tratam dos itens “e” e “f”, defendemos que pelo fato de serem importantes instrumentos para garantir a gestão democrática da cidade, deverão igualmente ser utilizados, respeitadas as peculiaridades locais.

É essencial abordar estes instrumentos que representam formas de conceitualizar e concretizar a participação popular, uma vez que as divergências político-legislativas quanto à sua interpretação, aplicação e importância são apresentadas como um dos principais problemas na efetivação da participação⁶.

3.1. Órgãos colegiados de política urbana

São os chamados Conselhos existentes em um município. O Conselho das Cidades, através da Resolução nº 13, de 16 de junho de 2004, reconhece a necessidade da construção de uma nova política urbana com a participação de toda sociedade, para reverter o quadro de exclusão e de desigualdade existente nas cidades. Isso ocorrerá através da representação social nesses Conselhos, que têm como atribuição principal avaliar, propor, debater e aprovar a política

⁶ A par da falta de amadurecimento de uma consciência de cidadania, de ausência de uma cultura política democrática, de reduzida mobilização da sociedade civil e do próprio contexto sócio-político-econômico (CALDERÓN, 1992).

de desenvolvimento urbano em conjunto com o poder público e sociedade civil. Consoante esta mesma Resolução as atribuições e composição do Conselho Nacional devem orientar os Conselhos Estaduais e Municipais.

A composição, estrutura, competências e funcionamento do Conselho das Cidades encontra previsão no Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006, e estabelece ser órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva.

Em uma esfera municipal, esses órgãos devem apresentar as seguintes características:

- a) criados por lei, devendo contemplar, no mínimo, composição, mandatos, forma de indicação/eleição, atribuições, caráter consultivo e/ou deliberativo, recursos financeiros;
- b) deve ser determinado se são paritários ou tripartidos;
- c) em três níveis: traçar diretrizes comuns para a solução de problemas urbanísticos em cada esferas, além de proporcionar intercâmbio de experiências e soma de esforços para a solução de problemas urbanos comuns (BUCCI, 2003 : 330-332).

A composição desses conselhos deve ocorrer com a efetiva participação da sociedade civil, conjuntamente com o poder público, demonstrando ser um misto entre democracia representativa e democracia direta, assim como leciona Avritzer (1998) ao chamá-las de “instituições mistas, formadas em parte por representantes do Estado, em parte por representantes da sociedade, com poderes consultivos e/ou deliberativos, que reúnem, a um só tempo, elementos da democracia representativa e da democracia direta”.

O município de São Carlos conta com a Casa dos Conselhos, criada pelo Decreto nº 589, de 18 de novembro de 2011, que objetiva articular as ações promovidas pelos conselhos setoriais, integrantes da Administração Pública Municipal.

O Decreto nº 176, de 24 de abril de 2012, institui o fórum dos Conselhos Municipais de São Carlos, estado de São Paulo, tal fórum é constituído como instância consultiva, formativa e de articulação entre os representantes dos diversos Conselhos de Representação e para desenvolver tais serviços não será remunerado.⁷

⁷ A cidade de São Carlos-SP conta com os seguintes Conselhos: Conselho de Alimentação Escolar, Conselho de Curadores da Fundação Pró-Memória, Conselho de Escola, Conselho de Programação da TV Educativa de São Carlos, Conselho de Usuários de Transportes de Passageiros, Conselho Diretor da Fundação Educacional São Carlos – FESC, Conselhos Gestores nas Unidades de Saúde do SUS, Conselho Municipal Anti-Drogas – COMAD, Conselho Municipal da Comunidade Negra, Conselho Municipal da Diversidade Sexual, Conselho Municipal da Juventude, Conselho Municipal da Micro e pequena empresa, Conselho Municipal da Pessoa Portadora de Deficiência – CONDEF, Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, Conselho

De acordo com o Programa Cidades Sustentáveis (2013b) os conselhos são os principais mecanismos de participação no município, podendo ser de natureza deliberativa e/ou consultiva. Pela Lei Municipal 13.458 de 2004, que “disciplina a forma de prestação de contas de auxílios, contribuições e subvenções concedidas pela Prefeitura Municipal de São Carlos”, os conselhos passaram a ter a atribuição de analisar e aprovar prestações de contas das entidades beneficiadas pela Prefeitura, por meio de auxílio, contribuição e subvenção.

3.2. Debates, audiências e consultas públicas

Os debates, as audiências e consultas públicas são canais de interlocução entre Estado e sociedade, e normalmente presentes nas discussões do plano diretor municipal.

São canais diretos de comunicação entre o poder público e a sociedade civil, e se bem conduzidos poderão alcançar um alto grau de participação social na discussão das políticas públicas, especialmente as municipais. Mas espera-se que haja convocação com certa antecedência, com ampla divulgação, e sejam prestadas informações preliminares às suas realizações para garantir além da quantidade, mas também qualidade satisfatória da participação popular.

As audiências públicas são reuniões abertas ao público, realizadas a pedido de vereador (a) dela integrante, com o objetivo de instruir matéria legislativa em tramitação, bem como tratar de assunto de interesse público relevante relativo à área de atuação da Comissão. É uma forma de participação popular nas atividades do Legislativo.

As audiências públicas democráticas, de acordo com Tenório e Costa (1999), são entendidas como uma forma de relação estabelecida entre sociedade e Estado, em que, embora não ocorra necessariamente a participação direta nas decisões por parte da população, representa uma forma de tornar o Estado mais aberto e promissor à conquista de direitos, partilhando o poder de forma mais democrática e acessível. No entanto, essa partilha deve assegurar a efetiva oportunidade de deliberação e não apenas a consulta pública, haja vista que a gestão democrática

Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação – COMCITI, Conselho Municipal de Cultura, Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente – COMDEMA, Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, Conselho Municipal de Defesa do Patrimônio Histórico e Ambiental de São Carlos, Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social – COMDES, Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, Conselho Municipal de Economia Solidária, Conselho Municipal de Educação, Conselho Municipal de Esporte e Lazer, Conselho Tutelar, Conselho Municipal de Saúde, Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEAN, Conselho Municipal de Segurança e Saúde No Trabalho, Conselho Municipal de Segurança Pública, Conselho Municipal de Turismo – COMUNITUR, Conselho Municipal do Idoso, Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, Conselho Gestor do Fundo Sócio Ambiental – FUNDO VERDE, Conselho Gestor do Fundo Social de Solidariedade do Município, Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS, Conselhos Gestores nas Unidades de Assistência Social.

engloba a real participação cidadã, permitindo a aproximação do contato entre população e instituições públicas, com a participação integral do indivíduo na esfera política.

Segundo Bucci (2003) esses instrumentos de participação democrática dão margem à que se realizem princípios constitucionais relacionados à administração pública, como a prestação de informações de interesse geral (previsto no artigo 5º, inciso XXXIII), princípio da publicidade (artigo 37). Porém, para observância desses princípios constitucionais é a utilização desses instrumento não somente para informar ou mesmo colher impressões, mas possibilitar que os participantes possam ser partes integrantes na tomada de decisões.

Nesse sentido, em seu Plano Diretor (Lei nº 13.691 de 25 de novembro de 2005), o município de São Carlos estabelece em seu art. 230: “Parágrafo Único. A Conferência Municipal da Cidade é um foro de debates e de deliberações, aberto a participação de todos os setores da sociedade e deve ser amplamente divulgada.”

Em relação à aplicação de audiências públicas, para exemplificar tal mecanismo de participação popular, ressalta-se a realização de uma audiência pública para a discussão do Projeto de Lei 371, de autoria do Prefeito Municipal, que estima a receita e fixa a despesa do município para o exercício financeiro de 2014, realizada no dia 31 de outubro de 2013 às 16h na sala das sessões do Edifício Euclides da Cunha (São Carlos em Rede, 2013).

3.3. Conferências sobre assuntos de interesse urbano

As conferências são importantes para estabelecer grandes marcos de política urbana, como a formulação de Planos Diretores, sua revisão (que deverá ser precedida por uma avaliação) e os debates de natureza intersetorial.

Essas conferências devem abranger o maior número de pessoas, e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, tais como de empresários, de moradores, de trabalhadores, de defesa e proteção ambiental, de outros interesses e direitos difusos e coletivos.

Em seu Plano Diretor (Lei nº 13.691 de 25 de novembro de 2005), o município de São Carlos estabelece:

Art. 230. A Conferência Municipal da Cidade deverá ocorrer, no mínimo, a cada dois anos, será organizada pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano [...]

Parágrafo Único. A Conferência Municipal da Cidade é um foro de debates e de deliberações, aberto a participação de todos os setores da sociedade e deve ser amplamente divulgada.

As Conferências Municipais têm o objetivo de acompanhar o desenvolvimento das políticas no âmbito local com periodicidade pré-definida, a partir de análise e desenvolvimento de novas metas.⁸

3.4. Iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano

A iniciativa popular ocorre através da apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, após subscrição de pelo menos um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Na esfera municipal, a iniciativa popular ocorre através da mobilização de pelo menos 5% (cinco por cento) do eleitorado municipal. Com isso, pode ser apresentado diretamente ao Poder Legislativo municipal para apreciação e aprovação, e consequente promulgação pelo Executivo municipal.

É inegável sua importância, como forma de suprir eventuais deficiências dos dois poderes diretamente envolvidos no planejamento urbano municipal (legislativo e executivo). Pelo fato de sua existência, demonstra muitas vezes a ineficácia desses poderes representativos da sociedade atual, atestando a séria crise do modelo democrático representativo nacional.

3.5. Gestão orçamentária participativa

É um processo pelo qual a população decide sobre a aplicação dos recursos, pela administração municipal, em obras e serviços.

O Orçamento Participativo (OP) surgiu no Brasil ao final da década de 1980 e foi incorporada na gestão das cidades, com a prática de notificar à sociedade sobre que obras e serviços deveriam ser priorizados na destinação dos recursos municipais⁹.

Os Orçamentos Participativos constituem avanços na participação popular na gestão democrática das cidades, tendo no disciplinamento das finanças públicas do município em conjunto com a população, sua principal finalidade.

O Programa Cidades Sustentáveis (2013a) define-os como representando “um processo dinâmico de planejamento do orçamento municipal, que se ajusta periodicamente às demandas locais e busca facilitar o debate entre o governo municipal e a população”.

⁸ Em São Carlos, são realizadas conferências de: políticas para as mulheres (03 anos), meio ambiente (02 anos), segurança pública (02 anos), assistência social (02 anos), cultura (02 anos), turismo (anual), comunicação (02 anos), da cidade (02 anos), defesa civil (02 anos), saúde (02 anos), saúde mental (04 anos), economia solidária (02 anos), LGBT (02 anos), Idoso (02 anos) e Educação (02 anos) (PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS, 2013b).

⁹ Sobre um dos mais divulgados e bem sucedidos orçamentos participativos, o de Porto Alegre, ver Santos (2002).

Caracterizado pela deliberação coletiva de decisões, esse instrumento busca “repolitizar o orçamento”, conforme expõe Souza (2011).

Em relação ao funcionamento do Orçamento Participativo, Souza (2011) afirma:

Na sua essência, o orçamento participativo consiste em uma abertura do aparelho de Estado à possibilidade de a população participar, diretamente, das decisões a respeito dos objetivos dos investimentos públicos. A população, organizada com base em bairros ou unidades espaciais que agregam vários bairros, debate e delibera, em assembleias, sobre as prioridades de investimento para cada local, cabendo ao Executivo, anualmente, informar a disponibilidade de recursos para investimentos e prestar contas sobre a execução orçamentária do ano anterior.

Nas assembleias, a população elege representantes (ou delegados), proporcionalmente ao número de eleitores, cabendo a esses representantes organizar discussões sobre os investimentos prioritários de cada bairro. Posteriormente, ocorre ainda a eleição de conselheiros, que acompanharão e participarão, em conjunto com a Prefeitura, da peça orçamentária (SOUZA, 2011).

O processo dos Orçamentos Participativos tem início com as reuniões preparatórias, nas quais o Executivo presta contas do exercício passado e apresenta as diretrizes do Plano de Investimentos e Serviços para o ano seguinte. Na etapa posterior, as assembleias regionais elencam as prioridades para o município, elegem os seus conselheiros e definem o número de delegados para os seus respectivos fóruns regionais e grupos de discussões temáticas.

O componente inovador desse dispositivo é ressaltado por Almeida (2005), que considera o Orçamento Participativo como sendo, reconhecidamente, um processo que alia a democracia direta com a democracia representativa, ao argumentar que os cidadãos participam diretamente dos processos de tomada de decisão, através das assembleias regionais, mas, também delegam autoridade aos seus representantes eleitos para atuarem na fase chamada de deliberativa.

Tendo em vista a proposta de distribuição dos recursos orçamentários, o Orçamento Participativo também é uma forma de inclusão democrática dos diversos segmentos da sociedade civil, já que orienta o governo na partilha com a população do poder de deliberação, através da escolha direta de representantes, adquirindo um caráter de cogestão dos recursos públicos. Almeida (2005) atenta também para o impacto da adoção desse sistema na visibilidade da gestão municipal que o adota, que conjuntamente com outras experiências participativas, sinalizam na direção de reorientação dos objetivos dos governos para atenderem aos interesses de todos os seguimentos da sociedade civil.

Almeida (2005) ressalta, porém, que a implementação dessa ferramenta, apesar de contribuir para mudanças significativas na esfera administrativa, não muda a realidade se não houver uma vontade política de inclusão popular e uma incorporação efetiva da representatividade ao sistema político, isto é, se não existirem manipulações, mas sim, uma abertura para a cooperação, a viabilidade da articulação entre poder público e sociedade acontece:

Experiências há que, por serem meramente consultivas, não merecem ser chamadas propriamente de orçamento participativo; outras, embora envolvam efetiva participação na base de um poder deliberativo por parte da população, oferecem uma margem de manobra excessiva para que o Estado interfira na condução do processo (por exemplo, estabelecendo conselhos de orçamento “partidários”, nos quais o número de representantes do Estado é igual ao de delegados da sociedade civil, e nos quais todos têm direito a voto).

O Orçamento Participativo não pode ser entendido como somente um processo de participação, de elaboração de demandas, ou de deliberação dos cidadãos. Deve ser entendido como uma instituição democrática que possibilita a resolução de disputas, coloca grupos divergentes juntos e permite o debate político (WAMPLER, 2003).

Nos tempos atuais, o Orçamento Participativo pode ser entendido como uma dose curativa de democracia direta no grande universo do sistema representativo. Embora de pequena dimensão, vem-se mostrando eficiente para corrigir algumas distorções e problemas do modelo democrático representativo. Já Avritzer (2003) entende como uma forma de rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a participativa.

Em São Carlos, o Orçamento Participativo foi implantado em 2001, tendo sua estrutura baseada no Conselho Municipal do Orçamento Participativo - COP, “um órgão da comunidade cuja finalidade é fiscalizar, elaborar sugestões para o planejamento e propor alterações para a composição da receita e da despesa do orçamento municipal [...]” (ALMEIDA, 2005).

Para o funcionamento do OP, “a cidade de São Carlos foi dividida em treze regiões e a prefeitura desenvolveu um sistema de pontuação para classificação e seleção dos projetos e das obras a serem votadas no âmbito do OP [...]” (MARINO JÚNIOR, 2005).

De acordo com Almeida (2005):

O OP/SC está articulado em torno das Assembleias Gerais Populares Regionais e Temáticas (fase informativa), Assembleias Gerais Populares (fase deliberativa), dos Fóruns de Delegados e do COP. São promovidas duas assembleias plenárias em cada uma das treze regiões e em cada uma das quatro áreas temáticas: Educação, Esporte, Cultura e Lazer; Saúde e Cidadania; Desenvolvimento Urbano e Desenvolvimento Sustentável. As assembleias tem três finalidades principais: definir e escalonar as exigências e as prioridades

regionais ou temáticas; eleger os delegados e os conselheiros do COP; avaliar o desempenho do Executivo. Os delegados funcionam como intermediários entre o COP e os cidadãos [...]. Também supervisionam a implementação do orçamento. Os conselheiros definem os critérios gerais que presidem ao escalonamento das exigências e à distribuição dos fundos e votam a proposta do plano de investimento apresentada pelo Executivo.

Num breve histórico é possível resumir a evolução do OP no município de São Carlos, de acordo com o Programa Cidades Sustentáveis (2013b): 2001: Início do Orçamento Participativo e da criação dos conselhos municipais; 2004: Criação da Lei Municipal nº 13.458, que “disciplina a forma de prestação de contas de auxílios, contribuições e subvenções concedidas pela Prefeitura Municipal de São Carlos”; 2008: Regulamentação da Lei Municipal nº 14.845 em que a Coordenadoria de Orçamento Participativo e Relações Governo Comunidade (COPRGC) passa a apoiar os Conselhos Municipais. O Programa Cidades Sustentáveis (2013b) também ressalta a atuação do OP Educa, que “é um Projeto Pedagógico que tem sido desenvolvido com as escolas, cujo objetivo central é estimular e desenvolver a participação das crianças e jovens em situações de aprendizagem sobre a prática cidadã”.

Tendo como objetivo a promoção de espaços de participação social nas diferentes áreas das políticas públicas da cidade, o OP de São Carlos pode ser também “uma forma de educar e instruir a população acerca do funcionamento da administração pública, e também de informar sobre a realidade financeira e patrimonial da prefeitura” (MARINO JÚNIOR, 2005).

3.6. Referendo popular e plebiscito

Embora não previstos explicitamente no capítulo da gestão democrática da cidade (artigos 43/46), encontramos no Estatuto da Cidade, ainda, institutos jurídicos e políticos que podem ser considerados instrumentos de gestão democrática, sendo eles o referendo popular e o plebiscito (artigo 4º, inciso V, “s” da Lei 10.257/01).

Ambos devem ser considerados consultas formuladas à população para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou mesmo administrativa. O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido. E o referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição (artigo 2º da Lei 9.709, de 18 de novembro de 1998).

4. Principais instrumentos de governança participativa em Portugal

Em Portugal os instrumentos de participação no planejamento urbano são de várias índoles, ainda que, fazendo um breve relacionamento com o direito brasileiro, se constate que os

mesmos são de natureza mais procedimental ou formal (isto é, inseridos em procedimentos administrativos) do que organizatória (isto é, de inclusão na definição de estratégias e decisões de planeamento)

Desde logo, não se encontra legislativamente prevista a constituição de Conselhos Municipais ou da cidade que se integrem na orgânica municipal e que contem com participação cidadã. Tal não significa, porém, que eles não existam, no entanto a sua criação, funcionamento e relacionamento com os órgãos autárquicos não obedece a um modelo legal determinado. Talvez por causa desta ausência de incentivos e de reais consequências da sua atuação, o Conselho da Cidade de Coimbra, organização cívica criada em 2001 para aprofundar a democracia participativa e que durante vários anos promoveu várias iniciativas na cidade de Coimbra, inclusive ligadas ao planeamento, tenha deixado de assumir funções a partir de 2010.

É certo que o legislador, sobretudo nas leis de bases que aprovou, pretendeu garantir uma forma de participação baseada não só na participação em procedimentos públicos em curso, mas também na *concertação (e mesmo na contratualização)* no âmbito dos instrumentos de planeamento e, em geral, no âmbito urbanístico e do ordenamento do território. Concertação esta que é uma *forma qualificada de participação*, em que se exige que o diálogo se alargue à busca de soluções compromissórias e reciprocamente aceitáveis para todos os interessados.

Nas palavras de Barbosa de Melo (1983), “momento marcante e decisivo da Administração concertada vem a ser, no fim de contas, a negociação ou ajuste entre a autoridade pública e os particulares, em virtude do interesse na descoberta de uma solução reciprocamente aceitável para um problema comum.” Isto porque, através do mecanismo da concertação o que se pretende é, partindo de uma “*estrutura de diálogo*”, encetar um processo de formação da vontade do órgão administrativo, assente nas ideias-força de *negociação e ajuste*.

No entanto, esta imposição legislativa de previsão de movimentos de concertação, não tem sido seguida pelo legislador ordinário; pelo contrário, este tem vindo a eliminar momentos organizatórios em que os privados tradicionalmente participavam no domínio urbanístico.

No âmbito dos planos diretores municipais¹⁰, figura central na definição da política urbanística local e na regulamentação de condições de uso, ocupação e transformação do solo, a institucionalização de uma fase de concertação foi acompanhada pela criação de um órgão

¹⁰ Estes Planos, à semelhança dos demais planos de ordenamento do território e de urbanismo, encontram-se regulados no Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro (posteriormente alterado). Este regime, no seguimento da adoção da Lei n.º 31/2014, encontra-se em revisão, prevendo-se para breve a sua modificação.

constituído “ad hoc” por despacho do Ministro responsável pela área do ordenamento do território — a comissão mista de coordenação —, cuja composição deveria inicialmente traduzir

a natureza dos interesses a salvaguardar e a relevância das implicações técnicas a considerar, integrando técnicos oriundos de serviços da administração directa ou indirecta do Estado, das Regiões Autónomas, do município e de outras entidades públicas, cuja participação seja aconselhável no âmbito do plano, **bem como de representantes dos interesses económicos, sociais, culturais e ambientais**” (artigo 75.º, n.º 2 do RJGT, na sua versão inicial).

Esta entidade corporizava então um mecanismo de cooperação entre vários sujeitos de direito público, mas também de participação das organizações particulares no procedimento de elaboração dos planos diretores municipais. Contudo, a alteração ao RJGT promovida pelo Decreto-Lei n.º 360/2007 veio a introduzir um novo artigo – o artigo 75.º-A, segundo o qual “o acompanhamento da elaboração do plano diretor municipal é assegurado por uma comissão de acompanhamento com composição puramente pública.

Eliminou-se, assim, a possibilidade de entidades privadas – ainda que apenas aquelas cuja intervenção fosse considerada pertinente e útil pela câmara municipal – se poderem pronunciar, através de um parecer emanado a par com as demais entidades públicas, bem como de com elas serem tidas reuniões, com vista à obtenção de uma *solução concertada*.

Mesmo no plano nacional, ainda que haja relevantes comitês consultivos que contam com a participação de representantes da sociedade civil (como sucede com o Conselho Económico e Social e com o Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável), a participação de entidades privadas tem vindo a ser excluída da discussão dos problemas estratégicos relacionados com a ocupação do território, como o demonstra a composição do Conselho de Concertação Territorial, recentemente criado e apenas composto por entidades públicas estaduais e infraestaduais (Resolução do Conselho de Ministros n.º 16/2014, de 5 de março).

O que não significa que não haja experiências “piloto” (sem previsão legal) que tenham vindo a aproveitar e aprofundar a metodologia de Grupos de Trabalho com representação de atores locais, como é descrito por Guerra (2002) no âmbito do Plano Estratégico para a Região de Lisboa Oeste e Vale do Tejo, para um horizonte de 2000/2006. Para a autora, a experiência, para além de ter constituído um exemplo positivo de socialização da informação e de consequente implicação dos autores, permitiu construir uma tipologia empírica de formas de ação coletiva, todas elas com grande impacto participativo: “a) «ação reivindicativa»; b) «ação

crítica»; c) «ação de gestão participante local e/ou global e de concertação»; d) «ação pedagógica e/ou inovadora»”.

Não obstante, há outros instrumentos legais e administrativos que promovem a participação, essencialmente ao nível local, e dos quais que falaremos de seguida.

4.1. Consultas Públicas

A participação de que se cura neste ponto encontra-se intimamente relacionada com o momento em que os particulares intervêm no âmbito do procedimento de planeamento, oferecendo as suas contribuições e sugestões ou apresentando as reclamações em face do estado em que se apresenta o plano¹¹.

Inicialmente apenas se encontrava previsto na legislação o inquérito público — que permitia uma participação dos interessados num momento posterior à elaboração da proposta do plano, supondo uma antevisão tendencialmente completa do plano definitivo que a entidade competente pretende ver aprovado — se encontrava expressamente previsto.

Já então, porém, se reconhecia a insuficiência desta abordagem, na medida em que a previsão limitada do momento relevante de participação dos interessados poderia comportar uma ineficácia e inutilidade do mesmo (CORREIA, 1990).

Tentando suprir esta imprevisão legal no âmbito dos procedimentos atinentes aos planos municipais de ordenamento do território, a doutrina fazia apelo ao disposto na Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto, que regula o direito de ação procedimental e de ação popular e que estabelece o dever de prévia audiência dos cidadãos interessados e das entidades defensoras dos interesses que possam vir a ser afetadas por planos de desenvolvimento, de ordenamento do território e de urbanismo e de decisões de localização e realização de obras e investimentos públicos (CUNHA, 1999). Segundo este autor, contudo, a participação dos particulares nesta fase de audiência prévia foi bastante reduzida até à entrada em vigor do RJGT, ainda que, já então, a prática de modalidades informais de auscultação prévia demonstrasse a sua exequibilidade.

Nos termos previstos no RJGT para os Planos municipais (artigo 77.º), para além de ser admissível a participação ao *longo de todo o procedimento* de elaboração do plano — mesmo para além do que resulta da abertura de fases formais de participação —, exige-se a abertura de momentos de *participação*, quer *sucessiva*, quer a *preventiva*.

¹¹ Sobre a participação na gestão urbanística em moldes que ainda hoje se mantêm no essencial, cfr. Oliveira (2004).

Esta última depende da *deliberação* que determina a elaboração do plano, devendo esta, entre outros elementos essenciais para definir o escopo do procedimento de planeamento a que se dá início, conter o prazo pelo qual o período de participação se encontra aberto.

O período de *discussão pública*, por seu turno, deve também ser antecedido de uma deliberação da câmara municipal que defina o período de discussão pública, realização eventual de sessões públicas (ficando o se, o número e o quando da realização destas dependente da decisão discricionária da câmara municipal), locais onde se encontra disponível a proposta e forma como os interessados podem apresentar as suas reclamações, observações ou sugestões.

A importância da fase de discussão pública foi inclusive já afirmada pelos Tribunais portugueses que declararam a nulidade do Plano Diretor Municipal de Lagos, por este plano se encontrar viciado por um vício de procedimento decorrente da não repetição do período de discussão pública, na sequência de alterações *substanciais* introduzidas ao regime do solo definido na primeira versão da proposta do mesmo plano¹².

Enfim, intimamente associados a estes extensos mecanismos de *participação-audição* dos interessados, não se pode esquecer, a montante, o direito de informação que a estes assiste e, a jusante, o dever de ponderação das reclamações, observações, sugestões e pedidos de esclarecimento formulados e o dever de resposta fundamentada (e/ou de formalização e publicitação do relatório de ponderação) que impende sobre a câmara municipal e que permite aferir se aquela ponderação teve ou não lugar.¹³

Acresce a promoção da dimensão desmaterializada do planeamento¹⁴, seja da publicitação “online” aos documentos do Plano (em aprovação e já aprovados), seja do acesso “online” a formas de participação no planeamento, de modo a tornar mais cômoda e convidativa a formulação de sugestões pelos particulares, posto que não precluda a participação em moldes tradicionais (por escrito e presencialmente).¹⁵

¹² Esta omissão implica, como articula este Tribunal, a violação do princípio da participação dos interessados e, como decorrência, a violação do princípio da justa e completa ponderação de interesses, ao que João MIRANDA, na anotação que faz a este acórdão, acrescenta a violação do princípio da protecção da confiança dos particulares. Cfr., para maiores desenvolvimentos, Miranda (2000).

¹³ A Primeira Revisão do Plano Diretor Municipal de Coimbra foi concluída recentemente, tendo sido publicada, por intermédio do Aviso 7635/2014, no *Diário da República*, 2.ª série, N.º 124, de 1 de julho de 2014. Para acesso aos elementos que acompanham a revisão deste Plano e que não são publicados, em especial o Relatório de Ponderação dos Resultados da Discussão Pública, consultar o endereço oficial da Câmara Municipal de Coimbra, <http://www.cm-coimbra.pt>, na área de ficheiros.

¹⁴ Sobre a relação entre tecnologia e democracia, cfr. Sebastião, Pacheco e Santos (2012).

¹⁵ Pronunciando-se relativamente ao procedimento de revisão do Plano Diretor Municipal de Coimbra, Queiroz (2011) considera que “a divulgação dos documentos, plantas, mapas, relatórios unicamente na internet ou na Câmara Municipal, exclui do processo de deliberação quem não pode ir ao centro para ter acesso às modificações propostas, e no caso na Internet, exclui quem não sabe, não tem acesso a ferramenta da internet ou aqueles que usam esta, para outros fins, como conversa, jogos, etc. Sendo os mais prejudicados, a classe social mais baixa, que não possui meios

Pretende-se com isto reforçar o direito de participação de todos os interessados (seja na defesa de interesses próprios; seja na defesa de interesses coletivos), nos momentos procedimentais em que assume relevo, garantindo que a participação ocorra nas fases e nas modalidades em que se pode revelar mais eficaz, quer do ponto de vista da Administração, que tem na participação uma forma importante de recolha de material a integrar no planeamento, quer do ponto de vista dos cidadãos, ao salvaguardar a possibilidade de as suas reclamações, sugestões, observações serem efetivamente ponderadas pelos órgãos administrativos competentes.

Note-se, enfim, que a centralidade da figura da consulta pública (e do acesso à informação) no direito português não é o resultado isolado de opções constitucionais e legislativas nacionais, mas antes a consequência de um conjunto de referentes normativos internacionais, transnacionais e europeus, tais como os resultantes da Convenção de Aarhus e da legislação ambiental da União Europeia, desde logo em matéria de avaliação ambiental.

4.2. Contratação Urbanística

Não obstante a pouca relevância prática da concertação no procedimento de instrumentos de planeamento, o mesmo já não se pode referir da contratualização para planeamento.

Decorrido um conturbado período inicial em que se questionava se era possível que os particulares interessados influenciassem, por via negocial, a definição da política e opções urbanísticas municipais – em virtude da ausência de previsão legal desta possibilidade e das dúvidas relacionadas com a sua falta de transparência e de controle¹⁶ – a legislação veio a acolher expressamente esta possibilidade (com a alteração levada a cabo pelo Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de setembro, no RJIGT).

O que significa que se regula em Portugal os termos em que podem os interessados em um procedimento de planeamento contratualizar com a Administração municipal o início

financeiros para ter acesso a internet, e os mais idosos, que muitas vezes não tem o conhecimento sobre o uso da ferramenta”. Não obstante, ainda que fosse adequado que as propostas do Plano chegassem individualmente aos interessados e em formato de papel, a onerosidade desta solução milita em seu desfavor. Para além de que tanto também não significaria a efetiva participação dos interessados, que poderiam não compreender – sem assistência dos serviços municipais – as opções do projecto de plano.

Note-se que mesmo em planos que cumpriram as melhores práticas em matéria de participação (ARAGÃO, 2014) - tais como slogans apelativos, ampla difusão do procedimento de participação através de convites personalizados, direto, meios de comunicação social, admitindo formas e canais de comunicação simples e eficazes (envelopes sem franquia e e-mail) e prazos alargados –, as estatísticas denunciaram níveis de participação desoladores, de tão baixos.

¹⁶ Sobre esta situação inicial, ainda que se pronunciando sobre a possibilidade, já então, de celebração de contratos para planeamento, Oliveira e Lopes (2003).

daquele procedimento ou os termos em que ele deve ser levado a cabo (por exemplo a requalificação do uso do solo ou os índices de construção a inscrever no plano).

Nos termos do artigo 6.º-A, n.º 1, do RJIGT, “os interessados na elaboração, alteração ou revisão de um plano de urbanização ou de um plano de pormenor podem apresentar à câmara municipal propostas de contratos que tenham por objecto a elaboração de um projecto de plano, sua alteração ou revisão, bem como a respectiva execução”. Formulação esta que, mais simplificada, passou a constar da Lei do Solo: “Os particulares interessados na elaboração, alteração ou revisão de um plano de urbanização ou de plano de pormenor podem apresentar propostas de contratos para planeamento aos municípios” (artigo 47.º, n.º 3).

O uso dos mecanismos de “contratação para planeamento” não é, porém, irrestrito, seja do ponto de vista substantivo, seja do ponto de vista procedimental. Efetivamente, do ponto de vista material, para além de o contraente público – em regra a câmara municipal – não poder assumir obrigações que não se incluem nas suas competências (não podendo, por exemplo, garantir a alteração de condicionantes estabelecidas por lei ou definidas por outras entidades públicas ao uso do solo), não pode ainda alienar o exercício de poderes públicos de planeamento.

Como bem explicita o artigo 6.º-A, n.ºs 3 e 4 do RJIGT, os contratos para planeamento não prejudicam o exercício dos poderes públicos municipais relativamente ao procedimento, conteúdo, aprovação e execução do plano, bem como à observância dos regimes legais relativos ao uso do solo e às disposições dos demais instrumentos de gestão territorial com os quais o devam ser compatíveis ou conformes, do que decorre não poder nunca o contrato substituir o plano na definição do regime do uso do solo. O acerto negocial feito com o particular tem sempre, portanto, uma mais valia limitada, já que as opções de planeamento têm sempre de resultar de uma adequada ponderação de interesses públicos e privados, representando o interesse do contraente privado apenas parte da equação.

Do ponto de vista procedimental, a conclusão de um contrato para planeamento encontra-se igualmente sujeita a uma tramitação específica, que envolve momentos de deliberação fundamentada sobre a conveniência, do ponto de vista do interesse público, de conclusão do contrato, de adequada publicitação e de participação dos particulares eventualmente interessados naquele procedimento.

Só assim se assegura que os contratos para planejamento possam servir de mecanismo idôneo para influenciar positivamente o procedimento de planejamento¹⁷.

4.3. Iniciativa popular

Apesar de o RJIGT não admitir expressamente a figura dos planos de iniciativa particular, uma vez que faz corresponder sempre o início do procedimento da sua elaboração, alteração ou revisão, a uma deliberação da câmara municipal, coloca-se frequentemente na prática a questão da admissibilidade de planos dotados desta característica.

Questiona-se, assim, se os particulares, não obstante não disporem de poderes de planejamento, que, como vimos, a lei reserva exclusivamente a entidades públicas, podem ter um ‘*poder de iniciativa*’, isto é, o poder de apresentar propostas de planos aos órgãos municipais competentes, que passam a ficar, perante tais propostas, com o dever correspondente de decidir sobre elas e, sendo o caso, de as aprovar.

Esta última hipótese não mereceu consagração legal, continuando os instrumentos de planejamento, enquanto regulamentos administrativos (artigo 69.º, n.º 1, do RJIGT), a deter ‘*iniciativa*’ exclusivamente ‘*oficiosa*’.

No entanto, como regulamentos que são, de acordo com o disposto no artigo 69.º, n.º 1, do RJIGT, estão sujeitos às regras para eles previstas no Código do Procedimento Administrativo, designadamente a constante no artigo 115.º n.º 1, de acordo com a qual os interessados podem apresentar aos órgãos competentes ‘*petições*’ em que solicitem a elaboração, modificação ou revogação de regulamentos administrativos, desde que tais petições sejam devidamente fundamentadas, sem o que a Administração não poderá tomar delas conhecimento.

E embora se afirme na doutrina que tal fundamentação, embora deva conter os motivos que justificam a necessidade ou as vantagens das normas a elaborar, não tem de conter já o projeto de regulamento, nada obsta a que tal possa acontecer. É que, se o que se pretende é permitir que os particulares convençam a Administração de que há boas razões para avançar com uma intervenção normativa, tal objetivo pode ser alcançado de forma mais eficaz se o peticionante proporcionar à Administração um estudo ou mesmo um projeto de regulamentação sobre a matéria em causa.

A decisão de avançar com o procedimento regulamentar será sempre, no entanto, da responsabilidade da entidade pública (por isso se afirma que se trata de um procedimento

¹⁷ Para maiores desenvolvimentos, cfr. duas publicações de referência em Portugal (Oliveira, 2009) e (Correia, 2009).

oficioso), que deve fundamentá-la em juízos de *oportunidade administrativa* e em *razões objetivas de interesse público*.

Não se trata, em circunstância alguma, de uma renúncia por parte das entidades administrativas competentes aos seus poderes de planeamento, desde que este poder não fique condicionado (limitado) pelo projeto apresentado pelo interessado, devendo, antes, exercitar-se em conformidade com as exigências de interesse público e com independência daquele.

Nestes termos, a legislação administrativa portuguesa não concede aos particulares um direito de iniciativa heterônoma que implique um dever de abertura, por parte da câmara municipal, do procedimento de elaboração do plano por eles solicitado, mas sim o direito a que a câmara municipal pondere a sua proposta, decidindo, na sequência dessa ponderação, se dá início ao procedimento de elaboração do mesmo (decisão que é exclusivamente pública, quer do ponto de vista da responsabilidade, quer da fundamentação que lhe deve estar na base), devendo informar o particular interessado do destino dado à sua proposta e dos fundamentos da posição que tomar em relação à mesma¹⁸.

No que se refere a outras formas de participação cidadã com possíveis reflexos na promoção de instrumentos de planeamento urbanístico, há a anotar a circunstância de em Portugal, na sequência de previsão constitucional (artigos 167.º e 240.º da Constituição da República Portuguesa), ter sido regulamentado o recurso à iniciativa legislativa popular¹⁹, sendo ainda possível lançar mão de referendos populares e, em particular, de referendos locais.

De acordo com a Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de Agosto²⁰, o referendo local só pode ter por objeto questões de relevante interesse local que devam ser decididas pelos órgãos autárquicos municipais ou de freguesia e que se integrem nas suas competências, quer exclusivas quer partilhadas com o Estado ou com as Regiões Autónomas. Ora, o planeamento urbano é certamente uma destas matérias, sobretudo considerando as competências dos municípios em matéria de elaboração de planos municipais de ordenamento do território.

¹⁸ Vedado estará sempre, fora dos procedimentos contratuais previstos na lei (como sucede com o disposto no artigo 6.º-B do RJIGT), que o município atribua diretamente a responsabilidade de elaboração do referido plano à entidade que apresentou tal proposta, já que a tarefa de planeamento é *pública, não podendo a* entidade administrativa competente a ela *renunciar*, sob pena de nulidade do respectivo ato (cfr. artigo 29.º do Código do Procedimento Administrativo).

¹⁹ A regulação por lei da iniciativa legislativa popular (Lei n.º 17/2003, de 4 de junho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 26/2012, de 24 de julho) e a sua colocação em marcha poderá bem constituir, nas palavras de Ferro (2002) “instrumento fundamental de efectivação da participação política dos cidadãos, possivelmente contribuindo para que se inverta o processo de distanciamento dos eleitores relativamente à actividade dos seus órgãos democráticos representativos”. No entanto, a sua utilização tem-se revelado muito limitada.

²⁰ Com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 3/2010, de 15 de dezembro, e Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro.

A iniciativa para a realização do referendo cabe aos deputados, às assembleias municipais ou de freguesia, à câmara municipal e à junta de freguesia, consoante se trate de referendo municipal ou de freguesia, podendo ainda caber, no que ora mais interessa, a grupos de cidadãos recenseados na respectiva área. O referendo local é vinculativo e não meramente consultivo. Todavia, só adquire essa eficácia vinculativa quando o número de votantes for superior a metade dos cidadãos recenseados.

Apesar de a história do referendo local em Portugal não ser uma história de particular sucesso (GOMES, 2009), podemos indicar um conjunto de referendos que se debruçaram sobre os termos da ocupação do uso do solo, o que demonstra as virtualidades deste instrumento na formação de uma consciência cívica-participativa no planeamento. Assim, analisando os Acórdãos do Tribunal Constitucional que se pronunciaram sobre a verificação da constitucionalidade e da legalidade do referendo local, temos: referendo sobre a localização de um campo de jogos polidesportivo (Acórdão do Tribunal Constitucional nº 30/99); sobre o destino do reservatório de água desativado (Acórdão do Tribunal Constitucional nº 187/99); sobre a contratualização da concessão de exploração do parque de estacionamento coberto, e de mais 620 lugares de estacionamento dispersos nas ruas circundantes ao centro urbano, por um prazo de 30 anos a uma empresa privada (Acórdão do Tribunal Constitucional nº 486/2011).

É certo que os referendos locais não poderão substituir-se ou sobrepor-se às competências de planificação, que assentam numa tarefa complexa de ponderação de interesses; podem, no entanto, revelar-se mecanismos preciosos na tomada de decisões difíceis, mas fulcrais, sobre a ocupação do território.

4.4. Orçamento participativo

A gestão orçamentária participativa tem vindo a ser aplicada em Portugal²¹, ainda que esta implementação seja caracterizada por alguma disseminação e, em alguns casos, falta longevidade (sendo alguns orçamentos considerados como projetos piloto e não como mecanismos normais ou recorrentes da gestão pública municipal).

Ainda assim, os subsistentes (e, em alguns casos, reforçados) orçamentos participativos têm contribuído para uma maior aproximação entre os representantes locais (e, bem assim, as políticas públicas municipais) e a comunidade em geral, melhorando os processos de comunicação e de decisão numa lógica de abertura e cooperação (senão mesmo de codecisão).

²¹ Sobre as especificidades dos orçamentos participativos no contexto europeu, cfr. Alegretti e Herzberg (2004) e no contexto português Dias (2008) e o endereço do Observatório Nacional do Orçamento Participativo (<http://www.op-portugal.org/index.php>).

Ao mesmo passo potenciam o exercício de uma cidadania participativa, ativa, aberta e responsável, contribuindo para a formação de uma cultura dos direitos não dissociada dos deveres a ela inerentes e promovendo a formação e desenvolvimento de movimentos cívicos associativos. Por último, contribuem para a boa governança dos órgãos administrativos, ao demandarem a eficaz utilização de recursos públicos, a definição e articulação de estratégias e prioridades de intervenção, e a aproximação destas aos anseios dos particulares²².

5. Conclusões

A construção de uma cidade participada e partilhada impõe que a participação seja vista como mais do que um mecanismo formal (de audição) ou informativo. Exige-se que a participação seja interativa e assente nas ideias força da responsabilidade, coesão e procura de consenso, de modo a instituir processos que reduzam os conflitos inerentes à ocupação do território (GALLACH, 2008) e a promover uma verdadeira descentralização da tomada de decisão (GROUPE URD, 2002).

É certo que os momentos formais de participação são importantes; no entanto, não devem as entidades competentes repousar apenas e só no respeito das imposições legais de participação. Concordamos, por isso, com Jacinto (2001) que a “democratização do planeamento significa fundamentalmente que constitui um dever para a Administração, nomeadamente para as autarquias locais, promover ativamente a participação dos cidadãos no processo de elaboração dos planos”, muito para além do que resulta do panorama legal.

Isto implica uma mudança de cultura que tanto ao nível legislativo como ao nível administrativo e da atuação diária dos poderes públicos com competências – maiores ou menores – de planeamento, se assuma a efetiva participação social como benéfica para os processos de decisão pública e que deixe de se escudar nos pretensos pontos nefastos associados à participação²³. Apenas então se subirá decisiva e sustentadamente na escada de participação proposta por Arnstein (1969).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALLEGRETTI, Giovanni, HERZBERG, Carsten. **Participatory Budgets in Europe – Between**

²² Em Coimbra não existe, contudo, orçamento participativo, muito embora seja uma reivindicação de alguns movimentos associativos, como o Movimento Cidadãos por Coimbra, e de algumas forças políticas.

²³ Pontos nefastos estes que não deixam de ser assinalados tais como os de perda de tempo, custos administrativos adicionais, produção de expectativas exageradas ou infundadas, limitação do escopo da participação, problemas de representação e de legitimidade e produção de informação errada ou inadequada. Para alguns, estes efeitos nefastos são tanto efeitos dos limites trazidos pelos próprios mecanismos participativos, como efeitos de erradas representações e de deficiente formação dos órgãos decisores sobre o que é (ou deve ser) a participação pública (BUCHY e HOVERMAN, 2000).

Efficiency and Growing Local Democracy, Transnational Institute and the Centre for Democratic Policy-Making, 2004. Disponível em <www.tni.org/archives/reports/.../participatory.pdf> . Acesso em: 5 jul. 2014.

ALMEIDA, R. C. **A questão hídrica na gestão urbana participativa: o caso do Orçamento Participativo do município de São Carlos, SP**. 2005. 178 f. Tese (Doutorado em Ciências da Engenharia Ambiental) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2005.

AMORIM, Maria Salete S. **Cidadania e Participação Democrática**. In: Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia, 2007, Florianópolis. Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia, 2007.

ARAGÃO, Alexandra, **Estudo (ilustrado) sobre cidadania europeia - do direito ao dever de participação no domínio das águas** , Debater a Europa, n.º 10, janeiro/junho, 2014, Disponível em: <<http://www.europe-direct-aveiro.aeva.eu/debatereuropa/49-73>>. Acesso em: 10 maio 2014.

ARNSTEIN, Sherry R., **A Ladder of Citizen Participation**, Journal of the American Institute of Planners, Vol. 35, No. 4, p. 216-224, 1969.

AVRITZER, Leonardo. **Cultura Política, Associativismo e Democratização: uma análise do associativismo no Brasil** . DCP/FAFICH/UFMG. mimeo. 1998.

BRASIL. **Programa Cidades Sustentáveis**. Guia GPS – Gestão Pública Sustentável. In: www.cidadesustentaveis.org.br/gps. Acesso em: 01 nov. 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Gestão Democrática da Cidade**. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sergio (coord.). **Estatuto da Cidade**. São Paulo : Malheiros, 2003, p. 322-341.

BUCHY, M. e HOVERMAN, S., **Understanding public participation in forest planning: a review**, Forest Policy and Economics, n. 1, p. 15-25, 2000.

CALDÉRON, Adolfo Ignacio, **Gestão Municipal, Cidadania e Participação Popular**, Serviço Social e Sociedade, n. 40, Ano XIII, Dezembro, p. 5-27, 1992.

CALDÉRON, Adolfo Ignacio, **Participação Popular: uma Abordagem na Lógica da Função Governativa**, São Paulo em Perspectiva, v. 9, n. 4, p. 28-39, 1995.

CANOTILHO, J.J. Gomes, **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, 7.^a ed., Coimbra, Almedina, 2003.

O Princípio da Sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional, Tékhne, v. VIII, n. 13, p. 7-18, 2010.

CORREIA, **O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade**, Coimbra : Almedina, 1990.

CORREIA, Fernando Alves, **Manual de Direito do Urbanismo**, v. I, Coimbra, Almedina, 2008.

CORREIA, Jorge André, **Contratos Urbanísticos - Concertação, Contratação e Neocontratualismo no Direito do Urbanismo**, Coimbra : Almedina, 2009.

CORREIA GOMES, Marcos Pinto, **O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – Após o Estatuto da cidade**, Rio de Janeiro, 2006.

CUNHA, José Luís, **A Participação dos Interessados na Elaboração dos Instrumentos de Gestão Territorial – um Comentário à Recente Legislação Urbanística**, Revista Jurídica de Urbanismo e Ambiente, n. 11/12, Junho/Dezembro, p. 85 ss., 1999.

DIAS, Nelson, **Orcamento Participativo – Animação Cidadã para a Participação Política**. Associação in Loco. 2008. Disponível em < <http://www.op-portugal.org/recursos.php?id=552> >. Acesso em: 5 jul. 2014.

FERRO, Miguel Sousa, **A Iniciativa Legislativa Popular**, Revista da Faculdade de Direito de Lisboa, p. 611-686, 2002.

GALLACH, Helena Cruz, **Conflictos Territoriales y Movilizaciones Ciudadanas: algunas Reflexiones sobre las Formas de Gobernanza Territorial Actuales**, Boletín de la A.G.E. N.º 48, p. 375-387, 2008.

GEHL, Jan. **Cities for People**. 1. Ed., Washington: Island Press, 2009.

GOMES, Carla Amado, **O referendo local: síntese problemática**, ICJP, 2009. Disponível em: <<http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/351-190.pdf>>. Acesso em: 5 jul. 2014.

GROUPE URD, **La Participation: Vues d’Amerique Centrale**, Maio 2002. Disponível em: <<file:///Users/macbook/Documents/Direito%20urban%C3%ADstico%20-%20brasil/Participa%C3%A7%C3%A3o%20Novos%20Direitos/LA%20PARTICIPATION.webarchive>>. Acesso em: 10 set. 2013.

GUERRA, Isabel, **O território como espaço de acção colectiva: paradoxos e virtualidades do "jogo estratégico de actores" no planeamento territorial em Portugal**. Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa, Boaventura de Sousa Santos (ed.), Civilização brasileira, Rio de Janeiro, 2002, p. 341-372.

HARVEY. David. Utopias Dialécticas. In: **Educação e Vida Urbana 20 anos de Cidades Educadoras**, Gráfica: Almondina, Torres Novas, 2013, p. 43-50.

JACINTO, José Alfredo, **Cidadania, urbanismo e democracia: a participação pública nas decisões político-administrativas**, Educação & Comunicação, n. 6, p. 74-96, 2001.

LIMA, Antônia J. **Planos diretores e os dilemas da governança urbana**. Textos & Contextos (Porto Alegre), v. 11, p. 362-375, 2012.

MARAGALL. Pasqual. A cidade das pessoas. In: **Educação e Vida Urbana 20 anos de Cidades Educadoras**, Gráfica Almondina, Torres Novas, 2013, p. 13-16.

MELO, António Moreira Barbosa de, **Introdução às Formas de Concertação Social**, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, v. LIX, p. 94, 1983.

MIRANDA, João, **Alterações ao Decurso do Procedimento de Formação de Plano Director Municipal e Protecção da Confiança**, Cadernos de Justiça Administrativa, n. 20, março/abril, p. 28- 37, 2000.

OLIVEIRA, Fernanda Paula, **Instrumentos de Participação Pública em Gestão Urbanística**, 2.ª edição. Coimbra. Manual Centro de Estudos de Formação Autárquica, 2004.

OLIVEIRA; Fernanda Paula, **Contratos para Planeamento - Da consagração legal de uma prática, às dúvidas práticas do enquadramento legal**, Coimbra: Almedina, 2009.

OLIVEIRA, Fernanda Paula e LOPES, Dulce, **O Papel dos Privados no Planeamento: que Formas de Intervenção?** Revista Jurídica do Urbanismo e Ambiente, n. 20, p. 43-79, 2003.

ORTEGA Y GASSET, José. **La cuestión moral**. Obra completa. 2ª ed., Tomo X. Madrid: Alianza Editorial. 1993.

PORTUGAL. Ministério Público. Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa (PGDL). **Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial**. Lisboa, 1999. 70p. Disponível em: <http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1188&tabela=leis>. Acesso em: 03 nov. 2013.

QUEIROZ, Kacerine Gomes, **Participação Popular no Ordenamento Urbano Municipal em Portugal. O Estudo de Caso da Revisão do Plano Diretor de Coimbra**, 2011. Disponível em: <http://www.ces.uc.pt/portugal2011/media/abstracts/9_Kacerine_Queiroz.pdf>. Acesso em: 10 set. 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa, **Democracia e Participação - O caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre**, Edições Afrontamento, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Brasileiro**, ed. Malheiros, 35ª edição, 2012.

_____. **Estado Democrático de Direito**. Revista do IAB – ano XXXIV, nº 93 – 3º trimestre de 2000.

SEBASTIÃO, Sónia, PACHECO, André, SANTOS, **Cidadania Digital e Participação Política: O Caso das Petições Online e do Orçamento Participativo**, Estudos em Comunicação, n. 11, Maio, p. 31-51, 2012.

SOUZA, M. L. **Participação popular no planejamento e na gestão das cidades: limites e potencialidades de arcabouços institucionais sob um ângulo autonomista**. In: _____. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011, p. 321-398

TENÓRIO, Fernando G.; COSTA, Frederico L. **Bases conceituais e metodológicas para o estudo da participação cidadã na gestão pública: entre práticas e representações sociais**. Cadernos EBAP, Rio de Janeiro /FGV, v. 93, p. 1-39, 1999.

WAMPLER, B. **Orçamento participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados**. In: AVRITZER, L. NAVARRO, Z. **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo : Cortez, 2003.