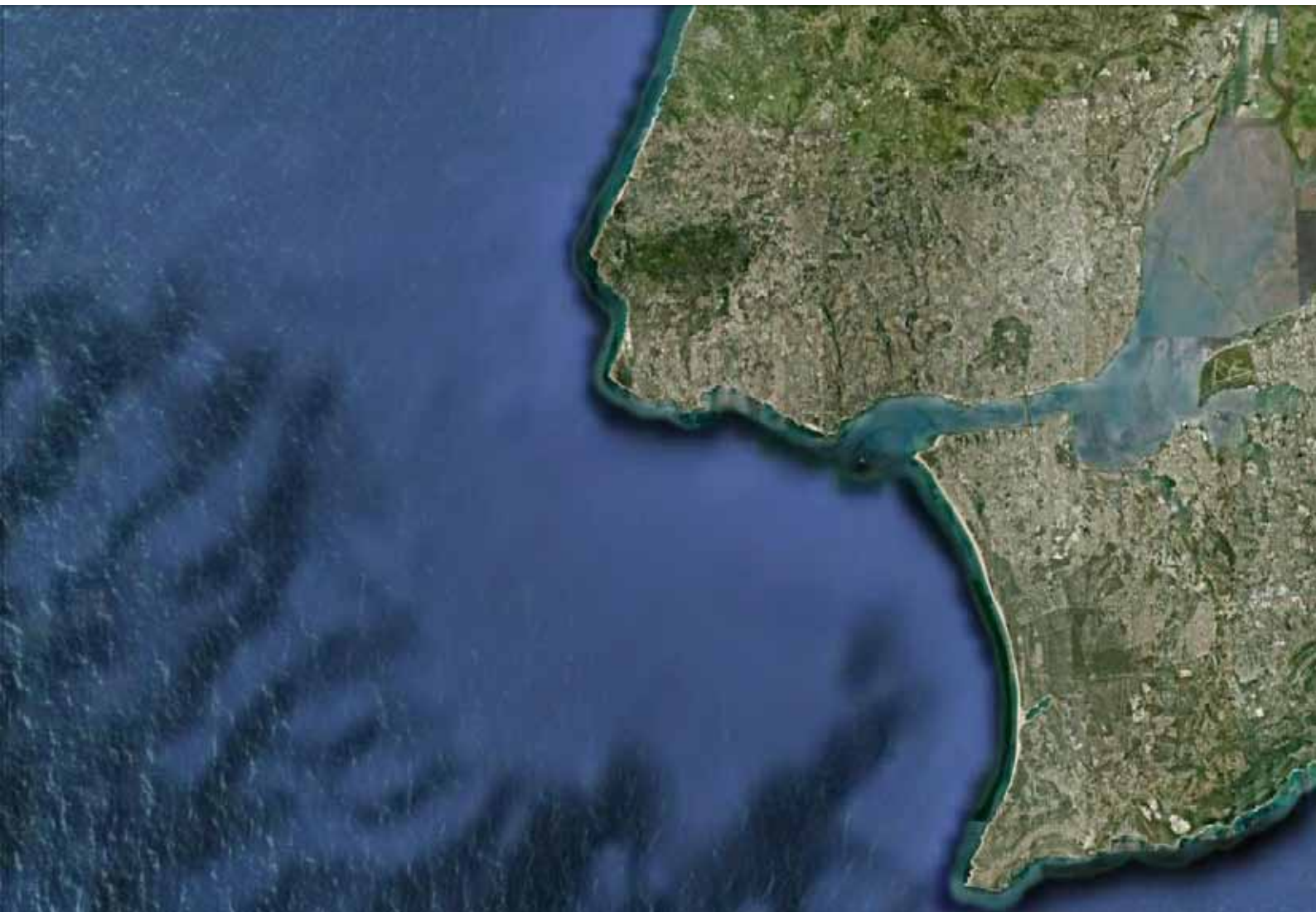


on the w@terfront

The online magazine on Waterfronts,
Public Space, Urban Design and Public Art



URBAN PLANNING IN PORTUGAL

Vol.18, July, 2011

on the w@terfront

ISSN 1139-7365



Director

Dr. A. Remesar, University of Barcelona. Polis Research Centre

Coordination:

Dr. Núria Ricart. Xavier Salas. University of Barcelona. CR POLIS

Editorial Board

Tomeu Vidal (UB), J.P. Costa (UTL), P. Brandão (IST UTL), M. Accioui-li (UNL), J. Cunha (UNL), Helena Elias (Universidade Lusófona), Jordi Gratacós (UB)

Scientific Committee:

Sergi Valera (UB), Lino Cabezas (UB), F. Nunes da Silva (IST UTL), J. Pedro Lorente (UNIZAR), Carme Grandas. Ajuntament de Barcelona, José Gilherme Abreu. APHA., Liliana Fracasso. Accademia Belle Arti. Foggia, John Butler. (UCL), David Haley. (MMU), Carlos D. Coleho (UTL),
F. Alves, prefeitura de Porto Alegre (BR), A. I. Ribeiro (Museo Casa da Cerca. Almada)

Quality indicators

Revista científica de la Universitat de Barcelona
Indexada nivel C a CARHUS+2010
CCUC (Catàleg Col·lectiu de les Universitats de Catalunya)
RACO (Revistes Catalanes amb Accés Obert)
INTUTE

Address:

Pau Gargallo 4 08028 Barcelona. Tl + 34 628987872
mail: aremesar@ub.edu
<http://www.ub.es/escult/Water/index.htm>

Projects

PB98-1251; BHA2002-00520;
HUM2005-00420; HUM2006-12803-C02-01;
HAR 2009-13989-C02-01

SUMMARY

PLANEAMENTO URBANÍSTICO EM PORTUGAL Prof. Manuel da Costa Lobo	5-15
A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO PROCESSO DE PLANEAMENTO MUNICIPAL EM PORTUGAL Ana Julia Pinto	17-46
PUBLIC SPACE IN CULTURE-LED HISTORIC CENTRE TRANSFORMATION PROJECTS: PORTO CASE STUDY Lígia Paz	47-65

PLANEAMENTO URBANÍSTICO EM PORTUGAL

Prof. Manuel da Costa Lobo

- I – Evolução da política urbanística em Portugal
- II – Situação actual
- III – Contexto territorial e regional
- IV – Abrangência transdisciplinar desejada

Resumo

O presente artigo debruça-se sobre o contexto actual dos processos de planeamento urbanístico em Portugal. Em primeiro lugar faz-se um enquadramento sobre a evolução da política urbanística em Portugal, desde o seu início, nos anos 30 do Século XX, até à actualidade. Faz-se posteriormente uma reflexão crítica sobre o estado dos processos de planeamento urbanístico em Portugal. Dá-se especial atenção aos problemas relacionados com a implementação dos planos e à falta de adequabilidade / compatibilidade entre as diferentes escalas do planeamento urbanístico.

Neste sentido coloca-se a questão se será o momento para o reajustamento do processo urbanístico, em Portugal? Efectivamente parece ser necessário repensar o processo de planeamento, nomeadamente o de nível territorial e regional, bem como adequar as práticas de ensino do urbanismo.

Como resultado desta reflexão crítica apontam-se algumas medidas de reformulação do processo de planeamento urbanístico, com o objectivo de dar resposta aos desafios que se colocam actualmente. Salienta-se a necessidade de (1) agilizar o processo urbanístico, (2) responsabilizar os agentes envolvidos, (3) definir uma política de solos transparente, eficaz e justa, (4) adaptar a formação dos urbanistas, (5) fomentar o envolvimento dos cidadãos, (6) constituir equipas transdisciplinares.

Palavras-chave: Processo; Planeamento urbanístico; Território.

Abstract

This article approaches the contemporary context of urban planning processes in Portugal. Firstly it develops a framework on the evolution of urban policy in Portugal since its inception, in the thirties from the twentieth century, until the present day. Further on, it performs a critical reflection on the state of urban planning processes in Portugal. Special attention is given to the problems related to the plans implementation and

to the lack of suitability / compatibility between the different scales of urban planning. In this sense, we raise the question of whether it is the time to readjust the urban process in Portugal? It seems necessary indeed to rethink the planning process, namely on the territorial and regional level, as well as to adjust the urbanism teaching practices. As a result of this critical reflection, some measures to reform the process of urban planning, in order to meet the challenges that they face today, are pointed out. We emphasize the need for (1) simplify the urbanistic process, (2) responsabilize the actors involved, (3) define an efficient and fair land policy, (4) adapt the training of urban planners, (5) foster citizen involvement, (6) constitute transdisciplinary teams.

Keywords: Process, Urban planning; Territory

I – Evolução da política urbanística em Portugal

A evolução da política de planeamento urbanístico extensiva no nosso país inicia-se de forma concreta nos **anos 30** do século XX mas nessa altura constata-se a dificuldade de a aplicar com a velocidade desejada dada a carência de plantas topográficas actualizadas. Forma-se então a **Comissão de Fiscalização de Levantamentos Aerofotogramétricos**, incentiva-se a formação de empresas vocacionadas para o efeito e nos anos 40 já foi possível encetar uma política de planos urbanísticos generalizada e a formação da **Direcção Geral dos Serviços de Urbanização**, em **1944**, com o **DL33921**, incluindo uma pequena Repartição de Estudos de Urbanização, onde durante cerca de trinta anos esteve à frente o Engenheiro Augusto Celestino da Costa.



Com Duarte Pacheco o país inicia uma campanha de conservação do património cultural e de promoção de arquitectos e engenheiros.

Durante os anos cinquenta arranca com força o enquadramento dos planos mas, dada a reduzida capacidade financeira de muitos municípios, a Administração Central subsidia esses estudos ou até os prepara na própria **REU** da DGSU.

Nos anos 60 desencadeia-se uma forte explosão de loteamentos e construções ditas “clandestinas”, á margem da lei, e o Estado abdica da sua função exclusiva de urbanizador das novas expansões, aceitando loteamentos de iniciativa privada (DL4). A situação torna-se muito confusa e o Ministério das Obras Públicas toma, então, duas iniciativas: o DL 576/70, a lei dos solos, que constitui a primeira lei dos solos (até aí havia apenas a lei 2030, que orientava a questão da distribuição das mais valias e a possibilidade de expropriação fundamentada no interesse público; o DL 560/71, Planos Gerais de Urbanização, que dispunha sobre a composição dos planos de Urbanização e o regulamentava através do D 561/71.

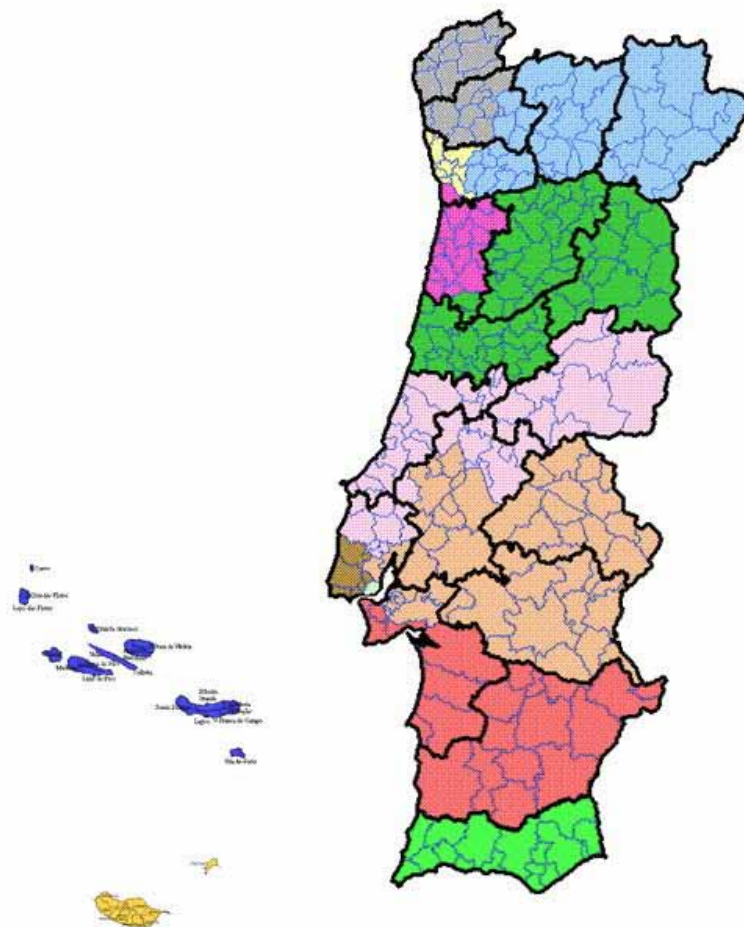
Quanto ao DL 576/70, ele era muito ambicioso e arriscado, para o seu tempo, definindo o conceito de Expropriação Sistemática. Foi largamente aplicado apenas na operação integrada que criou o Porto de Sines, Porto de Águas Profundas, e a Cidade de Santo André. O DL 560/71, com um preâmbulo promissor, acabou por cair num processo de planeamento eixado num zonamento e num regulamento, como anteriormente.

Depois, para atalhar o mal dos loteamentos clandestinos, até aí descoordenado, foi criada uma nova **lei de loteamento, DL 289/73**.

Entretanto foi iniciado o combate às construções clandestinas, mas procurando obviar à tendência de legalizar as já existentes como facto consumado. Foi assim que surgiu o **DL 804/76, reconversão de loteamentos ilegais**, já após a revolução de 25 de Abril.

Procurando politizar mais o processo e reforçar o movimento municipalista foi promulgada a **lei dos solos DL 694/76**, emendada pouco depois quanto á possibilidade de venda de terrenos por parte das Câmaras Municipais.

Continuava-se confinado aos planos dos aglomerados, os Planos Gerais, mas admitia-se o conceito de Planos de Áreas Territoriais, PAT, única forma de vencer a oposição ao planeamento extensivo do território, que só se conseguiu em 1982, com os Planos Directores Municipais. É certo que alguns profissionais já incluíam nos PG o estudo integral da área municipal – os chamados Planos Concelhios – “disfarçados” no conceito de Zona Rural de Protecção, já tradicional na prática do planeamento urbanístico anterior, mas só surgiram de facto oficialmente na legislação em **1982, os Planos Directores Municipais**.



Esta fase também não correu bem. Os municípios não aderiram e foi necessário então que o Ministro, neste caso o Ministro do Planeamento (Prof. Valente de Oliveira) incentivasse os PDM com uma nova legislação mais expedita, o **DL 69/90 – PDM**. Nessa década de 90, cobriu-se o País de PDM e o processo inicia uma nova viragem importante, seja na introdução mais forte das questões **ambientais**, seja no despontar dos conceitos de estratégia e de sustentabilidade.

II – Situação actual

Estas questões, não aparecem suficientemente integradas e é corrente referir-se um Plano Estratégico como se um Plano tivesse sentido sem estratégia. Introduziu-se também a ideia de completar os Planos – e os projectos importantes – com Estudos de Impacte Ambiental ou até de estudos de Impacte Ambiental Estratégico. E depois dá-se uma espécie de corrida para os Planos Urbanísticos, como se eles fossem barcos salvavidas de profissionais naufragados. Então, passam os PDM a incluir estudos de **Arqueologia**, **Carta Acústica**, **REN** (Reserva Ecológica Nacional), **RAN** (Reserva Agrícola Nacional). **Carta Educativa**, **Cartas Temáticas** digitalizadas com o rigor imposto na lei, **Plantas Topográficas** Actualizadas e Homologadas. Depois, acresce ainda a prática de utilização dos PDM, que de início se tomavam como orientadores, e de enquadramento dos PU, mas

que, quando estes PU faltavam, passaram a ser utilizados para o **licenciamento de iniciativas** privadas, exigindo-se um rigor muito maior, difícil de obter em cartas municipais que correntemente abrangem dimensões da ordem das dezenas de quilómetros. Na prática há que estudar fenómenos fronteiriços ou mesmo

Planos Intermunicipais que podem, no seu conjunto, atingir dimensões de mais de 50km.

Tudo isto envolvido num **processo jurídico** complexo que pode levar pessoas e interessados ao tribunal, nomeadamente com grave risco para os políticos que aprovem iniciativas que sejam julgadas ilegais e prejudiquem terceiros. O que, obviamente, pode resultar de imprecisões de cartografia ou de menos cuidado na sua leitura. O receio destas situações leva a exigir minúcias completamente impróprias para um PDM, onde se deveria definir a política geral do Município. Passa-se a um controlo burocrático.

Há, assim, uma tentativa de fugir às responsabilidades, que ninguém quer assumir. Por outro lado, contrariamente ao que acontece, por exemplo, na Inglaterra, os urbanistas em Portugal não estão cobertos por um seguro contra problemas do domínio do planeamento urbanístico e os próprios funcionários públicos não arriscam aprovações nem assumem responsabilidades onde possa haver perigo.

Muitos urbanistas, aliás, também fogem á responsabilidade, alegando que **os planos são da responsabilidade das Câmaras Municipais**, o urbanista não devendo, sequer, assinar os estudos do Plano que apresentem à CM. E de resto aparecem esses urbanistas escondidos por detrás de uma empresa onde não assumem quaisquer responsabilidades. É, portanto, novamente todo um esquema de fuga às responsabilidades profissionais. Estes riscos, cuidados e indecisões leva a demoras incriveis na conclusão dos planos e nos próprios processos de licenciamento quando comparados com o período dos anos 90.

Parece ser **o momento para um novo ajustamento do processo**.

De facto, há neste momento vários movimentos em curso. A Ministra do Ambiente Dulce Pássaro, anunciou que vai propor uma nova política de solos.

A Associação de Urbanistas Portugueses, associando-se a outras associações congéneres, tem uma proposta na Assembleia da Republica para fundar a ordem dos Urbanistas.

Há uma série de encontros e seminários organizados para ventilar o problema de planeamento urbanístico.

Há trabalhos em curso sobre as áreas de Loteamento e Construção de Origem Ilegal (Portugal, Brasil, Turquia, Moçambique), sobre o Ensino, sobre a Prática do Urbanismo (Portugal, Brasil), e sobre aspectos concretos de desenho urbano e do espaço público. Também são de referir os cursos de graduação e pós-graduação em urbanismo e planeamento das Universidades Técnica de Lisboa (Instituto Superior Téc-

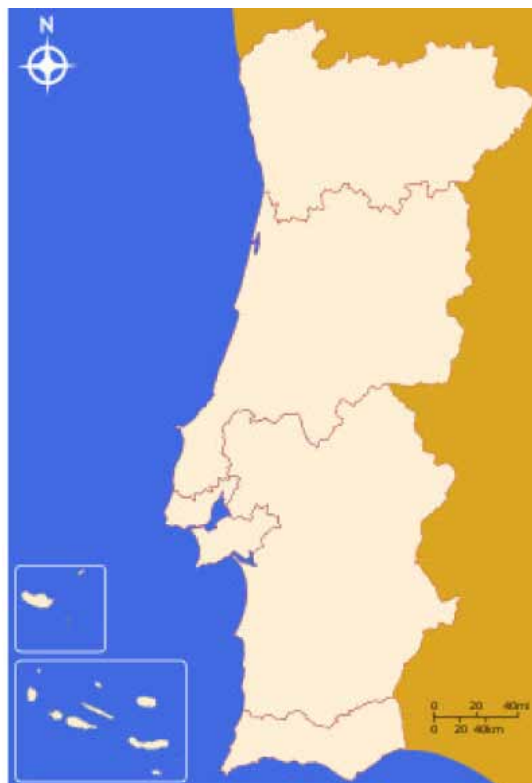
nico, Faculdade da Arquitectura, Instituto Superior de Agronomia), Universidade do Porto, Universidade de Coimbra, Universidade do Minho, Universidade de Aveiro, Universidade Lusófona (Privada) e outras.

Está neste momento anunciado para começar em Outubro um Curso de Pós-Graduação em Urbanismo na Universidade Católica, com um novo formato (Curso Avançado, personalizado, pró-activo, de treino intensivo, duração de 7 meses – 20 semanas, com 8 módulos ou pontos de vista centrados num conceito Humanista de História e de Arte, num total de 300 horas, incluindo um Seminário Final aberto.

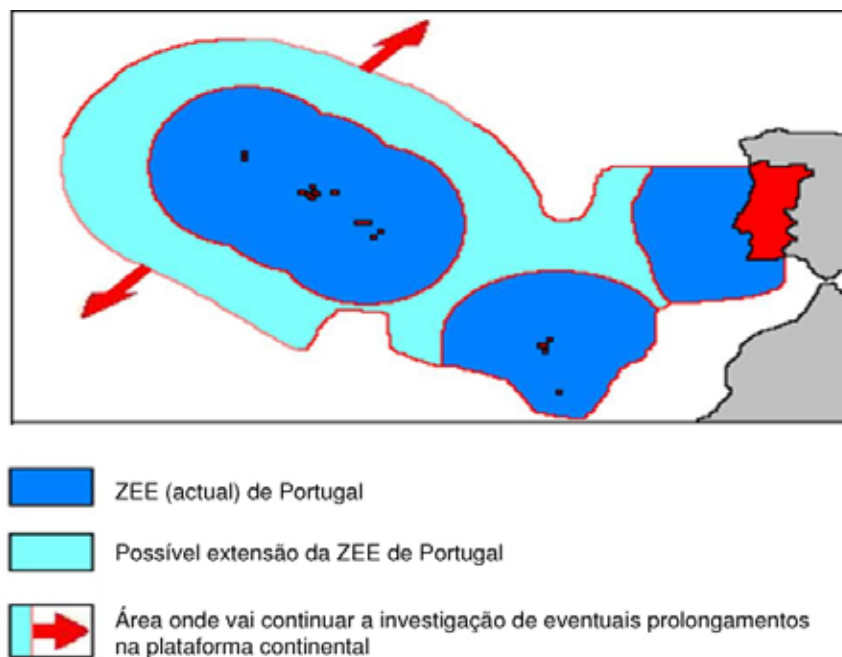
III – Contexto territorial e regional

A par do planeamento municipal tem havido um esforço grande para desenvolver o planeamento de nível territorial e regional. Assim, dispõe hoje o País de um PN-POT –Programa Nacional de Planeamento e Ordenamento do Território, de índole regional (coordenado pelo Prof. Jorge Gaspar), e de alguns PROT – Plano Regional de Ordenamento do Território, cuja índole é a de directivas de ordenamento de espaços, de facto sub-regionais, designados na lei por regiões. O que seria mais aconselhável era desdobrar o PNPOT em 5 regiões plano:

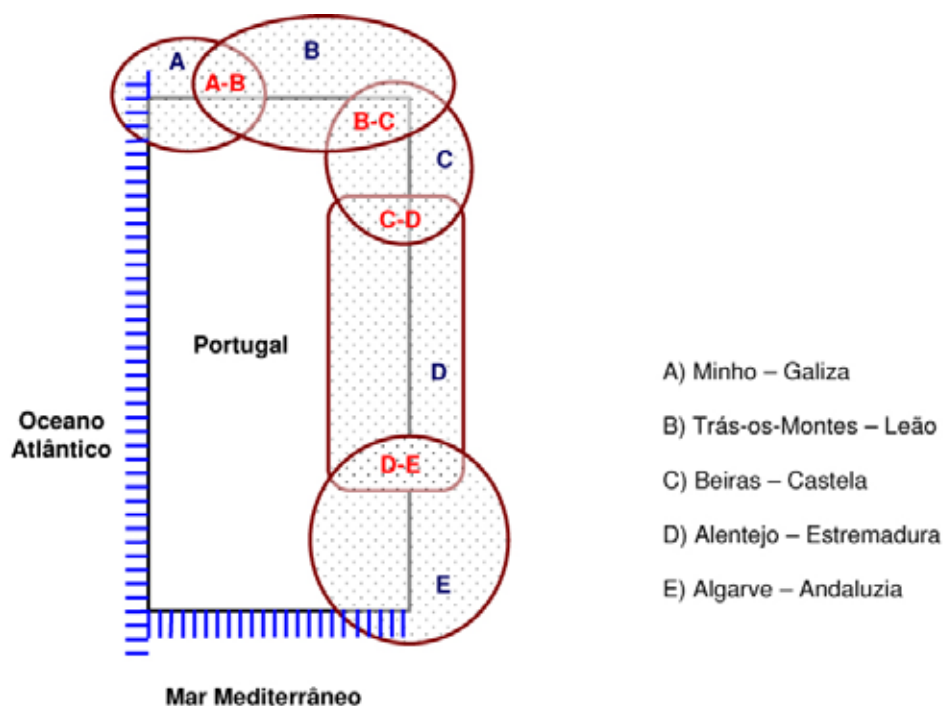
Região Norte
Região Sul
Região Autónoma dos Açores
Região Autónoma da Madeira
Região Centro (região de “costura”
entre Norte e Sul, com um estatuto especial)



e considerar ainda mais os seguintes planos:

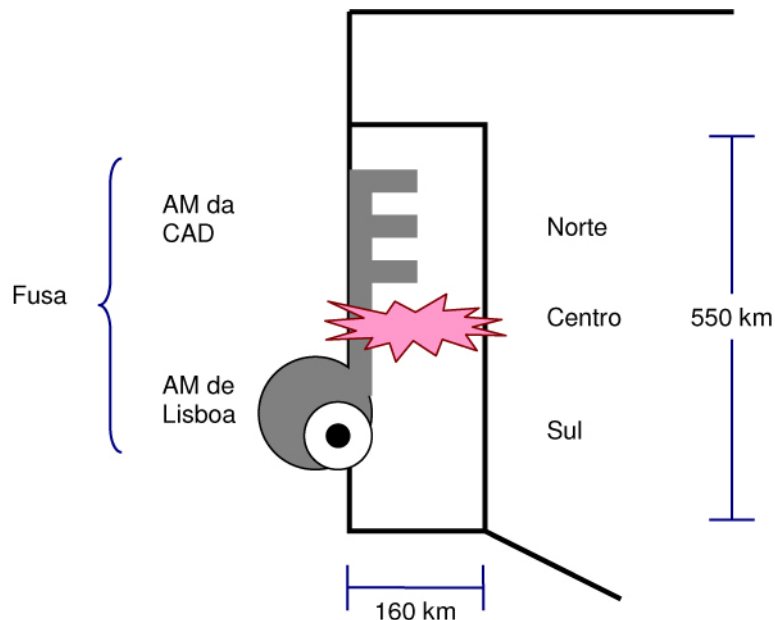


- Plano da ZEE (fileiras do mar, como a pesca, a navegação, a vigilância, a investigação científica e outros) e planeamento das suas confrontações terrestres.
- Planos transfronteiriços necessários e em actuação permanente.



- Planos A-B, B-C, C-D, D-E (de “costura”).

Quanto ao plano da Região Centro deveria não só estudar as questões de coordenação fronteiriça entre as Regiões Norte e Sul mas também o planeamento conjunto das AM de Lisboa e CAD e a faixa de cidades que se alinham entre elas – a FUSA, como



Ovar – Santa Maria da Feira/São João da Madeira – Oliveira da Azeméis
 Aveiro/Anadia
 Coimbra/Figueira da Foz – Mealhada, Soure, Póvoa, Miranda do Corvo, Lousã, Penela,
 Condeixa-a-Nova
 Pombal
 Leiria/Ourém/Fátima
 Tomar/Abrantes
 Santarém

É de referir que para além dos PROT já aprovados:

da AML;
 do Alentejo;
 do Algarve.

e dos que estão na calha do processo de aprovação, outros planos de índole regional foram estudados, nos anos 60, caso do PU Região Lisboa (Eng. Miguel Rezende) e nos anos 70 Plano da Região Porto (Prof. P. Johnson Marshal e Costa Lobo) e PAT como o Plano de Coimbra – Figueira da Foz, que plenamente se justificava mas, como outros, não teve continuidade.

Os PROT aprovados pretendem constituir um elemento dissuasor de dispersão urbanística mas no fundo caracterizam-se por uma tendência de governo centralista e



podem trazer obstáculos a iniciativas de interesse económico para além de também ocasionar demoras burocráticas nos processos de aprovação. Estes inconvenientes têm sido ultrapassados pela declaração de processos PIN – processos de interesse nacional, que permite acelerar a aprovação – ou pela suspensão dos próprios planos em certas áreas.

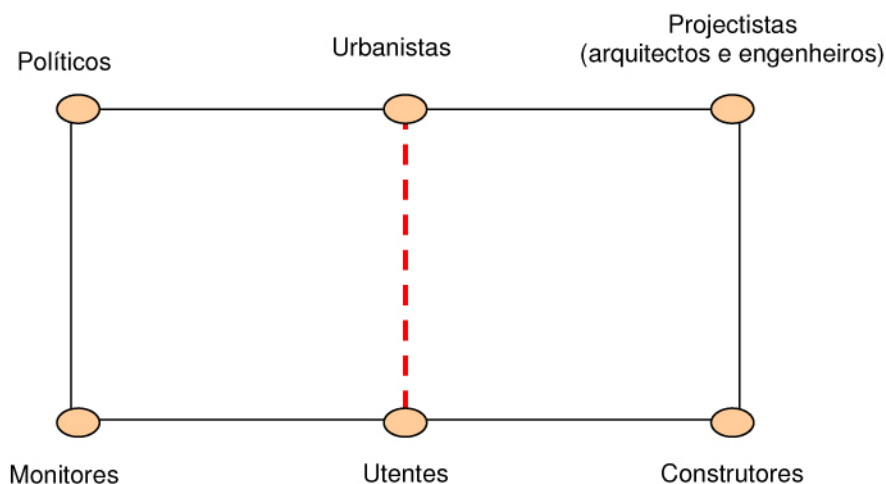
O arrastamento dos processos relativos aos PDM têm o efeito perverso da administração autárquica ser obrigada a seguir os termos dos planos antigos, com mais de 10 e 15 anos, com medidas obsoletas ou desactualizadas. Para ultrapassar tal obstáculo resta a decisão já referida de suspender o Plano, com péssimas consequências e a atribuição de competências discricionárias para os serviços centrais, tornando menos transparente toda esta acção administrativa e tornando-a mais morosa. E o pior é que foi eliminada a legislação que permitia organizar normas provisórias na sequência de declaração de Medidas Preventivas.

É de referir, como aspecto positivo, a grande movimentação desencadeada recentemente para os estudos do Mar, mas por enquanto queixam-se os empresários de medidas reactivas assumidas pelo Governo que dificultam o progresso do sector. Em termos urbanísticos é de referir a acção que tem estado a ser desenvolvida para a criação da Ordem dos Urbanistas, sob o impulso da Associação de Urbanistas Portugueses e da Associação Profissional de Urbanistas e da Associação Portuguesa de Planeadores, tendo organizado um encontro para discutir a situação profissional, com outro encontro marcado para debater a política de solos e organizando o Encontro Ibérico de Urbanismo na Covilhã, ainda este ano.



Como aspectos fundamentais, que estão na calha para a sua necessária revisão podem citar-se os seguintes:

- Agilização do processo urbanístico, separando do Plano Director Municipal os estudos sectoriais e tomando decisões expeditas e de emergência quando a situação o exigir.
- Responsabilização dos agentes envolvidos – urbanistas, políticos municipais e regionais, técnicos de serviços sectoriais afins.
- Política de solos transparente, eficaz e justa, a aplicar também ao nível intermunicipal que deverá tornar-se preponderante no planeamento urbanístico.
- Formação exigente dos urbanistas (educação permanente) e clarificação dos seus compromissos deontológicos.
- Diálogo claro no processo, desde as opções políticas até ao desenho e criação da imagem do espaço urbano, onde o urbanista deve garantir a ponte entre os políticos e os arquitectos e engenheiros.
-



- Exaltação do sistema de planeamento do território, face à sua complexidade e transdisciplinaridade.
- Organização do processo urbanístico de envolvimento do território aos níveis das comunidades, dos municípios, regionais, nacionais e internacionais; em termos permanentes.

IV – Abrangência transdisciplinar desejada

Ao planeamento urbanístico é pedido, cada vez mais, que integre os domínios ambientais e ecológicos, o direito (sem desconsiderar a importância crucial dos processos discricionários no domínio do urbanismo), os aspectos de desenvolvimento (que abrangem o sector económico e a base social), a governança (visando um processo de administração alicerçado no interesse público e a participação dos cidadãos) e a orgânica permanente do processo urbanístico (compreendendo a consciencialização dos problemas, a estruturação das soluções sustentáveis, a monitorização e a disponibilidade de diálogo com os serviços sectoriais e os diferentes níveis / escalas de actuação, EM PERMANÊNCIA).



Prof. Manuel da Costa Lobo

Lisboa, 27 de Junho de 2011

A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO PROCESSO DE PLANEAMENTO MUNICIPAL EM PORTUGAL

Ana Júlia Pinto

Resumo

Quando analisamos a participação dos cidadãos desenvolvida no âmbito dos processos de planeamento do território, em Portugal, verificamos inúmeros fracassos, seja porque a participação se limita aos momentos previstos na legislação portuguesa, claramente insuficientes (o período de audiência prévia aquando da decisão de elaboração do plano e um período de discussão pública quando o plano está já completamente elaborado), ou porque a população é sobrecarregada com inúmeros processos participativos que se sobrepõem, na maioria das vezes sem produzir resultados visíveis, provocando o descrédito dos cidadãos face a este tipo de processos.

Não obstante, apesar das experiencias negativas, verificam-se também boas práticas no campo do desenvolvimento de verdadeiros processos de participação cidadã que acompanham os projectos urbanísticos. A maioria destes casos trata-se de intervenções urbanas (de pequena escala territorial) que foram reclamadas pela população, dando origem a projectos que são desenvolvidos em conjunto com os cidadãos.

Os processos de planeamento e projectos urbanísticos, acompanhados de fortes estratégias de participação cidadã, apresentam francas vantagens face aos demais, uma vez que fomentam o “empowerment” da população, promovendo um maior envolvimento por parte dos cidadãos nos processos de transformação urbana e, consequentemente, um maior grau de aceitação e satisfação face às intervenções urbanas levadas a cabo. Por outro lado, o envolvimento da população permite também um maior e melhor entendimento das características do local de intervenção, possibilitando uma melhor adaptação dos projectos / planos às características físicas e socio-económicas da realidade que pretendem servir.

Face às notórias vantagens em desenvolver processos de participação cidadã capazes de acompanhar as intervenções urbanísticas, parece ser evidente a necessidade de construir verdadeiros processos de participação cidadã, que vão para além dos momentos previstos na legislação, isto é, que acompanhem o desenvolvimento de um plano ou projecto urbanís-

Trabajo realizado en Junio de 2009 para la asignatura de Participación Ciudadana (Doctorado en Espacio Público y Regeneración Urbana, Universidad de Barcelona)

tico, desde a decisão da sua elaboração até à sua formalização e posterior implementação.

Assim, no presente trabalho reflecte-se sobre os desafios que se colocam actualmente face aos processos de participação cidadã, no âmbito das intervenções urbanísticas, em Portugal, procurando definir orientações para a formulação de um processo de participação cidadã que seja capaz de acompanhar o desenvolvimento de intervenções urbanísticas de diferentes âmbitos e escalas territoriais.

Palavras-chave: Participação Cidadã; “Empowerment”; Identidade; Intervenções Urbanísticas.

Abstract

Analysing the citizen participation developed within the territorial planning processes, in Portugal, we found numerous failures, mainly because participation is limited to the periods established by the Portuguese law, which are clearly insufficient (in the decision of beginning the plan and a period of public discussion when the plan is already fully developed), or because the population is burdened with numerous participatory processes that overlap, most often without producing visible results, leading to the discrediting of citizens from this type of processes .

Nevertheless, despite the negative experiences, there are also good practices in the development of citizen participation processes that truly follow up all the urban projects development stages. Most of these cases are small-scale urban interventions, claimed by the population, giving rise to projects that are developed together with the citizens.

The urban planning projects including strong citizen participation strategies show great advantages over the others, once they fosters the population “empowerment”, promoting greater involvement by citizens in the processes of urban transformation and hence a greater level of acceptance and satisfaction with the urban interventions undertaken. On the other hand, the involvement of the population also allows a greater and better understanding of the intervention area characteristics, allowing a better adaptation of projects / plans to the physical and socio-economic reality that they intend to serve.

Given the remarkable advantages in developing processes of citizen participation able to monitor the urban interventions, it seems evident the need to build real processes of citizen participation, which go beyond the periods provided by law. Instead, the citizen participation processes should go together with the development of a plan or urban design (since the decision of making the plan / project to its formalization and subsequent implementation), and be adapted to the specificities of each case and reality.

Therefore, in this work we analyse the challenges currently faced by the implementation of citizen participation processes in the development of urban interventions, in Portugal. Through this analysis we try to establish guidelines to build citizen participation processes able to improve the development of urban interventions in different territorial scales.

Keywords: Citizen Participation; “Empowerment”; Identity; Urban Intervention.

Resumen

Cuando analizamos la participación ciudadana en los procesos de planificación urbana, en Portugal, encontramos numerosos fracasos, sea porque la participación se limita a los plazos establecidos en la legislación portuguesa, claramente insuficientes (en el inicio del proceso, cuando se decide desarrollar el plan y un período de debate público cuando el plan ya está completamente desarrollado), o porque los ciudadanos son sujetos a una serie de procesos participativos que se superponen y que, a menudo, no producen resultados visibles, lo que lleva al descrédito de los ciudadanos de este tipo de procesos.

Sin embargo, además de las experiencias negativas, se verifican buenas prácticas en el desarrollo de verdaderos procesos de participación ciudadana capaces de acompañar todas las etapas del desarrollo de los proyectos urbanísticos. En su mayoría estos casos son intervenciones urbanas (de pequeña escala territorial), que fueron reivindicados por la población, dando lugar a proyectos desarrollados en conjunto con los ciudadanos.

Los procesos de planificación y desarrollo urbano, acompañados de fuertes estrategias de participación ciudadana, presentan fuertes ventajas sobre los demás, ya que promueven el “empoderamiento” de la población, promoviendo una mayor participación de los ciudadanos en los procesos de transformación urbana y por lo tanto, un mayor grado de aceptación y satisfacción con las intervenciones urbanas realizadas. Por otro lado, la participación de los ciudadanos también posibilita una mayor y mejor comprensión de las características del local de intervención, permitiendo una mejor adaptación de los proyectos / planes de la realidad física y socio-económica que pretenden servir.

Dadas las notables ventajas en el desarrollo de procesos de participación ciudadana capaces de monitorear las intervenciones urbanas, parece ser evidente la necesidad de construir verdaderos procesos de participación ciudadana, que van más allá de los plazos previstos por la ley, es decir, acompañando todas las etapas del desarrollo de un plan o de un proyecto urbano,

desde la decisión de su elaboración hasta su formalización y posterior ejecución.

Por lo tanto, en este trabajo se analizan los retos que actualmente se ponen a la implementación de procesos de participación ciudadana en el desarrollo de las intervenciones urbanas, en Portugal. A través de este análisis se intenta establecer directrices para la formulación de procesos de participación ciudadana capaces de mejorar el desarrollo de intervenciones urbanas en diferentes escalas territoriales.

Palabras clave: Participación Ciudadana; “Empoderamiento”; Identidad; Intervenciones Urbanas.

1. Introdução

Os fracassos ao nível da participação dos cidadãos nos processos de planeamento do território são já sobejamente conhecidos, seja porque a participação se limita aos momentos previstos na legislação portuguesa, (o período de audiência prévia aquando da decisão de elaboração do plano e um período de discussão pública quando o plano está já completamente elaborado), ou porque a população é sobrecarregada com inúmeros processos participativos que se sobrepõem, na maioria das vezes sem produzir resultados visíveis, provocando o descrédito dos cidadãos neste tipo de processos.

Assim, e face às vantagens provenientes de a participação da população acompanhar o planeamento do território, parece ser evidente a necessidade de construir verdadeiros processos de participação cidadã, que vão para além dos momentos previstos na legislação, isto é, que acompanhem o desenvolvimento de um plano urbanístico, desde a decisão da sua elaboração até à sua formalização e posterior implementação.

Com efeito, o objectivo central do presente trabalho é o de apresentar uma proposta, possível, para um processo de participação cidadã que seja capaz de acompanhar o desenvolvimento dos planos directores municipais, disponibilizando as mais-valias inerentes.

Neste sentido, o presente trabalho divide-se em quadro partes. Uma primeira em que se analisa o contexto conceptual do conceito de participação cidadã, bem como das dificuldades e fragilidades que se têm vindo a verificar na implementação de processos participativos no âmbito do planeamento urbano.

Numa segunda parte são analisadas as escalas e níveis de participação, no sentido de compreender quais os graus de poder do cidadão que podem ser promovidos nos processos participativos e quais os meios para lá chegar.

Posteriormente, na terceira parte deste trabalho, é feita uma leitura das normas que definem o âmbito da designada “participação pública”, no planeamento do território português, e uma posterior avaliação do grau de



participação que estas normas possibilitam, tendo em consideração o seu “público-alvo”, os momentos participativos previstos, mas também os níveis de participação permitidos.

Por último é feita uma tentativa de apresentar uma proposta para o processo de participação cidadã dos planos directores municipais, no sentido de viabilizar a articulação óptima entre os processos participativos e o desenvolvimento de planos urbanísticos. É ainda apresentado o caso da revisão do PDM de Santiago do Cacém, que se encontra actualmente em desenvolvimento, e em que se está a desenvolver um processo de participação cidadã que acompanha o desenvolvimento dos trabalhos do plano.

2. Participação Cidadã: do Conceito à Realidade

A participação cidadã, (que em Portugal é muitas vezes também designada por participação pública), não é um conceito recente, existindo inúmeros casos em que se tentou incorporar a participação dos cidadãos interessados em processos de planeamento urbanístico. No entanto, a participação tem sido, muitas vezes encarada como uma exigência legal, e não como uma mais-valia num processo de planeamento urbano, o que tem levado aos casos de insucesso, sobejamente conhecidos, ao nível dos processos participativos. Os referidos casos de insucesso estão, na sua maioria, relacionados com o contínuo incumprimento das expectativas do cidadão, a sobreposição e falta de integração dos diferentes processos participativos, bem como com o facto de as decisões finais serem tomadas pelos políticos e técnicos sem recurso à opinião da população implicada.

Muitos são os casos em que, na última década, o termo “participação pública” foi, utilizado em processos que pouco mais são do que meras informações e auscultações da população. Nestes casos o procedimento parte de uma informação á população, (por parte da administração), daquilo que se pretende realizar e posteriormente de uma auscultação, à qual os cidadãos devem a responder apenas aos itens que lhes foram colocados. Os processos que se limitam a este tipo de acções não podem ser designados por participativos, pois embora sejam necessários e muito úteis, não deixam margem para a percepção real dos problemas existentes e para a construção colectiva das soluções possíveis.

Estes factos têm levado a uma apatia face às “decisões do sistema”, por parte da população, que entende não ser capaz de controlar o tempo e o espaço em que habita, acreditando não ter poder para influenciar as decisões tomadas (Dienel et al, 2000).

No entanto, hoje em dia, está já perfeitamente reconhecida a importância de fazer acompanhar o desenvolvimento do planeamento urbanístico com processos bem estruturados de participação cidadã, usufruindo das mais-valias inerentes. Este reconhecimento é feito, nomeadamente, à escala das directivas estabelecidas pela União Europeia, onde se introduz a participação da população como um instrumento fundamental para atingir um desenvolvimento sustentável. Deste modo, a participação cidadã deve ocupar um lugar central nos processos de planeamento

urbano, constituindo-se como um instrumento indispensável no apoio à tomada de decisões, pois apenas “(...) uma sociedade informada e participativa pode activar um mecanismo de controlo constante sobre todas as decisões que vão sendo tomadas e assim impedir que se faça uma cidade contra os cidadãos (...)” (Valada, 2004).

Deste modo, apesar dos fracassos anteriores, e dada a reconhecida mais-valia que os processos de participação cidadã podem constituir para o planeamento urbanístico, torna-se necessário recuperar a vontade de os cidadãos actuarem sobre o espaço que é seu, apoderarem-se do direito de decidir sobre o que os rodeia, tirando partido do bem-estar que o “empowerment”¹ produz no cidadão (Morán et al, 2002).

Assim, surge a necessidade de encontrar novas estratégias que permitam aumentar o envolvimento dos cidadãos nos processos políticos de tomada de decisão (Remesar, 2007). Neste sentido, importa ter bem presente o conceito de participação cidadã que se pretende promover.

Efectivamente, vários autores reflectiram já sobre a definição do conceito de participação cidadã, deixando clara a complexidade que lhe está associada, não só ao nível da delimitação da sua natureza, mas também no que diz respeito aos seus modos, formas, determinantes e graus, dificultando a existência de uma posição consensual quanto à conceptualização operacional desta expressão.

Segundo Martins (2004) e Gallego, et al (2005) a participação cidadã implica “fazer parte de”, isto é, “tomar parte” na resolução de problemas, contribuindo com a sua própria criatividade, pontos de vista, conhecimentos e recursos, partilhando a responsabilidade na tomada de decisões.

Para Sánchez (2000) participar não se resume a colaborar, nem opinar sobre um determinado acto. Não é apenas dar-se por entendido, ou sentir-se informado do que fazem os restantes. Para este autor participar pressupõe maior vontade, maior intervenção, um sentimento de pertença ao colectivo, a um grupo, a uma cidade ou a um país. A participação deve ser encaminhada para uma finalidade, e traduz-se nos meios de consegui-la.

Já Morán (2002) defende que a participação consiste em exercer uma democracia participativa, em que se discute publicamente para encontrar uma solução melhor, em contraponto a uma democracia representativa em que se delega a tomada de decisões e se induz a passividade, perdendo-se o controlo real dos assuntos públicos.

No esforço de tentar sintetizar o conceito de participação, entende-se que esta deve pressupor uma atitude positiva e dinâmica, que requer uma informação prévia, mas que é mais do que uma informação. A verdadeira participação cidadã é aquela que tem início em fases de informação e auscultação, (etapas unidireccionais do proces-

1 Ou “empoderamiento” – Termo amplamente utilizado em estudos sobre organizações empresariais, referindo-se à necessidade de potenciar o envolvimento dos trabalhadores com a empresa, com o objectivo central de melhorar a produtividade (Remesar, 2007).

so participativo), mas que se desenvolve no sentido de atribuir poder aos cidadãos (“civic empowerment”), isto é, a população tem capacidade de decisão sobre o planeamento urbanístico, promovendo-se assim o sentimento de pertença, identidade e apropriação do espaço.

Com efeito, o incremento do sentimento de pertença e apropriação constituem vantagens da participação cidadã, que possibilita também que os processos sejam mais rápidos, uma vez que a análise é mais fiável, evitando-se soluções erradas, prevendo-se possíveis conflitos, dada a presença dos implicados no processo. Outra vantagem é o facto de o processo de participação cidadã permitir um melhor e maior conhecimento das características do local, uma vez que a população, usufruindo do mesmo, tem informação privilegiada a seu respeito, possibilitando assim uma melhor adaptação do projecto à realidade física e social em que se insere. A participação cidadã promove também o diálogo entre a administração e os particulares, proporcionando uma melhor aceitação, por parte dos seus destinatários, face às decisões tomadas, bem como uma maior transparência na elaboração dos projectos.

Refira-se então que os processos verdadeiramente participativos pressupõem “(...) um processo dialéctico de aproximações sucessivas aos problemas e às suas eventuais soluções, o que implica a aceitação do princípio da igualdade² dos intervenientes e uma atitude de humildade por parte de quem tem por missão conduzir os trabalhos: as suas posições e opiniões são, por princípio, tão válidas quanto as dos outros intervenientes no processo participativo (...)” (Nunes da Silva, 2003).

É neste contexto que se apresenta o conceito de participação cidadã, surgindo como um processo que vai para além da simples aplicação dos mecanismos legais de participação pública existentes em Portugal, (como se verá mais adiante), promovendo a capacidade de os cidadãos e técnicos trabalharem em conjunto para um interesse comum, de dialogarem e confrontarem diferentes maneiras de ver o território e de solucionar os problemas que se lhes colocam (Remesar, 2007). Assim, importa referir que para um processo ser verdadeiramente participativo é necessária a intervenção de todos os agentes / actores implicados, em todas as fases do processo, desde a identificação de problemas, passando pela determinação de prioridades e definição de objectivos, até à própria intervenção no desenho e gestão de soluções, assegurando-se que em todos os momentos a relação entre os diferentes intervenientes no processo é igualitária.

Importa ainda salientar que é fundamental pensar a participação como um processo planeado e auto-regulado que garanta a comunicação constante, transparente e multidireccional entre as partes envolvidas, estando subjacente o princípio básico de co-responsabilização e compromisso multilateral – por parte de agentes institucionais, cidadãos, técnicos e grupos de interesse – que está na base da viabilização de qualquer projecto de democracia directa (Bonet et al, 2006).

2 A Constituição da República Portuguesa define no seu Artigo 13º o Princípio da Igualdade:

“1. Todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei.

2. Ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual.”

3. Diferentes níveis de Participação

Como se viu anteriormente, a participação cidadã está inerentemente relacionada com o envolvimento e atribuição de poder (“empowerment”) aos cidadãos na tomada de decisão, levando inclusive autores como Arnstein (1969) a considerar que a participação cidadã é um termo categórico para o poder dos cidadãos.

No entanto, existem vários níveis de participação cidadã, que promovem um maior ou menor envolvimento e controlo por parte dos cidadãos. Com efeito, vários autores reflectiram e apresentaram já diferentes abordagens sobre os vários níveis de participação existentes. O presente trabalho centra-se, fundamentalmente, na abordagem desenvolvida por Arnstein (1969), por se considerar que, embora se trate de um estudo já com vários anos, é aquele que está na base da maioria dos que lhe seguiram, tendo sido pioneiro na sistematização de níveis de abrangência do poder do cidadão e caracterizando-se pela sua grande amplitude que o torna perfeitamente adequando para acompanhar o processo de planeamento do território. Esta autora define oito níveis de participação, em que os patamares mais baixos são os que correspondem a um nível inferior de envolvimento dos cidadãos, ou mesmo de não participação, enquanto os patamares mais elevados correspondem aos níveis mais altos de atribuição de poder à população.



Figura 1 – Escala de Participação – Adaptado de Arnstein

Os primeiros níveis de participação – Terapia e Manipulação – correspondem a uma não participação, substituindo-se a uma participação genuína. Estes níveis consistem em inputs, por parte da administração, à população, com o objectivo ser a primeira entidade a detentora de todo o poder, “educando” ou “curando” os participantes.

Os degraus seguintes – Informação e Consulta – consistem numa Pseudo-participação, em que a administração fornece aos cidadãos informação ao nível do processo a desenvolver, e posteriormente a população expressa as suas opiniões e expectativas. Esta fase designa-se por Pseudo-participação ou Tokenismo (designação da autora), uma vez que não existe ainda nenhuma garantia de que os pontos de vista dos cidadãos sejam atendidos pela administração, detentora do poder. Só a partir do quinto nível – Apaziguamento – se inicia o poder de os cidadãos influenciarem a tomada de decisões.

Ao nível da Parceria os cidadãos poderão entrar numa sociedade, com a administração, que lhes permitirá ter a capacidade de negociação na tomada de decisões. No topo da escala surge a Delegação de Poder e Controlo dos Cidadãos, situações em que a população obtém a maioria da autoridade na tomada de decisões, ou mesmo plenos poderes sobre a mesma.

As escalas de participação, como a definida por Arnstein, constituem importantes ferramentas para a definição dos processos participativos que devem acompanhar o planeamento urbano, uma vez que permitem ajustar quais os níveis de participação adequados à escala de cada processo. Isto porque, como se verá mais adiante, nem todas as escalas de planeamento são passíveis de serem acompanhadas por processos participativos que promovam o controlo total dos cidadãos da tomada de decisão, uma vez o planeamento de grandes áreas de território (por exemplo em Planos Municipais, Regionais ou Nacionais), envolvem um grande número de cidadãos, gerando processos de participação muito complexos e morosos no caso de se pretender chegar a níveis tão elevados da escala de participação.

Importa ainda referir que, num determinado plano urbanístico, o respectivo processo de participação cidadã pode incluir vários níveis de participação, dependendo (1) dos instrumentos e métodos utilizados nos diferentes momentos, (2) dos actores envolvidos, (3) dos objectivos que se pretendem atingir.

Nos pontos que se seguem, nomeadamente ao nível do enquadramento da participação cidadã prevista na legislação portuguesa e da tentativa de definir um possível processo da participação cidadã para o planeamento municipal, serão enquadrados quais os níveis de participação, segundo a escala apresentada, que são permitidos em cada fase do desenvolvimento dos planos urbanísticos.

4. Participação Cidadã no Processo de Planeamento Português

Como se viu anteriormente, as vantagens de fazer acompanhar os processos de planeamento do território pela participação dos cidadãos, são extremamente valiosas. Assim, parece estar consagrada a necessidade de desenvolver processos de participação cidadã coerentes e estruturados, que possam acompanhar o planeamento de um determinado território, desde a definição dos objectivos do plano, à concepção da respectiva proposta de intervenção, e mesmo à definição dos meios e canais para a sua efectiva implementação.

Muitos dos fracassos (de que se falou anteriormente) ao nível da participação dos cidadãos, estão associados ao facto de os momentos de “participação pública”³ estabelecidos na legislação portuguesa serem, claramente, insuficientes traduzindo-se num fraco envolvimento da população e conseqüente decréscimo do nível de democracia participativa.

Estes factos têm levado, nas últimas décadas, a concluir que os mecanismos legais existentes são um meio necessário, mas também uma condição insuficiente à participação dos cidadãos, levando a questionar a sua eficácia.

Neste sentido, e uma vez que todo o processo de planeamento é regulado pela legislação portuguesa, importa estudar o âmbito, os momentos e os níveis que nela são definidos para a designada “participação pública”, no sentido de tentar compreender quais as principais lacunas / fragilidades existentes e de que forma se poderão construir verdadeiros processos de participação cidadã.

4.1 Quadro Normativo Português do Planeamento do Território

Antes de analisar o âmbito e grau de participação dos cidadãos, estabelecido pela legislação portuguesa através da designada “participação pública”, importa fazer uma breve leitura dos instrumentos normativos que regulam o planeamento do território. Através do enquadramento que se segue, pretende-se disponibilizar bases de conhecimento que possibilitem um melhor entendimento do modo como é, normalmente, posta em prática a participação das populações nos processos de planeamento do território, em Portugal.

Importa referir que, na descrição que se segue, relativa aos instrumentos legais portugueses referentes ao planeamento do território, são apresentados apenas aqueles que se considera serem relevantes para uma posterior avaliação do nível de participação cidadã permitida. Salienta-se ainda que, no presente estudo pretende-se avaliar principalmente o caso do planeamento municipal, designadamente dos Planos Directores Municipais, por esta razão o enquadramento que se fará será direccionado para este nível de planeamento, não descurando, naturalmente, os instrumentos de hierarquia superior que influenciam directamente o planeamento municipal.

³ “Participação Pública” é a designação atribuída, na legislação portuguesa, à participação dos cidadãos no processo de planeamento do território.

O principal quadro legal do ordenamento e gestão do território em Portugal é estabelecido pela Lei nº 48/98, de 11 de Agosto, com alterações introduzidas pela Lei nº 54/2007, de 31 de Agosto, designando-se por Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBPOTU).

A referida lei tem como objectivo central enquadrar as acções da administração pública, no sentido de assegurar uma adequada organização e utilização do território português, na perspectiva da sua valorização, designadamente ao nível do espaço europeu, procurando o desenvolvimento económico, social e cultural integrado, harmonioso e sustentável do território.

O regime jurídico desta lei de bases é definido pelo Decreto-Lei nº 380/99, de 29 de Setembro, alterado pelo Decreto-Lei nº 316/2007, de 19 de Setembro, e designado por Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT). Este decreto-lei vem introduzir três escalas territoriais distintas para o planeamento do território (nacional, regional e municipal), e tipificar os instrumentos de gestão territorial que devem ser elaborados em cada um destes níveis, tal como se apresenta no Quadro 1.

ESCALAS TERRITORIAIS	INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL
Âmbito Nacional	Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) Planos Sectoriais com Incidência Territorial (PSIT) Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT)
Âmbito Regional	Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT)
Âmbito Municipal	Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território (PIMOT) Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT)

Quadro 1 – Âmbitos Territoriais e Instrumentos de Gestão Territorial definidos na Lei de Bases do Ordenamento do Território

Importa referir que os Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT) compreendem três níveis de planeamento distintos:

- Planos Directores Municipais (PDM);
- Planos de Urbanização (PU);
- Planos de Pormenor (PP).

Uma vez que, o âmbito do presente estudo se prende com o planeamento municipal, importa referir que, segundo o RJIGT, os Planos Directores Municipais estabelecem (1) a estrutura espacial, (2) a classificação do uso do solo, bem como parâmetros de ocupação, (3) a implantação dos equipamentos sociais, e (4) definem a qualificação dos solos como urbano e rural. A elaboração destes planos compete às Câmaras Municipais e a sua aprovação às Assembleias Municipais, sendo a sua ratificação feita pelo Governo. De salientar que os PDM são de elaboração obrigatória. Embora não definam especificamente o quadro legal do planeamento do território, e dada a hierarquia⁴ existente, que se traduz num compromisso de compatibili-

⁴ Todas as normas e planos traduzem um compromisso de compatibilização das respectivas opções, e quando numa mesma área territorial recai mais do que um instrumento legal, aquele que for publicado posteriormente deve indicar expressamente quais as normas do plano anterior que vem revogar, sob pena de invalidade.

zação entre as várias normas e planos vigentes, importa ainda enquadrar outros instrumentos legais que têm influência directa sobre os processos de participação cidadã no âmbito do planeamento municipal. Refira-se:

- › **A Constituição da República Portuguesa** (CRP, na sua VII Revisão, de 2005), que tem como objectivos garantir os direitos fundamentais dos cidadãos, estabelecer os princípios basilares da democracia, assegurar o primado do Estado de Direito Democrático, garantir o respeito da vontade do povo português, tendo em vista a construção de um país mais livre, mais justo e mais fraterno.
- › **O Código do Direito de Participação Procedimental e Acção Popular** (CDPPAP), estabelecido pela Lei nº 83/95, de 31 de Agosto, que define os casos e termos em que são conferidos e podem ser exercidos o direito de participação popular e o direito de acção popular para prevenção.
- › **O Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação** (RJUE), definido pelo Decreto-Lei nº 555/1999, de 16 de Dezembro e alterado pela Lei nº 60/2007 de 4 de Setembro, que enquadra a realização de operações urbanísticas, licenças e autorizações.
- › **O Regime Jurídico da Avaliação de Impacte Ambiental** (RIAIA), estabelecido pelo Decreto-Lei nº 69/2000, de 3 de Maio, que estabelece a metodologia de avaliação de impactes ambientais dos projectos públicos e privados susceptíveis a produzirem efeitos significativos sobre o ambiente.

Posto isto, importa então avaliar o modo como a participação cidadã (participação pública) é prevista em cada uma das normas legais apresentadas, com o intuito de tentar compreender qual o nível de participação obtido se os processos participativos se cingirem a uma aplicação literal da legislação portuguesa. Os pontos que se seguem pretendem constituir um contributo para esta avaliação e para a identificação de possíveis lacunas ao nível dos processos de participação previstos na legislação que regula o planeamento do território português.

4.2 Análise do Grau de Participação Cidadã Permitida dos Instrumentos Normativos

Como se referiu anteriormente, nesta fase pretende-se avaliar o grau de participação cidadã (participação pública) permitida pelos instrumentos normativos que regulam o planeamento do território português. A avaliação desenvolvida prende-se com a análise de dois indicadores (qualitativos) distintos:

- › **A definição / interpretação do “público-alvo”** que pode intervir no processo de participação cidadã permitida em cada instrumento legal;
- › **Os momentos de participação** permitidos por cada instrumento legal, e também as formas / métodos como o “público” pode participar em cada um dos momentos estabelecidos.

De seguida procede-se então à avaliação do grau de participação cidadã definida em cada um dos instrumentos legais apresentados, recorrendo, (sempre que possível), aos indicadores mencionados. Neste sentido é também avaliado o/s nível/níveis de participação (segundo a escala de Arnstein apresentada anteriormente), previsto em cada um dos instrumentos legais em análise. Importa apenas referir que esta avaliação foi feita com base numa leitura aprofundada de cada uma das

norms legais.

Constituição da República Portuguesa (CRP)

Público-alvo

A interpretação de “público-alvo” é muito abrangente, englobando todos os cidadãos portugueses, também designados por “povo”.

Momentos de participação

Definem-se os princípios do Direito à Informação e Direito à Participação, considerados princípios fundamentais, que devem andar a par na construção de um processo participativo. O Direito à Informação, constitui apenas uma pequena parte do processo de participação, mas desempenha um importante papel, uma vez que não é possível uma correcta participação dos interessados sem fornecer uma correcta e adequada informação aos mesmos. Por sua vez, o Direito à Participação garante aos administrados o envolvimento na tomada de decisões que lhes dizem respeito, bem como à participação nos processos administrativos (Oliveira, 2000).

São também garantidos direitos fundamentais como a igualdade dos cidadãos perante a lei, o direito de petição, reclamação ou queixa, de defesa dos interesses comuns, de acção popular, de formação de decisões ou deliberações que lhes dizem respeito e também o direito de participação na elaboração de instrumentos de planeamento urbanístico.

Código de Direito de Participação Procedimental e Acção Popular (CDPPAP)

Público-alvo

A interpretação de “público-alvo” desta norma é das mais amplas, englobando qualquer cidadão no gozo dos seus direitos civis e políticos, mas também as associações e fundações que defendam os interesses previstos nas áreas de acção, independentemente de serem ou não directamente implicados.

Momentos de participação

Prevê-se a garantia de direitos de audição da população (tanto oral como escrita), de recurso contencioso, de denúncia ou participação ao ministério público, de consulta, de pedido de esclarecimento e por último o direito à acção popular.

Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo (LBOTU)

Público-alvo

A interpretação de “público-alvo” é aberta, incluindo a população em geral, sem impor qualquer restrição geográfica.

Momentos de participação

São garantidos direitos de informação, consulta de processos, cópias e certidões, promoção de impugnação, acção popular, queixa ao ministério público ou ao provedor de justiça, apreciação pública prévia dos instrumentos de gestão territorial, concertação de interesses (mecanismos eforçados de participação dos cidadãos),

bem como o direito à participação.

Segundo esta norma, entende-se que o direito à participação é garantido pelo reforço da consciência cívica dos cidadãos através do acesso à informação, permitindo-lhes intervir na elaboração, execução, avaliação e revisão dos instrumentos de gestão territorial.

Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT)

Público-alvo

O “público-alvo” corresponde aos cidadãos, interessados e associações representativas, não sendo definido qualquer tipo de limitação geográfica.

Momentos de participação

São garantidos direitos de informação e de participação. O direito de informação inclui a consulta de processos, documentação, cópias e certidões, incluindo-se também a internet como meio de divulgação e publicação de informação. Por sua vez, o direito de participação pode ser acautelado através da formulação de sugestões, pedidos de esclarecimentos, e intervenção na fase de discussão pública.

Com efeito, a participação pública toma a forma de consulta pública que se processa através da participação dos interessados ou do público em geral numa fase em que o projecto de plano está já elaborado, que se designa por período de discussão pública – a chamada participação sucessiva – e também da participação no início do processo ou ao longo do mesmo – a chamada participação preventiva. Contudo, a legislação referida apenas aponta para a obrigatoriedade da participação sucessiva, subentendendo-se que a participação preventiva não tem um carácter obrigatório (Oliveira, 2000).

Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE)

Público-alvo

Como público-alvo definem-se os directamente implicados nos processos, sejam eles particulares ou associações.

Momentos de participação

Os direitos de participação e informação previstos são remetidos para os estabelecidos pelo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial.

Regime Jurídico da Avaliação de Impacte Ambiental (RJAIA)

Público-alvo

O “público-alvo” é restringido àquele que têm residência principal ou secundária no concelho ou nos concelhos limítrofes da localização do projecto. Deste modo, a interpretação de público-alvo é bastante fechada, encontrando-se claramente em contradição com o disposto na constituição portuguesa, e nas convenções europeias (ex.: Convenção de Aarhus) relacionadas com as questões ambientais e que alargam o direito de participação, não fazendo qualquer tipo de discriminação ge-

ográfica ou outra.

Momentos de participação

Pelo facto de o público-alvo ser restringido ao âmbito local, todo o procedimento de consulta pública fica também reduzido a esta escala populacional. Por outro lado, também a ponderação das opiniões recolhidas na fase de consulta pública deve sintetizar apenas as opiniões predominantemente expressas e sua respectiva representatividade, ficando excluídas à partida as opiniões não maioritárias.

É garantido ao público-alvo, o direito de participar na fase de consulta pública, através da auscultação e pedidos de informação, tendo este direito a obter resposta por escrito que poderá não ser uma resposta individual.

De referir ainda que as fases de sensibilização e mobilização da população são demasiado prévias, uma vez que ocorrem ainda na fase de definição do âmbito do projecto, ou então, são tardias tendo lugar apenas pós a declaração de conformidade do Estudo de Impacte Ambiental, quando em algumas situações já foi licenciado o projecto ou já estão em andamento as obras.

Numa **avaliação conjunta** verifica-se que, a definição de “público-alvo” assume, na maioria dos instrumentos legais, uma interpretação bastante ampla, permitindo a participação dos cidadãos sem qualquer discriminação geográfica ou outra. Este facto é bastante positivo, e visto isoladamente poderia levar a pensar que todo o processo de participação previsto na legislação portuguesa é bastante aberto, no entanto, verifica-se também através da avaliação desenvolvida, que os momentos, métodos e formas de participação são muito rígidos e redutores.

INSTRUMENTOS LEGAIS	DESIGNAÇÕES ATRIBUÍDAS À PARTICIPAÇÃO CIDADÃ	MÉTODOS DE PARTICIPAÇÃO	NÍVEIS DE PARTICIPAÇÃO
CRP	Participação dos interessados	Recolha de sugestões; Fornecimento de informação; Pedidos de esclarecimento; Intervenção na fase de discussão pública; Intervenção na elaboração, execução, avaliação e revisão de IGT.	Informação
CDPPAP	Participação popular		Consulta
LBOTU	Participação dos cidadãos		Informação
RJIGT e RJUE	Direito de participação		Consulta
RJAIA	Participação pública		Consulta

Quadro 2 – Níveis de participação cidadã da legislação portuguesa de planeamento e ordenamento do território

Com efeito, considerando a legislação apresentada e tentando analisá-la face ao respectivo grau de abertura ao poder do cidadão, segundo a escala de participação de Arnstein (anteriormente apresentada), verificamos que esta não ultrapassa os primeiros níveis de Pseudo-Participação, tal como se apresenta no quadro seguinte. Salientam-se as várias designações atribuídas ao conceito de participação cidadã, que surgem nas diferentes normas legais, que embora tenham subjacente o mesmo sentido, parecem variar no sujeito.

Nesta sistematização fica claro que a legislação portuguesa, ao nível do planeamento, do território se centra apenas em dois níveis de participação (segundo a escala de Arnstein), a informação e a consulta, que se situam num patamar em que o processo de participação é unidireccional e em que ainda não existe controlo do cidadão na tomada de decisões.

Com efeito, a participação cidadã (prevista na legislação portuguesa) que acompanha os processos de planeamento do território cinge-se apenas a:

- › Informação – trabalho dos técnicos que elaboram os estudos necessários, e da administração que aprova e toma as decisões que o processo implica, remetendo para a população um conjunto de informações. Nesta fase nem sempre existe preocupação em preparar a informação para o entendimento de todos, pelo que se converte apenas numa fase de transmissão das decisões tomadas. Trata-se novamente de um processo unidireccional mas desta vez em sentido inverso, da administração para a população.
- › Auscultação / Consulta – audição da população, fase unidireccional em que a administração procura ouvir aquilo que as pessoas têm a dizer através da realização de inquéritos, pequenas reuniões com interessados, entre outros.

Estes são níveis muito rígidos ao nível dos tipos de participação permitidos e também demasiado restritos no que se refere à sua distribuição temporal ao longo do processo de planeamento.

Reflexão Crítica

Ao analisar a legislação portuguesa que regula o planeamento do território, verifica-se facilmente que existe uma notória abertura ao envolvimento dos cidadãos, quer a título individual, quer através de associações representativas de interesses comuns. No entanto, como se viu anteriormente, o número de cidadãos que podem participar, isto é, o “público-alvo” varia consoante a legislação em análise, assim como variam o âmbito e os limites do envolvimento da população.

As normas legais portuguesas prevêem o envolvimento dos cidadãos segundo diferentes formas, tais como: informação; reclamação; audição; petição; acção popular; sugestões, consulta; entre outros. Com se viu anteriormente, estas formas de envolvimento são enquadradas em dois tipos de participação, o Direito à Informação e o Direito à Participação.

O Direito à Informação é fundamental no sentido de promover o envolvimento dos cidadãos, uma vez que estes, para poderem participar convenientemente dêem dispor de informação detalhada sobre o processo de planeamento. O Direito à Informação é traduzido nas normas legais analisadas de uma forma bastante coerente, sendo inclusive indicados alguns dos respectivos procedimentos, nomeadamente, consultas aos processos, informação directa, entre outros.

No que se refere ao Direito à Participação, embora as normas analisadas apresentem a sua definição do mesmo, todas são de algum modo distintas. Enquanto a Constituição da República Portuguesa é bastante abrangente definindo que a par-

ticipação deve estender-se à elaboração dos instrumentos de planeamento físico do território por parte do “povo” e de todos os cidadãos portugueses, a LBOTU limita um pouco mais o envolvimento dos cidadãos, definindo apenas dois tipos de intervenção, (1) o acesso à informação e (2) à intervenção em diferentes fases dos procedimentos de elaboração dos instrumentos de gestão territorial.

Em suma, a legislação reduz o termo “participação” a procedimentos de informação, esclarecimentos, emissão de sugestões, consulta, auscultação e discussão pública, que ficam muito aquém dos níveis elevados de empowerment do cidadão que os processos participativos podem possibilitar.

Com efeito, as formas de participação obrigatórias segundo a legislação, têm vindo a mostrar-se verdadeiramente insuficientes e inadequadas para responderem às necessidades e exigências da sociedade de hoje, isto porque, este tipo de participação integra apenas um grupo restrito da população e numa fase do projecto já bastante adiantada, em que os contributos técnicos estão já praticamente terminados, não deixando margem para debates mais elaborados que impliquem alterações de fundo. Deste modo, este tipo de mecanismos de participação abarcam apenas a consulta pública, deixando de parte os processos de verdadeiro envolvimento dos cidadãos.

Torna-se assim necessária a adopção de novos conceitos de participação que sejam capazes de promover:

- › O envolvimento das populações na tomada de decisão e elaboração dos planos e projectos;
- › A participação nas fases iniciais de elaboração dos mesmos e de definição de políticas e estratégias de intervenção;
- › A participação de todos os cidadãos interessados, assegurando o carácter inclusivo do processo;
- › A abertura para a aceitação de novas ideias e sugestões, criando oportunidades para o aparecimento de soluções inovadoras;
- › A aposta na formação para as questões públicas fomentando um papel activo, interventivo e crítico da população.

Só assim será possível responder aos interesses e expectativas da população, facilitando a aceitação dos planos e projectos urbanísticos que irão intervir no território que é seu, consequentemente, auxiliando na respectiva fase de implementação.

Neste sentido, importa ainda referir que a Lei Espanhola foi alterada, dando lugar à actual Ley 2/2002 sobre urbanismo, que estabelece já que qualquer processo de planeamento deve ser acompanhado por um plano de participação aceite pelo município. Deste modo, no âmbito da gestão urbanística, tornou-se necessário desenvolver métodos adequados de participação cidadã, capazes de organizar, canalizar e incluir a vontade da população no que diz respeito ao presente e ao futuro da sua envolvente urbana, compatibilizando-a com os critérios técnicos e ritmos complexos da legislação (Bonet, et al, 2006). Também a legislação portuguesa poderia ser alterada neste sentido.

5. O Processo de Participação Cidadã nos Planos Directores Municipais Portugueses – Um caso de Estudo

Como se viu anteriormente a participação cidadã constitui um instrumento fundamental ao nível do planeamento do território em geral e do planeamento municipal em particular, uma vez que promove a aproximação dos cidadãos ao processo de planeamento, impulsionando o envolvimento da população na resolução de problemas, contribuindo com a sua criatividade, pontos de vista, conhecimentos e recursos, partilhando a responsabilidade na tomada de decisões. Deste modo, a participação cidadã, integrada nos processos de planeamento urbanístico, tem vindo a demonstrar-se ser uma boa maneira de trabalhar no sentido de obter resultados mais justos e desejáveis, constituindo-se como uma via essencial para construir consensos e reunir esforços, ainda que, em alguns casos, a solução adoptada possa não agradar a todos (Gallego, et al, 2005).

No entanto, nos últimos anos, nem só vantagens têm sido apontadas aos processos participativos, também algumas desvantagens e fragilidades têm sido referidas. No quadro seguinte apresenta-se uma tentativa de síntese das vantagens (+) e alguns argumentos contrários (-) à implementação de processos participativos no planeamento do território.

(+)	(-)
› Disponibiliza informação que seria impossível obter de outra maneira. › Constitui uma boa estratégia para a antecipação de conflitos, conferindo maior legitimidade às decisões públicas, uma vez que cria um sentimento de co-responsabilidade entre os cidadãos e os agentes económicos e sociais e políticos. › Permite, aos cidadãos, decidir qual é o problema. › Permite criar o hábito de participar não só entre os cidadãos, mas também entre os técnicos e políticos. › Possibilita a formalização de canais de comunicação entre os diferentes sectores da população. › Contribui para a resolução mais eficaz dos problemas, uma vez que permite desenvolver melhores diagnósticos das necessidades. › Constitui-se como a "chave" para problemas cujas respostas se encontram apenas na comunidade. › Fomenta a integração social, reforçando e estruturando as comunidades. › Desenvolve o sentimento de pertença e a identificação das pessoas com o meio em que se inserem. › Permite compreender melhor as decisões encontradas. › Pode facilitar a continuidade das intervenções decididas. › Permite adoptar soluções e estratégias de longo prazo.	› Implicam uma maior lentidão no processo de tomada de decisões. › Supõem um aumento dos custos. › Podem favorecer um excesso de particularismos. › Só têm em conta o curto prazo. › Existem numerosas dificuldades operativas para a sua implementação. › Permitem a obtenção de diagnósticos exaustivos mas com défice de negociação política. › Favorecem a persistência de conflitos e de problemas de coordenação. › Podem provocar uma apropriação do processo por parte de colectivos organizados. › Podem gerar frustração ou descrédito da população face às instituições impulsionadoras destes processos. › Falta de valor acrescentado à decisão final.

Quadro 3 – Vantagens e desvantagens da participação cidadã nos processos de planeamento do território – Adaptado de Gallego, et al, 2005

Face às vantagens e críticas apresentadas à inclusão de processos participativos no planeamento do território, importa referir que todas as críticas que têm vindo a ser apontadas, nomeadamente ao nível da lentidão dos processos, custos e falta de valor acrescentado (entre outros), deixam de ser significativas quando se compreende que é precisamente a falta de participação que acaba por provocar os efeitos negativos assinalados. Assim, é certo que qualquer processo participativo deixará uma parte dos cidadãos descontente com a decisão final, no entanto, estes ficarão satisfeitos com a maneira como se chegou às soluções adoptadas – através do envolvimento dos cidadãos.

Posto isto, ficam claras as vantagens de dotar o desenvolvimento dos Planos Directores Municipais (PDM) de processos participativos que os acompanhem desde a decisão da sua elaboração até à respectiva implementação. Nos pontos que se seguem é feita uma tentativa de construir um, possível, processo participativo para um PDM. Importa referir que o processo de participação cidadã que aqui se apresenta pressupõe que a elaboração de um PDM é bastante complexa, por envolver uma grande área territorial, inúmeras áreas temáticas e uma grande quantidade de cidadãos, razão pela qual se procurou definir momentos e formas concretas de participação, em que os níveis participativos⁵ nem sempre correspondem aos mais elevados graus de poder do cidadão.

5.1 Que Processo de Participação Cidadã para o PDM?

Várias questões se colocam quando se tenta construir o processo de participação cidadã que melhor se adequa ao desenvolvimento de um Plano Director Municipal. Se, por um lado, há parâmetros em que não há dúvidas de como se deve proceder, como (1) o facto de todos os cidadãos terem direito a participar no processo, sem restrições geográficas ou de qualquer outro tipo, e (2) que o processo de participação cidadã deve acompanhar a totalidade do desenvolvimento do plano, outras questões há em que as dúvidas permanecem, como seja: Qual a melhor metodologia a utilizar?

Assim, importa referir que o processo participativo que aqui se apresentará não pretende ser uma regra, mas sim uma possível solução de como se poderá organizar um processo de participação cidadã que possa contribuir positivamente para todas as etapas de elaboração de um PDM, usufruindo das vantagens que lhe estão inerentes.

A primeira questão que se coloca quando se pretende construir um processo de participação cidadã é: **Quem deve participar?**

No caso de um processo participativo que acompanhe o desenvolvimento do PDM pretende-se que participe qualquer cidadão que se interesse pelo trabalho a desenvolver, isto é, a participação deve ser aberta a qualquer pessoa, sem nenhuma restrição geográfica ou de outro tipo. Devem ser chamados a participar todos os tipos de actores sociais, os cidadãos em geral, as associações, os políticos, os técnicos envolvidos no processo, os promotores económicos, entre outros.

⁵ Níveis de participação definidos segundo a escala de Arnstein, apresentada no ponto 3.

Importa referir que cada participante, seja ele individual ou entidade representativa, tem características específicas derivadas do seu próprio contexto social e da envolvente física em que se insere. Assim, cada participante desempenha um importante papel no processo participativo, possuindo uma função específica. Por esta razão, também as técnicas e formas de participação devem ser seleccionadas de acordo com as especificidades da população que participa.

Como se referiu anteriormente a elaboração de um PDM é um processo extremamente complexo, por envolver uma grande extensão de território, por tratar de várias temáticas em conjunto e, naturalmente, por englobar um enorme leque de cidadãos e actores interessados em participar. Assim, torna-se extremamente complexo conseguir gerir e integrar as participações de todos os cidadãos, não só porque é praticamente inviável reunir tantas pessoas, mas também porque este facto originaria estruturas demasiadamente rígidas. Posto isto, parece ser fundamental, que o processo de participação cidadã do PDM promova a associação das pessoas em colectivos, que representem as suas opções, ideologias e expectativas. A principal estrutura associativa que se propõe para representar os cidadãos são as Juntas de Freguesia e as associações de moradores, que por serem estruturas locais estão muito próximas das necessidades e anseios das populações. De salientar que, com esta opção não se exclui a hipótese de cidadãos que não pertencem ou não se revêem em nenhuma estrutura associativa possam participar individualmente, por se considerar que estas participações enriquecem o processo com pontos de vista construídos fora dos movimentos sociais. No processo de elaboração de um PDM é conveniente permitir a combinação de agentes colectivos e individuais, uma vez que esta combinação é geradora de novas sinergias imprescindíveis para o êxito deste tipo de experiencias (Gallego, et al, 2005).

Há ainda que salientar o papel da liderança nos processos participativos que acompanham o PDM. Considera-se que a liderança é importante em qualquer tipo de processo participativo, mas esta assume um peso ainda maior em situações como a da elaboração de um PDM que envolve uma enorme complexidade. Assim, a liderança assume um papel fundamental neste tipo de processos, pois uma mesma metodologia pode dar resultados muito distintos dependendo de quem lidere o processo. No caso do PDM, a liderança deve ser partilhada entre o coordenador da equipa de elaboração do PDM e administração local (Câmara Municipal), para quem se elabora o plano.

A segunda questão que se coloca é: **Quais os momentos mais adequados para promover a participação dos cidadãos?**

É seguro afirmar que o processo de participação cidadã deve acompanhar o desenvolvimento de um PDM desde o início do processo – decisão de elaboração do plano – até ao final – implementação do plano. O ideal seria que o processo de participação pudesse decorrer in continuum, ao longo de todo o desenvolvimento do plano, no entanto, como já se referiu anteriormente, o facto de a elaboração de um PDM envolver uma enorme complexidade de temáticas impossibilita este facto. Assim, o processo participativo que acompanha o PDM deve ser adequadamente planeado e estruturado, de forma a decorrer em momentos específicos do

processo de desenvolvimento do plano, de modo a possibilitar a maximização das vantagens retiradas.

Deste modo, os momentos de participação que se apresentam no Quadro 4 constituem a proposta que se considera mais adequada no sentido de maximizar a participação cidadã nos momentos mais decisivos da elaboração do plano (1. Decisão de Elaboração do Plano; 2. Definição de Objectivos e Estratégias de Intervenção; 3. Caracterização e Diagnóstico; 4. Concepção de Cenários de Desenvolvimento; 5. Modelo de Ordenamento; 6. Formalização do Plano). No entanto considera-se que, dependendo dos objectivos que se pretenderem atingir, e das limitações temporais existentes, alguns destes momentos de participação poderão não ser levados a cabo, devendo, de alguma forma, ser compensados em momentos subsequentes.

Outra questão que se levanta quando se pretende construir um processo participativo para um PDM é: **Quais os níveis de poder do cidadão que se pretendem promover?**

Por todas as razões já apresentadas, relacionadas com a complexidade do processo de elaboração de um PDM, não se considera exequível desenvolver um programa de participação cidadã em que se atinjam os níveis mais elevados de atribuição de poder ao cidadão⁶, que pressupõem a Parceria, Delegação de Poder e Controlo dos Cidadãos. Assim, prevê-se um processo participativo que se centra nos degraus intermédios da escala de participação, isto é, entre os níveis de Informação, Consulta e Apaziguamento, pertencentes ao bloco central de Pseudo-Participação. De salientar que se rejeitam completamente os níveis de Não Participação (Manipulação e Terapia).

É importante salientar que embora os níveis mais elevados de atribuição de poder ao cidadão não estejam previstos directamente no processo participativo do PDM, pelas razões apresentadas, prevê-se que um plano desta natureza estabeleça alguns projectos de desenvolvimento prioritário, como sejam Planos de Pormenor ou Projectos de Espaço Público, para os quais exija que se desenvolvam processos de participação cidadã que cheguem aos níveis de mais altos da escala de participação (Controlo dos Cidadãos e Delegação de Poder).

Os níveis previstos para cada um dos momentos participação que integram a proposta do processo participativo do PDM encontram-se explicitados no Quadro 4.

A última questão que se levanta é: **Quais os métodos e técnicas / ferramentas de participação mais adequados?**

Existem inúmeros métodos e técnicas de participação que se podem utilizar no processo de participação cidadã de um PDM, no entanto, é difícil determinar quais serão os mais adequados. Com efeito, considera-se que não existe uma “receita” que diga quais as ferramentas de participação correctas para utilizar na elaboração de um PDM, existe sim um leque de técnicas que podem ser utilizadas, e que terão que ser escolhidas no sentido de as adequar à realidade específica de cada território.

6 Segundo a escala de participação de Arnstein

rio e dos cidadãos envolvidos no processo participativo. O que é certo é que, num determinado momento de participação, os métodos mais adequados são aqueles que permitem, mais eficazmente, atingir os objectivos pretendidos (Gallego, et al, 2005).

Assim, no Quadro 4, apresentam-se as técnicas / ferramentas de participação possíveis de utilizar em cada um dos momentos participativos definidos, no entanto, estas terão que ser seleccionadas consoante a realidade em que se está a intervir, como se verá mais adiante no caso de estudo do PDM de Santiago do Cacém.

Com o Quadro 4 pretende-se sistematizar e sintetizar a proposta de um processo participativo que deve acompanhar a elaboração de um PDM, apresentando-se os vários momentos, etapas e respectivos níveis de participação, os métodos e técnicas / ferramentas passíveis de serem utilizadas, bem como os resultados que se pretendem atingir no final de cada uma dos momentos participativos previstos. De salientar que, embora não esteja representado, prevêem-se fases permanentes de participação ao longo de todo o processo de elaboração do PDM. Estas envolvem:

- › A constituição de uma comissão de acompanhamento do processo participativo, para a qual deverá ser criado um espaço físico específico, designado por oficina de participação do PDM. Esta oficina deve ter um elemento da comissão disponível para atender os cidadãos, estando disponível para disponibilizar toda a informação solicitada acerca do PDM. Na referida oficina podem ser consultados todos os documentos elaborados no âmbito do PDM, até à data, e podem também ser deixados os contributos dos cidadãos que assim desejarem fazê-lo. De referir que se considera importante que esta oficina tenha uma localização independente dos órgãos da administração local.
- › A criação de um espaço na internet para o PDM, onde se disponibilize toda a informação relevante acerca da elaboração do PDM, nomeadamente documentos produzidos e o resultado das sessões de participação cidadã. Neste espaço de internet, também os cidadãos podem deixar os seus pontos de vista, preocupações, sugestões, expectativas, de modo a que possam vir a ser avaliados e integrados no PDM. Este espaço deve ser devidamente divulgado junto dos cidadãos, para que eles possam tomar conhecimento do mesmo e usufruir dos recursos oferecidos.

Ainda no que diz respeito ao processo de participação cidadã do PDM, importa salientar que, embora não esteja representado no Quadro 4, cada momento de participação apresentado é organizado em cinco fases distintas:

1. **Organização** – organiza-se a equipa e prepara-se a informação e elementos necessários para as sessões de participação.
2. **Mobilização** – divulgação, através dos canais disponíveis, do desenvolvimento da sessão no sentido de dar visibilidade ao processo de planeamento e de participação. Incentivar a população a participar.
3. **Sessões de Participação** – encontros e sessões de participação com os cidadãos, utilizando os métodos e técnicas seleccionados para cada momento de participação.
4. **Elaboração e Disponibilização de Relatórios das Sessões de Participação** – ela-

MOMENTOS DE PARTICIPAÇÃO	ETAPAS DE PARTICIPAÇÃO	NÍVEIS DE PARTICIPAÇÃO	MÉTODOS E TÉCNICAS / FERRAMENTAS DE PARTICIPAÇÃO	RESULTADOS
1. Decisão de Elaboração do PDM	› Divulgação da Elaboração do Plano	› Informação 	› Apresentação por escrito de sugestões e informações (audiência prévia)	› Contributos para a elaboração da Caracterização e Diagnóstico e Modelo de Ordenamento
2. Objectivos e Estratégias de Intervenção	› Consulta aos cidadãos sobre quais as principais problemáticas que gostariam de ver resolvidas no plano	› Consulta 	› Elaboração de sociograma ou mapa de poder › Divulgação e disponibilização de informação › Realização de inquéritos › Realização de entrevistas › Consulta aos cidadãos interessados	› Definição dos Objectivos e Estratégias de Intervenção
3. Caracterização e Diagnóstico Prospectivo	› Apresentação dos Objectivos e Estratégias do Plano › Sessões de trabalho com os cidadãos	› Informação  › Consulta  › Apaziguamento 	› Divulgação e disponibilização de informação › Realização de inquéritos › Realização de entrevistas › Consulta aos cidadãos interessados › Sessões temáticas sectoriais › Análises SWOT › Construção de árvores de problemas › Estabelecimento de prioridades por votação directa	› Elaboração do relatório de Caracterização e Diagnóstico
4. Concepção de Cenários de Desenvolvimento	› Apresentação do Diagnóstico elaborado e disponibilização da informação necessária › Sessões de trabalho com os cidadãos	› Informação  › Consulta  › Apaziguamento 	› Divulgação e disponibilização de informação › Estabelecimento de prioridades por votação directa › Consultas à população por votação › Sessões de visão de futuro › Consulta a especialistas › Comparação de opções	› Avaliação dos Cenários de Desenvolvimento propostos › Elaboração do Modelo de Ordenamento
5. Modelo de Ordenamento	› Apresentação do Modelo de Ordenamento proposto › Sessões de trabalho com os cidadãos	› Informação  › Consulta  › Apaziguamento 	› Divulgação e disponibilização de informação › Período de discussão pública › Consultas à população por votação › Consulta a especialistas › Comparação de opções	› Versão final da Proposta de Plano
6. Formalização do Plano	› Apresentação pública do Plano aprovado	› Informação 	› Sessão explicativa do PDM	› População sensibilizada para as opções tomadas no PDM
7. Implementação do Plano				

Quadro 4 - Síntese da Proposta do Processo de Participação Cidadã do PDM

boração de relatórios que sintetizem os contributos, para o PDM, resultantes das sessões de participação cidadã e posterior disponibilização aos cidadãos desta informação. Os relatórios devem ser disponibilizados na oficina de participação do PDM e também no respectivo sítio na internet.

- 5. Efeitos e Resultados** – Inclusão, por parte dos técnicos, dos contributos das sessões de participação de cada momento participativo na tomada de decisão e respectivos resultados finais.

Importa salientar a importância da etapa 4, de disponibilização dos resultados das sessões de participação, uma vez que em todos os processos participativos a devolução de informação aos cidadãos é fundamental para manter o interesse dos mesmos no processo. Para além disto, a etapa 5 de inclusão dos contributos das sessões de participação nos resultados finais do processo de elaboração do PDM, fortalecem a cultura participativa e o sentimento de pertença e identificação dos cidadãos para com o plano.

5.2 O PDM de Santiago do Cacém

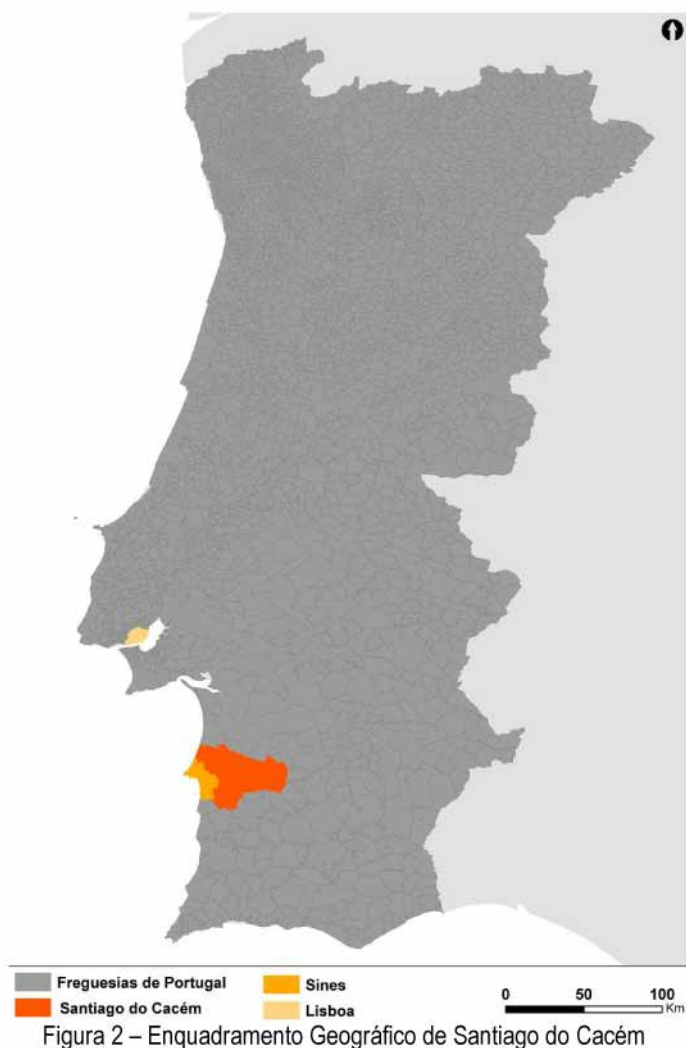
No sentido de enquadrar o território em análise importa referir que Santiago do Cacém é um município do Litoral Alentejano, situado na zona Sul de Portugal. Este município ocupa uma área de 1.060 Km² e tem cerca de 30 mil habitantes distribuídos pelas suas 11 freguesias: Abela, Alvalade, Cercal do Alentejo, Ermidas-Sado, Santiago do Cacém, Santo André, S. Bartolomeu, Santa Cruz, S. Domingos, S. Francisco da Serra e Vale d'Água. Santiago do Cacém usufrui de uma localização privilegiada, situando-se a 150 km de Lisboa e 140 Km de Espanha, a escassos 18 km de Sines e a 150km de Faro.

A elaboração deste PDM surge da necessidade, estabelecida pela lei portuguesa, de revisão do PDM anterior do município (aprovado em 1994). A revisão do PDM de Santiago do Cacém está a ser desenvolvida pelo Centro de Sistemas Urbanos e Regionais (CESUR), do Instituto Superior Técnico (IST), para a Câmara Municipal deste município.

Como se viu anteriormente, a legislação portuguesa só obriga à existência de dois momentos de participação pública, um de audiência prévia, no início do processo de desenvolvimento do plano e outra, de discussão pública, no final do mesmo. No entanto, na revisão do

PDM de Santiago do Cacém está presente a consciência de que estes dois momentos são claramente insuficientes e que é necessário acompanhar todo o desenvolvimento do plano por um processo estruturado de participação cidadã, no sentido de promover, efectivamente, o envolvimento dos cidadãos e, consequentemente, o sentimento de pertença e identificação com as opções tomadas no plano.

O processo de participação cidadã pensado para o PDM de Santiago do Cacém segue, em grande medida, a proposta metodológica apresentada no ponto anterior. No entanto, os trabalhos de revisão do PDM estão ainda em desenvolvimento, encontrando-se actualmente em conclusão a elaboração da caracterização e diagnóstico prospectivo do município, razão pela qual, o processo de participação cidadã que acompanha o desenvolvimento do PDM está também numa fase intermédia do seu desenvolvimento. Por este motivo o presente trabalho incidirá apenas sobre os momentos de participação já decorridos, ou seja, até à fase de caracterização e diagnóstico.



O primeiro momento de participação, a **Decisão de Elaboração (revisão) do PDM de Santiago do Cacém** foi acompanhado de uma divulgação ao nível dos média locais, tendo sido também publicada em Diário da República, onde se anunciou a abertura do período de audiência prévia. Neste período foram apresentadas, por escrito várias sugestões e informações, por parte da população, que serviram para a equipa que elabora o PDM conhecer mais aprofundadamente o território em que incide o seu trabalho, mas também para compreender melhor as expectativas e anseios da população face a este plano. Estes contributos vieram a ser integrados tanto na definição dos objectivos e estratégias do plano, como na fase de caracterização e diagnóstico, alguns deles podem inclusive ainda vir a contribuir para a concepção do modelo de ordenamento.

Importa referir que, com a decisão de revisão do PDM iniciaram-se três medidas que integram o processo de participação cidadã do plano e que acompanharão todo o desenvolvimento do mesmo.

O primeiro foi a **constituição da comissão de acompanhamento do processo participativo do plano**, que é composta por elementos da equipa do PDM, mas também por elementos da administração local (Câmara Municipal de Santiago do Cacém). Esta comissão tem como objectivo central fornecer e disponibilizar, aos cidadãos, toda a informação referente ao PDM, informação esta que vai sendo actualizada à medida que os trabalhos de PDM vão avançando. Complementarmente à constituição da comissão de acompanhamento foi também criado um espaço físico, designado por **oficina do PDM**, onde é disponibilizada, a todos os cidadãos e entidades interessadas, a informação relativa ao plano, não só dados e elementos utilizados, como também relatórios produzidos pela equipa, nomeadamente os relatórios das sessões de participação cidadã desenvolvidas. De referir que a divulgação desta oficina ainda está em fase de desenvolvimento, razão pela qual não se verificou, até à data, muita aderência por parte dos cidadãos, no entanto espera-se colmatar esta lacuna no sentido de usufruir de todas as vantagens inerentes.

A par destas medidas foi também criado um **espaço na internet** <<http://www.cm-santiago-do-cacem.pt/pdm.htm>> onde é disponibilizada toda a informação relevante acerca do PDM, inclusive os anúncios e convites para participar nas sessões de participação promovidas. Este sítio na internet dispõe ainda de uma área em que os cidadãos podem deixar os seus pontos de vista, contributos, expectativas, etc., de modo a contribuírem para a elaboração do PDM.

No que diz respeito ao segundo momento de participação definido na proposta metodológica apresentada, que se prende com a **Definição de Objectivos e Estratégias de Intervenção**, foram recebidos inputs utilizando 3 métodos de participação distintos. O primeiro input foi dado pelas contribuições apresentadas pelos cidadãos no âmbito da audiência prévia, em que referiam quais os aspectos que gostariam de ver resolvidos no PDM, e quais as prioridades de intervenção. O segundo input foi conferido pelos contributos disponibilizados através do espaço na internet referido anteriormente. Por último, o terceiro input proveio de sessões de participação (consulta), promovidas com os presidentes das Juntas das 11 Freguesias de Santiago do Cacém.

As referidas sessões de participação cidadã promovidas, pela equipa do PDM e autarquia local, com os presidentes das Juntas de Freguesia, foram levadas a cabo no sentido de compreender quais os principais problemas e potencialidades das freguesias, bem como quais os aspectos primordiais que gostariam de ver resolvidos no plano. Estas reuniões foram conduzidas no sentido de poderem contribuir não só para a definição de objectivos e estratégias do plano, mas também para a fase de caracterização e diagnóstico.

Assim, o diagnóstico, desenvolvido nestas sessões, foi conduzido segundo diversas áreas temáticas (espaços urbanos; trabalho; equipamentos sociais; mobilidade; migrações; educação; aspirações da freguesia que não estejam realizadas; movimento cultural; património arquitectónico e cultural; pontos de encontro; sinalética / toponímia/ espaço público; recursos; principais ligações da freguesia ao exterior; ambiente; principais carências; principais pontos fortes / pontos fracos), sendo pedido ao presidente da Junta de Freguesia, que fizesse um diagnóstico da respectiva freguesia face a cada uma destas áreas. Nesta etapa de participação foi promovido o associativismo, tendo-se recorrido à entidade Junta de Freguesia, enquanto representativa dos interesses da população que aí reside.

No terceiro momento de participação previsto – **Caracterização e Diagnóstico** - foram promovidas as, já referidas, reuniões com as Juntas de Freguesia, mas foram também realizadas sessões temáticas sectoriais de participação cidadã. Estas sessões foram organizadas segundo sete áreas temáticas sectoriais: (1) Transportes Suaves e Cidades Inteligentes; (2) Água, Drenagem e Saneamento; (3) Rede viária e Transportes; (4) Qualidade Ambiental e Estrutura Ecológica; (5) Património e Cultura; (6) Actividades Económicas e Turismo; (7) Áreas Centrais e Habitação. Deste modo foi realizada uma sessão de participação para cada uma das áreas temáticas, sendo que a primeira de todas as sessões com os cidadãos foi realizada com o intuito de apresentar a equipa responsável por elaborar o PDM, dar a conhecer o coordenador da equipa e enquadrar os objectivos e forma de desenvolvimento das sessões participativas.

Para estas sessões temáticas foram convidados especialistas de cada um dos temas sectoriais, estes fizeram, inicialmente, uma breve exposição sobre a temática da sessão e sobre o estado do município relativamente à problemática a discutir. Após a exposição dos especialistas foi aberto o período de debate, em que os cidadãos foram convidados a apresentar as suas dúvidas e dar os seus contributos para proceder ao diagnóstico do município face à temática em análise. Para além deste período aberto de debate e troca de ideias, foi ainda previsto, nestas sessões, uma ficha de diagnóstico, deixada à entrada do espaço da sessão e que os cidadãos puderam preencher e entregar directamente a qualquer membro da equipa do PDM, ou mesmo levar consigo e preencher posteriormente, para depois entregarem à comissão de acompanhamento do processo participativo. Pretendeu-se assim aumentar a liberdade de os cidadãos para participarem, no ambiente que lhes fosse mais cómodo e confortável.

Importa referir que estas sessões de participação foram acompanhadas de um importante processo de divulgação, desenvolvido pelo gabinete de comunicação da

Câmara Municipal. A divulgação passou pelo envio de convites, através de correio, aos munícipes e também a entidades / associações que, de alguma forma, estão ligadas à temática sectorial a debater. Assim garantiu-se que a participação nas sessões era bastante heterogénea, contando com a presença de cidadãos individuais, mas também de entidades representativas de determinados grupos da população. Foram também instalados, por todo o município, cartazes com a divulgação das sessões e um dia antes da sessão um “carro de som” anunciou a sessão que se iria realizar, bem como a temática de que iria tratar e a hora e local onde teria lugar.



Figura 3 – Exemplos de convites e cartazes a divulgar as sessões sectoriais de participação cidadã do PDM de Santiago do Cacém - Fonte: Câmara Municipal de Santiago do Cacém



Figura 4 – Fotografias das sessões sectoriais de participação cidadã do PDM de Santiago do Cacém
Fonte: Câmara Municipal de Santiago do Cacém

É ainda importante salientar que as sessões sectoriais de participação não foram realizadas no mesmo local, houve a preocupação de distribuir estas acções participativas um pouco por todo o município, no sentido de incrementar a acessibilidade às mesmas por toda a população no concelho. Procurou-se ainda estabelecer uma analogia entre as temáticas das sessões e a realidade específica da freguesia em que iria realizar, por exemplo a sessão dos Transportes Suaves e Cidades Inteligen-

tes foi realizada na cidade de Santo André, onde há uma grande preocupação em implementar modos suaves de circulação, devido às próprias características do desenho urbano existente.

Apresentam-se abaixo alguns exemplos dos convites enviados e cartazes afixados, bem como algumas fotografias das sessões de participação realizadas.

Como se referiu anteriormente, é nesta fase de caracterização e diagnóstico que se encontra o desenvolvimento dos trabalhos do PDM, sendo também, naturalmente, nesta fase que se encontra o processo de participação cidadã que acompanha o plano.

Até à data, todas as técnicas de participação utilizadas, desde a audiência prévia, às consultas feitas à população, passando pelas reuniões de diagnóstico com as juntas de freguesia e pelas sessões sectoriais de participação, constituíram valiosos instrumentos na elaboração da caracterização e diagnóstico do município, pois através do contacto directo com os cidadãos foi possível ter um conhecimento mais aprofundado do território físico e social sobre o qual incide o plano e perceber quais as principais expectativas da população face a este instrumento de planeamento.

Para além disto, as acções participativas, que integram o processo de participação cidadã do PDM de Santiago do Cacém, promoveram o envolvimento dos cidadãos, que têm agora conhecimento da elaboração do plano, e que começam a senti-lo como seu, e a identificar-se com ele. Estas vantagens irão ter um papel fundamental aquando a formalização e implementação do plano.

6. Reflexões Finais

O processo de participação cidadã apresenta inúmeras vantagens quando associado ao planeamento urbanístico, uma vez que (1) possibilita um conhecimento aprofundado dos locais, que não se conseguiria de outra forma, (2) contribui para a resolução mais eficaz dos problemas existentes, (3) promove a integração social e (4) permite, aos cidadãos, compreender melhor as decisões tomadas. No entanto, os momentos de participação, previstos na legislação portuguesa, que devem acompanhar o desenvolvimento dos instrumentos de gestão territorial são, claramente insuficientes, devendo antes prever-se processos estruturados de participação cidadã.

Ao nível do planeamento dos municípios, por se tratar de um processo urbanístico complexo, que envolve grandes áreas territoriais, inúmeras problemáticas e um vasto leque de cidadãos e entidades interessados em participar, os seus processos de participação cidadã têm que ser estruturados em momentos participativos específicos, não podendo atingir os níveis mais elevados de poder do cidadão. Este facto não inviabiliza a possibilidade de ao nível do planeamento municipal (a escalas mais pequenas) serem desenvolvidos projectos urbanos, para os quais são elaborados processos participativos que atribuem o controlo aos cidadãos na tomada de decisões.

Independentemente da escala de planeamento urbanístico a que se esteja a traba-

lhar, só através do desenvolvimento de processos de participação cidadã é possível envolver os cidadãos na tomada de decisões, promovendo o sentimento de pertença e apropriação, construindo espaços urbanos para a população.

Referências Bibliográficas

ARNSTEIN, Sherry; A Ladder of Citizen Participation; in Journal of American Institute of Planners; 1969, consultado em: <<http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html>>

BONET, Maria Rosa, (et al); El papel de la participación ciudadana en el planeamiento urbano: una propuesta técnica; in Actas do IX Congreso de Psicología Ambiental; 2006; Madrid.

DIENEL, Peter, HANS, Harms; Repensar la democracia, los núcleos de intervención participativa; Ediciones Serbal; 2000; Barcelona.

GALLEGO, A., (et al); Criterios generales para la planificación de procesos participativos; in Cuadernos Bakeaz; 2005; s. l..

MARTINS, Manuel; Participação política e democracia; ISCSP; 2004; Lisboa.

MORÁN, Nerea, HERNÁNDEZ, Agustín; La participación ciudadana en la intervención urbana; Ciudades para un futuro más sostenible; 2002 (Junio); s. l..

NUNES DA SILVA, Fernando; A participação das populações nos processos de planeamento, transformação e gestão do território; in 1º Seminário de Engenharia do Território: Planear-Transformar-Gerir; Instituto Superior Técnico – Núcleo de Estudo dos Alunos de Engenharia do Território; Coordenadores: ANTUNES FERREIRA, José, BAPTISTA E SILVA, Jorge, ALVES SILVA, Elisabete, ESTEVES, José; 2003 (Maio); Lisboa.

OLIVEIRA, Fernanda Paula; Instrumentos de Participação Pública em Gestão Urbanística; Centro de Estudos e Formação Autárquica; 2000; Coimbra.

REMESAR, Antoni; Civic Empowerment: un reto para el arte público en los procesos de diseño urbano; Comunicação apresentada no simpósio “Criação e Constrangimento”; Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas; 2007; Lisboa.

REMESAR, Antoni; Metodologías Creativas para la participación. Las CP Boxes (Cajas de acotaciones y tendencias); s. e.; s. d.; Barcelona.

SÁNCHEZ, Fernando; La participación ciudadana en la vida de las ciudades; Ediciones Serbal; 2000; Barcelona.

VALADA, Rui ; Espaço público : uma aposta para o futuro ; in Sociedade e Território, n.º 37/38; 2004 (Junho); Lisboa.

VIDAL, Tomeu, (et al); Seis aspectos de la participación en procesos de transformación urbana; in Revista de Educación Social; 2008 (Janeiro); s. l..

Fontes da Internet

<http://bdjur.almedina.net/csinopse.php?field=doc_id&value=81433>

<<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>

<<http://www.dgotdu.pt>>

<http://www.anmp.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=150&Itemid=148>

<<http://www.cm-santiago-do-cacem.pt/pdm3.htm>>

PUBLIC SPACE IN CULTURE-LED HISTORIC CENTRE TRANSFORMATION PROJECTS: PORTO CASE STUDY

Lígia Paz ¹

CR Polis – Barcelona University, PhD Student and Investigator.

Abstract

In recent years, the urban competitiveness model has boosted the insight of historic centres as a value-added asset, where the symbolic features related to culture and heritage could be exploited accordingly to the global market aims. This historic centres' perception epitomizes the general European policy course to knowledge and innovation, where the creative and cultural sectors play a significant role. In this article, we discuss the impact of such competitiveness-oriented policies in public space. Through the uses of culture, tourism and heritage, we focus on the case study of the current urban revitalization project affecting Porto's most significant heritage areas: its central area and historic centre, classified by UNESCO since 1996 as a World Heritage site.

Keywords: Urban Competitiveness, Public Space, Urban Regeneration, UNESCO Historic Centre, Porto.

Resumo

O modelo de competitividade urbana impulsionou, em anos recentes, a percepção dos centros históricos das cidades enquanto uma mais-valia diferenciadora, onde os aspectos simbólicos relacionados com a cultura e o património poderiam ser explorados de uma forma conivente com os interesses do mercado global. Esta intervenção sobre os centros históricos reflecte uma orientação generalizada das políticas europeias para o conhecimento e a inovação, onde se inclui o sector cultural e criativo. Neste artigo, discutiremos o impacto sobre o espaço público destas políticas orientadas para a competitividade. Através da utilização da cultura, do turismo e do património, analisamos o caso de estudo do actual projecto de revitalização urbana sobre a Baixa e o Centro Histórico do Porto, classificado pela UNESCO como Património da Humanidade desde 1996.

Palavras-chave: Competitividade urbana, Espaço público, Regeneração urbana, Centro histórico da UNESCO, Porto.

¹ A previous version of this article, under the title Heritage, Tourism and Culture in Urban Space Consumption was presented at the International Symposium "The Street Belongs to All of Us". Instituto Superior Técnico de Lisboa/MUDE, February 17th 2011.

Introduction

The changes occurring in the last three decades of the 20th Century, especially the ones related to industrial organization and economic restructuring, accelerated transformations in the conception of urban space. The identification of a new category's production – the “consumption of space” (Lefebvre, 1974) - arisen as the result of the entrepreneurs' progressive spread into urban governance (Harvey, 1990) which was used as a strategy to overcome the crisis inflicting the western world cities. This consumption paradigm, by going beyond the previous conception of urban space as one limited to the production of goods, thus becomes part of an urban production model oriented to market competitiveness, and prone to the attraction of key elements to its survival and prosperity, such as investment capital and qualified labour. Consequently, all factors related to the cities corporate image and to the adoption of urban marketing strategies become essential to revert their economic decline and to increment competitiveness – which, as Muñoz (2008) notes, happens in a production and consumption scenario verified on a global scale.

One of the key elements for cities to gain a competitive advantage lies in their differentiation. Such occurs, namely, by the exploration of their symbolic capital (Bourdieu, 1979), where we can identify the determining role of elements related to culture and heritage (Choay, 1999). The physical interventions on space, where the disciplines of design – namely, through its “star system” -, collaborate in the construction of the product-City (Brandão, 2006) lead us to the identification of branding and aesthetics as essentials for the differentiation of urban space consumption, underlining the crucial role of marketing to the reinvention of such cities (Ward, 1998).

Thereby, we can identify a context where public space is understood as largely overcoming its functional role; is coupled to consumption; and where such consumption is largely structured not only by economics, but also by symbolic factors fundamentally represented by culture (and where heritage and tourism result as a symbiosis of culture with economy). Such is the conceptualization where we develop this article: by identifying how culture, mostly by tourism and heritage, is related to the production of public space, and to discuss the effects of such practice by the analysis of the local revitalization plans of Porto's central area and historic centre, launched in 2005.

Competitiveness and urban space

Schumpeter (1942) identified the relationship between innovation and competitiveness; in his analysis of the economic system, he defended the idea that the system survival rests in the need of a continuous dynamism, reachable by the constant innovation of products, infrastructures, markets and industrial organization models. Such need of constant innovation is identified by the author as resulting in a “creative destruction”, by which unstoppable internal mutations occurs, leading to the successive creation and obliteration of productive sectors in favour of competitiveness.

After the seventies, this economic model based on competitiveness and innovation was largely adopted by the western local governments; it was understood as a way of dealing with economic activity breaks, high unemployment and social contestation, and, in some cases, with municipal bankruptcy. The troubled financial situation of many public institutions opened the path to the introduction of several changes, such as in the management and financing of urban projects, namely through the implementation of public-private partnerships².

This city's strategic orientation to the attraction of globalized capital resulted in the development of new urban projects, from which we can highlight the "waterfronts" (Remesar, 2005). These projects, mostly developed since the seventies in cities such as Baltimore, Barcelona, Lisbon or Shanghai resulted in the deep transformation of port areas which were largely defined by their industrial past (Costa, 2007); and where this new projects establish an innovative relationship between the city and its water area, allowing a "vision" of the cities where the new ethos of urban competitiveness is accepted as an imperative bet for their economical survival. In this context, we observe the proliferation of activities related to leisure and consumption, but also to land uses such as construction, speculation and generalized urbanization. In this scenario, the design of public spaces arises as essential to the competitiveness among cities, leading to the consideration of the disciplines integrating the design of urban spaces as a key to the definition of the postmodern space (Harvey, 1990; Remesar, 2005; Muñoz, 2008).

In this problematic economic context, where cities face an economic decline due to the delocalization of industrial activity, and where they need to enhance some of their features - fundamental for the development of added values much needed to their competitiveness gain -, we can understand the progressive leading character of creativity and culture as an urban economic engine. As noted before, innovations' role in the production of consumption goods spreads to the production of space itself, configuring the symbolic economy as a central force in the representation of cities by the articulation between culture and entrepreneurship (Zukin, 1995). Such symbiosis becomes clear not only in the industrial manufacture sector, but also in the new creative industries; and, finally, deeply integrated in the process of city's image construction, where historic centres play a decisive role. By the means of the intensive use of vernacular elements, of the characteristic symbolism of the manifestations of local identity, results the use of heritage as an element for the construction of a generic city image (Choay, 1999; Muñoz, 2008).

Culture and creative cities

The promotion of such entrepreneurial strategies, characterized by the orientation to competitiveness by the use of innovation has, mostly since the eighties, been associated with culture. In the following decade, it was replaced by the use of the concept of "creativity" in city promotion. This reorientation reflects a broader concept, which now includes not only the so-called cultural industries, but also activities con-

² To more information related to the development of public-private partnerships, its characterization and evolution, see Bovaird, T. (2004). "Public-Private Partnerships: from Contested Concepts to Prevalent Practice". In *International Review of Administrative Sciences*, vol.70, nº 2, p. 199-225. Londres: SAGE

sidered to be “creative” - such as technology (related to knowledge’s production and diffusion). Nowadays, there seems to be no consensus on the limits of the disciplines forming the “creative industries”. According to Florida (2010), creative cities are defined by a new creative “class”; such individuals are those who imperatively use creativity in their professional activity. In his explanation, this author includes Science, the Health and the Education sector in this broader definition of creative activities.

In general, we can consider that this city model, although having its base defined by the notion of economic growth operationalized through culture and creativity, defends also certain aspects of social, environmental and functional order. Relating them to the western culture liberal and democratic legacy, we can observe the predominance of defence of moral values (such as tolerance, social justice, appeals to citizen participation); and environmental values (by the promotion of green spaces, efficient public transport, a better management of resources); and, finally, of aspects related to the urban working methodology, defending the need to articulate several disciplines – namely, by interdisciplinary (Landry, 2006; Florida, 2009).

Urban regeneration through culture and public space: an open problem

The problematization of how culture relates to urban space, through the analysis of case studies where physical transformations conducted by this factor, have been widely studied. From the observation on several economic and physical scales, and based on the urban transformation of degraded areas (namely, in old industrial areas and historic centres), we can identify a group of common variables, such as:

- Anchoring a significant part of the urban transformation in buildings, either by the construction of new ones for cultural uses, characterized by their iconic architecture (as in Bilbao’s Guggenheim, in the nineties); or by the re-use of relevant heritage buildings, as in the Hospice de la Vieille Charité, in Le Panier neighbourhood (Marseille), in the eighties (Lorente, 2000). Besides the key cultural buildings, the rehabilitation of cultural heritage seems to play a significant role in the representation of an areas’ image and identity (to which disciplines such as architecture and real estate development are highly related).
- The application and development of certain juridical-administrative instruments, intended to revitalize the local commerce, housing, and/or the attraction of enterprises and real estate. Among those, we can highlight the reduction of certain local taxes and the changes over land uses – as in SoHo, New York, in the seventies (Zukin, 1982); and, in the last decade, in the 22@ Barcelona project, operating on the transformation of the old industrial Poblenou neighbourhood.
- The previously stated decisive role of urban design in the implementation of this processes – namely, by public art.

The above-summarized situations represent actuations where we can identify the link of culture to the processes of urban transformation. In Le Panier, by the development of “artistic neighbourhoods”, where the local economy is largely based in the artistic sector - through museums, art galleries, and commerce directly related

to it (namely, cultural tourism). In cases like 22@Barcelona, culture belongs to a wider scope – of the innovation and knowledge economy –, resulting in a broader impact of the actuations, both in territorial and in economical terms.

Transversely, the articulation between the primacy of economical factors, the instrumentalization of symbolic features and a concern majorly focused on the physical aspects of the territory has been noted, originating gentrification processes, as well as a social and cultural homogeneity. Such seems to be unrelated to the transformation processes being identified as initially spontaneous (i.e., resulting from a casual attraction of artistic communities and/or individuals to a given area, commonly due to cheap housing); or planned by public administrations. If observed from a wider territorial scale, the resolution of the physical and economical problems of those specific areas has been followed by a strong real estate speculative pressure, leading to the effortless transference of its social problems to other urban areas (Lorente, 1997)³.

Taking in account the definition of public space as a primal structuring element of the city – not only in its physical and functional, but also social dimensions; and of its relevance as a place for representativeness, identity and citizenship (Borja, 2003; Remesar, 2007), we can therefore claim the need of including such an element in the analysis of urban transformation processes. The general orientation of urban space to consumption identified by Lefebvre (1974) – and thus, of public space – leads us to consider the pertinence of such questions. Namely, when such happens in territories characterized by strong symbolic and identity aspects, as in the case of historic centres; and when those changes present themselves as central to important economic processes, occurring in local, and regional, scales but echoing strategic orientations defined on the national and European scale. Hence, for the present document we focus upon documentation targeting those three territorial levels, which congregate both plans of a general spectrum, bound to strategic orientations; as well as those exploring with finer detail the specificities of the intervention area.

Porto: case study

The European context

The European Council reunion in Lisbon, on March 2000, clearly assumed the intention of fomenting the global scale competitiveness and economic growth of the European territory through the development of an economy based on knowledge. The resulting strategy - Lisbon Strategy -, has been replaced in 2010 by the Europe 2020, which although maintains the main orientation policies of the previous one, adapts to the current economic context by presenting as a main goal the overcome of such crisis, as well as a “sustainable, inclusive and intelligent growth”⁴.

One of the key goals of the Europe 2020 reform package is innovation. Recently consolidated by the European Union through the project Innovation Union, this strategic guideline aims at raising EU’s competitiveness by the promotion of the private sector role, which is seen as a means to put Europe in a top position in the

³ We should highlight that Lorente (2009) doesn’t advocate a direct cause-effect relationship.

⁴ According to the European Commission website, http://ec.europa.eu/europe2020/index_pt.htm

world scientific investigation, of promoting entrepreneurship innovation through the simplification of its processes (such as the simplification of the process of patent register), and increasing the stimulus to innovation through the establishment of public-private partnerships⁵. In this context, we can highlight the Green Paper recently launched by the EC: Unlocking the potential of cultural and creative industries. This paper considers that these industries, for their potential of economic growth and provision of jobs, contribute highly to the strategy Europe 2020 – and, as such, for the global competitiveness of the territory. Such a focus in the creative industries is clearly oriented into consumption (p.2), to heritage and, in a less explicit way, to tourism (p.6).

We can identify, both in national and European level documents, the understanding of creativity as a competitive advantage; and the need of inscribe it in the national agendas and regional policies, and to bind it to culture through investment, qualified labour and tourism. It is also in this terms that the EU policies consider culture not only as an instrument to obtain economic but also social benefits, reflected in the terms of social and territorial cohesion, namely as an agent for the regeneration of urban areas, allowing specific structural funding to such activities⁶.

In these lines of actuation we can include, by example, the plans regarding the centres of European cities. Proposing the revitalization of their economic structure, the population gain, and the physical degradation of space and heritage buildings – in several cities, such as in Porto, this happens with the incentive of institutional programs and initiatives on the national level (IGESPAR), European (ERDF), and worldwide, such as the UNESCO Convention for the World Protection of Natural and Cultural Heritage. Going against decades of underinvestment in their historic centres and with the help of structural funding, local governments thereby try to develop new ways of gaining competitiveness by culture and innovation.

From regional capital to the specificity of the historic centre

Porto is the second most important Portuguese city, with around 216,000 inhabitants⁷. It is located in the centre of a Metropolitan Area with its name, also the second in the country, which gathers sixteen municipalities. According to this entity, the cultural, heritage and touristic relevance of Porto in this metropolitan scope is central to the development of the existing “Porto brand”, which is seen as being a European level cultural centrality. Porto is also part of the North Region, administrated by The North Regional Coordination and Development Commission (CCDR-N), and formed by eighty-six municipalities and several social, economic, environmental and scientific organizations representative of the regions institutional structure. This region is the country’s most populous, with about 3,700,000 inhabitants⁸ (i.e. 35,4% of the country; and with the youngest level of Portugal’s continental youth, 38%). The region is largely defined by its high level of industrialization (6th in EU25), based on a traditional sector whose competitiveness depends highly on factors such as low

⁵ According to the Innovation Union website, from the European Commission - http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index_en.cfm?pg=intro

⁶ In Macroeconomic Study – Development of a Creative Industries’ Cluster in the North Region, p.25.

⁷ Data from the National Statistical Institute (INE), 2008.

⁸ Idem.

salaries; by which it is also the country's poorest region⁹¹⁰.

It was regarding this regional scale that, in 2008, the Serralves Foundation developed, with Porto's Metropolitan Committee, Casa da Música and Porto Vivo (Society for Porto's Central Area Urban Rehabilitation) the Macroeconomic Study – Development of a Creative Industries' Cluster in the North Region. This plan – or “vision”, as it calls itself – attributes special relevance to certain identity and distinctive characteristics found in this region, with a relevance found on the international level. Those are, among others, the areas classified by UNESCO as World Heritage (Porto's Historic Centre, Côa Valley, Douro Wine Region and Guimarães Historic Centre); some pre-existing cultural industries, such as the Contemporary Art Museum of the Serralves Foundation and Casa da Música; and the relevance of several representative areas from the Creative Industries, such as Architecture (by Porto's School of Architecture, among others).

This document defines the Creative Industries as integrating cultural production and distribution, architecture, museology and heritage, design, audiovisual and cinema, fashion, performing arts, multimedia and publishing. It identifies in the North Region a group of consolidating areas in this sector of activities, which led its authors to the conclusion of witnessing a cultural clusterization process in course. One of the presented examples is the Miguel Bombarda Street (Fig.1, 2 e 3), where the biggest number of art galleries of the North Region is located. The exploration of this wider clusterization process will be central to a significant part of the economic, social and physical revitalization not only of Porto's central area, but of the whole Region.



Fig. 1 and 2: The requalification of a segment in Miguel Bombarda Street, in 2009, included its pedestrianisation, new urban furniture and new pavement design by artist Ângelo de Sousa. Note (Fig.3) the fracture between the intervened area with the rest of the street. (Source: author's images, 2010)

9 Data from CCDN-R, 2006.

10 Besides the administrative limits defined by CCDN-R, the region's extension is somewhat vague: the same entity presents it with an influence lets transcending these municipalities, and integrating, to the north, Galicia; and to the south, an area defined as “country's central area”.

The Municipality's plans: the intervention in Porto's central area and historic centre as key to the city's economy Porto's central area has been, in recent years, scenery of several public actuations regarding its urban transformation. We can highlight the European Capital of Culture event, in 2001; the requalification of several public spaces due to the city's light rail system, provided by its company, Metro do Porto; and, since 2004, the actuations of Porto Vivo - Society of Porto's Central Area Urban Rehabilitation -, a public enterprise created to lead the intervention in specific areas of Porto, namely the designed as Priority Intervention Zone (ZIP) where the central area and its historic centre are located.

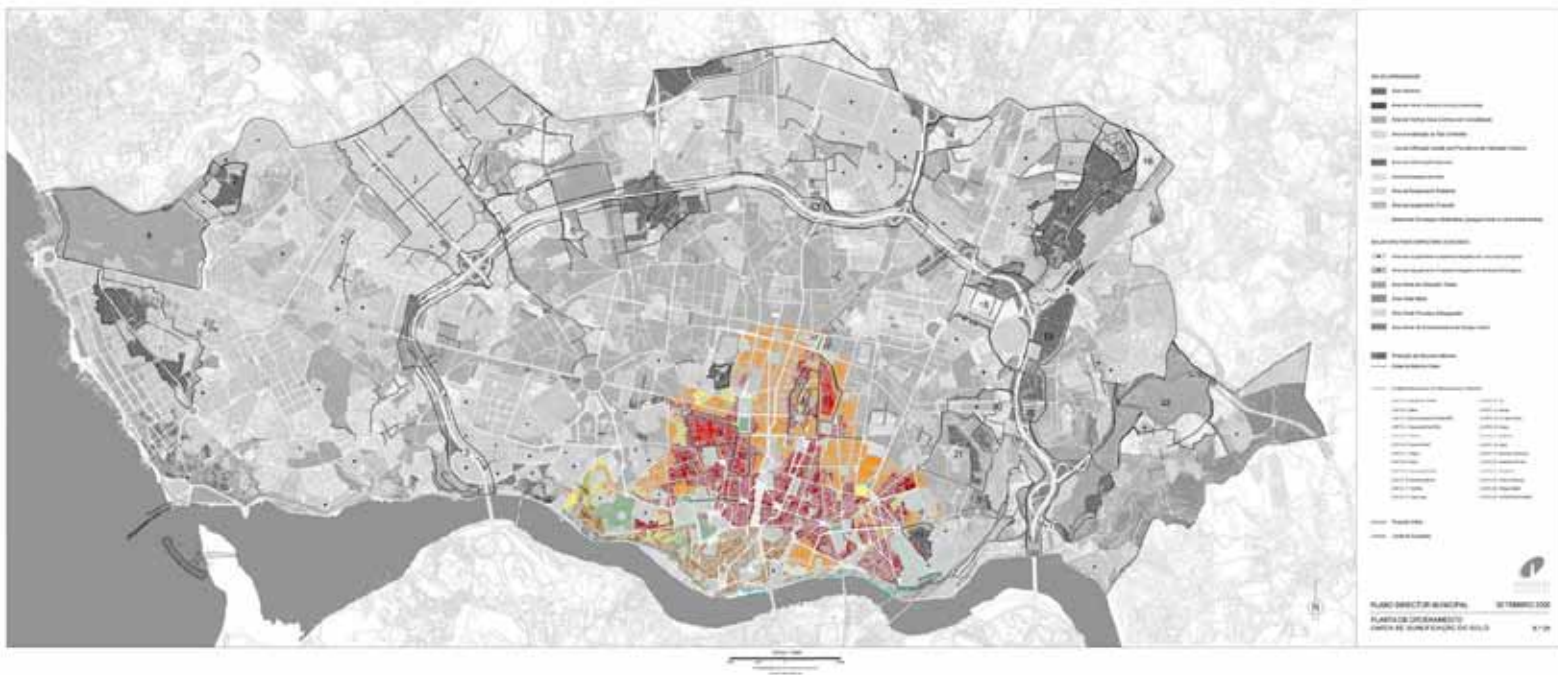


Fig.4. Porto's plan with the Priority Intervention Zone (ZIP) highlighted.
(Source: author's digital work over the Municipality's General Plan. Porto City Hall, 2005)

The Priority Intervention Zone is defined by an area of 500 ha; it is bordered, in the South, by the Douro River; to the North, by the Marquês Square /Constituição Street; to the West, by the Restauração/Carvalhosa Streets and, to East, by Bonfim. It includes Porto's Historic Centre, classified by UNESCO as World Heritage since 1996, as well as its protection area. Within the city, both Porto's central area and historic centre have suffered the highest population losses: between 1940 and 2001, they lost almost 70% of its residents.¹¹

The main problems identified in the last decade by the municipality's government in Porto's central area and historic centre are: the buildings degradation, on the housing and commercial level (with around 14% of abandoned buildings, and 23% of vacant houses¹²); high desertification; the population's aging, low employment

11 Such data also indicates the high levels of housing decentralization and the city's migration of inhabitants. Specifically related to the historical centre, the documents highlight the population's relocation in social neighbourhoods, taken by the state and the local government. These social neighbourhoods are currently 46, and house about 33 thousand inhabitants.

12 According to the Masterplan, p. 67

and low salaries levels; the infrastructural deficit and the low economic dynamic. With this diagnosis in hand, the local government proposes, through the creation of Porto Vivo in 2004, five main strategic lines of action: to attract new inhabitants by the buildings' intervention, to endorse areas' economic and commercial flourishing, to encourage its liveability through leisure, culture and tourism, and to qualify the public domain.

These guidelines are clearly stated as public-private initiatives, which are characterized as a "convenience urbanism" methodology by the city's Masterplan (p.1). The economic and housing sectors are proclaimed as the main guidelines for the revitalization to take place, and it is mainly through the real estate development that those partnerships are visible.



Fig.5, 6, 7: Porto's central area: Liberdade Square, Aliados Avenue and nearby building on sale, in the Dr. Artur M. Basto Street. (Source: author's photos, 2010)

The intervention scope of Porto's central area and historic centre transformation can also be identified in other institutional documents that define the local actuation level policies. As we have previously seen, they are subject to strategies, funding programs and European policies. For the present study, we have selected, on the national level, the National Strategic Plan for Tourism (2007), from the Ministry of Economy, Innovation and Development; on the municipal level, the Municipal Director Plan's Regulation (2005), the Masterplan – Strategic Plan for the Urban and Social Revitalization of Porto's Central Area (2005), the Management Plan of Porto's World Heritage Historic Centre, from 2008 (vol. I, II and III; as well as its executive synthesis, from 2010); and several smaller scale plans, such as the Strategic Document – Intervention Area of Cardosas Quarter (2007), the Strategic Document – Intervention Area of Portugal's Bank Quarter (2009), the Strategic Document – Intervention Area of Viela dos Congregados Quarter (2007), as well as the Strategic Document – Intervention Area of D. João I Quarter (2007).

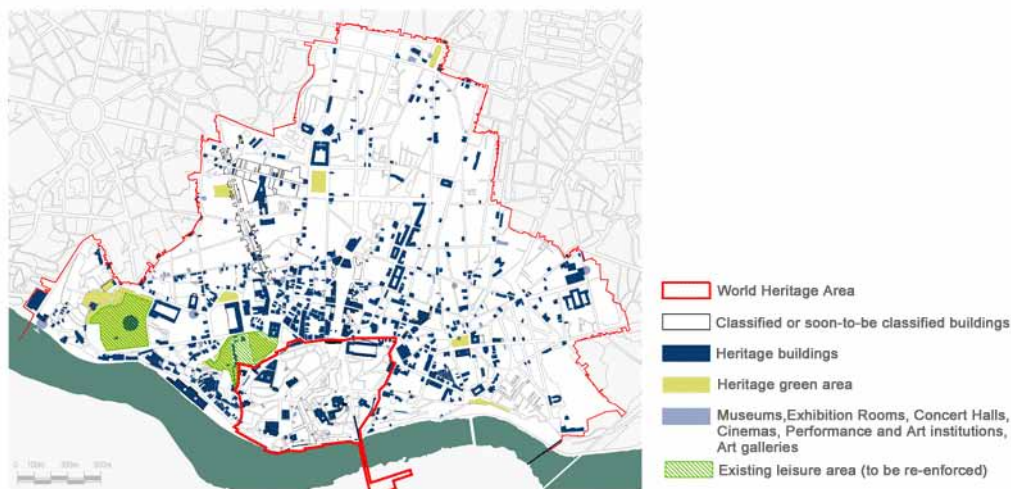


Fig.8: Existing elements essential for the development of the general area of touristic interest, in the Priority Intervention Zone. (Source: Masterplan - Strategic Plan for the Urban and Social Revitalization of Porto's Central Area, 2005)

The place of the street in the plans of Porto's central area and historic centre

According to the 2005 Municipal Director Plan's Regulation (p.5), public space is linked to the public thoroughfare. This document defines public space as

Area of public domain intended for the presence and circulation of people and vehicles, as well as to the city's qualification and organization.

Regarding public space's role in the urban revitalization plans, the Masterplan – Strategic Plan for the Urban and Social Revitalization of Porto's Central Area clearly recognizes its relevancy: Public Space is, along Housing, Economic Development and Mobility, the four main topics of development for the area's revitalization (p.64). Those strategic lines of intervention correspond to a territory that faces high levels of abandoned buildings, degraded housing and commercial areas, a poor local economy (high unemployment, low salaries, high level of retired citizens with low pensions, overall low commercial areas - although with a relevant business activity of government buildings and banks headquarters), and other socio-environmental problems, derived from traffic congestion, pollution, and degraded public spaces. Specifically, regarding the proposals intended to public space, this plan proposes the following intervention levels (p.152):

Playgrounds, leisure and extreme sports networks

Squares' network, dedicated to the regular activity of themed markets and fairs

Leisure tours' network

1. Tree planting and progressive withdraw of street parking
2. Reformulation of representative, and re-attribution of meaning to public spaces
3. Definition of spaces' values and attributes, as a stimulus to neighbourhood interactions; urban furniture and shade structures implementation
4. Inclusion of all the waterfront as a special intervention area

5. Image and urban environment reformulation and environmental pollution reduction
6. Encourage new mobility, commercial and touristic axis
7. Transport and mobility issues
8. Opening of some interior of blocks intended for public space, or for public use with private regulation

In the line of thought that guides the present article - the analysis of the local governments' project for public space, focusing on culture, tourism and heritage -, we should make the following notes:

On the topic of the creation of new pedestrian thoroughfares (11), such as the opening of some interior blocks currently occupied by buildings (often abandoned or in poor conditions), we should emphasize that although the public use is targeted, such isn't settled to be public space. Not only is the "public use with private regulation" formula clear in the overall rule of the city's Masterplan. But also the specific documents concerning some of those quarters (namely, the Cardosas and the Viela dos Congregados) clearly put the priority and the main aims of such spaces in: the mobility needs (pedestrian crossing), and in the creation of new green spaces - in new, vibrant, visually appealing area, targeting the visual pleasure of the blocks' future residents, and to cover the surface of the underground parking lots to be built. The management of such areas is, in the specific intervention projects of the blocks, said to be preferably private¹³.

Regarding point five and six – related to symbolic value, the attribution of meaning, social bonds and urban furniture definitions -, parsimonious is the information available in the analysed plans. With the exception of a few references to urban furniture, a feature considered indispensable (namely, on the subject of public lightning and of the quality of materials to be used), the other aspects – although presented as structuring the community, and being essential to the representation, and identity, of its public space -, are mainly missing. In the plan where the public space project is better defined - the Management Plan of Porto's World Heritage Historic Centre -, such is said to be critical to the quality of the overall urban project. However, the guidelines it presents are diffuse in the terms of their relation to the social structuring of public space. Its specification is solely given on the technical level (accessibility, materials, signage), and security (the need of "constant surveillance" and of "repression of certain practices"¹⁴). The symbolic qualities, when exposed, are mainly linked to the city's image projection: of its urban qualities, heritage, and economic link to its "cutting-edge" creative sector. The aspects related to the actual experience of space are the ones related to parking, mobility and the green areas. If public spaces appear to be highly linked to mobility, most of their problems' solution relate to the private vehicle use derived from traffic and parking (4, 8, 9, 10), and to pedestrian use. We can identify the often exalted connection of public spaces to leisure (1, 2, 3, 9) and to tourism activities, which cross the overall plans. They also appear greatly related to the mobility factor, where it gains a new dimen-

¹³ We should note that such plans consider the possibility that, in pure statistical terms, the green areas might integrate the city's green structure.

¹⁴ In Management Plan of Porto's World Heritage Historic Centre, from 2008 (executive synthesis), p.64.

sion: of public space as the element that links leisure, commercial and touristic areas, allowing users and consumers to move from place to place. Such functional attributes intertwine with the symbolic uses of culture by the means of tourism and consumption – by example, with the proposals of networks for leisure tours, for themed markets and fairs, but also in the intention of creating new touristic and commercial axis (2, 3 and 8).

These qualitative issues seem to be mostly defined by the projection and development of a certain image of the city. Such is connected to its culture in the shape of its heritage - where the link to tourism, leisure, and commerce is clear, configuring consumption not only in the terms of material goods, but also of the symbolic aspects of the city and of its public space -, but also to its creative aspects recently developed, such as the ones integrated in the knowledge economy production (i.e., creative industries). On the other hand, if public spaces' overall quality achievement may be considered a naturally diffuse and hazy topic, then it should be subject to the explanation of specific measures, in order to define not only what the concept means, but specially the concrete measures to achieve it.

If we take notice of the content of urban design manuals, such as *From Project to Object: Manual of Good Practices of Urban Furniture in Historic Centres*, those processes are presented in a clear and objective way. We highlight this particular study because it results from a 2003 commission from Porto's City Hall to the Portuguese Design Centre, created in the scope of Atlante - a network of six UNESCO heritage Atlantic cities. In such study, we can confirm Porto's government will to consolidate urban design practices, in the understanding of such discipline as a significant contribution to the maintenance and development of crucial aspects to the historic centres – from which we can highlight identity, diversity, continuity, legibility and sustainability (p.13).

We can recognize in this manual overall guidelines a correspondence with the perceived needs of Porto's plans – both in the recognition of public space relevance to the city and, thus, of public space in historic areas (namely as a factor of its valorisation and identity). However, we identify many items in *From Project to Object: Manual of Good Practices of Urban Furniture in Historic Centres*, with which we share the appreciation of relevance, that do not take part in the municipal plans of our analysis. From those, we emphasize the following:

- While the Central area and Historic Centre plans are integrated in the city strategic plan - even representing an essential guideline in it -, we identify the lack of an urban furniture strategic plan, which efficiently translates a political vision, and an organizational structure, to develop it. Such an aspect leads us to worry about if such inexistence could inhibit the effective management and the overall development of the urban project, such as it is described in the manual with onerous consequences (p.41). To be precise, and in the terms relevant in the present discussion, of the symbolic value of Porto central area and historic centre: the significance of urban furniture, public art, public space and urban landscape design to the identity and symbolic features of space (p.44); and the

value it has to the construction of citizenship (Águas, 2009). The problems resulting from the absence of a city general urban furniture plan are currently verifiable: the high formal diversity of its elements, its disorganized location and the chaotic choice of urban furniture for some of its public spaces - such as most of the furniture pieces implemented in one of the major thoroughfares, Aliados Avenue, designed by two of the most prominent Portuguese architects, the Pulitzers' Siza Vieira and Souto de Moura, in what can be considered as an overall frail urban design project.

- The absence of a survey of all existing public spaces and of a coherent overall project, with detailed information on both street transversal and longitudinal scales. This absence cannot be attributed to a lack of analysis, or of existing information on smaller project scales: in the quarters' intervention areas – such as in the Bank of Portugal plan – we can identify a detailed survey of the existing buildings, both of their exteriors and their interiors as well. Such surveys indicate the main intervention guidelines, highlighting the role of the built heritage in the revitalization projects of Porto's central area and historic centre. Notwithstanding, we miss to identify in any plan an equally detailed survey regarding public space. We can only find in the Masterplan (p.155) a map where it is stated the existence of a survey of some of the city's public spaces (Fig.9); but nowhe-



Fig.9: General public space system: intervention proposal in the Priority Intervention Zone. (Source: Masterplan - Strategic Plan for the Urban and Social Revitalization of Porto's Central area, 2005)

re to be found data that allows the understanding of such surveys contents or extension, or of how this data was taken in account in the development of the public spaces' projects. Considering the relevance of the historical conditions analysis to the project development of the city and its public spaces (Hernández Sánchez, 2009); and the municipality declared vision of public space as one of the main intervention guidelines, we would naturally expect to find such survey work to be a significant part of the city's plans.

- And, finally, in the questions related to identity, the *From Project to Object: Manual of Good Practices of Urban Furniture in Historic Centres* discusses the techniques to be used in order to apprehend such features, both regarding its citizens and its places (p.95). Just as a survey of the physical territory is performed, this survey of pre-existing social aspects – meanings, memories, and uses –, is also crucial to the project development. Although the municipal plans include the population's involvement, such feature is only present in the Management Plan of Porto's World Heritage Historic Centre. In this plan, it is stated the need to develop affective ties between the residents and their neighbourhood. However, the proposal related to such "ties" is limited to a mere communication strategy of pedagogic character. The development of platforms for participation is also mentioned in this plan; but while it shows interest in what is called the "community involvement" in local problems and in the dialogue stimulus among all, it doesn't define the instruments or the measures for such to happen.

Thus, we might conclude that the municipal plans analysed denote a significant deviation of the social bond purposes, of the creation of mechanisms for the revalorization of the local symbolic features (such as urban furniture), of heritage preservation – understood beyond the architectonic buildings (i.e. public art, by example), but also of the immaterial cultural values; and, finally, a predicted negative impact on the overall aesthetic quality of the project. The project deficiencies reveal either incapacity by the responsible technical professionals, or a political detachment from regarding public space as a whole.

Conclusions

Porto's central area and historic centre area is, as we have seen, designated as a priority in the municipal plans for the revitalization of the economy, as well for the social cohesion of the entire city. However, the impact of such project is perceived as wider, having a significant regional impact. The symbolic features of Porto's central area and historic centre are often exalted; both through the existing heritage and by the new creative industries being developed, they mutually contribute to the construction of a differentiating city image and as a lever for those significant economic and social changes.

Nevertheless, the idea of street, and of public space, presents itself as diffuse in its social role, being mostly restricted to its mobility, commerce and heritage link. Emptied of any symbolic feature, the street appears to be limited to the functional and usability ground from where people circulate, admire and consume the city and

its heritage. Examples such as the Masterplan thematic tours are representative of such: the tours, presented as having a cultural and historic scope, are directly articulated with the shops and commercial areas.

Although we can verify how the plans reference the street as promoting citizenship, such orientation is never defined as a guideline in the revitalization project of Porto's central area and historic centre. In the few direct allusions to such orientation, through the exaltation of the symbolic features of Liberdade Square and Aliados Avenue, the municipality's identification of "civitas" is constrained to its institutional (the City Hall, located at the top of the Avenue), and commercial values. Thus, by the analysis of these plans, we cannot understand how the street and the overall public space are spaces of social representation, diversity, and of an active and participatory citizenship - decisive for the definition of the social, physical and economical city project. This omission is highlighted by how superficial is the public space approach, which comes in sharp contrast to the detailed information related to the existing buildings. Such is clear in the lack of surveys concerning the areas public spaces, the non-existence of documentation related to public space projects, and the lack of a global plan of its composing elements (explicitly, its urban furniture). Even though we can observe in these plans the understanding of heritage, and of the historic centre, as rooted in symbolic features associated to the abstract concept of "community" (as well as to citizenship), we don't have data that allows us to confirm the practical application of such understanding in the evaluated plans.

The scale and characteristics of the project regarding the buildings uses - considered essential to the success of its revitalization process -, anticipates the substantial increase of its inhabitants, by the intention to exclusively attract the upper and upper middle class. This situation will be performed through housing requalification, new luxury hotels, but also by the creative industries sector development, both on industrial and commercial terms. Such measures allow us to expect high social homogenization in the area. On the other hand, the current central area's properties owned by the finance sector, as well as the terms in which such properties and real estate development are presented in the plans (namely, in D. João I and Viela dos Congregados quarters), raises specific concerns; such power can be stated in the creation of spaces intended for public use with private management.

To those factors, we can add the almost complete absence of non-architectonic heritage elements, such as public art. References to art and to its relationship to public space are limited to the consideration of an "Art Faculty influence area", in a Masterplan map (p.147), without further explanation of what is such thing; and the idea of developing street art projects, such as performances and overall related to street animation and commerce. The fruitful contribution that public art can provide in the development of social identity processes (Remesar, 2007) appears to be a despised resource in Porto's plans.

We are aware that part of the difficulties in identifying these elements might be related to how city planning is developed, i.e. the multiplication and flexibility of urban plans. In Porto, we can observe the multi-level articulation of plans: the Masterplan and the Municipal Director Plan, in broader and orientation sense; and in

specific terms, the quarter intervention areas' plans. Such proliferation of plans difficult the investigation's accuracy (along with the often found incoherence among them); but also the flexibility of such planning system seems to forbid a higher project detail, and therefore, its analysis. Verwijnen (2005) previously noted how this division occurs on the European scale, where the big urban plans have become limited to the juridical aspects of land use rules. The author states plans have been divided in two main lines: the ones concerning a "vision" of the city or region; and the strategic plans that transmit such vision. Verwijnen considers that such structure results from the city competition on the global level, which brought the need for the cities to develop new planning instruments defined, among other aspects, by this same flexibility and fragmentation.

Despite the inspired "visions" suggested in our analysed plans, it isn't easy to identify a common orientation concerning the interventions' scope. Such inconsistency is visible in the conceptual haziness of the urban transformation process itself: the same interventions are, throughout the documents, called revitalization, regeneration and urban renewal, without any explanation of why such practice occurs. In particular, at the Cardosas Strategic Document (p.88), the urban rehabilitation project is defined as

(...) a new urban policy seeking the requalification of the existing city (...) enhancing the socio-economic, environmental and functional values in certain urban areas, aiming at substantially raising the local residents life quality, improving the physical conditions of the areas' buildings, their habitability levels and the endowment of facilities, infrastructures, and open spaces for public use.

But the problem is not restricted to this ambiguous use of the specific urban studies' terminology. As previously stated - and as the above excerpt clearly demonstrates -, it encompasses the risky, but normalized, use of both the concepts of "public space" and "public use". Such operation leads us to an inevitable question: are these municipal plans intended to provide a space for users? Or a space for citizens?

Although we can find, in Porto's municipal plans, the affirmation of public space as a crucial element in the transformation process of its central area and historic centre, the detailed analysis of their contents does now allow the understanding of how such public space is anyhow relevant to its citizens and to their citizenship; we can only appreciate its contents related to mobility and to its functional and environmental issues. If we recall the 2005 public space definition presented by the Municipal Director Plan Regulation – "Area of public domain intended for the presence and circulation of people and vehicles, as well as to the city's qualification and organization" -, we cannot find in this Regulation, nor in any of the other studied documents, the constitution of instruments, methodologies, or of any traces which allows us to derive a diagnostic of the public space concept exceeding its utilitarian (infrastructure and mobility) and consumption-led character. Despite such consumption being somewhat under covered by culture - notably through the tourism-heritage axis and knowledge-based, cutting-edge creative production; and thus,

with a significant proliferation of symbolic elements in the overall project design -, the emphasis of this position raises significant questions about social and political processes that go far beyond the specificity not only of Porto's case study, but also of historic centres' regeneration processes.

The contribution of Porto's central area and historic centre revitalization project might be, on several levels, a good practice example. The challenges presented by many years of heritage building's abandonment, of socio-economical degradation and of environmental problems are complex and large. The impacts of such project, both in its global and smaller intervention area units, and when regarding the street as thoroughfare, mobility, and some aspects regarding its physical organization of space are features that we do not intend to measure, much less deny. But we must highlight that if the construction of the city is to be understood in its whole, regarding both its physical and social dimensions, then citizens should not be reduced to users.

Acknowledgments

The author would like to thank the support of the Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT, Portugal), granted through the PhD scholarship SFRH/BD/43225/2008.

References

- AGUAS, S (2009). Design de Candeeiros de Iluminação Pública para a Sustentabilidade do Espaço Público [PhD Thesis]. Barcelona: Universidade de Barcelona <<http://hdl.handle.net/10803/1546>>
- BORJA, J.; MUXÍ, Z. (2003). El espacio público: ciudad y ciudadanía. Barcelona: Electa
- BOURDIEU, P. (1979). La distinction: critique sociale du jugement. Paris: Les Editions de Minuit
- BRANDÃO, P. (2006). O Arquitecto e Outras Imperfeições. Ética, identidade e perspectiva da profissão. Lisboa: Livros Horizonte
- CÂMARA MUNICIPAL DO PORTO (2005). Regulamento do Plano Director Municipal. S.I.
- CHOAY, F. (1999). A Alegoria do Património. Lisboa: Edições 70
- COMISSÃO EUROPEIA (2010). Livro Verde: Realizar o potencial das indústrias culturais e criativas. Bruxelas: Comissão Europeia
- CONSELHO EUROPEU (2000). Conselho Europeu de Lisboa, 23 e 24 de Março de 2000: Conclusões da Presidência. In http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_pt.htm

COSTA, J. (2007). La Ribera entre proyectos. Formación y Transformación del Territorio Portuario, a Partir Del Caso De Lisboa [PhD Thesis]. Barcelona: Universitat Politècnica de Catalunya. <<http://hdl.handle.net/10803/6960>>

FLORIDA, R. (2009). Les ciutats creatives. Barcelona: Raval Edicions

FLORIDA, R. (2010). La clase creativa: La transformación de la cultura del trabajo y el ocio en el siglo XXI. Barcelona: Paidós

FUNDAÇÃO DE SERRALVES et al. (2008). Estudo Macroeconómico - Desenvolvimento de um cluster de indústrias criativas na região do Norte (relatório final). S.l.

HARVEY, D. (1990). The condition of postmodernity: An enquiry into the origins of cultural change. Oxford: Blackwell

HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, A. (2009). Espacio público en el centro histórico de Puebla-México [PhD Thesis]. Barcelona: Universitat de Barcelona <<http://hdl.handle.net/10803/1547>>

LANDRY, C. (2006). The Art of City Making. London: Earthscan

LEFEBVRE, H. (1974). La production de l'espace. Paris: Anthropos

LORENTE, J.P. (2000). "Art neighbourhoods, ports of vitality". On the W@terfront, nº2, Fev. 2000. Barcelona: Universitat de Barcelona <<http://www.ub.edu/escult/Water/water02/water02.pdf>>

LORENTE, J.P. (2009). "Qué es y cómo evoluciona un barrio artístico? Modelos internacionales en los procesos de regeneración urbana impulsados por las artes". In FERNÁNDEZ, B.; LORENTE, J.P. (Eds.). Arte en el espacio público: barrios artísticos y revitalización urbana. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza

MINISTÉRIO DA ECONOMIA, DA INOVAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO (2007). Plano Estratégico Nacional do Turismo. S.l.

MUÑOZ, F. (2008). Urbanización: Paisajes comunes, lugares globales. Barcelona: Gustavo Gili

PORTO VIVO, SRU (2005). Masterplan - Plano Estratégico de Revitalização Urbana e Social da Baixa do Porto. S.l.

PORTO VIVO, SRU (2007). Documento Estratégico – Unidade de Intervenção do Quarteirão das Cardosas, Vol. I (versão Web). S.l.

PORTO VIVO, SRU (2007). Documento Estratégico – Quarteirão Viela dos Congregados, Vol. I. S.l.

PORTO VIVO, SRU (2007). Documento Estratégico – Quarteirão de D. João I.

(Q12067), Vol. I. S.I.

PORTO VIVO, SRU (2009). Documento Estratégico – Unidade de Intervenção do Quarteirão do Banco de Portugal (Q 12080), Vol. I (Web version). S.I.

PORTO VIVO, SRU; CMP (2008). Plano de Gestão - Centro Histórico do Porto Património Mundial, Vol.I, II e III. Porto: Câmara Municipal do Porto

PORTO VIVO, SRU; CMP (2010). Plano de Gestão - Centro Histórico do Porto Património Mundial (Síntese Executiva). Porto: Câmara Municipal do Porto

REMESAR, A. (2007). "Public space is not dead". Public Space: The battlefield for Public Art. Barcelona: Universitat de Barcelona <<http://www.ub.edu/escult/Water/water10/water010.pdf>>

REMESAR, A. (Ed.) (2005). Art for social facilitation: Waterfronts of Art I. Barcelona: Universitat de Barcelona <<http://www.ub.edu/escult/Water/water02/water02.pdf>>

REMESAR, A.; CPD (Coord.) (2005). Do Projecto ao Objecto: Manual de Boas Práticas de Mobiliário Urbano em Centros Históricos. Lisboa: Centro Português de Design (2ª ed.)

SCHUMPETER, J. (1942). Capitalism, socialism, and democracy (Cap. VII – "The process of creative destruction"). New York: Harper

VERWIJNEN, J. (2005). "Here and Nowhere - The making of Public Space", in Remesar, A. (ed.). Art for Social Facilitation. Waterfronts of Art I. Barcelona: Universitat de Barcelona

WARD, S. (1998). Selling places: The marketing and promotion of towns and cities, 1850-2000. New York: E & FN Spon

ZUKIN, S. (1995). The Cultures of Cities. Londres: Blackwell

on the w@terfront

The online magazine on Waterfronts,
Public Space, Urban Design and Public Art

ISSN 1139-7365