



INSTITUTO SUPERIOR TÉCNICO  
Universidade Técnica de Lisboa

# **Sistemas de Análise Social (SAS<sup>2</sup>) para melhorar a participação pública em decisões ambientais em Portugal**

**Daniela Maria Monteiro Mano Passada Ferreira**

Dissertação para a obtenção do grau de Mestre em  
**Engenharia do Ambiente**

## **Júri**

Presidente: Professor Doutor José Saldanha Matos

Orientador: Professora Doutora Maria do Rosário Sintra de Almeida Partidário

Vogais: Eng.<sup>a</sup> Bertília Valadas

**Setembro de 2012**

*“Diz-me e eu esquecerei, ensina-me e eu lembrar-me-ei, envolve-me e eu aprenderei”*

*(Provérbio Chinês)*

## Agradecimentos

À Prof.<sup>a</sup> Maria do Rosário Partidário  
Quero a orientação agradecer  
Por tanto me ter ensinado  
E por me ter feito crescer.

À Prof.<sup>a</sup> Luísa Schmidt e ao Prof. João Seixas  
Também deixo o meu obrigado  
Por me terem acolhido no ICSH  
Sem me conhecerem de nenhum lado.

Ao Dr. Raul Caixinhas  
Também tenho que agradecer  
Pois sem a sua ajuda  
A sociologia não poderia compreender.

À querida Cynthia  
Agradeço com carinho  
Por me ter motivado  
E me mostrado o caminho.

À Eng. Bertília Valadas  
Tenho também que agradecer  
Porque a todas as perguntas  
Se dispôs prontamente a responder.

“Obrigado” I want to say  
To Dr. Mark Reed  
It means “Thank you”  
For watering my “interest in people seed”

À Prof.<sup>a</sup> Lia Vasconcelos  
Também faço o meu agradecimento  
Pelo trabalho desenvolvido na Cova da Moura  
E pela transmissão de conhecimento.

À Dr.<sup>a</sup> Susana Sousa  
Que mesmo de férias me ajudou  
O meu muito Obrigado  
Pelos contactos que me facultou.

A todos os entrevistados da Cova da Moura  
Que para mim foram essenciais  
Deixo mil obrigados  
Por terem sido excepcionais!

Aos meus amigos do coração  
Aparício, Filipa, Morais e Duarte  
Por me acompanharem sempre  
Para toda e qualquer parte.

Aos meus amigos de MUOT  
Ana, Frias, João, Daniro e Andrade  
Obrigado por me terem acolhido  
Na vossa “mui nobre” irmandade.

Ao querido Pedro Sousa  
Que sempre me entusiasmou  
Com um sorriso bem largo  
Desanimar nunca me deixou.

Os últimos são os primeiros  
Sempre eu ouvi dizer  
E por isso vou agora  
À minha família agradecer.

Em primeiro lugar  
Agradeço à minha mãe  
Porque mãe há só uma  
E como tu não há mais nenhuma.

Depois à restante família de casa  
Que apoio me proporcionou  
Dando força nesta luta  
Que ainda agora começou.

Por fim agradeço ao Nélon  
Homem recheado de paciência  
Nunca me deixou os braços cruzar  
E fez de tudo para me apoiar.

*Obrigado*

## Resumo

Todos os cidadãos possuem o direito e o dever de contribuir para as decisões tomadas pelos decisores de forma a torná-las mais justas, transparentes e fundamentadas, sobretudo quando essas decisões são de carácter ambiental pois o ambiente, independentemente da sua vertente física, social e económica afecta toda a sociedade.

A participação pública é complexa visto tratar-se de um processo de envolvimento de agentes interessados que possuem características e valores diferenciados, existindo por isso variadas tipologias e métodos participativos.

O enquadramento legal da participação pública é bastante vasto mas é de destacar a convenção de Aarhus que definiu como um direito para todos os cidadãos o acesso à informação e participação em tomadas de decisão em matéria de ambiente.

Em Portugal a legislação que incide sobre a participação pública encontra-se nas raízes do regime democrático, sendo primeiramente definida na Constituição Portuguesa e regulada noutros documentos referentes a questões mais específicas.

Ainda assim, apesar da existência de legislação e orientações de boas práticas é de salientar que a sua execução não é muito eficaz.

De forma a tentar melhorar a sua prática propôs-se o estudo e a utilização de um método participativo – os Sistemas de Análise Social (SAS<sup>2</sup>) nos processos participativos em Portugal.

Este método permite estimular e criar capacidade crítica nos cidadãos, bem como criar condições adequadas ao seu envolvimento na tomada de decisões, promovendo durante o processo uma aprendizagem social e colaborativa em prol da criação de conhecimento.

Por fim, para melhor compreender o estado da participação pública em Portugal e o modo como este método o poderia melhorar seleccionou-se um caso de estudo – o processo participativo ocorrido na Cova da Moura no âmbito da Iniciativa Bairros Críticos - onde foi dada voz a alguns dos envolvidos, sob a forma de inquéritos realizados no âmbito desta investigação, de forma a realizar uma observação directa da realidade.

Pôde-se então desta forma compreender quais as suas percepções face à eficácia do processo participativo, bem como face à eficácia do método utilizado nesse mesmo processo e avançar de forma justificada para a proposição de técnicas provindas do método SAS<sup>2</sup> adequadas ao caso português.

**Palavras-chave:** Participação Pública, Envolvimento de agentes interessados, Tomada de decisão, Valores nos processos de decisão, Observação directa.

## **Abstract**

Every citizen has the right and the duty to contribute to decisions in order to make them fairer, transparent and well justified, especially when those decisions are related to the environment, since the environment, including its physical, social and economic components, affects all society.

Public participation is complex because it is a process of engagement of stakeholders with different values and characteristics. Many different types of participative methods exist.

The legal framework for public participation is vast.

The Aarhus convention defined the access to information and participation on environmental decision making a right to every citizen.

In Portugal the legal framework for public participation finds its source in the roots of the democratic regime, and it is primarily defined in the Portuguese Constitution, and regulated in other documents for more specific questions.

Despite the existence of legislation and good practice guidelines, the practice of public participation in Portugal is not very effective.

With the aim of improving its practice this research conducted a study on the use of a participative method – Social Analysis Systems (SAS<sup>2</sup>) – to deal with participative processes in Portugal.

This method allows the creation of critical capacity in citizens, as well as the creation of adequate conditions for their engagement in decision making, promoting social and collaborative learning during the process in order to create knowledge.

To better understand the state of public participation in Portugal a case study was selected – the participative process in Cova da Moura during the Critical Neighborhoods Initiative – where some of the engaged participants were asked to answer questions in the context of this research, with the purpose of getting a direct observation of the reality.

We conclude that people felt that the participatory process had lots of gaps and misunderstandings (that were the cause for the “mediocre” results obtained in the inquiries).

We also confirmed that some of the gaps of the case study were compatible with the gaps found in the literature about the public participation practice in Portugal, what give us a strong base to move on in a justified way to the proposal of using adequate techniques from the SAS<sup>2</sup> method in public participation in Portuguese cases in order to fulfill the gaps and improve the practice.

**Key-words:** Public participation, Stakeholder’s engagement, Decision-making, Values in decision processes, Direct observation.

# Índice

Agradecimentos.....	iii
Resumo .....	iv
Abstract .....	v
Lista de Acrónimos.....	ix
1. Introdução .....	10
1.1. Objectivo.....	12
1.2. Metodologia.....	12
1.3. Estrutura .....	12
2. Participação Pública .....	14
2.1) Conceitos chave .....	14
2.2) A Participação Pública no contexto internacional .....	17
2.3) Tipologias de Participação.....	20
2.4) Objectivos da Participação Pública .....	22
2.5) As melhores práticas .....	23
2.6) Esquematização do processo de Participação Pública.....	24
3. A Participação Pública em Portugal .....	27
3.1) A participação pública nos instrumentos legais .....	27
3.2) A prática em Portugal.....	30
3.2.1) Métodos, resultados e eficácia da Participação Pública .....	32
4. Sistemas de Análise Social - SAS <sup>2</sup> .....	34
4.1) Conceitos fundamentais e teorias de base.....	34
4.2) As técnicas disponíveis.....	39
4.3) Como aplicar?.....	45
4.4) Técnicas aplicáveis ao contexto Português e ao estudo de caso.....	48
5. Caso de Estudo – Cova da Moura: Uma experiência de intervenção sócio-territorial participada 52	
5.1) Iniciativa Bairros Críticos – A Cova da Moura.....	52
5.1.1) Caracterização da Cova da Moura.....	52
5.2) O processo participativo.....	54
5.3) Discussão da experiência do processo participativo na Cova da Moura .....	61
6. Conclusões.....	74
Bibliografia .....	77

ANEXO 1- Níveis de princípios da melhor prática da participação pública: Princípios Básicos, Princípios Operacionais e as Orientações de Desenvolvimento.....	84
ANEXO 2- Metodologia integrada de planeamento de sessões participativas de acordo com o método SAS <sup>2</sup> .....	87
ANEXO 3- Imagens ilustrativas da aplicação de técnicas SAS <sup>2</sup> seleccionadas .....	90
<i>Diagrama em árvore</i> .....	90
<i>Vazios e Conflitos</i> .....	90
<i>Campo de Forças</i> .....	90
<i>Dinâmica causal</i> .....	91
<i>Amostragem de agentes interessados</i> .....	91
ANEXO 3.1- Imagens ilustrativas e breve explicação da aplicação de técnicas SAS <sup>2</sup> seleccionadas ao caso de estudo – Processo participativo na Cova da Moura .....	92
<i>Diagrama em árvore</i> .....	92
<i>Vazios e Conflitos</i> .....	93
<i>Campo de Forças</i> .....	94
<i>Dinâmica causal</i> .....	96
<i>Amostragem de agentes interessados</i> .....	99
ANEXO 4- Inquérito realizado no âmbito do estudo de caso referente à avaliação do processo participativo no bairro da Cova da Moura .....	100

### **Índice de Quadros**

Quadro 1 – Tabela de resultados da análise dos inquéritos realizados a 50 envolvidos no processo participativo ocorrido na Cova da Moura no âmbito da Iniciativa Bairros Críticos.....	59
--	----

### **Índice de Figuras**

Figura 1 – Esquema ilustrativo da interdependência dos conceitos-chave.....	14
Figura 2 – Escada de participação de Arnstein.....	18
Figura 3.1 – Processo de comunicação entre decisores e agentes interessados na ausência de um processo de participação pública eficaz - Informação.....	23
Figura 3.2 – Processo de comunicação entre decisores e agentes interessados na ausência de um processo de participação pública eficaz- Consulta.....	23
Figura 4 – Processo de comunicação entre decisores e agentes interessados na presença de um processo de participação pública eficaz e respectivas características.....	23
Figura 5 – Diagrama esquemático adaptado das técnicas participativas do método dos Sistemas de Análise Social (SAS <sup>2</sup> ).....	41

Figura 6 – Localização do Bairro da Cova da Moura na Área Metropolitana de Lisboa e no concelho da Amadora.....	50
Figura 7 – Delimitação do bairro da Cova da Moura.....	50
Figura 8 – Nível central de coordenação do processo participativo da intervenção sócio-territorial ocorrida no bairro da Cova da Moura.....	52
Figura 9 – Nível intermédio e local de coordenação do processo participativo da intervenção sócio-territorial ocorrida no bairro da Cova da Moura.....	53
Figura 10 – Representação gráfica da análise dos inquéritos “Percepções sobre a iniciativa Bairros Críticos no bairro da Cova da Moura” .....	62
Figura 11 – Representação Gráfica do Critério 1.1) Existência de bidireccionalidade no fluxo de comunicação do processo participativo.....	63
Figura 12 – Representação Gráfica do Critério 1.2) Integração das opiniões do público nas decisões.....	64
Figura 13 – Representação Gráfica do Critério 1.3) Educação da comunidade envolvida no processo participativo.....	64
Figura 14 – Representação Gráfica do Critério 1.4) Melhoria do conhecimento sobre a realidade local.....	65
Figura 15 – Representação Gráfica do Critério 1.5) Proposição de alternativas mais ajustadas à comunidade.....	66
Figura 16 – Representação Gráfica do Critério 1.6) Facilitação da cooperação social.....	66
Figura 17 – Representação Gráfica do Critério 2.1) Os agentes interessados possuem uma ideia clara da questão a que se refere o processo participativo .....	68
Figura 18 – Representação Gráfica do Critério 2.2) Os agentes interessados possuem uma ideia clara do objectivo a que se refere o processo participativo.....	68
Figura 19 – Representação Gráfica do Critério 2.3) Os agentes interessados possuem uma ideia clara dos resultados que se pretendem obter com o processo participativo.....	69
Figura 20 – Representação Gráfica do Critério 2.4) Os agentes interessados conseguem sugerir modos alternativos de pensar sobre as questões em debate.....	69
Figura 21 – Representação Gráfica do Critério 2.5) Os agentes interessados compreendem as técnicas participativas em que estão inseridos .....	70



## **Lista de Acrónimos**

**AAE** – Avaliação Ambiental Estratégica

**AIA** – Avaliação de Impacte Ambiental

**APAI** – Associação Portuguesa de Avaliação de Impactes

**CNADS** – Comissão Nacional de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

**CNUAD** – Conferência das Nações Unidas para o Ambiente e Desenvolvimento

**EIA** – Estudo de Impacte Ambiental

**GAT** – Grupo de Apoio Técnico

**GPL** – Grupo de Parceiros Locais

**GTIM** – Grupo de Trabalho Interministerial

**IAIA** – International Association for Impact Assessment

**ICSH** – Instituto de Ciências Sociais e Humanas

**IC 19** – Itinerário Complementar 19

**IHRU** – Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana (antigo INH)

**INH** – Instituto Nacional da Habitação

**IPAMB** – Instituto Português do Ambiente

**MUOT** – Mestrado em Urbanismo e Ordenamento do Território

**ONGA** – Organização Não Governamental de Ambiente

**SAS<sup>2</sup>** – Sistemas de Análise Social – método participativo

**SEOCT** – Secretariado de Estado Ordenamento das Cidades e Território

**SWOT** – Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats Analysis

**UE** – União Europeia

**UN** – United Nations

**UNECE** – United Nations Economic Commission for Europe

## 1. Introdução

De acordo com Reed (2008), a complexidade e a dinâmica natural dos problemas ambientais requerem flexibilidade e um processo de tomada de decisão transparente, que envolva uma diversidade de conhecimentos e valores.

A ferramenta que permite alcançar a transparência nos processos de tomada de decisão ambiental é a participação dos agentes interessados<sup>1</sup>. Para além disso garante ainda uma tomada de decisão justa e adequada ao contexto, pelo que tem sido frequentemente incorporada nas políticas nacionais e internacionais, para que, através do diálogo e colaboração dos envolvidos nos processos participativos, se possam solucionar os problemas existentes.

A participação do público é imprescindível para que se consiga alcançar “um compromisso entre perspectivas e valores opostos, assim como tentar chegar a um consenso geral sobre a aceitação da proposta, no sentido de uma decisão que promova o desenvolvimento sustentável” (André, Enserink, Connor, & Croal, 2006).

A participação pública constitui-se ainda como “um instrumento de consideração dos valores, dos objectivos e das preferências do público nos processos de decisão” (Partidário & Jesus, 2003), pelo que a escolha do método participativo deve ser antecipadamente ponderada, tendo em consideração o contexto do problema, quais os agentes interessados envolvidos e quais as opções que existem para solucionar esse problema.

Os métodos participativos existentes são vastos, pelo que em prol de um processo participativo bem-sucedido importa seleccionar um método que garanta que “o conhecimento local e científico pode ser integrado a fim de providenciar uma perspectiva mais compreensiva das complexas dinâmicas dos sistemas e processos sócio ecológicos” (Reed, 2008).

Um dos métodos que corresponde a esse critério é designado por Sistemas de Análise Social (SAS<sup>2</sup>).

Este método constitui-se como uma “abordagem criadora e utilizadora do conhecimento para o bem comum agindo directamente sobre os problemas” (Chevalier & Buckles, 2008).

Através do planeamento e concretização de sessões participativas (Eventos SAS<sup>2</sup>) os facilitadores em conjunto com os agentes interessados procuram obter soluções para os problemas existentes, comumente derivados da necessidade de uma tomada de decisão, através da utilização da combinação de variadas técnicas.

---

<sup>1</sup> Na presente dissertação atribui-se ao conceito de “*agente interessado*” a definição de público interessado/afectado ou que pode afectar um processo de decisão.

As técnicas deste método encontram-se classificadas em dois tipos diferentes denominados respectivamente por “Técnicas para todos os propósitos”<sup>2</sup> e “Técnicas de Análise Social”<sup>3</sup>.

O primeiro tipo consagra técnicas que podem ser aplicadas a quaisquer tópicos, que vão desde a percepção das pessoas sobre a sua visão da natureza e da sociedade, até à capacidade de priorização dessas percepções.

O segundo tipo está organizado em módulos que reflectem três questões básicas aplicáveis a qualquer tomada de decisão: quais são os problemas que as pessoas enfrentam, quem são os agentes interessados afectados pelo problema ou com capacidade para intervir, e quais as opções que se podem gerar para solucionar esse problema?

Reúnem-se então nesta abordagem, ferramentas essenciais para o bom desenrolar dos processos de participação pública referentes às decisões ambientais, pois ela permite um planeamento detalhado de todo o contexto do problema e providencia, de acordo com as características do mesmo, a técnica ou o conjunto de técnicas mais adequadas ao sucesso do processo participativo.

Uma tomada de decisão em matéria de ambiente é um processo complexo devido ao facto de toda a sociedade estar interligada e dependente do ambiente (ecológico, social e económico) tomando-o como um direito adquirido. Desta forma, na maioria dos casos, a necessidade de escolha de uma determinada alternativa em detrimento de outra, gera incompreensão junto de alguns dos agentes interessados, porque para além de todos os envolvidos se considerarem detentores do (mesmo) ambiente, atribuem-lhe diferentes valores e como tal geram-se conflitos que a utilização de diferentes métodos e técnicas participativas pretendem minimizar a fim de alcançar um consenso.

Em resumo, a participação pública constitui-se como uma ferramenta essencial à tomada de decisão ambiental na medida em que permite tornar a decisão final mais adaptada ao contexto (quer social, quer ecológico, quer económico).

Através da contribuição, colaboração e integração de conhecimento de todos os envolvidos e afectados, garante-se uma decisão informada, transparente e sólida.

Este conhecimento é integrado através da utilização de métodos adequados a cada contexto específico ou então um método como é a Análise Social de Sistemas SAS<sup>2</sup>.

Por ser adaptativo, colaborativo e flexível, este método consegue adequar-se a qualquer tipo de situação e permitindo a facilitação do processo de escolha de uma técnica ou de um conjunto delas com vista ao sucesso dos processos participativos.

---

<sup>2</sup> Originalmente designado por “All purpose techniques”

<sup>3</sup> Originalmente designado por “Social Analysis techniques”

### **1.1. Objectivo**

A presente dissertação teve dois objectivos principais.

Por um lado a compreensão dos processos de participação pública na tomada de decisões ambientais em Portugal, desde os métodos utilizados até à sua eficácia e consequentes resultados.

Por outro lado o estudo, em detalhe, de um método participativo específico - os Sistemas de Análise Social (SAS<sup>2</sup>) – como possível método para melhorar a prática da participação pública em Portugal.

### **1.2. Metodologia**

Para alcançar os objectivos supramencionados a presente dissertação assentou numa metodologia de observação indirecta, através de pesquisa e análise documental.

Foram analisados documentos que permitiram a percepção dos conceitos basilares da participação pública, do modo como eles se articulam entre si, do quadro legal a eles referente quer a nível internacional quer a nível nacional, dos métodos utilizados e resultados da participação pública em Portugal, e por fim da compreensão e análise do método dos Sistemas de Análise Social (SAS<sup>2</sup>).

Por outro lado, realizou-se a análise de um caso de estudo – a Iniciativa Bairros Críticos na Cova da Moura – com recurso não só à análise documental, como também à realização de inquéritos (telefónicos) aos envolvidos, tendo sido seleccionados para o efeito os representantes do poder local e residentes no bairro.

O objectivo da realização destes inquéritos foi compreender, de um modo mais directo, além da informação documentada, qual a percepção dos envolvidos face à eficácia do processo participativo.

A escolha deste caso deve-se a esta iniciativa ser considerada pelos especialistas como exemplo de uma intervenção socio-territorial participada.

### **1.3. Estrutura**

Relativamente à estrutura da presente dissertação, subdivide-se em 6 capítulos distintos:

No primeiro capítulo é realizado um enquadramento do tema a desenvolver – a participação pública - delineando alguns aspectos importantes que serão explorados nos capítulos que o sucedem.

O segundo capítulo representa essencialmente o estado da arte e está dividido em seis subcapítulos que permitem a análise detalhada do processo de participação pública, desde os seus conceitos chave, ao seu contexto internacional, às tipologias participativas, aos seus objectivos e melhores práticas terminando com um resumo esquemático sob a

forma de diagramas que permitem a integração de todo o conhecimento derivado destes mesmos subcapítulos.

O terceiro capítulo é dedicado à participação pública em Portugal e procura representar o panorama da sua execução através do seu enquadramento legal e daquilo que efectivamente é levado a cabo e que passa pelos métodos participativos utilizados, dos consequentes resultados e das percepções dos portugueses face ao papel da participação pública nas tomadas de decisões ambientais.

O quarto capítulo assenta no método participativo designado por Sistemas de Análise Social (SAS<sup>2</sup>) e pretende explicitar todos os conceitos que estão na sua origem, bem como quais as técnicas que este oferece, e quais as melhorias que pode trazer quando aplicado ao panorama português.

No último subcapítulo desta secção encontram-se algumas técnicas deste método que se consideraram ser adequadas, devido às suas características, à melhoria do panorama da participação pública em Portugal.

O quinto capítulo descreve e analisa o caso de estudo escolhido – a iniciativa bairros críticos na Cova da Moura – permitindo uma percepção do processo levado a cabo, nomeadamente no que toca aos métodos utilizados e eficácia a nível técnico.

É ainda neste capítulo que se discute a experiência do processo participativo do ponto de vista dos envolvidos, através da análise dos inquéritos telefónicos realizados a 50 participantes que vão desde representantes do poder local a residentes no bairro da Cova da Moura.

O sexto capítulo serve para explicitar quais as conclusões extraídas que derivam de todo o processo de investigação e se fazem sugestões de trabalhos a realizar.

## 2. Participação Pública

### 2.1) Conceitos chave

A presente dissertação assenta nos conceitos chave que abaixo se explicitam, com o intuito de fornecer uma primeira abordagem às suas definições.

Segundo Aurélio Buarque de Holanda (1988) o conceito de **participação pública** origina-se do latim “participativo” e significa acto ou efeito de participar.

Também Avelar (2004, pág- 225) defende esta origem conceptual mas acrescenta que esta remonta ao séc. XV<sup>4</sup> e toma significados mais concretos como são “tomar parte em”, “compartilhar”, “associar-se pelo sentimento ou pensamento”.

A participação integra o quotidiano da colectividade humana. De acordo com Allebrandt (2002, p.47), ao longo da vida e em diversas ocasiões somos levados, por desejo próprio ou não, a participar de grupos e actividades.

O ato de participar revela a necessidade que os indivíduos têm em associar-se na tentativa de alcançar objectivos que lhes seriam de difícil consecução ou até mesmo inatingíveis caso fossem perseguidos individualmente.

Todavia, e apesar de a participação pública ter sido definida por vários autores, decidiu-se optar a definição dada pela Associação Internacional de Avaliação de Impactes Ambientais por se considerar ser aquela que melhor transmite não só a sua definição conceptual como também a sua definição técnica.

Assim “o envolvimento de indivíduos e grupos que são positiva ou negativamente afectados por uma intervenção proposta (por ex. um projecto, um programa, um plano, uma política) sujeita a um processo de decisão, ou que estão interessados na mesma” (André, Enserink, Connor, & Croal, 2006) constitui-se como uma das melhores definições de participação.

A definição de participação pública integra em si o conceito de **envolvimento dos agentes interessados**, que, de acordo com Wandersman (1981), Wilcox (2003) e Rowe et al. (2004) (in Reed (2008)) é o processo onde indivíduos, grupos e organizações que são afectados por e/ou podem afectar uma decisão, escolhem ter um papel activo na concretização da tomada dessa mesma decisão.

É nesse processo de envolvimento que os agentes interessados procuram interagir, aprender, compreender, e ao mesmo tempo fornecer informação relevante, colaborando no sentido da obtenção de uma decisão representativa e justa.

O processo de participação ocorre normalmente a par de uma **tomada de decisão**.

---

<sup>4</sup> É de notar que apesar de a origem do conceito ser datada de XV a acção de participar nas decisões políticas já provinha dos cidadãos aquando da democracia grega instaurada no período clássico nos séc. VI e IV a.C na Grécia Antiga.

O conceito de decisão é definido por Ladrière (2000) (in Vicente, 2007) da seguinte forma: “A decisão, sendo relativa a uma acção que deve poder inscrever-se no mundo (natural e social), tem o carácter de um acontecimento singular.

Ela é determinada em função da situação particular em que surge e em função das possibilidades objectivas, que lhe são oferecidas por essa situação (...) sendo que o processo de tomada de decisão se constitui como a escolha consciente de uma alternativa em detrimento de outra”.

De acordo com Kornov & Tiessen (2000) e com Caratti, Dalkmann & Jiliberto (2004) o processo de decisão é caracterizado pela contínua aprendizagem e negociação entre os diferentes agentes interessados envolvidos.

No início do processo, para que ocorra uma escolha ponderada deve ser dada atenção à natureza e ao contexto da decisão, bem como à cultura, interdependência e interesses fundamentais dos agentes interessados, características estas que se resumem aos valores dos envolvidos.

Visto que de acordo com Junior (2009) “a qualidade de uma decisão depende além de determinados conhecimentos e habilidades inerentes à natureza da decisão, das atitudes do sujeito que decide” este autor define o **valor nos processos de decisão** como a “atribuição de significado a uma determinada questão ou objecto devido a essa determinada questão ou objecto suscitar o interesse e a necessidade de envolvimento do sujeito” (Junior, 2009).

Dado que as questões relacionadas com a sociedade se desenvolvem em redor dos diferentes valores dos indivíduos, como é o caso da participação pública, para as entender é necessário observar directamente o comportamento dos envolvidos.

De acordo com Quivy e Campenhoudt (1995) a Observação constitui uma técnica de investigação das ciências sociais que usualmente se complementa com a entrevista semi-estruturada ou livre e também com outras técnicas como a análise documental, ainda que ela possa ser aplicada de modo exclusivo.

A Observação pode realizar-se de duas maneiras: de forma indirecta ou directa, todavia devido ao contexto da presente dissertação importa-nos atentar nesta última pois é “através dela que se conseguem captar os comportamentos no momento em que eles se produzem e em si mesmos, sem a mediação de um documento ou de um testemunho” (Quivy & Campenhoudt, 1995) permitindo-nos inteirar de detalhes que de forma documental e exterior (Observação Indirecta) não conseguiríamos. Por fim importa referir que a **observação directa** se subdivide em observação participante e observação não-participante, onde o primeiro tipo consiste no envolvimento do observador no meio tornando-se também ele parte do objecto estudado, enquanto que no segundo o observador não se envolve no objecto estudado pelo que recolhe apenas informação sobre ele mas não interactiva com ele.

## A interdependência dos conceitos-chave

Após a breve abordagem aos conceitos-chave encontra-se de seguida um esquema elaborado com o propósito de facilitar a percepção da relação de interdependência que entre eles existe e sobre a qual incide a presente dissertação.

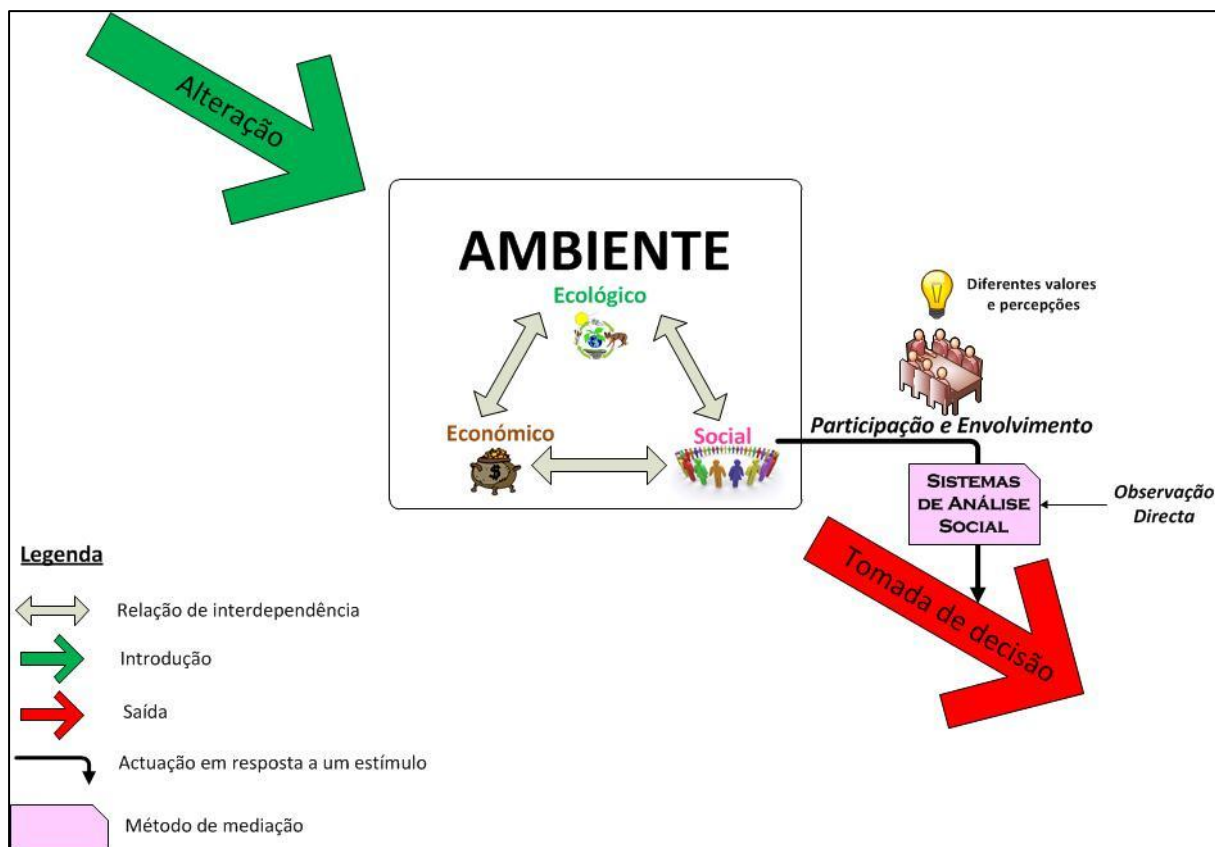


Figura 1 - Esquema ilustrativo da interdependência dos conceitos-chave (Fonte própria)

A definição de ambiente, conceito central do esquema acima, é segundo a Lei de Bases do Ambiente<sup>5</sup> (1987) “o conjunto dos sistemas físicos, químicos, biológicos e suas relações e dos factores económicos, sociais e culturais com efeito directo ou indirecto, mediato ou imediato, sobre os seres vivos e a qualidade de vida do homem”.

Deste modo, qualquer introdução de uma alteração, ou seja, qualquer situação que induza uma mudança do estado normal do ambiente irá automaticamente afectar as suas dimensões ecológica, económica e social.

Atentando mais especificamente na dimensão social do ambiente importa ter em conta que diferentes valores e ideias se cruzam devido essencialmente ao facto de as pessoas serem diferentes entre si e como tal percecionarem essa alteração de modo diferente.

<sup>5</sup> Excerto extraído da alínea a) n.º2 do artigo 5º da Lei n.º11/87 de 7 de Abril alterada pela Lei n.º13/02 de 19 de Fevereiro



Kurt Lewin (1935) defende que à introdução de uma alteração no seu meio o Homem responde com um determinado comportamento, pelo que sempre que se sente afectado este age com o objectivo de eliminar essa afectação e normalmente fá-lo tomando uma decisão<sup>6</sup>.

No quotidiano em que se desenrola a dimensão social do ambiente existem muitos factores que influenciam os processos de tomada de decisão, e que vão desde limitações cognitivas, linhas de comportamento, até diferenças entre culturas e normas. São esses factores que distinguem as pessoas afectadas pela mudança introduzida (ou por introduzir) no ambiente e que geram conflitos aquando dos processos de tomada de decisão por não haver consenso entre as partes.

A participação pública é o processo que permite a integração das diferentes preocupações, percepções e valores dos indivíduos, grupos e organizações que são afectados por e/ou podem afectar a decisão que se pretende tomar.

Vários têm sido os métodos e técnicas utilizadas nas sessões de participação com o objectivo de minimizar as diferenças entre os valores dos envolvidos, para que, ao encontrar os pontos de interesse comum dos agentes interessados, mais facilmente se consiga chegar a um consenso, e em consequência a uma decisão mais justa (quer ao nível da representatividade, quer ao nível da integração de conhecimentos empíricos da realidade em causa).

Todavia, e de acordo com Reed (2008) existem poucas evidências de que a participação dos agentes interessados na tomada de decisões ambientais possa promover ou melhorar a aprendizagem social, visto que a maioria dos métodos utilizados não permitem o seu verdadeiro envolvimento.

É neste contexto que os Sistemas de Análise Social (SAS<sup>2</sup>) se constituem como alternativa, pois permitem uma mediação dos processos de decisão através de uma abordagem de envolvimento e cooperação, integrando para isso nas suas técnicas o método de investigação das ciências sociais denominado observação directa que permite agir directamente no meio onde ocorreu (ou irá ocorrer) a alteração.

Em suma este método permite não só a obtenção de uma decisão mais integrada e colaborativa mas também uma aprendizagem social em resultado de toda a colaboração e cooperação entre agentes interessados.

## **2.2) A Participação Pública no contexto internacional**

“Desde a década de 80 que o Banco Mundial definiu uma política de encorajamento da participação pública nos projectos apoiados pelo Banco no domínio da avaliação de

---

<sup>6</sup> Importa notar que uma tomada de decisão, qualquer que ela seja, significa considerar valores que servem de contexto às percepções dos decisores, e que conduzem à decisão final.

impacte ambiental. A Directiva Operacional 4.00, de 1989, estabeleceu procedimentos estruturados e sistemáticos para a avaliação do impacte ambiental de projectos propostos ao Banco” (Partidário & Jesus, 2003).

Esta entidade definiu assim os primeiros elementos essenciais da política de participação pública no quadro da avaliação ambiental no documento “Environmental Assesment Sourcebook” (1991) tendo aprofundado mais a questão da Participação Pública no documento “Public Involvement in Environmental Assessment – requirements, opportunities and issues” (1993).

Ainda na mesma década, em 1992, no Rio de Janeiro, a Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento foi assinada na CNUAD.

Esta declaração “contém, no princípio 10, um claro reconhecimento do direito à informação, à participação pública e ao acesso à justiça, em matéria de ambiente” (Partidário & Jesus, 2003), defendendo explicitamente que “as questões ambientais serão melhor tratadas com a participação, ao nível apropriado, de todos os cidadãos implicados” (UN, 1992).

Para além da declaração do Rio, também noutro tipo de instrumentos legais a Participação Pública foi integrada e considerada como ferramenta essencial ao bom funcionamento das questões por eles reguladas, senão vejamos:

- A *Directiva Europeia de AIA*<sup>7</sup> considera obrigatória a notificação e a consulta do público afectado “antes de uma decisão de licenciamento ou autorização ser tomada”. A decisão final tem que ser fundamentada, ter em conta as posições do público afectado e todos os elementos inerentes a ela têm de ser tornados públicos (desde a fundamentação até às eventuais condicionantes estabelecidas). Note-se ainda que, de acordo com Petts (1999) in (Partidário & Jesus, 2003) a directiva se encontra mais focada na consulta do que na participação.
- A *Directiva de Acesso à Informação em matéria de Ambiente*<sup>8</sup> regula o acesso à informação em matéria de ambiente, definindo que o Governo e a Administração Pública de cada Estado-Membro devem fornecer livremente informações relativas ao ambiente, isto é “qualquer informação disponível sob forma escrita, visual e sonora ou contida em bancos de dados, relativa ao estado da água, do ar, do solo, da fauna, da flora, dos terrenos e dos espaços naturais, bem como as actividades (incluindo as que provocam perturbações, tais como ruído) ou medidas destinadas a protegê-los, incluindo medidas administrativas e programas de gestão ambiental”, aos cidadãos que as solicitem.

---

<sup>7</sup> Directiva 85/337/CEE, do Conselho de 27 de Junho de 1985, com as alterações introduzidas pela Directiva 97/11/CE, do Conselho de 3 de Março de 1997, bem como pela Directiva 2003/35/CE, do Conselho de 26 de Maio.

<sup>8</sup> Directiva 2003/4/CE e Directiva 2003/35/CE

- A *Directiva referente à Prevenção e Controlo Integrados da Poluição*<sup>9</sup> possui também disposições sobre a Participação do Público no procedimento de licenciamento das instalações por ela abrangidas.

É explícito, no seu item 23 referente às considerações iniciais, que “para informar o público sobre a exploração das instalações industriais e o seu impacto potencial no ambiente e para assegurar, em toda a Comunidade, a transparência dos processos de licenciamento, o público deverá ter acesso, antes de qualquer decisão, às informações respeitantes aos pedidos de licenciamento de novas instalações ou de alterações substanciais, às próprias licenças, suas actualizações e aos dados de monitorização que lhes digam respeito”.

- A *Directiva relativa à avaliação ambiental de planos e programas*<sup>10</sup> considera que “a fim de contribuir para a transparência do processo de tomada de decisões.

O principal objectivo pretende assim assegurar que as informações fornecidas para a avaliação sejam completas e fiáveis, é necessário garantir que as autoridades com responsabilidades ambientais pertinentes e o público sejam consultados durante a avaliação dos planos e programas, e que sejam estabelecidos calendários adequados que facultem tempo suficiente para consultas, incluindo para a apresentação de observações”.

- A *Convenção sobre a Avaliação dos Impactes Ambientais num Contexto Transfronteiras – Convenção de Espoo*<sup>11</sup> baseia-se na legislação em vigor em matéria de avaliação do impacte ambiental, e estabelece procedimentos de consulta das Partes susceptíveis de serem afectadas pelos efeitos ambientais transfronteiras dos projectos propostos.

Para além da integração da Participação Pública nas Directivas já mencionadas é importante destacar que em 1998 foi assinada na cidade de Aarhus a Convenção sobre o Acesso à Informação, Participação no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente (UNECE, 2002), alcançando-se assim um “marco histórico no reconhecimento internacional do papel da participação pública” (Partidário & Jesus, 2003) por esta se ter constituído como “a mais impressionante concretização do princípio 10 da Declaração do Rio (...) e a mais ambiciosa iniciativa na área da “democracia ambiental” empreendida pelas Nações Unidas” (Kofi Annan, 2002).

Esta convenção constitui-se como a principal orientação legal a nível internacional no que toca à participação pública.

---

<sup>9</sup> Directiva 96/61/CE, do Conselho, de 24 de Setembro revogada pela Directiva 2008/1/CE de 15 de Janeiro

<sup>10</sup> Directiva 2001/42/CE, de 27 de Junho de 2001

<sup>11</sup> Convenção regulada pela Directiva 97/11/CE que altera a Directiva 85/337/CEE.

É nela então explícito que “todo o indivíduo tem direito a viver num ambiente adequado à sua saúde e bem-estar e o dever, quer individual quer em associação, de proteger e melhorar o ambiente em benefício das gerações actuais e vindouras” sendo que, “para defender este direito e cumprir este dever, os cidadãos devem ter acesso à informação, ter direito a participar no processo de tomada de decisão e ter acesso à justiça em matéria de ambiente”.

### 2.3) Tipologias de Participação

Após a revisão bibliográfica de várias tipologias distintas criadas por diferentes autores como Davidson (1998), Rowe & Frewer (2000), Thomas (1993), Beierle (2002) e Okali, Sumberg, & Farrington (1994), decidiu optar-se pela escada de participação de Arnstein (1969) por se considerar que seria a tipologia que mais adequava ao trabalho a desenvolver na presente dissertação.

De acordo com Partidário & Jesus (2003) a escada de Participação de Arnstein (1969) continua a ser utilizada para ilustrar os diferentes graus de participação, crescendo o poder do público no processo de decisão à medida que se alcança o topo da mesma.

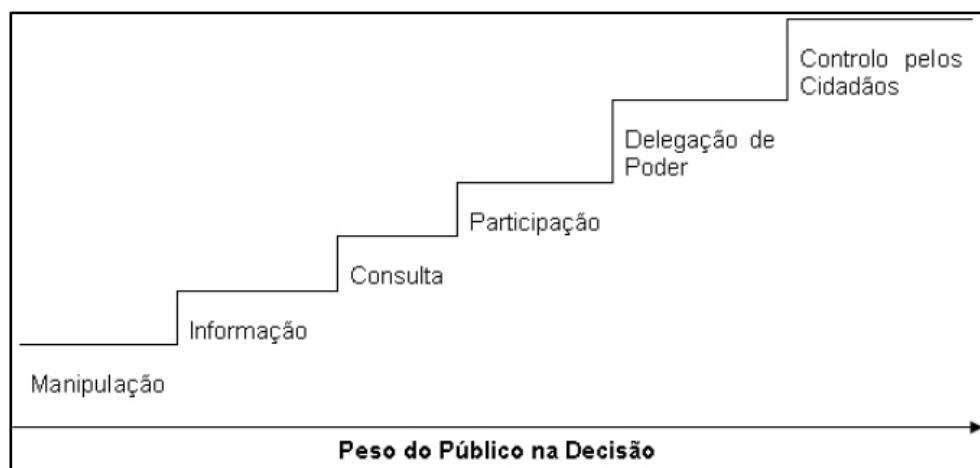


Figura 2 - Escada de participação de Arnstein (adaptado por Petts, 1999) in (Partidário & Jesus, 2003)

É importante compreender os diferentes tipos de participação presentes nesta abordagem para que, aquando do decorrer do processo de participação se possam reunir as condições necessárias para levar a cabo o tipo de participação adequado às características da situação.

No primeiro degrau desta escada encontra-se a “**Manipulação**”.

De acordo com Arnstein (1969) este descreve um nível de não participação, pois quando se concretiza verifica-se que os decisores “convidam alguns cidadãos a representar os demais e constituir instâncias de consulta que permitirão obter a aprovação para planos, sendo que nestes órgãos consultivos.

Neste caso são os técnicos que “ensinam” os cidadãos e não o inverso, não havendo sequer uma auscultação efectiva mas uma apresentação das propostas que os poderes querem ver aprovadas, divulgando-se depois a adesão das bases populares aos programas propostos.”

No degrau seguinte encontra-se a “**Informação**” onde se assiste essencialmente, à transmissão, em sentido único, de dados detidos pelos decisores para os cidadãos, sem o contributo destes para a melhoria da informação. “

Muitas reuniões e sessões de esclarecimento têm o objectivo muito limitado de despejo de informação sem o feedback dos cidadãos.

O detentor do poder apresenta uma longa exposição, fundamentada, ilustrada, com linguagem tecnocrática, pelo que, perante o aparato e intimidados pela exposição, muitos dos cidadãos aceitam a proposta, na maioria das vezes sem a terem compreendido (Arnstein, 1969)”.

A “**Consulta**” é a tipologia participativa que se segue e é bastante similar à “Informação”. Neste degrau, o poder desenvolve uma estratégia de recolha de opiniões dos cidadãos a fim de as integrar nos projectos/planos finais.

Todavia, na realidade isso não acontece de um modo eficaz pois os projectos/planos acabam por serem aprovados com poucas alterações, sendo muito parecidos com os originalmente apresentados.

Arnstein considera que este tipo de situações se constitui um “ritual de consulta”, pois inúmeros inquéritos são elaborados, os cidadãos auscultados mas, efectivamente, a integração desta auscultação é muito deficiente.

A “**Participação**” é o degrau seguinte. Esta constitui-se como “um processo de compromisso dos decisores para aceitarem contributos para a decisão, sendo que, para que isso ocorra é necessária uma abertura para a alteração das propostas apresentadas ou para a sua rejeição” (Partidário & Jesus, 2003).

A “**Delegação de poder**” resulta de um compromisso entre decisores e os cidadãos, no sentido de estes assumirem parte da decisão, respeitante a um determinado plano ou programa.

Neste caso e nas estruturas de decisão, os cidadãos devem dispor da maioria dos votos.

Neste limiar, os cidadãos podem assumir a responsabilidade da decisão, mas uma responsabilidade partilhada. Esta postura de cidadania pode desembocar na criação de organizações de cidadãos, associativas ou cooperativas que realizem o planeamento, de acordo com os detentores do poder político, mas onde pode ser exercido o veto por parte dos cidadãos ou da autoridade política local.

Finalmente, o último degrau – “**Controlo pelos Cidadãos**”- diz respeito às situações nas quais os cidadãos assumem grande índice de controlo das decisões que lhes dizem respeito.

Porém esta não se trata naturalmente de uma realidade absoluta, pois o controlo sobre as decisões é uma função complexa que envolve, muitas das vezes, um sem número de agentes, momentos e condições de decisão que de todo não pode ser reservado em exclusivo aos cidadãos.

Arnstein (1969) considera que “este patamar último da participação dos cidadãos vem demonstrar quanto falharam os outros degraus de participação, em face dos resultados alcançados na luta contra as desigualdades sociais, na luta contra a exclusão dos cidadãos”.

## **2.4) Objectivos da Participação Pública**

Como a Participação Pública é um processo e todos os processos são concebidos e orientados para a concretização de objectivos, também ela possui metas a cumprir.

Os processos participativos dependem das características das questões inerentes à tomada de decisão mas os seus objectivos não, pois, independentemente do tema em questão deve procurar-se sempre, de acordo com Burdge & Robertson (1990) conforme descrito em Partidário (1999):

- 1- “Educar a comunidade afectada relativamente a aspectos positivos e negativos da solução proposta e suas alternativas;
- 2- Integrar o público, e o seu contributo no processo de planeamento e tomada de decisão, antes da decisão final ser tomada;
- 3- Conhecer mais aprofundadamente a realidade local, usando o público como fonte directa de informação;
- 4- Compreender melhor o padrão de comportamento da comunidade relativamente à situação de mudança;
- 5- Verificar predições sobre os sistemas sociais e ambientais;
- 6- Propor alternativas mais ajustadas à comunidade;
- 7- Criar situações que reduzem conflitos e a reacção à mudança, facilitando a cooperação social na protecção do ambiente e do processo de desenvolvimento.”

Decorre dos objectivos acima que o processo de participação pública se assume como um instrumento dinâmico e adaptável, de integração de conhecimentos da comunidade, cujos principais objectivos são facilitar a cooperação entre os seus elementos, e cujo saber servirá para aprofundar o conhecimento do contexto em análise, bem como prever/propor alternativas adequadas a esse mesmo contexto.

## 2.5) As melhores práticas

Tendo já sido referido anteriormente o contexto evolutivo da participação pública, as suas características e consequentes tipologias, bem como os seus objectivos, resta agora responder à pergunta: “Quais são então as melhores práticas para que ela cumpra os objectivos a que se propõe, isto é, o que se deve fazer para que esta seja de facto efectiva?”

A esta pergunta, o Instituto Internacional para a Avaliação de Impactes Ambientais dá-nos a resposta através da publicação de André, Enserink, Connor & Croal (2006) onde afirmam que as melhores práticas de participação pública assentam em “três níveis de princípios<sup>12</sup>: os Princípios Básicos, os Princípios Operacionais e as Orientações de Desenvolvimento”.

Os **Princípios Básicos** aplicam-se a todas as fases da participação pública em processos de avaliação de impacte, desde o nível estratégico ao nível operacional e constituem-se como as principais características que o processo participativo deve possuir para ser eficaz.

Essas características passam pela adaptação ao contexto da comunidade (seus componentes históricos, culturais, físicos, ambientais e políticos), pela importância de a participação se constituir como um instrumento de informação.

Todas estas características devem ser alcançadas porque o público tem o direito de ser informado o mais cedo possível e de forma séria sobre propostas que possam afectar a sua vida ou meio de subsistência, pela transmissão indiferenciada da informação a todo o público independentemente das diferenças que o constituem.

Só deste modo se garante que a participação pública reúne as condições necessárias para se configurar como um instrumento comunicativo, inclusivo, equitativo e ao mesmo tempo cooperativo e educativo, cujo objectivo principal é o alcançar do consenso entre as partes, através do respeito e compreensão mútua.

Os **Princípios operacionais** descrevem como devem ser aplicados os Princípios Básicos às principais fases e actividades dos processos de avaliação de impacte.

Para garantir que os princípios básicos são levados em consideração aquando de um processo de participação pública é importante que esse processo seja planeado detalhadamente, definindo exactamente quais os objectivos que se pretendem alcançar, bem como quais as partes interessadas, identificando as relações existentes entre elas e a possibilidade de ocorrência de conflitos de modo a que se possam estimar os recursos necessários.

---

<sup>12</sup> Ver Anexo 1 – Níveis de Princípios da melhor prática da participação pública: Princípios Básicos, Princípios Operacionais e Orientações de desenvolvimento

É ainda importante que o processo participativo seja iniciado cedo e acompanhe o processo de planeamento pois só assim se garante uma participação aberta e transparente, orientada para o contexto e credível para os participantes.

Por fim, as **Orientações de Desenvolvimento** identificam direcções chave para a melhoria da participação pública em avaliação de impactes.

Estas orientações deixam explícita a necessidade de procura de novos métodos e meios que garantam que a participação pública se constitua como um processo cíclico de planeamento, actuação, verificação e monitorização, a fim de garantir o acesso a informação útil e relevante por parte do público, bem como o envolvimento e participação efectivos nas decisões tendo sempre em vista os direitos humanos de acesso à justiça e equidade.

## **2.6) Esquematização do processo de Participação Pública**

De forma a concluir os capítulos anteriores, apresentam-se abaixo, sob a forma de dois esquemas (ver respectivamente figura 3 e 4), o resumo dos pontos fulcrais sobre o processo de participação pública e sua importância.

A tomada de decisão é o processo cognitivo pelo qual se escolhe um determinado plano/acção para uma dada situação-problema em detrimento de outro, com base em cenários, análises e indicadores inerentes ao contexto da decisão.

Este processo pode ser simplifadamente representado por três partes: **quem toma a decisão (os decisores)**, **a decisão** propriamente dita (conteúdo referente à situação em discussão) e **quem é afectado e/ou pode afectar essa mesma decisão (agentes interessados<sup>13</sup>)**.

Os decisores são em geral os responsáveis pela tomada de decisão, todavia e como já foi anteriormente mencionado, o envolvimento dos agentes interessados nessa tomada de decisão é imprescindível para que se consiga alcançar “um compromisso entre perspectivas e valores opostos, assim como tentar chegar a um consenso geral sobre a aceitação da proposta, no sentido de uma decisão que promova o desenvolvimento sustentável” (André, Enserink, Connor, & Croal, 2006).

É nesse contexto que a participação pública se constitui como “instrumento de consideração dos valores, dos objectivos e das preferências do público nos processos de decisão” (Partidário & Jesus, Fundamentos de Avaliação de Impacte Ambiental, 2003) pois procura tornar a tomada de decisão mais colaborativa e cooperativa entre ambas as partes (decisores e agentes interessados) a fim de alcançar uma decisão justa e uma aprendizagem social que resulte na efectiva mudança da realidade.

---

<sup>13</sup> Os agentes interessados foram designados abreviadamente por S nos diagramas-resumo devido ao conceito original ser “Stakeholders”.



Porém uma questão impõe-se: O que é preciso para que a participação pública seja eficaz? Isto é, quais as características que o processo de participação pública deve ter para que se alcance não só uma decisão justa como também uma modificação da realidade através dela e uma aprendizagem dos envolvidos?

Vejamos então de seguida quais são as diferenças que existem entre os processos de participação pública que resultam verdadeiramente, sendo por isso eficazes, e os que não.

Num processo de participação pública não eficaz (ver figura 3) verifica-se que o fluxo da informação é unidireccional fluindo a informação subjacente à decisão no sentido dos decisores para os agentes interessados levando apenas à expressão dos valores dos decisores.

Este tipo de participação corresponde a 3 tipos de participação pública definidos por Arnstein (1969) -manipulação, informação e consulta- que em comum possuem o facto de não permitirem a integração das opiniões dos agentes interessados nas decisões tomadas pelos decisores, levando a que o processo de participação se faça unidireccionalmente e com falta de colaboração entre as partes, mesmo que por vezes se verifique uma auscultação dos participantes (consulta) e uma explicação técnica e exaustiva dos detalhes inerentes à tomada de decisão (informação).

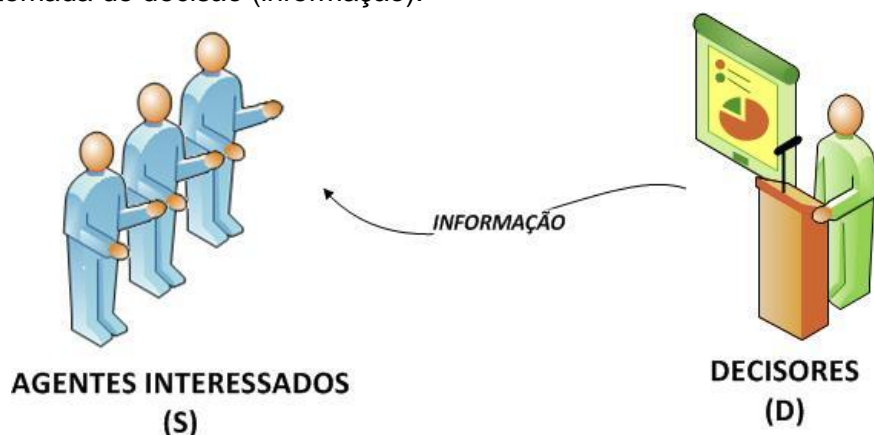


Figura 3.1- Processo de comunicação entre decisores e *agentes interessados* na ausência de um processo de participação pública eficaz - INFORMAÇÃO (Fonte Própria)

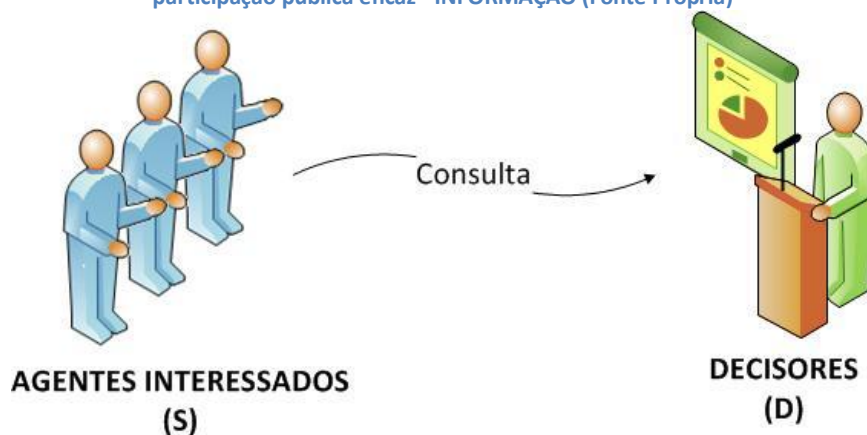


Figura 3.2- Processo de comunicação entre decisores e *agentes interessados* na ausência de um processo de participação pública eficaz - CONSULTA (Fonte Própria)

Por outro lado, a figura 4 detalha os elementos constituintes de um processo participativo que devido às características das suas interacções o tornam eficaz.

A principal característica dessas interacções é a bidireccionalidade do fluxo de comunicação que permite uma aprendizagem mútua, bem como a adaptabilidade e flexibilidade dos métodos usados na facilitação das questões, permitindo adequar o processo aos agentes interessados, desenvolvendo o conhecimento “com eles e não para eles” tornando assim decisão final mais justa, equitativa, fiável e transparente.



Figura 4.1 - Processo de comunicação entre decisores e *agentes interessados* na presença de um processo de participação pública eficaz e suas respectivas características (Fonte Própria)

É sobre o primeiro tipo de participação que se deve actuar no sentido de o melhorar situação que só acontecerá se se utilizarem métodos adequados a cada contexto, de entre os quais se destaca a abordagem dos Sistemas de Análise Social (SAS<sup>2</sup>) que permite estimular e motivar os agentes interessados a debater e discutir activamente as questões que os afectam directamente com aqueles que são responsáveis por as tomar, dando-lhes a conhecer a realidade de um ponto de vista intrínseco que, de outro modo não conheceriam.

Assim, unificando e estimulando a discussão conjunta entre agentes interessados e decisores, reúnem-se melhores condições para a obtenção de decisões mais ponderadas e justas, evitando em consequência situações de confronto agressivo de valores e desconfiança em relação às instituições e aos detentores do poder, aumentando a probabilidade de consenso entre as partes.

### 3. A Participação Pública em Portugal

Após uma visão geral sobre os conceitos que sustentam a participação pública, procura-se no presente capítulo analisar o panorama em Portugal no que toca à presença da participação pública nos instrumentos legais, bem como de que forma ocorre na prática e a eficácia da sua aplicação.

#### 3.1) A participação pública nos instrumentos legais

Portugal assinou a Convenção de Aarhus no dia 25 de Junho de 1998, com mais 34 países e a Comunidade Europeia na 4ª Conferência Ministerial “Ambiente para a Europa”, realizada em Aarhus na Dinamarca. A Resolução da Assembleia da República n.º11/2003, de 25 de Fevereiro, aprovou a ratificação<sup>14</sup> e a Convenção entrou em vigor em Portugal - a 7 de Setembro de 2003<sup>15</sup>.

Todavia não foi apenas desde 2003 que a participação pública se expressou nos processos de decisão em Portugal. Essa expressão ocorreu muito antes, nomeadamente após a restauração do regime democrático em 1974 sendo de destacar que a primeira menção referente à participação pública é feita na **Constituição Portuguesa de 1976**.

Nela é consagrado o direito de participação dos cidadãos nos processos de decisão da Administração Pública, bem como o acesso à informação, requisito fundamental para uma participação activa e eficaz.

O artigo 66º da Constituição da República Portuguesa atribui o “direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente sustentado”, e ainda o “dever de o defender”, sendo ainda dito que o Estado deve “assegurar o direito ao ambiente, no quadro de um desenvolvimento sustentável”, pelo que, para isso, este deverá promover o envolvimento e a participação dos cidadãos. Ainda no n.º 2 é explícito que o Estado democrático se constrói com o “envolvimento” e a “participação dos cidadãos”, a quem compete também, como já foi dito acima, a defesa do ambiente.

Os cidadãos encontram ainda explícito neste documento que possuem o direito de aceder a instrumentos de participação pública indirecta, como a eleição de órgãos representativos, a petição para a adopção de leis e o referendo, bem como, instrumentos de participação pública directa, no que toca a decisões administrativas.

Para isso deve as autoridades públicas fornecer todas as informações necessárias à participação pública, apoiar e promover iniciativas do público e receber, com objectivo de integração, as suas opiniões e informação.

Ainda a respeito da participação pública na Constituição importa destacar artigos 20º (acesso à justiça e à informação, que explicita o “direito de informar, de se informar e de ser

---

<sup>14</sup> Segundo o Aviso n.º210/2003 de 23 de Outubro do Ministério dos Negócios Estrangeiros

<sup>15</sup> Após o depósito do instrumento de ratificação a 9 de Junho de 2003

informado, sem impedimentos nem discriminações”), 48º (sobre participação na vida pública), 52º (direito de petição e de acção popular) e 268º (sobre direitos e garantias dos administrados) que contêm “embora não explicitamente relativas ao ambiente, diversas normas referentes ao direito à informação, à participação pública e ao acesso à justiça” (Partidário & Jesus, 2003)

A **Lei de Bases do Ambiente**<sup>16</sup> pilar da política de ambiente, inclui nos seus princípios do Direito do Ambiente o princípio da participação: “os diferentes grupos sociais devem intervir na formulação e execução da política de ambiente e ordenamento do território, através dos órgãos competentes de administração central, regional e local e de outras pessoas colectivas de direito público ou de pessoas e entidades privadas (Artigo 3º, alínea c))” devendo o Estado fomentar essa participação.

Segundo Sendim (2002) a participação no Estado de Direito do Ambiente justifica-se ao possibilitar a incorporação de mais informação nos processos decisórios e a potencial minimização de impactes negativos no ambiente, ao permitir uma melhor afectação dos bens e interesses em causa, e como condição de legitimidade.

Assim a participação torna-se promotora da transparência, da racionalidade e da qualidade de decisões administrativas, sendo também um direito cujo exercício útil e efectivo “não pode ser dissociado de outras dimensões fundamentais do Estado de direito ambiental” (Sendim, 2002).

Avançando para níveis ainda mais específicos temos a presença da participação pública nos seguintes instrumentos legais:

- **Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto (Direito de Participação Procedimental e Acção Popular)** - Obriga a existência de audiência prévia nos procedimentos públicos com impacte ambiental significativo, ou nas condições económicas e sociais e da vida das populações (a articular com procedimentos específicos em diversos domínios).
- **Lei nº 35/98 de 18 de Julho (Legislação das ONGA's)** - Define o acesso à informação e os direitos de participação e de intervenção das ONGAs junto da administração pública, com vista à promoção da boa qualidade ambiental.
- **Lei nº 94/99 de 16 de Junho (Legislação do acesso aos documentos da Administração)** – Define o acesso a documentos da administração em matéria de ambiente; transpõe para a ordem jurídica interna, a Directiva do Conselho nº 90/313/CEE de 7 Junho de 1990.

---

<sup>16</sup> Lei n.º 11/87 de 7 de Abril, alterada pela Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro.

- **DL n.º 69/2000, de 3 de Maio<sup>17</sup> (Legislação de Avaliação de Impacte Ambiental)** – A Participação pública em AIA é transversal a várias etapas do processo, sendo facultativa na definição do âmbito do EIA, mas prevista na sua apreciação técnica e na fase de acompanhamento final na pós-avaliação.

Este instrumento fornece legitimidade de participação a cidadãos com residência principal ou secundária no concelho de localização do projecto, ou concelhos limítrofes, organizações representativas de interesses potencialmente afectados, ONGA, entidades cujos estatutos ou atribuições o justifiquem.

- **DL nº 194/2000, de 21 de Agosto<sup>18</sup> (Licenciamento ambiental de instalações industriais no âmbito da Prevenção e Controlo Integrados da Poluição)** – Prevê um processo de consulta pública no que toca à concessão das licenças ambientais.

- **Lei n.º58/2005 (Lei da Água)** – Prevê a participação activa de pessoas singulares e colectivas através de processo de discussão pública e de representação dos utilizadores nos órgãos consultivos da gestão da água.

Prevê ainda a publicação prévia (na internet), de toda a informação relevante, incluindo projecto de plano e todas as propostas e pareceres recebidos a longo dos processos de discussão deve ser garantida na elaboração, revisão e avaliação dos instrumentos de planeamento das águas.

- **DL nº232/2007, de 15 de Junho<sup>19</sup> (Legislação de Avaliação Ambiental de Planos e programas)** – A participação pública é obrigatória nos planos e programas que podem vir a enquadrar projectos susceptíveis de terem impactes ambientais – processo de consulta pública.

Em resumo a Avaliação Ambiental requer a preparação de um Relatório Ambiental (RA) (efeitos significativos sobre o ambiente e alternativas identificadas), a realização de consultas (autoridades ambientais, público e eventualmente outros Estados Membros), que o Relatório Ambiental e os resultados das consultas sejam tidos em consideração antes da aprovação do plano ou programa, que depois da aprovação do plano ou

---

<sup>17</sup> Com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 197/2005, de 8 de Novembro bem como pela Declaração de Rectificação n.º 2/2006 de 6 de Janeiro

<sup>18</sup> Revogado pelo Decreto-Lei n.º 173/2008, de 26 de Agosto

<sup>19</sup> Alterado pelo Decreto-Lei nº58/2011, de 4 de Maio

programa a informação relevante seja disponibilizada aos interessados e por fim que os eventuais efeitos significativos da execução do plano ou programa sejam controlados e corrigidos.

- **DL 316/2007, de 19 de Setembro<sup>20</sup> (Legislação dos Instrumentos de Gestão Territorial)** – Prevê a participação pública e o direito à informação são consagrados neste decreto-lei no que toca aos instrumentos de gestão territorial definidos pela Lei de bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo.

### **3.2) A prática em Portugal**

De acordo com Valadas (2012) a história da participação pública acompanha a história da democracia.

Desde o seu início que do ponto de vista formal Portugal possui um edifício jurídico bem construído que atende à opinião dos cidadãos.

Todavia do ponto de vista prático a qualidade dos processos de consulta sobre decisões susceptíveis de afectar o ambiente tem variado muito.

A nível de progressos na participação pública a mesma autora diz que se “assistiu a um período de progressos notáveis, na última fase do ex-IPAMB, que assumiu uma atitude pró-activa motivando a participação pública, sendo que depois disso, se têm mantido apenas os procedimentos formais, por imperativo legal, reduzidos aos serviços mínimos e a participação é quase incipiente” (Valadas, 2012).

Relativamente a esta questão, vários autores como (CNADS, 2003), Delicado, 2003; Figueiredo & Fidélis (Delicado, 2003), 2000; Soromenho-Marques, 1998 e 1999; (Lima & Guerra, 2004) apresentam como justificação para o desinteresse por parte da população Portuguesa, as marcas deixadas pelos 48 anos de regime autoritário pois a ausência de democracia afectou profundamente a capacidade de auto-organização da sociedade civil, inclusive para proteger o ambiente através da política ambiental, levando também ao desenvolvimento de uma atitude passiva.

Apesar de tudo e ainda de acordo com (CNADS, 2003), “os desenvolvimentos e as orientações introduzidas na legislação, sobretudo com a entrada de Portugal na União Europeia, vieram de uma forma geral reforçar a pro-actividade dos cidadãos e a estimular os serviços a responder-lhes”, só que, em geral, “tem-se descurado a necessidade de esses mesmos serviços incorporarem e aprenderem com os contributos dos seus utilizadores”.

Outra questão que é importante mencionar é a “notória falta de transparência

---

<sup>20</sup> Alterado pelo DL 46/2009 de 20 de Fevereiro

expressa nos obstáculos que persistem no acesso à informação e no relacionamento com os cidadãos, i.e., a passagem de informação de má qualidade ou desviante, ausência ou insuficiência de informação, fechamento, ou resistência dos serviços na disponibilização de informação que resultam num alheamento e desinteresse da sociedade civil tradicionalmente pouco interventiva bem como na incapacidade generalizada dos cidadãos para intervir e fazer valer os seus direitos junto da administração” (CNADS, 2003).

No que toca às percepções da população face à participação pública, e de acordo com Eurobarómetro (2005) a situação espelha o que foi dito anteriormente levando a que Portugal se tivesse registado como o penúltimo país no ranking europeu, isto é, ao contrário da confiança revelada pela média da UE (um em cada dois cidadãos considera-se bem informado em relação às temáticas ambientais), os portugueses referem estar mal informados (42% bastante mal informados e 16% muito mal informados).

Da mesma sondagem Eurobarómetro (2005) resultou que os cidadãos que referem estar bem informados tendem a mostrar maior confiança nas associações de defesa do ambiente e nos cientistas, enquanto fontes de informação. Quanto aos portugueses, apesar de 36% manifestar confiança nas ONGAs, apenas 17% revela confiar nos cientistas, sendo que Portugal é, inclusivamente, o país que menor grau de confiança mostrou relativamente a esta fonte de informação.

“Para além das percepções individuais, a avaliação do conhecimento efectivo dos portugueses sobre questões em matéria de ambiente – tendo em conta a abrangência da definição de informação em matéria de ambiente, de acordo com a Convenção de Aarhus – tem revelado fracos resultados” (CNADS, 2003).

Por outro lado, de acordo com o segundo inquérito nacional sobre os portugueses e o ambiente (2004), verifica-se que a grande maioria dos portugueses considera que o Estado é ineficaz na resolução dos problemas ambientais, ou mesmo que não cumpre as suas funções nesta matéria, sendo de relevante destaque a questão da participação pública pois o inquérito revela que a maioria dos portugueses (63%) considera dever participar nas decisões políticas de carácter ambiental, mesmo não sendo directamente afectada, em vez de delegá-las ao Estado, ou de remetê-las exclusivamente para os principais afectados.

Por fim, apesar destes resultados não muito favoráveis Lima & Guerra (2004) deixam uma nota positiva dizendo que “resta esperar que a crescente preocupação com as condições ambientais, que, apesar de tudo, dá mostras de reforço continuado, seja suficiente para os fazer sair da apatia que lhes cerceia a acção.”

### **3.2.1) Métodos, resultados e eficácia da Participação Pública**

De acordo com Valadas (2012) a legislação que possui referências à necessidade de concretização de participação pública não regulamenta sobre o tipo de métodos a utilizar, pelo que na teoria todos podem ser utilizados.

Na prática em Portugal, salvo honrosas excepções, como são o caso de algumas agendas 21 locais que avançaram por iniciativa própria dos municípios com métodos como o orçamento participativo e fóruns de debate, sendo muitas vezes por eles financiadas e desenvolvidas, só se estão a utilizar métodos passivos.

Os métodos passivos, de acordo com Randolph (2004) métodos informativos onde o conteúdo é exclusivamente passado de forma unidireccional dos decisores para os interessados<sup>21</sup>, sendo o mais frequentemente usado o método da consulta pública.

Segundo Masschelein e Quaghebeur (2006), o envolvimento activo dos cidadãos contribui para que estes descubram as suas próprias capacidades e qualidades e incentiva a aquisição de competências.

Seguindo a mesma lógica, Ridder et al (2005) afirma que os processos de aprendizagem social assumem o principal papel no conceito de participação pública activa, na medida em que a aprendizagem de todos os actores chave é essencial para gerirem os assuntos nos quais têm interesse.

É exactamente aqui que a prática em Portugal falha pois, visto utilizar preferencialmente métodos passivos não consegue alcançar o verdadeiro envolvimento que garantiria uma melhoria significativa das decisões ambientais.

Olhando agora especificamente para os dois instrumentos legais mais relevantes no que toca às decisões ambientais temos que em AIA até 2000 o único contacto directo com as populações só ocorria durante audiências públicas, “que ou ficavam desertas ou constituíam palco mediático que fomentava a confrontação, com progressivo aumento de episódios de violência” (Valadas, 2012).

Deste modo nesse mesmo ano, para evitar estas situações, foi desenvolvido um modelo de consulta pública para AIA, que consistia em utilizar aproximações distintas para públicos distintos levando a que não houvesse um confronto de valores divergentes aumentando assim a probabilidade de consenso.

Facilitaram-se então os contactos directos (reuniões) entre proponentes e representantes locais das populações, propiciou-se atendimento personalizado a interessados (balcões de atendimento), separou-se o esclarecimento institucional

---

<sup>21</sup> O mesmo autor considera ainda como métodos passivos a imprensa, as entrevistas e inquéritos, newsletters e brochuras e a disponibilização de informação na internet.



(sessões, com formato de conferência) e os primeiros resultados foram muito promissores, mas ficaram por fazer investimentos em material de apoio.

Por outro lado no que toca à AAE não há informação disponível sobre a situação nacional, no seu todo, o que revela uma vez mais um entrave ao direito do acesso à informação por parte da sociedade que não possui maneira de saber o que ocorreu nestes casos.

Em relação às consultas públicas realizadas em Portugal sobre outras matérias ambientais, da pouca informação disponível consegue-se depreender que os modelos participativos se inspiraram nos formatos desenvolvidos para AIA.

No que toca aos resultados da participação pública é importante destacar que “não têm sido manifestamente eficazes nos últimos tempos pois verificam-se muitas falhas em consequência do desinteresse” (Valadas, 2012)

Ainda de acordo com Valadas (2012) uma das iniciativas levadas a cabo para perceber os problemas associados à deficitária participação pública em Portugal foi a realização de um inquérito aos membros da APAI (a propósito da realização do Dia de Língua Portuguesa na IAIA´12) com o intuito de perceber qual seria o futuro da participação pública.

Os resultados desse inquérito não foram animadores. A maioria dos membros considerou que dado o contexto actual o cenário evolutivo da participação pública se mostra muito pouco animador, sendo por isso necessário apostar em iniciativas que a promovam, estimulem e desenvolvam.

De acordo com Valadas (2012) “o problema da participação pública está nos valores, nas convicções e na qualidade da democracia. O Ambiente anda arredado da agenda política nacional; quando for valorizado, numa perspectiva de sustentabilidade, teremos mais e melhor Participação Pública.”

Em suma, verifica-se que a participação pública em Portugal assenta em métodos passivos, nomeadamente consultas e audiências públicas, onde a comunicação das questões relevantes é feita de forma unidireccional, descartando o verdadeiro envolvimento dos agentes interessados.

Esse envolvimento é o responsável pelo sucesso da participação pública, isto é, a existência de envolvimento de todos os interessados é critério que permite a existência de uma aprendizagem colectiva e consequentemente de uma decisão mais justa e adequada à realidade.

Sem envolvimento, situação actual em Portugal, verifica-se uma descredibilização e desinteresse pela participação pública sendo este um processo cíclico de descrença e sucessivas decisões desadequadas aos contextos em questão.

Mostra-se então imperativo desenvolver metodologias adequadas a cada contexto que permitam ser a base para o processo comunicativo bidireccional de aprendizagem.

Depois de definidas essas metodologias seria importante ou ratificá-las legalmente, para que houvesse uma obrigação legal de levar a cabo um envolvimento público eficaz, ou então reuni-las num manual de orientações-base de modo a que quem dele necessite o possa usar adequadamente em prol do desenvolvimento de sessões verdadeiramente participativas.

## **4. Sistemas de Análise Social - SAS<sup>2</sup>**

### **4.1) Conceitos fundamentais e teorias de base**

A Terra e as suas variadas comunidades humanas e ecológicas encontram-se actualmente a enfrentar problemas de larga escala a nível ambiental que vão desde a perda de biodiversidade, até ao crescimento das desigualdades sociais.

Assim, para se sobreviver num mundo pautado pela incerteza torna-se necessário aprender a pensar de um modo diferente. O conhecimento não deve ser gerado e acreditado só na comunidade científica pelos técnicos porque assim estão-se a excluir determinados segmentos da sociedade. Torna-se pois necessário cada vez mais envolver todos os seres humanos sem excepção, pois só assim se conseguirá gerar um conhecimento aprofundado da realidade para o bem comum.

Ao recolher e ao utilizar informação e conhecimento de diferentes pessoas poderemos começar a criar um conhecimento vivo que possui o potencial para alcançar a mudança da realidade a uma escala global através da intervenção directa e colaborativa.

É neste contexto que surgem os Sistemas de Análise Social (SAS<sup>2</sup>) constituindo-se como uma iniciativa internacional que procura responder aos desafios actuais através da implementação do seu método participativo, construído sobre diversos conceitos que apesar de distintos se interligam e relacionam de um modo muito próprio em diferentes ocasiões, tornando-o adaptável a qualquer tipo de contexto.

Os Sistemas de Análise Social (SAS<sup>2</sup>) são um método participativo construído com base em diferentes disciplinas e contextos, que percorrem desde as abordagens do psicólogo Kurt Lewin precursor da teoria do campo psicológico<sup>22</sup>, até à abordagem da Investigação-Acção Participativa<sup>23</sup> tendo em vista a sua melhoria.

---

<sup>22</sup> Esta teoria defende que o comportamento do Homem está relacionado as suas características pessoais e com a situação social na qual se encontra.

<sup>23</sup> Reconhecida forma de investigação experimental que “utiliza um método sistemático e cíclico de planeamento, acção, observação, avaliação (incluindo auto-avaliação) e reflexão crítica sobre todo o processo e resultados antes de se iniciar um novo ciclo” (O’Brien, 2001; McNiff, 2002).

O principal objectivo deste método é fazer com que “a participação e o envolvimento dos agentes interessados se faça com as pessoas e não sobre ou para as pessoas” (Chevalier & Buckles, SAS2 - A guide to collaborative inquiry and social engagement , 2008) sendo isto conseguido através da utilização das técnicas desenvolvidas após muitos anos de experiência *in loco* que o integram e que permitem mobilizar o poder da inteligência e da criatividade humana levando a que as pessoas estejam mais aptas para actuar directamente nos problemas e encontrar soluções adequadas a cada situação.

Este tipo de método participativo mostra-se capaz de operar verdadeiras mudanças na realidade pois vai muito para além do típico e comum comportamento de observação indirecta do comportamento humano e das suas percepções.

Para além do cumprimento do seu objectivo principal os Sistemas de Análise Social (SAS<sup>2</sup>) procuram ser um método que ajuda “as pessoas a desenvolver as “*capacidades necessárias*”<sup>24</sup> para participarem nas situações de decisão, não permitindo que os técnicos tomem decisões sozinhos” (Chevalier & Buckles, SAS2 - A guide to collaborative inquiry and social engagement , 2008), sendo isto conseguido através da utilização das técnicas participativas integradas no método SAS<sup>2</sup>.

Este método permite então desenvolver junto de todos os envolvidos nos processos participativos (quer facilitadores, quer agentes interessados) capacidades de:

- **Mediação:** Capacidade de comunicar/dialogar entre pessoas com diferentes perspectivas, de diferentes contextos e disciplinas. Para que isto se suceda torna-se necessário suspender os preconceitos e julgamentos que se têm/fazem sobre as pessoas e considerar as visões dos outros integrando-as na resolução de problemas.

- **Focagem:** Capacidade de conseguir manter-se concentrado num determinado objectivo ou intenção social aquando da discussão das questões centrais referentes ao processo participativo, pois só concentrando esforços nas questões verdadeiramente relevantes se conseguirá gerir o tempo e as questões importantes resultando o processo participativo numa intervenção social ao invés da mera produção de documentos;

- **Navegação:** Capacidade de movimentar-se na incerteza inerente aos processos participativos e ao mesmo tempo compreender como funcionam os métodos de recolha de dados, análise e técnicas participativas;

- **Mensuração:** Capacidade de compreender qual o nível de participação adequado a cada caso, bem como qual o nível de análise e planeamento requerido por determinado grupo em determinada situação, permitindo uma escolha mais apurada das ferramentas participativas adequadas ao caso;

- **Interpretação:** Capacidade de perceber quais as ligações que existem entre os dados recolhidos e a história dessas ligações permitindo recriar a história evolutiva da

---

<sup>24</sup> Originalmente designado por “Skillful means”

questão. Permite suprimir as lacunas de informação comuns em processos de recolha qualitativa e quantitativa de dados.

Chevalier & Buckles (2008) defendem ainda que só quando possuem estas “capacidades necessárias” é que as pessoas poderão reunir as condições necessárias para criar e mobilizar conhecimento permitindo cooperar para a concretização da abordagem holística da investigação colaborativa<sup>25</sup>.

No que toca às teorias de base é importante referir que os Sistemas de Análise Social (SAS<sup>2</sup>) integram em si ensinamentos extraídos da Investigação-Acção Participativa, Teoria dos Actores Sociais e do Construtivismo Sócio-Antropológico (com especial incidência nas análises de domínio e dinâmica de sistemas) que de seguida se explicitam.

A **Investigação-Acção Participativa** e as suas variantes fornecem uma teoria e prática muito forte cuja origem remonta aos movimentos da reforma social ocorridos no final do séc. XIX. Esta abordagem é baseada no princípio da investigação experimental defendendo a análise dos efeitos directos das acções das pessoas (propostas ou a ocorrer) na comunidade ou área de estudo por essas pessoas e por todos os afectados por essas decisões com o objectivo de a melhorar.

Porém o problema coloca-se quando a Investigação-Acção Participativa é levada a cabo por agentes interessados mais importantes, cujos objectivos e metas estão directamente ligados com os seus mandatos e objectivos pessoais.

Aí apesar de as pessoas serem convidadas a participar, na verdade não possuem uma gama de mudança das propostas muito extensa, pelo que nesses casos a sua aplicação se resume à explicitação e comunicação das características das actividades/propostas que se pretendem desenvolver junto dos agentes interessados.

De acordo com Chevalier & Buckles (2008) a tendência para impor estruturas participativas e metas predefinidas são dois limites, ainda que não únicos da Investigação-Acção Participativa.

Em primeiro lugar nesta abordagem as comunidades são frequentemente definidas geograficamente esquecendo as diferenças internas e externas da vida das comunidades e da sua história social.

Por outro lado, ela toma como garantido a existência de um nível e forma ideais de participação universal o que não se verifica na prática devido à heterogeneidade que constitui os agentes interessados envolvidos nas sessões participativas e de ser necessário adequar cada processo a cada contexto.

Para além disto esta abordagem permite que os envolvidos vejam erradamente as técnicas participativas utilizadas como substitutas do exercício da democracia e justiça, e como também ela se ao foca numa pesquisa rápida não possuindo ferramentas práticas de

---

<sup>25</sup> Originalmente designado por “Collaborative Inquiry”

consideração da cultura local, permite a ocorrência da marginalização da integração do conhecimento não técnico nos processos de tomada de decisão política levando a que não seja criado conhecimento.

A abordagem holística dos Sistemas de Análise Social (SAS<sup>2</sup>) “procura superar as falhas da Investigação-Ação Participativa através da criação de um processo estruturado mas flexível que apoia o pensamento colaborativo e o envolvimento social” tentando eliminar as pesquisas feitas “de fora” isto é, em que há uma dissociação do conhecimento científico/técnico e do conhecimento obtido através do senso comum e/ou da herança cultural.

Ao utilizar conceitos das ciências sociais este método participativo permite não só entrar dentro da riqueza da cultura e dos sistemas de valor como também analisar questões mais vastas referentes a estruturas sociais e de poder, colmatando as lacunas apresentadas pela abordagem da Investigação-Ação Participativa.

A abordagem SAS<sup>2</sup> permite então “fazer as coisas certas com as pessoas certas no tempo certo, conseguindo em consequência, a obtenção da compreensão e aprendizagem colectiva” (Chevalier & Buckles, 2008).

É através da **Teoria dos Actores Sociais** que é incorporado no método SAS<sup>2</sup> o conceito de “comunidades de interesse” ainda que de forma ligeiramente modificada por teorias da economia política e da antropologia social.

A análise de agentes interessados é a expressão da teoria dos actores sociais na prática e o seu objectivo é a categorização dos agentes interessados de acordo com os seus interesses bem como das relações que se estabelecem entre si. Contudo este tipo de técnica também apresenta alguns aspectos a melhorar no ponto de vista da abordagem SAS<sup>2</sup>.

Chevalier & Buckles (2008) defendem que a análise de agentes interessados é frequentemente demasiado descritiva e assume que os problemas, interesses e grupos possuem fronteiras muito claras e estáveis ao longo do tempo possuindo também tendência para negligenciar situações de domínio de algumas classes de agentes e situações de sub-representação de determinados agentes interessados.

Deste modo, e uma vez mais na tentativa de colmatar estas questões, a SAS<sup>2</sup> procurou ajustar a análise de agentes interessados.

Para isso foram criadas técnicas que permitem um envolvimento estratégico progressivo focado nas partes que podem e devem ser envolvidas no processo e nas relações sociais onde a atribuição de poder pode ser concretizada através da acção colectiva e da investigação colaborativa.

Além disso procurou também adicionar profundidade à análise através do fornecimento de ferramentas que permitem explorar os principais factores que modelam o

rumo da história social - poder, interesses, legitimidade, posições, valores e acções dos agentes interessados nas situações reais e respectivas redes de informação/colaboração/conflito que existem entre eles.

A terceira teoria de base dos SAS<sup>2</sup> é designada por **Construtivismo Sócio-Antropológico**.

Todas as pessoas envolvidas na investigação colaborativa reconhecem a importância dos sistemas culturais e de conhecimento local para a tomada de decisão, porém existem ainda poucos métodos que promovam o desenvolvimento das capacidades necessárias à mobilização dos valores culturais e dos sistemas de conhecimento local em prol da aprendizagem colectiva.

Dado isto a abordagem SAS<sup>2</sup> procurou oferecer uma solução, e desenvolveu técnicas denominadas “Análise de Domínio” que permitem evitar preconceitos e utilizar as diferenças existentes nas culturas e linguagem integrando a riqueza cultural e a vitalidade do conhecimento local nos processos participativos.

Estas técnicas fornecem exercícios que permitem pôr em comum os diferentes pontos de vista dos agentes interessados bem como também permitir a aprendizagem e negócio mútuo para lá das fronteiras sociais e culturais.

Para além das técnicas de “Análise de Domínio” o método SAS<sup>2</sup> considera de extrema importância a complexidade e as dinâmicas que existem entre os elementos na vida social e no seu quotidiano, pelo que possuem também técnicas designadas “Dinâmica de Sistemas” que permitem avaliar as interacções existentes entre agentes, suas competências, valores, problemas, actividades e elementos na natureza.

“Apesar de a abordagem SAS<sup>2</sup> se disponibilizar a melhorar as suas teorias de base, ela própria não se constitui como uma teoria completa e universal” (Chevalier & Buckles, 2008).

Em vez disso procura disponibilizar um conjunto de técnicas, conceitos e ferramentas avançadas suficientemente flexíveis para permitir às pessoas construir as suas próprias explicações, interpretações ou teorias a respeito de situações da vida real e das suas dinâmicas.

Então, o resultado da aplicação deste método pretende constituir-se como uma alteração ao comum modo de pensar, na medida em que se pretende tornar socialmente mediado e focado, permitindo que todos os sujeitos falem entre si e contribuindo assim para a resolução de problemas e envolvimento social de maneira a reflectir os diferentes sistemas de valor e características culturais.

## 4.2) As técnicas disponíveis

O método SAS<sup>2</sup> é constituído por duas categorias de técnicas participativas apoiadas por software: as **Técnicas para Todos os Propósitos** e as **Técnicas de Análise Social** que se constituem como as ferramentas essenciais para a execução de uma investigação<sup>26</sup> colaborativa permitindo alcançar um envolvimento social que resulta numa aprendizagem colectiva.

As **Técnicas para todos os propósitos** são genéricas na natureza e podem ser aplicadas a qualquer tópico incluindo o conhecimento humano e as suas percepções sobre a natureza e sociedade, utilizando para isso a abordagem tipo fórum e estratégias apropriadas às diferentes necessidades.

Esta categoria de técnicas subdivide-se em 5 subcategorias:

- Participação e Fórum: Esta subcategoria integra em si três técnicas denominadas “*Opções de Fórum*”, “*Participação*” e “*Terceiros*” que permitem definir respectivamente qual o formato da sessão a desenvolver, qual o nível de participação requerido e quais os recursos exteriores necessários à sua boa concretização.
- Informação (Reunir, Analisar e Partilhar)<sup>27</sup>: Nesta subcategoria incluem-se dois tipos de técnicas a “*Informação RAP (Reunir, Analisar e Partilhar)*” e a “*Escrever para a mudança*”.

Enquanto que a primeira permite facilitar a escolha das técnicas necessárias à reunião, análise e partilha de informação para as sessões participativas que se pretendem planear, a segunda é constituída por um conjunto de um software mais um website que demonstra como escrever correctamente textos técnicos e científicos facilitando a escrita dos relatórios participativos referentes às sessões.

- Ordenando e Medindo: Nesta subcategorias encontram-se técnicas como a “*Avaliação*”, a “*Ordenação*”, a “*Seleção*”, a “*Listagem*”, o “*Diagrama em árvore*” e a “*Roda*” que permitem criar e organizar os elementos de uma determinada lista, identificar prioridades e comparar diferentes pontos de vista de diferentes agentes interessados.
- Interacções: Esta subcategoria é constituída por duas técnicas – a “*Análise de Domínio*” e “*Dinâmica de Sistemas*” - que consistem numa versão genérica de técnicas mais avançadas utilizadas na parte da análise social. Estas versões

---

<sup>26</sup> O termo investigação (inquiry) na abordagem SAS<sup>2</sup> é sinónimo de qualquer método explícito usado numa determinada ocasião com o propósito de desenvolver uma investigação ou análise da causa de uma determinada situação.

<sup>27</sup> Originalmente designado por “Information GAS (Gathering, Analysing and Sharing)”.

genéricas podem ser aplicadas à avaliação das relações entre qualquer tipo de situações.

A Análise de Domínio ajuda a caracterizar e comparar os elementos de um determinado tópico ou domínio utilizando palavras e características que os participantes escolhem e definem.

Por outro lado a Dinâmica de sistemas é uma técnica que explora as várias interações existentes entre vários elementos de um determinado domínio/área. Ambas as técnicas são usadas para testar as percepções das pessoas face à sua experiência permitindo durante esse processo solucionar problemas e aprender.

- “Então faz”<sup>28</sup>: É a última subcategoria que se constitui ela própria como técnica participativa. Esta técnica pretende constituir-se como um incentivo à simplicidade visto que por vezes é na simplicidade da acção e pensamento que se encontram as respostas para os problemas mais complexos.

Além disso esta técnica encoraja os envolvidos nos processos participativos a aplicar as regras do dia-a-dia aquando da necessidade de reunir, analisar, priorizar informação, fazer planos, tomar decisões e resolver problemas.

As **Técnicas de Análise Social** encontram-se organizadas em 3 módulos que reflectem 3 questões básicas aplicáveis a qualquer situação participativa: Quais são os problemas que as pessoas enfrentam? Quem são os agentes interessados afectados pela situação ou com capacidade para intervir? E quais as opções de acção que existem?

O módulo Problemas encontra-se subdividido em duas subcategorias que perfazem um total de 10 técnicas distintas e que permitem descrever ou traçar o perfil dos problemas e compreender as suas interações.

A subcategoria *Perfis* inclui 5 técnicas participativas utilizadas em todo o mundo. Elas são:

- O “Diagrama de Árvore” que permite avaliar os primeiros e segundos níveis das causas e efeitos de um determinado problema;

- O “Campo de forças” que permite examinar os factores que causam um problema e aqueles que o contrariam;

-As “Respostas Prévias” que permitem avaliar o modo como agentes chave geriram problemas centrais no passado e em que medida essa gestão envolveu (ou não) as partes afectadas;

---

<sup>28</sup> Originalmente designado por “Just do it!”.



E por fim a técnica “Vazios e Conflitos” que permite avaliar se um determinado problema central possui lacunas em áreas particulares como são o poder, interesses (expressos em perdas e ganhos, valores ou informação e comunicação).

A subcategoria Interações compreende 5 técnicas originais – Domínio do Problema, Dinâmica Causal, Dinâmica de Actividade, Dinâmica de Competências e Acção-Investigação-Desenvolvimento (AID)<sup>29</sup> - que permitem caracterizar, comparar e olhar para as interações dos problemas, as suas causas, as actividades ou o conjunto de conhecimento num projecto, organização ou situação particular.

O módulo Actores por outro lado foca-se nos intervenientes sociais (quer individuais quer em grupo) e é composto por 12 técnicas que estão ordenadas em 3 subcategorias: *Partes*, *Perfis* e *Interações*.

A primeira subcategoria – *Partes* – inclui técnicas para identificar, caracterizar ou descrever os agentes interessados num problema ou acção central denominadas por “Amostragem de agentes interessados” e “Personificação”.

A segunda – *Perfis* – é constituída por avaliações mais avançadas que degeneram da “Análise Social CLIP”, uma técnica que é operacionalizada por um software com o mesmo nome que permite examinar como é que os factores Colaboração, Conflito, Legitimidade, Interesses e Poder.

Estes são os factores que moldam as estruturas dos agentes interessados em determinadas situações e as possíveis estratégias para gerir problemas/acções de carácter social.

Para analisar cada factor de forma independente existem também dentro desta subcategoria as seguintes técnicas:

- “Poder”, que avalia a riqueza, força, autoridade e informação que cada agente interessado detém;
- “Interesses”, que avalia quais as perdas ou ganhos líquidos dos agentes interessados;
- “Legitimidade”, que analisa quais os direitos e responsabilidades dos envolvidos;
- “Escada Social”, que permite compreender quais as vantagens e desvantagens de possuir posições mais altas ou mais baixas a nível de importância;

E por fim o “Diálogo de Personagens”, permite a exploração das características do papel que cada agente interessado desenrola no processo participativo.

Por outro lado a terceira – *Interações* – compreende quatro técnicas cuja função é comparar e avaliar as relações actuais (durante o processo participativo) existentes entre agentes interessados.

A técnica “Domínio Social” pode ser usada para caracterizar e comparar agentes utilizando termos e características escolhidas pelos participantes.

---

<sup>29</sup> Originalmente designado por ART – Action-Research-Training

A “Dinâmica de rede” explora a rede de influência, confiança e partilha de informação que existe entre agentes envolvidos num determinado problema ou situação.

Por outro lado a “Dinâmica de personagens” foca-se no que os agentes esperam uns dos outros numa situação particular e quanto essas expectativas são na verdade satisfeitas/concretizadas.

Por fim, a “Dinâmica Social” junta em si a análise de agentes com a avaliação dos problemas e das opções numa só técnica que permite questionar quanto é que cada actor chave influencia e é influenciado por outros agentes, problemas e actividades.

O último módulo das Técnicas de Análise Social é o das Opções e possui em si 17 técnicas participativas que à semelhança do que se passa em todo o método se encontram agrupadas em subcategorias.

A subcategoria *Cenários* constitui-se como uma ferramenta de gestão de um problema central ou acção através da criação de visão estratégica.

Desenvolver cenários permite uma visualização mais fácil do que é que os envolvidos esperam que aconteça se as tendências se prolongarem e nenhuma acção for tomada para as modificar (técnica esta designada por “Projecção”).

A Técnica “Cenário Ideal” permite a imaginação de um futuro ideal construído sobre pilares fortes e novos desenvolvimentos totalmente atribuídos pelos envolvidos.

Por outro lado quando é necessário comparar opções e identificar prioridades, bem como o caminho mais curto para o planeamento das actividades devem utilizar-se respectivamente as técnicas “Prioridades” e “Domínio da Opção” bem como a técnica “Caminho Crítico”.

A subcategoria que se segue é a das *Previsões* que permite aos participantes avaliar diferentes opções ao olharem para as condições e os efeitos associados a cada opção.

A “Adequabilidade” é uma avaliação que se foca nos factores favoráveis (forças e oportunidades) e nas condições desfavoráveis (fraquezas e limitações) associadas a cada rumo de acção. Em contraste a técnica “Resultados e Riscos” avalia os efeitos positivos e negativos que poderão advir de cada acção proposta.

As restantes técnicas “E se?”, “Validação” e “Ordem e Caos” permitem avaliar o processo participativo em termos de elaboração de planos ou monitorização da sua implementação.

A primeira técnica referida ajuda a encontrar factores difíceis de prever e que podem afectar grandemente o resultado do processo participativo.

As restantes duas servem para apontar ideias chave sobre a mobilização do conhecimento, sendo que a “Validação” sugere que os resultados de uma sessão participativa podem ser avaliados usando dois critérios – a extensão em que a sessão é baseada e a extensão de alcance de consenso obtido através da investigação colaborativa.

A última técnica desta subcategoria - “Ordem e Caos” - defende que a abordagem de planeamento adoptada deve reflectir o nível para o qual a informação foi recolhida e os objectivos estabelecidos.

Na última subcategoria – *Posições* – existem 7 técnicas que permitem compreender e responder ao posicionamento adoptado pelos agentes interessados, examinando e discutindo as suas posições, valores e objectivos numa determinada situação.

Uma das técnicas inseridas nesta subcategoria é a “VIP (Valores, Interesses e Posições)<sup>30</sup>” que permite combinar todos os factores importantes numa só permitindo a comparação das posições que os agentes interessados tomam perante um determinado problema ou acção de acordo com os valores que eles possuem.

Se a análise “VIP” mostrar que as posições não reflectem os interesses, a técnica “Posições e Interesses” pode ajudar a revelar quais os valores que suportam as posições que os agentes interessados toma face a um problema ou acção.

Por outro lado, se o resultado desta análise mostrar uma discrepância entre as posições e os valores que os agentes sustentam então dever-se-á aplicar a técnica “Lições e Valores” pois ela permitirá perceber se eles estão a actuar de acordo com lições aprendidas em processos anteriores.

Por fim, importa notar que esta subcategoria possui ainda outras 4 técnicas para a avaliação dos sistemas de valor das pessoas e seus compromissos perante os planos de acção. São elas:

- “Domínio de valor” que permite examinar como é que as pessoas vêem a relação entre os seus próprios valores e um determinado conjunto de objectivos, acções, eventos, problemas, objectos ou pessoas que expressam contrariedade perante esses valores;

- “Dinâmica de valor” que se foca no grau de interacção entre os valores que as pessoas possuem, isto é, o grau de organização dos seus valores e a sua coerência;

- “Metas competitivas” que ajuda a colocar por ordem de importância as metas (objectivos ou valores) dos agentes interessados e compreender os preconceitos que as pessoas podem ter em relação a elas.

E por fim a técnica “Níveis de Apoio” permite identificar o nível de suporte/compromisso que pode ser obtido de actividades em particular e das opções para acção.

---

<sup>30</sup> A versão de software CLIP (disponível livremente no website oficial) incorpora a técnica VIP, permitindo assim produzir-se mais facilmente uma análise compreensiva dos valores, interesses, poder, legitimidade, colaboração e conflitos dos envolvidos.

Sistemas de Análise Social (SAS<sup>2</sup>)

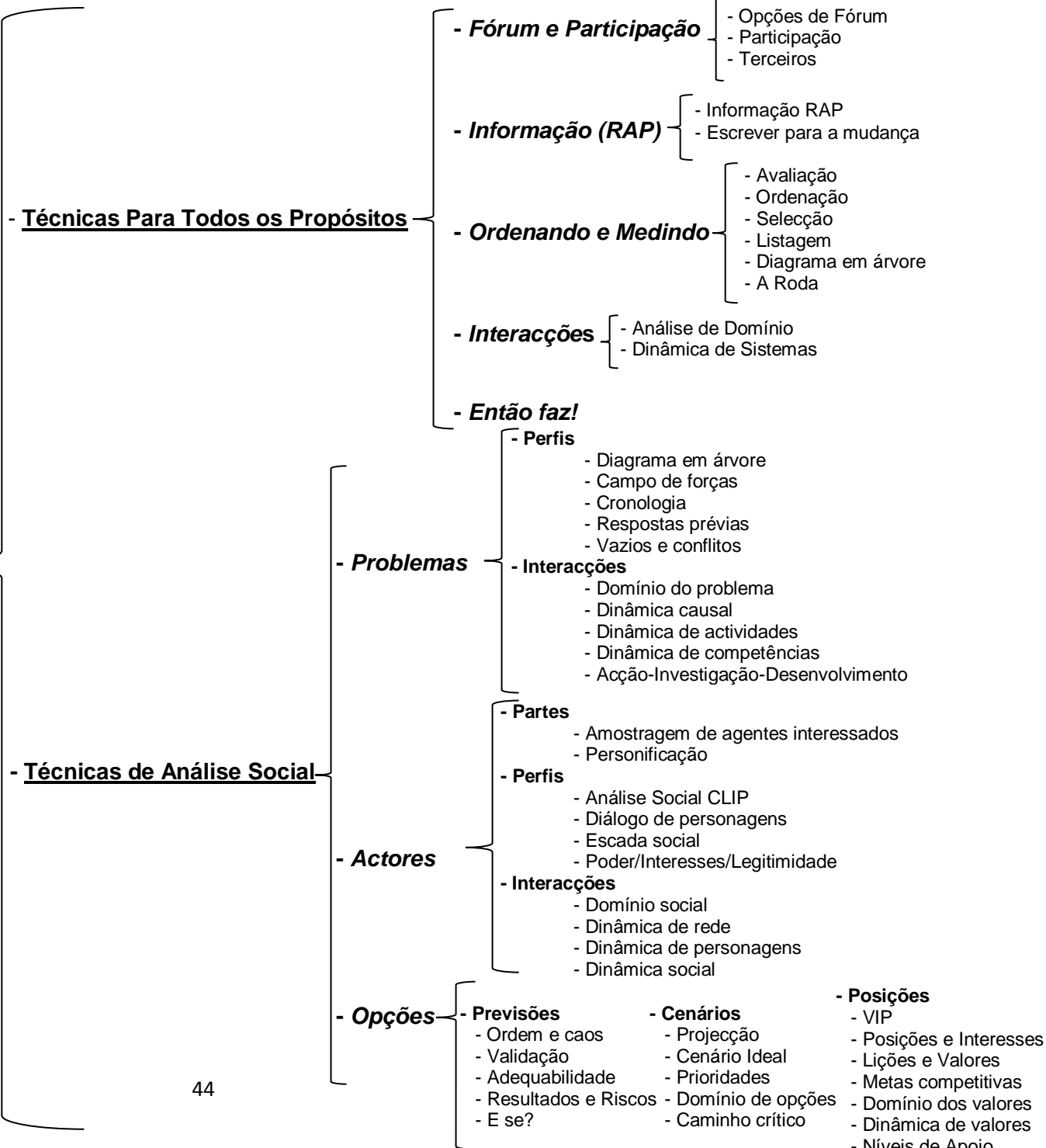


Figura 5 – Diagrama esquemático das técnicas participativas do método dos Sistemas de Análise Social adaptado de [www.sas2.net](http://www.sas2.net)

### 4.3) Como aplicar?

A Gestão de Processos é uma abordagem integrada no método dos Sistemas de Análise Social SAS<sup>2</sup> que permite não só o planeamento e gestão de processos independentes ou não das sessões participativas como também a aplicação adequada das técnicas participativas SAS<sup>2</sup> mencionadas anteriormente.

Este tipo de abordagem pode ser aplicado em dois tipos de cenários:

- **Cenário 1 – Planear Primeiro, Implementar Depois:** Este cenário envolve situações que são suficientemente previsíveis tornando-se mais simples planear primeiro as actividades a desenvolver com detalhe (incluindo a pós-avaliação e monitorização) e só depois as concretizar, pois é esperado obter, com elevada probabilidade determinados resultados.
- **Cenário 2 – Planeamento Contínuo:** Este tipo de cenário envolve situações que não são completamente previsíveis devido à sua complexidade, sendo aquele que normalmente ocorre nas sessões participativas inerentes a questões de largo espectro de afectação.

Neste caso realiza-se um planeamento contínuo analisando sempre os resultados da implementação dos planos, monitorizando a situação com o intuito de redefinir o plano e melhorá-lo.

A gestão de processos é uma abordagem metódica que permite mapear e gerir as acções inerentes à preparação de processos participativos e que consiste em 5 etapas centrais:

1. **Mapeamento de Actividades** – Nesta etapa é elaborada uma lista de todas as actividades propostas ou a propor que se pretendem desenvolver no processo participativo e que após estarem listadas são definidas pelos envolvidos no processo (através de tópicos escritos em cartões) permitindo a posterior criação de um mapa de actividades com vários níveis funcionais que pode ser criado com recurso a software apropriado<sup>31</sup>.
2. **Detalhes Operacionais** – Nesta etapa são definidos os detalhes operacionais do processo participativo, nomeadamente quais as pessoas envolvidas na actividade, seus papéis e o nível de esforço que se espera delas, resultados esperados do processo participativo, conhecimentos/documentos necessários a fornecer aos participantes e com que grau de detalhe, métodos de facilitação e participação a utilizar, prazos a cumprir, orçamento e equipamento e por fim, em relação às actividades previamente definidas quais são as que precisam de ser planeadas agora, mais tarde ou não precisam de planeamento.

---

<sup>31</sup> Softwares como o MindManager, WikkaWiki (Freeware), Docear (Freeware), Freemind (Freeware)

- 3. Nível de detalhe do Planeamento** – Se alguma das actividades mapeadas foi classificada como “Planear agora” é importante concretizar esta etapa e seleccionar o seu nível de detalhe de planeamento.

Para isso torna-se necessário explicitá-lo de forma visualmente apelativa para cada actividade, criando para isso códigos visuais, no que toca aos resultados esperados, os recursos necessários, tempo disponível e por fim no que toca às técnicas participativas mais adequados à sua concretização.

- 4. Planeamento Contínuo** – Todo o mapeamento realizado pode e deve ser revisto pelos agentes interessados através da alteração do mapa das actividades e dos detalhes operacionais de forma a colmatar algumas lacunas que possam advir da primeira elaboração do plano.

Quando por outro lado não se pode planear efectivamente as actividades devido à existência de factores relevantes de incerteza deve haver especial atenção na revisão da “tentativa de plano”, pois pode ter havido alteração das circunstâncias iniciais.

Neste caso, deve-se também estabelecer-se um plano alternativo (à tentativa de plano inicial) que se possa adequar melhor às novas circunstâncias ou a outros factores que não puderam também ser previstos.

- 5. Compilação** – Para ser mais fácil a compreensão de todo o processo dever-se-á realizar a compilação de toda a informação referente aos detalhes operacionais numa tabela de 7 colunas sendo elas distribuídas respectivamente por actividades, pessoas, resultados esperados, conhecimentos/documentos, métodos, tempo e recursos, permitindo a compreensão mais fácil da atribuição de responsabilidades e da gestão de recursos.

Deste modo impõe-se a questão: Basta apenas aplicar a abordagem de Gestão de Processos para planear Sessões Participativas? A resposta é não, porque para arquitectar um processo participativo é preciso ir para além dela.

É então neste contexto que a abordagem dos Sistemas de Análise Social (SAS<sup>2</sup>) fornece uma metodologia<sup>32</sup> integrada de planeamento de sessões participativas cujos fundamentos provêm da abordagem da gestão de processos e que se subdivide em 5 etapas principais:

- 1. Contextualização e circunstâncias imediatas** – Ao se iniciar um processo participativo é necessário explorar o contexto geral e a questão que vai ser debatida.

---

<sup>32</sup> A metodologia pode ser encontrada com detalhe no website oficial [www.sas2.net](http://www.sas2.net) e no anexo III encontra-se um diagrama que explica a sua aplicação passo-a-passo.

Para isso é necessário falar com os agentes interessados e reunir a documentação necessária (que possui a informação relevante) para uma melhor compreensão das circunstâncias imediatas do processo participativo;

- 2. Identificação de detalhes predefinidos** – Após a abordagem inicial do problema é importante identificar alguns detalhes para que nada falhe aquando da execução do plano participativo.

Os detalhes conseguem ser abrangidos se se responderem na prática às seguintes questões: “Quem deve ser envolvido?”, “Quais os perfis dos participantes?”, “Quanto tempo disponível se pode despende no processo participativo?”, “Qual o conhecimento necessário a fornecer aos agentes interessados?” e por fim “Qual o papel do facilitador e suas características mediante o contexto em que se desenrola o processo participativo?”.

Note-se que neste caso o facilitador pode funcionar como observador directo participante ou observador directo não participante, daí que seja necessário dar atenção às características dos envolvidos no processo para ver qual das versões adoptar.

- 3. Definição do propósito** – Para que o processo participativo leve a uma aprendizagem colectiva é importante perceber qual o objectivo que o guia, pelo que se torna necessário definir de forma clara e para todos os envolvidos, o propósito, o âmbito e as metas que se pretendem alcançar através do processo participativo.

- 4. Desenho do evento** – Dado que a estrutura e os objectivos já se encontram definidos é necessário atentar de seguida na concretização das técnicas que permitirão alcançar bem como a posterior monitorização dos resultados.

É então importante identificar quais as questões relevantes<sup>33</sup> que se pretendem ver debatidas e organizá-las por ordem de importância a fim de compreender quais as que merecem destaque e atenção urgente.

Depois de priorizadas segue-se uma chave dicotómica (ver anexo II) que permitirá esclarecer quais as melhores técnicas para abordar essas questões, não esquecendo que, como a abordagem SAS<sup>2</sup> pretende alcançar um objectivo não só de compreensão como também de aprendizagem social, a utilização de várias técnicas em conjunto permite mais facilmente reunir as condições para a sua concretização.

Importa ainda clarificar que após a selecção das técnicas adequadas é necessário proceder ao planeamento dos detalhes logísticos (espaço, material,

---

<sup>33</sup> A fim de facilitar a posterior escolha das técnicas torna-se imprescindível dividir essas mesmas questões em 3 tipos de categorias – Problemas, Actores e Opções.

software específico, recursos humanos, tempo) inerentes a cada tipo de técnica para que se consiga planear tudo ao mais ínfimo detalhe.

- 5. Reunião dos documentos relevantes** – Para que todo o processo possa servir de experiência acumulada em matéria de participação pública e aprendizagem social é importante compor um documento<sup>34</sup> a ele referente onde se deixe explícito qual o seu propósito, o contexto, as especificações do processo, uma análise descritiva dos resultados, uma interpretação dos mesmos, as acções de monitorização e por fim a documentação de falhas e melhorias ocorridas durante o processo.

Como já foi dito anteriormente a abordagem de planeamento pode ser levada a cabo antes da sua execução ou a par e passo com a sua execução para uma melhor adaptação do processo participativo.

Por fim, explicitam-se de seguida os indicadores de sucesso, que de acordo com os percursos da metodologia SAS<sup>2</sup>- Chevalier & Buckles (2008) - garantem que se conseguiu arquitectar um processo participativo eficaz baseado na abordagem da investigação colaborativa.

Assim sendo, ter-se-á conseguido concretizar um processo participativo se:

- Os envolvidos possuem uma ideia clara da questão a que se reporta o processo participativo, o objectivo desse mesmo processo, bem como os resultados que se esperam obter com ele;
- Os envolvidos identificam as questões centrais a debater, bem como o conhecimento necessário à resolução de problemas e sugerem alternativos modos de pensar sobre as questões;
- Os envolvidos compreendem as técnicas participativas das quais fazem parte bem como quais os benefícios que a sua concretização irá trazer;
- Os envolvidos mostram abertura face às ideias/sugestões dos agentes interessados.

#### **4.4) Técnicas aplicáveis ao contexto Português e ao estudo de caso**

Visto o tema da presente dissertação ser a proposta de integração da metodologia SAS<sup>2</sup> na Participação Pública em Portugal com o intuito de a melhorar segue-se abaixo uma breve descrição das técnicas<sup>35</sup> que se consideraram adequadas ao contexto Português mas mais concretamente ao estudo de caso que adiante se irá desenvolver.

---

<sup>34</sup> No website [www.sas2.net](http://www.sas2.net) pode ser encontrado um guia de escrita detalhado de documentos deste tipo.

<sup>35</sup> No website [www.sas2.net](http://www.sas2.net) podem ser encontradas em detalhe todas as técnicas participativas integradas na metodologia SAS<sup>2</sup> e no Anexo 4 figuras a título ilustrativo da utilização destas técnicas.



- Diagrama em árvore: É uma técnica que permite esquematizar num diagrama tipo organigrama, um determinado problema a debater (nível central), bem como as suas causas de primeira (nível primário) e segunda instância (nível secundário).

Este tipo de técnica adequa-se quer ao contexto Português em geral quer ao estudo de caso em particular, porque é um método simples de organizar ideias e de as demonstrar a todos os participantes permitindo um entendimento rápido do problema independentemente dos níveis de escolaridade e da idade dos participantes.

Em relação ao estudo de caso (Cova da Moura) considera-se que é ideal porque a sua população apresenta baixos níveis de escolaridade e como tal, através de uma representação simples conseguirá mais facilmente apreender o essencial.

- Campo de Forças: Esta técnica serve para perceber quais os factores que causam um problema e quais contrariam esse mesmo problema de acordo com a visão dos agentes interessados.

São definidos os factores que causam o problema e os factores que o contrariam em conjunto com os envolvidos sendo que, posteriormente cada um desses factores é avaliado numa escala de 1 a 5 de acordo com a menor ou maior contribuição desse factor ou para o desenvolvimento do problema ou para a contradição do mesmo.

Após essa classificação é elaborado um gráfico de barras onde esses factores são desenhados de acordo com a classificação por eles obtida.

Uma vez mais este tipo de técnica mostra-se muito útil ao panorama Português porque permite que os envolvidos expressem a sua opinião de uma forma clara e directa vendo-a integrada no processo sob a forma de um resultado palpável (o gráfico) reforçando a transparência do processo e a atribuição de poder de decisão/opinião aos participantes levando-os a sentirem-se mais confiantes no processo.

No que toca ao estudo de caso, para além de reforçar a transparência e estimular a tomada de opinião, como é uma representação simples permite uma abordagem directa aos verdadeiros problemas.

- Vazios e Conflitos: Esta técnica permite perceber se o problema é sobretudo sobre vazios/falhas ou conflitos de poder, interesses, valores, informação ou comunicação.

Em primeiro lugar define-se o problema central e as suas causas directas sendo que depois disso se vai avaliar quais são as questões que essas causas abordam (Poder, Interesses, Valores morais, Informação ou Comunicação).

Após essa avaliação identifica-se em conjunto quais os que representam vazios e quais os que representam conflitos, sendo esta informação organizada numa tabela. A avaliação final destes itens é feita com a atribuição de classificação de 1 a 4 de acordo com o peso combinado, sendo que no fim desta classificação os resultados são discutidos.

Considera-se que esta técnica também seria uma mais valia porque permite sintetizar ideias de modo sistemático mas ao mesmo tempo também uma discussão dos resultados obtidos como forma de reavaliação do que foi obtido.

Deste modo evitar-se-iam muitas das situações que ocorrem em Participação Pública em Portugal que é a não adequação dos resultados obtidos nos processos participativos por estes não terem sido revistos e discutidos após a sua elaboração.

Para a aplicação ao caso da Cova da Moura seria também importante pois devido a este bairro ser considerado um território crítico há uma maior probabilidade de existência de vazios e conflitos que, através desta abordagem se conseguiriam compreender melhor permitindo encontrar mais facilmente soluções.

- Dinâmica causal: Permite avaliar as causas de um problema central e o modo como elas se relacionam entre si.

Em primeiro lugar identifica-se o problema e as suas causas e de seguida prossegue-se à avaliação da contribuição de cada causa para as restantes numa escala de 0 a 10.

Importa notar que para a verdadeira avaliação terá que se entrar em linha de conta com o peso aparente (o quanto importante é esta causa para o problema identificado) e o peso real (quanto seria importante para o problema central esta causa se os outros factores não existissem) de cada causa permitindo a elaboração de um gráfico com base nestes valores.

Em relação à sua aplicabilidade em Portugal tem-se que, ao permitir compreender quais as relações e dinâmicas por detrás das causas de um problema, este tipo de técnica contribuiria para os processos mais controversos onde existem muitos agentes interessados com poder,

nomeadamente em grandes projectos, para que se pudesse compreender quais os factores que de facto influenciam o problema principal (ex. Co-incineração).

A nível de aplicabilidade na Cova da Moura seria importante porque visto ser um bairro com um grande tecido associativo permitiria mais facilmente compreender as dinâmicas das causas dos problemas que surgem nesses tecidos que já de si são complexos.

- Amostragem de agentes interessados: Permite a identificação dos agentes que influenciam/são influenciados por uma decisão através de uma listagem e classificação quanto à sua influência, sendo ela o item avaliado num diagrama “arco-íris<sup>36</sup>”.

Uma vez mais devido à simplicidade de representação e interactividade em que se desenrola esta técnica ela mostra-se adequada para o contexto Português aquando da existência de muitos agentes, ou seja, mostra-se adequado ao caso de estudo.

As técnicas supramencionadas constituem-se como alguns exemplos de técnicas SAS<sup>2</sup> que podem ser utilizadas para melhoria dos resultados participativos no caso de estudo seleccionado.

De forma a clarificar a sua adequação ao caso de estudo procedeu-se à elaboração de breves simulações de aplicação de cada técnica, tendo utilizado para tal, como fonte de dados, os relatórios que resultaram da Iniciativa Bairros Críticos na Cova da Moura.

Os resultados das simulações podem ser consultados no Anexo 3.1 onde para além do desenho dos diagramas específicos para cada técnica se encontra também uma breve explicação dos passos que foram necessários seguir para os construir.

Importa ainda referir que a concretização destas técnicas na prática deve ser levada a cabo ao longo do processo participativo, em colaboração com os responsáveis do mesmo e por todos os agentes interessados, pois só assim se garantirá que o resultado final contribuirá para uma aprendizagem social e cooperativa.

---

<sup>36</sup> Um diagrama arco-íris é um “diagrama que serve para a classificação e identificação de stakeholders de acordo com o grau em que estes podem afectar ou serem afectados por um determinado problema” (Chevalier & Buckles, 2008).

## **5. Caso de Estudo – Cova da Moura: Uma experiência de intervenção sócio-territorial participada**

### **5.1) Iniciativa Bairros Críticos – A Cova da Moura**

De acordo com o website oficial, a “Iniciativa Bairros Críticos” foi um Programa Nacional lançado pela Secretaria de Estado do Ordenamento do Território e Cidades em 2005 através do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana tendo-se constituído como um instrumento da Política de Cidades.

A Iniciativa Operações de Qualificação e Reinserção Urbana de Bairros Críticos (designada de forma abreviada Iniciativa Bairros Críticos) foi inicialmente desenhada para vigorar durante 2 anos.

O sistema de governança constituiu-se através de parcerias institucionais e locais envolvendo 8 Ministérios/Secretarias de Estado (Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território; Solidariedade e Segurança Social; Administração Interna; Educação e Ciência; Saúde; Justiça; Presidência e Cultura) e mais de 90 entidades públicas e organizações/associações locais, num modelo de gestão partilhado.

Todavia e apesar de ter sido objecto de prorrogação até 2013, mediante a Resolução do Conselho de Ministros nº 189/2007, de 31 de Dezembro 2007, no presente ano de 2012, o presidente do IHRU Vítor Reis decretou o seu término, devido à falta de verbas<sup>37</sup>.

O principal objectivo desta iniciativa foi o desenvolvimento de uma solução de qualificação de territórios urbanos que apresentavam factores de vulnerabilidade crítica, através de intervenções sócio - territoriais integradas e incidiu, de forma experimental em três territórios: Cova da Moura (Amadora), Lagarteiro (Porto) e Vale da Amoreira (Moita), tendo sido o primeiro território escolhido como objecto da análise do estudo de caso que se desenvolverá adiante.

#### **5.1.1) Caracterização da Cova da Moura**

De acordo com Malheiros, Vasconcelos & Alves (2006) o bairro do Alto da Cova da Moura situa-se na área oriental do concelho da Amadora, muito próximo de Benfica (Lisboa), sendo administrativamente partilhado pelas freguesias da Damaia e da Buraca (ver figura 5), embora a maioria do território se localize nesta última.

É limitado a Oeste por um conjunto de edifícios de vários pisos de promoção privada, dos quais se encontra parcialmente separado por uma vedação. A Sul, a Leste e a Norte é delimitado por rodovias que circundam o Bairro nomeadamente pela linha férrea de Sintra e pelo IC19 (ver figura 6).

---

<sup>37</sup> De acordo com a notícia publicada no Jornal Público Online no dia 08.05.12 por Marisa Soares

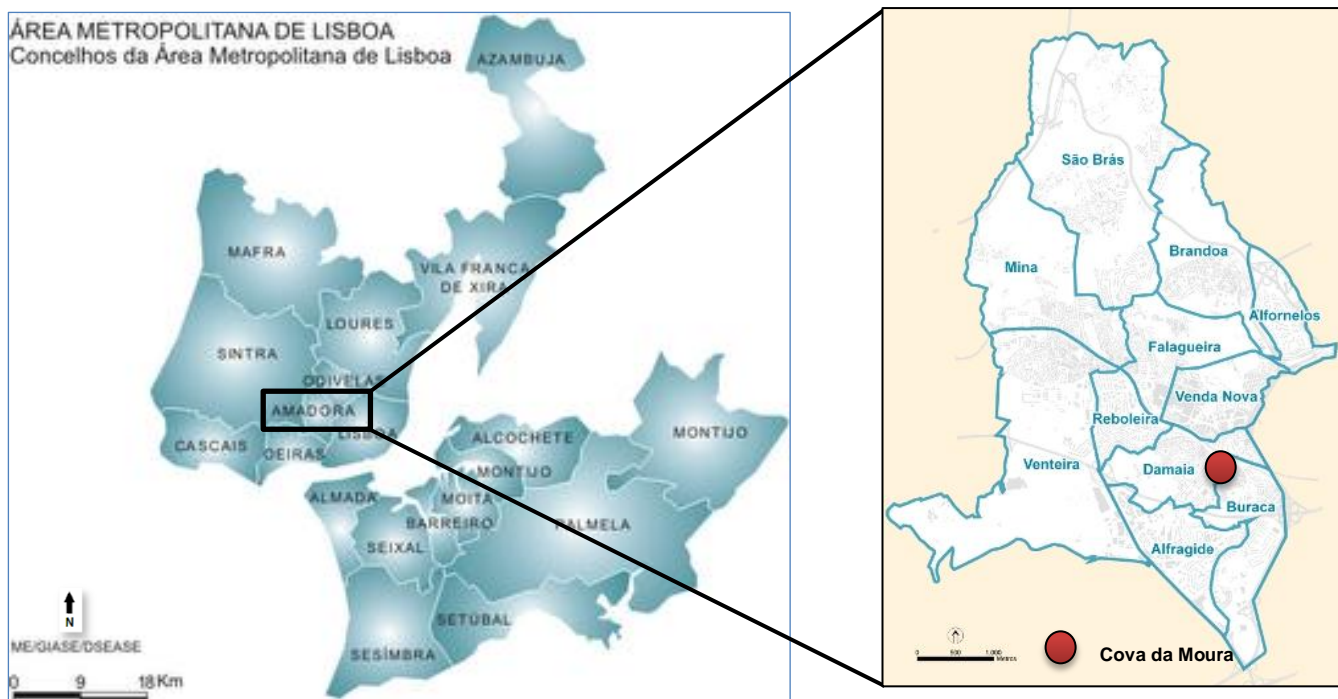


Figura 6 - Localização da Cova da Moura na Área Metropolitana de Lisboa e no Concelho da Amadora (Fonte: Adaptado do website da Câmara Municipal da Amadora)



Figura 7 – Delimitação do Bairro da Cova da Moura (Fonte: Adaptado de Google Maps)

De acordo com o relatório diagnóstico<sup>38</sup> a origem do bairro remonta ao 25 de Abril de 1974, aquando da vinda dos retornados das ex-colónias portuguesas, que nele encontraram um espaço de acolhimento, embora haja testemunho da existência de algumas edificações anteriores de apoio à actividade agrícola, construídas por população oriunda de outras zonas do país.

Na segunda metade da década de 70 e no início dos anos 80, num contexto pós-descolonização associado ao efeito de chamada das redes sociais dos imigrantes, intensificou-se a ocupação destes terrenos, por parte de famílias oriundas principalmente de Cabo Verde, com habitações precárias que foram melhoradas ao longo dos anos. Até

<sup>38</sup> Relatório “Operação Cova da Moura – Volume I – Diagnóstico” de Julho de 2006

então, o bairro – ou melhor, a antiga Quinta do Outeiro - não era mais do que uma terra de cultivo de trigo, que mais tarde foi sendo transformada em pequenas hortas, com algumas construções que serviam de habitação aos trabalhadores ou de apoio à actividade agrícola, e onde existia, na extremidade sul, uma vacaria e na extremidade norte uma pedreira, junto da qual habitava a família Moura<sup>39</sup>.

O bairro situa-se num terreno com um declive elevado e abrange uma área de cerca de 16,5 ha, apresentando um tecido urbano de notória flexibilidade, que resulta da progressiva instalação dos seus habitantes e da sucessiva consolidação das estruturas urbanas<sup>40</sup>, sendo de destacar que a maioria dos edifícios não possui licenciamento.

Ainda de acordo com o mesmo relatório e com Vasconcelos (2007) este bairro era constituído à data de 2006 por 6000 habitantes com uma grande diversidade cultural: portugueses retornados e naturais das ex-colónias africanas, onde os cabo-verdianos assumiam 2/3 da população residente, e que apresentavam uma grande intensidade e multiplicidade de relações interpessoais, laços de solidariedade, coesão e forte ligação às tradições, apresentando baixos níveis de conflito interétnico. Apesar disso são de destacar alguns problemas sociais associados a situações de desigualdade de oportunidades, bem como um sentimento de estigmatização e discriminação reforçado pela má imagem pública.

No que toca à estrutura etária o bairro é considerado muito jovem pois, à mesma data, 22% da população tinha menos de 14 anos e 45% menos de 24 anos. Por outro lado a nível educacional é de destacar os baixos níveis de escolaridade.

Por fim, do ponto de vista económico e da rede de associativismo o bairro apresenta respectivamente 126 estabelecimentos comerciais<sup>41</sup>, revelando um empreendedorismo invulgar, bem como duas associações muito activas e mobilizadoras de actividades – a Associação Cultural Moinho da Juventude e a Associação de Moradores.

## **5.2) O processo participativo**

De acordo com Vasconcelos (2012) acções fragmentadas e dispersas na área da intervenção sócio-territorial são a prova de que resolver situações críticas do espaço urbano e territórios vulneráveis é um procedimento complexo. Foi exactamente para tentar minimizar estas dificuldades que surgiu o programa Bairros Críticos, onde se procurou

---

<sup>39</sup> Tudo leva a crer que o nome de Alto da Cova da Moura tem origem na ligação entre o morro (alto), o buraco que existia na pedreira (cova) situada a nordeste do Bairro e a família Moura.

<sup>40</sup> Nomeadamente ao nível da instalação das infra-estruturas de saneamento básico, arruamentos asfaltados, recolha de resíduos sólidos e iluminação de ruas, mas também de equipamentos colectivos

<sup>41</sup> Dados recolhidos em 2006.

contrariar a estrutura de governança usualmente aplicada neste tipo de situações e se avançou com uma estrutura de governância<sup>42</sup>.

Ainda de acordo com a mesma autora, a operacionalização da governância foi concretizada através de fóruns de diferentes níveis e competências que asseguraram uma série de funções articuladoras essenciais para a fluidez da circulação da informação e comunicação, tendo estes sido coordenados a diversos níveis:

- Ao nível superior/central de coordenação estava a SEOTC, apoiada pelo INH em articulação directa com um Grupo de Trabalho Interministerial que incluía os sete Ministérios com representantes no Grupo de Parceiros Locais, representando o apoio político<sup>43</sup> do processo (ver figura 7). Este Grupo acompanhava todo o processo e era informado regularmente do andamento dos trabalhos no bairro.



Figura 8 – Nível central de coordenação do processo participativo da intervenção sócio-territorial da Cova da Moura - Fonte: (Vasconcelos, Construindo um bairro sustentável – metodologias, processos e actores, 2012)

- Ao nível intermédio havia reuniões no INH com o Grupo de Apoio Técnico, representantes do INH e uma representante da SEOTC (ver figura 8). Estas reuniões possuíram como objectivos a articulação de conhecimentos e actividades, a actualização e reflexão dos especialistas envolvidos, a partilha de experiências vividas nos diferentes bairros e a clarificação dos seus aspectos mais críticos, servindo também para actualizar todos os envolvidos no processo sobre o seu andamento.

<sup>42</sup> “Governância é a forma de governo que implica o envolvimento activo directo na decisão de outros intervenientes para além das entidades governamentais visando a resolução de problemas de interesse mútuo.” (Aragão, 2005)

<sup>43</sup> “A componente política é um elemento considerado essencial para a boa progressão de um programa destes, mas frequentemente é deixada omissa e está ausente destes processos acarretando consequências nefastas ao nível da sua credibilidade. (Vasconcelos, Construindo um bairro sustentável – metodologias, processos e actores, 2012)”

- Ao nível local a coordenação era essencialmente centrada no Grupo de Parceiros Locais (GPL) que era constituído por vinte e seis representantes de actores chave com intervenção no bairro da Cova da Moura, tendo sido incluídos no GPL na sequência de um processo de identificação antes do início dos trabalhos do Gabinete de Apoio Técnico (GAT). Este grupo reuniu-se 12 vezes num período de 5 meses em reuniões de trabalho que implicaram o envolvimento intenso dos representantes locais, permitindo analisar e validar informação, bem como debater assuntos para a concretização do diagnóstico participado, da delineação de estratégias, do desenvolvimento colaborativo do plano de acção, e posteriormente da proposta e aprovação do modelo de gestão.

Ainda no contexto local, “reforçaram-se as redes locais já existentes no próprio bairro - que emergiram durante a sua construção e desenvolvimento - de ajuda mútua e socialização e que se estabeleceram durante períodos de grande adversidade, assumindo um papel imprescindível na génese do bairro, e por outro lado a interactividade assegurada pela equipa do GAT, quando começou a trabalhar no terreno, encorajou que os próprios residentes recuperassem e activassem redes sociais já existentes e menos activas na altura de início dos trabalhos (como eles próprios referiram) e estabelecessem novas redes mais dirigidas à procura de soluções e sua negociação” (Vasconcelos, 2012).

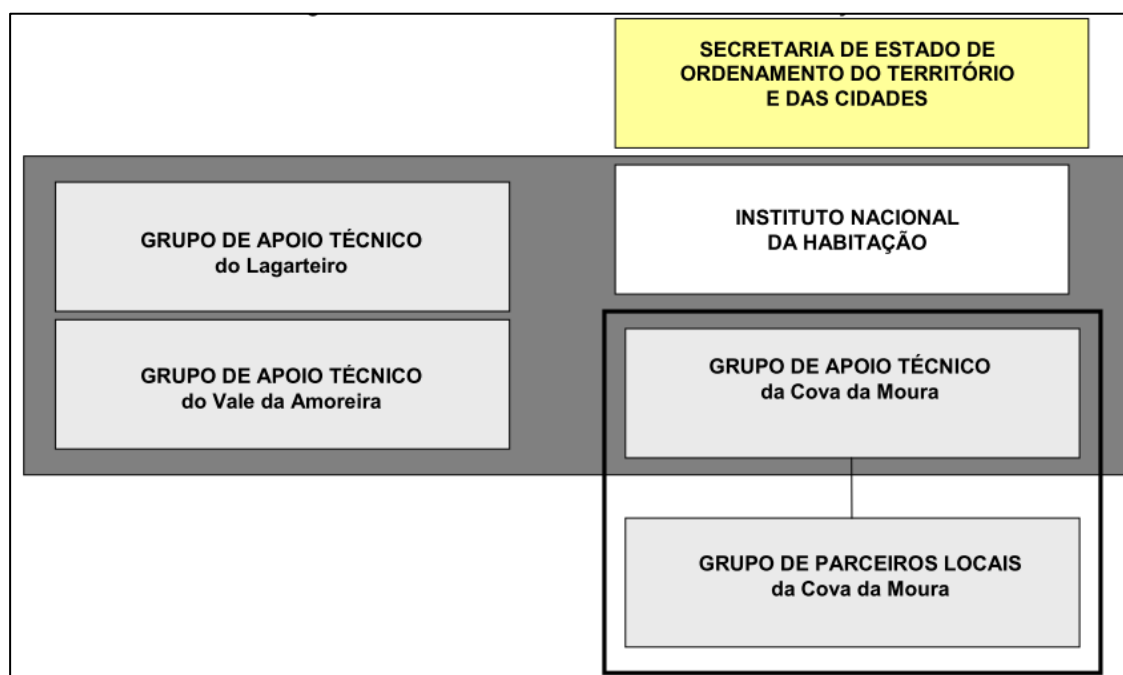


Figura 9 – Nível intermédio e local de coordenação do processo participativo da intervenção sócio-territorial da Iniciativa Bairros Críticos - Fonte: (Vasconcelos, Construindo um bairro sustentável – metodologias, processos e actores, 2012)

Para além da definição da estrutura de coordenação também a definição e concretização de fóruns participativos, permitiu envolver um grande número de actores locais e, devido ao facto de estes serem interactivos colocar também novos desafios às equipas que com eles trabalharam, levando-as a “rever as suas formas de funcionamento e organização, e a optarem por metodologias de carácter mais flexível e adaptativo,



respondendo às questões que iam sendo colocadas ao longo do processo” (Vasconcelos, Construindo um bairro sustentável – metodologias, processos e actores, 2012).

São de destacar dois fóruns que se constituíram como dominantes para o processo de construção de aprendizagens por parte da equipa: o fórum de especialistas e o fórum local.

Em relação ao fórum de especialistas, composto por representantes da SEOTC, do INH e do GAT, é de destacar que este se reunia regularmente e que se constituiu como um espaço de reflexão e partilha em diálogo onde foram exploradas quais as opções de melhoria do processo de intervenção e das formas de actuação, levando à construção de uma aprendizagem colectiva.

Por outro lado o fórum local foi dinamizado pelo GPL tendo sido um elemento central em todo o processo, visto ter conseguido reunir representantes da administração central e local, representantes das associações de bairro e das Organizações Não Governamentais a trabalharem no bairro e porque ao estar investido de poder de decisão pelas instâncias superiores encontrava-se legitimado para assumir decisões, levando a que todo o desenvolvimento do projecto de intervenção sócio-territorial tivesse sido elaborado no seu âmbito, sempre em articulação com o GAT.

A equipa do GAT encontrava-se subdividida em duas vertentes distintas para garantir uma articulação mais eficiente e de apoio ao GPL: a equipa responsável pelo processo de participação e facilitação das reuniões permitiu assegurar transparência, equidade e justiça e a equipa da componente socio-territorial constituiu-se como a responsável pela estruturação das fases do projecto, produtos necessários e evolução dos trabalhos de operacionalização das propostas sugeridas e consensualizadas nas reuniões.

Ao necessitar de se articular com o GPL, o GAT tornou-se também um actor social no processo, pelo que, para estabelecer as metodologias de trabalho da equipa e a sua articulação com os actores exteriores, a equipa manteve em permanência um fórum mais informal, que funcionava através de reuniões da própria equipa, especialmente entre os coordenadores das duas componentes dominantes (a participação e o projecto territorial) e entre coordenadores e outros membros da equipa.

Assim, “neste segundo fórum dominaram maioritariamente os actores locais - o palco era deles - preocupados em negociar e acordar soluções, enquanto neste contexto os especialistas (agora mais restringidos apenas à equipa do GAT) coordenavam o processo e registavam as observações para reflexão posterior. Estes registos eram integrados no estudo e re-discutidos com os actores locais” (Vasconcelos, Construindo um bairro sustentável – metodologias, processos e actores, 2012).

Qualquer dos dois fóruns constituiu-se como um processo de aprendizagem colectiva, embora com actores sociais diferenciados, objectivos distintos e resultados próprios,

permitindo a construção de capacitação dos que nele participaram contribuindo para formação de identidades de grupo e sentido de comunidade, muito relevante para gerar espírito construtivo e criativo aos vários níveis.

No que toca à estruturação do processo de envolvimento e participação dos actores-chave locais, de acordo com Vasconcelos (2012) esta envolveu três componentes:

- **O Grupo de Parceiros Locais (GPL)** definido pelo próprio programa, que se constituiu como um painel de actores onde estavam representadas as associações locais, mas também os representantes da administração central e local a operar no bairro ao qual foi atribuído poder de decisão. Este grupo foi criado a fim de se assegurar a clareza, transparência e abertura do debate ao longo do processo, levando à construção de decisões colectivas, das quais resultaram mais especificamente o diagnóstico participado, a construção de uma SWOT (que originou o desenvolvimento e validação de um Plano de Acção) e de um Modelo de Gestão conjunto.

O processo participativo que foi levado a cabo para trabalhar com este grupo “recorreu a metodologias interactivas, através de uma facilitação profissional assegurando que era dada a todos os representados na mesa o mesmo poder de intervenção, através de regras sistemáticas e contínuas que foram mais tarde interiorizadas pelos próprios envolvidos.

A este painel de actores chave dominantes no que se refere ao bairro foi atribuído um poder de intervenção transversal essencial à equidade na intervenção, assegurando deste modo a amplificação dos menos ouvidos no processo, requisito essencial destes novos formatos decisórios” (Vasconcelos, 2012).

- **A concretização de Workshops com a população do bairro, dois com os residentes em geral e um com os jovens** não era uma acção prevista no programa, todavia como a equipa no terreno compreendeu que muitos dos residentes não se reviam no GPL decidiu levá-los a cabo como forma de expandir a participação e o envolvimento dos cidadãos residentes no bairro, incorporando no processo outros valores e um leque mais alargado de conhecimento local.

Para além disso serviram também como forma de auscultação, validação e aferição à própria construção da intervenção, reforçando a intervenção da dimensão humana do bairro;

- **O Desenvolvimento de contactos e entrevistas a entidades e indivíduos a trabalharem no bairro** permitiu não só apoiar o desenvolvimento do projecto de intervenção socio-territorial bem como construir um diagnóstico e uma estratégia mais coerente para a resolução dos problemas identificados pelos agentes entrevistados fossem eles residentes ou não (desde que relacionados com o bairro e com conhecimento aprofundado das suas vivências), isto porque “difícilmente se conseguiria compreender a qualidade dos resultados

do processo participativo da Intervenção Sócio-Territorial Participada no Bairro da Cova da Moura sem conhecer mais de perto o seu historial, em especial no que se refere aos movimentos sociais que ao longo dos anos contribuíram para a mobilização dos actores locais criando processos de cidadania activa e interventiva, de cariz distinto do processo participativo mas que contribuiu de forma complementar reforçando a capacidade social e política local” (Vasconcelos, 2012).

Por fim, no que toca a resultados pôde-se identificar, “um retomar das redes locais, uma intensificação da circulação de informação/ideias, uma consciencialização e aceitação da necessidade de encontrar uma resposta adequada e equilibrada para a situação do bairro (construído em terreno alheio) e um reforço das instituições locais, com a criação e formalização de uma comissão de bairro integrando as quatro organizações locais” (Vasconcelos, Construindo um bairro sustentável – metodologias, processos e actores, 2012).

Todavia, de acordo com Shawn (2006) in Vasconcelos (2012) embora se identifiquem resultados que indiciam formação de capacitação e de o discurso ter evoluído de um discurso formal inicial para um discurso mais cooperativo, podemos apenas encontrar laivos de um discurso colaborativo desejável para uma consolidação mais efectiva da capacitação desenvolvida.

Ainda assim e de acordo com Vasconcelos (2012) os fóruns da Intervenção socio-territorial na Cova da Moura cumpriram a sua missão assegurando a circulação atempada de informação/conhecimento e estabelecendo a ligação com políticas/políticos e a assunção pública dos compromissos, permitindo também a partilha de experiências, conhecimentos e práticas entre equipas, especialistas e actores sociais, enriquecendo o projecto.

Por fim importa dizer que de acordo com a mesma autora várias lições foram extraídas deste processo participativo sendo as mais relevantes as que se seguem:

- **Partilha de experiências, metodologias e conhecimentos**

No fórum dos especialistas, a aprendizagem entre as equipas foi fulcral para o ajuste de aspectos metodológicos, através da contribuição com ideias e estratégias por parte dos envolvidos.

- **Comunicação deficiente cria novas exigências**

Os especialistas tendem a falar com o cidadão comum recorrendo a expressões próprias das esferas técnicas, dificultando a compreensão, o que resulta em barreiras à comunicação e isso aconteceu também na Cova da Moura, tendo-se verificado por vezes situações de tensão por parte das associações e por moradores do bairro que começaram a ver com desconfiança o projecto.

Ainda assim conseguiram superar-se estas dificuldades através da melhoria das formas de comunicação isto é, tornando-a contínua, mais directa e pessoal, para evitar

repetição de mal-entendidos que só contribuíam para atrasar o processo e dificultavam o trabalho em desenvolvimento.

- **Focalização da intervenção**

Ao se identificar a escala de intervenção de forma clara – o bairro – conseguiu-se focalizar a acção nessa unidade, de modo a fazer com que as várias dinâmicas convergissem para uma mesma unidade de intervenção, permitindo centrar a reflexão das várias componentes e dos vários actores especificamente no bairro.

- **Articulação formal vs informal**

O fórum local para além de ser representativo dos actores locais e ter legitimidade para decidir funcionava como a plataforma de articulação do processo formal e informal, constituindo-se como o espaço de interacção onde se articulavam as políticas mais formais (de cima para baixo) com os interesses e processos mais informais (de baixo para cima).

O fórum de especialistas constituiu-se também como outra forma de articulação entre diversos actores, pois além dos representantes das equipas possuía representantes do INH e da própria SEOTC (que assegurava um bom fluxo de informação às esferas mais elevadas como seja ao GTIM, devolvendo também informação aos especialistas).

Esta coordenação foi fulcral para a consolidação de uma influência política do processo que permitiu estabelecer uma ligação pacífica para a fase do compromisso, no final do trabalho colectivo do GPL.

- **Equilibrar poderes**

Para se avaliar se de facto ocorreu um envolvimento no trabalho colectivo genuíno é necessário perceber se todas as partes funcionaram em articulação sem resistências ao processo.

É neste contexto que importa notar que durante o trabalho no GPL alguns dos actores com maior poder assumiram formas de resistência passiva, enquanto outros líderes durante exposições mais públicas, como os workshops alargados, sentiram necessidade de colocarem em causa o trabalho e o papel da equipa do GAT. Ainda assim, em qualquer destes casos o GAT definiu e arranjou estratégias que permitiram ultrapassar estes problemas.

Embora à partida o processo procurasse assegurar o mesmo poder de intervenção (poder de influência) a todos os participantes do processo na realidade nos contextos de trabalho existiam actores possuidores de poder formal (investido) relacionados com as lideranças locais e que condicionavam algumas decisões, levando à reactividade face à aceitação de determinadas questões.

### **5.3) Discussão da experiência do processo participativo na Cova da Moura**

Para a avaliação do caso de estudo referente ao processo participativo na Cova da Moura criou-se um conjunto de critérios (ver anexo 4), decorrentes da revisão bibliográfica, que permitem avaliar a satisfação dos envolvidos no processo relativamente à sua eficácia a dois níveis.

O primeiro nível é relativo à eficácia do processo de participação, tendo como ponto de referência os objectivos de um processo participativo, de acordo com a bibliografia de enquadramento.

O segundo nível tem que ver com a eficácia do método de participação utilizado na Cova da Moura, mais concretamente os fóruns deliberativos, tendo como ponto de referência a abordagem metodológica SAS<sup>2</sup>, i.e., se o método utilizado vai de encontro ou não à abordagem da investigação colaborativa que é a base do método SAS<sup>2</sup>.

Para compreender então o grau de satisfação face à eficácia do processo participativo realizaram-se inquéritos por telefone junto de uma amostra de 50 envolvidos no processo, nomeadamente os representantes dos elementos do GPL, e ainda habitantes do bairro que, não fazendo parte do GPL, acompanharam de perto a iniciativa.

A avaliação dos critérios foi realizada de acordo com a atribuição de um dos valores da escala de importância criada para o efeito, que vai de 1 a 3, e que representa respectivamente se o inquirido achou que o critério não se verificou, se achou que se verificou medianamente ou se achou que o critério se verificou totalmente.

De seguida apresentam-se os critérios referentes a ambos níveis:

- **Nível 1) Eficácia do Processo de Participação de acordo com a bibliografia de enquadramento**

1.1) Existência de bidireccionalidade no fluxo de comunicação do processo participativo;

1.2) Integração das opiniões do público nas decisões;

1.3) Educação da comunidade envolvida no processo participativo;

1.4) Melhoria do conhecimento sobre a realidade local;

1.5) Proposição de alternativas mais ajustadas à comunidade;

1.6) Facilitação da cooperação social.

- **Nível 2) Eficácia do método de participação de acordo com a abordagem da investigação colaborativa - método SAS<sup>2</sup>**

2.1) Os agentes interessados possuem uma ideia clara da questão a que se refere o processo participativo;

2.2) Os agentes interessados possuem uma ideia clara do objectivo do processo participativo;

2.3) Os agentes interessados possuem uma ideia clara dos resultados que se pretendem obter com processo participativo;

2.4) Os agentes interessados conseguem sugerir modos alternativos de pensar sobre as questões em debate;

2.5) Os agentes interessados compreendem as técnicas participativas em que estão inseridos;

Os critérios apresentados acima foram reunidos numa tabela (ver anexo III) que serviu de auxiliar às entrevistas telefónicas e onde foi anotada a atribuição de valor de acordo com a percepção do inquirido a respeito do critério em questão.

Após a análise dos inquéritos obtiveram-se os seguintes resultados:

**Tabela 1 - Tabela de resultados da análise dos inquéritos realizados a 50 envolvidos no processo participativo ocorrido na Cova da Moura no âmbito da Iniciativa Bairros Críticos**

	<b>1- Não verificado</b> <i>(Frequência Absoluta)</i>	<b>2- Medianamente verificado</b> <i>(Frequência Absoluta)</i>	<b>3-Totalmente verificado</b> <i>(Frequência Absoluta)</i>	<b>1- Não verificado</b> <i>(%)</i>	<b>2- Medianamente verificado</b> <i>(%)</i>	<b>3-Totalmente verificado</b> <i>(%)</i>
<b>Critério 1.1</b>	23	<b>27</b>		46	<b>54</b>	0
<b>Critério 1.2</b>	<b>22</b>	18	10	<b>44</b>	36	20
<b>Critério 1.3</b>	13	<b>20</b>	17	26	<b>40</b>	34
<b>Critério 1.4</b>	9	<b>30</b>	11	18	<b>60</b>	22
<b>Critério 1.5</b>	<b>33</b>	17		<b>66</b>	34	0
<b>Critério 1.6</b>		<b>26</b>	24	0	<b>52</b>	48
<b>Critério 2.1</b>	11	<b>30</b>	9	22	<b>60</b>	18
<b>Critério 2.2</b>	13	<b>24</b>	13	26	<b>48</b>	26
<b>Critério 2.3</b>	15	<b>26</b>	9	30	<b>52</b>	18
<b>Critério 2.4</b>	13	<b>23</b>	14	26	<b>46</b>	28
<b>Critério 2.5</b>	9	<b>27</b>	14	18	<b>54</b>	28

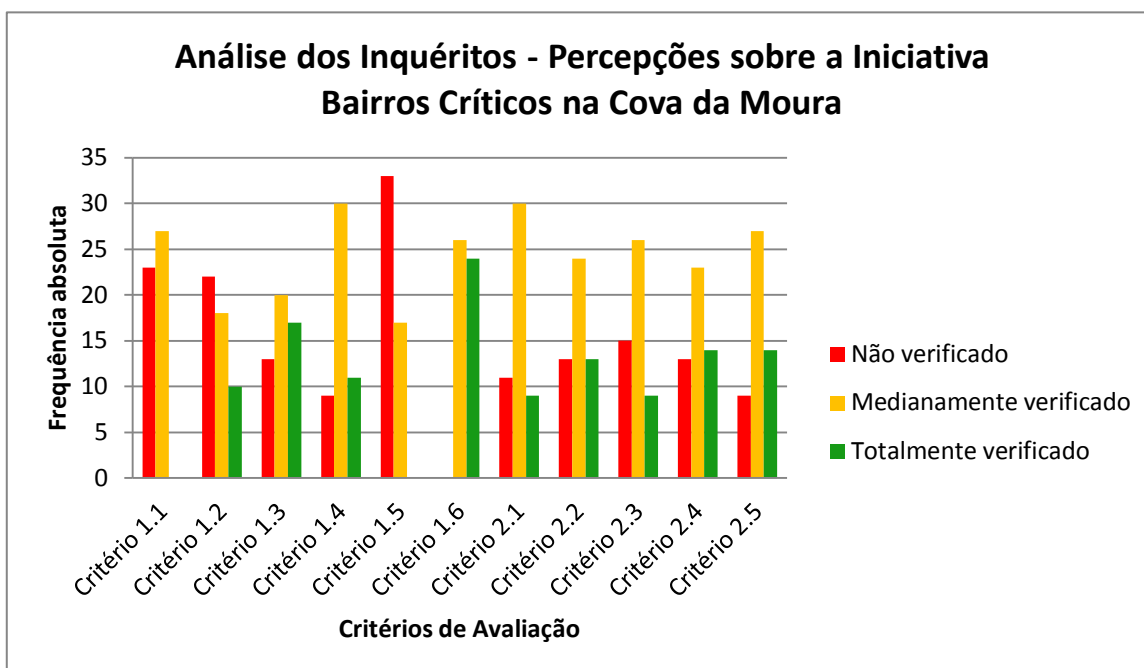


Figura 10 – Representação Gráfica da Análise dos Inquéritos – Percepções sobre a Iniciativa Bairros Críticos na Cova da Moura - Fonte: Inquéritos realizados

Como podemos ver pelos resultados obtidos<sup>44</sup>, a maioria dos inquiridos considera que no geral o processo foi de concretização mediana, isto é, de concretização razoável.

Ao analisarmos mais concretamente os critérios de primeiro nível<sup>45</sup> – referentes à eficácia do processo participativo *per si* – verificamos que os critérios cuja classificação é a mais negativa são o 1.2) e o 1.5).

Estes critérios correspondem respectivamente à integração das opiniões do público nas decisões finais e à proposição de alternativas mais adequadas à comunidade.

Isto leva a crer que a maioria dos inquiridos considera que o público não foi ouvido e correctamente envolvido de tal modo que as alternativas propostas foram vistas como desajustadas à comunidade em questão.

No que toca aos restantes critérios temos que aproximadamente a maioria dos inquiridos considera que eles foram medianamente cumpridos o que demonstra que o processo poderia ter sido mais eficaz.

A atribuição do valor 2 (critério medianamente verificado) a quatro dos 6 objectivos essenciais de um projecto participativo leva a crer que os inquiridos consideram que no que toca à bidireccionalidade do fluxo de comunicação<sup>46</sup>, e em relação à educação, cooperação e melhoria do conhecimento da comunidade envolvida os resultados foram razoáveis, havendo por isso espaço para melhoria.

<sup>44</sup> A negrito e itálico encontram-se destacados os valores da moda (valor mais frequente) de cada critério.

<sup>45</sup> Estes critérios encontram-se destacados a azul na tabela 1.

<sup>46</sup> O critério de bidireccionalidade pretende avaliar a transferência de conhecimento dos técnicos para os envolvidos e dos envolvidos para os técnicos.

Por outro lado, ao analisarmos os critérios de segundo nível<sup>47</sup> que procuram dar a noção da eficácia do método participativo em comparação com o método SAS<sup>2</sup> temos uma avaliação predominantemente razoável, o que permite concluir que a abordagem levada a cabo na Cova da Moura não se afastou de todo da abordagem da investigação colaborativa.

Para além disso significa ainda que, se melhorada, por exemplo a nível da aplicação de técnicas mais adequadas<sup>48</sup>, reunia condições para alcançar uma abordagem tipo SAS<sup>2</sup>.

Abaixo encontram-se as análises critério a critério que justificam mais detalhadamente as percepções dos inquiridos face ao processo participativo.

### **Análise dos critérios de nível 1 – Avaliação da eficácia do processo participativo com base nos objectivos da participação pública definidos na literatura**

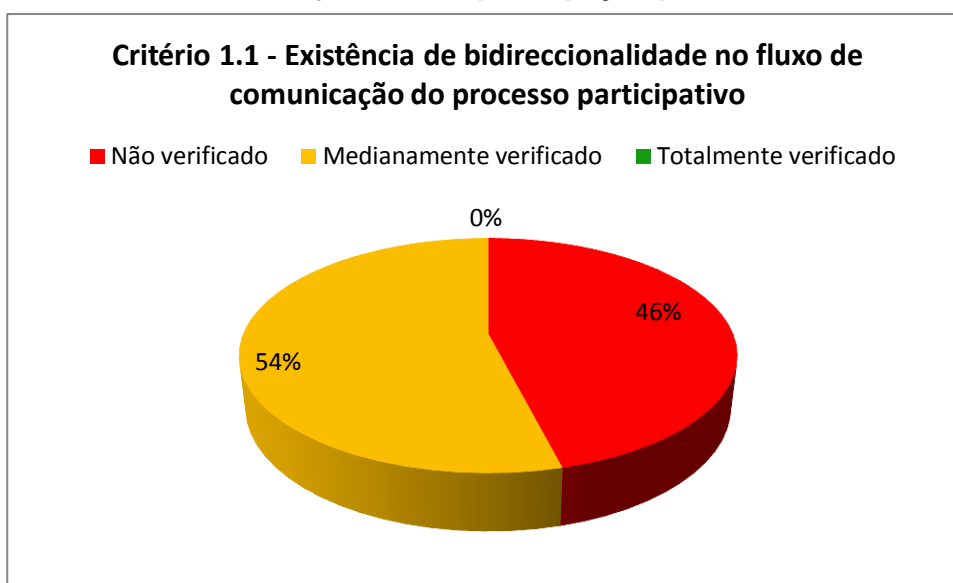


Figura 11 – Representação Gráfica do Critério 1.1) Existência de bidireccionalidade no fluxo de comunicação do processo participativo- Fonte: Inquéritos realizados

Em relação ao critério 1.1 tem-se que 54% dos inquiridos (ver figura 11) considerou que a bidireccionalidade no fluxo de comunicação foi medianamente verificada.

Isto significa que a maioria reconheceu que houve intercâmbio na troca de informação.

Todavia importa evidenciar que foi várias vezes expresso por alguns dos inquiridos<sup>49</sup> que a linguagem utilizada pelo GAT foi demasiado técnica gerando algumas dificuldades de compreensão junto de alguns elementos do GPL.

Por outro lado foi ainda referido que os moradores se sentiram revoltados e desconfiados da intervenção que se pretendia levar a cabo, porque estes não se sentiam

<sup>47</sup> Estes critérios encontram-se destacados a cor-de-rosa na tabela 1.

<sup>48</sup> Nomeadamente as técnicas referidas no capítulo 4.4.

<sup>49</sup> Durante a realização das entrevistas telefónicas.



representados pelas associações (previamente escolhidas pelo INH para integrar o GPL) considerando que os seus interesses divergiam dos interesses dessas associações.

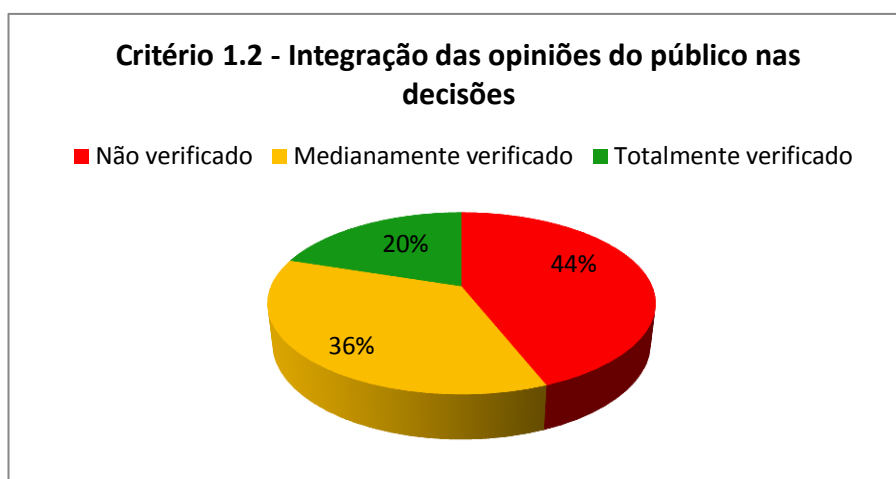


Figura 12 – Representação Gráfica do Critério 1.2) Integração das opiniões do público nas decisões- Fonte: Inquéritos realizados

Quanto ao critério 1.2 a população de inquiridos que o classificou como “não verificado” foi de 44% (ver figura 12) o que significa que a maioria dos inquiridos considera que a inclusão e integração de informação foram negligenciadas.

Todavia é de destacar que 20% (uma percentagem não desprezável) considerou que houve uma total integração das opiniões do público nas decisões.

Esta diferença de opiniões pode estar relacionada com o facto de o grupo de inquiridos ser constituído por elementos do GPL e habitantes do bairro da Cova da Moura.

Assim, parte dos inquiridos vê este critério da perspectiva do GPL (que como se reunia periodicamente e discutiam os assuntos com todos os elementos considerou que as opiniões foram integradas) e parte vê-o da perspectiva dos habitantes do bairro (que como não se sentiam representados pelas associações presentes no GPL consideravam que as suas opiniões não eram ouvidas).

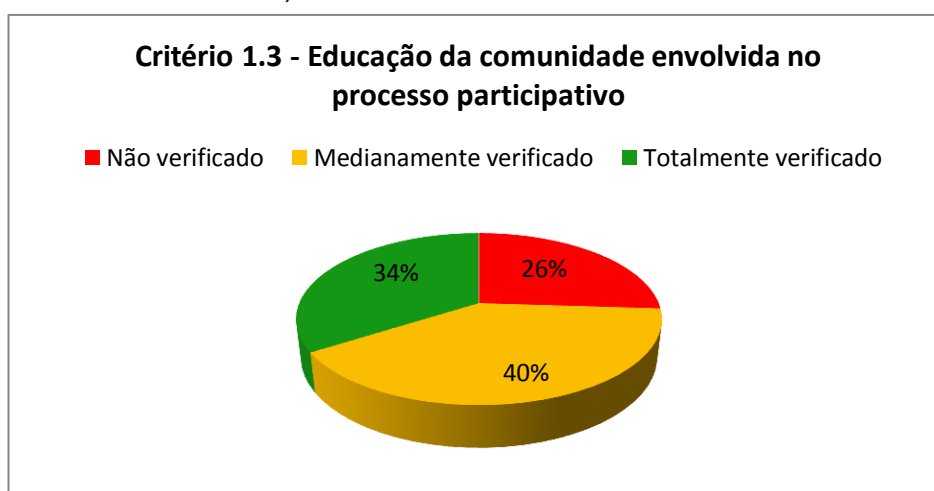


Figura 13 – Representação Gráfica do Critério 1.3) Educação da comunidade envolvida no processo participativo - Fonte: Inquéritos realizados

No que toca ao critério 1.3 o processo participativo revelou-se positivo de acordo com 34% dos inquiridos, e de expressão média para 40% (ver figura 13).

Pode-se assim estimar que a maioria dos inquiridos considerou que o processo contribuiu para a educação da comunidade envolvida tendo esta ocorrido de forma adequada.

Isto significa que uma grande parte dos inquiridos considerou que os elementos do GAT (responsáveis pelo processo participativo) estabeleceram com eles uma relação de proximidade que permitiu integrar na comunidade noções importantes de cidadania.

Estes resultados justificam-se ainda devido ao facto de os elementos do GAT terem também garantido uma aprendizagem sobre a comunidade e o espaço do bairro, elucidando a comunidade em termos de preocupações necessárias<sup>50</sup>.

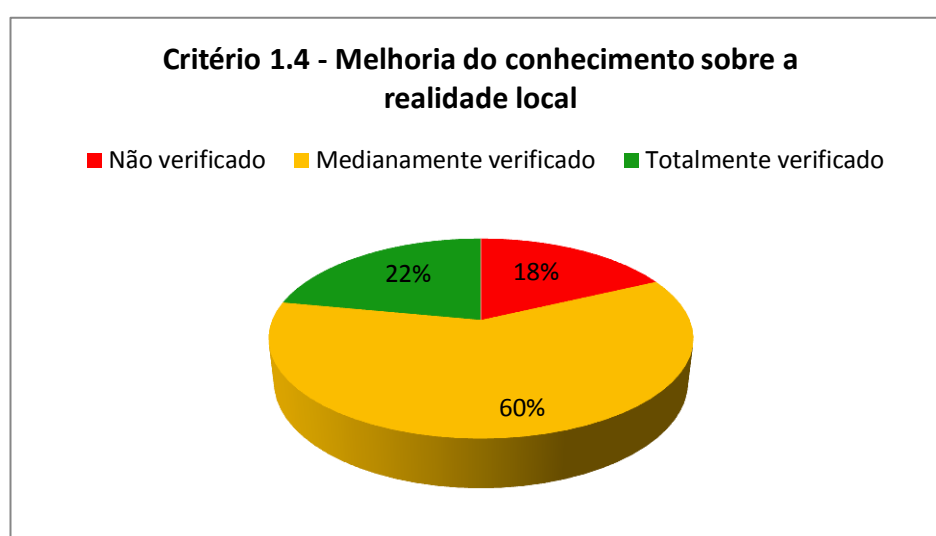


Figura 14 – Representação Gráfica do Critério 1.4) Melhoria do conhecimento sobre a realidade local - Fonte: Inquéritos realizados

No que toca à melhoria do conhecimento da realidade local, critério 1.4, 60% dos inquiridos (ver figura 14) atribuiu-lhe o nível médio.

A justificação para esta percentagem de respostas foi dada por alguns inquiridos que disseram que, visto a maioria dos habitantes do bairro já habitar nele desde a sua constituição, já eram conhecedores de toda a sua dinâmica.

Assim, consideravam que já conheciam perfeitamente a realidade local, vindo o processo apenas melhorar ligeiramente a compreensão das relações existentes entre os detentores de poder local, nomeadamente das relações existentes entre as associações que operam na Cova da Moura bem como quais os seus interesses.

<sup>50</sup> Preocupações essas que vão desde a necessidade de saneamento básico para a prevenção de doenças, necessidade de efectuar a reciclagem, perigo de incêndio devido a instalações eléctricas instaladas de forma ilegal.

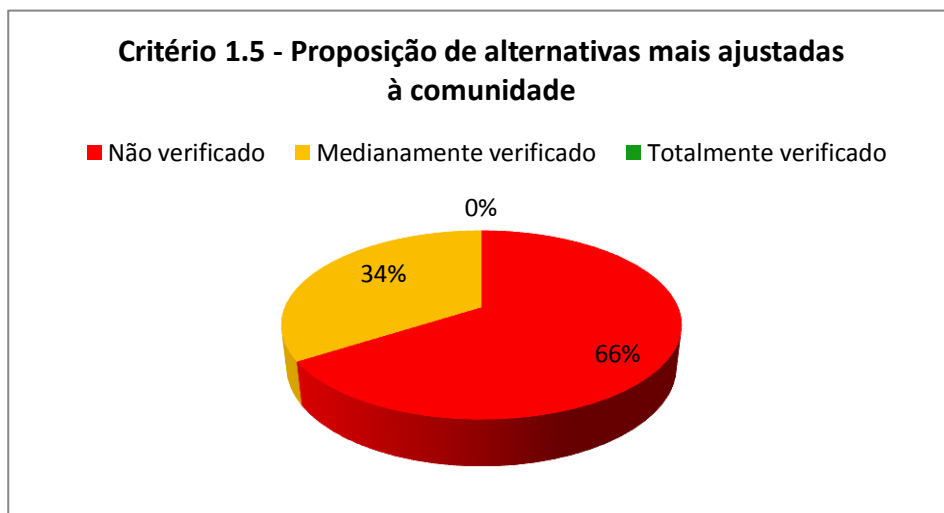


Figura 15 – Representação Gráfica do Critério 1.5) Proposição de alternativas mais ajustadas à comunidade - Fonte: Inquéritos realizados

Em relação às alternativas propostas pela intervenção 66% dos inquiridos considerou que não foram de todo adequadas às necessidades dos habitantes do bairro.

Esta classificação foi atribuída pelo facto de que no entender dos habitantes da Cova da Moura as associações (que se encontravam no GPL para os representar) tinham sobreposto os seus interesses aos interesses da comunidade<sup>51</sup>.

Em entrevista telefónica foi ainda explícito que após as alternativas apresentadas, bem como após a apresentação da análise SWOT, a comunidade da Cova da Moura “sentiu-se revoltada por não ver nelas explícitas questões consideradas de primeira importância mas sim questões menos prioritárias relacionadas com a satisfação de interesses claros das associações que aproveitaram o processo para canalizar fundos para as suas obras”.

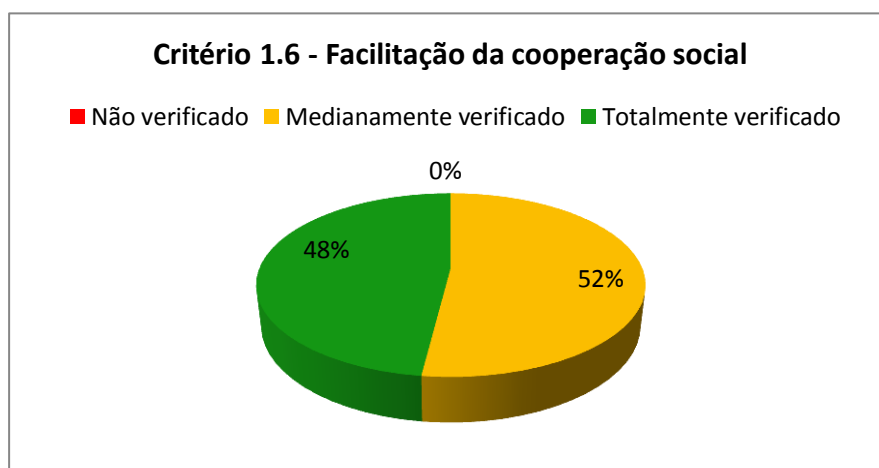


Figura 16 – Representação Gráfica do Critério 1.6) Facilitação da cooperação social - Fonte: Inquéritos realizados

<sup>51</sup> Esta situação criou claramente uma sensação de não representatividade dos verdadeiros interessados (os habitantes do bairro) o que pode justificar muitas das classificações negativas atribuídas não só a este mas a mais critérios.

No que toca à facilitação da cooperação social verificou-se uma resposta percentual muito distribuída entre o “medianamente verificado” e o “totalmente verificado”.

Isto pode ser justificado pelo esforço de facilitação do processo participativo por parte dos elementos da equipa do GAT que para além de se terem disponibilizado a prestar esclarecimentos junto de quem quisesse saber mais sobre a iniciativa, também desenvolveram *workshops* com os moradores e jovens do bairro a fim de permitir a expressão que estes consideravam não ter.

Por outro lado justificar-se-á também devido ao forte sentido de comunidade e associativismo já existente no bairro, onde a população coopera diariamente entre si (e que se intensificou após a iniciativa).

Desta forma, e após a análise dos critérios anteriores cujo objectivo era permitir a compreensão da percepção dos envolvidos face à **eficácia do processo participativo**, pôde-se concluir que esta foi maioritariamente classificada como “**razoável**”<sup>52</sup>.

Esta análise permitiu notar que os envolvidos consideraram que o processo participativo não foi totalmente satisfatório.

Este resultado justifica-se essencialmente devido às lacunas que advieram da utilização de linguagem demasiado técnica, do não envolvimento inicial dos habitantes do bairro para a selecção dos actores-chave a figurar no GPL e por fim da fraca proposição de alternativas adequadas aos habitantes.

Todavia a estrutura de governância que a Iniciativa Bairros Críticos desenhou foi claramente inovadora e procurou ser dinamizadora do envolvimento do público e da articulação decisores-população (de forma a contribuir para um “empoderamento” dos cidadãos).

A abordagem preparada assentou em pressupostos colaborativos e participativos pelo que, apesar de os inquiridos não se sentirem totalmente satisfeitos é de destacar a capacidade de iniciativa dos responsáveis pela intervenção.

A iniciativa bairros críticos permitiu uma abordagem participativa completamente distinta dos comuns métodos passivos de participação usados em Portugal.

Desta forma constituiu-se como uma abordagem pioneira de resultados razoáveis (deixando assim espaço para a sua melhoria) e que após identificação das falhas nela ocorridas e suas causas irá permitir uma prevenção antecipada de problemas semelhantes contribuindo assim para a melhoria nos processos participativos em Portugal.

---

<sup>52</sup> Esta classificação resultou do facto de a maioria dos critérios ter sido classificado como “medianamente verificado”.

**Análise dos critérios de nível 2 – Avaliação da eficácia do método participativo com base na abordagem dos Sistemas de Análise Social (SAS<sup>2</sup>)**

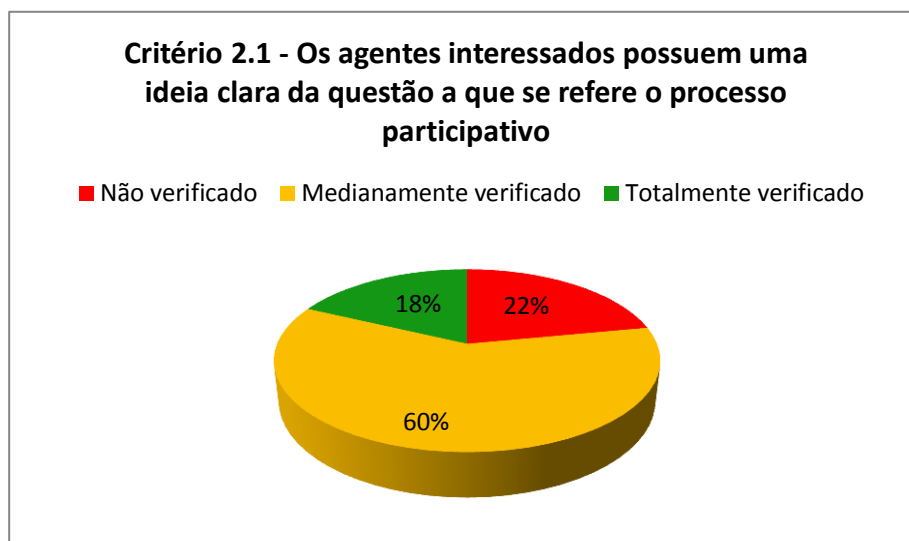


Figura 17 – Representação Gráfica do Critério 2.1) Os agentes interessados possuem uma ideia clara da questão a que se refere o processo participativo - Fonte: Inquéritos realizados

O critério 2.1 foi classificado como “medianamente verificado” por 60% dos inquiridos o que significa que uma grande parte considerou que o método participativo utilizado (os fóruns participativos) permitiu aos agentes interessados a compreensão (não muito clara, pois só 18% atribuíram a este critério a sua total verificação) da questão a que se referia o processo participativo (ver figura 17).

A justificação para a atribuição desta classificação residiu no facto de os inquiridos terem considerado que a linguagem utilizada nesses fóruns foi demasiado técnica limitando a compreensão de algumas questões.

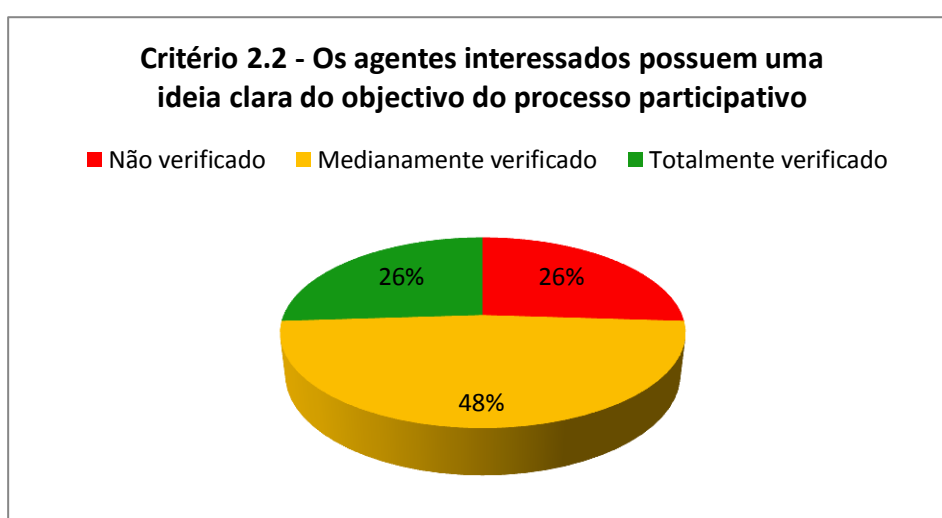


Figura 18 – Representação Gráfica do Critério 2.2) Os agentes interessados possuem uma ideia clara do objectivo a que se refere o processo participativo - Fonte: Inquéritos realizados

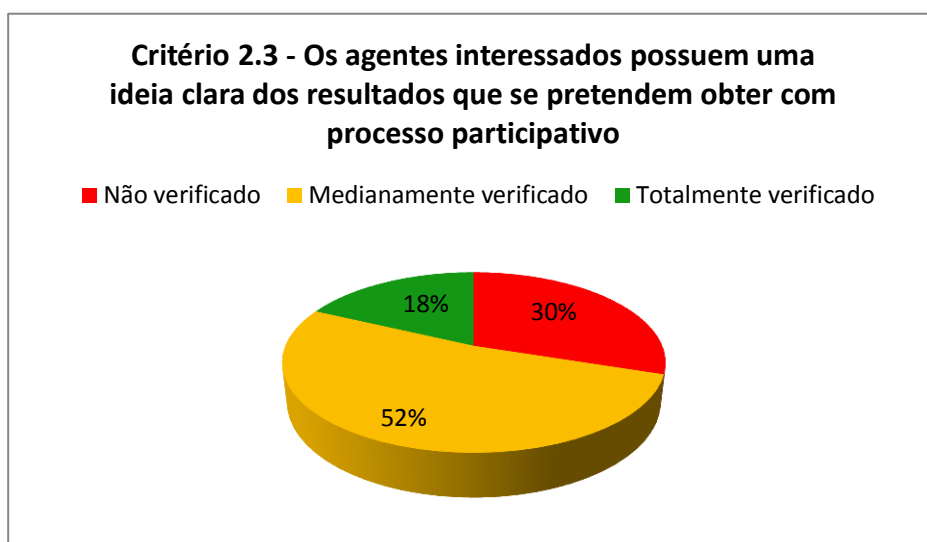


Figura 19 – Representação Gráfica do Critério 2.3) Os agentes interessados possuem uma ideia clara dos resultados que se pretendem obter com o processo participativo - Fonte: Inquéritos realizados

Em relação à percepção do objectivo e dos resultados do processo participativo que o método utilizado providenciou, 48% e 52% dos inquiridos, respectivamente, atribuiu a classificação a estes critérios de “medianamente verificados”.

Ou seja, estes inquiridos consideraram que a maior parte das pessoas compreenderam o objectivo e os resultados do processo participativo.

Visto que ambos os critérios se expressaram de forma mediana pôde-se concluir que, a nível de melhorias poder-se-ia ter investido mais na educação e explicitação junto do público destas questões fulcrais inerentes ao processo participativo, através da utilização de métodos participativos mais didácticos e interactivos.

Por outro lado, há que salientar a tentativa de aproximação à população através dos workshops realizados, quer com a população em geral quer com os jovens, como um factor determinante para a compreensão dos objectivos e dos resultados.

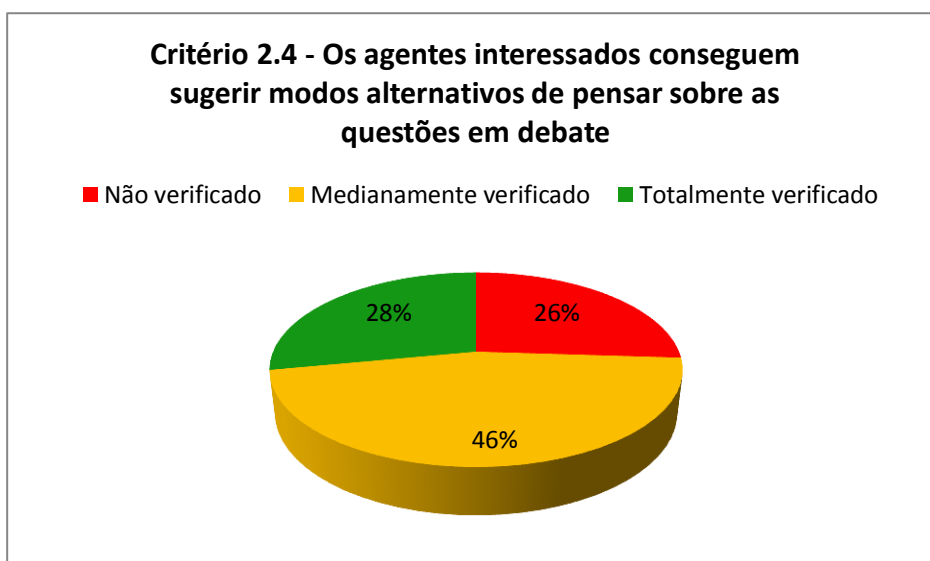


Figura 20 – Representação Gráfica do Critério 2.4) Os agentes interessados conseguem sugerir modos alternativos de pensar sobre as questões em debate - Fonte: Inquéritos realizados

No que toca a este critério 46% dos inquiridos considerou que o método participativo utilizado serviu de forma razoável para sugerir modos alternativos de pensar sobre as questões em debate.

Nos fóruns participativos os elementos do grupo de parceiros locais foram chamados a intervir e a sugerir modos alternativos de pensar sobre as questões em debate.

Todavia é de destacar que alguns inquiridos levantaram a questão de que os verdadeiros envolvidos foram apenas as associações e não os habitantes do bairro, o que pode justificar uma maior percentagem atribuída à classificação “medianamente verificado” neste critério quando comparado com a opinião expressada de que os habitantes não foram envolvidos (ver figura 20).

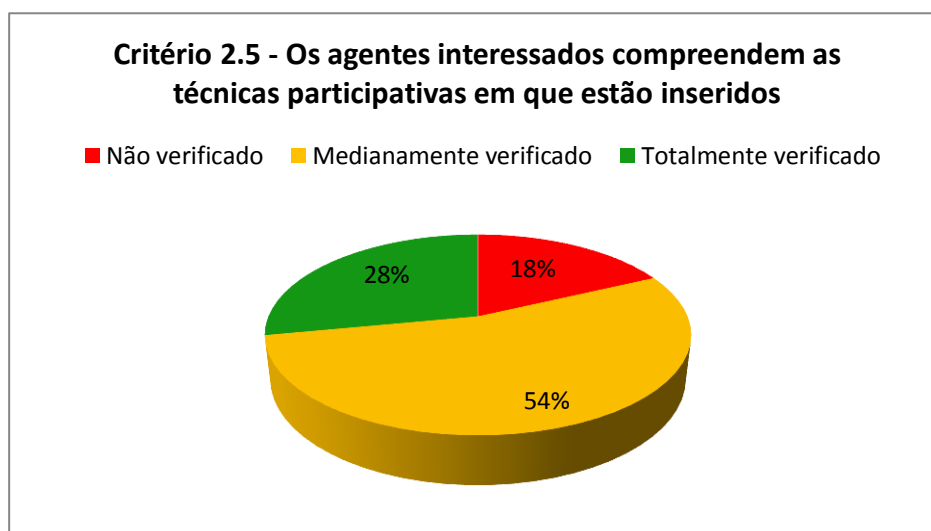


Figura 21 – Representação Gráfica do Critério 2.5) Os agentes interessados compreendem as técnicas participativas em que estão inseridos - Fonte: Inquéritos realizados

No que toca à percepção das técnicas utilizadas 54% dos inquiridos classificou este critério como “medianamente verificado”, pois consideraram que a técnica “fórum participativo” era bastante intuitiva e “semelhante a uma reunião de trabalho”.

Dado que esta técnica é pouco complexa e não requer grandes preparações e formações dos envolvidos, verificou-se de execução eficiente ainda que, de acordo com os inquéritos não tenha sido totalmente eficaz.

O motivo para esta ineficácia foi em grande parte, “devido à linguagem em que essas reuniões se processavam, levando a que o povo não compreendesse o que se passava, e consequentemente a uma desmotivação seguida de não comparência noutras ocasiões de reunião”.

Desta forma, e após a análise dos critérios anteriores cujo objectivo era permitir a compreensão da percepção dos envolvidos face à eficácia do método participativo utilizado,

tendo como referência o método dos Sistemas de Análise Social, pôde-se concluir que esta foi de igual forma classificada como “razoável”<sup>53</sup>.

Isto justifica-se pelas mesmas razões apresentadas face aos critérios de nível 1 mas a elas juntam-se o facto de os fóruns participativos não terem desenvolvido técnicas adequadas à estimulação e inclusão da população nas sessões deliberativas.

De forma global pode-se concluir que os principais problemas detectados e que geram as opiniões mais negativas por parte dos entrevistados, têm a sua origem não só na questão de os moradores do bairro da Cova da Moura não se sentirem representados pelas associações escolhidas (pelo INH) para integrar o GPL, como também na questão da utilização de linguagem técnico-científica pelo GAT nas reuniões, o que impedia a total compreensão das questões por parte dos envolvidos.

Importa destacar ainda uma questão ligeiramente subtil e que surgiu aquando de uma das entrevistas telefónicas e que é relevante para a análise do caso.

A estrutura de governância elaborada foi sem dúvida um marco muito positivo no processo participativo permitindo a articulação dos vários níveis de poder e a atribuição de poder de decisão a níveis mais locais, nomeadamente, aos representantes do GPL.

Todavia é exactamente aí que devido à sensação de não representatividade da comunidade por parte do GPL que surge a questão delicada.

Se percepcionarmos o processo participativo do ponto de vista do GPL, teremos a dizer que no que toca aos objectivos da participação pública, nomeadamente ao envolvimento dos actores chave, que este foi pioneiro e bem-sucedido pois conseguiu reunir uma panóplia distinta de actores relacionados em várias reuniões deliberativas (fóruns participativos), cujo interesse e/ou afectação era o bairro da Cova da Moura.

Se continuarmos ainda na perspectiva do GPL é importante salientar que para ele este processo conseguiu pôr em pé de igualdade os níveis de decisão central e local (atribuindo a este último poder de decisão) para a discussão de questões estratégicas que à *posteriori* resultaram na elaboração do diagnóstico dos vectores chave e análise SWOT.

Apesar de se terem visto envolvidos, os representantes do GPL sentiram que a linguagem do GAT era demasiado técnica tendo havido por isso dificuldades de compreensão de algumas questões.

Por outro lado, se virmos o processo participativo na óptica dos moradores do bairro, temos que aqueles que sabiam o que se estava a passar consideraram-no fraco, pelo que se concluiu que a principal causa para esta situação foi a sua representação (no GPL) através de associações que estes não consideraram representar verdadeiramente os seus interesses.

---

<sup>53</sup> Esta classificação resultou do facto de a maioria dos critérios ter sido classificado como “medianamente verificado”.



Para além disso sentiram-se ainda excluídos do debate e que o esforço para os envolver ocorreu tardiamente e com o intuito de apaziguar os tumultos decorrentes do desenvolvimento do processo.

Esta situação contribuiu então para o aumento da falta de credibilidade do processo junto dos moradores levando à ocorrência de acontecimentos pontuais de tensão entre o GPL, o GAT e os moradores.

É ainda de destacar que face a estes problemas houve logo uma tentativa de os solucionar através da realização de workshops com a comunidade onde estes foram chamados a opinar e a explicitar os seus anseios e problemas, bem como a disponibilização de uma pessoa responsável para o esclarecimento de qualquer dúvida.

Com base nesta divergência concluiu-se que se poderia ter evitado esta situação (e as consequências que dela advieram) se previamente o INH tivesse programado uma sessão participativa aberta aos moradores.

Nela poderiam expressar as suas opiniões em relação àqueles que consideravam ser os actores-chave contribuindo desde cedo para o processo participativo.

Por outro lado poder-se-ia também ter realizado um fórum participativo aberto a todos os moradores para que, depois da constituição do GPL pelo INH estes dessem a confirmação de que estavam de acordo com ela e que os interesses que iriam ser debatidos eram comuns ao GPL e aos moradores.

Esta dicotomia GPL-moradores pode também explicar os resultados (por vezes divergentes) obtidos nos inquéritos visto terem sido colocados a 26 representantes do GPL e os restantes (24) a moradores do bairro.

Em resumo no que toca à eficácia do processo participativo e do método propriamente dito (os fóruns participativos) apesar de se terem verificado algumas questões pontuais menos favoráveis o resultado dos inquéritos permitiu classificar o processo participativo ocorrido na Cova da Moura como razoável.

## 6. Conclusões

O principal objectivo desta dissertação foi a compreensão dos processos de participação pública e a sua importância na tomada de decisões ambientais, com especial incidência no caso Português.

Através da revisão bibliográfica pôde-se concluir que a participação pública se constitui como uma ferramenta muito importante para uma tomada de decisão transparente e justa.

O processo participativo deve então ser planeado de forma a ser um processo inclusivo, cooperativo, fiável, justo, dinâmico, adaptável e equitativo.

Ao se reunirem as características supramencionadas conseguir-se-á promover uma aprendizagem social que levará ao reforço dos elos de ligação entre as comunidades e os decisores.

Para que os processos participativos sejam eficazes são necessárias ferramentas que permitam a estimulação dos envolvidos nos processos participativos.

Em termos de expressão temos que, de uma forma geral a participação pública pode expressar-se de duas maneiras:

- De forma passiva, que se traduz através da informação por inquéritos, flyers, e o comum processo de consulta pública, que por se constituírem como processos de comunicação unidireccional (dos decisores para as pessoas) não permitem um verdadeiro envolvimento e como tal são considerados um tipo de participação não eficaz.

- De forma activa, que se expressa pela concretização de processos participativos baseados em métodos multidisciplinares que desenvolveram técnicas didácticas que, ao permitirem a interacção directa dos envolvidos (quer decisores, quer público em geral) geram um verdadeiro envolvimento e permitem alcançar um dos objectivos basilares da participação pública: a criação de uma aprendizagem conjunta e colaborativa.

É dentro da forma activa que se enquadra o método estudado – os Sistemas de Análise Social SAS<sup>2</sup> - e que revelou reunir técnicas interessantes e adequadas à melhoria da prática da participação pública em Portugal que se expressa maioritariamente de forma passiva.

Quer a nível internacional quer a nível nacional a participação pública é apresentada como pressuposto essencial da democracia, e de parte do caminho para o alcançar de um desenvolvimento verdadeiramente sustentável, tendo sido a convenção de Aarhus a verdadeira impulsionadora da participação pública.

Em Portugal a participação pública foi contemplada desde cedo na legislação nomeadamente na Constituição Portuguesa o que permite concluir que existe desde cedo um reconhecimento por parte dos decisores do direito de opinião da população em relação aos assuntos do estado.

A legislação Portuguesa exige normalmente um procedimento de consulta pública sem detalhar os métodos participativos necessários à sua concretização, sendo uma legislação muito vaga.

A nível prático em Portugal a participação pública está aquém das expectativas devido à utilização de um método passivo – a consulta pública- que na sua maioria é executado sem grandes cuidados de preparação e porque é um procedimento legalmente necessário.

No que toca ao investimento na boa prática da participação pública em Portugal há que destacar o desempenho/desenvolvimento das agendas 21 locais que, em prol da sustentabilidade promovem o envolvimento das comunidades locais nas questões relativas aos seus municípios.

Estas iniciativas defendem que se se conseguir alcançar metas de sustentabilidade local (através da promoção do orçamento participativo, fóruns de discussão, iniciativas de promoção das relações intergeracionais, etc.) então conseguir-se-á atingir mais facilmente uma sustentabilidade global.

Dado que o SAS<sup>2</sup> é um método participativo flexível devido ao grande número de técnicas disponíveis que incorpora e que se adequam a determinadas situações, público e propósitos, consegue promover ainda a criação de características nas pessoas que contribuem para o desenvolvimento do seu sentido crítico e do crescimento pessoal, concluiu-se que este apresenta um potencial de melhoria da participação pública em Portugal.

Através da análise bibliográfica e documental concluiu-se que a estratégia utilizada na Cova da Moura foi bem concebida na teoria tendo sido até inovadora.

Todavia, na prática, e através da realização de inquéritos telefónicos a alguns dos envolvidos e da sua posterior análise concluiu-se que os habitantes do bairro, principais interessados no processo de intervenção sócio-territorial não tinham ficado totalmente satisfeitos com o processo tendo atribuído em média o nível satisfatório à maioria dos critérios seleccionados para a avaliação do sucesso/eficácia do processo participativo.

Para os residentes as principais falhas do processo consistiram na consideração de que as associações presentes no GPL representariam os interesses dos habitantes do bairro e a linguagem demasiado técnica utilizada na comunicação GPL – público/GPL.

Através da análise de algumas entrevistas mais detalhadas pôde-se ainda concluir que se tivesse havido de princípio um envolvimento direccionado para os residentes ou um brainstorming com todos os agentes interessados no processo para decidir quem deveria fazer parte do GPL os problemas que destas questões decorreram e que resultaram na descredibilização do processo por parte dos residentes poderiam ter sido minimizados.

Para além disso pôde-se ainda depreender a existência de uma dicotomia GPL/Residentes que resultou na sensação de exclusão dos habitantes do processo

contrária à sensação de envolvimento por parte dos elementos do GPL nos fóruns participativos.

A nível positivo os inquiridos destacam a aprendizagem social e a fortificação das redes sociais já existentes.

Face a este panorama conclui-se que o método participativo utilizado, mas sobretudo o plano do processo participativo não foram suficientemente pensados para o tipo de público-alvo cujas características (grande cultura, pouca escolaridade, pouca educação, povo muito novo) eram peculiares e condicionariam o desenrolar de todo o processo.

Concluiu-se também que a abordagem participativa na Cova da Moura foi pioneira ao nível da estrutura de governância mostrando-se como um bom exemplo nesse caso.

Assim se tivessem sido empregues técnicas mais adequadas nomeadamente o “diagrama em árvore”, “campo de forças”, “vazios e conflitos”, “dinâmica causal” e “amostragem de agentes interessados” ao contexto em questão, possivelmente se teria conseguido o envolvimento de toda a comunidade interessada na intervenção socio-territorial e minimizado os problemas detectados.

Através do estudo do método SAS<sup>2</sup> concluiu-se ainda que dadas as características da população da Cova da Moura, nomeadamente ser um povo jovem com baixos níveis de escolaridade, as técnicas de “Diagrama em árvore”, “Campo de Forças”, “Vazios e Conflitos”, “Dinâmica causal” e “Amostragem de agentes interessados”, por serem na sua maioria de carácter pictórico e esquemático poderiam ter contribuído para uma maior eficácia do processo participativo pois teriam permitido uma melhor compreensão do assunto.

Como recomendações futuras para a melhoria da participação pública em Portugal seria interessante apostar na criação de um manual de técnicas participativas (baseadas no método SAS<sup>2</sup> ou não), de fácil acesso, numa linguagem simples, onde fossem explícitas as situações mais adequadas à sua utilização consoante as suas características, nomeadamente resultados pretendidos, recursos necessários, características da população-alvo.

## Bibliografia

- Lei de Bases do Ambiente - Lei n.º11/87 de 7 de Abril alterada pela Lei n.º13/02 de 19 de Fevereiro. (1987).
- Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. (1992). *Conferência das Nações Unidas para o Ambiente e Desenvolvimento Humano*. Rio de Janeiro.
- Convenção sobre acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente. (2003). *Convenção de Aarhus*. Aarhus.
- Operação Cova da Moura - Volume I - Diagnóstico*. (Julho de 2006). Obtido em Abril de 2012, de Iniciativa Bairros Críticos: [www.portaldahabitacao.pt/pt/ibc](http://www.portaldahabitacao.pt/pt/ibc)
- Community Planning*. (2011). Obtido em 3 de Fevereiro de 2012, de Community Planning: <http://www.communityplanning.net/>
- Agency, U. E. (2012). *Public Participation Process Planning*. Obtido em 30 de Março de 2012, de Public Participation Process Planning: <http://www.epa.gov/international/public-participation-guide/Intro/Process/index.html>
- Allebrandt, S. L. (2002). *A participação da sociedade na gestão pública local e na produção das políticas: a actuação dos conselhos municipais de Ijuí*. Ijuí: Ed. Uniljuí.
- Almeida, J. F. (2004). *Os Portugueses e o Ambiente: II Inquérito Nacional às Representações e Práticas dos Portugueses sobre o Ambiente*. Oeiras: Celta Editora.
- André, P., Enserink, B., Connor, D., & Croal, P. (2006). Public Participation International Best Practice Principles . *Special Publication Series N.º 4. Fargo, USA: International Association for Impact Assessment*.
- APA. (s.d.). *Agência Portuguesa do Ambiente*. Obtido em 19 de Março de 2012, de <http://www.apambiente.pt/Instrumentos/avaliacaoambientalestrategica/Paginas/default.aspx>
- Aragão, A. (2005). A Governância na Constituição Europeia. Uma oportunidade perdida? In A. Aragão, *A Constituição Europeia. Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Lucas Pires*. Coimbra: FDUC.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Planning Association* Vol 35, N.º 4, 216 - 224.
- Avelar, L. (2004). Participação Política. In L. Avelar, & A. Cintra, *Sistema Político Brasileiro: uma Introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Bank, W. (1991). *Environmental Assessment Sourcebook*. Washington D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development.
- Beierle, T. (2002). The quality of stakeholder-based decisions. *Risk Analysis* vol 22, pp. 739 - 749.
- Beierle, T. C. (1998). Public Participation in Environmental Decisions: An Evaluation Framework using Social Goals . *Resources for the Future*.

- Bowditch, J. L., & Buono, A. F. (1997). *Elementos de comportamento organizacional*. São Paulo: Livraria Pioneira Editora.
- Burdge, R., & Robertson, R. (1990). Social Impact Assessment. *Environmental Impact Assessment Review vol 10*, pp. 81 - 90.
- Caratti, P., Dalkmann, H., & Jiliberto, R. (2004). *Analysing Strategic Environmental Assessment: Towards better decision making*. United Kingdom: Edward Elgar Publishing.
- Chambers, R. (1983). *Rural Development: Putting the Last First*. London: Longman.
- Chess, C., & Purcell, K. (1999). Public Participation and the environment - do we know what works? *Environmental Science and Technology vol 33*, pp. 2685 - 2692.
- Chevalier, & Buckles. (s.d.). *Social Analysis Systems - SAS2 method*. Obtido em Mar de 2012, de [www.sas2.net](http://www.sas2.net)
- Chevalier, J. M., & Buckles, D. J. (2008). *SAS2 - A guide to collaborative inquiry and social engagement*. SAGE Publications.
- Clarkson, M. (1994). A risk based model of stakeholder theory. Proceedings of second Toronto Conference on stakeholder theory. *Toronto: Centre for Corporate Social Performance and Ethics*. Toronto: University of Toronto.
- CNADS. (2003). *Reflexão sobre o acesso à informação, Participação Pública nos Processos de Tomada de Decisão e o Acesso à Justiça*. Lisboa: Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável.
- Convention on Access to Information, Public Participation in decision-making and access to justice in environmental matters*. (s.d.). Obtido em Maio de 2012, de [www.unece.org/env/pp](http://www.unece.org/env/pp)
- Cooke, B. (2001). The social psychological limits of participation? In B. Cooke, *Participation: The New Tyranny?* (pp. 102 - 121). London: Zed Books.
- Davidson, S. (1998). Spinning the wheel of empowerment. *Planning vol 3*, pp. 14 - 15.
- Delicado, A. I. (2003). A solidariedade como valor social no Portugal contemporâneo. In J. Vala, M. V. Cabral, & A. Ramos, *Valores sociais: mudanças e contrastes em Portugal e na Europa* (pp. 199-256). Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Department, W. B. (1993). *Public Involvement in Environmental Assessment - requirements, opportunities and issues*. Washington D.C.: World Bank.
- Eurobarometer, E. C. (2005). *The attitudes of European citizens towards environment*. Obtido de Eurobarómetro: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_217\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_217_en.pdf)
- Figueiredo, E., & Fidélis, T. (2003). No meu quintal não! - Contributos para uma análise dos movimentos ambientais de raiz popular em Portugal (1974-1994). *Revista Crítica de Ciências Sociais vol. 65*, pp. 151-173.

- Fishkin, J. (1995). *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Fishkin, J. S., Luskin, R., & Jowell, R. (2000). Deliberative polling and public consultation. *Parliamentary Affairs - University of Texas, Austin, TX, USA, National Centre for Social Research*.
- Freeman, C. (1988). Innovation and the strategy of the firm. In *The economics of industrial innovation* . Harmondsworth: Penguin Books Ltda.
- Freeman, R., & Reed, D. (1983). Stockholders and Stakeholders: A new perspective on Corporate Governance. *California Management Review*.
- Gray, C., & REVIT, R. i. (2007). *Working towards more effective and sustainable brownfield revitalisation policies - stakeholder engagement toolkit*.
- Habermass, J. (1987). *Theory of Communicative Action*. Cambridge: Polity Press.
- Habituação, I. N. (s.d.). *Operação Cova da Moura*. Obtido em Maio de 2012, de [www.portaldahabitacao.pt/pt/ibc](http://www.portaldahabitacao.pt/pt/ibc)
- Hampton, G. (1999). Environmental equity and public participation. *Policy Sciences*, 163-174.
- Hickey, S., & Mohan, G. (2005). *Participation: from Tyranny to transformation? Exploring new approaches to participation in development*. Zed Books.
- Holanda, A. B. (1988). *A epistemologia da estratégia: uma proposta para a classificação do seu conteúdo*.
- Horta, A. P. (2006). Places of Resistance: power, spatial discourses and migrant grassroots . *City*, vol.10, nº3, 269-285 .
- International Association for Public Participation*. (s.d.). Obtido em 1 de Março de 2012, de <http://www.iap2.org/>
- Junior, L. C. (2009). Decisão e valor. *Revista da SJRJ - n.º 26* , 285-313.
- Kornov, L., & Thissen, W. (2000). Rationality in decision and policy-making: implications for strategic environmental assessment. *Impact Assessment and Project Appraisal vol 18 n.º3*, 191-200.
- Kothari, C. (2004). *Research Methodology: Methods and Techniques*. New Dehli: New age international publishers .
- Ladrière, J. (2000). Del sentido de la bioética. *Acta Bioethica VI(2)*, 199-218.
- Lawrence, A. (2006). No personal motive? Volunteers, biodiversity, and the false dicotomies of participation. *Ethics, Place and Environment vol 9*, pp. 279 - 298.
- Lawrence, R., & Daniels, S. (1996). Public Involvement in Natural Resource Decision - Making: Goals, Methodology, and Evaluation. *Corvallis or Forestry Publication Office, Oregon State University*.

- Lenaghan, J. (1999). Involving the public in rationing decisions - The experience of citizens juries. . *Health Policy vol. 49*, 45-61.
- Leroux, T., Hirtle, M., & Fortin, L.-N. (1998). An overview of public consultation mechanisms developed to address the ethical and social issues raised by biotechnology . *Journal of Consumer Policy*, 445-481.
- Lewin, K. (1935). *A dynamic theory of personality*. New York and London: McGraw Hill Book Company inc.
- Lima, A. V., & Guerra, J. (2004). Ambiente e cidadania: dimensões da mobilização. In A. V. Lima, & J. Guerra, *Atitudes Sociais dos Portugueses - Ambiente e Desenvolvimento* (pp. 113-155). Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Lourenço, N., & al. (1998). *O Ordenamento do Território e a Influência da Participação Pública nos Processos de Decisão*. Oeiras: GES-Grupo de Ecologia Social do LNEC e Universidade Atlântica, SOCINOVA-Gabinete de Investigação e Sociologia Aplicada.
- Lynam, T., Jong, W. D., Sheil, D., Kusumanto, T., & Evans, K. (2007). A review of tools for incorporating community knowledge preferences, and values into decision-making in natural resources management. *Ecology and Society vol 12*, pp. 1 - 5.
- Malheiros, J., Vasconcelos, L., & Alves, F. S. (2006). *Operação Cova da Moura - Volume I - Diagnóstico Iniciativa Bairros Críticos* . Lisboa.
- McDaniels, T., & Thomas, K. (1999). Eliciting Preferences for Land Use Alternatives: A Structured Value Referendum With Approval Voting. *Journal of Policy Analysis & Management vol.18*, 264-280.
- Michener, V. (1998). The participatory approach: contradiction and co-option in Burkina Faso. *World Development vol 26*, pp. 2105 - 2118.
- Mitchel, R., Agle, B., & Wood, D. (1997). Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the principle of who and what really counts. *Academy of Management Review vol. 22 n.4*, 853-886.
- OECD (2011), *OECD Environmental Performance Reviews: Portugal 2011*, OECD Publishing. doi: [10.1787/9789264097896-en](https://doi.org/10.1787/9789264097896-en)
- OCDE. (2001). *Environmental Outlook*. France: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Okali, C., Sumberg, J., & Farrington, J. (1994). *Farmer Participatory Research*. London: Intermediate Technology Publications.
- Partidário, M. d. (1999). *Introdução ao Ordenamento do Território*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Partidário, M. d., & Jesus, J. d. (2003). Fundamentos de Avaliação de Impacte Ambiental. In M. d. Partidário, & J. d. Jesus, *Fundamentos de Avaliação de Impacte Ambiental* (pp. 99-101). Lisboa: Universidade Aberta.



- Partidário, M. R., & Pinho, P. (2000). *Guia de Apoio ao novo regime de Avaliação de Impacte Ambiental*. Lisboa - Portugal: Instituto de Promoção Ambiental, Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território.
- Petts, J. I. (1999). Public Participation and environmental impact assessment vol.1. Ed.
- Pratchett, L. (1999). New Fashions in public participation: Towards greater democracy? *Parliamentary Affairs* vol.52, 616-33.
- Pretty, J. (1995 a). Participatory learning for sustainable agriculture. *World Development* vol 23, pp. 1247-1263.
- (s.d.). Problemas ambientais, prioridades e quadro de vida. In *Os Portugueses e o Ambiente: II Inquérito Nacional Sobre o Ambiente*.
- Putnam, R. D. (1995). Bowling Alone: America's Declining Social Capital. *Journal of Democracy* vol.6 n.1, 65-78.
- Quivy, R., & Campenhoudt, L. V. (1995). Manual de Investigação em Ciências Sociais - Trajectos. In R. Quivy, & L. V. Campenhoudt. Lisboa: Gradiva.
- Reed, M. S. (2008). Stakeholder participation for environmental management: A literature review. *Biological Conservation* 141, pp. 2417-2431.
- Rowe, G., & Frewer, L. (2000). Public participation methods: a framework for evaluation in science. *Technology and Human values* vol 25, pp. 3 - 29.
- Rowe, G., Marsh, R., & Frewer, L. (2004). Evaluation of a deliberative conference in Science. *Technology and Human values* vol.29, 88-121.
- Rowley, T. J. (1997). Moving Beyond Dyadic Ties: A network theory of stakeholder influences. *Academy of Management review* vol. 22 n.4, 887-910.
- Schneider, M. P. (1997). Institutional Arrangements and the Creation of Social Capital: The effects of Public School Choice. *American Political Science Review* vol.91 n.º1, 82-93.
- Sendim, J. (2002). *CIDAMB - Associação Nacional para a Cidadania Ambiental* . Publicações D. Quixote, 1ª edição.
- Shawn, R. W. (2006). Types of Democratic deliberation: the limits and the potential of citizen participation. *eScholarship Repository*.
- Slovic, P. (1993). Perceived Risk, Trust and Democracy. *Risk Analysis* vol.13 n.º6, 675-682.
- Smith, G., & Wales, C. (1999). The Theory and Practice of Citizens' Juries. *Policy and Politics* vol. 27, 295-308.
- Soromenho-Marques, V. (1998). A Política de Ambiente em Portugal: Balanço e Perspectivas. In V. Soromenho-Marques, *O Futuro Frágil. Os Desafios da Crise Global do Ambiente*. (pp. 71-106). Mem Martins: Publicações Europa-América.

- Stewart, J. (1995). *Innovation in Democratic Practice*. Birmingham: Institute of Local Government Studies - University of Birmingham.
- Stewart, J. (1996). *Further Innovations in Democratic Practice*. Birmingham: University of Birmingham.
- Taschner, S., & Fiedler, M. (Abril de 2009). *Attaining Energy Efficient Mobility in an Ageing Society*. Obtido em 28 de Março de 2012, de <http://www.aeneas-project.eu/?page=download:> [http://www.aeneas-project.eu/docs/AENEAS\\_StakeholderInvolvementHandbook.pdf](http://www.aeneas-project.eu/docs/AENEAS_StakeholderInvolvementHandbook.pdf)
- Tatenhove, J. v., & Leroy, P. (2003). Environment and participation in a context of political modernisation. *Environmental Values vol 12*, pp. 155-174.
- Thomas, J. (1993). Public involvement and governmental effectiveness: a decision-making model for public managers. *Administration and Society vol 24*, pp. 44 - 469.
- Tippett, J., Handley, J., & Ravetz, J. (2007). Meeting the challenges of sustainable development - A conceptual appraisal of a new methodology for participatory ecological planning. *Progress in Planning vol 67*, pp. 9 - 98.
- UN. (1992). *Report of the United Nations Conference on Environment and Development. Annex I. Rio Declaration on Environment and Development*. Rio de Janeiro.
- Valadas, B., Avaliação de Impactos em Portugal – dificuldades, lacunas, avanços, sucessos e perspectivas, *Boletim APAI nº24*, Junho de 2012, pp 7-8
- Valadas, B., Como Vamos de Participação Pública?, *Boletim APAI nº23*, Março de 2012, pp 7-8
- Valadas, B., Ambiente e Cidadania: que futuro para a AIA?, *Conferência Nacional do Ambiente*, Lisboa (2004)
- Valadas, B., Improving Public Participation in Portugal. *World IAIA Conference*, Cartagena das Índias (2001)
- Valadas, E. B. (2012). O estado da prática da participação pública em Portugal. (D. Ferreira, Entrevistador)
- Vasconcelos, L. (2007). Cova da Moura: Uma experiência sócio-territorial participada. *Inforgo*, 107-113.
- Vasconcelos, L. (2012). Construindo um bairro sustentável – metodologias, processos e actores. *Cadernos Edifícios - "Bairro Cidade"*.
- Vicente, G. Comunicação Ambiental a Níveis Estratégicos de Decisão. *Papel Potencial da Avaliação Ambiental Estratégica*. Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Lisboa.
- Wandersman, A. (1981). A framework of participation in community organisations. *Journal of applied behavioural development vol.17*, 413-432.

Warner, M. (1997). Consensus's participation: an example for protected areas planning. *Public Administration and Development vol 17*, pp. 413 - 432.

Wilcox, D. (2003). *The guide to effective participation* . Obtido em Maio de 2012, de [www.partnerships.org.uk/guide](http://www.partnerships.org.uk/guide)

## **ANEXO 1- Níveis de princípios da melhor prática da participação pública: Princípios Básicos, Princípios Operacionais e as Orientações de Desenvolvimento**

Fonte: (André, Enserink, Connor, & Croal, 2006)

### **Princípios Básicos**

*A prática contemporânea da participação pública em AI deve ser:*

- ✓ **Adaptada ao contexto** – *Compreendendo e estimando as instituições sociais, os valores e a cultura das comunidades na área do projecto; e respeitando os antecedentes históricos, culturais, ambientais, políticos e sociais das comunidades afectadas por uma proposta.*
- ✓ **Informativa e pró-activa** - *Reconhecendo que o público tem o direito a ser informado o mais cedo possível e de forma séria sobre propostas que possam afectar as suas vidas ou meios de subsistência. A difusão de informação simples e compreensível ao público afectado e interessado aumenta o interesse e a motivação para participar.*
- ✓ **Adaptável e comunicativa** – *Reconhecendo que o público é heterogéneo, de acordo com a sua demografia, conhecimento, poder, valores e interesses. Devem ser seguidas as normas da comunicação eficaz entre pessoas, com respeito por todos os indivíduos e partes.*
- ✓ **Inclusiva e equitativa** – *Garantindo que todos os interesses, incluindo os não representados ou sub-representados, são respeitados em relação à distribuição dos impactos, compensação e benefícios. A participação ou defesa dos interesses dos grupos menos representados, incluindo os povos indígenas, mulheres, crianças, idosos e pobres deve ser encorajada. A equidade entre as gerações presente e futura deve ser promovida, numa perspectiva de sustentabilidade.*
- ✓ **Educativa** – *Contribuindo para o respeito e a compreensão mútuos de todas as partes interessadas na AI, em relação aos seus valores, interesses, direitos e deveres.*
- ✓ **Cooperativa** – *Promovendo a cooperação, a convergência e a criação de consenso, em vez da confrontação. Deve procurar-se um compromisso entre perspectivas e valores opostos, assim como tentar chegar a um consenso geral sobre a aceitação*

da proposta, no sentido de uma decisão que promova e apoie o desenvolvimento sustentável.

- ✓ **Imputável** – Melhorando a proposta em estudo, tendo em conta os resultados do processo de PP; incluindo a informação e resposta às partes interessadas sobre os resultados do processo de PP, especialmente sobre o modo como os seus comentários contribuíram para a tomada de decisão.

### **Princípios Operacionais**

No que diz respeito aos Princípios Básicos previamente identificados, a participação pública deve ser:

- ✓ **Iniciada cedo e sustentada** – O público deve ser envolvido cedo (antes de serem tomadas decisões importantes) e regularmente no processo de AI. Isto gera confiança entre os participantes, confere mais tempo à PP, melhora a análise da comunidade, melhora a selecção de acções e a definição do âmbito da AI, aumenta as oportunidades de modificar a proposta tendo em atenção os comentários e opiniões reunidos durante o processo de PP, reduz o risco de rumores e melhora a imagem pública do proponente. Pode também dar maior confiança ao regulador na decisão de aprovação que tem de tomar.
- ✓ **Bem planeada e focalizada em questões negociáveis** – Todas as partes interessadas na AI devem conhecer os objectivos, regras, organização, procedimento e resultados esperados do processo de PP empreendido. Isto melhorará a credibilidade do processo para todos os envolvidos. Uma vez que o consenso nem sempre é viável, a PP deve enfatizar a compreensão e o respeito pelos valores e interesses dos participantes e concentrar-se em questões negociáveis relevantes para a tomada de decisão.
- ✓ **Apoiante dos participantes** – O público deve ser apoiado na sua vontade de participar, através de uma difusão adequada da informação sobre a proposta e sobre o processo de PP e de um acesso justo e equitativo a fundos ou apoio financeiro. Deve ser também providenciada a capacitação, facilitação e assistência, particularmente a grupos que não têm a capacidade para participar e em regiões onde não existe uma cultura de PP ou onde a cultura local possa inibir a PP.
- ✓ **Diferenciada e otimizada** – Um programa de PP deve ocorrer no nível mais adequado de decisão para uma proposta (por exemplo, ao nível da política, plano, programa ou projecto). O público deve ser convidado a participar regularmente, com

ênfase no tempo apropriado para o envolvimento. Uma vez que a PP consome recursos (humanos, financeiros, de tempo) para todas as partes interessadas, a otimização em tempo e espaço assegurará uma maior disposição para a participação.

- ✓ **Aberta e transparente** – As pessoas afectadas por uma proposta e que estão interessadas em participar, qualquer que seja a sua origem étnica, género e rendimentos, devem ter acesso a toda a informação relevante. Esta informação deve ser acessível para todos os leigos chamados a avaliar uma proposta (por exemplo, os termos de referência, relatório e resumo). Os leigos deverão ser capazes de participar em workshops, reuniões e audiências relevantes relacionadas com o processo de AI. Deve ser fornecida informação e facilitação para essa participação.
- ✓ **Orientada para o contexto** – Uma vez que muitas comunidades têm as suas próprias regras formais e informais para o acesso público aos recursos, a resolução de conflitos e a governança, a PP deve adaptar-se à organização social das comunidades sujeitas aos impactos, incluindo as dimensões cultural, social, económica e política. Isto demonstra respeito pela comunidade afectada e pode melhorar a confiança pública no processo e nos seus resultados.
- ✓ **Credível e rigorosa** – A PP deve aderir à ética, ao comportamento profissional e às obrigações morais estabelecidos. A mediação da PP por um facilitador neutral, no seu sentido formal ou tradicional, melhora a imparcialidade do processo, bem como a justiça e a equidade no direito à informação. Também aumenta a confiança do público para expressar as suas opiniões e reduz as tensões, o risco de conflitos entre os participantes e as possibilidades de corrupção. Num contexto formal, encoraja-se a adopção de um código de ética.

### **Orientações de Desenvolvimento**

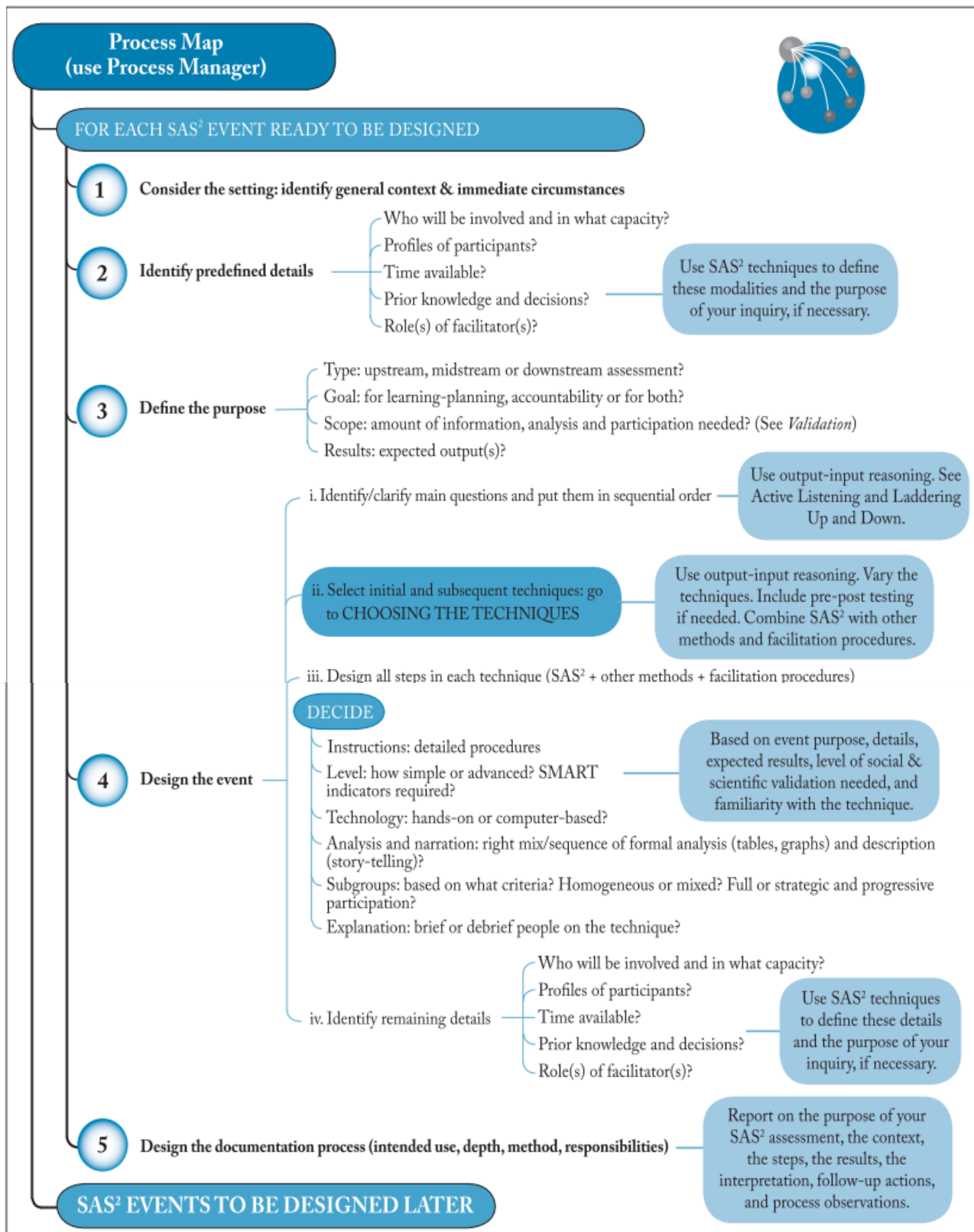
Para melhorar os resultados da participação pública, todos os atores devem promover activamente:

- ✓ O acesso a informação útil e relevante por parte do público. Mesmo se se encontrar, na realidade, geralmente disponível, a informação pode necessitar de alguma melhoria para que seja útil aos leigos, ou de ser mais focalizada e relevante para o processo de decisão.
- ✓ Envolvimento e participação de alto nível na decisão.
- ✓ Formas criativas de envolver as pessoas.
- ✓ Acesso à justiça e equidade.

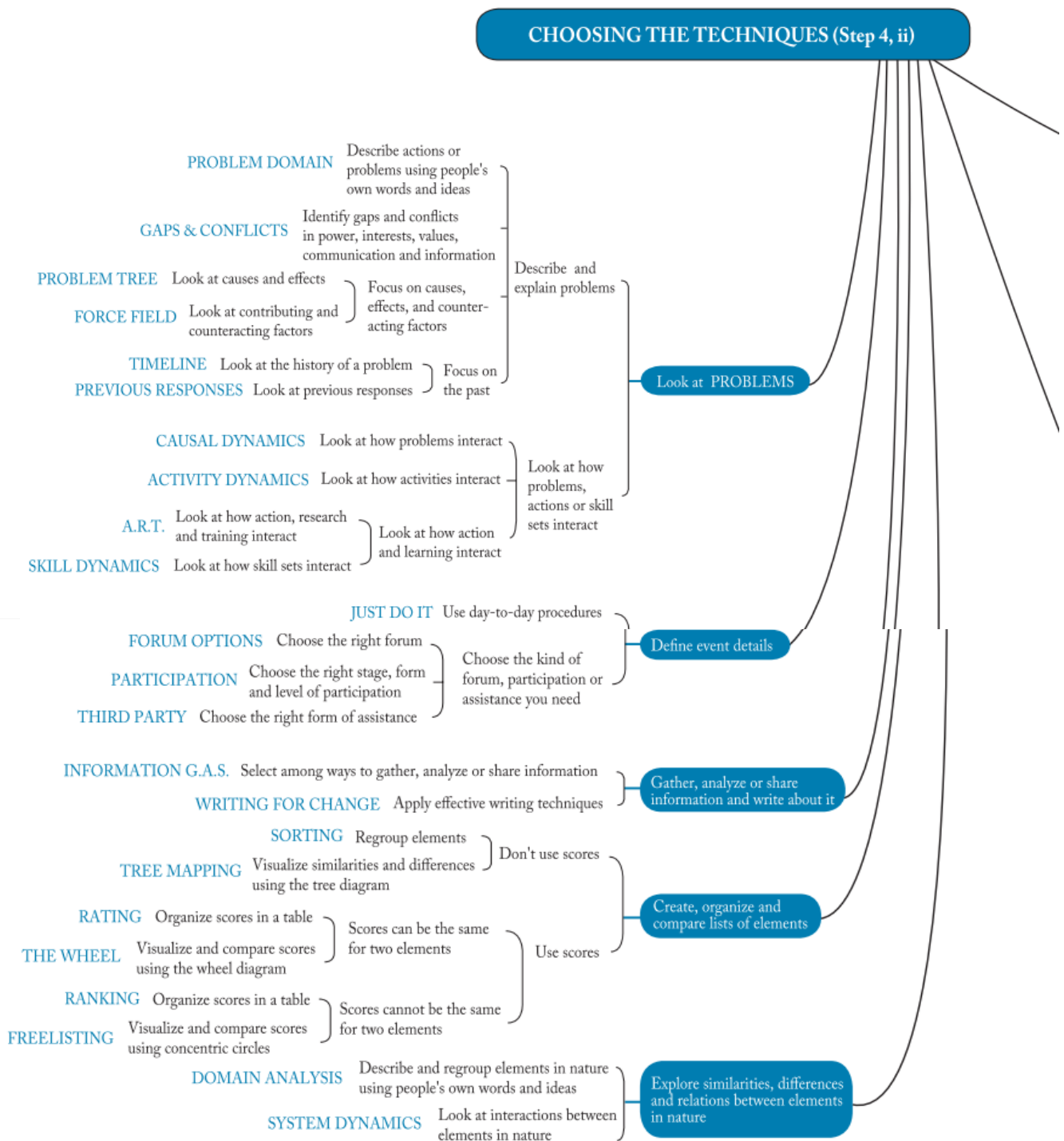
## ANEXO 2- Metodologia integrada de planeamento de sessões participativas de acordo com o método SAS<sup>2</sup>

Fonte: SAS<sup>2</sup> Events and Process Design in SAGE – A guide to collaborative enquiry and Social Engagement

### 2.1) PROCESSO DE PLANEAMENTO DAS SESSÕES PARTICIPATIVAS

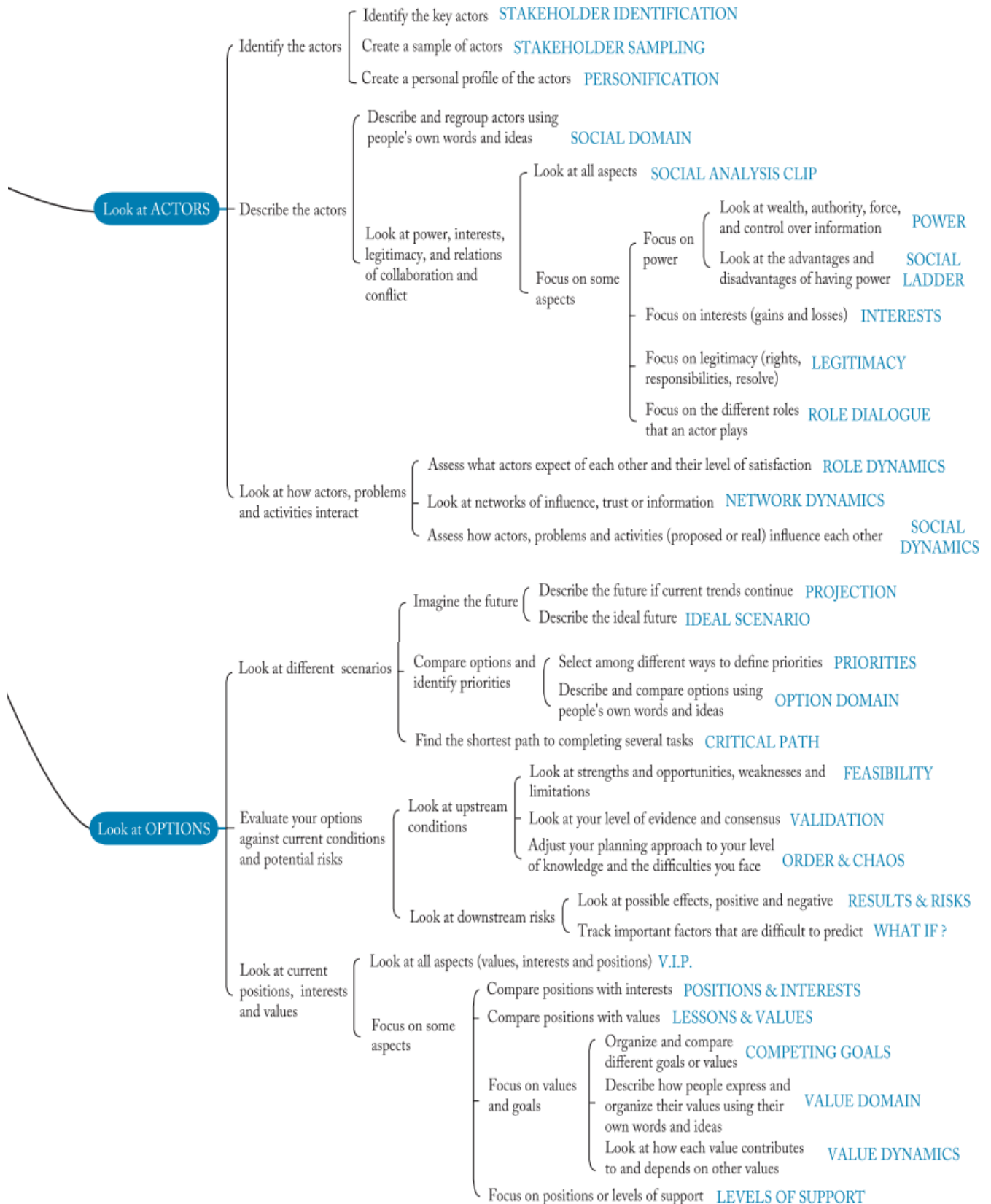


## 2.2) CHAVE DICOTÓMICA PARA SELECÇÃO DE TÉCNICAS SAS<sup>2</sup> ADEQUADAS



## 2.2) CHAVE DICOTÓMICA PARA SELECÇÃO DE TÉCNICAS SAS<sup>2</sup> ADEQUADAS (continuação)

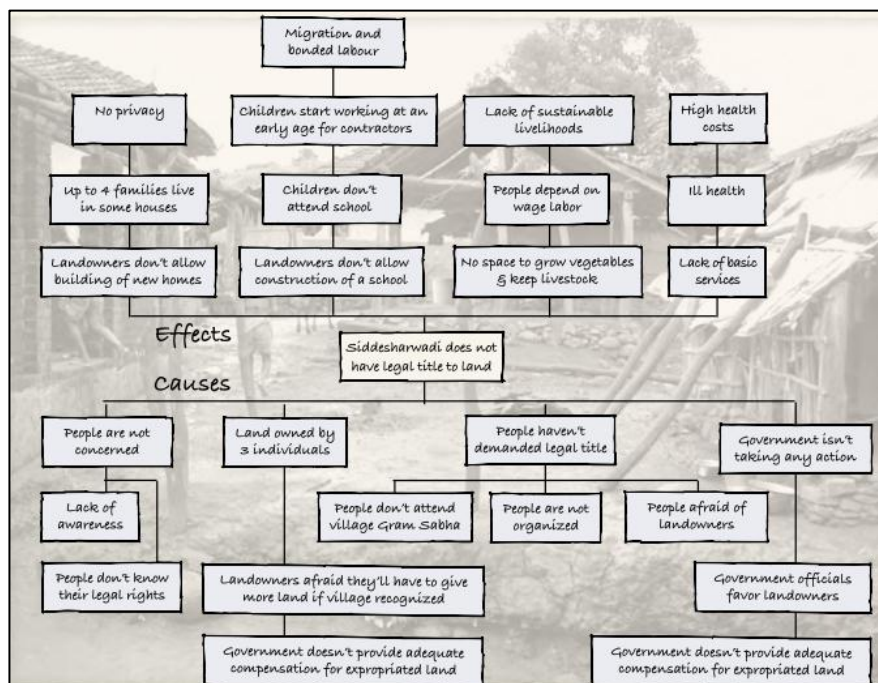




## ANEXO 3- Imagens ilustrativas da aplicação de técnicas SAS<sup>2</sup> seleccionadas

Fonte: SAS<sup>2</sup> Events and Process Design in SAGE – A guide to collaborative enquiry and Social Engagement

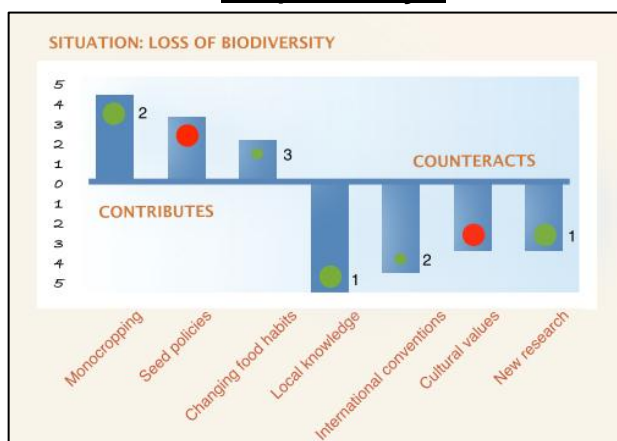
### Diagrama em árvore



### Vazios e Conflitos

GAPS AND CONFLICTS TABLE			
Issues	Gaps	Conflicts	Rank
Power	Those who want to privatize communal lands are not organized.	Ranchers occupy communal lands and control municipal politics.	1
Interests (gains and losses)	This is not important for the federal government and makes no difference to them.	The landless will gain, the ranchers will lose.	2
Moral values		Opposite values are used to justify communal and individual property systems.	4
Information and communication	We don't know what the legal procedures are.	Municipal authorities refuse to let people speak when the village meets.	3

### Campo de Forças

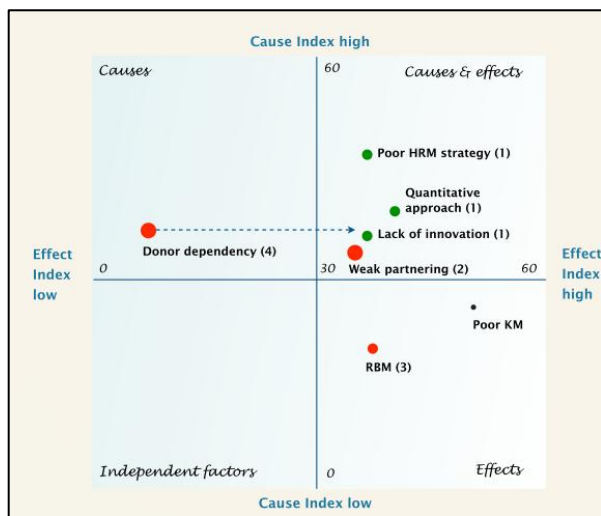


## Dinâmica causal

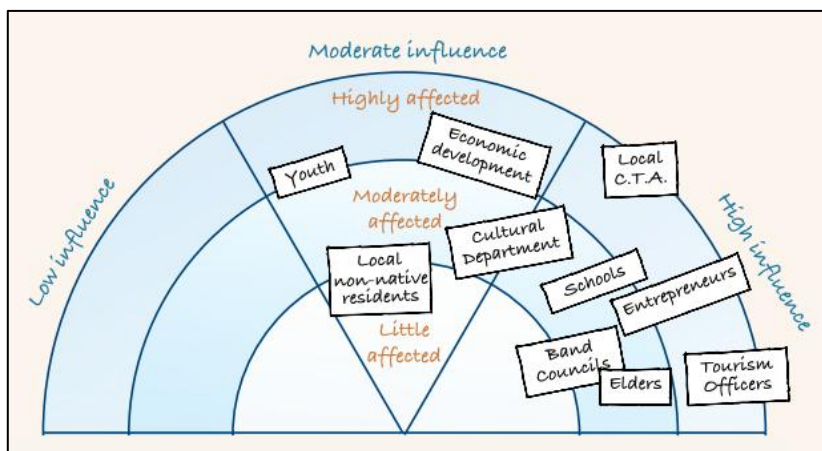
Factors	Poor KM*	Lack of innovation	Quantitative approach	RBM*	Weak partnering	Poor HRM*	Donor dependency	Cause Index**
<b>Weight: apparent, real</b>	10, 2	7, 4	7, 4	6, 4	7, 6	8, 3	6, 5	51, 28
Poor KM	x	0	8	8	8	2	2	28/60
Lack of innovation	10	x	6	8	4	4	2	34/60
Quantitative approach	10	10	x	4	4	10	0	38/60
RBM*	8	2	2	x	4	4	0	20/60
Weak partnering	8	8	8	0	x	8	0	32/60
Poor HRM*	8	10	10	4	8	x	6	46/60
Donor dependency	6	4	6	10	4	6	x	36/60
<b>Effect Index</b>	50/60	34/60	40/60	34/60	32/60	34/60	10/60	234/420

\* RBM = Result-Based Management. KM = Knowledge Management. HRM = Human Resource Management.

\*\* The Cause Index and the Effect Index correspond to the total (factor) contribution to and dependence on other factors, respectively.



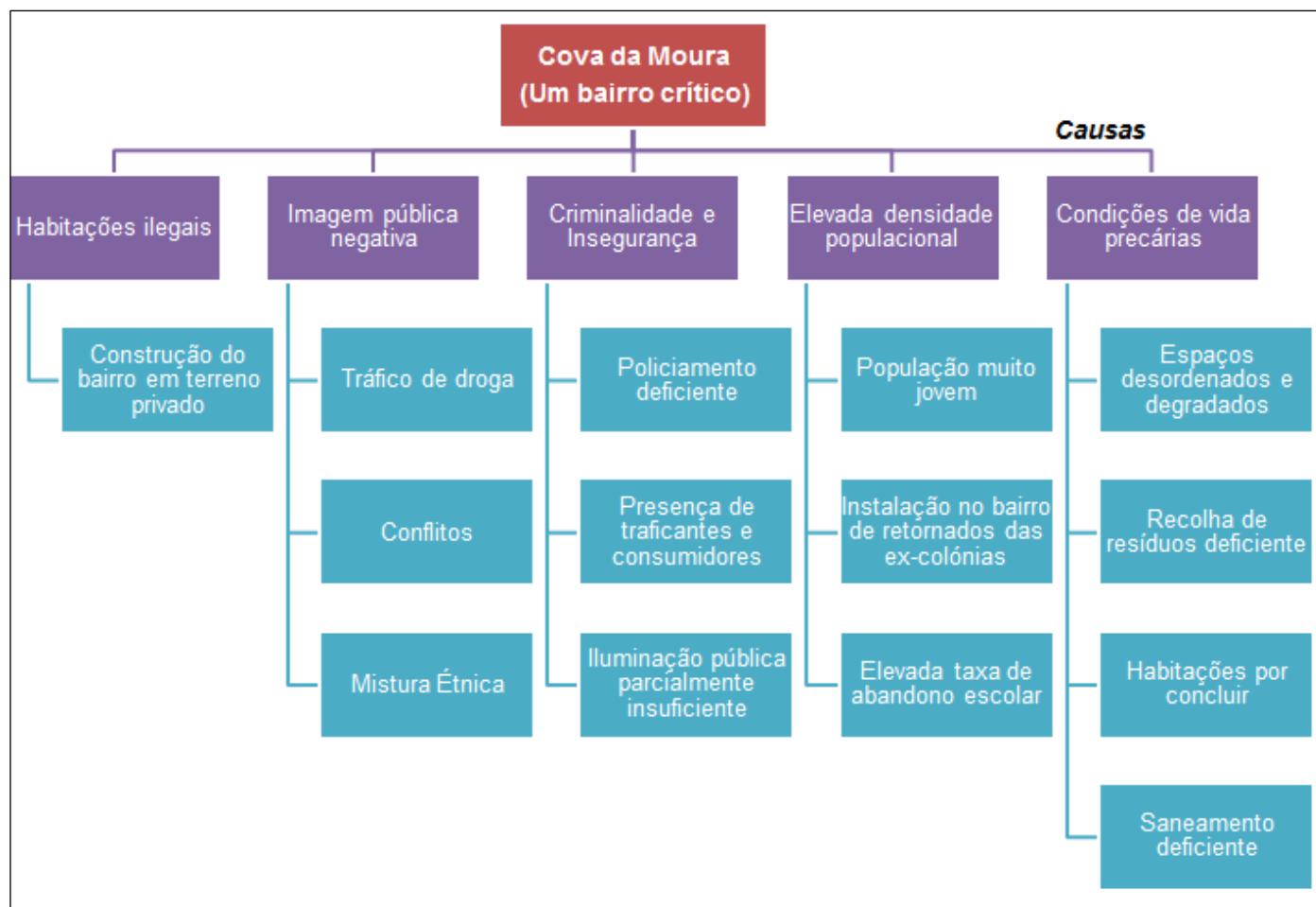
## Amostragem de agentes interessados



**ANEXO 3.1- Imagens ilustrativas e breve explicação da aplicação de técnicas SAS<sup>2</sup> seleccionadas ao caso de estudo – Processo participativo na Cova da Moura**

Fonte: Própria

**Diagrama em árvore**



A Cova da Moura foi seleccionada como local de experimentação de uma intervenção socio-territorial participada por se constituir como um bairro crítico, pelo que esse foi considerado o problema central.

Depois de identificado o problema (nível central destacado a vermelho) foi necessário reunir dados que permitissem uma melhor compreensão do porquê da classificação de bairro crítico atribuída à Cova da Moura.

Deste modo, e com base na análise do relatório resultante da iniciativa bairros críticos elaborou-se uma primeira listagem das causas do problema.

Após análise das mesmas tentou condensar-se ao máximo a informação reunida para que esta pudesse figurar mais facilmente no diagrama.

De seguida classificaram-se como causas de primeira ordem aquelas que originavam directamente o problema central e integraram-se no nível primário do diagrama (destacado a roxo).

Por fim, identificaram-se as causas de segunda ordem, isto é, que originavam as de primeira ordem e elaborou-se o nível secundário (destacado a azul).

Em resumo, a técnica de diagrama em árvore<sup>54</sup> permitiu organizar de forma mais evidente quais as causas de primeira e segunda ordem do problema central referente ao caso de estudo facilitando a compreensão das questões que urgem solução.

### **Vazios e Conflitos**

<b>Questão</b>	<b>Vazios (falta de recursos)</b>	<b>Conflitos (entre poderes de decisão)</b>	<b>Classificação</b>
<b>Poder</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Previsão da demolição da Cova da Moura assente num Plano de Urbanização já existente</li> </ul>	<b>4</b> (mais relevante)
<b>Interesses (Perdas ou ganhos)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Condições de vida precárias levam a uma perda de qualidade de vida por parte dos moradores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Má imagem pública alimentada pelos media (Media ganham e os moradores perdem)</li> </ul>	<b>3</b>
<b>Valores morais</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Criminalidade e Insegurança</li> <li>Elevada densidade populacional</li> </ul>		<b>2</b>
<b>Informação e Comunicação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Habitações ilegais (Quando chegaram os retornados e se instalaram estes não sabiam que as terras tinham proprietário)</li> </ul>		<b>1</b> (menos relevante)

Para efeitos de aplicação desta técnica de nome “Vazios e Conflitos” ao caso de estudo referente à intervenção socio-territorial na Cova da Moura, considerou-se novamente como problema central a classificação deste bairro como um “bairro crítico”.

De seguida procuraram-se identificar quais as causas directas do mesmo e compreender quais delas apresentavam vazios/falhas ou conflitos em termos de quatro indicadores: poder, interesses, valores, informação ou comunicação.

<sup>54</sup> Este tipo de técnica deverá ser levado a cabo após uma discussão de ideias com os actores-chave daí que este diagrama tenha sido constituído apenas a título exemplificativo.



A esta identificação seguiu-se a organização de informação numa tabela onde cada causa é disposta de acordo com o facto de apresentar um vazio ou um conflito em termos dos quatro indicadores apontados anteriormente.

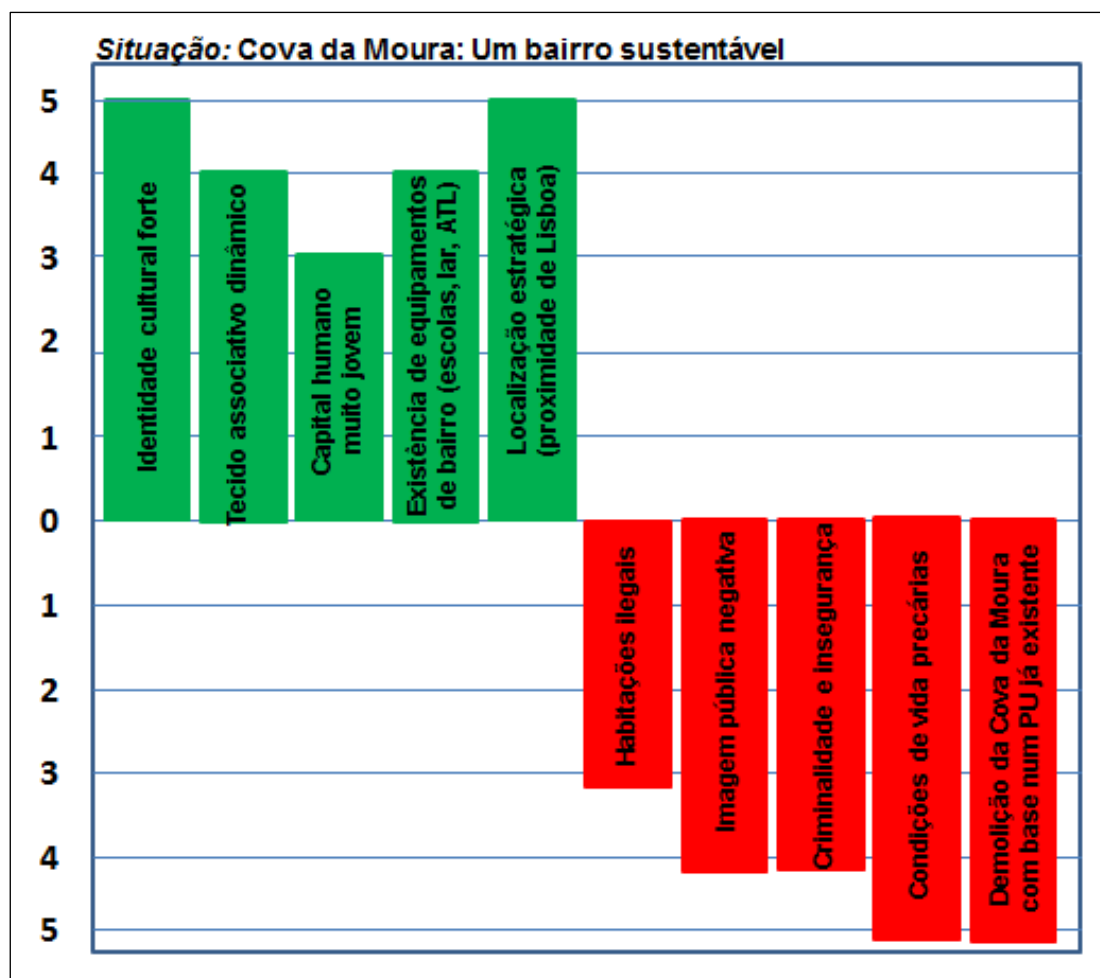
Após a disposição de toda a informação na tabela atribuiu-se uma determinada classificação (que vai de 1 a 4 no sentido crescente de importância) a cada causa de acordo com a sua relevância para os envolvidos.

Note-se que uma vez mais esta atribuição de valor deveria ser realizada pelos agentes interessados no processo visto que são aqueles que directamente podem ser influenciados ou influenciar o mesmo.

Todavia visto que o processo participativo já cessou e só tendo como fonte de informação os relatórios que dele advieram, procurou-se classificar cada causa de acordo com a informação obtida.

Considera-se que ao ser utilizada, esta técnica também se constituiria como uma mais-valia porque permite sintetizar ideias provenientes de debates (ou de fóruns participativos como ocorreram na Cova da Moura) de forma muito directa e para além disso a atribuição de valor levada a cabo permite fornecer uma indicação de quais as questões prioritárias.

### **Campo de Forças**



Na aplicação desta técnica procurou-se obter uma visão diferente da questão relevante a debater.

Considerou-se então como problema central<sup>55</sup> aquilo que se pretendia obter com a intervenção sócio-territorial participada na Cova da Moura: um bairro sustentável.

A técnica em questão permite fazer um balanço dos factores que contribuem positivamente para alcançar o objectivo proposto e aqueles que o contrariam.

Após a identificação dos factores que potenciam positivamente<sup>56</sup> e que contrariam<sup>57</sup> a questão central, é atribuído um peso a cada factor, após uma discussão em conjunto para decidir qual a sua contribuição em termos de importância relativa.

A escala utilizada vai de 1 a 5 e representa no sentido crescente da numeração um aumento da importância relativa do factor para a questão central.

Ao serem classificados os factores, estes são desenhados no gráfico de barras de acordo com o seu peso e contribuição (positiva ou negativa).

Depois de representados facilmente se depreende se há uma descompensação ou não de factores positivos ou negativos, ou até um equilíbrio entre ambos (como por exemplo acontece no exemplo de aplicação).

Depois da interpretação do balanço de factores, tornar-se-á mais fácil delinear uma estratégia de abordagem ao problema central.

Uma vez mais devido à simplicidade esta técnica permite ilustrar rapidamente a situação actual em termos de “factores contribuintes” e “factores de contrariedade” bem como o verdadeiro peso que estes têm na questão central.

---

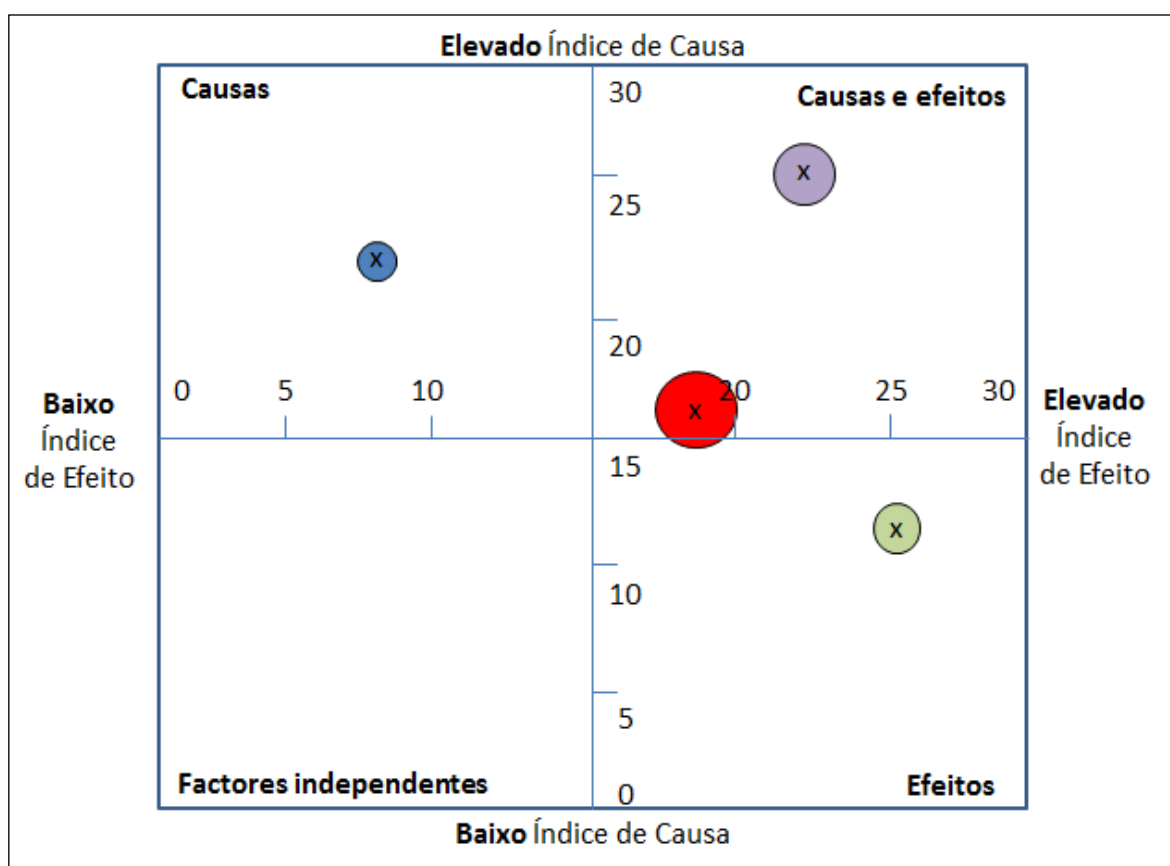
<sup>55</sup> Nestas técnicas a palavra problema não é utilizada com conotação negativa, apenas indica uma situação a resolver ou algo que se pretende obter. Segundo Chevalier & Buckles (2008) é o “coração da iniciativa”.

<sup>56</sup> Os factores que potenciam o objectivo aparecem destacados a verde no gráfico de barras com orientação positiva.

<sup>57</sup> Os factores que contrariam o objectivo aparecem destacados a vermelho no gráfico de barras com orientação negativa.

### Dinâmica causal

	<sup>7</sup> Habitações ilegais <sub>4</sub>	<sup>9</sup> Imagem pública negativa <sub>7</sub>	<sup>10</sup> Criminalidade e insegurança <sub>10</sub>	<sup>8</sup> Condições de vida precárias <sub>7</sub>	<sup>34</sup> Índice de Causa <sub>28</sub>
Habitações ilegais	x	7	5	10	22 (30)
Imagem pública negativa	0	x	5	6	11 (30)
Criminalidade e insegurança	0	10	x	6	16 (30)
Condições de vida precárias	8	8	9	x	25 (30)
Índice de Efeito	8 (30)	25 (30)	19 (30)	22 (30)	74 (120) = 62%



Para aplicar esta técnica foi necessário especificar uma vez mais o problema central de forma explícita, pelo que se considerou de novo a questão “Cova da Moura como bairro crítico”.

De seguida identificaram-se as questões/factores que se consideraram ser directamente responsáveis por esse problema e elaborou-se uma tabela onde se procurou cruzar cada uma delas.



Para levar a cabo o seu cruzamento procurou-se avaliar de que forma e em que grau de importância determinado factor contribuíria para o correspondente na tabela (sem cruzar factores iguais) atribuindo para isso uma classificação que vai de 1 (pouca contribuição) a 10 (elevada contribuição).

Calcularam-se seguidamente quer o **índice de causa** quer o **índice de efeito** através do somatório das linhas e colunas respectivamente, apontando dentro de parêntesis o total obtido caso a pontuação atribuída fosse máxima.

Por outro lado, considerando-se isoladamente cada factor, isto é, pensando em cada causa isoladamente colocou-se a pergunta “Em que grau contribuiria este factor para o problema central se só ele existisse?”

Uma vez mais auxiliando-nos da escala classificativa (de 1 a 10) classificou-se cada factor e o valor atribuído foi colocado no **canto superior esquerdo** de cada uma sendo este considerado como **peso aparente**.

De seguida avaliou-se o **peso real**, isto é a verdadeira contribuição de cada factor (também de 1 a 10) e colocou-se o valor no **canto inferior direito** (tendo em atenção que o valor atribuído deveria ser inferior ou igual ao valor atribuído anteriormente quando cada factor foi considerado isoladamente).

Para isoladamente se compreender melhor a classificação realizada até ao momento elaborou-se um gráfico que permitiu facilitar a visualização dos resultados e que permitiu rapidamente interpretar os resultados.

Para iniciar o diagrama desenhou-se então um quadrado com um eixo vertical e outro horizontal que permitiu dividi-lo.

Após o desenho básico do gráfico graduou-se cada eixo até perfazer o valor máximo em cada extremo (que no caso é 30) sendo que no **eixo horizontal** se situa o **índice de efeito** e no **vertical** o **índice de causa**.

Após a construção do gráfico, e através do valor de cada índice de causa e efeito de cada factor representou-se cada um no diagrama<sup>58</sup>.

Por fim a interpretação é feita com base em três possíveis resultados:

- **Integração**: Ocorre quando duas condições se verificam: quando uma **grande parte dos factores** se encontra localizado **na parte superior direita** do diagrama e quando uma grande parte possui **pesos reais significativamente baixos** quando **comparados com os seus pesos aparentes** (pontos mais pequenos).

Se isto ocorrer significa que há uma grande relação causa-efeito entre os factores que se encontram nessa parte do diagrama pelo que actuando de forma a reduzir o peso real de um deles automaticamente se estará a actuar sobre o outro diminuindo-o também.

---

<sup>58</sup> A representação de cada factor é feita através de um ponto que, consoante a diferença na classificação de peso aparente e peso real é tanto maior quanto menor a diferença entre eles.

Quando existem muitos factores nestas condições é sinal de que eles se constituem simultaneamente como causas e efeitos do problema sendo que, para minimizar mais facilmente o problema central é sobre eles que se deve actuar primeiramente.

- **Hierarquia**: Ocorre quando duas condições se verificam: o diagrama mostra uma **grande parte de factores situados** maioritariamente **na parte superior esquerda** (causas) que contribuem para os factores situados na parte inferior direita (efeitos), e quando os **factores da parte inferior direita** possuem **pesos reais** que são significativamente **mais baixos do que os pesos aparentes**.

Nestas situações há uma relação explícita entre alguns factores mas de forma mais moderada.

Normalmente actua-se nesta área para aperfeiçoar alguma questão que afecta o problema mas não de uma forma muito evidente.

- **Fragmentação**: Ocorre quando o diagrama mostra uma **grande parte de factores situados** maioritariamente **na parte inferior esquerda** (causas) e quando os **factores** possuem **pesos reais** que são **aproximados dos pesos aparentes**.

Isto significa que existe pouca interacção entre os factores e que a actuação sobre um deles não irá influenciar o outro, daí que a actuação sobre estes factores é normalmente desnecessária.

No caso de aplicação obtivemos uma situação evidente de integração e uma ligeira de hierarquia.

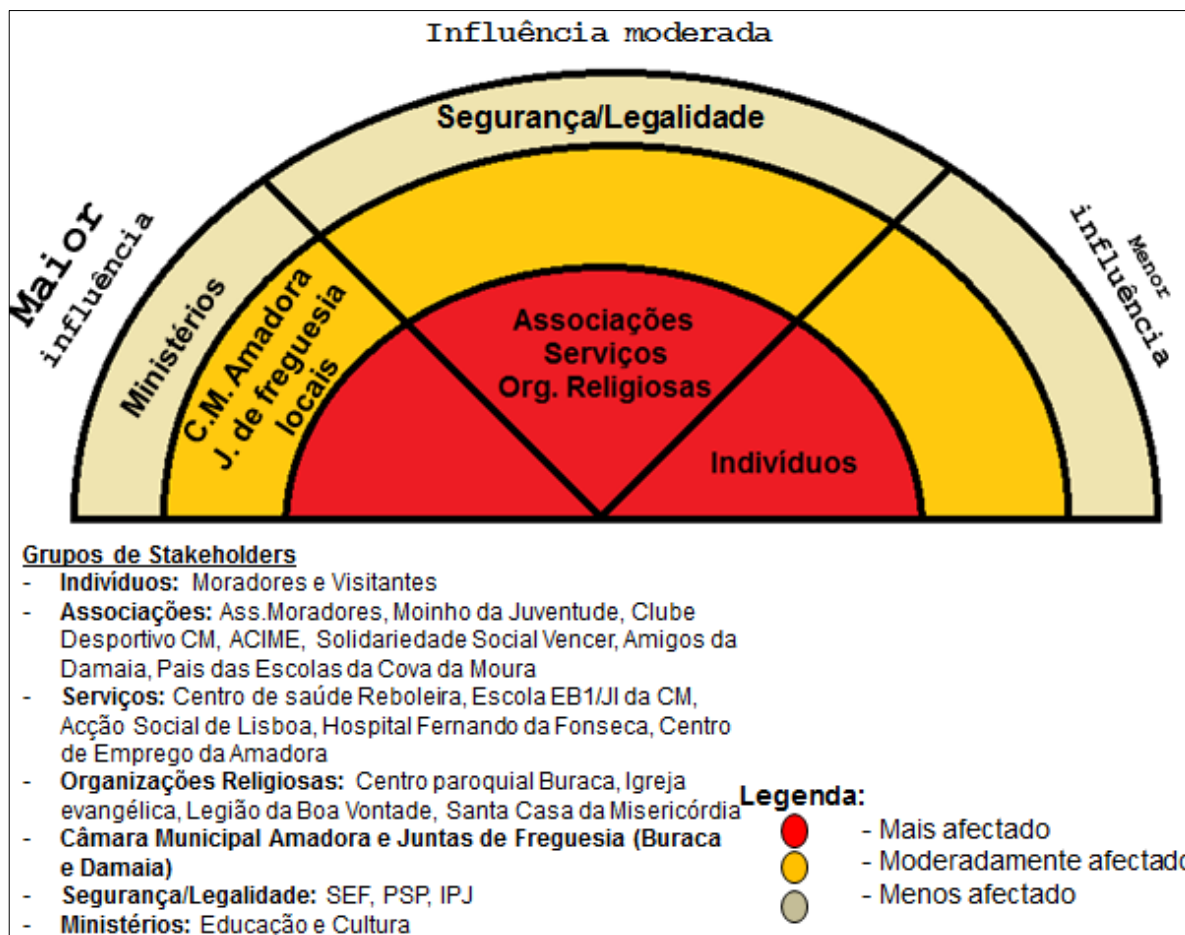
No que toca à integração se actuarmos directamente sobre por exemplo sobre a existência de condições precárias automaticamente iremos conseguir que a criminalidade e insegurança reduzam pois eles encontram-se correlacionados e contribuem em conjunto para o problema central.

Por outro lado no caso da hierarquia temos que ao actuarmos de forma a modificar o factor “habitações ilegais” automaticamente iremos actuar sobre o factor “imagem pública negativa”.

Deste modo e apesar de ser uma técnica ligeiramente mais complexa permite-nos um entendimento mais aprofundado da dinâmica causa-efeito entre os factores que contribuem para um determinado problema.

Em resumo, através desta técnica consegue-se mais facilmente planear sobre quais os factores a actuar para que os que lhe estão intimamente ligados também se alterem sem grande esforço no que toca a recursos adicionais.

## Amostragem de agentes interessados



Dado que a Cova da Moura é um bairro que reflecte diversas experiências e vivências torna-se natural que existam diversos agentes interessados nas acções que nela se pretendem desenvolver.

Elaborou-se então uma listagem de todos aqueles que podiam ser afectados e/ou afectar as decisões inerentes à intervenção sócio territorial que se pretendia levar a cabo.

De seguida classificaram-se esses agentes interessados em categorias mais abrangentes para facilitar a exposição no diagrama final.

A posteriori organizaram-se numa tabela esses grupos, cruzando a sua maior/menor influência com a sua maior/menor afectação.

Por fim, a partir da tabela dispuseram-se no diagrama arco-íris os grupos identificados, dispondo-os de acordo com a sua classificação na tabela.

Este tipo de diagrama facilita a organização dos agentes interessados e também a percepção da importância relativa de cada grupo que estes constituem.

Permite ainda uma fácil visualização dos dados através da sua estrutura simples e cores distintas que remetem para a sua maior (vermelho) ou menor influência (bege).

**ANEXO 4- Inquérito realizado no âmbito do estudo de caso referente à avaliação do processo participativo no bairro da Cova da Moura**

Fonte: Própria

<b>Classificação</b>	<b>1 – Não verificado</b>	<b>2 – Medianamente verificado</b>	<b>3 – Totalmente verificado</b>
<b>Nível 1 - Eficácia do Processo de Participação de acordo com a bibliografia de enquadramento</b>			
1.1) Existência de bidireccionalidade no fluxo de comunicação do processo participativo;			
1.2) Integração das opiniões do público nas decisões;			
1.3) Educação da comunidade envolvida no processo participativo;			
1.4) Melhoria do conhecimento sobre a realidade local;			
1.5) Proposição de alternativas mais ajustadas à comunidade;			
1.6) Facilitação da cooperação social.			
<b>Nível 2 - Eficácia do método de participação de acordo com a abordagem SAS<sup>2</sup>: Investigação Colaborativa</b>			
2.1) Os agentes interessados possuem uma ideia clara da questão a que se refere o processo participativo;			
2.2) Os agentes interessados possuem uma ideia clara do objectivo do processo participativo;			
2.3) Os agentes interessados possuem uma ideia clara dos resultados que se pretendem obter com processo participativo;			
2.4) Os agentes interessados conseguem sugerir modos alternativos de pensar sobre as questões em debate;			
2.5) Os agentes interessados compreendem as técnicas participativas em que estão inseridos;			