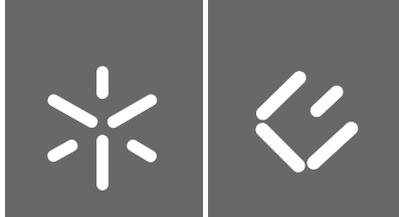


**Universidade do Minho**  
Escola de Economia e Gestão

Isabel Maria Baptista Rebelo

**Portocipação**  
**Anatomia da Participação Pública no**  
**Plano Diretor Municipal do Porto:**  
**quem participa e para quê?**





**Universidade do Minho**  
Escola de Economia e Gestão

Isabel Maria Baptista Rebelo

**Portocipação**  
**Anatomia da Participação Pública no**  
**Plano Diretor Municipal do Porto:**  
**quem participa e para quê?**

Dissertação de Mestrado  
Mestrado em Administração Pública  
Gestão Pública e Políticas Públicas

Trabalho efetuado sob a orientação do  
**Professor Doutor António Tavares**



## Direitos de autor e condições de utilização do trabalho por terceiros

Este é um trabalho académico que pode ser utilizado por terceiros desde que respeitadas as regras e boas práticas internacionalmente aceites, no que concerne aos direitos de autor e direitos conexos.

Assim, o presente trabalho pode ser utilizado nos termos previstos na licença [abaixo](#) indicada.

Caso o utilizador necessite de permissão para poder fazer um uso do trabalho em condições não previstas no licenciamento indicado, deverá contactar o autor, através do RepositóriUM da Universidade do Minho.

### Licença concedida aos utilizadores deste trabalho



Atribuição-NãoComercial-SemDerivações  
CC BY-NC-ND

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



## Agradecimentos

Os meus sinceros agradecimentos:

Ao Professor Doutor António Fernando Freitas Tavares, por ter aceitado a orientação deste trabalho de investigação e por me conceder o privilégio de ampliar a reflexão e estimular o debate acerca do tema da presente dissertação de mestrado. O seu contributo como orientador foi, simultaneamente, valioso e gratificante.

Ao Arquiteto Albino Pedro Pereira Baganha, Em.º Sr. Vereador do Pelouro do Urbanismo e Pelouro do Espaço Público e Património, da Câmara Municipal do Porto, pela disponibilização da matéria de análise e por autorizar o acesso aos dados que consubstanciam a génese do presente trabalho.

À minha amiga, colega e companheira de jornada Arquiteta Dina Henriques, pelo incentivo, apoio, colaboração e entusiasmo constante com que sempre me ajudaste a enfrentar os piores e os melhores momentos. O meu bem-haja.

À Doutora Isabel Carvalho, amiga, colega e companheira de serviço, pela ajuda e colaboração com a recolha dos dados de análise.

À família, amigos e a todos os que, de alguma forma ou em algum momento, foram privados da minha presença ou amizade, o meu mais sincero obrigado pela compreensão.



## Declaração de integridade

Declaro ter atuado com integridade na elaboração do presente trabalho académico e confirmo que não recorri à prática de plágio nem a qualquer forma de utilização indevida ou falsificação de informações ou resultados em nenhuma das etapas conducente à sua elaboração.

Mais declaro que conheço e que respeitei o Código de Conduta Ética da Universidade do Minho.



## RESUMO

### **Anatomia da Participação Pública no Plano Diretor Municipal do Porto: quem participa e para quê?**

É na literatura científica, em particular no estado da arte sobre participação pública versus cidadania ativa, que encontramos o mote para inspiração da presente dissertação de mestrado. O envolvimento, colaboração e controlo nos processos de decisão por parte do cidadão continua a alimentar o debate e a estimular os agentes da mudança, quer do lado da administração, quer do lado da comunidade civil.

O presente trabalho tem como ambição entender o que leva o cidadão a contribuir para a tomada de decisão nos procedimentos de planeamento e, em particular, no plano de gestão territorial relativo à escala do município. Tomando como estudo de caso o Plano Diretor Municipal do Porto, perante o enquadramento legislativo que disciplina o regime jurídico dos planos municipais de ordenamento do território aprovado pelo Decreto-lei 69/90, de 2 de março, é aferida a influência que os métodos adotados imprimem na dinâmica participativa de três gerações (1993, 2006 e 2021) deste instrumento de gestão territorial.

O perfil do participante revela preocupação com os desafios ambientais e urbanos; contudo, na maior parte dos casos, este é movido por questões de ordem pessoal, que se prendem com a propriedade do objeto de participação e que interferem diretamente com os seus interesses particulares ou empresariais. Retratar o cidadão ativo permitirá objetivar estratégias de estímulo ao envolvimento do público, no sentido de alcançar o patamar mais alto da escala de avaliação da participação.

Perante a estratificação e análise dos dados recolhidos ao longo das três gerações de PDM, foi possível também, estabelecer relações geográficas e especular acerca da interferência que a adoção de novas metodologias interativas e baseadas em ferramentas digitais produziu nos resultados da participação pública. Surpreendentemente, o paradoxo *Portoicipação* trouxe à luz a contradição entre o incremento dos métodos interativos e digitais e o seu efeito modesto nos momentos participativos da terceira geração, aprovada e publicada muito recentemente. A heterogeneidade dos dados recolhidos ao longo de quase três décadas de planeamento urbano participado, apesar de limitar a análise geracional, ilustra a evolução procedimental no âmbito da democracia participativa, que coloca a CMP, na vanguarda da gestão de políticas públicas territoriais.

### **Palavras-chave:**

**Cidadania ativa, métodos interativos e digitais, participação pública, planeamento urbano;**



## ABSTRACT

### **Anatomy of Public Participation in the Municipal Master Plan of Porto: who participates and for what?**

It is in the scientific literature, particularly in the state of the art on public participation versus active citizenship, that we find the inspiration for this master's thesis. Citizen involvement, collaboration and control in decision-making processes continue to fuel the debate and stimulate agents of change, both on the administration side and on the civil society side.

This work aims to understand what makes citizens contribute to decision making in planning procedures and, in particular, in the territorial management plan at the municipality scale. Having as the background the legislative framework that governs the legal regime of municipal land use plans approved by Decree-Law 69/90, of March 2nd, and taking the Porto Municipal Master Plan as a case study, I assess the influence of the methods adopted on the participatory dynamics of three generations (1993, 2006 e 2021) of this territorial management instrument.

The participant's profile reveals concern with environmental and urban challenges. However, in most cases, it is driven by personal issues, which relate to the ownership of the object of participation and which directly interfere with their private interests or business. Depicting the active citizen will allow targeting strategies to encourage public involvement in order to reach the highest level in the participation evaluation scale.

Given the stratification and analysis of data collected over the three generations of PDM, it was also possible to establish geographic relationships and speculate about how the adoption of new interactive methodologies based on digital tools influence the results of public participation. Surprisingly, the *Portoicipation* paradox brought to light a contradiction between the increase in interactive and digital methods and their modest effect on the participatory moments on the third generation of the plan, recently approved and published. Despite the limitations associated with the generational analysis, the heterogeneity of data collected over nearly three decades of participatory urban planning illustrates the procedural evolution within the scope of participatory democracy, which places the CMP at the forefront of territorial public policy management.

### **Keywords:**

**Active citizenship, interactive and digital methods, public participation, urban planning;**



## ÍNDICE

Direitos de autor e condições de utilização do trabalho por terceiros	ii
Agradecimentos	iii
Declaração de integridade	iv
<b>RESUMO</b>	<b>v</b>
<b>ABSTRACT</b>	<b>vi</b>
Índice de Figuras	viii
Índice de Tabelas	ix
Siglas e acrónimos	x
<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>1</b>
<b>I Problema, objetivos e conceitos</b>	<b>1</b>
Contextualização da problemática	1
Apresentação, proposição do tema e objetivos	2
Estrutura do trabalho	3
Limites do estudo	4
Definições, conceitos e variáveis	5
Relevância na área profissional	6
<b>II A escala municipal da gestão territorial</b>	<b>7</b>
Planos de ocupação do solo da competência dos municípios	7
Planos municipais de ordenamento do território e o quadro legislativo	8
PDM, o instrumento de gestão territorial que abrange o município	10
<b>I Parte – ENQUADRAMENTO TEÓRICO</b>	<b>12</b>
<b>Capítulo I - Revisão da Literatura I, de âmbito internacional</b>	<b>12</b>
<b>1.1</b> Literatura internacional sobre a importância da cidadania ativa na gestão do território no palco da Administração Pública	<b>12</b>
<b>1.2</b> Modelos de Participação Pública recentes	<b>16</b>
<b>1.3</b> O estado da arte sobre o papel da Participação Pública	<b>22</b>
<b>1.4</b> O conceito endógeno de Participação Pública	<b>30</b>
<b>1.5</b> Princípios e objetivos da Participação Pública	<b>31</b>
<b>1.6</b> Vantagens e desvantagens da Participação Pública	<b>32</b>
<b>Capítulo II - Participação Pública no âmbito do ordenamento do território no contexto nacional</b>	<b>37</b>
<b>2.1</b> Participação Pública na escala municipal do planeamento urbano	<b>37</b>
<b>2.2</b> Evolução e níveis de Participação Pública no PDM	<b>40</b>
<b>2.3</b> A Participação Pública no PDM dentro do panorama legislativo português	<b>44</b>
<b>Capítulo III - Revisão da Literatura II, de âmbito nacional</b>	<b>46</b>
<b>3.1</b> Contexto introdutório ao projeto de investigação Porto <i>c</i> ipação	<b>46</b>
<b>3.2</b> Estudos sobre a Participação Pública no âmbito dos IGT	<b>48</b>



<b>II Parte – CONTEXTO DE TRABALHO</b>	<b>52</b>
<b>Capítulo IV - PDM, 3 gerações após o DL 69/90 de 2 de março</b>	<b>52</b>
4.1 O Plano Diretor Municipal do Porto	52
4.2 A primeira geração do Plano Diretor Municipal do Porto 1993	57
4.3 A segunda geração do Plano Diretor Municipal do Porto 2006	59
4.4 A terceira geração do Plano Diretor Municipal do Porto 2021	61
<b>Capítulo V - A Participação Pública no PDM do Porto – Estudo de caso</b>	<b>67</b>
5.1 Do Inquérito Público à Discussão Pública	67
5.2 A oportunidade do contexto e da atividade laboral	70
5.3 Portoicipação	74
5.4 O alcance territorial da Participação Pública	75
<b>III Parte – ANÁLISE EMPÍRICA</b>	<b>77</b>
<b>Capítulo VI – Metodologia de trabalho</b>	<b>77</b>
6.1 Motivação e objetivos	77
6.2 Abordagem aos dados de Participação Pública	78
<b>Capítulo VII – Anatomia da Participação Pública no PDM do Porto</b>	<b>83</b>
7.1 Quem participa?	83
7.2 Porquê participa?	85
7.3 Como participa?	91
7.4 Métodos e procedimentos de Participação Pública	92
7.5 Adesão aos procedimentos de Participação Pública	94
<b>Capítulo VIII – Desafios para a PP na 3ª geração do PDM do Porto</b>	<b>96</b>
8.1 Retrato da participação, preventiva e sucessiva	96
8.2 Os desafios para o futuro	96
8.3 Informação pública e dados abertos	98
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>100</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>103</b>
Legislação de suporte	108

## Índice de Figuras

<b>Figura 0.1</b>	Escala hierárquica dos Instrumentos de Gestão Territorial	<b>7</b>
<b>Figura 0.2</b>	Cronograma referente aos Planos Municipais do Porto	<b>9</b>
<b>Figura 1.3</b>	A Escada de Participação – Arnstein, 1969	<b>17</b>
<b>Figura 1.4</b>	Scorecard desempenho da PP – Timney, 1998	<b>18</b>
<b>Figura 1.5</b>	Níveis de PP – Adaptado por Carver et al. (1998) do original de Weidemann e Femers (1993)	<b>19</b>
<b>Figura 1.6</b>	Metas sociais na PP – Thomas Beirle, 1999	<b>19</b>
<b>Figura 1.7</b>	Interação Administração   Cidadão - Eran Vigoda, 2002	<b>20</b>
<b>Figura 1.8</b>	Interação Administração   Cidadão – Ping Wang, 2010	<b>21</b>
<b>Figura 1.9</b>	Esquema apresentado por Hudson Smith et al. 2002	<b>24</b>
<b>Figura 1.10</b>	A colaboração futura entre atores sociais – Vigoda, 2002	<b>34</b>
<b>Figura 4.11</b>	Enquadramento normativo do PDM	<b>53</b>



<b>Figura 4.12</b>	Revisão do PDM 2021	<b>55</b>
<b>Figura 4.13</b>	Cronograma referente às 3 gerações de PDM do Porto	<b>57</b>
<b>Figura 4.14</b>	Esquema da tramitação processual do PDM 2021	<b>61</b>
<b>Figura 5.15</b>	Etapas do tratamento e ponderação das participações (PDM2021)	<b>71</b>
<b>Figura 6.16</b>	Fluxograma relativo à ponderação dos contributos participativos	<b>79</b>
<b>Figura 7.17</b>	Participação pública – Coletiva/Individual (Masculino e Feminino), 1ª, 2ª e 3ª geração do PDM	<b>83</b>
<b>Figura 7.18</b>	Participação pública – Coletiva/Individual (Masculino e Feminino), no conjunto das três gerações do PDM	<b>84</b>
<b>Figura 7.19</b>	Participação pública – Coletiva (setor de atividade), 1ª, 2ª e 3ª geração do PDM	<b>84</b>
<b>Figura 7.20</b>	Participação pública – Coletiva (setor de atividade), no conjunto das três gerações do PDM	<b>85</b>
<b>Figura 7.21</b>	Participação pública – Legitimidade do participante em relação ao PDM	<b>85</b>
<b>Figura 7.22</b>	Participação pública I e II geração – Representatividade em relação ao município	<b>86</b>
<b>Figura 7.23</b>	Participação pública global – Representatividade em relação ao município	<b>87</b>
<b>Figura 7.24</b>	Participação pública – Distribuição territorial, 2ª e 3ª geração do PDM	<b>88</b>
<b>Figura 7.25</b>	Participação pública – Distribuição territorial no conjunto das três gerações do PDM	<b>89</b>
<b>Figura 7.26</b>	Participação pública – Incidência / Enquadramento, 2ª e 3ª geração do PDM	<b>90</b>
<b>Figura 7.27</b>	Participação pública – Incidência / Enquadramento no conjunto das três gerações do PDM	<b>90</b>
<b>Figura 7.28</b>	Participação pública – Método e forma de participação	<b>91</b>
<b>Figura 7.29</b>	Participação pública – Método Tradicional versus Digital	<b>92</b>
<b>Figura 7.30</b>	Participação pública – Ponderação da PP	<b>94</b>
<b>Figura 7.31</b>	Alterações aos elementos do PDM em função da Ponderação da PP	<b>94</b>

## Índice de Tabelas

<b>Tabela 5.1</b>	Modelo de estruturação de informação dos dados analisados	<b>73</b>
<b>Tabela 5.2</b>	Síntese dos diferentes momentos participativos analisados	<b>80</b>
<b>Tabela 5.3</b>	Excerto de tabela de sistematização dos dados de análise	<b>81</b>



## Siglas e acrónimos

<b>AAE</b>	Avaliação Ambiental Estratégica
<b>CA</b>	Comissão de Acompanhamento
<b>CCDR</b>	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
<b>CM</b>	Câmara Municipal
<b>CMP</b>	Câmara Municipal do Porto
<b>CPA</b>	Código do Procedimento Administrativo
<b>DR</b>	Diário da República
<b>DGOTDU</b>	Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano
<b>IGT</b>	Instrumento de Gestão Territorial
<b>INESC</b>	Institute for Systems and Computer Engineering, Technology and Science
<b>NPG</b>	New Public Governance
<b>NPM</b>	New Public Management
<b>OCDE</b>	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
<b>PDM</b>	Plano Diretor Municipal
<b>PMA</b>	Plano Municipal de Ambiente
<b>PMOT</b>	Plano Municipal de Ordenamento do Território
<b>PPSIG</b>	Participação Pública com recurso a Sistemas de Informação Geográfica
<b>RCM</b>	Resolução do Conselho de Ministros
<b>RJIGT</b>	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
<b>RJUE</b>	Regime Jurídico da Urbanização e Edificação
<b>SEOT</b>	Secretaria de Estado de Ordenamento do Território
<b>SIG</b>	Sistema de Informação Geográfica
<b>TI</b>	Tecnologia de Informação
<b>TIC</b>	Tecnologia de Informação e Comunicação
<b>UE</b>	União Europeia



## INTRODUÇÃO

O reconhecimento e a importância da dimensão territorial, na perspetiva da investigação, permite conduzir o desenvolvimento da disciplina de planeamento urbano num sentido muito prático. O papel do cidadão assume protagonismo entre tendências recentes que marcam a atualidade destas questões, encabeçadas pela sustentabilidade, questionando a função dos instrumentos de planeamento, na prossecução de políticas de crescimento e afirmação do território. Uma fusão articulada entre as variáveis sociais, económicas e físicas da população, permite assegurar critérios de sustentabilidade ambiental e coesão social com base em modelos de orientação estratégica para o desenvolvimento territorial e definição de políticas públicas adaptadas à escala das regiões.

Pretende-se com o presente estudo e trabalho de investigação, analisar a evolução da Participação Pública (PP) a que esteve sujeito o município do Porto, no âmbito da implementação e sucessivas revisões do seu Plano Diretor Municipal, após a alteração imposta no quadro legislativo pelo Decreto-lei nº 69/90, de 2 de março.

Este marco legislativo - sujeito a nova redação introduzida pelo Decreto-lei nº 221/92, de 8 de outubro e pelo Despacho nº 26/93, de 6 de julho - veio regular a elaboração, aprovação e ratificação dos Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT). A sua relevância no quadro legal destaca-se pela simplificação dos procedimentos nas diversas fases - da elaboração à ratificação - bem como, da articulação do seu conteúdo introduzindo o carácter obrigatório de elaboração e adoção por parte dos municípios do Plano Diretor Municipal (PDM) - único Instrumento de Gestão Territorial (IGT) circunscrito à totalidade do município.

O diploma ficou também ligado à génese dos PDM de primeira geração cuja preocupação, para além dos mecanismos simplificados de ajuste procedimental e de articulação entre o poder central e o poder local, era garantir a participação das populações na prossecução das políticas de gestão do uso dos solos aprovadas pelo município.

## I Problema, objetivos e conceitos

### Contextualização da problemática

Na década de 60 já o envolvimento do público na formulação de propostas e de políticas de planeamento urbano assumia protagonismo no discurso participativo. De uma forma muito abrangente, passou a ser entendido como uma preocupação capaz de mitigar as imensas restrições que se



impunham ao nível da responsabilização na elaboração dos planos de ordenamento do território. Da competência da Autarquia, a preparação e implementação dos PMOT relegou inicialmente a participação dos cidadãos para o nível do inquérito público, quase sempre à margem de um papel verdadeiramente ativo e de envolvimento participativo.

Após a alteração do regime em 1974 o contexto político e social alavancou a participação dos cidadãos nas políticas públicas de gestão territorial passando pela mobilização das populações, grupos de cidadãos e movimentos de associativismo indutores de outras mentalidades assistindo-se ao incremento da PP em complemento da intervenção institucional dos municípios. A vivência das populações e a sua perceção da qualidade ambiental passou a ter um protagonismo diferenciador na definição das opções políticas.

Em 1976 é inscrita na redação da Constituição da República Portuguesa, a garantia de participação dada aos interessados na elaboração dos instrumentos de planeamento urbanístico e de quaisquer outros instrumentos de planeamento físico do território (artigo 65º, nº5), para além de diversas referências à PP dos cidadãos. Apesar do incremento na dimensão de *accountability* dos instrumentos de planeamento urbano, através do estímulo e da responsabilização de todos os agentes envolvidos, outro fator que competia com o incentivo à participação e envolvimento do cidadão era o excessivo carácter técnico e elevado grau de especialização imposto na elaboração dos planos. (Lobo, 1995, Crespo, 2003)

Com a disciplina do regime jurídico dos planos municipais de ordenamento do território imposta pelo Decreto-lei nº 69/90, de 2 de março tem origem a primeira geração de PDM que irá marcar de forma irreversível a política de gestão territorial, não só pela imposição legal de elaboração deste instrumento, como pela relevância atribuída à participação.

## **Apresentação, proposição do tema e objetivos**

Com o Projeto de investigação PortoCipação pretende-se traçar o retrato da PP no âmbito da elaboração e sucessivas revisões do PDM do Porto. A análise centra-se no município do Porto e tem como objetivo compreender o que leva o cidadão a adotar posturas de cidadania, participando na gestão do território e como a atratividade e abordagem de diferentes métodos influenciam o grau da PP. Balizando temporalmente o desenvolvimento do estudo à implementação das três gerações de planos diretores municipais estima-se que a adoção dos métodos interativos e digitais aumentem os processos de PP em planeamento urbano, sendo que a existência de uma sequência temporal permite



estabelecer relações de associação que corroboram o incremento de uma cidadania mais ativa por parte dos habitantes da cidade do Porto.

São diversos os propósitos que se evidenciam relativamente à ambição do projeto de investigação *Portoicipação*. Mediante os dados recolhidos e facultados pelos participantes, pretende-se:

- i) Padronizar o perfil do cidadão ativo e participativo, com particular enfoque no seu contexto social e posicionamento perante o território.
- ii) Distinguir o que leva o participante a fazê-lo e de que forma o faz.
- iii) Concluir se os métodos interativos e digitais incrementam os processos de PP em planeamento urbano, tendo em vista o processo de monitorização da fase de revisão e elaboração da 3ª geração do Plano Diretor Municipal (PDM) do Porto.

## Estrutura do trabalho

Pretende-se com a secção introdutória da dissertação contextualizar a problemática que suscitou o interesse pela presente investigação, precipitando os objetivos a alcançar com a análise. Para tal, são abordados os conceitos e pressupostos que condicionam e limitam o âmbito do estudo, a sua relevância e pertinência bem como, a escala e os limites territoriais que o circunscrevem. O desenvolvimento da investigação tem início com uma primeira parte que consubstancia o enquadramento teórico, estabelecendo-se o panorama internacional que ilustra o desenvolvimento da temática da PP, do papel do cidadão e do incremento da governação participativa por parte das instituições. São abordados os modelos participativos com impacto na metodologia da gestão do território, onde se enquadra a problemática em análise, com destaque para o papel da PP e a sua importância sobre as Políticas Públicas. A primeira parte do trabalho é dividida em três capítulos, sendo que o primeiro distingue o domínio da PP no contexto internacional, com enfoque em modelos de participação recentes. O segundo capítulo apresenta o contexto nacional no plano do ordenamento do território, estabelecendo o paralelismo com o quadro teórico internacional. O terceiro capítulo, por sua vez, constrói a ponte entre os diversos aspetos abordados, corroborados por uma revisão de literatura de âmbito nacional e comum.

A segunda parte divide-se entre o capítulo IV, que expõe o contexto de trabalho onde se insere o *case study* (PDM do Porto) alvo da análise empírica que se segue, e o capítulo V que delimita temporalmente a amplitude do mesmo.

Por último, a terceira parte do documento expõe a análise empírica que resulta da investigação efetuada, sendo o capítulo VI a sistematização da abordagem e metodologia adotada e o capítulo VII a



síntese dos critérios analisados com a determinação da “Anatomia da PP no PDM do Porto”. O capítulo VIII encerra o estudo efetuando o retrato da PP na 3ª geração do PDM do Porto e abrindo as portas aos desafios para a geração seguinte.

A conclusão resume as ideias principais que subsistiram na génese deste trabalho, promovendo a reflexão e o debate sobre a Participação Pública, os métodos e os modelos participativos em constante evolução.

## Limites do estudo

A circunscrição do presente trabalho relata a análise empírica efetuada à participação dos cidadãos do Porto em conformidade com a implementação e revisão do seu Plano Diretor. A componente teórica faz a ligação com a realidade portuguesa à luz da evolução do seu quadro legislativo e dos métodos enquadrados nas diferentes fases do estudo. Por outro lado, a análise empírica que consubstancia a terceira parte do presente trabalho de investigação, baseia-se nos dados participativos recolhidos e arquivados pelo município.

A diferenciação metodológica que resulta do enquadramento temporal e legislativo das três fases do estudo, fazem corresponder as três gerações do PDM a três momentos distintos de análise. Em termos metodológicos o incremento das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) distingue e diferencia os dados recolhidos e a forma como estes são analisados e arquivados. Se na primeira geração do PDM estas eram quase inexistentes, na segunda geração tiveram já uma expressão significativa, quer através de métodos hoje em dia, obsoletos – telefax – quer através de métodos que evoluíram e se afirmaram na geração seguinte – correio eletrónico, fóruns, internet. A terceira geração destaca-se ainda pela rápida disseminação e divulgação da informação através das redes sociais. Esta heterogeneidade de informação relativa aos diferentes momentos participativos impôs a definição de regras que permitiram a uniformização dos dados recolhidos, com vista a uma análise sistemática e coerente.

Os limites do estudo prendem-se, para além da distinção dos métodos utilizados nas diferentes fases do estudo - as três gerações - com os diferentes tipos de formulários utilizados em cada um dos períodos em causa, também na forma como a informação foi recolhida, ponderada e arquivada por parte da Câmara Municipal do Porto (CMP). A ponderação por parte do organismo público pode ter como consequência a introdução de alterações nas propostas de plano, ou simplesmente assumir a rejeição das propostas ou sugestões que resultam da análise da participação cívica.



Perante os resultados do estudo, impõe-se inferir sobre a pertinência de implementação de um modelo participativo capaz, não só de incrementar a responsabilidade cívica das instituições, aumentando os níveis da democracia participativa, como catalisar uma cidadania ativa por parte das populações.

Por fim, sublinhar a importância da participação na dimensão da cidadania, considerando-a uma premissa a ter em conta no desenvolvimento de modelos participativos que reflitam a vontade do público no desenvolvimento urbanístico dos territórios envolvidos. Esta investigação assume-se como um desafio para o desenvolvimento de estudos subsequentes, que possam de alguma forma equilibrar a relação dos *inputs* e dos *outputs* resultantes de uma PP verdadeiramente colaborativa.

## Definições, conceitos e variáveis

Participação é por **definição** o procedimento através do qual, qualquer cidadão de forma individual ou coletiva dialoga com os representantes eleitos - no caso do presente estudo, com os órgãos do município. A forma como interferem na tomada de decisão de problemas destinados a resolver questões que afetam os mais variados domínios do seu quotidiano, colaborando nos diversos aspetos que contribuem para a definição e eficácia das políticas públicas.

O **conceito** de participação possui etimologicamente um significado com origem no latim "*participatio*", que se traduz em "ter parte na ação", o que implica ter acesso à ação, bem como às ações que orientam a mesma. Participação deriva da palavra "parte" e divide-se entre "fazer parte de", "tomar parte em" ou "obter parte do resultado" estabelecendo a diferença entre participação passiva e ativa consoante o envolvimento do cidadão ou a sua inércia (Bordenave, 1983).

Ferreira et al. (2013) apresenta uma **interpretação** mais recente, conotando a participação com um processo de envolvimento em que os "*stakeholders*" interagem, aprendem e ao mesmo tempo fornecem informação importante, colaborando para a obtenção de decisões mais democráticas<sup>1</sup>, ou seja, que representem de forma justa os seus intervenientes.

Cingindo a amplitude do presente estudo ao contexto do planeamento urbanístico, a PP varia entre participação preventiva ou sucessiva, consoante aconteça a montante ou a jusante das decisões estratégicas que resultam na elaboração dos instrumentos de gestão territorial. No âmbito do PDM esta

<sup>1</sup> "A elaboração e aprovação dos instrumentos de gestão territorial vinculativos dos particulares são objeto de mecanismos reforçados de participação dos cidadãos, nomeadamente através de formas de concertação de interesses" – número 2 do artigo 21º da Lei 48/98, de 11 de agosto (Lei de bases da política de ordenamento do território e de urbanismo).



acontece em dois momentos legalmente instituídos. No caso da participação preventiva é estabelecida previamente em consonância com a decisão que determina a elaboração ou revisão do plano, estabelecendo-se um prazo para “(...) a *formulação de sugestões e para a apresentação de informações sobre quaisquer questões que possam ser consideradas no âmbito do respetivo procedimento de elaboração*”<sup>2</sup>. Já no caso da participação sucessiva é estabelecido o período para discussão pública, publicado em Diário da República (DR) e nunca inferior a 30 dias, para que os interessados possam “(...) *apresentar as suas reclamações, observações ou sugestões*”<sup>3</sup>.

## Relevância na área profissional

A temática da PP e em particular a sua influência nas tomadas de decisões tem-se revelado um tema atual no debate sobre a governação pública na esfera do planeamento urbanístico. A oportunidade gerada pelo desempenho profissional atual, no domínio da administração local, torna-se útil no que diz respeito ao acesso aos dados da análise. O Departamento Municipal de Planeamento e Ordenamento do Território onde desempenho a função de técnica superior, no papel de colaboradora integrada na equipa da revisão do PDM do Porto, permite o acesso privilegiado à informação arquivada no âmbito da participação preventiva e participação sucessiva dos diferentes momentos participativos decorrentes da lei e da monitorização do plano. Também as diferentes sessões de esclarecimento a que tive oportunidade de assistir, enriquecem o universo do estudo e contribuem com registos significativos para os dados de análise. Uma investigação aprofundada e reflexiva com base nos dados arquivados ao longo dos diversos períodos participativos, permitirá traçar o retrato da PP de forma a perceber as dinâmicas que influenciaram a elaboração e respetivas revisões deste instrumento de gestão territorial.

Decorreu de 19 de outubro a 7 de dezembro de 2020 o período de participação sucessiva relativo ao PDM 2021 da cidade do Porto, que traduz a segunda revisão deste instrumento de planeamento e, por conseguinte, um período de Discussão Pública que se revelou participado. Torna-se o momento oportuno, para refletir sobre o impacto dos novos métodos e abordagens de gestão de informação, perante os resultados efetivos da PP e as suas consequências concretas neste IGT.

<sup>2</sup> Conforme articulado no ponto 2, do artigo 77º do Decreto-lei 46/2009, de 20 de fevereiro – Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT)

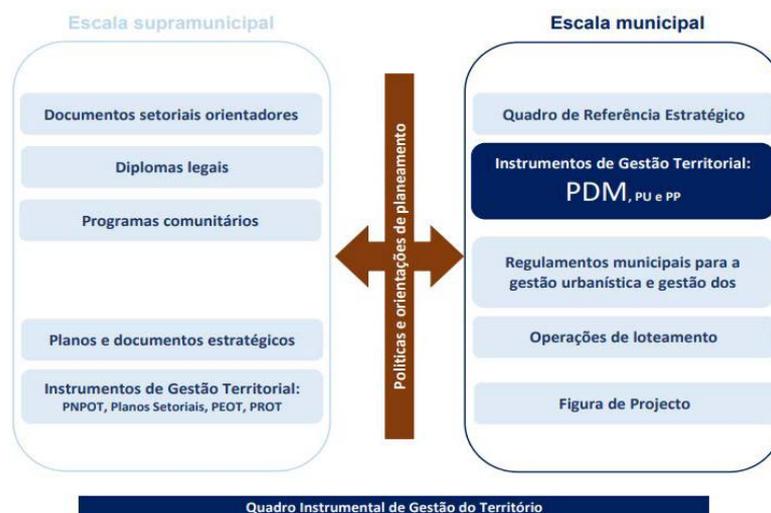
<sup>3</sup> Conforme articulado no ponto 3, do artigo 77º do Decreto-lei 46/2009, de 20 de fevereiro – Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT)

Reflexo deste contexto, não só pelo particular interesse que se prende com as funções que desempenho na minha atividade profissional, mas também pelo desafio em levar a cabo uma investigação com esta temática tão atual, o empenho neste trabalho surgiu com bastante pertinência em termos pessoais e académicos. A CMP beneficia do mesmo modo da oportunidade de ver compilada e sistematizada a informação relativa aos dados da participação pública no âmbito do seu PDM, resultando num retrato diagnóstico capaz de influenciar o desenvolvimento de um modelo participativo a adotar no futuro.

## II A escala municipal da gestão territorial

### Planos de ocupação do solo da competência dos municípios

Em Portugal, o planeamento ocorre a diversos níveis (Figura 0.1), começando com o nacional, passando pelo regional até ao nível local ou municipal. No primeiro, são estabelecidas e implementadas as políticas de médio e longo prazo que regem o país. Do segundo nível, destaco, pela pertinência para a temática do presente estudo, as bases das políticas de ordenamento do território e os planos regionais. É neste patamar que se procuram compatibilizar os objetivos e políticas de nível nacional com os de nível local e municipal. Este último, o nível mais próximo das populações, tem por atribuição a definição e implementação dos planos intermunicipais e municipais de ordenamento do território.



Fonte: Elaboração própria

Figura 0.1 Escala hierárquica dos Instrumentos de Gestão Territorial



*“(...) o âmbito local proporciona condições mais favoráveis para o desenvolvimento de modelos de governo democrático do que escalas mais extensas, parecendo haver um consenso generalizado acerca das potencialidades do município, neste propósito, como contexto adequado para o desenvolvimento económico, político e social no final do século XX e início do século XXI.” (Jacinto, 2001:76)*

A Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, que estabelece as bases gerais da Política Pública de Solos, consubstancia, a par com o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) aprovado pelo Decreto-lei n.º 80/2015, de 24 de maio, o quadro legal ao qual obedece a elaboração dos planos de gestão territorial da competência dos municípios.

Assumindo o protagonismo da escala concelhia, bem como o limite da totalidade do território ao qual diz respeito, o PDM define a estratégia para o município e a relação metropolitana, estabelecendo o enquadramento para o desenvolvimento e operacionalização territorial ao nível local ou sub-regional e determinando a classificação e qualificação do uso do solo, assim como a programação e monitorização da sua execução.

**O caso do Porto:** *“O Relatório de Estado do Ordenamento do Território (REOT) elaborado em 2015, evidenciava claramente que, na última década, a cidade do Porto tinha sido afetada por um conjunto de dinâmicas e de tendências evolutivas, algumas delas de natureza mais endógena, outras associadas a fatores externos – no domínio demográfico, económico, social, cultural e ambiental – que alteraram significativamente o quadro de referência que esteve na base da elaboração do PDM de 2006. A decisão de rever o PDM do Porto, tomada por deliberação da Câmara Municipal do Porto (CMP) em reunião pública realizada no dia 10 de março de 2015 (publicada no Diário da República - Aviso n.º 3118/2015, de 24 de março), ocorre numa altura em que o quadro legal e estratégico sobre os instrumentos de gestão territorial se encontrava num processo de reforma estruturante.”*<sup>4</sup>

## Planos municipais de ordenamento do território e o quadro legislativo

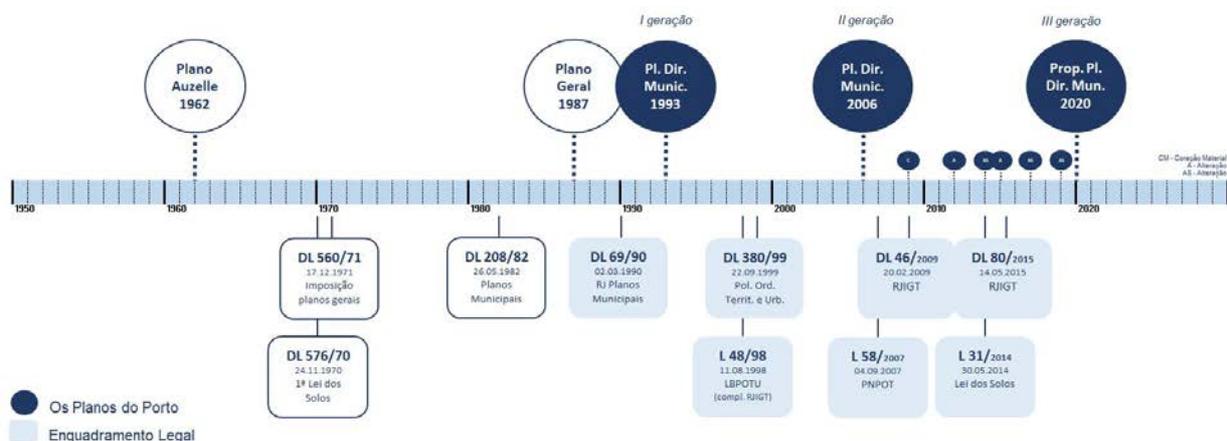
Assistimos atualmente em Portugal, a uma dinâmica interessante em matéria de ordenamento do território. O país possui o Programa Nacional de Políticas de Ordenamento do Território<sup>5</sup> (PNPOT), as

<sup>4</sup> in “Relatório do PDM - Discussão Pública”, Setembro 2020

<sup>5</sup> Programa Nacional de Políticas de Ordenamento do Território (PNPOT9, aprovado pela Lei n.º 58/2007, de 4 de Setembro



regiões estão abrangidas pelos Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT) – alguns já aprovados, outros em fase de elaboração – e a maioria dos Planos Diretores Municipais (PDM) entrou em fase de revisão, correspondendo maioritariamente à 3ª geração de PDM. Foi publicada em 2014, a Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei nº 31/2014, de 30 de maio) e consequentemente a revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), aprovada pelo Decreto-lei nº 80/2015, de 14 de maio, procedendo a uma reforma estruturante no panorama normativo da disciplina do uso do solo. Passados poucos anos sobre a publicação das primeiras revisões de PDM, de 2ª geração, surge a necessidade, por imposição legal, de adequar este instrumento a novos conceitos, iniciando-se assim um novo ciclo, que culminará na consolidação dos denominados PDM de 3ª geração. Estão assim encontrados três momentos na análise longitudinal a efetuar, correspondendo às três gerações de planos municipais de ordenamento do território, nascidos após o enquadramento jurídico do Decreto-lei 208/82, de 26 de maio que regulamenta o uso e transformação do solo (Figura 0.2).



Fonte: Elaboração própria

Figura 0.2 Cronograma referente aos Planos Municipais do Porto

Conforme Campos e Ferrão (2015), o Ordenamento do Território em Portugal, enquanto Política Pública autónoma, resulta de um processo histórico condicionado por grandes transformações políticas ocorridas no país, passando pela adesão à então Comunidade Económica Europeia em 1986 e, mais recentemente, pela crescente exposição do país a agendas globais. O futuro da política de ordenamento do território, no nosso contexto geográfico e social, gere-se entre tensões e mutações



que se relacionam quer com o seu passado, quer com a sua natureza, mas de uma forma muito particular com o atual contexto emergente de novos desafios (Campos, Ferrão, 2015:31).

## **PDM, o instrumento de gestão territorial que abrange o município**

Sendo o presente trabalho de investigação circunscrito ao PDM do Porto, considera-se adequado abordar, ainda que de uma forma sucinta, o processo administrativo que envolve a elaboração e revisão deste plano, o seu conteúdo material e documental, bem como, as disposições legais a que está sujeito. O procedimento compete à CM que determina por deliberação da sua assembleia, a necessidade de avançar com o processo de elaboração ou revisão do plano, publicando para o efeito em DR, os prazos e objetivos previstos, nos quais se inclui o período de participação pública preventiva exigido por lei. Esta decisão é divulgada nos meios de comunicação social e na página da internet onde deve constar expressamente o período destinado à participação prévia dos cidadãos

Na definição de um modelo territorial capaz de operacionalizar uma estratégia para o concelho, convergem referenciais estratégicos à escala local de âmbito territorial e setorial que importa compatibilizar com o manancial resultante do quadro legislativo nacional e supramunicipal. É constituída uma Comissão de Acompanhamento (CA) composta por entidades com atribuições na matéria de gestão territorial do município, cuja supervisão tem por objetivo garantir que as opções de planeamento sejam partilhadas desde a fase inicial, contribuindo de forma assertiva para a elaboração do PDM. Apresentada a proposta perante a CA, esta emite parecer com pronúncia de todas as entidades envolvidas onde consta a análise sobre o Relatório Ambiental, prosseguindo para a abertura de um período de discussão pública que corresponde ao espaço de participação sucessiva plasmado na lei, dando voz a todos os cidadãos interessados. Finalmente, após a ponderação do resultado da fase de discussão pública, é concluída a versão final do PDM, a qual será enviada à Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) territorialmente competente que emitirá parecer final, sem caráter vinculativo, conformando as disposições legais e regulamentares em vigor assim como a conformidade e compatibilidade com os IGT com eficácia no território.

Descartadas incompatibilidades com planos hierarquicamente superiores, a proposta do plano fica isenta de ratificação governamental, sendo aprovada em exclusivo pela Assembleia Municipal, que por sua vez dispõe do prazo de três meses para publicação no DR. Com o objetivo de permitir a consulta por parte de todos os interessados o PDM aprovado é arquivado pela Direção Geral do Território (DGT) num repositório central com funções cadastrais. É ainda publicitado e disponibilizado



de forma permanente e acessível, incluindo descrição georreferenciada do seu conteúdo documental, em página da internet da respetiva CM.

Com um prazo de vigência de 10 anos, entra em vigor após a sua publicação em DR e assim permanece até à entrada em vigor da sua alteração ou revisão.

A evolução do quadro legislativo conduzida no âmbito da desburocratização procedimental estabeleceu as condições que permitiram assegurar processos simplificados e conseqüentemente mais céleres, contudo, aumentou as exigências normativas quanto aos elementos previstos no RJIGT a par da complexidade técnica do conteúdo material<sup>6</sup> e documental<sup>7</sup> dos PDM de terceira geração.

6 Artigo 96º do RJIGT;

7 Artigo 97º do RJIGT;



## I Parte – ENQUADRAMENTO TEÓRICO

### Capítulo I - Revisão da Literatura I, de âmbito internacional

#### 1.1 Literatura internacional sobre a importância da cidadania ativa na gestão do território no palco da Administração Pública

A ideia de PP aliada ao planeamento urbano sustenta-se na noção de que o espaço, no seu contexto territorial, é moldado pelos seus habitantes. São os cidadãos que estabelecem laços específicos de identidade e definem as relações que consubstanciam a gestão do território. São esses cidadãos que, por serem afetados pelo desenvolvimento espacial, se pretende sejam incluídos no processo de tomada de decisão à luz do novo paradigma da Nova Governação Pública (*New Public Governance*, NPG).

De acordo com Araújo (2015), são escassos os resultados positivos obtidos com os esforços de mudança na Administração Pública, em particular, no que diz respeito à ligação com o cidadão. *“Os programas de reforma geralmente falham em compreender os desejos dos cidadãos em se envolverem e participarem no processo de governação. Naturalmente que o processo para envolver os cidadãos e promover a sua participação é complexo e constitui um desafio para a Administração Pública. Em primeiro lugar, é necessário que os cidadãos percebam os benefícios que podem advir da sua participação. Em segundo lugar é necessário que existam incentivos e que sejam reduzidas as barreiras à sua participação”*.

Estas considerações são de tal forma relevantes que a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) dedica particular atenção às mudanças da administração pública, do ponto de vista do envolvimento dos cidadãos, com enfoque nas questões de participação e envolvimento na formulação de políticas públicas e em particular nas questões da administração dos governos locais (OCDE, 2012). Esta constatação tem já várias décadas, uma vez que já Davidoff afirmava, no seu livro *“Advocacy and Pluralism in Planning”* (1965/1973) que *“o processo de planeamento deve encorajar o governo urbano democrático, ele deve operar de forma a incluir, em vez de excluir os cidadãos da participação do processo de planeamento”*.

Ainda no outro lado do Atlântico, nos Estados Unidos, Sherry Arnstein (1969) associa uma escala em termos de participação - a que chama *“Ladder of Citizen Participation”* - à identificação dos níveis de democracia dos poderes, em particular ao nível local. A consulta pública é muitas vezes descartada e encarada como um exercício simbólico por conferir pouco poder real (Arnstein, 1969;



Paterman, 1970; Dennis 1972). Mais tarde, David Osborne e Ted Gaebler no seu livro *“Reinventing Government”* de 1992, explicam o conceito da *“New Public Management”* (NPM) descrevendo como os novos princípios adaptados do setor privado revolucionam a administração das organizações. O cidadão encarado como cliente obriga à adoção de alternativas de políticas públicas que impõem formas simplificadas de administração focadas nos resultados e no impacto que provocam. Esta abordagem sugere a necessidade de os cidadãos terem o controlo sobre as ações administrativas, por adotarem simultaneamente o papel de consumidores e donos dos serviços públicos.

Na Europa a exclusão dos cidadãos dos processos de planeamento que os afetam diretamente tem sido um tema dominante que ultrapassa o pensamento moderno no planeamento urbano. Foi uma questão abordada anteriormente pela “Carta de Atenas” (Le Corbusier, 1941/1973) num manifesto sobre o planeamento moderno e o pensamento arquitetónico que afirmava *“(...) A violência implacável do interesse privado provoca uma reviravolta desastrosa entre o impulso das forças económicas (...) e a impotência da solidariedade social”* - princípio 73 - concluindo no seu princípio 95 que *“o interesse privado estará subordinado ao interesse coletivo”*. Da mesma forma o planeamento urbano à escala regional preocupa-se principalmente em proteger o público dos interesses privados selvagens. (Alfasi, 2003)

No Reino Unido, o conceito de Carta do Cidadão (*Citizen Charter*) articulado como programa nacional do governo conservador de John Major em 1991, consagra a confiança entre os utilizadores e o prestador do serviço e tinha o objetivo simples de melhorar continuamente a qualidade dos serviços públicos de forma a responder às necessidades e desejos dos usuários. Foi posteriormente relançado pelo governo trabalhista de Tony Blair em 1998 renomeando-o Serviços Primeiro (*Services First*), mas com o mesmo fundamento de capacitar os cidadãos em relação à prestação de serviços públicos. Estes programas materializaram nos anos noventa do século passado uma das políticas reformistas do sector público britânico que contaminaram posteriormente de forma progressista vários países europeus (Pirie, 1992). Trata-se de processos de desenvolvimento de políticas de base, que Giddens (1998) denomina de processos de democratização da democracia e, mais tarde, justificados de diversas formas e com argumentos diversos em defesa da inclusão democrática por Knundtson (2018).

Segundo Healey (1997), Saudercock (1998) e Forester (1999), citados por Nurit Alfasi em 2003, subsiste uma sensação de desconforto que acompanha o planeamento urbano e regional. Vários críticos e planeadores concordam que o planeamento urbano não é suficientemente democrático pois carece da representação integrada dos diferentes setores da sociedade. O debate



não se circunscreve territorialmente e Alfasi (2003) num artigo sobre as questões democráticas associadas à PP levanta duras críticas à relação do poder com os processos participativos. O artigo enfoca as barreiras à PP no sistema de planeamento israelita e a relação difícil que existe em Israel entre a participação e a democratização do planeamento (Alfasi, 2003). O autor argumenta que o planeamento representa um ambiente não democrático dentro da estrutura de um estado democrático, numa inconsistência que também pode ser encontrada em outros países além de Israel e que tem estimulado o amplo desenvolvimento da PP em todo o mundo. Destaca ainda outro ponto fraco da participação, que se prende com a interpretação dos dados coletados, que nalguns aspetos correspondem a discussões detalhadas e concretas, mas que de forma geral, tratam assuntos amplos e abrangentes. Consequentemente traduzir os desejos do público em resultados específicos torna-se um enorme desafio, mesmo para os profissionais e encarado como um grande obstáculo para a democratização.

Segundo Alfasi (2003) os cidadãos não são entendidos como uma entidade organizada capacitada para responder a estímulos contínuos. Consequentemente, a melhor forma de proteger o interesse público e manter o diálogo com a administração no que diz respeito às questões de planeamento, é através do envolvimento de grupos cívicos organizados e organizações não governamentais, estimulando o desenvolvimento de virtudes cívicas promotoras dos processos de democratização. Innes e Booher (2000) referem que os grupos colaborativos estão a tornar-se uma fonte de influência nas decisões de planeamento urbano na Europa e nos EUA.

A menos que os cidadãos tenham uma oportunidade genuína de afetar os resultados, a participação está centralmente preocupada com o fator terapêutico e a manipulação dos participantes. Há mais de duas décadas a literatura traçava um quadro negro sobre as limitações do envolvimento público. Evans-Cowley et al. (2006) afirmam que a participação pública persistiu como um requisito demasiado formal, institucionalizada, e alguns diriam, estéril (Warriner, 1996, p. 254). A mesma literatura enfatizava o nível em que os cidadãos que optam por participar possuem o papel principal na determinação do resultado final das políticas públicas (Berry et al., 1993, p. 55). De uma forma geral, as entidades administrativas e governamentais assimilavam e atribuíam grande relevância à diminuição das hostilidades dos cidadãos e à melhoria das políticas de parceria, assim como, aos altos níveis de participação (Berry et al., 1993).

A avaliação da PP reflete, assim, o nível de controlo proporcionado aos participantes, através do envolvimento com o qual a participação ganhou protagonismo na formulação e implementação de políticas articuladas sob a égide da administração pública (Lane, 2005). Ainda segundo este autor, a



principal utilidade do debate sobre a PP é colocar em evidência que, qualquer análise referente ao planeamento urbano deve preocupar-se com as arenas formais e informais de formulação de políticas públicas.

Para os fins do presente trabalho de investigação, a PP é definida como a participação que resulta dos processos de planeamento do uso e gestão do território. Entendida como a relação entre os cidadãos e a administração, que se estabelece no âmbito da definição dos instrumentos de gestão territorial em particular no domínio restrito do plano diretor municipal e da inerente prestação de serviços que lhe são associados. Diverge, portanto, do conceito amplo de envolvimento e cidadania. Neste contexto tão particular, a PP tem um impacto direto na definição dos IGT e, por conseguinte, nas políticas públicas que determinam a qualidade ambiental das nossas cidades.

No centro da Europa, a pressão do aumento da população, os movimentos de protesto dos cidadãos, os receios de fenómenos de gentrificação, o aumento das rendas, a proliferação de bairro estéreis, são problemas comuns fruto da pressão imobiliária e que levam a manifestações de rua e ações populares que impuseram novas metodologias de envolvimento de cidadãos com impacto em termos de uma cidadania mais ativa. É, no entanto, uma cidadania frágil, no sentido em que surge por impulso, podendo extinguir-se rapidamente e por norma focada em casos singulares ou particulares – comportamento referenciado como NIMBY<sup>8</sup>. Na Holanda, para contrariar este comportamento, foram iniciados diversos projetos que enfatizaram o WIMBY<sup>9</sup> onde os cidadãos são incentivados a abrir os seus quintais a outras pessoas promovendo a interação social. Para se encontrar a sintonia entre instituições e cidadãos, é essencial que estes sejam incluídos no processo de planeamento desde o início e, nesse sentido, convergem o movimento *open source* que a indústria de *software* já revolucionou dando origem a novos modelos para este tipo de ação conjunta e participativa (Kirschener, 2011). A comunicação digital tem aqui um papel fundamental, que requer *feedback* regular devendo fazer-se a transição do meio virtual para o território. O espaço da cidade de uma sociedade civil deve servir de palco para ideias cuja motivação política faz acontecer na realidade.

8 NIMBY - "Not in my back yard"

9 WIMBY - "Welcome in my back yard"



## 1.2 Modelos de Participação Pública recentes

A tentativa de sistematizar as diferentes perspetivas sobre a relação entre administração e participação cívica foi profícua na conceptualização de modelos de participação pública, que evoluíram ao longo das últimas décadas. Vale a pena destacar os que contribuíram de forma mais incisiva para o debate sobre a PP:

- **Sherry Arnstein, 1969 – “A escada da participação”;**

O mais analisado e debatido é, sem dúvida, o modelo de Arnstein (Figura 1.3), que serviu de base à retórica sobre avaliação da PP e que reflete o nível de controlo proporcionado aos cidadãos.

Uma das mais conhecidas parábolas na narrativa da PP refere-se à “*escada de participação do cidadão*”, de Arnstein (1969), que faz a correspondência dos diferentes níveis participativos com as consequências obtidas por força dessa influência no poder decisório. Num célebre artigo de 1969, Sherry Arnstein estabelece oito patamares em analogia a uma escada, onde cada degrau corresponde a um nível evolutivo incremental, no que diz respeito à participação em processos de decisão.

Por ordem crescente, os dois primeiros degraus, “Manipulação (1)” e “Terapia (2)” descrevem o grau mais baixo - *não participação* - onde esta pode não passar de um ritual inócuo, por força de uma imposição legal. Neste estado, os decisores têm algum poder de influenciar o resultado dos processos participativos e, no fim, não se pode considerar que o cidadão é efetivamente auscultado ou ouvido.

Os patamares seguintes definem o grau de - *Tokenismo* - que equivale aos três degraus da escada, “Informando (3)”, “Consulta (4)” e “Concertação (5)”. Identificam estados que correspondem aos níveis simbólicos de participação, sendo que os dois primeiros apenas alimentam os decisores - o primeiro de forma descendente “*top-down*” (o decisor informa da decisão) e o segundo de forma ascendente “*bottom-up*” (o decisor absorve informação que lhe permite decidir). O quinto degrau da “escada”, proporciona uma categoria mais elevada de simbolismo, tanto que, havendo correspondência com a decisão tomada, esta não deixa de ser exclusiva dos decisores, sendo o primeiro patamar onde fica evidente a influência dos cidadãos sobre os detentores do poder decisório.

A elevação do papel cívico do cidadão aumenta à medida que ascendemos nos patamares da “escada” e o percurso dos três níveis seguintes permite atingir o - grau de poder do cidadão. Chegar aos degraus “Parceria (6)”, “Poder delegado (7)” ou “Controlo (8)”, significa assumir responsabilidades partilhadas nas decisões tomadas (Figura 1.3).



As considerações que resultam da aplicação desta escala, continuam válidas no contexto do debate da PP, em particular nos efeitos sobre as decisões aprovadas pelos planeadores no que diz respeito à gestão e uso do solo e transformação do território. Até que ponto os esforços para envolver o público são significativos e “simbólicos” no sentido de transformar os métodos participativos numa autoridade responsável delegada sobre o cidadão? De acordo com Arnstein, “*há uma diferença crítica entre passar pelo ritual vazio de participação e ter o poder real necessário para afetar os resultados do processo*”. Em síntese, a autora conclui que a PP será tanto maior, quanto mais os cidadãos se convençam dos seus benefícios e que os decisores se empenhem em incorporar a sua colaboração.



Fonte: Adaptado de Arnstein (1969)

Figura 1.3 A Escada de Participação – Arnstein, 1969

Várias fases definem a formulação de políticas públicas, eventos e contribuições decisivos podem precipitar essa formulação. Desde a definição de agenda, diagnóstico, coleta e análise de informação identificação e apresentação de propostas, legitimação da mesma, até à sua implementação e avaliação de eficácia, (Painter, 1992). Os “degraus da escada” servem para sensibilizar para o fato de que aqueles que convidam o público a participar são capazes de definir os termos dessa participação (Lane, 2005).



- Mary M. Timney, 1998 – “Tabela de desempenho da PP (Scorecard)”;

O *scorecard* é usado para demonstrar como avaliar diferentes casos de participação pública e como os administradores podem usar os diferentes graus deste balanço, para decidir o tipo de envolvimento ideal dos cidadãos na tomada de decisão das administrações públicas locais (Figura 1.4).

Tabela de desempenho da PP (Scorecard)			
	Tipo de metodo	Discrição	Características
<b>Activo</b>			
10	Poder delegado	Tomada de decisão pública	A Administração delega a tomada de decisão a grupos de cidadãos por meio da contratação de participantes selecionados pelo público; processos abertos; Administração delega poder de decisão;
<b>Paradigma de redes colaborativas</b>			
9	Colaboração	Tomada de decisão Público/Administração	Processos iterativos nos quais o público e a administração aprendem e chegam a consensos (feedback); participantes são selecionados pelo público e pela administração; processos abertos; a administração compartilha o poder de decisão;
8	Parceria (consultivo)	Tomada de decisão da Administração (informada por processos de PP)	Reuniões de grupos de trabalho consultivos em eventos estruturados; participantes selecionados pelo público e agência; processos abertos; agência retém poder de decisão, mas é fortemente influenciada pelos produtos do processo
<b>Consulta unitária ou inclusiva</b>			
7	Interativa	Administração solicita opinião pública por meio de processos estruturados	Grupos de foco; participantes selecionados pela administração, mas podem ser solicitados abertamente; administração retém o poder de decisão e pode ou não ser influenciada por contribuições;
6	Feedback científico	Administração solicita opinião pública por meio de métodos de ciências sociais	Pesquisas científicas foram feitas para identificar as preocupações do público em geral; participantes selecionados aleatoriamente;
5	Feedback através dos mídia	Oportunidades para comentários públicos não controlados pela administração	Programas de entrevistas: pesquisas de mídia não científicas; execução encadeada baseada na Web; votação eletrônica; participantes auto-selecionados;
4	Procedimentos formais	Administração solicita opinião pública em uma reunião aberta	Audiências públicas; participantes auto-selecionados;
<b>Passivo</b>			
3	Consulta segmentada	Administração solicita contribuições de especialistas e/ou representantes dos grupos de interesse selecionados	Grupos consultivos de especialistas; lobistas corporativos; a agência seleciona indivíduos ou grupos para consulta; administração toma decisões e pode ser influenciada pelos participantes;
2	Feedback unilateral	Administração solicita feedback para identificar preferências	Processos de votação informal; comentários escritos; respostas não compartilhadas para sites; participantes auto-selecionados; agência faz deoson, pode ou não ser influenciada;
1	Informando	Administração fornece informações para o público sobre as decisões	Reportagens; reuniões públicas; web site (não interativo); decisão já foi tomada pela administração;
0	Não comunicativo	Processos fechados	Decisão unilateral; nenhuma informação pública antecipada;

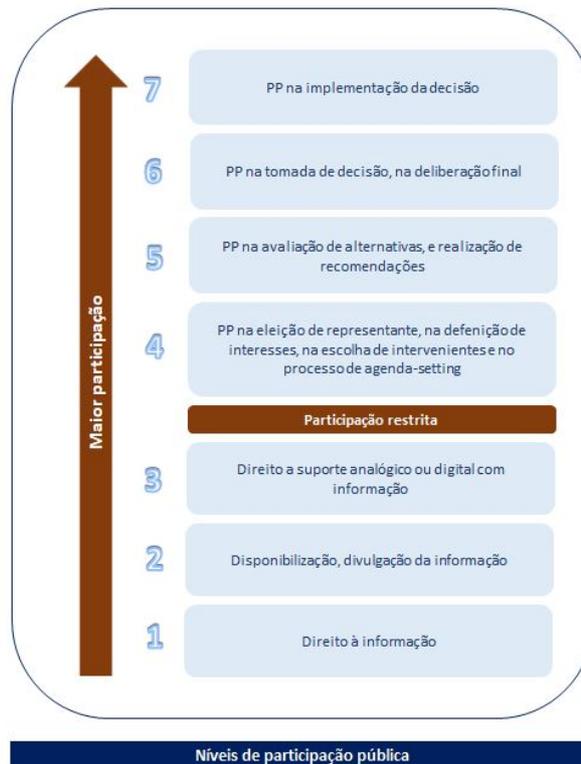
Fonte: Adaptado de Timney (1998)

Figura 1.4 Scorecard desempenho da PP – Timney, 1998

- Carver et al., 1998 – “Níveis de Participação Pública”;

A caracterização da PP passou por uma proposta inicialmente apresentada por Weidemann e Femers (1993) e posteriormente adaptada por Carver et al. (1998). A análise comporta níveis diferenciados, que se encontram ordenados de forma crescente na Figura 1.5 – onde o nível 7 representa o nível mais elevado de participação. Os níveis de participação 1 a 3 configuram o domínio da participação pública restrita.

A existência de formas de participação situadas nestes níveis não implica, sequer, a caracterização de um sistema como democrático. Os níveis 4 a 7 configuram o domínio da participação pública alargada. A existência de formas de participação situadas nestes níveis, em associação com outras características, implica a caracterização de um sistema democrático.



Fonte: Adaptado de Carver (1998)

Figura 1.5 Níveis de PP – Adaptado por Carver et al. (1998) do original de Weidemann e Femers (1993)

- Thomas Beierle, 1999 – “Avaliação da PP segundo metas sociais”;

Cinco objetivos sociais emergem desta avaliação do problema e formam a base da estrutura de análise, do ponto de vista da administração, perante a abordagem na tomada de decisão (Figura 1.6).



Fonte: Adaptado de Thomas Beierle (1999)

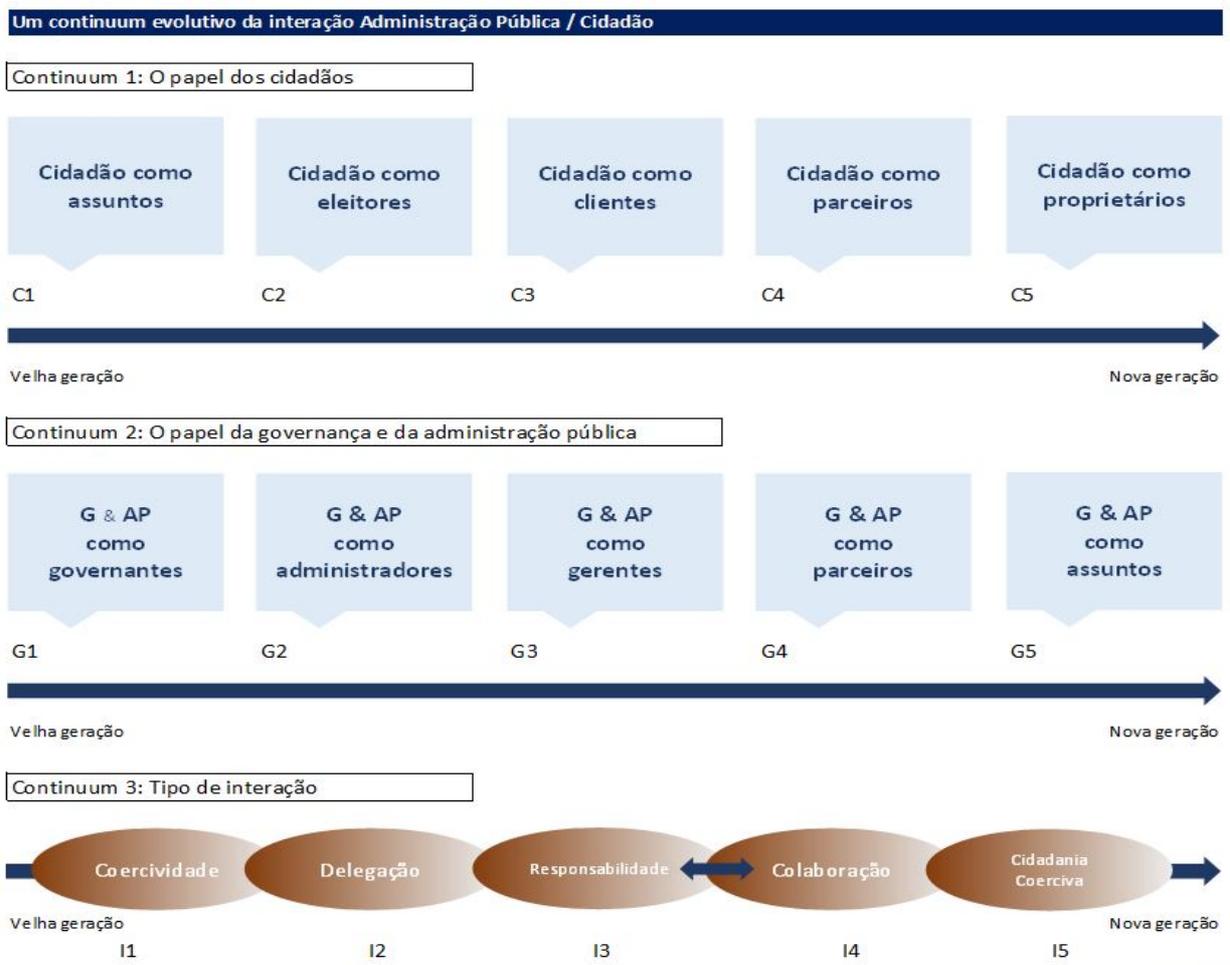
Figura 1.6 Metas sociais na PP – Thomas Beierle, 1999



- Eran Vigoda, 2002 – “Continuum evolutivo da interação Administração | Cidadão”;

A Figura 1.7 apresenta um *continuum* evolutivo do papel dos cidadãos, autoridades do governo e administração pública e sua interação recíproca à medida que avança com os anos. Nessa linha, os cidadãos podem ser vistos como assuntos, eleitores, clientes, parceiros ou proprietários. Movendo-se ao longo do *continuum*, também observo o governo e administração pública, administradores, gerentes, parceiros ou assuntos. Decorrem disso cinco tipos de interação entre o governo e administração e os cidadãos.

Esses perfis giram em torno da coercividade, delegação, capacidade de resposta, colaboração e volta à coercividade, mas desta vez é de um tipo diferente, ou seja, a coercividade da cidadania. Os perfis sobrepõem-se, indicando que o progresso e o desenvolvimento das interações são frequentemente caracterizados pela coexistência de perfis e um declínio gradual dos primeiros antes dos segundos (Weikart 2001, 362).



Fonte: Adaptado de Eran Vigoda (2002)

Figura 1.7 Interação Administração | Cidadão - Eran Vigoda, 2002

- Ping Wang, 2010 – “Evolução do modelo anterior”

No contexto das políticas públicas, o papel do cidadão e da Administração pública passou por muitas mudanças e evoluções. Assim, a forma como o cidadão se envolve e participa continua a evoluir de acordo com as diferentes interações estabelecidas. Porque as interações de governação entre a administração e o cidadão estão em constante mudança e porque são reformuladas de acordo com o tempo em que evoluem e de acordo com os acontecimentos sociais, conforme sugere Vigoda (2002), o seu modelo de participação reflete esse aperfeiçoamento agora ilustrado por Wang (2010). A Figura 1.8 (modificado de Vigoda, 2002) apresenta um *continuum* evolutivo do papel de cidadão, administração e suas interações recíprocas à medida que avança com o tempo.



Fonte: Adaptado de Ping Wang (2010)

**Figura 1.8 Interação Administração | Cidadão – Ping Wang, 2010**

Aborda-se o assunto do planeamento participativo por meio de utilização de novas tecnologias, tornando-o mais efetivo, em contraponto com o conhecimento especialista, que reinou de forma absoluta no planeamento urbanístico. A recusa da opinião do público ou o ignorar de questões levantadas pela sociedade civil, por parte das equipas de planeamento, é apontada como um dos motivos pelo qual o planeamento urbano não responde à vontade do cidadão, bem como, à complexidade da realidade urbana em geral.



A utilização de novas tecnologias no planeamento urbano induz a ampliação da participação pública, que juntamente com a utilização de novas ferramentas obrigam à implementação de novas metodologias de trabalho, bem como uma maior capacitação técnica para gerir a opinião do cidadão e os novos fluxos de informação da era digital. (Bugs, Da Luz Reis, 2017)

Pretende-se assim introduzir a temática da utilização dos métodos interativos e digitais – *geoweb* - para a PP em planeamento espacial, em particular a formulação dos *geo-questionários*, bem como as vantagens da utilização destes novos métodos (Bakowska-Waldmann, Brudka, Jankowski, 2018).

A revisão sobre métodos modernos e ferramentas para PP em planeamento urbano (Haklay, Jankowski, Zwoliski, 2018) surge naturalmente, levantando algumas questões e estabelecendo pontes nos diversos eixos da análise. Identificam-se as ferramentas digitais incorporadas no planeamento participativo ao mesmo tempo que nos debruçamos sobre o contexto dinâmico e complexo do *e-planning*, que engloba uma diversidade de *stakeolders* com interesses distintos.

O planeamento urbano deve ser encarado de forma horizontal na sociedade, transversal em termos de cidadania e transposto verticalmente nas diferentes formas de implementação. Ou seja, a vontade do cidadão participativo é integrada no planeamento através de processos de cogovernança, trazendo à tona a substância da participação (Wallin, Horelli, & Saad-Sulonen, 2010).

A confiança nas instituições administrativas e nos procedimentos existentes pode ser restabelecida perante a capacidade de troca de informação especializada, o poder de argumentação e a influência que os métodos participativos têm sob a tomada de decisão. A integração dos cidadãos para fornecer feedback, recolher informação e partilhar opiniões conduzirá a processos de consulta abertos. A participação passa a ter um papel relevante, inovador e dinâmico nessas novas formas de gestão do espaço urbano, através de formas de envolvimento civil e de interação designadamente, com a possibilidade de participação civil através da utilização de dispositivos móveis e *smartphones*, complementando e ampliando os procedimentos e metodologias existentes (Streich, Höffken, 2011).

### 1.3 O estado da arte sobre o papel da Participação Pública

#### O contexto da gestão territorial

O estado da arte relativo ao papel da PP pode ser genericamente entendido como a importância histórica das suas circunstâncias, destacando a relevância causal dos estágios anteriores, numa sequência temporal que conduz ao presente.



Os desafios e mudanças no contexto internacional alteraram a estrutura e o processo de planeamento urbano. *“Na União Europeia, com os seus instrumentos específicos de política regional, introduziu-se uma nova abordagem dos territórios, por via do desenho de uma nova paisagem institucional, com novos agentes e formas de intervenção territorial que procuram conduzir uma ação eficaz e integrada sobre os territórios. A revalorização da cultura e do capital social dos territórios, como fator de competitividade e coesão, foi acompanhada de novas formas de relação entre os cidadãos e os governos, num contexto de processos mais democráticos de organização da ação coletiva e o início de uma nova etapa de desenho, aplicação e avaliação das políticas públicas. Com efeito, o processo de construção política, as políticas públicas de desenvolvimento e os princípios/orientações para o (novo) modelo de desenvolvimento europeu refletem a centralidade e o protagonismo do território e da cidadania “*(Tomás, 2006).

O “Livro Branco sobre Governância” (CE, 2001) apresentado pela Comissão Europeia em 25 de Julho de 2001, inscreve na sua Proposta de Mudança, a primeira premissa – *Uma maior participação e uma maior abertura* - com vista ao reforço de uma governação mais responsável e *“complementando mais eficazmente os instrumentos da sua política com meios não legislativos”*. Os cinco princípios que definem esse reforço são a participação, a abertura, a responsabilização, a eficácia nos resultados e a coerência política, consubstanciando a base do estado de direito de todos os estados-membros e aplicam-se a todos os níveis de governação - europeu, nacional, regional e local.

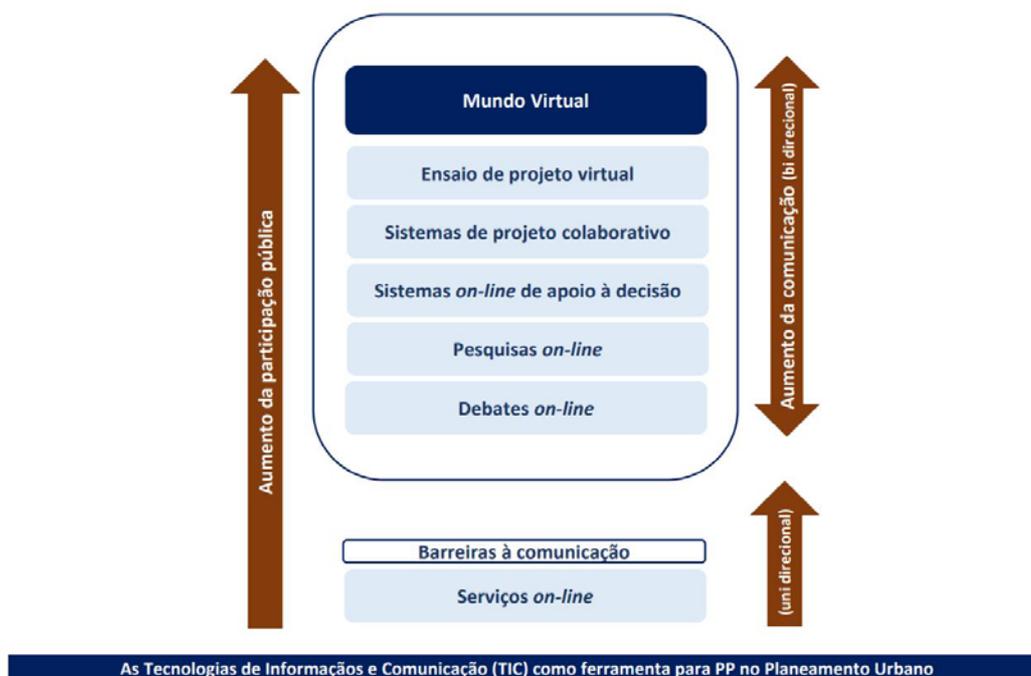
Mesmo sem o devido relevo por parte da imprensa, a participação dos cidadãos tem sofrido um incremento bastante significativo propiciado por um conjunto de experiências que têm vindo a acontecer na Europa. Torna-se assim pertinente sublinhar a importância que a Comissão Europeia tem dado às questões de PP desde a preparação à implementação das políticas, fazendo aumentar a confiança no resultado e nas próprias instituições que as definem, tanto mais, que possa contribuir para mitigar o fosso entre os cidadãos e a União Europeia.

Durante os anos 80 em Inglaterra alguns concelhos locais apostaram na melhoria dos serviços prestados e na democratização dos processos de tomada de decisão. O alargamento da democracia representativa consistiu na implementação de comissões locais dos vereadores, com a criação de representações a nível dos bairros urbanos, com ações de governo aberto, promovendo as associações e movimentos populares e mitigando os fatores de exclusão. Tem assim início, no Reino Unido e à escala europeia, uma multiplicidade de *networks* interorganizacionais. Arnaldo Ribeiro (2005) sita na sua tese de mestrado, um trabalho rigoroso desenvolvido em França por Assens e



Phanuel (2001) que identifica três formas de gestão da cidadania local: “a) *O modo autocrático - democracia representativa ou de maioria; b) O modo consultivo - democracia participativa; c) O modo em rede – democracia ativa (o mais avançado e contemporâneo)*”. Se, em França, as estruturas consultivas se revelam bastante fechadas e pouco participadas, já nos Países Baixos, mediante a obrigatoriedade legal - por parte dos municípios - de fundamentarem a aceitação ou recusa das propostas dos cidadãos, a administração local é verdadeiramente partilhada entre os eleitos e os eleitores.

Malgorzata Hanzl (2007) coloca em evidência a importância que as tecnologias de informação e comunicação (TIC) imprimiram no debate sobre a PP, demonstrando através de algumas experiências, as potencialidades que estas ferramentas imprimem aos métodos participativos na arena do planeamento urbano e gestão do território. A autora distingue diferentes tipos de participação *online* (em rede), ordenando-os e estabelecendo um paralelismo com a “*escada de participação*” de Arnstein. Nessa perspetiva o degrau mais baixo, corresponde a um comportamento passivo, onde o que está em causa é apenas o direito à informação. Em contraponto, no degrau mais alto da escada, o comportamento que se destaca é a interatividade total, que corresponde ao envolvimento participativo na tomada de decisão (Hanzl, 2007) (Figura 1.9).



Fonte: Adaptado de Hudson Smith (2002)

Figura 1.9 Esquema apresentado por Hudson Smith et al. 2002



No mesmo artigo, a autora revê algumas experiências e protótipos de aplicação de TI, entre os quais a aplicação de métodos de planeamento participativo com recurso a sistemas de informação geográfica (GIS, *Geographic Information Systems*), plataformas de comunicação ou *software* colaborativo. Algumas questões são levantadas pela autora: serão estas as formas mais adequadas para aumentar a PP no planeamento urbano? Se, por um lado, o apelo visual da espacialização impele o cidadão a agir sobre o seu quotidiano fazendo com que observe ainda mais, por outro, os GIS exigem altos níveis de profissionalização, quer dos utilizadores, quer dos seus intérpretes. Ainda segundo o mesmo autor, a participação real pode acontecer em sistemas mais interativos onde não exista uma hierarquia pré-definida de utilizadores, como salas de *chat* ou *fóruns* na *internet*.

A precipitação observada nos últimos anos com o rápido desenvolvimento de novas formas de uso das redes tem alterado a forma como encaramos a PP. Tanto os cidadãos como os planeadores ou urbanistas geram e consomem informação, sendo a face e o verso da mesma medalha, no processo de conceção dos instrumentos que regem o território. Decisões socialmente aceites, adquirem legitimidade tornando-se conseqüentemente decisões de planeamento mais sustentáveis, ou seja, com maior eficácia e eficiência (Aithen, 2010). Por outro lado, e de acordo com Healey (2009) as formas endógenas de conhecimento e a perspetiva leiga dos cidadãos podem aumentar e melhorar o diagnóstico local nos processos de planeamento urbano, dada a proximidade do cidadão ao território. Na ponderação que resulta do processo de planeamento urbano, existem assim, dois tipos de benefícios e dois tipos de beneficiários, num lado estão as administrações e autoridades públicas, no outro lado, os cidadãos e o público em geral (Irvin e Stansbury, 2004).

O termo *groupware* e *software* para trabalho colaborativo foi introduzido tendo em vista os sistemas baseados em computador que dão suporte a grupos de pessoas envolvidas numa tarefa comum ou com o mesmo objetivo, fornecendo uma interface para um ambiente de trabalho compartilhado (Hanzl, 2007). A autora conclui, colocando em evidência as principais vantagens da utilização das TIC, que possibilitam plataformas de interação capazes de encurtar distâncias, gerir processos de planeamento participativo e mitigar o impacto das barreiras impostas pela excessiva especialização e profissionalização dos utilizadores.

Com a evolução dos regimes legais sobre a gestão do território, a necessidade de cooperação e transparência tornou-se uma premissa óbvia. Conseqüentemente, a descrição dos direitos e das obrigações na relação que se estabelece nos modelos de planeamento e gestão do território é contingencial e resulta do processo legislativo que opera um pouco por toda a Europa.



Exemplo desta mesma contingência é o caso da Noruega, retratado num artigo de Terje Holsen (2020). No projeto de lei que precede o atual quadro legislativo sobre gestão do território, a Noruega declara a necessidade de enfatizar a ampla participação nas fases iniciais dos processos de planeamento, no intuito de lhes atribuir previsibilidade e legitimar os planos e conseqüentemente a sua implementação. Em 2008, o regime jurídico do planeamento e construção norueguês, inclui um capítulo denominado “Participação no Planeamento” e introduz outros parâmetros na equação, distinguindo atores diferenciados consoante se trate dos municípios, de outras entidades públicas, do público em geral ou grupos de cidadãos privados detentores de direitos. Conseqüentemente os primeiros direitos a ter em conta são os do município que detém o dever de criar um plano de uso do solo para o desenvolvimento das regiões. Estes tornam-se ao mesmo tempo, dependentes dos detentores de direitos privados sobre o solo, quer na elaboração, quer na implementação dos planos adotados. Por outro lado, a implementação desta legislação também fez reféns das autoridades os proprietários que, em muitos casos, viram goradas as suas expectativas de rentabilizar o seu património (Holsen, 2020). Em resumo, podemos afirmar que o regime de planeamento do uso do solo norueguês reconhece direitos iguais a todos os *stakeholders*, sendo que todos os atores participam no processo, mas nem todos são considerados na tomada de decisão. A PP é entendida pela administração como fruto do processo de consulta e aconselhamento, tendo como objetivo a obtenção de informação e encarando o cidadão como espectador ou mero emissor de opinião, no sentido de melhorar a qualidade das decisões que os representantes eleitos acabam por tomar. Terje Holsen (2020) conclui afirmando que “(...) a PP entendida no contexto do planeamento do uso do solo norueguês deve ser entendida como um meio para complementar a representação política e claramente, não como codecisão e governação deliberativa”.

Victor Campos (2009), Diretor Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU), na nota preparatória do caderno referente à medida de ação “*Governância e participação na gestão territorial*”<sup>10</sup> destaca a importância desta dicotomia no contexto nacional: “*É hoje claro que o sucesso da gestão territorial depende em grau elevado da colaboração entre os agentes diretos das transformações territoriais. Mas depende em grau igualmente elevado da participação e do envolvimento ativo dos cidadãos e das organizações da sociedade civil. O território é um recurso coletivo cujo destino e modo de utilização interessa a todos.*”

<sup>10</sup> Política de Cidades POLIS XXI (Abril 2007), Eixo IX (Reforço do sistema urbano nacional) do Programa Operacional Temático «Valorização do Território» (POVT) do QREN 2007-2013



## O impacto da PP sobre as Políticas Públicas

*“A ênfase particular da Diretoria de Governação Pública e Desenvolvimento Territorial da OCDE no desenho institucional e na implementação de políticas apoia o aprendizado mútuo e a difusão de melhores práticas e diferentes condições sociais e de mercado. O objetivo é ajudar os países a construir melhores sistemas de governo e implementar políticas em níveis nacional e regional que levem a um desenvolvimento económico e social sustentado.” (OCDE, 2002)*

A prioridade ao cidadão é colocada em evidência também em algumas orientações emanadas por outras organizações internacionais (ONU, 2002). No Relatório do Desenvolvimento Humano 2002, que tem como título *“Aprofundar a democracia num mundo fragmentado”*, pode ler-se no prefácio que *“(...) a nível nacional, um tal aprofundamento da democracia impõe um enfoque no reforço das instituições estatais democráticas que constituem os fundamentos necessários à realização de quaisquer objetivos mais vastos.”*

Se esta aprendizagem mútua enfatizada pela OCDE é efetivamente resultado da prioridade ao cidadão que a ONU coloca em evidência, será pertinente refletir sobre a sua consubstancialização a nível nacional, em particular à escala local e especificamente ao nível das organizações administrativas.

Para além do protagonismo que adquiriu na retórica da democracia, a PP torna-se um aspeto vital da mesma. Por outro lado, diversos estudos corroboram os efeitos positivos na qualidade democrática dos territórios onde exerce a sua influência. É o caso do artigo citado de seguida e que trata as implicações para projetos de formulação de políticas participativas locais, em dois municípios da Holanda. Eindhoven, onde foi implementado um processo de governação colaborativa e Groningen, com a elaboração de um orçamento participativo.

Ank Michels e Laurens de Graaf, num seu artigo de 2010, colocam o enfoque na perspetiva do cidadão e a sua capacidade de influenciar a relação estabelecida com o governo e administração. Apesar do papel limitado do cidadão, o seu envolvimento produz uma série de efeitos positivos sobre a democracia. Por um lado, as pessoas sentem uma maior responsabilidade sobre os assuntos públicos, aumentando o seu envolvimento. Por outro, encoraja a audição diversificada de vários estratos da sociedade, o que contribui para um maior grau de legitimidade democrática das decisões. O aspeto negativo que se mantém, é o fato de subsistirem grupos de interesse relevantes que continuam sem ser representados. Uma das conclusões deste artigo sugere que para uma democracia saudável num nível local, os aspetos da cidadania democrática são mais importantes do que ter voz direta na tomada de decisão. Ou seja, a importância é dada ao desenvolvimento de habilidades



cívicas, ao aumento do envolvimento público e à oportunidade de encontrar e discutir questões e problemas de proximidade. Segundo os autores, “(...) *um dos principais objetivos da PP é criar uma democracia mais saudável e ativa.*” (Barnes, 1999).

Estimular o envolvimento do público na formulação de políticas públicas territoriais, tendo como referenciais questões de cidadania ativa, não é tarefa fácil, muito menos uma tarefa simples e direta. A plenitude da PP implica a responsabilização dos atores, bem como, a partilha dos poderes decisórios. Atingir esse nível integral requer a transposição de uma série de barreiras, que passam pela ponderação da participação, tendo particular atenção à relevância atribuída à diversidade e compatibilidade de opiniões e posições do público, passando por formas de credibilizar e filtrar a idoneidade dos participantes (Corburn, 2003). “*Fácil de pregar, mas difícil de praticar, a participação pública eficaz no planeamento e gestão pública exige sensibilidade e técnica, imaginação e coragem.*” (Forester, 2006 pag:447).

Imbuídos deste espírito reformista, Bugs e Luz Reis resumem num artigo publicado em 2017, algumas considerações que pretendem avaliar a introdução de metodologias alternativas como a PP com recurso a sistemas de informação geográfica (PPSIG). Os autores assumem que o uso de TIC e de SIG em novas abordagens metodológicas podem aperfeiçoar os processos de PP no planeamento urbanístico. Os resultados apontam que, apesar das questões transversais já mencionadas noutras referências – barreiras institucionais e carências na capacitação técnica – subsiste uma aceitação bastante favorável quanto à utilização de novas ferramentas associadas aos processos participativos. Assim, os autores concluem que a PPSIG pode auxiliar na árdua tarefa de incorporar a perspetiva do utilizador do espaço urbano na gestão do mesmo. Para acompanhar as mudanças tecnológicas, é necessário adicionar novas ferramentas que permitam exibir e gerir novos fluxos de informação (Pereira, et al., 2013). Na era da informação tecnológica e da sociedade em rede, as ferramentas digitais ganham cada vez mais protagonismo, maioritariamente à custa do seu potencial para recolha e armazenamento de dados socio espaciais e temporais, distanciando-se dos modelos estáticos aos quais o planeamento se tem conformado (Friedmann, 2007; Batty et al, 2012). A possibilidade de associar ao planeamento do território estes sistemas tecnológicos, de forma permanente, é apontado como um dos fatores que tornam os processos participativos mais colaborativos. A internet torna-se o principal meio de troca de informação e os SIG a forma privilegiada de recolha, tratamento e disseminação de informação espacial. De acordo com Sieber (2006), a maioria da informação necessária à formulação de políticas urbanas contém uma componente espacial, que aliada ao incremento das TIC representam a possibilidade de estabelecer sistemas permanentes de recolha da



perceção do público sobre o espaço urbano e tornar a PP num procedimento mais colaborativo. Neste sentido, estudos recentes apontam que a PPSIG possui potencial para aprimorar a participação do público no planeamento e gestão do território (Poplin, 2012).

Bugs e Luz Reis (2010) preconizam que o ideal é a utilização de várias técnicas participativas em simultâneo, uma vez que a PP on-line não substitui a participação presencial, mas complementa-a (Rojas e Puig-i-Abril, 2009). Por outro lado, alguns profissionais ainda reconhecem um grande défice de conhecimento no público (Corburn, 2003) e por último, a heterogeneidade de métodos PPSIG apontada por Poplin (2012) demonstram a vantagem de ter os dados recolhidos de forma automatizada e georreferenciada, o que torna a localização geográfica uma valiosa informação agregada ao planeamento urbano.

Apesar de todos os aspetos abordados que convergem para a evolução das políticas públicas de âmbito territorial, a PP continua a agregar consensos no sentido de atribuir verdadeiro protagonismo ao papel cívico do cidadão, corresponsabilizando cada vez mais, os silêncios que não se fazem ouvir. *“Após 40 anos de história de planeamento participativo e a PP ainda não conseguiu entrar no mainstream<sup>11</sup> do planeamento urbano de forma consistente.”* (Horelli, 2002).

Em Portugal, a definição do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território em 2007 coloca em evidência quatro linhas de resistência ao nível da *“cultura cívica, planeamento e gestão territorial”*:

*“A ausência de uma cultura cívica”* capaz de refletir os reais problemas dos cidadãos, que aposte na capacitação técnica das instituições administrativas e dos atores que participam na valorização do ordenamento do território;

*“Insuficiências de base técnica”*, identificadas ao nível dos recursos geográficos territoriais que se prendem com a utilização de cartografia certificada e homologada, rigor na informação cadastral e disponibilização de informação georreferenciada, que influenciam o acesso *on schedule* da informação disponibilizada para elaboração dos planos e monitorização dos mesmos;

*“Dificuldades de coordenação”* entre os diferentes *stakeholders*, quer se trate de atores institucionais, públicos ou privados;

<sup>11</sup> Mainstream é um conceito que expressa uma tendência ou moda principal e dominante. A tradução literal de mainstream é "corrente principal" ou "fluxo principal". Em inglês, main significa principal enquanto stream significa um fluxo ou corrente. (...) Em português, mainstream designa um grupo, estilo ou movimento com características dominantes.



*“Complexidade, rigidez, centralismo e opacidade da legislação e dos procedimentos de planeamento e gestão territorial”,* que põem em causa a eficiência dos mesmos e a aceitação por parte do público.

#### 1.4 O conceito endógeno de Participação Pública

A PP deve afirmar-se como meio de validação para a ação administrativa contra a progressiva indiferença que as questões de política pública induzem nos cidadãos. Deve por sua vez, constituir-se como pressuposto para a validação e manutenção dos planos a levar a cabo pelos planeadores do território, uma vez que o envolvimento das populações é determinante na promoção da partilha de responsabilidades, tendo em vista os desequilíbrios perante a salvaguarda de interesses e valores individuais (Ferreira et al., 2013).

Ainda segundo André et al. (2006) a definição de PP trata do envolvimento dos cidadãos perante a tomada de decisão relativa a intervenções propostas pelo município, quer se trate de um programa, de uma política pública, de um projeto ou um plano, envolvimento esse que influencia de forma positiva ou negativa a qualidade de vida do público em geral.

A perspetiva territorial da PP pressupõe uma abordagem alargada de problemáticas relacionadas com essa dimensão geográfica particular. Thuerry Joliveau (2001) refere que quando os processos de participação se relacionam com um território é necessário ter em conta três dimensões que se sobrepõem entre si: o limite, o local e o espaço.

*“A definição do território é essencial, desde logo, para determinar quem está, e em que qualidade, envolvido num determinado problema. Quando se define um território define-se um interior e um exterior e, em função dessa decisão, atribui-se legitimidade à participação dos cidadãos, determina-se quem está interessado num determinado problema e porquê.”* (Pina, 2011)

A cooperação social nos processos de planeamento é tão mais profícua e aceite quanto maior é a compreensão sobre as propostas de desenvolvimento territorial. A participação dos habitantes locais, conhecedores das dinâmicas do território, quando esclarecedora torna-se fonte de informação e contribui para a criação de alternativas mais ajustadas à vontade dos cidadãos, logo, mais bem aceites pelas comunidades onde incidem os planos. A PP é assim fundamental nos processos de ordenamento do território que dependem da definição de estratégias para o território e promoção da qualidade ambiental, uma vez que a perceção do público perante as questões de planeamento e gestão dos recursos naturais, facilita a aceitação das propostas apresentadas pelos municípios e muitas vezes tem um papel auxiliar na procura das soluções mais eficazes e consensuais. “A



*participação dos cidadãos é indispensável, quer na sua qualidade de agentes mais ou menos ativos na transformação da paisagem, quer como seus utentes, quer, ainda, como “guardiões” para as gerações futuras, dos seus recursos e potencialidades”* (Saraiva, 1999).

## 1.5 Princípios e objetivos da Participação Pública

Referindo uma vez mais André et al. (2006), de acordo com os *Princípios de Melhores Práticas Internacionais de Participação*, podemos distinguir três níveis de princípios subjacentes à PP.

**Princípios básicos**, que se aplicam a todas as fases da participação desde os níveis estratégicos aos operacionais, sendo estes, interdependentes e por vezes conflitantes entre si: adaptada ao contexto, informativa e pró-ativa, adaptável e comunicativa, inclusiva e equitativa, educativa, cooperativa, responsável;

**Princípios operacionais** descrevem a metodologia a aplicar aos princípios básicos perante as principais etapas e atividades dos processos de planeamento: iniciada cedo e sustentada, bem planeada e focada em questões negociáveis, apoiante dos participantes, diferenciada e otimizada, aberta e transparente, orientada para o contexto, credível e rigorosa.

**Diretrizes de desenvolvimento**, com as quais se pretende identificar as principais direções para a melhoria da participação do público e devendo promover ativamente: o acesso a informação útil e relevante para o público (incluindo esclarecimento técnico), o envolvimento de todos os níveis hierárquicos da tomada de decisão, incentivo à criatividade nos métodos de envolvimento dos cidadãos e a promoção do acesso à justiça e equidade.

Ainda de acordo com o mesmo autor, a PP pode dar força às comunidades locais fomentando boas práticas de planeamento e distinguindo múltiplos **objetivos** que visam especificamente:

- Convidar o público interessado para o processo de decisão, promovendo a justiça, a equidade e a colaboração entre administração e administrado;
- Informar e educar todos os envolvidos sobre a proposta e suas consequências;
- Reunir informação diagnóstico sobre o ambiente e qualidade de vida, tirando partido dos fatores tradicionais e endógenos;
- Obter a reação do público sobre as diversas propostas, a sua dimensão e calendarização, bem como sobre os impactos positivos e negativos e formas de mitigação dos mesmos;
- Contribuir para melhorar a análise das propostas, estimulando a criatividade, intervenções mais sustentáveis e, conseqüentemente, maior aceitação e apoio;



- Contribuir para a aprendizagem mútua entre as partes envolvidas e para a melhoria da prática de PP.

## 1.6 Vantagens e desvantagens da Participação Pública

Nos modelos participativos que têm como base o *continuum* evolutivo entre a interação da administração e do cidadão (Vigoda, 2000; Wang, 2010), os diferentes perfis assumidos pelos *stakeholders* ilustram a diversidade de abordagem das políticas públicas. À medida que avança com o tempo, o papel do cidadão evolui na forma como interage reciprocamente com a administração.

Também em Portugal, tal como em toda a Europa, a evolução metodológica dos modelos participativos sofreu a influência da evolução dos regimes normativos, fruto de novos paradigmas emergentes no seio da administração pública.

Tomada como um pressuposto inerente aos regimes democráticos, no contexto do planeamento urbanístico, a PP real (Hanzl, 2007) é uma condição indispensável ao exercício de uma cidadania ativa, onde o participante é envolvido de forma esclarecida e onde lhe é permitido o poder de influenciar, de forma efetiva, a tomada de decisão. É consensual que a PP contribui de forma inequívoca para as questões de governação, assumindo o papel indispensável à prossecução dos valores de cooperação, equidade e justiça, fornecendo ao poder político ferramentas para ajustar a resposta das políticas públicas aos ensejos e aspirações daqueles que os elegeram atuando em prol do bem comum, da qualidade ambiental e do desenvolvimento sustentável. É igualmente consensual que a PP possui o efeito recíproco quanto à aprendizagem metodológica e ao crescente informativo que resulta dos processos de planeamento. Permite ainda uma maior compreensão das propostas de planeamento urbanístico e conseqüentemente a sua aceitação pelo público, conferindo maior transparência ao processo, o que resulta em decisões legitimadas e corresponsabilizadas entre os cidadãos, a administração e o poder político.

Não obstante, a PP apresenta algumas desvantagens que, quando não são corretamente dirimidas podem resultar na ineficiência ou descredibilização dos agentes envolvidos com os conseqüentes custos administrativos e políticos. A falta de celeridade e a morosidade imposta por processos demasiados burocráticos, a deficiente representatividade das populações no que diz respeito a todos os estratos da sociedade, a complexidade técnica dos procedimentos e propostas quando indevidamente expostos, bem como, a dificuldade em gerir posições antagónicas e conciliar ideias, são algumas das dificuldades que podem resultar como pontos desfavoráveis dos processos participativos.



Assumida como um pilar da democracia, a PP é um direito que resulta dos benefícios que traz a todos os cidadãos (Pascoal, 2010), podendo abranger diferentes aspetos:

- A contribuição para a preparação de cidadãos ativos, autónomos e responsáveis;
- Facilidade na aceitação das propostas para as quais as pessoas sentem que foram ouvidas ou tiveram uma palavra a dizer;
- Quanto mais precoce for o envolvimento do cidadão, maior a sustentabilidade das propostas;
- O envolvimento do público permite robustecer as decisões administrativas perante o poder político;
- Os processos participados garantem união de esforços para um fim comum, aumentando o sentido de comunidade;
- Permite retirar benefício da diversidade de aptidões e recursos dentro de uma região ou comunidade;

Ou ainda, como referido por Xavier et al. (2004), citado por Pascoal (2010) outros benefícios são:

- Aumento do conhecimento e da informação sobre os problemas diagnosticados por parte da administração pública, contribuindo para a escolha de soluções mais adequadas;
- A administração torna-se mais eficiente por força do espírito colaborativo do público;
- Fortalecimento da interação entre administração e administrados evitando desvios burocráticos da função administrativa;
- Reforço da consciência do direito de cidadania e aprofundamento do espírito democrático.

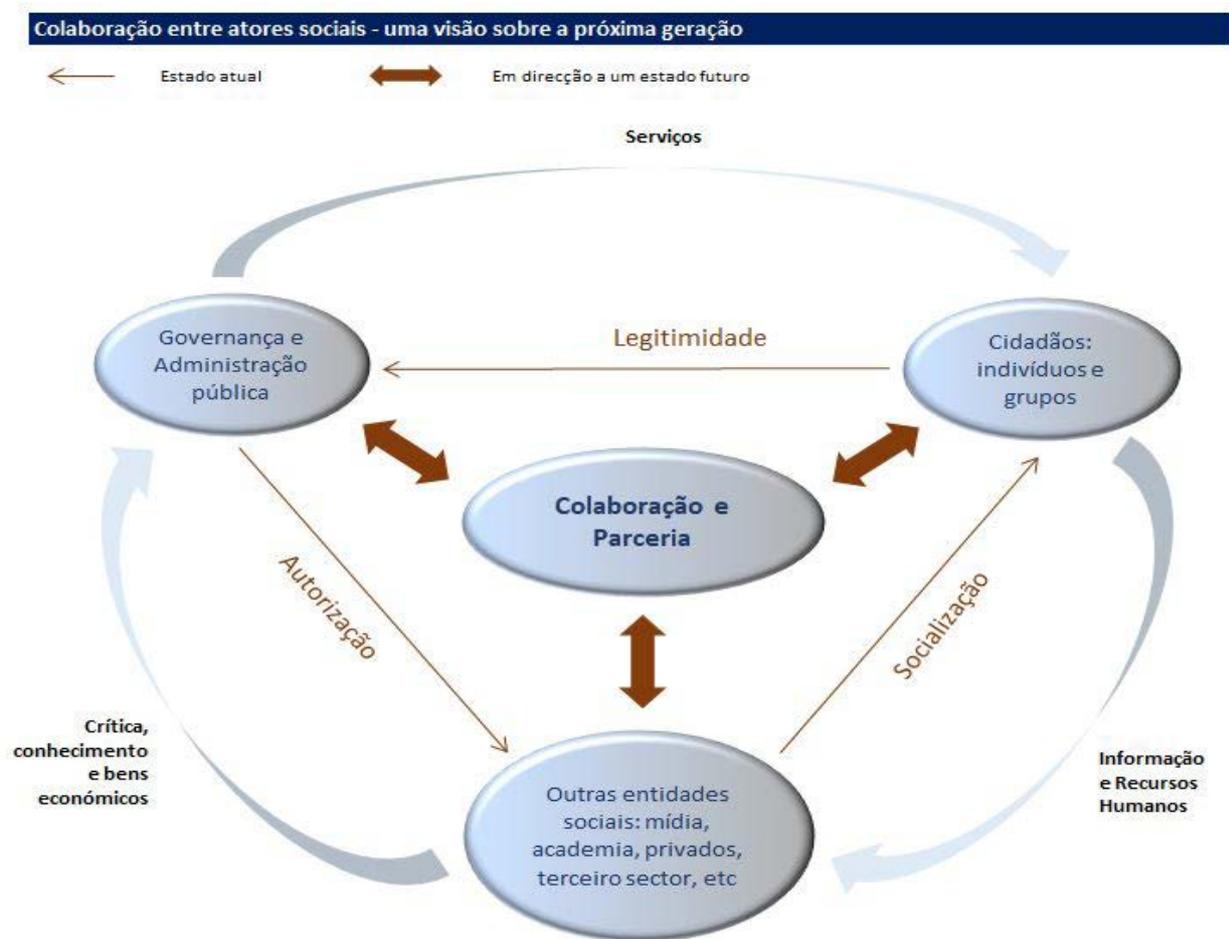
De forma resumida, podemos afirmar que *“a grande vantagem que resulta da participação pública é que através dela o cidadão sente-se intimamente envolvido no processo e nas tomadas de decisão, interiorizando a coresponsabilização pelas consequências, positivas ou negativas, que advirão dessas mesmas decisões”* (Pascoal, 2010). Na prática, o que temos observado, é que o tratamento do cidadão como um cliente do sistema público operou apenas como mera questão burocrática, negligenciando o papel construtivo que a PP pode operar no relacionamento entre a administração e os seus administrados. Entre as melhorias esperadas, podemos considerar:

- Aumento da responsabilização da administração para com os cidadãos;
- Transparência do setor público;
- Consenso na necessidade de monitorização das ações administrativas e processuais, garantindo parâmetros de eficiência, eficácia e sustentabilidade económica;



- Empoderamento da administração através do reconhecimento da satisfação dos administrados, mediante a importância dada à informação e ocultação do cidadão.

Eran Vigoda (2002: 538) argumenta que, “*algum ajuste deve ser feito no processo de funcionamento dos estados modernos pela nova geração da administração pública. (...) A nova geração da administração pública vai precisar de um espírito diferente, talvez uma combinação de comunitarismo, institucionalismo e empoderamento - mas, em qualquer caso, de um espírito que a promova com sucesso e esforço. Este movimento de um espírito eles, para um espírito nós, é talvez a missão mais importante atualmente da administração pública*”.



Fonte: Adaptado de Eran Vigoda (2002)

Figura 1.10 A colaboração futura entre atores sociais – Vigoda, 2002

Continuamos a atuar em contextos excessivamente hierarquizados, embora tendencialmente estejamos a ser literalmente empurrados para procedimentos abertos que requerem a aposta em processos e metodologias inovadoras, apoiadas no desenvolvimento das TIC, revelando capacidades notáveis na resolução de problemas e gerando aprendizagem e alterações procedimentais. Trata-se de



um fenómeno irreversível que pretende dar resposta a novas realidades, da sociedade em rede, perante o escrutínio da eficiência na administração pública, em particular, ao nível local. (Figura 1.10)

É neste cenário que surge um novo vocabulário no enquadramento das políticas públicas onde a administração pública se destaca, desburocratizando procedimentos e atribuindo à PP um papel mais evoluído.

A adoção de uma governação mais inclusiva, encoraja a formação do capital intelectual, social e político, na medida do aumento dos recursos de conhecimento, da credibilização e compreensão social e capacitação para a ação, respetivamente (Innes e Booher, 2000). “*Podemos, pois, analisar a conceção de capacidade de construção institucional em termos de recursos de conhecimento, recursos relacionais e capacidade mobilizadora*” (Healey, 1998).

A evolução normativa e o desenvolvimento de conceitos inovadores sobre os processos de planeamento andam de mãos dadas com o aparecimento de novas metodologias e identificam aspetos dominantes para assegurar boas práticas de PP na gestão territorial que, apesar de se adaptar às exigências legislativas, apresenta ainda um carácter bastante flexível na maneira como pode ser estruturada.

Alguns casos bem-sucedidos inspiram metodologias de carácter interativo ditando novas regras potenciadas por bons resultados:

Quanto mais complexo for o problema identificado, tanto mais precocemente deve ser assegurado o envolvimento do cidadão, abrindo espaço para a informação atempada e esclarecida e para o debate;

Contrariamente ao que acontece nos procedimentos tradicionais de tomada de decisão, a PP deve ser encorajada para além das formas institucionais, garantindo a representatividade do maior número de envolvidos e interessados;

A ênfase deve ser colocada nos interesses gerais, em detrimento de posições individuais, facilitando a procura de soluções diversificadas e colaborativas.

A presença destas regras, para além de gerar soluções inovadoras, permite o ajuste do procedimento ao longo do tempo e simultaneamente desbloquear o impasse, quando o foco se centra apenas em posições previamente assumidas (Innes, 1995).



## Boas práticas

Os casos que se seguem são exemplos que contribuíram para o sucesso de iniciativas no âmbito do planeamento e desenvolvimento urbano. Casos internacionais, com abordagens a diferentes escalas e em distintos contextos históricos, sociais, culturais e económicos, apresentados a título exemplificativo na publicação *“Governância e participação na gestão territorial”* (DGOTDU, 2009).

Um dos casos trata a cidade de Amesterdão que, tida como uma referência, possui uma longa tradição de planeamento estratégico. Os cidadãos desta cidade cosmopolita contribuíram para o enraizamento de uma cultura participativa, impondo à própria administração a adoção de um modelo participativo fundamentado em opções técnicas que evoluíram ao longo dos tempos para novas perspetivas de pensar a cidade, mais flexíveis, no entanto com um aumento considerável ao nível das exigências de coordenação dos diferentes atores e sectores envolvidos na atividade do planeamento. A mudança envolve a administração pública, o sector privado e a sociedade civil na afirmação de um novo conceito de cidade onde as políticas públicas devem refletir a necessidade de elaboração de estratégias espaciais.

Outro exemplo é o caso de Detroit onde a implementação de um centro de *design* colaborativo amplificou a voz dos grupos de cidadão mais desfavorecidos aumentando a representatividade de todos os cidadãos. Com base em avançadas tecnologias de *design* o centro produz projetos que respondem às necessidades locais envolvendo as comunidades e os parceiros residentes de forma inclusiva, convergindo para o sucesso das iniciativas. Com o envolvimento ativo do público, o *design* reflete objetivamente as expectativas dos envolvidos. Embora este processo participativo, nem sempre implique consensos, permite a integração de todas as opiniões, criando partilha de responsabilidades fundamentadas na compreensão das propostas que por sua vez conduzem ao sucesso e implementação das medidas planeadas.



## Capítulo II - Participação Pública no âmbito do ordenamento do território no contexto nacional

### 2.1 Participação Pública na escala municipal do planeamento urbano

Em termos estritos do contexto nacional, pretende-se neste capítulo balancear a evidência de PP, associada de uma forma geral ao sistema de gestão do território em Portugal e no limite da sua escala local, com a evolução desta temática no universo da literatura internacional e especificamente no que toca aos modelos participativos destacados. Aferir até que ponto as especificidades do sistema de gestão e as suas sucessivas alterações legislativas condicionaram o papel da PP no planeamento e ordenamento do ambiente urbano.

De essência e conteúdo regulamentar, os planos municipais de ordenamento do território são instrumentos aprovados pelo município, que consubstanciam o principal instrumento de ordenamento do território à escala municipal e estabelecem o regime de uso do solo. Destes destaca o PDM, alvo do presente estudo, cuja circunscrição se restringe ao limite concelhio, prevendo a ocupação humana e a sua distribuição geográfica mediante um modelo territorial, que organiza redes de infraestruturas, define sistemas urbanos e equilibra os parâmetros de gestão do solo e os interesses dos cidadãos, na prossecução e incremento da qualidade ambiental.

O destaque que o envolvimento do cidadão adquiriu ao longo das últimas décadas reflete as alterações legislativas que definem o atual regime legal de enquadramento e planeamento territorial, bem como, as imposições estabelecidas pelos normativos e códigos regulamentares que evoluíram a par com os procedimentos administrativos. Reflete igualmente, as principais tendências da literatura internacional e acompanha a evolução do debate sobre a PP, em particular no que diz respeito aos níveis de interação entre o cidadão e a administração nos processos de ordenamento do território, com particular enfoque no tipo de informação, nos métodos e ferramentas, assim como, as formas de consulta pública nas atividades do planeamento urbano. A PP tem um papel importante na responsabilização dos diversos agentes perante a tomada de decisão, facilitando a cooperação social nos processos de planeamento. Contribui para a mitigação dos desequilíbrios gerados pela força do poder administrativo e permite através do envolvimento dos cidadãos, reduzir conflitos de interesses e contrariar a resistência à mudança inerente ao progresso das políticas urbanas.

No contexto português os procedimentos administrativos regulamentados pelo seu código legislativo de 1991 e sucessivas revisões, concede aos particulares e associações de defesa dos



cidadãos, o direito de intervirem no processo de formação e de controlo das decisões, que direta ou indiretamente lhes digam respeito, dando forma a um modelo de administração participada, consagrado na Constituição da República Portuguesa.

Mas, tomar voz apenas no processo não é suficiente para que se atinja o nível de paridade desejada entre administração e administrado nos procedimentos de planeamento, sendo questionável o fato de não ser sancionado o incumprimento desta regra procedimental. Conforme explica Arnaldo Ribeiro (2005), estamos perante a possibilidade de o cidadão estabelecer o contraditório intrometendo-se nas decisões públicas, por forma a assegurar algum controlo numa democracia representativa (Veiga, 2000).

Apesar das transformações políticas e sociais associadas à mudança do regime governativo após 1974, o sistema de gestão do território sofreu poucas alterações e valorizou muito pouco a PP na elaboração dos instrumentos de gestão territorial, em particular no caso do PDM, onde esta não ia além do Inquérito Público. Somente na última década do século XX, as alterações impostas pela aprovação do Regime Jurídico dos Planos Municipais de Ordenamento do Território, em 1990, imprimiram relevância à intervenção cívica, que permitiu alargar o número de situações, assim como, o período em que a PP deveria decorrer. O quadro legal apresenta-se com características de sistema misto<sup>12</sup> com autonomia limitada, o que permite ao governo verificar a conformidade supralocal dos planos municipais com as orientações das políticas nacionais, bem como a compatibilização dos diferentes níveis de intervenção territorial (Silva, 2000; Crespo, 2003).

No continente americano, Paul Davidoff na vanguarda do planeamento urbano recomendava, que os planeadores de cidade deveriam representar e defender os planos perante o maior número de grupos de interesses, por forma a estabelecer uma democracia urbana eficaz, na qual todos os cidadãos pudessem ter um papel ativo no processo de decisão de políticas públicas. Já nessa altura o autor advogava que a política apropriada no seio de uma democracia seria determinada, na sua opinião, por meio de um processo de debate político. Alguns anos mais tarde em Portugal, na busca pela política apropriada à gestão dos recursos do território e da sua qualidade ambiental, a aprovação do Decreto-lei 69/90, de 2 de Março, marcou de forma significativa a mudança de paradigma da PP perante os instrumentos de gestão territorial e em particular, no que diz respeito ao PDM, dando início

<sup>12</sup> No sistema misto, nenhum dos dois níveis administrativos predomina sendo a maioria das decisões tomadas em parceria entre o governo nacional e a administração local. A partir de 1998/99, o sistema de gestão territorial passou a estar estruturado da seguinte forma: três níveis geográficos (nacional, regional e municipal), ou quatro se considerarmos também um nível supranacional (europeu), articulados entre si (Silva, 2000).



ao período denominado primeira geração, que viria a marcar a charneira para uma nova forma de planeamento territorial.

As matérias urbanísticas são aquelas às quais os municípios estão obrigados em termos de consulta pública, ao cumprimento das imposições legislativas do RJIGT. O direito de participação das partes interessadas processa-se no âmbito do artigo 77º do referido regime, para os PMOT, nos quais se inclui o PDM. Para além do que resulta das fases formais de PP exigidas, que se dividem em participação preventiva e sucessiva, é ainda admitida a participação que resulta ao longo de todo o procedimento de elaboração do plano. Especificamente, o artigo em causa prevê, além da participação preventiva, estabelecida com a abertura do procedimento de elaboração do plano, e da admissibilidade da participação ao longo de todo o procedimento, a participação resultante da discussão pública formal que correspondente à audição dos particulares, após a conclusão do período de concertação da proposta do PDM.

De forma geral, encontramos por todo o território nacional processos de consulta pública, divulgados pelos meios próprios de comunicação dos respetivos municípios, que dizem respeito aos PMOT, quer se trate dos seus Plano Diretor Municipal, Plano de Urbanização ou Plano de Pormenor. A elaboração, alteração, revisão, execução ou avaliação destes planos acontece com maior frequência em aglomerados urbanos mais densificados, onde a recorrência das operações urbanísticas e os fenómenos de expansão e desenvolvimento urbano se torna mais evidente. Também os atos administrativos que consubstanciam operações de loteamento com significativa relevância urbanística são alvo de processos de participação pública, que decorrem da aplicação do artigo 66º do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE) que prevê a sujeição a discussão pública deste tipo de operação urbanística.

Outras formas de PP que se prendem com o ordenamento do território resultam da aplicabilidade do artigo 67º e artigo 68º do Código de Procedimento Administrativo (CPA) que estabelece que a administração deve prestar aos particulares e entidades interessadas as informações e esclarecimentos que lhes sejam solicitadas bem como, ponderar as sugestões que incidam sobre matérias alvo de atos normativos ou administrativos. São ainda sujeitos a procedimento participativo, a aprovação de regulamentos municipais ou as propostas que são levadas para aprovação em reunião de Câmara, cuja matéria é alvo de audição e pronúncia por parte de entidades representativas dos interesses afetados e dos cidadãos em geral.



## 2.2 Evolução e níveis de Participação Pública no PDM

Em Portugal, no que se refere à adoção de mecanismos participativos, observa-se um incremento significativo em particular na última década, não só ao nível dos programas políticos, como ao nível técnico e das competências e atribuições dos organismos da administração pública, muitos com a transposição desta premissa na definição das suas missões. Embora os discursos sobre a temática da PP se mostrem acesos, ainda é difícil testemunhar resultados efetivos na prática do planeamento. De forma incongruente, a mesma legislação que faz referência à necessidade de adoção de procedimentos participativos, não regulamenta sobre metodologias a adotar no sentido de incentivar e favorecer as técnicas de participação ou investir especificamente em métodos ativos de PP.

Ainda que estejamos a falar de um mecanismo previsto nas diretivas europeias e incluído no quadro legal e institucional português, constitucionalmente garantido, as referências presentes nos regimes jurídicos que regulam o território assemelham-se sobretudo a um modelo informativo, ficando muito aquém do modelo ativo de PP.

Arnaldo Ribeiro (2005) conclui que, apesar de existir uma preocupação e interesse pela implementação da PP, considerada como um direito básico por muitos municípios portugueses, a realidade demonstra divergências e contradições que os afastam do paradigma da governação participada. O autor cita ainda Cândido de Figueiredo, ao referir que “*o município é o coração do organismo social: dele partem as artérias que levam atividade e movimento a todo o corpo da sociedade.*” Refere também António Sardinha, que afirma: “*sem localismo, não há cidadãos, mas simples administrados*”. E finalmente, Lucena e Vale ao defender que, na realidade, “*a vida administrativa local é como que a escola primária da cidadania, a nossa terra, a antecâmara e miniatura da Nação, e o sentimento regionalista o próprio substituto do amor da pátria*”.

O protagonismo atribuído à autarquia local torna-a um agente privilegiado de desenvolvimento, sendo ao mesmo tempo um agente representativo que apela sobretudo a dois critérios de reconhecimento: a representatividade do eleitorado e a satisfação das necessidades dos cidadãos (Mozzicafreddo, 1993). O objetivo é agora situar a autarquia nas “*encruzilhadas do desenvolvimento*” (Lopes, 1993) definindo-a como ator de primeira instância na elaboração e execução das estratégias socioeconómicas locais e regionais (Ruivo e Francisco, 1998).

Segundo Lopes (1993: 189-90), a ação das autarquias não deve mais reduzir-se aos domínios das infraestruturas e equipamentos, mas sim apostar num “*desenvolvimento de qualidade*”, assumido como “*um processo global e plurifacetado de mudança tendo em vista a qualidade de vida, animado*



*pela solidariedade e justiça social, alimentado pela participação coletiva, enquanto força de expressão e realização individual (...) atualmente e cada vez mais, as necessidades locais não são tao facilmente identificáveis e equacionáveis, requerendo das autarquias capacidade para lidar com situações mais complexas que pressupõem uma intervenção de natureza estratégica e de longo prazo, em domínios cada vez mais alargados e nem sempre compatíveis com a necessidade de fazer obra que se veja em tempo real".*

Em 1982 foi regulamentada a figura do Plano Diretor Municipal, instrumento definidor da ocupação do solo para a totalidade do limite concelhio, sendo a elaboração deste tipo de plano, uma das atribuições específicas consagrada aos municípios, por força da primeira lei das autarquias locais de 1977. Com a Lei-quadro de transferências de atribuições e competências para as autarquias locais, o DL 159/99, de 14 de Setembro, entre outros aspetos, lista as atribuições dos municípios estabelecendo também mecanismos de monitorização do processo de descentralização administrativa. Com base neste Decreto-lei, os municípios passam a dispor de atribuições nos seguintes domínios: Equipamento rural e urbano; Energia; Transportes e comunicações; Educação; Património, cultura e ciência; Tempos livres e desporto; Saúde; Ação Social; Habitação; Proteção civil; Ambiente e saneamento básico; Defesa do consumidor; Promoção do desenvolvimento; Ordenamento do território e urbanismo; Polícia municipal; Cooperação externa. As áreas de atuação são diversas, sendo que os municípios implementam a escolha pública local no espaço concelhio através do instrumento de gestão principal – o PDM - nos domínios do seu território. Assim, às figuras de plano introduzidas em 1971 juntou-se a do PDM constituindo, em conjunto, a primeira geração de Planos Municipais de Ordenamento do Território (Crespo, 2003).

Os níveis de PP até então esboçados ilustram o papel pouco ativo do cidadão na vinculação dos planos territoriais e colocam em evidência o teor meramente formal que a prática de participação tem revelado neste domínio. Os estudos nesta área demonstram que em sociedades e contextos mais desenvolvidos na área da gestão do território, a definição das necessidades das populações e em particular o seu envolvimento, são práticas que induzem a crítica e aceitação das propostas de planeamento. Permanece a ideia de que um “*estilo comunicativo de colaboração*”, fruto da adoção de métodos participativos, possui um papel chave no desenvolvimento da confiança necessária para possibilitar um processo participativo de “*aprendizagem real*” (Healey, 1996).

Tomando como medida de ponderação e análise a escala da PP de Arnstein, a interação com o público no âmbito da consulta obrigatória imposta ao PDM, situa-se numa primeira fase, que corresponde maioritariamente aos anos oitenta e noventa, ao patamar – Informando – primeiro grau



de “*Tokenismo*” (Simbolismo). Corresponde à primeira geração dos PDM, onde a consulta pública se cumpria através do Inquérito Público, quase sempre realizado de forma burocrática e inócua, no que diz respeito ao cumprimento dos prazos e divulgação do ato de apresentação do IGT, menos ainda, em relação aos efeitos práticos que resultavam da participação dos cidadãos. Neste nível trata-se essencialmente da divulgação e apresentação do plano territorial.

Com a alteração legislativa imposta pelo DL 69/90 de 2 de Março, que veio disciplinar o regime jurídico dos planos municipais de ordenamento do território e, mais tarde, a aprovação da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo, a escala ascendeu ao patamar 4 – Consulta – de “*Tokenismo*” (Simbolismo) ou seja, procura e incentiva a opinião do público, mas este não é envolvido no processo de tomada de decisão, sendo esta fruto da hierarquia administrativa em consonância com o poder político.

Segundo Júlia Lourenço (2009), quando cada participante indica a sua posição ou os seus interesses e escuta também para compreender os outros, a PP assume um papel eficaz no processo de planeamento do território. O termo “*parte interessada*” é usado frequentemente ao discutir a PP. Ao identificar partes interessadas, é importante reconhecer que as decisões podem ter impactos atuais e futuros e englobar na PP a consulta a indivíduos que têm interesses ou podem vir a ser afetados, e que esta, não é inócua nos resultados do planeamento.

De acordo com a Tabela de Desempenho da PP (Scorecard) de Timney (1998) a avaliação feita ao envolvimento do cidadão no âmbito do PDM em Portugal, e olhando para as três gerações já decorridas, apesar de se enquadrar no paradigma das redes colaborativas, não vai além do nível oito – Parceria - (Consultivo). A tomada de decisão é da exclusividade da administração, embora se trate de uma decisão participada e informada por reuniões de grupos de trabalho consultivos em eventos estruturados ou por participantes selecionados pelo público ou pela administração. Reflexo de procedimentos mais abertos, a administração retém o poder de decisão, mas é fortemente influenciada pela ponderação do processo participativo.

A concertação assume nesta fase o papel principal, com vista à obtenção de soluções consensuais e favoráveis, que permitam obter propostas pacíficas e mais facilmente aceites pela opinião pública. Em resposta ao princípio da coordenação consagrado na alínea c) do artigo 5º da LBOTU (1998), o foco volta-se para a articulação entre as políticas de desenvolvimento económico e social com as questões de ordenamento do território, sem esquecer as políticas sectoriais de planeamento territorial, na prossecução do equilíbrio entre os interesses públicos e privados.



Levando em linha de conta as Metas Sociais elencadas por Thomas Beierle (1999), podemos dizer que a administração local em Portugal, de uma forma geral, se encontra no bom caminho, no que diz respeito à prossecução dos objetivos sociais a ter em conta nos processos de decisão. O PDM, instrumento de gestão territorial que mais contribui para essa meta, passa por diversas fases durante o processo de elaboração ou revisão. Nessas fases é fundamental um diagnóstico do estado do território conducente às decisões substantivas inerentes à definição do modelo territorial, que, por sua vez, conduzirá às conclusões e recomendações a plasmar na proposta de plano a integrar nas prioridades da política estratégica do município. O processo participativo não tem apenas a função de contribuir com uma interpretação dos resultados das diversas fases do processo, mas também medir o pulsar da aceitação dos cidadãos perante a qualidade ambiental local e contribuir para a definição de indicadores que permitam avaliar a sustentabilidade das propostas de planeamento.

Segundo Beierle (1999), através da educação e informação do público, a participação permite incorporar valores na tomada de decisão cujo interesse público está em primeiro lugar. O alcance dos objetivos sociais permite de uma forma geral, melhorar a qualidade substantiva das decisões e por conseguinte, a qualidade ambiental das populações. Esta afirmação é tanto verdade, quanto mais a ponderação da PP na elaboração do PDM reflete a aceitação das propostas apresentadas, contribuindo para aumentar a confiança na gestão territorial do município e consequentemente reduzir o conflito entre poder político, administração e administrados.

Os benefícios de alcançar os objetivos sociais transborda dos próprios participantes, contagiando de forma positiva todo o sistema regulatório da elaboração do plano. A forma como são atingidos depende muito de como os participantes assimilam as decisões decorrentes de todo o processo de planeamento e a tomada de decisão final que resulta no PDM, instrumento que regulará a gestão local do território durante os 10 anos subsequentes (Beierle 1999).

*“Existem mudanças no padrão de envolvimento dos cidadãos na transição de uma sociedade totalitária para uma democracia emergente, sendo possível distinguir três etapas. Uma etapa inicial, na qual o poder é detido na sua totalidade pelo centro de poder, ou centro de decisão, e a sociedade não tem poderes. Uma etapa intermédia, na qual o poder decisor central se debate, numa primeira linha, com uma oposição ordeira e organizada e numa segunda linha, com oponentes contestatários, desordeiros ou até indesejáveis. Existe ainda uma maioria silenciosa que não é ouvida e, portanto, é tida como não participante. A terceira etapa contempla uma variedade maior de participação pública, mais organizada e quiçá mais formal”* (Lourenço, 2009: 20).



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

### 2.3 A Participação Pública no PDM dentro do panorama legislativo português

Há quarenta e cinco anos que os portugueses entenderam inscrever como princípio, o incentivo à *“participação direta e ativa de homens e mulheres na vida política, o que constitui instrumento fundamental de consolidação do sistema democrático”*, fortalecendo o aprofundamento da democracia participativa plasmado na Constituição da República Portuguesa, (Artº 2º e Artº 109º). A par, os princípios gerais da administração de um moderno estado de direito e a relação desta com os cidadãos, ficam inscritos no Código de Procedimento Administrativo.

É neste contexto que nasce a primeira geração de planos diretores, que ficará associada, em termos de PP, à realização do Inquérito Público, em resposta à imposição da sua obrigatoriedade, vigente desde 1934 e moldada pelo Decreto-lei nº24802/34 de 21 de Dezembro. O procedimento associado ao inquérito público era posto em prática durante trinta dias e devidamente publicitado, indicando-se o período de duração e o local de exposição. Esta obrigatoriedade cessa temporariamente em 1944, com as alterações regulamentares introduzidas, para ser retomada novamente com a aprovação do Decreto-lei 560/71, de 17 de dezembro, que vem obrigar as câmaras municipais a promover a elaboração de planos gerais de urbanização das *“sedes dos seus municípios e de outras localidades, em ordem a obter a sua transformação e desenvolvimento segundo as exigências da vida económica e social, da estética, da higiene e da viação, com o máximo proveito e comodidade para os seus habitantes”*. O inquérito público deixou de ser facultativo e passou a obrigatório e a PP passou a ter uma nova importância após as alterações ao regime de 1974. Assistiu-se a alterações sociais e políticas profundas com ênfase na mobilização e participação dos cidadãos em detrimento da intervenção pública institucional. E no que diz respeito ao contexto nacional dentro do quadro legislativo do ordenamento do território, o enquadramento que importa referir para o presente estudo, tem início com a entrada em vigor do Decreto-lei 208/82, de 26 de maio, que veio regulamentar a transformação e uso do solo com a definição das *“linhas mestras do regime que permitirá a plena utilização do plano diretor municipal como instrumento do ordenamento do território, dentro de um tratamento específico destinado a torná-lo operacional, esclarecendo a respetiva posição perante os demais tipos de plano (...)”*.



Mais tarde, com a disciplina do regime jurídico dos planos municipais de ordenamento do território, a aprovação do Decreto-lei 69/90, de 2 de março, introduziu uma série de procedimentos que permitiram tornar mais célere o processo de elaboração dos planos municipais, entre os quais o PDM. Nesta segunda geração de planos municipais foram simplificadas algumas das especificações técnicas do regime anterior, fazendo corresponder o conteúdo do plano ao estritamente necessário. De forma a disseminar a prática de elaboração deste plano, no intuito de abranger a totalidade do território nacional, foi imposto um prazo para a elaboração e conclusão deste instrumento, ao qual eram associadas penalizações económicas, com prejuízo para o município, caso o mesmo não fosse cumprido. Ambos os fatores contribuíram assim, para que um largo número de PDM fosse ratificado e publicado, atingindo-se a cobertura da totalidade do território nacional. Tem início aqui, a segunda geração de produção deste IGT e, quase dez anos depois, o quadro legislativo no domínio da gestão do território foi complementado com a aprovação da Lei de Base da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo, regulamentada de seguida pelo Decreto-lei 380/99, de 23 de setembro, que altera o RJIGT e que, por sua vez, vem colmatar a falta de articulação entre os três tipos de planos de âmbito municipal – PDM, PU e PP.

Este novo regime tem um carácter mais flexível, estando lançado o mote para a terceira geração, que vem clarificar a hierarquia e a interdependência entre os diferentes níveis de planos municipais, bem como, abrir perspectivas para o incremento dos métodos participativos associados ao desenvolvimento das TIC.



## Capítulo III - Revisão da Literatura II, de âmbito nacional

### 3.1 Contexto introdutório ao projeto de investigação Portoicipação

O enquadramento das bases estruturais e instrumentos da política nacional de ordenamento do território e do urbanismo é transposto pelo quadro normativo cuja evolução tem vindo a acompanhar as grandes tendências europeias, quer estejamos a falar de simplificação legislativa, quer de codificação do ordenamento do território e do urbanismo (Oliveira, 2004).

A inclusão da PP no processo de planeamento municipal passou de um ato pontual (até 1998/1999) para um processo contínuo, bem como de formas incipientes de comunicação para outras mais sofisticadas e mais eficazes (Crespo, 1998).

Um dos grandes desafios que se coloca nos nossos dias prende-se com a implementação da reforma da Administração Pública (AP). Perante o novo paradigma da New Public Governance (NPG) a exigência do cidadão contemporâneo não tem parado de aumentar. Segundo Tavares (2019:95), a *“diversificação de alternativas de prestação é inevitável e indispensável para dar uma resposta eficaz às solicitações da AP. Perante estas pressões, a capacidade de resposta da administração e das redes de prestação de serviços passa necessariamente pela recolha, tratamento e análise de grandes quantidades de dados”*.

É neste contexto geral que as ferramentas interativas e digitais ganham protagonismo dentro dos mecanismos de democracia participativa. A PP tem vindo a assumir um papel cada vez mais relevante no tratamento das questões relacionadas com a dinâmica dos instrumentos de gestão territorial, constatando-se, no entanto, que nem sempre os procedimentos aplicados na área do planeamento urbano se revelam profícuos. Assim é fundamental continuar a investir em metodologias e meios de comunicação mais eficazes, capazes de cativar todos os *stakeholders*, como decisores, técnicos e, em particular, o cidadão. Um cidadão que se pretende colaborativo, assumindo o seu papel ativo na dimensão de *accountability*, melhorando e desenvolvendo a eficácia administrativa e a qualidade da tomada de decisões.

Pretende-se com a presente revisão da literatura estabelecer um enquadramento teórico para o estudo descritivo que se segue. Foi estabelecido à partida, o panorama do ordenamento territorial em Portugal e a política de gestão do território no nosso contexto geográfico<sup>13</sup> (Campos, Ferrão, 2015),

13 Ponto 2.3 A participação Pública no panorama legislativo Português;



e encontrados os desafios da administração pública que nos nossos dias, contextualizam a pertinência do tema.

Em consequência de um centralismo evidente por parte dos atores públicos, baseado na racionalidade de recursos e procedimentos demasiado técnico, não podemos afirmar que em Portugal, a planificação territorial de âmbito municipal (onde se inclui a elaboração do PDM) consubstancie uma arena democrática, uma vez que está longe de promover a participação ativa dos cidadãos. Estes assumem um papel de recetores de informação, que expõem de forma inócua, por meio de comentários, sugestões ou reclamações, as suas sindicâncias, fazendo uso dos períodos legais de discussão pública. Conforme cita Vanda Carreira (2018), *“Importa portanto, lançar mão de instrumentos de governação local como a autonomia, a descentralização inframunicipal, a cooperação intermunicipal, a política de pessoal, a participação, as parcerias com privados e a cooperação com o Estado, de modo a fomentar a horizontalidade dos processos de tomada de decisão onde há coordenação e colaboração entre os atores públicos e os privados para a construção e gestão de territórios sustentáveis* (Pereira & Silva, 2012; Seixas, 2016).” Concordando com a autora atrás referida, podemos afirmar que a PP na sua dimensão de governação, é um elemento central da cidadania ativa, que com base em processos colaborativos, contribui para o enraizamento de sociedades mais resilientes.

O presente estado da arte estabelece-se também, relativamente aos novos instrumentos aplicados em democracia participativa e PP. Segundo Isabel Pina (2011) a análise espacial é fortemente facilitada pela utilização de tecnologias SIG, que possibilitam a simplificação das análises espaciais, traduzidas por mapas bastante rigorosos e que servem para instrumentalizar de uma forma muito persuasiva propostas de políticas públicas, previamente disponibilizados em processos de PP. *“Não importam como são (ou deixam de ser) as ideias subjacentes, com SIG pode fazer-se um qualquer relatório parecer autêntico.”* (Obermeyer, 1998). *“(…) continua a existir um profundo hiato entre os modelos teóricos e a sua aplicação nas práticas de PP. Os resultados conhecidos da utilização de PPGIS em Portugal, nomeadamente em processos de Discussão Pública de PDM, são desanimadores.”* (Pina, Painho, 2012).

Novas formas de participação continuam, no entanto, a enfrentar o risco de exclusão digital, que o agilizar dos processos de normalização não foi capaz, até agora, de dissipar. Acresce também, a dificuldade que os cidadãos revelam na leitura e interpretação de meta-dados, bem como, o enorme volume de dados disponibilizado por diferentes fontes e o apelo que estes sistemas baseados nas TIC



provocam nos cidadãos com a apetência aos sistemas por parte dos não especialistas, o que pode colocar em risco a integridade da informação apresentada. (Pina, 2012)

À partida, a relação que se estabelece entre o incremento da PP e a utilização dos SIG, afigura-se muito profícua e apresenta inúmeras possibilidades, no entanto importa relevar que os resultados surgem por força da aplicabilidade dos procedimentos e não pela tecnologia que os suporta.

### 3.2 Estudos sobre a Participação Pública no âmbito dos IGT

A PP é um tema fértil que há mais de meio século entrou na agenda dos estudiosos a reboque do tópico da modernização da administração e da sua relação com os cidadãos.

São vários os temas que têm vindo a ser estudados e que têm enriquecido a literatura científica e académica dentro da abordagem da cidadania ativa. A perspetiva da PP no palco do planeamento e em particular a sua associação aos IGT, caminha no sentido de coresponsabilizar o cidadão no seu confronto com uma administração pública moderna e cada vez mais, tecnicamente instrumentalizada na comunicação digital com o público.

José Luís Crespo (1998) aborda o tema da PP no sistema de gestão territorial à escala municipal, mencionando nas suas conclusões o défice “*de cidadania existente na população portuguesa, designadamente o seu baixo nível de exigência em relação à administração pública*”, bem como a necessidade do envolvimento dos cidadãos se situar numa fase inicial do processo.

Um pouco mais tarde, após a viragem do século, Arnaldo Joaquim Ribeiro (2005) avança um pouco mais nas questões de administração municipal, aprofundando o estudo sobre a participação dos cidadãos como paradigma da governação nas câmaras municipais portuguesas. No contexto português, o autor reflete sobre as formas que os governos locais têm adotado para aprofundar a participação dos cidadãos, afirmando o desempenho da administração e ainda, até que ponto se torna efetiva a influência da PP sobre as decisões. Conclui por fim, através de inquéritos realizados diretamente aos cidadãos participantes, que a grande maioria dos municípios portugueses, reflete apenas a materialização do papel simbólico da participação, em sintonia com os parâmetros da escada de participação dos cidadãos, de Arnstein (1969).

No ano seguinte, Paulo Manuel de Carvalho Tomás (2006), publica um artigo científico pela universidade de Coimbra, onde reflete sobre o desenvolvimento e a participação dos cidadãos em planeamento urbano. No trabalho o autor refere que a definição de políticas, o desenho de IGT e a sua aplicação dependem de forma muito direta da valorização do território e da participação dos cidadãos,



fruto das tendências recentes em matéria conceptual do desenvolvimento sustentável e seus procedimentos. “*A prática do planeamento urbano, com as suas diferentes fases, representa um excelente laboratório de análise da influência destes quadros orientadores e normativos, e dos seus resultados territoriais.*” Nesta perspetiva o autor considerou válido averiguar até que ponto os cidadãos reconhecem o seu direito de participação perante os instrumentos e mecanismos de gestão territorial. Tomou como exemplo o caso de estudo da área metropolitana de Coimbra, para exemplificar as dificuldades operativas e conceptuais na elaboração, acompanhamento e avaliação dos IGT e refletir as fragilidades relacionadas com o exercício da cidadania ativa no capítulo da informação e da PP em planeamento urbano. O autor deixa por fim um incentivo à valorização e necessidade de renovação dos mecanismos que se destinam a sensibilizar e atrair o público e as suas organizações para a gestão do território, no sentido de incrementar a responsabilização e partilha no desenvolvimento do planeamento estratégico do território.

Em 2012, Manuel Abrantes Rocha Cecilio acrescenta o seu contributo, com a apresentação do seu projeto final de licenciatura em Gestão do Ambiente e do Território intitulado “*A participação pública no processo de elaboração dos Planos Municipais de Ordenamento do Território*”, onde apresenta o caso de estudo do Plano de Urbanização da Avenida da Liberdade e Zona Envolvente (PUALZE), em Lisboa, apresentando as conclusões sobre a discussão dos resultados do processo de PP.

E em 2015, João Aparecido Bazolli e Cecília Maria Neves Delgado apresentam um estudo analítico aos planos de ordenamento de território brasileiros e portugueses, com o objetivo de compreender a prática da participação popular na construção da democracia participativa e cujo título era “*Análise Comparada da participação popular em planos de ordenamento do território: estudo empírico brasileiro e português*”. A pertinência do presente trabalho reside uma vez mais na polémica conclusão de que, tanto em Portugal como no Brasil, e apesar da evolução do quadro legislativo, não existe efetividade na PP que, umas vezes por intervenção direta, outras por desprezo pela participação cívica, os organismos administrativos apresentam os planos prontos, expondo-os apenas ao referendo da sociedade civil.

Catarina Veríssimo Mendes (2018), no seu trabalho de mestrado, apresenta a “*Modelação da Participação Pública no Processo de Revisão do Plano Diretor da Azambuja*”, concluindo pela importância dos SIG em “*análises de âmbito local ou municipal, nomeadamente quando se trata de analisar dados referentes à PP e à opinião dos cidadãos. Neste caso específico os SIG foram utilizados*



*para modelar e analisar as pretensões dos cidadãos, e tornaram-se um grande aliado na análise da base de dados onde toda a informação foi armazenada.”*

*Assim sendo, “promover uma boa administração territorial e estimular e organizar a participação dos cidadãos e das organizações da sociedade civil nas principais decisões de gestão territorial exige não apenas a vontade política de o fazer, mas também técnicas apropriadas, que assegurem a compreensão do que está em jogo e também a comunicação entre os diferentes atores dos processos territoriais. Nesse processo, é importante ter em adequada consideração as características e os interesses próprios de cada grupo, reconhecendo em particular a necessidade de elucidação dos não especialistas.” (Victor Campos, 2009, DGOTDU)*

## Fundamentos e boas práticas em Portugal

É entre as organizações da sociedade civil e as instituições da administração que assistimos à proliferação de novas práticas, na procura por respostas aos novos desafios das políticas públicas, em particular e no caso concreto do estudo, referentes ao planeamento e gestão do território. À semelhança do que acontece na União Europeia (EU) – palco experimental no que diz respeito a novas formas de fazer política – as redes informais ganham protagonismo e geram fluxos férteis indutores de novas metodologias participativas.

Em Portugal, à semelhança do que tem acontecido noutros países, o reconhecimento da PP e do seu potencial reformador, tem sido largamente reconhecido, quer pelos técnicos e profissionais da administração, quer pelos cidadãos e pela classe política, que por sua vez, traz à agenda as práticas participativas no intuito de dar resposta a um quadro legislativo europeu cada vez mais exigente (DGOTDU, 2009).

Na perspetiva nacional, encontramos igualmente exemplos de boas práticas de âmbito incremental da PP. É o caso da participação e capacitação na intervenção socio territorial da Cova da Moura, em Lisboa. “*O programa Bairros Críticos traz consigo a possibilidade de explorar novas formas de governação, ao privilegiar um modelo decisório participado, concretizado num painel de atores locais investidos de poder de decisão. (...) este Grupo de Parceiros Locais (GPL) constitui a alma de um processo colaborativo que culmina com a proposta de um plano de ação e de um modelo de gestão desenvolvidos durante a primeira metade de 2006*” (DGOTDU, 2009). Este grupo de trabalho apoiava-se nas TIC através de metodologias interativas inovadoras, do tipo *win-win* (ganho mútuo) recorrendo ao *outsourcing* mediado por fóruns participativos, foi possível obter um trabalho verdadeiramente colaborativo. Foram desenvolvidos, para além do trabalho de diagnóstico, um SWOT



participado, um plano de ação e um modelo de gestão, documentos posteriormente contratualizados entre os parceiros e a administração.

Outro caso trata de uma intervenção de requalificação urbana e ambiental permitiu requalificar e integrar as margens do Rio Lis e a zona histórica da cidade de Leiria. *“A área de intervenção onde se insere o Rossio está integrada no Plano de Pormenor de Leiria Centro cujo processo de Discussão Pública foi determinante para a caracterização do projeto a desenvolver para esta área. Paralelamente, no âmbito da aplicação do Programa Polis, foi instaurada uma comissão local de acompanhamento que aglutinou várias forças vivas da cidade, quer ao nível político, corporativo e associativo, afirmando a representatividade de diversos agentes, culturais, ligados ao empreendedorismo e aos sectores socioeconómicos da cidade de Leiria.”* A Discussão Pública que decorreu no âmbito desta intervenção urbanística foi das mais participadas de sempre em matéria de IGT, com exclusão do PDM.

Por fim, o Plano Municipal de Ambiente (PMA), de Torres Vedras (1999 e 2001), resultou num processo intensamente participado e mobilizador que surgiu da necessidade de dar resposta ao desafio de integrar o Ambiente nos processos de desenvolvimento, lançado na Conferência das Nações Unidas para o Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992 no Rio de Janeiro. O processo participativo imprimiu mudanças nos participantes, influenciando a forma de pensar e de atuar, incluindo a aquisição de novos conhecimentos. Entrevistas realizadas aos presentes nas sessões participativas, demonstraram influência direta nas atitudes e comportamentos do público para além dos resultados instrumentais da PP.

Estes casos são apenas um pequeno reflexo da forma como os processos de PP em decisões que afetam diretamente os cidadãos devem compreender uma forte componente de esclarecimento e de informação convergentes com a fase de tomada de decisão final. A preocupação deve incidir na clarificação das propostas de plano, devidamente fundamentadas em estudos credíveis, mitigando constrangimentos e entraves, fruto de ideias preconcebidas e interpretações deficitárias de conteúdos técnicos por vezes bastante complexos.



## II Parte – CONTEXTO DE TRABALHO

### Capítulo IV - PDM, 3 gerações após o DL 69/90 de 2 de março

#### 4.1 O Plano Diretor Municipal do Porto

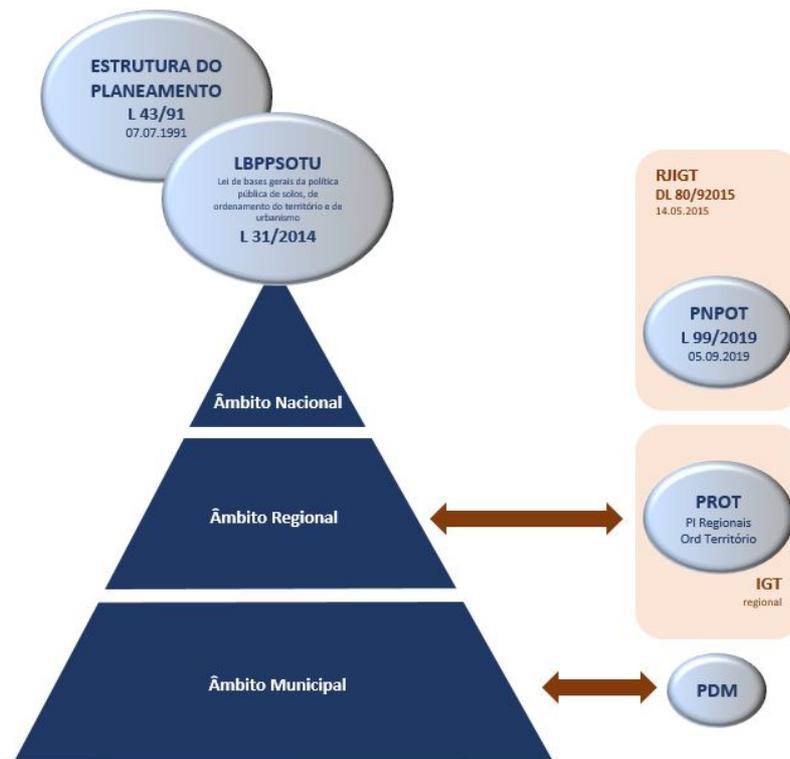
A década de 80, que ficou marcada por trazer à sociedade portuguesa grandes transformações nos planos social e político, tecnológico e económico, fica ainda na história pela entrada de Portugal em 1986, na União Europeia, antiga Comunidade Económica Europeia. O ordenamento do território assume um dos papéis principais nas preocupações do Estado e definição das suas políticas. Consequentemente, e fruto do incentivo dos fundos estruturais para o desenvolvimento, assistimos a um forte avanço do planeamento em Portugal, enquadrado pela publicação de vários diplomas, que enriqueceram o quadro legal de ordenamento do território. Entre os primeiros diplomas a serem publicados encontramos a Lei de Bases do Ambiente (Lei n.º 11/87, de 7 de Abril), a Lei da Reserva Agrícola Nacional (Decreto-lei n.º 196/89, de 14 de Junho) e da Reserva Ecológica Nacional (Decreto-lei n.º 93/90, de 19 de Março). Na mesma altura, o governo foi autorizado a legislar sobre as atribuições das autarquias locais no que diz respeito aos planos municipais do ordenamento do território, plasmadas na Lei n.º 93/89, de 12 de Setembro. Ainda no uso da mesma autorização, foi publicado o Decreto-lei n.º 69/90, de 2 de Março, que “*regula a elaboração, aprovação e ratificação dos planos municipais de ordenamento do território (PMOT)*”.

Segundo Costa Lobo (2011:8), citado por Luís Guedes (2015:15), este diploma veio incentivar a elaboração dos planos, de tal forma que na década seguinte “*se cobriu o país de PDM e o processo inicia uma nova viragem*”.

A estrutura do planeamento nacional passa a fazer parte integrante das Grandes Opções do Plano, ao mesmo tempo que é regulada a sua organização e funcionamento através da implementação da Lei n.º 43/91, de 7 de Julho. De acordo com o RJGT o PNPOT determina as linhas estratégicas com relevância para a organização do território, estabelecendo o quadro normativo a considerar na elaboração dos IGT (Figura 4.11). Ao nível regional são os PROT que estabelecem a estratégia de desenvolvimento territorial, integrando as opções impostas pelo nível superior em consonância com a estratégia municipal de desenvolvimento local. Encontra-se assim definido o



referencial normativo para a elaboração dos PMOT<sup>14</sup>. Neste contexto, o PDM estabelece “*a estratégia de desenvolvimento territorial municipal, a política municipal de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, o modelo territorial municipal, as opções de localização e de gestão de equipamentos de utilização coletiva e as relações de interdependência com os municípios vizinhos, integrando e articulando as orientações estabelecidas pelos programas de âmbito nacional, regional e intermunicipal*”<sup>15</sup>



Fonte: Elaboração própria

Figura 4.11 Enquadramento normativo do PDM

Nas palavras de Cândido de Figueiredo, “*o município é o coração do organismo social: dele partem as artérias que levam atividade e movimento a todo o corpo da sociedade.*” (Ribeiro, 2005:54)

Uma vez que o presente trabalho de investigação versa sobre o PDM do Porto, considera-se adequado referir, ainda que resumidamente, o seu conteúdo material e documental. Por se tratar do

14 Artigo 69º do RJIGT, “Os planos intermunicipais e municipais são instrumentos de natureza regulamentar e estabelecem o regime de uso do solo, definindo modelos de ocupação territorial e da organização de redes e sistemas urbanos e, na escala adequada, parâmetros de aproveitamento do solo, bem como de garantia da sustentabilidade socioeconómica e financeira e da qualidade ambiental”;

15 Artigo 95º do RJIGT;



plano que define o modelo da estrutura espacial do território municipal, aponta, a nível regulamentar e cartográfico, para a referenciação espacial dos usos, e das atividades, através da delimitação das classes de espaços e das respetivas categorias, isto é, classificação e qualificação dos solos.

## Conteúdo material

O PDM desenvolve-se em dois momentos distintos, mas que se complementam - a fase de caracterização e a proposta. A primeira irá suportar a definição do modelo de desenvolvimento territorial e tem como base a recolha, sistematização e organização de toda a informação necessária para delinear e construir o modelo de ocupação do território. Pode dizer-se que se trata da fase mais importante do processo, uma vez que condiciona o resultado final e determina, com base nos recursos do território, a caracterização económica, social, biofísica, morfológica e ecológica.

É na fase de caracterização e diagnóstico que se estabelece o alcance e os objetivos da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) e identificam: a dinâmica demográfica natural e migratória; as transformações ambientais, económicas, sociais e culturais; as condicionantes de carácter permanente, designadamente reservas e zonas de proteção, bem como as necessárias à caracterização dos planos de emergência de proteção civil de âmbito municipal; os recursos naturais e do património arquitetónico e arqueológico;

Na fase de elaboração da proposta, o PDM define os objetivos de desenvolvimento e as medidas de intervenção municipal, assim como definição de estratégias e os critérios de sustentabilidade a adotar, de localização, distribuição e desenvolvimento das atividades, bem como os meios disponíveis e as ações propostas que sejam necessárias à proteção dos valores e dos recursos, identificando ainda, a estrutura ecológica municipal.

O PDM referencia espacialmente os usos e atividades, através da definição das classes e categorias de espaços, estabelece a qualificação do solo e identifica as áreas de interesse público e as respetivas regras de gestão. Especifica índices e parâmetros urbanísticos ou de ordenamento, a programação da execução das opções de ordenamento e as unidades operativas de planeamento, bem como, os critérios de compensação e de redistribuição de benefícios e encargos que decorrem da gestão urbanística.



Fonte: Elaborado por CMP

Figura 4.12 Revisão do PDM 2021



O PDM articula ainda o modelo de organização municipal do território com a disciplina dos planos municipais aplicáveis e estabelece o prazo de vigência, o sistema de monitorização e as condições de revisão. Explicita ainda, de forma clara e fundamentada, os parâmetros de sustentabilidade económico-financeira do PDM, identificando as mais-valias fundiárias, bem como a definição dos critérios para a sua parametrização e redistribuição (Figura 4.12).

## **Conteúdo documental**

O conteúdo documental do PDM distingue-se entre os elementos que constituem o plano e que são objeto de publicação na 2ª série do DR, e os elementos que o acompanham, conforme definidos no artigo 97º do RJGT, designadamente:

### **Elementos que constituem o Plano**

Regulamento, Planta de Ordenamento e Planta de Condicionantes;

### **Elementos que acompanham o Plano**

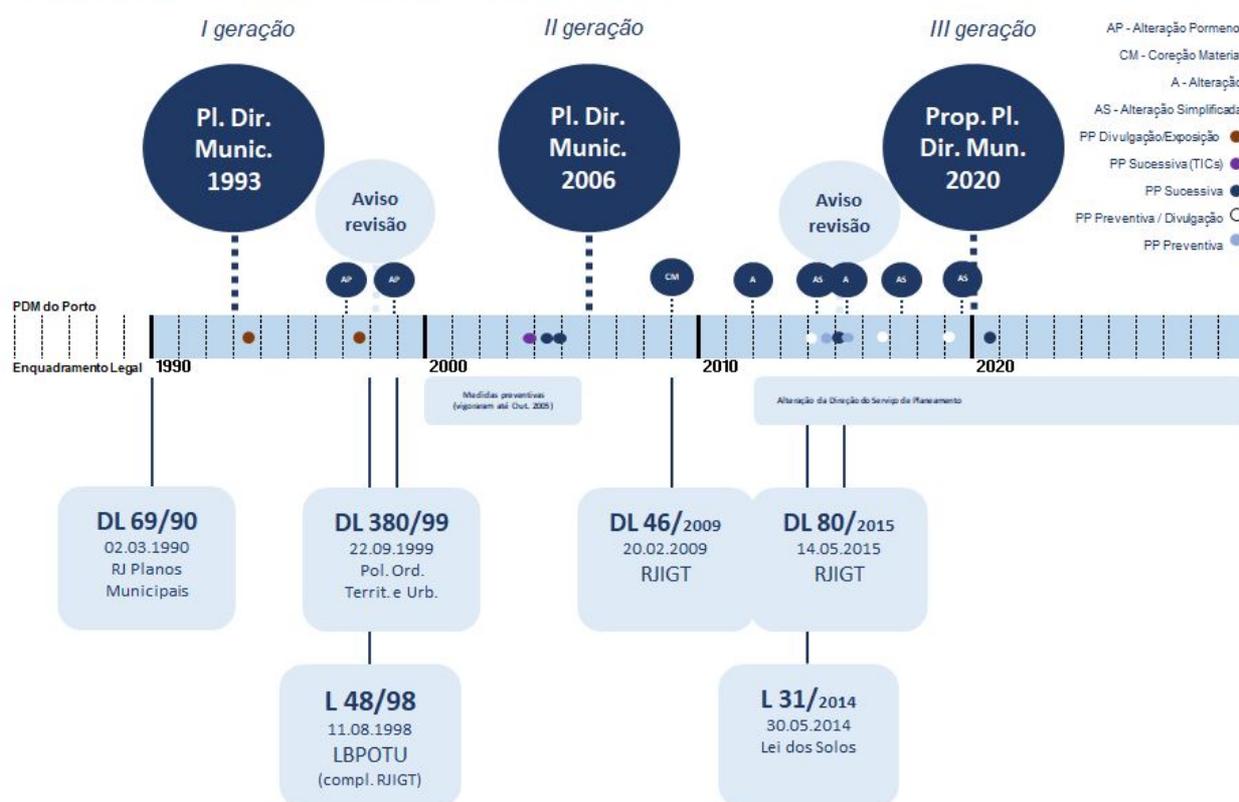
Estudos de Caracterização e Diagnóstico, Relatório do Plano, Relatório Ambiental, Programa de Execução e Plano de Financiamento, Planta de Enquadramento Regional, Planta da Situação Existente, Relatório e/ou Planta de Compromissos Urbanísticos, Mapa de ruído, Relatório de Ponderação da Discussão Pública e Ficha de dados estatísticos.

A CM deve promover a permanente avaliação da adequação e concretização da disciplina consagrada no PDM, devendo prever indicadores qualitativos e quantitativos para esse efeito, em articulação com os estabelecidos no Relatório Ambiental. Esta avaliação deve fundamentar as propostas do plano ou dos respetivos mecanismos de execução.

### **Elementos que acompanham o Plano decorrentes de outros diplomas legais**

Carta das zonas inundáveis, Carta Educativa, Cartografia de risco de incêndio;

● Momentos de Participação Pública (preventiva e sucessiva)



Fonte: Elaboração própria

Figura 4.13 Cronograma referente às 3 gerações de PDM do Porto

## 4.2 A primeira geração do Plano Diretor Municipal do Porto 1993

Dado como tecnicamente concluído em 30 de Julho de 1987, o Plano Diretor Municipal do Porto foi ratificado pelo governo a 2 de Outubro de 1992 e publicado em Diário da República a 2 de Fevereiro de 1993. Decorreu da transformação do Plano Geral de Urbanização (PGU) e distinguiu a importância da implementação de um novo centro direcional denominado Região Metropolitana. Foi elaborado pelo Gabinete de Planeamento Urbano da CMP nos anos 80 e enquadrado posteriormente pelo Decreto-lei 69/90, de 2 de Março (Figura 4.13).

No período que decorreu entre a conclusão do PGU e a ratificação do PDM 1993 houve lugar à publicação de legislação fundamental na área do planeamento urbanístico que não teve incidência no documento final do plano, ou seja, não afetou os resultados da proposta do plano, em particular, legislação referente às competências autárquicas, aos PMOT, ao código de expropriação, ao CPA, ao licenciamento de obras particulares e loteamentos, entre outros.

Após este período fértil na produção legislativa, à semelhança do que se passou um pouco por toda a Europa, o PDM do Porto foi então ratificado pelo Despacho nº 103-A/92 e publicado no Diário



da República, 2ª série, nº27, de 2 de Fevereiro de 1993, alterado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 73/97, de 8 de Maio, e pela deliberação da Assembleia Municipal de 20 de Julho de 1998, publicada no Diário da República, 2ª série, nº 301, de 31 de Dezembro de 1998.

Em cumprimento do artigo 14º do Decreto-lei 69/90, de 2 de Março, o plano é exposto no edifício dos Paços do Concelho, cumprindo-se o período de Inquérito Público, e ficando registadas as participações em “Livro de Honra”. Existem registos de duas exposições, embora com datas posteriores à ratificação do plano: a primeira, com a duração de 30 dias úteis, data de 26 de Junho de 1993 e apresenta cerca de 312 registos participativos. A segunda, após a primeira alteração ao plano, pelo mesmo período, data de 30 de Outubro de 1997 e registou apenas 20 contributos participativos.

Pelo fato de vincular diretamente os particulares, o PDM possui natureza plurisubjetiva e a PP assume importância acrescida a par do ímpeto e desejo de democratização do aparelho administrativo. No entanto, a primeira geração do PDM do Porto não foi exceção quanto ao não cumprimento atempado do período destinado à participação sucessiva do plano. Este acabou por traduzir-se em simples cartas de ordenamento e uso do solo, que plasmavam o resultado do debate interno sobre o interesse da capacidade construtiva do território. Apesar do enquadramento legislativo prever os mecanismos de PP, especificamente através do inquérito público, todo o processo participativo passou à margem dos cidadãos, quer por falta de informação e divulgação, quer por ausência de cidadania.

Em consequência de um período fértil no incremento legislativo no âmbito do planeamento territorial, torna-se imperiosa a adequação regulamentar deste instrumento, com o quadro normativo, e a 4 de Março de 1997, quatro anos após a ratificação do PDM do Porto, é proposta à Assembleia Municipal a aprovação do “*Projeto de Normas Provisórias*” a adotar com a suspensão parcial do “*Regulamento do PDM do Porto*”, bem como, as diligências tendentes à revisão do plano. “*Essa revisão – para a globalidade do Plano – era já sentida como um imperativo, face ao longo tempo decorrido e aos próprios resultados da gestão urbanística até então preconizada, que concluíam pela inoperacionalidade ou inaplicabilidade de muitas das disposições em vigor*” (Relatório do Plano, 2005:2)<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Disponível em <https://pdm.cm-porto.pt/documentacao/>



### 4.3 A segunda geração do Plano Diretor Municipal do Porto 2006

A 1ª Revisão do PDM do Porto teve início após o período de vigência das “*Normas Provisórias*” aprovadas pela Resolução do Conselho de Ministros (RCM) nº 117/2000, de 6 de Setembro e das posteriores “*Normas Preventivas*” aprovadas pela RCM nº 125/2002, de 15 de Outubro, prorrogadas pela RCM nº 127/2004, de 4 de Setembro. As “*Normas Preventivas*” caducaram a 6 de Setembro de 2005 e foram substituídas pela vigência temporária do artigo 117º do RJIGT, tendo sido suspensos os procedimentos de informação prévia, de licenciamento e de autorização de operações urbanísticas, até à entrada em vigor da revisão do plano, o que só viria a acontecer imediatamente após a publicação do plano em DR a 3 de Fevereiro de 2006.

A necessidade de adoção das medidas previstas pelo artigo 107º do DL380/99, de 22 de Setembro (RJIGT), surge em virtude do complexo processo a que a elaboração da 1ª Revisão do PDM do Porto deu origem, decorrente, entre outras coisas, das sucessivas discussões públicas que resultaram das inúmeras alterações introduzidas no projeto do plano. O processo de revisão foi alvo de três momentos de discussão pública, no âmbito da participação sucessiva e podemos afirmar que a segunda geração do PDM do Porto se revelou bastante participada, tendo a ponderação das participações revelado algumas fragilidades que foram sucessivamente mitigadas.

#### Discussão Pública I

O primeiro momento de discussão pública teve início a 28 de Outubro de 2003, durante um período de 61 dias úteis, tendo sido prorrogada até 30 de Janeiro de 2004, em conformidade com o estabelecido no nº3 do artigo 77º do DL380/99 de 22 de setembro. Foram registadas 667 participações entre as diferentes formas participativas, distinguindo-se deste número, 327 participações efetuadas em formulário preenchido em papel e registado de forma presencial, às quais se somaram 50 participações internas efetuadas pelos serviços, com origem noutros departamentos do município. As restantes participações, num total de 290 tópicos, foram registadas através de um *Fórum* PPGIS, criado para o efeito. Este método inovador revelou-se profícuo, tendo sido bastante aplaudido por diversos setores, apesar da polémica que a utilização da TIC gerou. A página digital de discussão pública do PDM foi posteriormente reconhecida pela *European Information Society Conference 2005* (<http://www.eisco2005.org/>) como uma das melhores práticas da EU na área da *e-democracy*, tendo o município sido congratulado pelo *Institute for Systems and Computer Engineering, Technology and Science* (INESC), seu parceiro, pela iniciativa em promover a inovação e a qualidade dos serviços ao cidadão, dos quais a discussão pública é apenas um dos reflexos.



Ainda a par desta abordagem inovadora, foi criado um *Chat* - aplicação de conversação em tempo real – que através do agendamento semanal de duas horas e a participação de convidados previamente anunciados, pretendia incentivar o debate sobre as temáticas pré-definidas mais polémicas ou com maior impacto no público e nos cidadãos. Ainda de realçar as diversas apresentações públicas e os debates organizados pela CMP com a participação das juntas de freguesia, de diversas associações, da academia e das ordens profissionais.

Recolhidas as observações e reclamações formais à proposta em discussão, os serviços procederam à sua apreciação e ponderação, no sentido de avaliar a pertinência de introdução de alterações à mesma. Durante este período de apreciação, ocorreram ainda alterações legislativas que obrigaram a nova reflexão sobre as propostas, no sentido de compatibilizar e articular as novas premissas com a estratégia predefinida e seus princípios orientadores. Destaca-se a legislação sobre as Sociedades de Reabilitação Urbana e o regime jurídico excecional da reabilitação de zonas históricas e de áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística, justificando, essencialmente a nível regulamentar, alterações potenciadas por esta oportunidade.

Por fim, refira-se o despacho interpretativo da Secretaria de Estado de Ordenamento do Território (SEOT) de 20 de Fevereiro de 2004, que esclarece o carácter supletivo da Portaria 1136/01 de 25 de Outubro e remete para os municípios, em sede de PMOT, o estabelecimento dos parâmetros de dimensionamento de áreas para espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas viárias e equipamentos, o que exigiu nova reflexão sobre a matéria e ajustes à proposta sujeita a debate.

## **Discussão Pública II**

O segundo momento de discussão pública ocorreu após a aprovação das primeiras alterações introduzidas na proposta do plano, fruto da ponderação da imensa PP, bem como, de alterações legislativas que se verificaram durante o decorrer dos trabalhos. Aconteceu durante 22 dias úteis, com início a 10 de Junho de 2004, e registou 131 participações em papel no mesmo formato de formulário registado presencialmente nos serviços administrativos.

## **Discussão Pública III**

Em resultado do segundo momento de discussão pública e das alterações apontadas pelo parecer final da CCDR à proposta de plano, foi finalmente submetida a aprovação pela Assembleia Municipal, a versão final do PDM, em cumprimento do artigo 79º do Decreto-lei 380/99, de 22 de Setembro, alterado então, pelo Decreto-lei 310/2003, de 10 de Dezembro. Resultado da sua



aprovação é estipulado o terceiro momento de discussão pública, pelo período de 22 dias úteis, com início em 21 de Novembro de 2004, do qual resultaram 153 formulários de participações em papel registados pelos serviços administrativos.

De realçar ainda a PP que resulta das diversas reuniões públicas da Assembleia Municipal, que decorreram durante o processo de revisão e aprovação da proposta, onde vários munícipes assistiram com o intuito de participar na discussão do PDM, não tendo ficado, no entanto, qualquer registo das intervenções efetuadas de forma individual, apenas registado em ata o resumo dos temas abordados e a presença dos intervenientes.

O processo que dá origem à segunda geração do PDM do Porto apenas se conforma com um processo de Revisão do Plano em termos de enquadramento legal, porque efetivamente é de um processo de elaboração que se trata, com toda a inerente complexidade processual. Resulta de uma longa fase de trabalho, precedida pela discussão pública inerente ao período de participação preventiva e ao qual se seguiu uma acesa fase de debate e participação sucessiva que veio a culminar finalmente, na proposta aprovada e publicada em Fevereiro de 2006.

#### 4.4 A terceira geração do Plano Diretor Municipal do Porto 2021

No dia 10 de março de 2015, foi deliberada na 34.ª reunião pública da Câmara Municipal, a decisão de iniciar a elaboração da 2ª Revisão do PDM do Porto. A deliberação foi publicada no DR em 24 de março de 2015, através do Aviso n.º 3118/2015, que determinou também a abertura de um período de participação pública preventiva, no sentido de dar voz aos cidadãos sobre as suas preocupações e visões para a cidade (Figura 4.14).



Fonte: Elaborado por CMP

Figura 4.14 Esquema da tramitação processual do PDM 2021



Desde o início dos trabalhos a CMP adotou uma postura de incentivo à cidadania à qual o departamento de planeamento correspondeu com a adoção de uma metodologia francamente participativa. Destaca-se a auscultação formal prevista no RJGT, preventiva e sucessiva, mas também a forma como a administração suscitou o envolvimento ativo dos munícipes através da difusão de informação do desenvolvimento dos trabalhos do plano. Com o intuito de aproximar a ação administrativa de todos os agentes interessados, foi criado um sítio de internet dedicado para o efeito, bem como, incentivadas diversas sessões públicas de esclarecimento.

## Participação Preventiva – 2015

- **Discussão Pública (preventiva)**

De acordo com a alínea a) do N.º 3 do artigo 6º - Direito de participação do RJGT: *“As entidades públicas responsáveis pela elaboração, alteração, revisão, execução e avaliação dos programas e dos planos territoriais divulgam, designadamente através do seu sítio na Internet, da plataforma colaborativa de gestão territorial e da comunicação social: a) A decisão de desencadear o processo de elaboração, de alteração ou de revisão, identificando os objetivos a prosseguir”*.

Foram registadas 13 participações no período de 15 dias úteis que teve início a 25 de março de 2015, identificadas no respetivo *Relatório de Ponderação* da participação pública preventiva. *“Do conjunto destas participações, nove possuíam enquadramento no âmbito da elaboração do plano, duas participações, apesar de não terem enquadramento, abordavam temas a ter em consideração no desenvolvimento destes instrumentos de gestão territorial e as restantes duas não apresentavam qualquer relação com o processo em causa”* (Relatório da Participação Preventiva, 2015:1).<sup>17</sup>

- **Sessões participativas nas Juntas de Freguesia e Debate Público**

No período que decorreu de 28 de maio a 25 de junho de 2015 foi incentivada a descentralização do debate através de sessões participativas realizadas nas diversas Juntas de Freguesias com o objetivo de, numa fase consignada na lei, auscultar os cidadãos sobre as suas preocupações, objetivos e visões para a cidade. Estas sete sessões de auscultação dos atores locais e da população em geral foram abertas à participação de todos os cidadãos e tiveram um enorme número de interessados, tendo sido convidados os atores locais cuja participação foi considerada relevante.

<sup>17</sup> O documento encontra-se disponível em:

[https://pdm.cm-porto.pt/documents/66/20150821\\_Relatorio\\_Participacao\\_Preventiva\\_PDM\\_Porto.pdf](https://pdm.cm-porto.pt/documents/66/20150821_Relatorio_Participacao_Preventiva_PDM_Porto.pdf).



Para recolher a perceção dos participantes sobre os desafios e questões que se colocam à cidade, foram incentivados o debate livre e o preenchimento de um inquérito, cujos dados foram tratados e a sua análise compilada em relatório. O documento resume também a síntese dos contributos orais dos cidadãos que participaram nas diferentes sessões de debate. “*O inquérito incluía duas componentes de análise, uma primeira relativa aos problemas e desafios que se colocam à cidade, assim como os pontos fortes em que se deveria apostar. E uma segunda componente focando, à escala da freguesia ou união de freguesias, as mesmas problemáticas*” (Relatório sobre as sessões de participação nas Juntas de Freguesia, 2015:3).<sup>18</sup>

Os presentes tiveram assim a oportunidade de expor pontos de vista e apresentar propostas destinadas à resolução dos desafios que se colocam à cidade.

Foram ainda promovidos uma série de debates abertos ao público, no âmbito da participação preventiva, que tiveram lugar no Auditório da Biblioteca Municipal Almeida Garrett, tendo sido extraídas notas de participação que foram disponibilizadas em documento interno.

## Acompanhamento do plano

A metodologia adotada no procedimento de revisão do plano foi claramente participativa, incluindo a auscultação formal prevista no RJGT - participação preventiva – estimulando o debate e o envolvimento dos cidadãos. Este procedimento foi incentivado durante toda a fase de diagnóstico, formulação do modelo territorial, e estruturação da proposta e resultou de um longo período de trabalho, durante três anos de desenvolvimento da estratégia e objetivos previamente estabelecidos. Através da divulgação de informação foi suscitado o envolvimento ativo dos munícipes e divulgado o estado dos trabalhos de revisão, mediante pontos de situação e seções de esclarecimento que ajudaram ao debate e deram consistência às opções tomadas.

## Semana do PDM - 2018

No período que decorreu de 7 a 11 de maio de 2018 decorreu a “*Semana do PDM*” e, com base nos trabalhos efetuados na fase inicial de caracterização e diagnóstico, foram organizadas diariamente cinco sessões de esclarecimento, dando lugar uma vez mais às Juntas de Freguesia para colaborar no debate “*com a Cidade e sobre a Cidade*”. Da adesão aos eventos resultou uma forte

<sup>18</sup> O documento encontra-se disponível em:

[https://pdm.cm-porto.pt/documents/67/20151214\\_Relatorio\\_Sessoes\\_Participacao\\_JF\\_PDM\\_Porto.pdf](https://pdm.cm-porto.pt/documents/67/20151214_Relatorio_Sessoes_Participacao_JF_PDM_Porto.pdf)



participação, que uma vez mais, ficou sintetizada em documento de trabalho - Notas de participação da Semana do PDM – como contributo adicional à fase de caracterização e diagnóstico. Este ciclo de debates terminou nos Paços do Concelho, com a presença de todo o Executivo Municipal, tendo sido assegurada a sua transmissão em *streaming* no portal do Município, sendo possível o acesso a todas as sessões através das redes sociais.

- **Página eletrónica dedicada à revisão do PDM e criação de conta institucional de correio eletrónico**

A CMP manteve desde Junho de 2015 uma página eletrónica dedicada em exclusivo à 2ª revisão do PDM no domínio institucional ([www.cm-porto.pt/pdm](http://www.cm-porto.pt/pdm)) onde foi possível obter toda a informação relacionada com o processo a decorrer e outra relativa aos planos anteriores. Foram disponibilizados diversos conteúdos e criado um endereço eletrónico exclusivamente dedicado à revisão do PDM ([pdm@cm-porto.pt](mailto:pdm@cm-porto.pt)) tendo sido rececionadas 141 mensagens eletrónicas, com um prazo médio de resposta de 10 dias úteis. O canal de *email* esteve em funcionamento desde junho de 2015 até ao dia anterior ao início da discussão pública, a 15 de outubro de 2020, data em que a conta foi suspensa. *“As mensagens eletrónicas foram categorizadas pelos temas abordados nas sessões de debate público. A “mobilidade” foi o tema mais abordado com 35 mensagens, seguindo-se o tema “solos” e “outros”. No seu conjunto, estes três temas corresponderam a mais de metade das mensagens eletrónicas rececionadas. Das 141 mensagens, 75 corresponderam a propostas, 34 relacionaram-se com aspetos de diagnóstico e as restantes 32 mensagens respeitavam a outros assuntos diversos”* (Relatório de Ponderação da Discussão Pública, 2021:11-12).

Foram analisados e ponderados os contributos que deram entrada pelos diferentes canais municipais, em momento prévio ao início formal do período de discussão pública, ou seja, durante toda a fase de revisão e elaboração da proposta, desde a data de publicação do Aviso no DR e o primeiro dia de DP.

## Participação Sucessiva – 2020

- **Discussão Pública (sucessiva)**

Dado como concluída a proposta do plano, bem como o período de acompanhamento da elaboração do mesmo, a CMP procedeu à abertura de um período de discussão pública, divulgado através de aviso publicado no DR e divulgado através dos órgãos de comunicação social, na plataforma colaborativa de gestão territorial e na página de Internet do município, nos termos do artigo 89.º do RJIGT. Durante este período, que decorreu entre o dia 19 de outubro e o dia 7 dezembro de



2020, todos os interessados tiveram acesso às diferentes peças que compõem a proposta de novo plano, e puderam apresentar as suas reclamações, observações, sugestões e pedidos de esclarecimento.

A proposta de revisão do Plano esteve disponível para consulta na página eletrónica dedicada ao PDM, tendo sido completamente renovada no momento da apresentação da proposta final. Esta plataforma, que incluiu um mapa interativo para visualização e navegação sobre toda a informação geográfica (<https://geopdm.cm-porto.pt/>), permitiu o acesso livre e detalhado a toda a documentação produzida no âmbito da revisão do Plano. Foi inclusive, o canal preferencial para o qual foram canalizadas todas as intenções de participação, que não sendo o único acesso participativo disponibilizado, disponibilizou um formulário *online* para submissão direta das participações na discussão pública.

Para além deste canal, foram rececionados contributos através do Balcão de Atendimento Virtual da CMP, por correio eletrónico, e pelos métodos tradicionais de correio e registo presencial no Gabinete do Município, mediante agendamento prévio. A consulta presencial dos documentos esteve disponível no Gabinete do Município, bem como nas Juntas de Freguesia.

As circunstâncias anormais provocadas pela atual pandemia COVID-19, impuseram restrições no acesso presencial à informação sobre a proposta, tendo estas sido ultrapassadas pela disponibilização *online* de toda a informação.

Esteve ainda em exposição nos Paços do Concelho uma maquete virtual do PDM, que pretendia ser uma peça fundamental para a apresentação da informação e veículo de divulgação ao público. Apesar do seu protagonismo ter ficado aquém das expectativas, em virtude de as circunstâncias restringirem o acesso dos visitantes, contribuiu para a divulgação e compreensão das soluções adotadas no modelo territorial da proposta do plano. Para além das ferramentas digitais introduzidas na metodologia dos trabalhos de revisão do plano, a aplicação digital de visualização da informação e a maquete virtual utilizada nas apresentações da proposta ilustram a aposta do município no incremento das TIC associadas ao processo de planeamento e, em particular, à elaboração da terceira geração do PDM do Porto.

*“Foram ainda realizadas sessões promovidas por outros agentes da sociedade civil, com o envolvimento do Município, que demonstram o interesse de vários e diversificados agentes em participar da ampla discussão em torno da revisão do Plano. Entre elas, refira-se as promovidas pela Faculdade de Arquitetura da Universidade do Porto, pela Ordem dos Arquitetos, pela Ordem dos Engenheiros, pela Associação dos Industriais da Construção Civil e Obras Públicas e, ainda, pela*



*Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto. No âmbito da VIIIª Semana da Reabilitação Urbana, foi igualmente dado particular destaque ao tema do novo PDM do Porto.*

*No plano político foram realizadas diversas sessões de trabalho com cada uma das forças políticas com assento na Assembleia Municipal do Porto” (Relatório de Ponderação da Discussão Pública, 2021:18).*



## Capítulo V - A Participação Pública no PDM do Porto – *Estudo de caso*

### 5.1 Do Inquérito Público à Discussão Pública

Quase três décadas separam a publicação da 1ª geração do PDM do Porto e a publicação da 3ª geração deste IGT. Quatro presidentes de câmara, duas forças partidárias e uma candidatura independente traçam a linha temporal das políticas do município, que ao ritmo da evolução demográfica e das dinâmicas territoriais foram sendo consolidadas pelo modelo de planeamento e desenvolvimento territorial inscrito nas sucessivas revisões deste PMOT.

A PP no planeamento do uso do solo não pode ser entendida sem a perceção equivalente do sistema de planeamento que a apoia. A compreensão desta temática deve refletir o panorama dos direitos participativos no âmbito do urbanismo e uso do solo enraizados por várias gerações de legisladores e planeadores na salvaguarda da especificidade dos diferentes interesses (Holsen, 2020).

Em termos de PP, o sistema centralizado de planeamento que decorria do regime do Estado Novo perpetuou ainda durante algum tempo a ausência de participação nos IGT. O mesmo efeito aconteceu no caso do município do Porto. Com a vigência dos planos de urbanização, o envolvimento dos cidadãos ficou assegurado pelo “inquérito público” consagrado na lei e momentos houve, em que este deixou de ser obrigatório, casos em que os cidadãos recorreram à imprensa como um meio para mostrar o seu descontentamento.

Com a 1ª revisão do PDM, a CMP assumiu o compromisso com o público e resolveu encarar a PP como um verdadeiro debate das questões que preocupam e interferem na qualidade de vida dos munícipes: *“Estes planos são documentos de expressão técnica, mas que têm por base opções políticas cuja definição resultou de processos mais ao menos profundos e alargados de discussão mais ao menos participada. Por isso, e no essencial, são contratos entre eleitos e eleitores e, em muitos casos, são mesmo, para além dos programas eleitorais, o único documento que formaliza esse contrato”* (Fernandes, 2006).<sup>19</sup>

Nas novas formas de planeamento a afirmação da cidadania e o conhecimento constituem pilares básicos, em que os cidadãos se tendem a organizar e a formar uma opinião cada vez mais exigente, o que leva a AP a ter de se adaptar e preparar para gerir os interesses públicos e privados,

<sup>19</sup> Artigo da autoria do Arquitecto Manuel Correia Fernandes, publicado no Jornal de Notícias (recorte de jornal).



sendo “*fundamental que as autarquias procedam a uma boa gestão da informação que manipulam.*” (Jacinto, 2001:84)

Independentemente da obrigatoriedade que decorre da lei, uma das principais funções da PP é estabelecer limites. Segundo a cidadã Maria Helena Barreto (2005), que participou por escrito dando o seu contributo, *a lei de bases do ordenamento do território estabelece que todos os interessados têm direito de participar no procedimento de formação dos planos. Sendo que o verdadeiro fundamento da participação dos particulares na elaboração dos planos, é antes de mais, a delimitação da discricionariedade da administração, pelo que, diz apenas respeito às opções de planeamento urbanístico que a administração possa querer tomar e que, por serem meramente discricionárias, são suscetíveis de serem alteradas*”.

Durante a primeira revisão do PDM, Maria Helena Barreto contextualizou desta forma a pertinência deste ato de cidadania. “*Até porque, como é obvio, a participação através do inquérito público não tem por objeto discutir leis, regulamentos e instrumentos de gestão territorial em vigor e com os quais os planos se têm de conformar.*”

*Este direito de participação na formação dos planos, enquadra-se, no princípio da participação no procedimento administrativo, como forma de a administração decidir mais corretamente socorrendo-se da colaboração/participação dos particulares.*

De uma forma simplificada o resultado da PP assume o propósito maior de aproximar o eleitor dos seus eleitos, quer através da aceitação das políticas públicas adotadas pela administração, quer da criação de consensos em relação às decisões que atuam diretamente na vida dos cidadãos. “*Desta forma a administração consegue, maior eficiência nas decisões a tomar, maior aproximação junto dos particulares e conseqüente personalização, menor burocracia e mais democracia. E para tanto, o legislador assegurou durante todo o procedimento de elaboração, que os interessados podem participar, nos termos do artigo 77º do DL 380/99.*”<sup>20</sup>

Desde a 1ª geração do PDM que a Câmara do Porto impôs um ritmo de aceleração às questões de cidadania. Se inicialmente a cultura participativa era encarada como empecilho ao desenvolvimento dos trabalhos, cumprindo-se de forma muito burocrática, nos períodos dedicados ao envolvimento dos cidadãos, rapidamente foram assimiladas as mais-valias que dela advinham. Das exposições de apresentação extemporâneas da 1ª geração, passou-se rapidamente, na 2ª geração do

<sup>20</sup> Extraído da participação efetuada por Maria Helena de Freitas Rosa Tavares Barreto, em 20 Jan 2005



PDM relativa à primeira revisão do Plano, para uma integração dos princípios participativos e direitos dos cidadãos, plasmados nas alterações legislativas que decorreram na década de 80/90.

Um público mais atento e informado reivindica os seus direitos de cidadania e corrobora agora a aposta da CMP na adoção de novas metodologias participativas com recurso a ferramentas tecnologicamente na vanguarda. A CMP convida então os seus municípios a participar na revisão do PDM:

*“Os habitantes da cidade do Porto têm estado a receber nas suas caixas de correio um folheto informativo enviado pela Câmara do Porto a apelar à participação de todos na revisão do Plano Diretor Municipal agora em curso.”<sup>21</sup>*

O PDM de 2006 refletiu essa preocupação e, a par do desenvolvimento tecnológico, disponibilizou diferentes meios e diferentes veículos para receção dos contributos do público. Além dos registos presenciais em papel e correio normal, privilegiou as TIC (*email*, *fórum* participativo e *chat* de conversação) como contacto mais direto com os cidadãos, verificando-se consequentemente o aumento da taxa de PP no decorrer do debate sobre as questões de planeamento da cidade.

Um caso prático de incremento relativo à utilização das TIC na AP foi o processo associado à 2ª revisão do PDM 2021 do Porto, que ilustra uma ação real ligada à PP. Ultrapassada a restrição de falta de fundos, fruto da boa gestão da autarquia, aliada à vontade política e administrativa, ultrapassadas as barreiras técnicas com o reforço da equipa e o recurso ao apoio de *outsourcing* nas fases de diagnóstico e consultoria técnica, bem como ultrapassados eventuais constrangimentos na disponibilidade de meios tecnológicos, disponibilidade de redes ou transferência de dados foram implementadas ferramentas que possibilitaram o acesso fácil a toda a informação relevante. As ferramentas TIC foram desenvolvidas no âmbito do trabalho colaborativo interno bem como no âmbito da comunicação e interação com o público, através da disponibilização de um sítio de *internet* dedicado e agregador de toda a informação, onde foi disponibilizado para consulta o conteúdo material e documental do PDM, a possibilidade de visualização em *streaming* de todas as sessões de apresentação e esclarecimento da proposta de plano, bem como o mapa interativo com as peças gráficas do plano e o formulário *online* de participação. A maquete virtual interativa que permanece em exposição nos Paços do Concelho contribuiu ainda para esclarecimento do público sobre a estratégia,

21 Extraído de notícia publicada no Jornal Público – Local, em 17 Set 2003



os objetivos e a proposta do plano, e as redes sociais desempenharam um papel relevante na divulgação de informação e dos períodos e prazos legais de discussão pública.

*“Concluído o período de acompanhamento e (...) o período adicional de concertação, a câmara municipal procedeu à abertura de um período de discussão pública, através de aviso publicado no DR e divulgado através da comunicação social, da plataforma colaborativa de gestão territorial e do respetivo sítio na Internet, do qual consta o período de discussão, a forma como os interessados podem apresentar as suas reclamações, observações ou sugestões, as eventuais sessões públicas a que haja lugar e os locais onde se encontra disponível a proposta, o respetivo relatório ambiental, o parecer final, a ata da comissão consultiva, os demais pareceres emitidos e os resultados da concertação.”* (Relatório do PDM, 2021:12).

## 5.2 A oportunidade do contexto e da atividade laboral

A oportunidade do contexto e da atividade laboral permitiu-me acompanhar de perto e colaborar no procedimento da 2ª revisão do PDM e, em particular, integrar a equipa de análise e ponderação das participações relativas à discussão pública em cumprimento do período de participação sucessiva imposto pela lei. O envolvimento direto com a problemática da PP no âmbito deste IGT permitiu-me perceber algumas fragilidades que a cultura democrática da CMP tem revelado no estrito âmbito das questões participativas ligadas às sucessivas revisões do plano que ordena o território municipal. Alguma inconstância no fluxo de participação revelou que o procedimento poderia ser otimizado, com recurso a soluções tecnologicamente mais eficientes, inteligentes e produtivas, numa ótica de melhoria contínua da prestação dos serviços prestados ao cidadão. Um dos desafios que se coloca futuramente é precisamente a instrumentalização e automatização dos procedimentos, de forma a agilizar o tempo de resposta e de ponderação, tornando-o mais interativo e conseqüentemente mais colaborativo, pelo que a aposta nas TIC continua a fazer todo o sentido.

Em 1993, a postura perante os procedimentos de revisão enquadrava-se nas práticas da época. O resultado do inquérito público revelou-se extemporâneo e inócuo pela inoperância das ponderações que daí resultaram, uma vez que decorreu numa fase tardia de execução em relação à consolidação da proposta do plano.

Em 2006, a proposta aprovada emerge de uma longa concertação perante sucessivos períodos de discussão pública que resultam da fase final de participação sucessiva. Começa então a evidenciar-se o incremento do papel cívico do cidadão perante a postura do decisor e da



Anatomia da Participação Pública no Plano Diretor Municipal do Porto: quem participa e para quê?

administração, no caso, a CMP. À data, o plano aprovado refletia ainda muito pouco a PP e aquilo que eram as preocupações dos cidadãos, pois surge processualmente numa fase muito adiantada. Sendo exigido apenas um período de PP, este revela-se tardio relativamente ao desenvolvimento da proposta, renegando a sua função a um mero procedimento burocrático que, na maior parte das vezes, era encarado como entrave à aprovação do plano.



Fonte: Elaborado por CMP

Figura 5.15 Etapas do tratamento e ponderação das participações (PDM2021)



Em 2021, a CMP avança uns degraus na “*escada de participação*”<sup>22</sup> uma vez que a proposta final do plano reflete já o resultado da ponderação da PP. Ele resulta da aplicabilidade da lei que vincula dois momentos de discussão pública, um momento preventivo, que permitiu assimilar as preocupações a ter em conta na fase precoce de diagnóstico e de acompanhamento, e um momento sucessivo, que permitiu debater, melhorar e corrigir as soluções adotadas na proposta do plano. Não descurando a fase preventiva, a fase final de ponderação dos contributos dos cidadãos obedece ao ritual burocrático que legitima a transparência do processo (Figura 5.15).

No momento em que termina a ponderação às participações registadas no período de discussão pública relativo à fase final de participação sucessiva do PDM 2021, é possível percecionar algumas lacunas de uma metodologia que pode ser otimizada pela digitalização de alguns procedimentos com recurso às TIC em conjugação com ferramentas PPSIG e que serão alvo de reflexão mais à frente no presente trabalho.

A análise a efetuar na perspetiva do presente trabalho de investigação verte sobre três momentos distintos, diferenciados por intervalos temporais de mais de uma década e que obrigatoriamente refletem procedimentos diferenciados e a heterogeneidade dos dados documentais recolhidos. Consequentemente impõe-se a definição de regras que permitam a uniformização dos elementos registados em diferentes formulários, com vista à padronização dos dados de análise (Tabela 5.1). Foram sistematizados os atributos de caracterização das participações no seguinte modelo de estruturação de informação:

Em cada um dos períodos do presente estudo, o método e o suporte de registo difere. Na primeira geração do plano os contributos foram registados diretamente no livro de honra, presente na exposição durante o tempo em que decorria o inquérito público. Já na segunda geração, os contributos foram registados através de formulário participativo, preenchido em papel, e os contributos que chegaram através do *fórum* e do *email* foram arquivados por tópicos, fazendo corresponder cada um dos contributos a um dos tópicos. No caso do *fórum*, alguns dos atributos não são identificáveis; no entanto não será escamoteada a numerosa participação registada, dado que este meio tecnológico inovador teve uma adesão bastante expressiva. “*A participação do público é uma marca registada do processo de planeamento há mais de 30 anos, com cada geração tentando melhorar o acesso e a interatividade para o cidadão comum*” (Cowley e Hollander, 2010:405).

22 Analogia à “Escada de Participação” de Arnstein, 1969 (ver Capítulo I, 1.2 – Modelos de Participação Pública recentes)



Em linha com este raciocínio, na terceira geração do plano, aprovada muito recentemente, houve a preocupação de adotar uma metodologia apoiada nas tecnologias de informação e comunicação, através da criação de uma ferramenta específica interna colaborativa, baseada em SIG, incluindo a possibilidade posterior de interação com o público. A preferência dada à organização *online* da informação e dos formulários participativos permitiu agilizar procedimentos, que apesar de pouparem tempo de resposta, possuem margem para serem automatizados em termos de gestão de dados, consubstanciando um desafio para a próxima geração do PDM.

Modelo de estruturação de informação (dados recolhidos)		
ATRIBUTO DA PARTICIPAÇÃO	CARACTERIZAÇÃO	
Número de ordem	-	
Género	Feminino	
	Masculino	
Tipo	Individual	
	Coletiva	Religioso
		Organização pública
		Organização de Solidariedade Social
		Associação
Empresarial		
Qualidade do participante	Proprietário	
	Representante	
	Interessado	
Residente ou sediado no município	Sim	Freguesia
	Não	
Incidência territorial	Freguesia	
Âmbito e enquadramento	Regulamento	
	Qualificação do solo	
	Património	
	Estrutura viária e mobilidade	
	Ambiente	
	Equipamentos	
	Condicionantes	
	Outros	
Tipo de contributo	Sugestão	
	Comentário	
	Esclarecimento	
	Outro	
Forma de participação	Papel	
	Telefax	
	Correio eletrónico	
	Fórum	
	Página eletrónica ( <i>site online</i> )	

Fonte: Elaboração própria

Tabela 5.1 Modelo de estruturação de informação dos dados analisados



As ferramentas de PPSIG assim como os geo-questionários podem ser encarados como formas de *crowdsourcing* no planeamento urbano. Os prós são a influência que o volume de dados e o incremento da capacidade de utilização promovem na participação colaborativa. Os contras incluem a questão da exclusão digital, a qualidade dos dados e a opção por práticas de planeamento em função do uso das informações. Como certa, damos a influência positiva que a PP promove, como forma de impactar os processos de decisão e consequente aplicação das políticas públicas.

“A base para o planeamento físico é um banco de dados sobre a cidade (...)” (Hanz, 2007). Os sistemas SIG exigem alto nível de proficiência, quer dos usuários, quer dos utilizadores e, portanto, não são as formas mais adequadas de planeamento participativo. A participação real pode ocorrer em sistemas mais interativos, onde não existe uma hierarquia pré-definida de usuários, baseada na literacia tecnológica, como é o caso de *geo-discussão* através de *fóruns* e salas de *chat* na *internet*, *geo-questionários*, sistemas públicos de informação geográfica participativa (PPSIG) interativos e acessíveis, informação geográfica voluntária, *geoweb* e *bigdata*. A CMP encara este desafio como fazendo parte de um processo de melhoria contínua na perspetiva de mitigar a exclusão digital e melhorar a resiliência urbana e democrática dos seus cidadãos.

### 5.3 Porto *cipação*

Abrem-se as portas para o incremento da PP, incentivando a cidadania ativa da população da cidade do Porto, aprofundando projetos de inovação urbana iniciados em 2018<sup>23</sup>, focados na componente de inovação organizacional e no *design* de serviços como modelo aberto e colaborativo.

A questão de partida – Como caracterizar a evolução da PP a que esteve sujeito o município do Porto, no âmbito da implementação e sucessivas revisões do seu Plano Diretor Municipal? - Implicará a recolha de dados nos 3 momentos anteriores à elaboração e revisão do PDM do Porto. Na primeira geração de PDM e elaboração de instrumentos de gestão territorial, praticamente não existiam meios

23 A “Porto. for talento” é a estratégia da Câmara do Porto que visa dar resposta aos desafios relacionados com a gestão do talento num contexto de intensa transformação digital, na cidade e na Macro-região Porto e Norte.

“Com o apoio da equipa de Desenho de Serviços e Gestão de Inovação da Associação Porto Digital, foi dada continuidade à estratégia do Município do Porto para desenvolver políticas de criação e melhoria de serviços públicos, através do desenvolvimento de projetos com base na transformação digital e inovação organizacional. Com base num modelo aberto e colaborativo, sustentado pela cocriação e inovação aberta, foram desenvolvidos projetos âncora, dos quais se destaca o projeto “Gestão de Ocorrências” (...) Na componente tecnológica, foi dado seguimento à estratégia de desenvolvimento desta componente da cidade, nomeadamente no que se refere à agregação, processamento e disponibilização de dados da cidade, e ainda, à disponibilização de serviços digitais de acesso público, como é exemplo a rede Wi-Fi de acesso gratuito. Neste sentido, manteve-se o investimento no desenvolvimento de uma plataforma urbana, bem como na atualização tecnológica, melhoria de desempenho e expansão da rede Wi-Fi.” (Relatório de Prestação de Contas da CMP, 2019).



digitais, na segunda geração já existiam alguns, mas não se encontravam generalizadas as redes sociais.

A investigação remete para as seguintes sub-questões:

- Quem é o cidadão que participa e quem representa no universo da população residente?
- Porque participa - poderão ser identificados padrões de cidadania participativa no universo do município do Porto?
- Será a adoção das novas tecnologias capaz de induzir novos rumos na PP no âmbito do urbanismo e ordenamento do território?
- Saber se a PP pode ser contrastada, com e sem os métodos interativos e digitais.

Pretende-se obter dados sobre a participação dos cidadãos no período correspondente às três gerações de elaboração do Plano Diretor Municipal do Porto. Para isso foi efetuada a consulta e análise de todos os registos participativos, consubstanciados pelos registos em livro de honra e pelas fichas de participação registadas e arquivadas pelo município. A análise incide sobre a caracterização do indivíduo, a sua relação com o município, o método participativo utilizado e o conteúdo da participação. Para isso foi necessário adotar critérios para a categorização da informação (já parametrizados no modelo apresentado) e métodos de análise de conteúdo para organizar e analisar essa informação.

A caracterização do indivíduo estabelece à partida se a participação versa sobre um cidadão em particular ou um conjunto de cidadãos organizados e devidamente representados nos seus interesses comuns. Deverá ser clara no que diz respeito ao vínculo do participante com o município, podendo tratar-se de indivíduo residente ou com interesses estabelecidos na região. Procurará ainda distinguir o método participativo utilizado e o conteúdo ou assunto específico dentro do âmbito PDM.

Pretende-se no final traçar o panorama da PP no âmbito deste instrumento de gestão territorial (PDM), no intuito de incrementar os aspetos de cidadania ativa, e adoção de uma postura colaborativa perante a implementação das políticas públicas do município.

## 5.4 O alcance territorial da Participação Pública

Mesmo a PP não sendo ainda uma prática comum em todas as comunidades políticas, é mais ao menos consensual que para se atingir um maior grau de sintonia entre decisores e cidadãos é essencial que estes últimos sejam incluídos no processo desde o início. Visto desta forma, seria desejável que as sugestões dos cidadãos ativos, que em geral concordam nos pontos essenciais, sejam tidas em consideração para a proposta de plano levada a discussão. O modelo para este tipo de



ação conjunta é desejavelmente um modelo de *opensource* em paralelo com a aposta na comunicação digital na lógica de *feedback* regular entre *inputs* baseados nos contributos participativos e *outputs* resultantes da ponderação e respetivo enquadramento na solução adotada, transformando as dinâmicas virtuais em territoriais. O espaço da cidade é também o espaço da sociedade civil que possibilita testar ideias, discuti-las e implementá-las na realidade. Esta é a verdadeira dimensão da PP, que através da realidade cultural, económica, social e política estabelece as relações de interdependência das populações com o território que as acolhe.

*“A indução planeada do desenvolvimento requer a mudança de atitudes e comportamentos, pressupondo necessárias abordagens centradas nas comunidades locais, sendo devidamente considerada a dimensão “vívida” dos problemas coletivamente partilhados.”* (Jacinto, 1996:74)

A CMP tem desempenhado um papel transformador das mentalidades e proactivo no que às questões de participação diz respeito. *“No processo participativo esteve contemplada a discussão pública, que teve início a 19 de outubro de 2020 e decorreu por um prazo alargado de 35 dias úteis. O dia 7 de dezembro de 2020, marcou o final do período público de debate em torno da proposta de revisão do PDM, durante o qual todos os interessados tiveram possibilidade de consultar o Plano, esclarecer as suas dúvidas e participar apresentando os seus comentários, observações e sugestões”.* (<https://pdm.cm-porto.pt/participacao-publica/>)



## III Parte – ANÁLISE EMPÍRICA

### Capítulo VI – Metodologia de trabalho

#### 6.1 Motivação e objetivos

Uma pergunta do tipo *como*, visa a mudança, uma vez avaliados os impactos práticos e efeitos do estudo, implicando uma pesquisa aplicada cujo tipo de *design* é não experimental, do tipo transversal e temporal, no presente caso para o município do Porto. Podemos considerar três ciclos de análise no que diz respeito aos instrumentos de gestão territorial e que correspondem aos três ciclos geracionais do PDM.

O estudo em causa tem como prática a associação e tratamento de dados quantitativos secundários, no que diz respeito à sua natureza, e individuais quanto ao tipo de dados a utilizar. É possível a análise dos requerimentos (presenciais, emails, sugestões, etc.), e respetivas fichas de participação em função de cada uma das submissões. A unidade de análise é refletida por participação efetuada (quer se trate de indivíduos particulares, coletividades ou empresas) referenciadas ao formulário que instrui o respetivo ato;

A pergunta faz o ponto entre o tema (processos de PP) e o problema (como melhorar a PP). Trata um problema real e inegável. É clara, precisa e vai de encontro à pesquisa pretendida, cujo diagnóstico pretende descrever:

#### **Quem participa, porquê e de que forma os métodos interativos e digitais aumentam os níveis de participação no Planeamento Urbano induzindo novos rumos de cidadania ativa?**

Tem como objetivo compreender o que leva o cidadão a participar e como a atratividade e abordagem dos métodos influenciam os níveis de participação.

De acordo com os parâmetros metodológicos de investigação referidos por Silvestre e Silvestre (2012), a análise deve considerar:

- Explorar (entender o fenómeno social de adesão aos procedimentos de participação);
- Descrever (enunciar as medidas adotadas e passíveis de adotar);
- Explicar (a regularidade do fenómeno – elementos, factos e mecanismos responsáveis);
- Entender (os motivos);



- Predizer (fenómenos e variáveis que influenciam um prognóstico);
- Intervir (como manipular e incrementar);
- Avaliar (analisar os efeitos gerais e os impactos sociais).

## 6.2 Abordagem aos dados de Participação Pública

A pesquisa qualitativa utilizada para interpretar o fenómeno da PP nas três gerações do PDM do Porto, resulta da interação entre a formulação dos conceitos normativos e a observação da realidade processual da minha atividade profissional, quer se trate dos arquivos relativos às duas primeiras gerações, quer se trate dos dados da PP relativa a última geração do PDM do Porto. Arquivados em papel, os primeiros obrigaram a uma consulta sistemática dos livros de honra das exposições e aos formulários referentes à primeira e segunda geração, respetivamente. Já no que diz respeito à geração mais recente em consolidação, foi efetuada a consulta dos ficheiros referentes aos formulários *online*, estes em formato digital. Esta análise foi efetuada presencialmente, por consulta, nos serviços da Divisão Municipal de Planeamento e Ordenamento do Território da CMP. Os dados referentes à 3ª geração, em virtude da evolução tecnológica, foram alvo de um trabalho sistemático diferenciado, baseado numa metodologia com recurso a ferramentas informáticas e digitais que permitiram agilizar alguns procedimentos.

Por se tratar de uma análise delimitada temporalmente que distingue momentos separados por décadas, o primeiro passo consistiu em uniformizar criteriosamente os dados coletados de forma a encontrar denominadores comuns para as três gerações em análise.

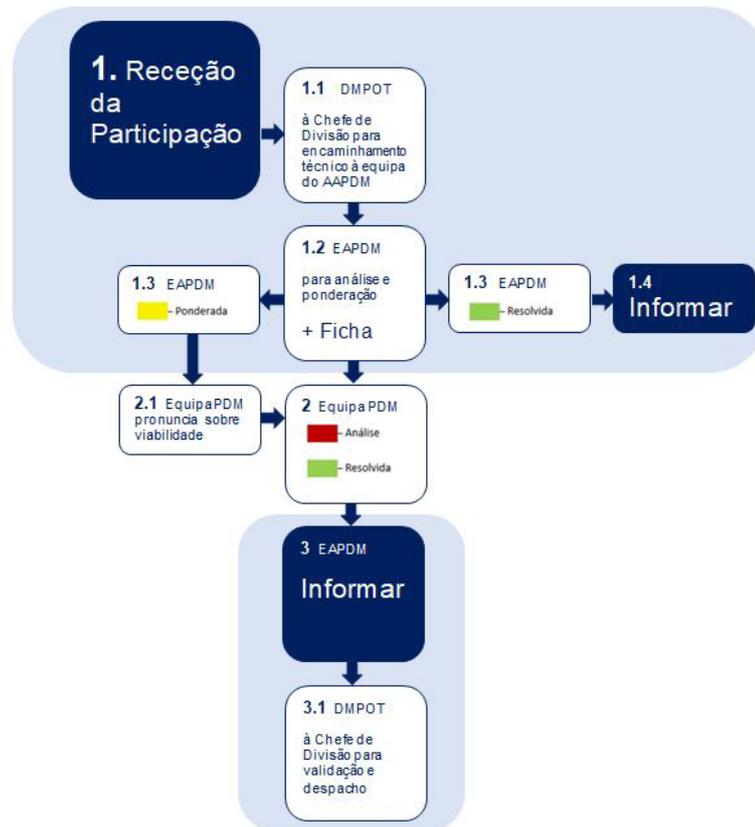
Foram revistas todas as participações individualmente e organizados os dados em tabelas *excel* que permitiram posteriormente encontrar relações entre os fenómenos, de forma a organizar a informação que se pretende descrever. Mais do que quantificar a PP pretende-se com o presente estudo enfatizar a qualidade do processo e os motivos que induzem a mesma, bem como estabelecer associações entre as diferentes variáveis, que no presente caso incidem sobre o incremento introduzido pelas TIC nos processos participativos.

### Disponibilidade de dados

Todos os dados analisados encontram-se disponíveis e foram consultados nos serviços da DMPOT da CMP, mediante autorização atribuída expressamente para o desenvolvimento do presente trabalho, encontrando-se devidamente salvaguardadas as questões de proteção de dados pessoais.



No que à 2ª Revisão diz respeito, os dados encontram-se incluídos no Relatório de Ponderação da Discussão Pública do PDM 2021, onde constam todas as fichas de ponderação relativas a cada uma das participações, e que pode ser consultado na página institucional da CMP.



Fonte: Elaboração própria

Figura 6.16 Fluxograma relativo à ponderação dos contributos participativos

Este trabalho de ponderação resulta da triagem de todos os formulários submetidos *online*, cruzados com os diversos canais através dos quais chegaram também outros contributos participativos. No procedimento de análise das participações recolhidas no âmbito do Acompanhamento do PDM 2021, - fluxograma apresentado na Figura 6.16 - foram excluídos contributos repetidos e todos os que não se enquadraram no âmbito da revisão do plano em curso, tendo resultado no total das participações consideradas na Tabela 5.2.

## Elementos de análise, registos de participação

Os elementos analisados foram recolhidos de forma a distinguir os seguintes momentos temporais (Tabela 5.2) em conformidade com o cronograma apresentado na (Figura 4.13):



Síntese dos registos participativos			
IGT (PDM)	Fase	(Quant.)	Método de registo
<b>I GERAÇÃO (328 participações)</b>		<b>(PGU/1993 – vigorou até 2006)</b>	
PDM 1993	PP Sucessiva – Inquérito Público	308	Livro de Honra
Alteração ao PDM 1997	PP Sucessiva - Inquérito Público	20	Livro de Honra II
Sub Total		328	
<b>II GERAÇÃO (977 participações)</b>		<b>(1993/2006 – vigorou até 2021) (13 anos)</b>	
1ª Revisão, PDM 2006	PP Sucessiva – Discussão Pública I	323+290	Formulário / Tópico (fórum)
1ª Revisão, PDM 2006	PP Sucessiva – Discussão Pública II	130	Formulário (papel)
1ª Revisão, PDM 2006	PP Sucessiva – Discussão Pública III	153	Formulário (papel)
1ª Alt., PDM 2006	PP Preventiva	17	Formulário (papel)
1ª Alt., PDM 2006	PP Sucessiva	56	Formulário (papel)
2ª Alt. Simp., PDM 2006	PP Preventiva	1	Formulário (papel)
3ª Alt., PDM 2006	PP Preventiva	1	Formulário (papel)
3ª Alt., PDM 2006	PP Sucessiva	1	Formulário (papel)
4ª Alt. Simp., PDM 2006	PP Preventiva	1	Formulário (papel)
5ª Alt. Simp., PDM 2006	PP Preventiva	0	(sem participação)
Sub Total		973	
<b>III GERAÇÃO (478 participações)</b>		<b>(2006/2021 – em vigor Julho 2021) (15 anos)</b>	
2ª Revisão, PDM 2021	PP Preventiva	13	Formulário (papel)
2ª Revisão, PDM 2021	PP Acompanhamento	133	Formulário (papel)
2ª Revisão, PDM 2021	PP Sucessiva	299+29	Formulário ( <i>online</i> )
Sub Total		478	
<b>Total de PP do PDM do Porto</b>		<b>1775</b>	

Fonte: Elaboração própria

Tabela 5.2 Síntese dos diferentes momentos participativos analisados

O primeiro passo para o desenvolvimento da abordagem ao presente estudo passou por analisar cada um dos registos participativos, nas suas diferentes formas, extraindo os dados relevantes e que consubstanciam a matéria que permitirá inferir as conclusões do trabalho de investigação. Este trabalho exaustivo e prolongado permitiu, no entanto, a produção de uma base de dados factual rica em conteúdos exatos relativamente à participação pública no âmbito do Plano Diretor Municipal do Porto até aos dias de hoje.

O segundo passo decorreu da necessidade de organizar uma base de dados com o objetivo de uniformizar e categorizar os dados relativos a cada momento temporal. Foram considerados 15



momentos distintos que, decorrentes da imposição normativa, aconteceram no tempo, e por tempo, determinado (Tabela 5.2).

## Sistematização e organização dos dados

De acordo com o modelo de estruturação de informação, apresentado no ponto 5.2, foram organizadas tabelas (Tabela 5.3) para cada um dos momentos temporais atrás identificados, de forma a permitir a análise de cada um desses períodos temporais bem como do conjunto agregado de dados obtidos. A análise relaciona ainda os períodos que correspondem às três gerações em estudo, cada uma delas com características processuais e metodológicas diferenciadoras, conforme explicado nos capítulos 4 e 5 do presente trabalho.

(2ª Revisão 2020) Participação Pública - PREVENTIVA

Número de ordem	Género (m/f)	Individual / Coletivo	Se coletivo (religioso/org. pub./solidariedade social/associação/empresarial)	Qualidade (representante/proprietário/interessado)	Residência /Sede (v/n)	Com residência ou sede no município (freguesia/Porto)	Local da participação (freguesia/Porto)	Âmbito (enquadramento)(RAP, PVA, etc.)	Tipo de participação (sugestão/comentário/esc. la resumo/outra)	Forma de participação (papel/ufax/email/for um/site)	Observações
Coluna1	Coluna2	Coluna3	Coluna4	Coluna5	Coluna6	Coluna7	Coluna8	Coluna9	Coluna10	Coluna11	Coluna12
1		Coletivo	Empresarial	Interessado	Sem Residência	*	Porto	Estrutura Viária	Sugestão	Papel	Preventiva
2	Masculino	Individual		Proprietário	Com Residência	Campanhã	Campanhã	Qualificação Viária	Sugestão	Papel	Preventiva
3		Coletivo	Empresarial	Proprietário	Com Residência	Lordelo do Ouro	Lordelo do Ouro	Ambiente e estrutura Ecológica	Sugestão	Papel	Preventiva
4	Feminino	Individual		Proprietário	Com Residência	Campanhã	Campanhã	Qualificação Viária	Sugestão	Papel	Preventiva
5	Masculino	Individual		Proprietário	Sem Residência	*	Ramalide	Qualificação Viária	Esc. da reunião	Papel	Preventiva
6		Coletivo	Empresarial	Proprietário	Com Residência	Massarelos	Lordelo do Ouro	Qualificação Viária	Sugestão	Papel	Preventiva
7		Coletivo	Empresarial	Interessado	Com Residência	Lordelo do Ouro	Porto	Estrutura Viária	Sugestão	Papel	Preventiva
8	Masculino	Individual		Proprietário	Sem Residência	*	Campanhã	Qualificação Viária	Sugestão	Papel	Preventiva
9	Masculino	Individual		Proprietário	Com Residência	Foz do Douro	Foz do Douro	Estrutura Viária	Outro	Papel	Preventiva
10	Masculino	Individual		Proprietário	Com Residência	Aldoar	Aldoar	Património	Sugestão	Papel	Preventiva
11	Masculino	Individual		Proprietário	Com Residência	Aldoar	Porto	Outro	Sugestão	Papel	Preventiva
12		Coletivo	Representante	Proprietário	Com Residência	Sé	Bonfim	Qualificação Viária	Sugestão	Papel	Preventiva
13	Feminino	Individual		Proprietário	Sem Residência	*	Paranhos	Qualificação Viária	Sugestão	Papel	Preventiva
14	Masculino	Individual		Proprietário	Com Residência	Paranhos	Paranhos	Qualificação do Solo	Sugestão	Papel	Acompanhamento
15	Masculino	Individual		Interessado	Com Residência	Campanhã	Campanhã	Qualificação do Solo	Sugestão	Papel	Acompanhamento
16		Coletivo	Organismo Público	Interessado	Com Residência	Santo Ildefonso	Porto	Regulamento	Sugestão	Papel	Acompanhamento
17		Coletivo	Organismo Público	Interessado	Com Residência	Santo Ildefonso	Porto	Regulamento	Sugestão	Papel	Acompanhamento
18		Coletivo	Organismo Público	Interessado	Com Residência	Santo Ildefonso	Porto	Ambiente e Estrutura Ecológica	Sugestão	Papel	Acompanhamento
19		Coletivo	Associação	Proprietário	Com Residência	Campanhã	Campanhã	Qualificação do Solo	Sugestão	Papel	Acompanhamento
20		Coletivo	Organismo Público	Interessado	Com Residência	Santo Ildefonso	Cedofeita	Qualificação do Solo	Sugestão	Papel	Acompanhamento
21		Coletivo	Organismo Público	Interessado	Com Residência	Santo Ildefonso	Campanhã	Património	Sugestão	Papel	Acompanhamento
22		Coletivo	Organismo Público	Interessado	Com Residência	Cedofeita	Cedofeita	Qualificação do Solo	Sugestão	Papel	Acompanhamento
23	Masculino	Individual		Proprietário	Com Residência	Campanhã	Campanhã	Qualificação do Solo	Sugestão	Papel	Acompanhamento
24	Feminino	Individual		Interessado	Com Residência	Campanhã	Campanhã	Qualificação do Solo	Sugestão	Papel	Acompanhamento
25		Coletivo	Empresarial	Representante	Com Residência	Paranhos	Porto	Regulamento	Sugestão	Papel	Acompanhamento
26	Feminino	Individual		Proprietário	Com Residência	Cedofeita	Cedofeita	Qualificação do Solo e Outro	Sugestão	Papel	Acompanhamento
27		Coletivo	Empresarial	Proprietário	Com Residência	Lordelo do Ouro	Lordelo do Ouro	Qualificação do Solo	Sugestão	Papel	Acompanhamento
28		Coletivo	Organismo Público	Interessado	Sem Residência	*	Paranhos	Qualificação do Solo e Outro	Outro	Papel	Acompanhamento
29		Coletivo	Associação	Interessado	Com Residência	Lordelo do Ouro	Porto	Estrutura Viária	Sugestão	Correio eletrónico	Acompanhamento
30		Coletivo	Associação	Interessado	Com Residência	Lordelo do Ouro	Porto	Ambiente e Estrutura Ecológica	Sugestão	Correio eletrónico	Acompanhamento
31		Coletivo	Empresarial	Proprietário	Com Residência	Ramalide	Ramalide	Qualificação do Solo	Sugestão	Papel	Acompanhamento
32	Masculino	Individual		Proprietário	Com Residência	Massarelos	Cedofeita	Património	Sugestão	Papel	Acompanhamento
33	Feminino	Individual		Proprietário	Com Residência	Paranhos	Ramalide	Qualificação do Solo e Outro	Sugestão	Papel	Acompanhamento
34		Coletivo	Empresarial	Proprietário	Com Residência	Santo Ildefonso	Santo Ildefonso	Regulamento	Sugestão	Papel	Acompanhamento
35		Coletivo	Representante	Proprietário	Com Residência	Campanhã	Campanhã	Qualificação do Solo	Sugestão	Papel	Acompanhamento
36		Coletivo	Empresarial	Proprietário	Com Residência	Campanhã	Campanhã	Qualificação do Solo	Sugestão	Papel	Acompanhamento
37		Coletivo	Empresarial	Interessado	Sem Residência	*	Paranhos	Estrutura Viária	Sugestão	Papel	Acompanhamento

Fonte: Elaboração própria

Tabela 5.3 Excerto de tabela de sistematização dos dados de análise

Para além da quantificação das participações, foi considerado o género do participante, associado ao fato de se tratar de um contribuinte individual ou coletivo, especificando para estes casos, qual o âmbito do grupo de cidadãos participante. Foi também recolhida informação quanto a qualidade do participante no que diz respeito à legitimidade sobre o objeto de participação. Foram ainda alvo de análise o vínculo afetivo ao local, associado ao caso do participante possuir ou não residência ou sede no município e qual a incidência territorial do contribuinte participativo, com referência à freguesia onde se enquadra. Outro dado documental relevante é o domínio da participação relativamente aos sistemas que compõem o modelo territorial do PDM, cujo resultado da ponderação influenciará o desenvolvimento e eventual alteração das propostas do plano, sujeitas



posteriormente a aprovação. Distingue-se ainda o tipo de contributo e a forma em termos de materialização e meios utilizados, associada a cada uma das fases de PP.

Assim sendo, numa primeira análise mais superficial e descritiva foram registados 1775 contributos participativos, divididos entre 328 na 1ª geração, 973 na 2ª geração e 474 na 3ª geração do PDM do Porto.

No sentido de compreender os números apresentados impõem-se algumas considerações que se prendem com as especificidades de cada uma das três gerações estudadas.

No primeiro caso, os dados resultam do registo no Livro de Honra da exposição que conforma o Inquérito Público obrigatório, pelo que se compreende que sejam na sua maioria, registos efetuados de forma individual por cidadãos que estiveram presentes na apresentação do plano. Dada a natureza da formalidade processual, só foi possível extrair os dados relativos ao género, à individualidade e tipologia da participação – sugestão, comentário, esclarecimento ou outro – considerando, no entanto, que se enquadra no método tradicional, ou seja, registo formalizado através da forma escrita em suporte de papel.

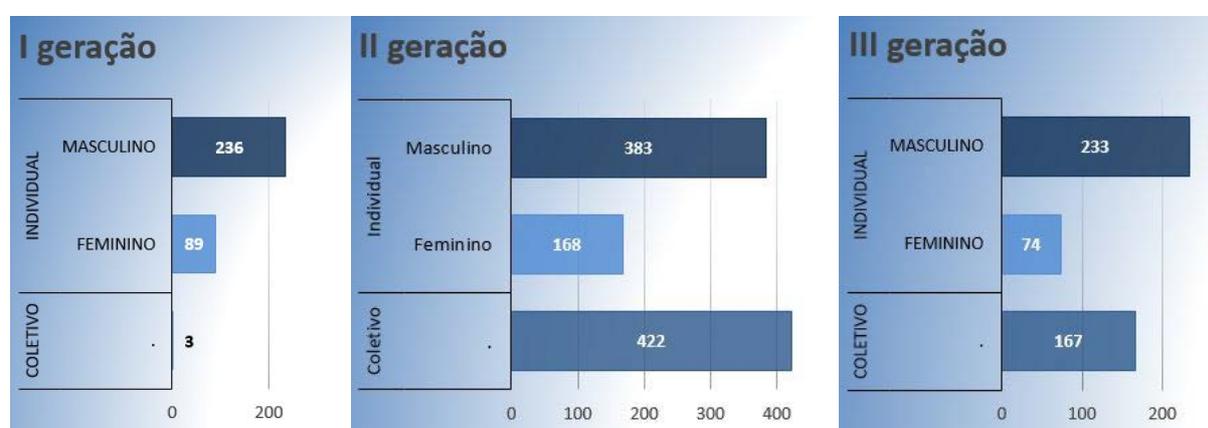
Já no segundo caso foram obtidos dados de dois tipos de formalização distintos. As 973 participações resultam de 683 contributos efetuados pelo método tradicional - forma escrita em suporte de papel – aos quais acrescem 290 participações obtidas através do método digital e que resultam dos tópicos extraídos de um fórum participativo, criado especificamente para o efeito. De ressaltar, no entanto, a atipicidade do primeiro processo de revisão - alvo de três períodos de participação sucessiva - em resultado de alterações substanciais à proposta de plano. Em cumprimento da legislação em vigor, houve lugar à repetição da audiência dos interessados, tendo sido registados três momentos de discussão pública. De ressaltar também que durante o período que corresponde à 1ª revisão e que consubstancia a segunda geração, o PDM foi ainda alvo de cinco alterações, todas elas contemplando momentos de participação que foram igualmente incluídos no presente estudo.

Por fim, no terceiro caso, as 478 participações analisadas resultam maioritariamente da preferência dada ao método digital, mediante a disponibilização de uma página eletrónica dedicada à revisão do plano, tendo sido este o método privilegiado na interação da AP com os cidadãos.

## Capítulo VII – Anatomia da Participação Pública no PDM do Porto

### 7.1 Quem participa?

Pretende-se com o presente ponto compreender o perfil do cidadão que participa, no caso específico, no âmbito do instrumento de gestão territorial que gere a qualificação do solo ao nível do município. A observação dos dados recolhidos permite constatar que a participação efetuada a título individual é substancialmente superior à participação coletiva.

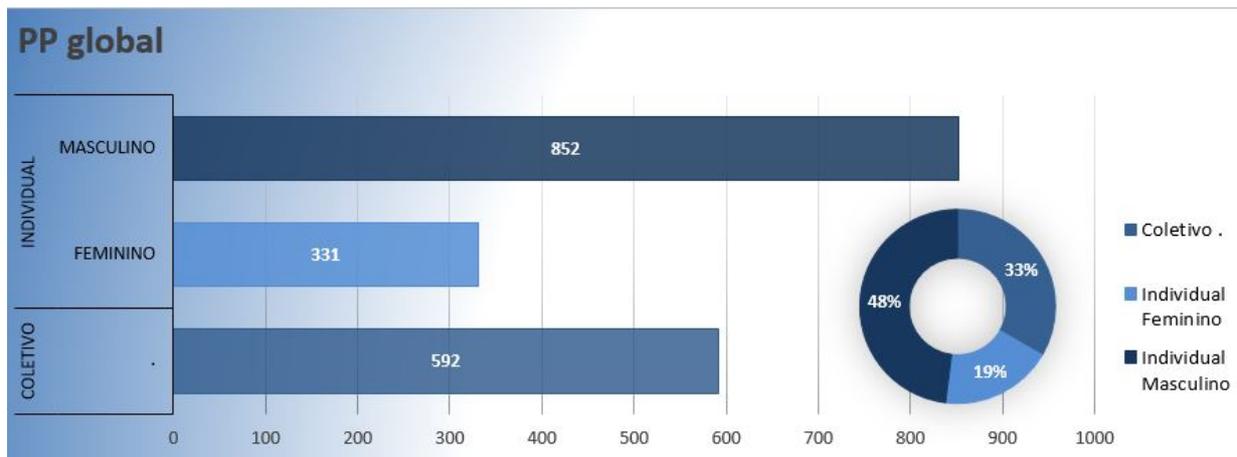


Fonte: Elaboração própria

Figura 7.17 Participação pública – Coletiva/Individual (Masculino e Feminino), 1ª, 2ª e 3ª geração do PDM

Na primeira geração (Figura 7.17) este fato é ainda mais evidente, sendo compreensível, uma vez que subentende a presença pessoal na exposição de apresentação do plano e a vontade de registar em livro de honra presencial o contributo participativo, assumindo o cidadão a sua posição particular perante a observação do IGT. Nas duas gerações seguintes a proporção de participações individuais e coletivas é menos desigual, sendo, no entanto, perceptível um número mais expressivo de participantes do género masculino em detrimento do género feminino.

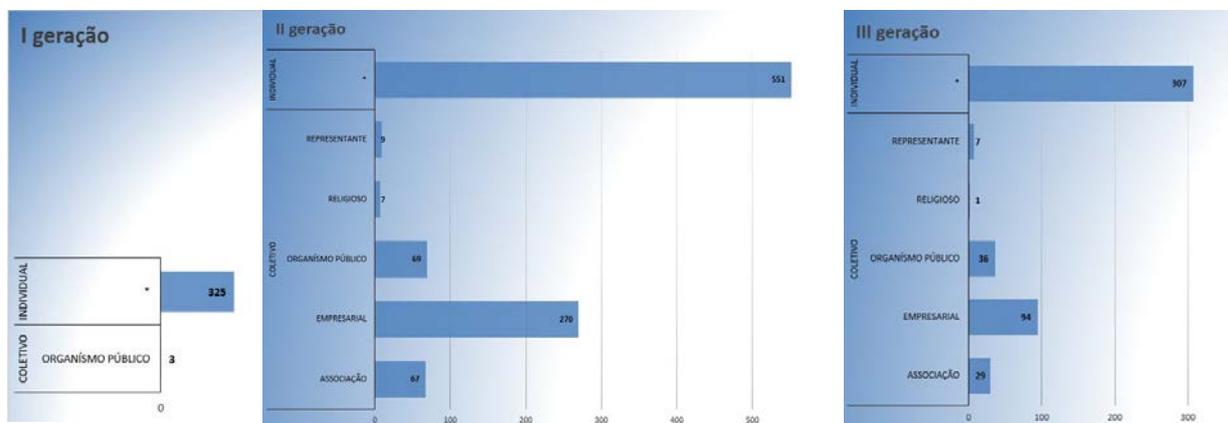
O gráfico global (Figura 7.18), que contempla a análise da totalidade da PP nas três gerações, corrobora ambas as perceções anteriores, constatando-se a prevalência das participações individuais (67%) e do género masculino (48%) no total da participação. A constatação deste atributo poderá ser relevante, na medida em que permite direcionar o foco da publicitação dos períodos participativos – melhorando o seu alcance - quer através dos meios de comunicação social, quer, nos tempos que correm, através da segmentação via redes sociais.



Fonte: Elaboração própria

Figura 7.18 Participação pública – Coletiva/Individual (Masculino e Feminino), no conjunto das três gerações do PDM

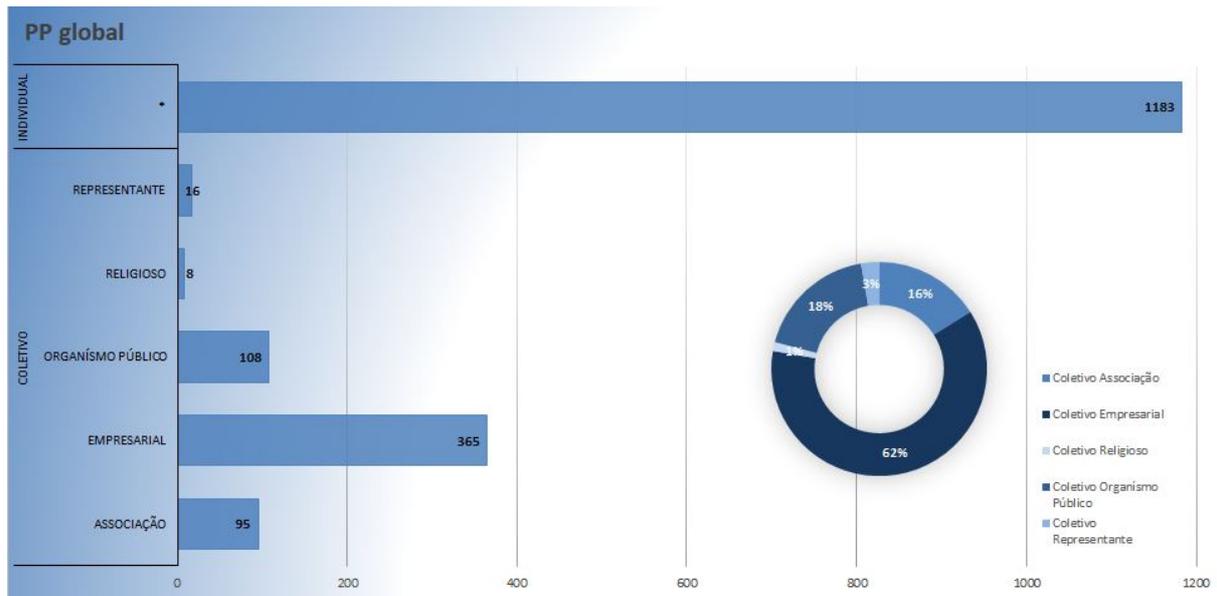
Após a distinção entre PP individual ou coletiva é interessante perceber que dos 33% de participação coletiva uma grande fatia corresponde ao setor empresarial, com 62% do total destas participações (Figura 7.19) e (Figura 7.20). As restantes distribuem-se por associações, organismos públicos, sector religioso ou outros setores legitimados por um representante.



Fonte: Elaboração própria

Figura 7.19 Participação pública – Coletiva (setor de atividade), 1ª, 2ª e 3ª geração do PDM

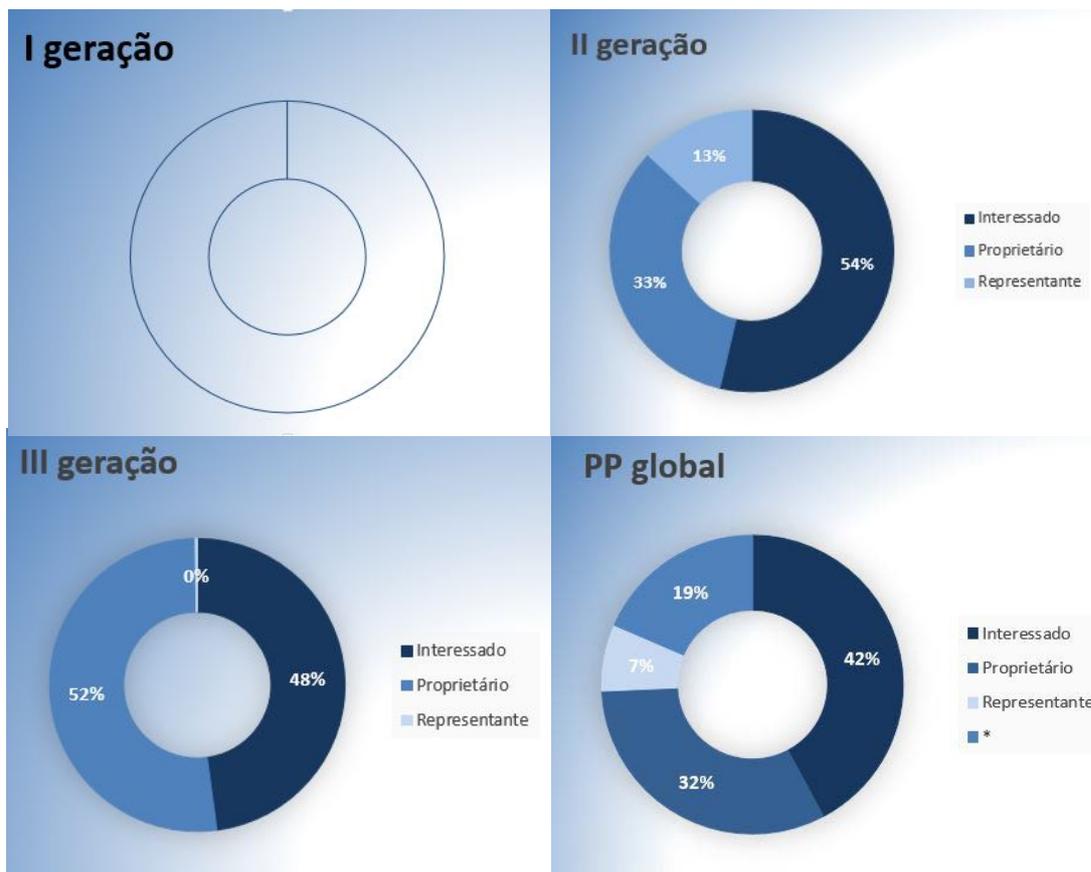
Se o efeito de determinado setor for importante para influenciar uma decisão sobre soluções propostas ou mesmo sobre a aplicação de determinada política pública, poderá ser relevante considerar a divulgação do processo participativo de forma segmentada entre os diversos setores de atividade.



Fonte: Elaboração própria

Figura 7.20 Participação pública – Coletiva (setor de atividade), no conjunto das três gerações do PDM

## 7.2 Porquê participa?



Fonte: Elaboração própria

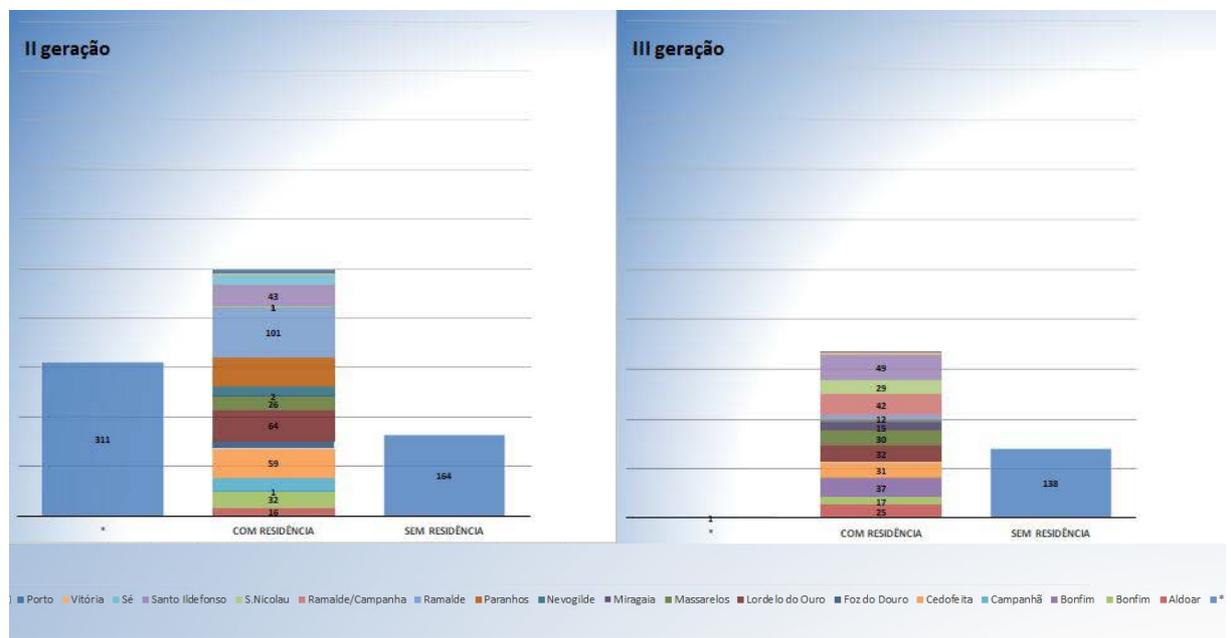
Figura 7.21 Participação pública – Legitimidade do participante em relação ao PDM



Apesar de a primeira geração não expressar qualquer informação sobre a qualidade em termos de legitimidade do cidadão ativo verifica-se pela análise da Figura 7.21 que, entre as diferentes gerações, a legitimação do participante varia maioritariamente entre o interessado e o proprietário. Ou o cidadão contribui para um assunto sobre o qual possui um determinado interesse ou preocupação, mesmo que expressando opiniões coletivas, ou intervém, na maior parte dos casos, por interesse próprio em casos nos quais é o proprietário do objeto participado.

Tomando como referência a PP global, o interessado representa uma parcela de 42% relativamente a toda a participação no âmbito das três gerações do PDM do Porto. A conclusão que podemos extrair é que o cidadão intervém manifestando o seu contributo, independentemente da sua qualidade de proprietário. Assim sendo, podemos inferir que por trás da vontade que move o cidadão a participar, se encontra a vontade de contribuir para o bem comum, numa filosofia de cidadania mais ativa e preocupada com a qualificação e gestão do espaço que vive ou habita.

Também em relação a este atributo podemos evidenciar a necessidade de direcionar a linguagem da comunicação informativa ou publicitária perante a interação entre a administração e o cidadão, com o objetivo de melhorar a adesão deste aos processos participativos, tomando como ponto de partida o contributo para a melhoria da qualidade de vida do município.



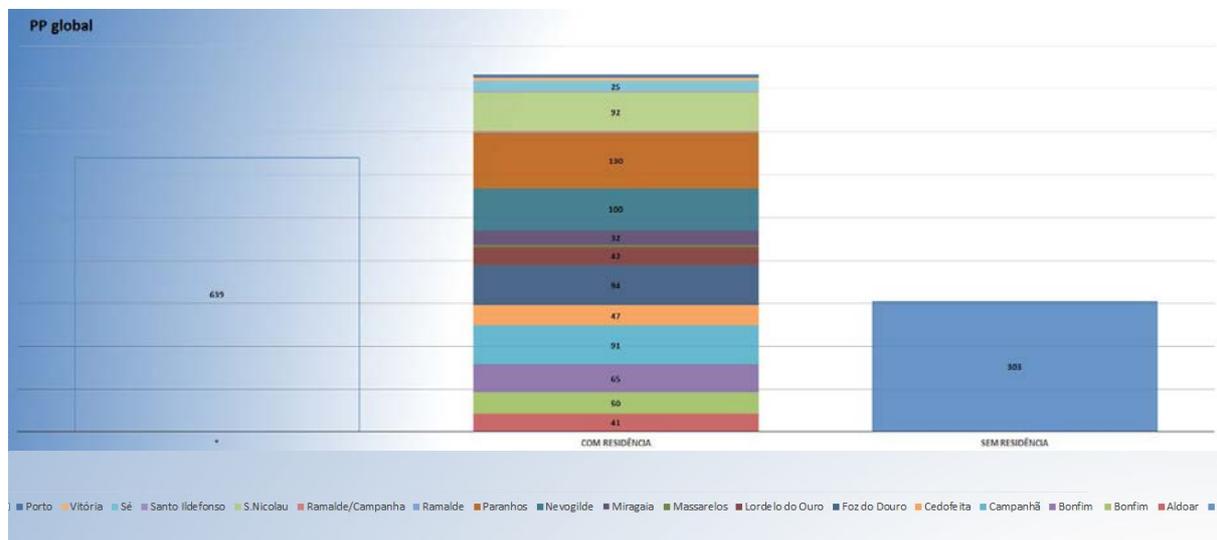
Fonte: Elaboração própria

Figura 7.22 Participação pública I e II geração – Representatividade em relação ao município

Um outro dado de análise relevante trata da representatividade do participante em relação ao município do Porto, em particular no que diz respeito ao seu posicionamento territorial e geográfico. Desta análise específica foi excluída a primeira geração do PDM, por não ser possível determinar os



dados relativos à residência ou sede do participante. Na segunda geração, uma quantidade significativa das participações não discrimina este dado. No entanto, Ramalde, Lordelo do Ouro e Cedofeita são as freguesias com valores mais elevados de participação. No caso da terceira geração, a distribuição é bastante mais uniforme, destacando-se um pouco a freguesia de Paranhos, uma das mais populosas, tendo crescido maioritariamente à conta da instalação do maior polo universitário. Em ambos os casos, a maior parcela de participantes é externa ao município e não possui residência nem sede no concelho do Porto. O mesmo pode ser confirmado se observarmos a coluna azul da direita em ambos os gráficos da Figura 7.22, aquela que tem maior expressão e corresponde a participantes que não possuem residência no município, entendendo-se residência, no presente caso, morada fiscal ou sede, no caso de se tratar de uma entidade coletiva.



Fonte: Elaboração própria

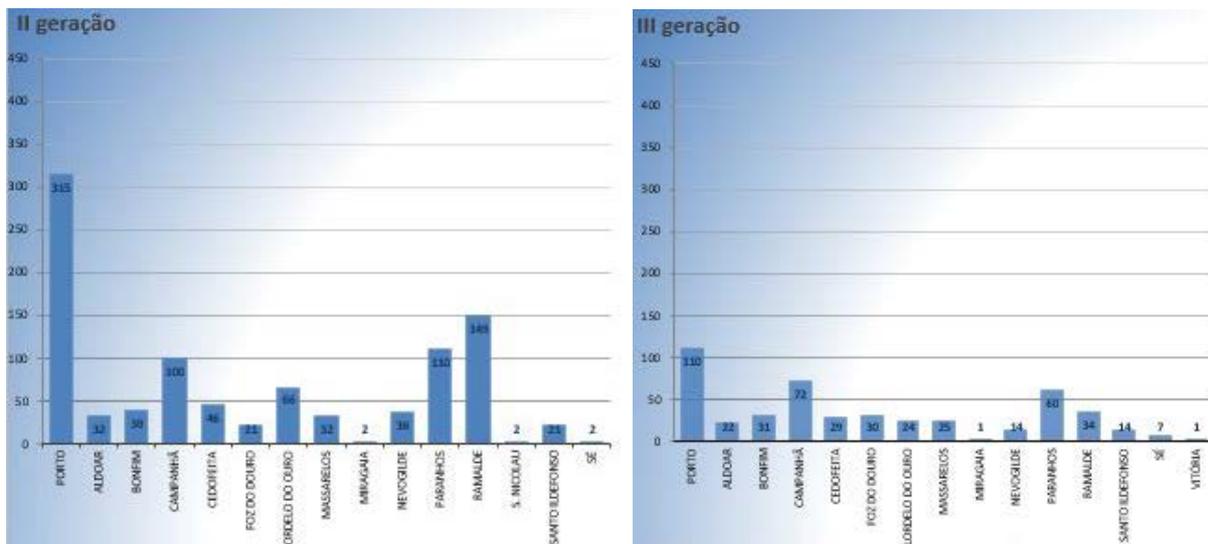
**Figura 7.23 Participação pública global – Representatividade em relação ao município**

Analisada em conjunto (Figura 7.23), a totalidade da PP corrobora o entendimento anterior. Uma grande percentagem dos participantes, apesar de não possuir vínculo de residência ou sede, possui interesses com relevância no território, capazes de mobilizar o processo participativo.

Com base nesta observação, uma vez mais tomando como recurso os meios tecnológicos como ferramenta metodológica e o atual contexto de sociedade em rede, podemos incrementar o alcance da divulgação dos processos participativos, direcionando a informação, de forma a abranger outros municípios, a globalidade do território nacional e mesmo extrapolando as fronteiras, de forma a alcançar o maior número de cidadãos ativos, uma vez que estes não se encontram exclusivamente vinculados ou circunscritos geograficamente.



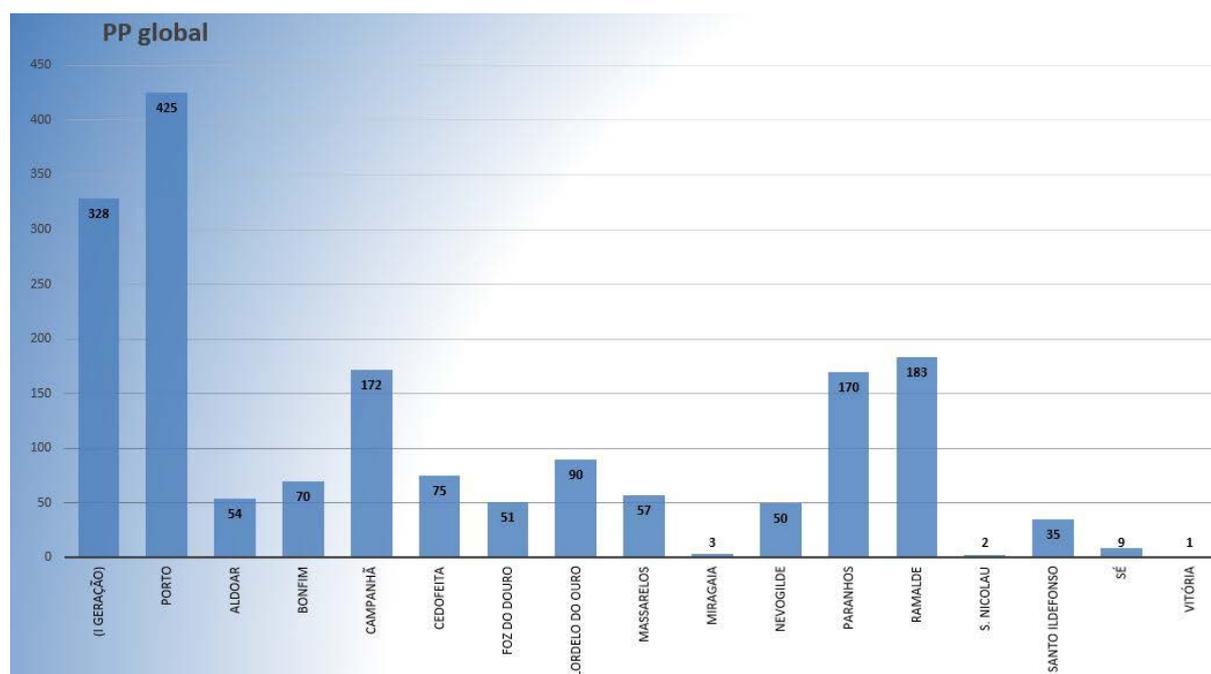
Obviamente, deverá ser considerada a segmentação da comunicação por parte da AP, bem como, a utilização dos canais e meios adequados, tirando partido da utilização das redes sociais e da *internet*, permitindo alcançar objetivamente o participante alvo, quer se trate de interesses que se relacionam diretamente com o município ou extrapolem as suas fronteiras. Este fator é tanto mais relevante quanto o município do Porto assume hoje um posicionamento de destaque relativamente ao seu enquadramento estratégico metropolitano, de relação com os municípios vizinhos, assim como, o seu posicionamento internacional de líder de mercados turísticos, entre outros.



Fonte: Elaboração própria

Figura 7.24 Participação pública – Distribuição territorial, 2ª e 3ª geração do PDM

Em termos territoriais a incidência das participações reflete uma distribuição uniforme relativamente às diferentes freguesias do território (tendo em consideração a divisão administrativa anterior à reorganização administrativa do município) (Figura 7.24).



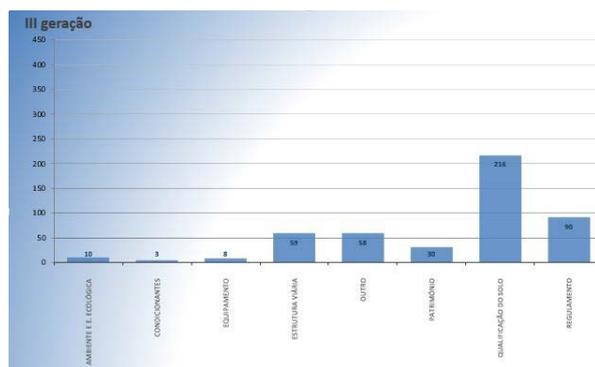
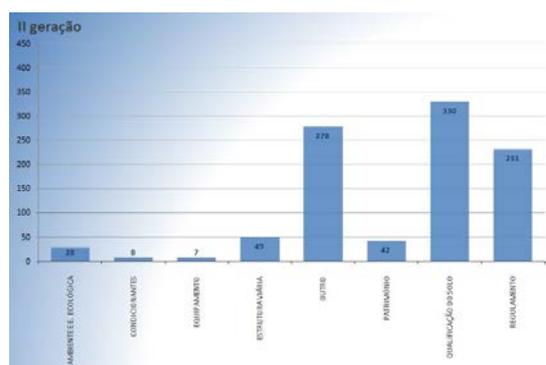
Fonte: Elaboração própria

Figura 7.25 Participação pública – Distribuição territorial no conjunto das três gerações do PDM

Considerando a PP global (Figura 7.25), da qual se exclui a primeira geração pela inexistência de dados relativos à localização das participações, verificamos que o maior número de incidências diz respeito a assuntos que, apesar de se enquadrarem no âmbito do PDM, não possuem uma localização específica, não sendo possível situá-las espacialmente, embora se relacionem territorialmente com o município, pelo que assumem a referência Porto.

As demais participações distribuem-se pelas restantes freguesias, destacando-se as freguesias de Campanhã, Paranhos e Ramalde, onde a qualificação do solo apresenta características maioritariamente em consolidação e desenvolvimento, podendo ser esta uma explicação plausível para tal destaque. Outros estudos seriam interessantes por forma a aprofundar esta indagação, assim como, a relação geográfica com o poder político ao nível da administração local.

Outro entendimento relevante que conseguimos apurar perante os dados recolhidos e que contribui largamente para perceber os motivos da participação do cidadão, prende-se com a incidência no âmbito dos diferentes sistemas que consubstanciam o modelo territorial adotado pelo plano, ou seja, as diferentes temáticas do PDM.

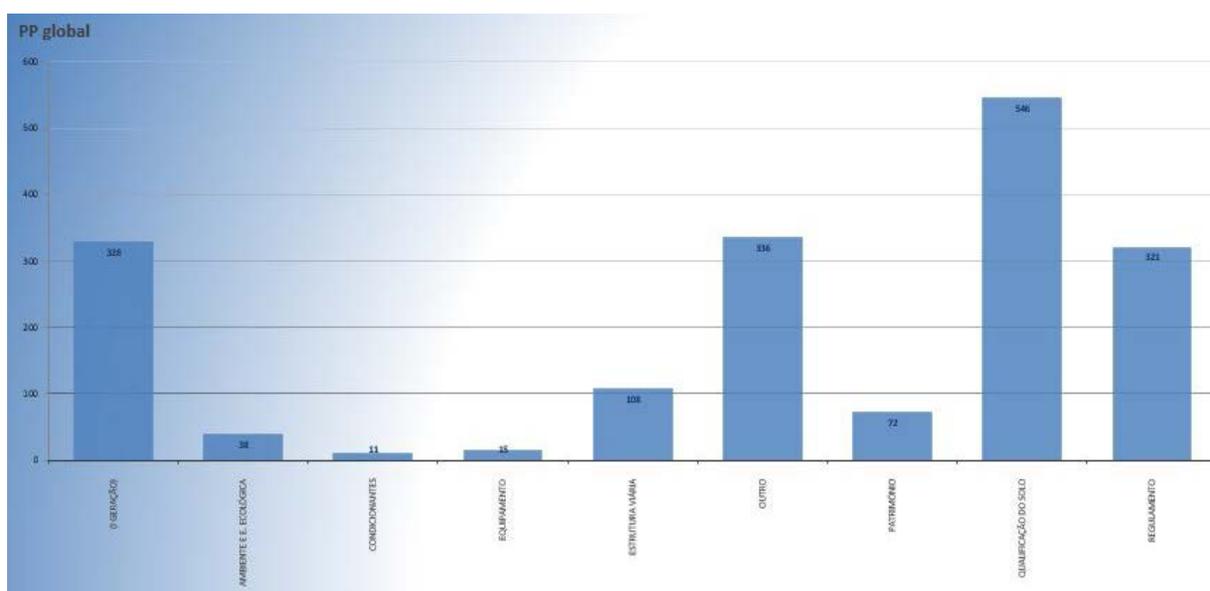


Fonte: Elaboração própria

Figura 7.26 Participação pública – Incidência / Enquadramento, 2ª e 3ª geração do PDM

De uma forma geral, relativamente ao enquadramento das diferentes temáticas do PDM, assim como, em cada uma das gerações para as quais possuímos dados de análise observamos que o tema Qualificação do Solo é sistematicamente o que possui mais incidências, logo seguido pelo tema Regulamento e Outro – onde se enquadram temas de carácter genérico (Figura 7.26).

A análise deste atributo, em particular, coloca em evidência a preocupação clara sobre a gestão do recurso solo, tanto mais que a questão da posse em relação ao objeto participado foi já destacada, revelando assim, que muitas das questões levantadas pela PP se prendem com a capacidade construtiva ou disponibilidade de solo urbano ou urbanizável.



Fonte: Elaboração própria

Figura 7.27 Participação pública – Incidência / Enquadramento no conjunto das três gerações do PDM



Podemos ainda atribuir destaque à coluna Outro (Figura 7.27), que indicia a incidência sobre temáticas que, apesar de não serem específicas dos sistemas urbanos que compõem o modelo territorial do plano, condicionam-no ou relacionam-se diretamente com o PDM.

### 7.3 Como participa?

Aprofundando a leitura do gráfico da Figura 7.28, podemos observar a divisão da PP por três gerações do PDM e a sua distribuição pelos respetivos momentos participativos<sup>24</sup>. Conforme visível na legenda, pretende-se representar a repartição relativamente aos meios utilizados e o método de participação, tendo sido consideradas as diversas formas de receção de contributos.

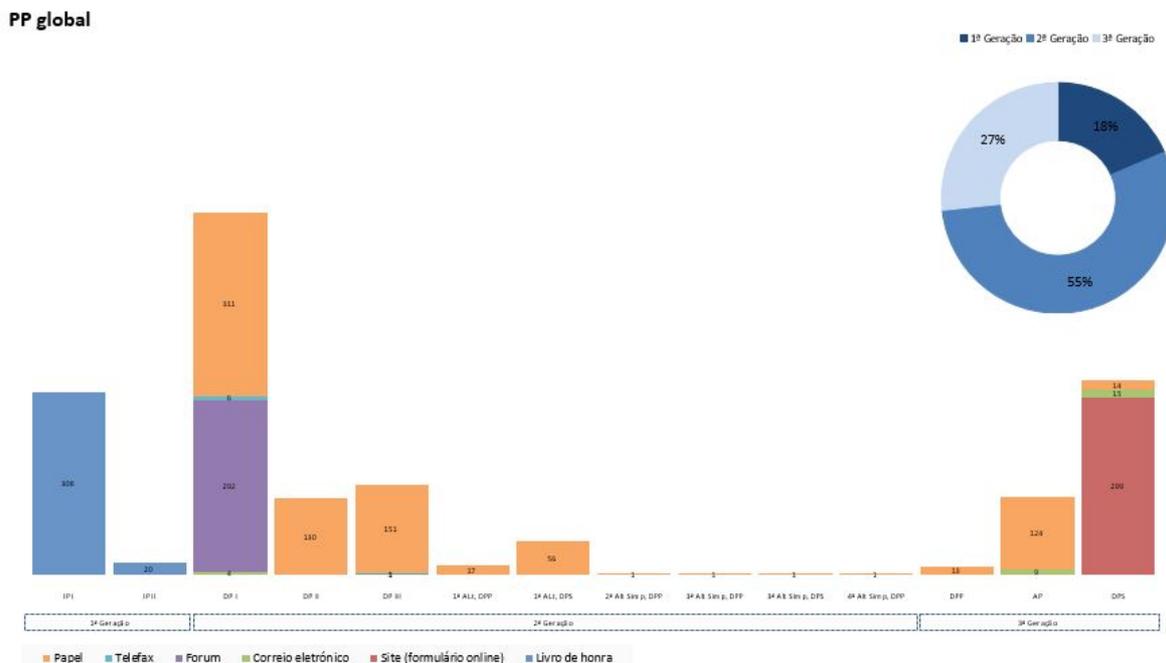


Figura 7.28 Participação pública – Método e forma de participação

Observamos que, na 1ª geração, apenas foram considerados registos no Livro de Honra. Já na 2ª geração foram obtidos contributos através de formulários em papel, telefax, *fórum online* e correio eletrónico. Os contributos da 3ª geração, a mais recente, resultam na sua maioria de participações efetuadas *online*, diretamente em formulário digital disponibilizado no *site* dedicado à revisão do PDM, às quais se somam algumas outras que deram entrada por outros canais, nomeadamente correio

<sup>24</sup> Apesar de terem sido considerados todos os momentos participativos impostos pelos normativos legais, no total de 15, o gráfico da Figura 7.28 reflete 14 colunas, pois um dos momentos não registou qualquer participação.

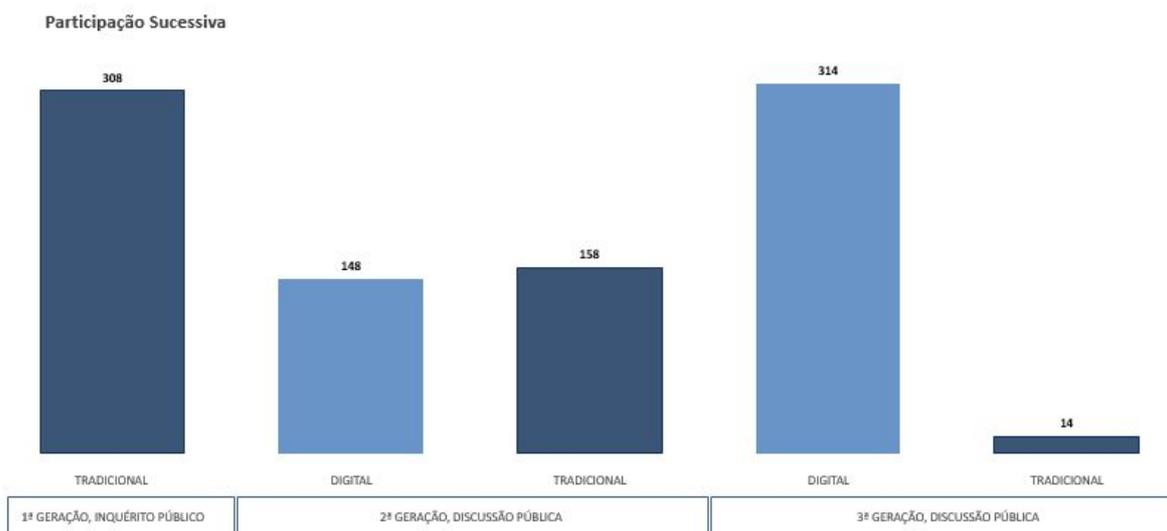


eletrónico, registo presencial no gabinete de atendimento ao munícipe e encaminhamentos de outros departamentos.

Constata-se a utilização dos métodos digitais a partir da segunda geração, revelando algum equilíbrio no balanço entre o tradicional e o digital. A assimetria deste balanço é agudizada na terceira geração, onde se verifica a discrepância entre os dois métodos a favor do digital, como demonstrado mais à frente no gráfico da Figura 7.29.

## 7.4 Métodos e procedimentos de Participação Pública

A leitura do gráfico da Figura 7.29 subentende algumas premissas no sentido de obter uma comparação justa entre as gerações consideradas, em particular, na relação entre a segunda e a terceira geração. A primeira questão a salientar é que foi considerado o único momento participativo comum aos três períodos, ou seja, a participação sucessiva, que ocorre imediatamente a seguir à apresentação da proposta de plano. Outra premissa considerada é a divisão do número de participações da 2ª geração, reduzindo para metade os contributos considerados nesse período, referentes a ambos os métodos (tradicional e digital), partindo do princípio que as participações aconteceram uniformemente distribuídas ao longo do tempo em que decorreu a discussão pública. Assim sendo, temos momentos temporalmente idênticos, que correspondem a cerca de um mês para as três situações em análise.



Fonte: Elaboração própria

Figura 7.29 Participação pública – Método Tradicional versus Digital

Por último, esclarece-se que o método tradicional engloba todos os casos efetuados de forma escrita e registados ou arquivados em papel – livro de honra, formulário e telefax. O formato digital



reúne os tópicos registados no *fórum online*, as receções via correio eletrónico e as participações efetuadas diretamente através do formulário online disponibilizado no site dedicado à revisão do PDM.

Tomando por base todas estas considerações, é possível constatar o significativo incremento na adoção dos meios digitais no processo participativo da 2ª revisão do PDM do Porto. No entanto, contrariamente ao expectável, tal fato não resultou no aumento do número de participações, deixando no ar algumas interrogações que se prendem com a metodologia do processo participativo e que poderão apontar possíveis linhas de desenvolvimento da investigação, por exemplo, a influência das TIC e das estratégias de *marketing* político na divulgação dos períodos participativos e sua consequência no planeamento urbano.

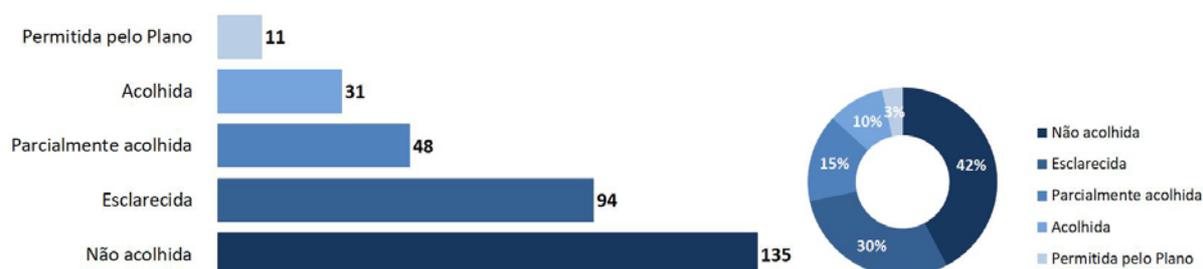
Concluída a fase de DP, ponderadas que foram todas as participações (Figura 7.30), esclarecidos todos os cidadãos, processadas as consequências no plano, efetuadas as respetivas alterações, aprovado perante a Assembleia Municipal e, finalmente, enviado para publicação em DR, o PDM entrou finalmente em vigor no dia 9 de Julho de 2021.

A ponderação à qual aludem os pontos anteriores é precedida da definição dos critérios, que, estabelecidos de forma objetiva, corroboram a fundamentação das opções tomadas. A participação é categorizada da seguinte forma (PDM - Relatório de Ponderação da Discussão Pública, Maio 2021):

- *Acolhida, quando todas as propostas apresentadas satisfazem as condições necessárias para constarem na versão final dos documentos do Plano;*
- *Parcialmente acolhida, quando as propostas apresentadas satisfazem apenas em parte as condições necessárias para constarem na versão final dos documentos do Plano;*
- *Não acolhida, quando as propostas apresentadas não satisfazem as condições necessárias para constarem na versão final dos documentos do Plano por motivos de desadequação, inexecuibilidade ou pertinência;*
- *Permitida pelo Plano, quando as propostas apresentadas já se encontram incluídas nos conteúdos do Plano ou a sua concretização não é impedida por este;*
- *Esclarecida, quando se clarificam os aspetos identificados como suscitando ambiguidades ou se responde a dúvidas levantadas na participação.*



### Ponderação da PP - 3ª geração



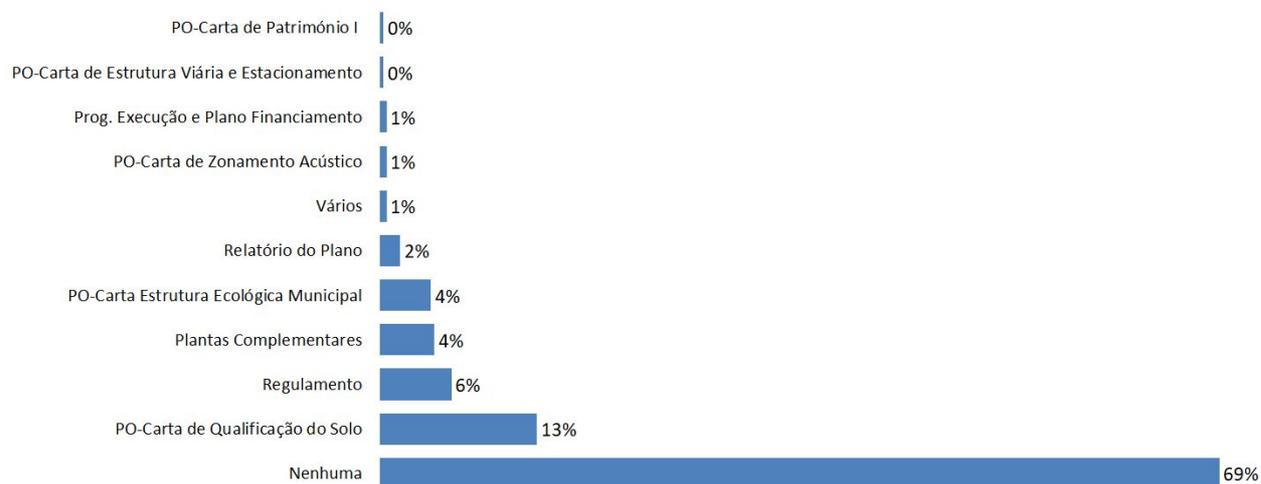
Fonte: Elaboração própria

Figura 7.30 Participação pública – Ponderação da PP

## 7.5 Adesão aos procedimentos de Participação Pública

O contexto organizacional da CMP, favorável à adoção de metodologias baseadas nas TIC, alavancou o processo de digitalização do método participativo durante a segunda revisão do PDM, o que explica a forma célere como os dados recolhidos foram analisados e ponderados.

### Alterações aos elementos do PDM



Fonte: Elaboração própria

Figura 7.31 Alterações aos elementos do PDM em função da Ponderação da PP

É igualmente interessante olhar para o resultado dessa ponderação, observando que 42% dos contributos analisados não foram acolhidos, 30% foram apenas esclarecidos, 15% foram parcialmente



acolhidos e apenas 10% terão sido acolhidos, ou seja, terão dado origem a alterações, correções ou melhoramentos à proposta do plano sujeito posteriormente a aprovação.

Constata-se, observando o gráfico da Figura 7.31, que do total das participações registadas na discussão pública da segunda revisão do PDM, a maior parte é inócua quanto ao efeito sobre a proposta do plano, ou seja, não é produzida qualquer (Nenhuma) alteração. Contudo, dos 15% parcialmente acolhidas e dos 10% acolhidas (ver Figura 7.30), resultam alterações significativas que dão origem ao aperfeiçoamento das peças escritas e gráficas que constituem o plano. Em contrapartida, o sistema que sofre mais alterações é o da qualificação do solo (13%), com repercussões na Planta de Ordenamento – Carta de Qualificação do solo, logo seguido pelo Regulamento do plano. São talvez os temas que geram maior polémica, por interferirem diretamente no domínio dos particulares e na gestão do solo urbano ou urbanizável.



## Capítulo VIII – Desafios para a PP na 3ª geração do PDM do Porto

### 8.1 Retrato da participação, preventiva e sucessiva

Chegado a este ponto do trabalho de investigação, estamos aptos a traçar o perfil do cidadão ativo que durante duas décadas contribuiu para o processo participativo do PDM do Porto. Na sua expressão mais abrangente, é dono do objeto de participação ou empresário, participa respetivamente a título individual ou como representante da sua firma, tendo em vista preocupações sociais com a comunidade onde se insere ou desenvolve a sua atividade. Nem sempre com ligação fiscal ao concelho do Porto, revela, no entanto, apreensão com a qualidade ambiental e os recursos do município. Revela motivação sobre os territórios em consolidação onde o desenvolvimento apresenta maior expressão, na maior parte dos casos, sobre questões de âmbito regulamentar ou gestão do solo urbano, condicionadoras da sua qualidade de legítimo proprietário. O tipo de contributo é em tudo semelhante, quer participe previamente, quer posteriormente, e muitas vezes, o segundo momento é utilizado para corroborar as preocupações, sugestões ou comentários expostos no primeiro. Não se identifica distinção na tipologia da PP, quer seja preventiva, quer seja sucessiva; no entanto, apesar dos números não revelarem um incremento quantitativo, ilustram a evolução dos métodos digitais em detrimento dos tradicionais em papel.

### 8.2 Os desafios para o futuro

Encarar o processo participativo como um processo contínuo, independente da audiência pública obrigatória e imposta por normativos, parece-me ser o caminho lógico no sentido de não restringir a cidadania ativa a momentos limitados temporalmente. O cidadão que atualmente não formalize a sua participação dentro dos períodos legais, corre o risco de não ser ouvido. É essencial que este seja incluído no processo de planeamento desde o início, numa lógica de *feedback* regular e o modelo para este tipo de ação conjunta pode passar pela adesão ao movimento de *open source* que a indústria de *software* tem vindo a impulsionar.

A nova geração de PP apoia-se na *internet* e nas TIC como ferramentas de interação e a comunicação digital deve ser encarada como uma ajuda na gestão dos procedimentos. Como resultado, os técnicos de planeamento urbano procuram novas formas de envolver o cidadão de forma a alcançar o patamar máximo da escada de Arnstein, e a discussão sobre a metodologia ideal recai na importância de estabelecer condições simétricas de cooperação.



Os números que resultam do presente estudo expressam, no entanto, um fenómeno aparentemente contraditório. Verifica-se o incremento dos métodos digitais ao nível da divulgação da informação, dos procedimentos participativos e da gestão dos dados recolhidos e observamos, simultaneamente, um nível reduzido de participação. Este paradoxo observado na 3ª geração do PDM ilustra a contenção da ação cívica de participação ao mesmo tempo que aumenta a adoção das ferramentas e métodos digitais. Os resultados não permitem generalizar, no entanto, confirmam que o acréscimo da PP não resulta diretamente da adoção de formas de participação facilitadoras da interação dos serviços com o cidadão, tendo no presente caso ocorrido precisamente o decréscimo do número de contributos cívicos.

Para o município do Porto e perante os resultados da segunda revisão, os desafios poderão ser ainda mais ambiciosos, na medida em que o número de participações ficou aquém do esperado, com um valor expressivamente inferior ao da primeira revisão, no mínimo curioso, se tivermos em atenção de que se trata do segundo município do país, em termos de importância territorial.

Uma eventual interpretação dos factos responde também ao paradoxo *Porto cipação*, podendo especular-se que os níveis de participação abaixo do expectável indiciam uma proposta de plano bastante consensual e isenta de polémicas e controvérsias, tecnicamente bem elaborada, prevendo-se a sua aceitação por parte do público em geral. Para tal, convergiu também, a postura de esclarecimento e transparência adotada por todo o executivo e corpo técnico, em particular encabeçada pelo vereador do urbanismo<sup>25</sup>, que de forma brilhante vestiu a camisola do PDM do Porto, do princípio ao fim. Encontram-se disponíveis em *streaming*, todas as sessões públicas que contribuíram para o esclarecimento do público, bem como, toda a informação relativa ao instrumento de gestão territorial entretanto aprovado e publicado.

A CMP, personificada na sua equipa técnica de planeamento territorial, tentou desde o início do processo enquadrar as situações previsivelmente mais controversas. No que diz respeito a toda a metodologia participativa, a sua atuação corrobora o entendimento da literatura constatando-se uma vez mais, que a aproximação do diálogo entre os eleitos locais e as populações contribui para a aceitação das propostas apresentadas a escrutínio.

25 Arquiteto Albino Pedro Pereira Baganha, atual Vereador do Pelouro do Urbanismo - Pelouro do Espaço Público e Património - RUI MOREIRA: PORTO, O NOSSO PARTIDO



### 8.3 Informação pública e dados abertos

Na era da informação e da sociedade em rede as ferramentas digitais estão a tornar-se omnipresentes no dia a dia de todos nós. Possuem um potencial enorme para a recolha de dados socioespaciais e temporais, o que as distingue dos modelos estáticos de recolha de dados a que o planeamento urbano se habituou. Os desafios do *big-data* convergem com a possibilidade de mudar hábitos, ultrapassando métodos tradicionais que oferecem aos cidadãos os serviços que os consumidores reivindicam.

A criação de novos produtos, um *marketing* mais direcionado e tomadas de decisão mais acertadas acontecem graças ao *bg-data* e ao cruzamento de informações entre as diversas fontes de dados. São vários os autores que o definem, no entanto, é notável a existência de consenso de que, pode ser conotado como grandes volumes de dados, com vários graus de complexidade, sem estrutura e por vezes desorganizados, que não podem ser processados ou analisados, utilizando processos ou ferramentas tradicionais. É notório, ainda, que a maior parte das definições se baseiam em três características principais: volume, variedade e velocidade - de uma forma geral, os grandes desafios que se impõem à AP em geral, e aos quais a CMP não é alheia.

O potencial de *big-data* só é realmente aproveitado quando está associado a vantagens no processo de tomada de decisão. Recentemente, são vários os organismos que têm demonstrado interesse nas potencialidades de *bg-data* e que têm anunciado grandes planos para acelerar a investigação e aplicação deste conceito.

A noção destas bases de dados complexas surge com muitos desafios que acabam por se relacionar com a capacidade de conceber sistemas apropriados que suportem eficientemente uma grande quantidade de dados e com a capacidade de analisar e extrair valor suficiente para tomar decisões adequadas (Costa, 2017).

Assume-se ainda, que os processos de participação em planeamento urbanístico, possam ser aperfeiçoados com a adoção de novas abordagens que façam uso das TIC e dos SIG. Apesar das barreiras institucionais e de uma certa inércia resistente à mudança, é consensual que a PPSIG pode auxiliar a incorporar a perspetiva do cidadão ativo e ao mesmo tempo utilizador do espaço urbano, nas decisões de planeamento e conseqüentemente nas opções de políticas públicas. O papel do cidadão é principalmente estabelecer-se como fonte de conhecimento, na estrita medida em que se encontra na génese da produção de informação, com base na qual, os atores políticos possam tomar decisões. Aparentemente redutora, esta visão assume o peso do cidadão massificado pelas redes sociais, pela



opinião pública e por outras formas de associação cívica, que permitem ter voz ativa e visibilidade como resultado de uma equação que se pretende positiva: (Cidadão + Dados) x AP = Mudança.

Conjugar o uso das ferramentas *online* para PP é aceitar a gestão de grande quantidade de dados, de forma aberta e transparente, numa lógica de interação digital *ongoing*. Permitirá aperfeiçoar a experiência de participação, numa primeira fase de adaptação, como complemento a abordagens tradicionais de interação com o cidadão. No planeamento urbano, a lógica de cooperação e co-criação – últimos patamares da escada de Arnstein - está nos horizontes do desenvolvimento de metodologias participativas, onde alguns dos objetivos passam por garantir benefícios sociais e ambientais mais abrangentes, respeitar o conhecimento endógeno, abordar e mitigar desigualdades através da visão coletiva e de comunidade. A colaboração futura entre atores sociais favorece o aparecimento de uma nova geração de AP cuja missão se encontra imbuída de um espírito de bem comum. Corroborado uma vez mais pela componente teórica, o entendimento converge com o argumento de Vigoda (2002) exposto no esquema apresentado no ponto 1.6 do presente trabalho (ver Figura 1.10). Tirar partido da utilização das TIC, das tecnologias geoespaciais, de aplicações *web* de mapeamento, na ótica da participação digital, permitirá combinar fluxo de conhecimento com criação de valor, colocando no mesmo nível, planeadores e cidadãos.

Um exemplo desta interação, que aconteceu na CMP no âmbito da segunda revisão do PDM, foi a criação de um *groupware*<sup>26</sup> alocado a uma determinada fase de trabalho, que permitiu gerir tarefas internas de trabalho em grupo, que simultaneamente gerou, analisou, avaliou e validou informação e que posteriormente deu origem a um *software* de visualização<sup>27</sup> para utilização pública. Uma vez mais, a aposta do grupo de trabalho responsável pela 3ª geração do PDM do Porto converge no empoderamento do cidadão como parte integrante da decisão administrativa, no presente caso, com a aceitação da proposta de plano recentemente aprovado. Com base no esquema apresentado em 2002 por Hudson Smith (ver Figura 1.9) poderíamos prever um aumento de PP, fruto da disseminação das práticas baseadas nas ferramentas digitais. Contudo, o resultado observado foi contrário a esta previsão, conforme referido no ponto 8.2.

26 GUIA – Gestão Unificada de Informação e Aplicações, baseia-se em tecnologia open-source e é operacionalizada pela *ParadigmaXis SA*.

27 App Geovista – Plataforma de visualização que se destina à otimização de sistemas de informação geográfica, baseia-se em tecnologia open-source e é operacionalizada pela *ParadigmaXis SA*.



## CONCLUSÃO

A PP é uma prática enraizada que subsiste há muito perante os estudos de planeamento moderno. Um olhar atento sobre o planeamento e sobre estudos académicos recentes revela que o tema não se esgota, tornando-se mesmo um debate contínuo e profícuo. Encabeça os objetivos dos mais recentes projetos de planeamento, abre conferências um pouco por todo o mundo e é tema de diversas publicações. O interesse pela PP mantém-se aceso, adivinhando a prossecução e o aumento de trabalhos académicos e práticos sobre o tema.

É ao nível municipal que encontramos a escala privilegiada capaz de assegurar a PP ativa dos cidadãos, garantindo direitos, mobilizando vontades e combinando as vantagens económicas com as vantagens sociais. Neste ponto de vista a autarquia do Porto deposita na democracia participativa os valores que sustentam a tomada de decisão, em constante avaliação, sujeitando ao escrutínio da sociedade civil, o resultado de cinco anos de trabalho de planeamento e revisão do seu PDM. No entanto, o debate posiciona a AP como pivô de um estado democrático onde a arena do planeamento urbano surge com um desempenho nem sempre democrático.

O enquadramento teórico levou à incursão na literatura internacional e nacional e permitiu tratar um tema que há mais de quatro décadas se mantém na atualidade dos discursos académicos e científicos, mantendo na ordem do dia a promoção dos processos participativos associados à gestão do solo e à escala local. Delimitado o âmbito do presente trabalho, foram abordadas as condicionantes relativas ao ordenamento do território e o panorama legislativo, revisitando a literatura atendendo às especificidades do contexto português.

A análise dos modelos participativos permitiu enquadrar objetivos, na lógica evolutiva do discurso literário, colocando em evidência princípios, vantagens e desvantagens que se prendem com a PP e com as fragilidades que os próprios modelos colocam em evidência.

Também os conceitos que se encontram na génese do planeamento entram no debate e contribuem para a expressão das dificuldades em ascender na escala de participação. Planear e gerir o território com novas metodologias requer mudança de atitude e de comportamentos, adoção de boas práticas e de abordagens centradas nas comunidades locais, mas simultaneamente, requer atenção aos problemas partilhados pela comunidade.

Retomando a questão de partida para o presente trabalho de dissertação pretendeu-se caracterizar a PP a que esteve sujeito o município, no decorrer das três gerações do PDM do Porto. Quem participa, porquê e de que forma os métodos interativos e digitais influenciam os níveis de participação no Planeamento Urbano induzindo novos rumos de cidadania ativa?



O estudo de caso que se apresentou debruçou-se sobre os meios e as metodologias processuais, que estando na génese da elaboração e sucessivas revisões do PDM do Porto, auxiliam na compreensão das questões fundamentais conducentes à ação cívica, por forma a expor a opinião do público e a manifestar as suas preferências através da PP. Tratou, sobretudo, da forma como o incremento dos métodos digitais influenciaram a PP no âmbito das três gerações deste IGT e identificou o papel do cidadão na sua condição de cidadania ativa.

A população do Porto tem dedicado ao longo das últimas décadas a devida atenção aos seus direitos cívicos de participação, e no que diz respeito às decisões tomadas pelo governo municipal, impõem-se, defendendo as questões que se relacionam com o seu bem-estar ou com os seus interesses privados. O resultado do presente estudo empírico corrobora este entendimento, avançando com o retrato do cidadão ativo que, estereotipado, dentro das limitações desta análise, permite retirar algumas conclusões interessantes. Concluindo, permito-me destacar um ponto que merece reflexão, perante a forma como os instrumentos de participação, apesar de facilitadores, não aumentaram a adesão ao processo participativo. Apesar do resultado sublinham a importância de reforçar a componente cívica dos cidadãos em alternativa à atenção dispensada à componente técnica na elaboração do PDM, com a necessária aposta no estímulo à PP e inerente divulgação pública. Desenvolver metodologias colaborativas, digitalizar procedimentos, automatizar ações procedimentais, na lógica de otimização de recursos humanos e materiais é um caminho ainda longe de estar terminado.

Captar o envolvimento do público não é uma tarefa simples, requer conhecimento sobre a sua motivação e expectativas. Por outro lado, participação plena implica responsabilização e poderes partilhados, que, não sendo o último, é um dos mais altos degraus da escada de Arnstein, na perspetiva de assimilar *inputs* e *outputs* na interação de ambas as partes.

Se a motivação para a elaboração deste trabalho de investigação surgiu naturalmente do contexto laboral onde me encontro, já a estruturação do mesmo passou pela reflexão cuidada sobre os elementos disponíveis que consubstanciam os dados de análise. Distintos entre as três gerações do PDM, obrigaram à estruturação da informação de maneira a uniformizar os atributos analisados, resultando numa base de dados rica e expressiva, robustecida por um trabalho de recolha e pesquisa exaustivo e bastante criterioso. Um trabalho de recolha longo e moroso que obrigou à leitura de todos os registos participativos, um a um, extraindo a informação comum entre as diversas gerações e que permitiu inferir e objetar conclusões sobre os resultados obtidos.



A ideia de prosseguir este trabalho de investigação converge no sentido de preparar as bases diagnósticas que permitam encontrar e desenvolver um modelo participativo, capaz de dar resposta aos desafios do município do Porto e que possa ser adotado como uma boa prática também pelos seus congéneres. A meta, ainda longe de ser atingida, passa por alcançar o patamar máximo da escala de participação, caricaturada por Arnstein (1969), onde o controlo sobre o processo participado implica incentivar, mas também definir, os termos da PP antecipando os seus resultados.

Uma fragilidade identificada no presente estudo empírico prende-se com a insuficiência dos dados existentes na primeira geração, o que limitou a comparação geracional. Por outro lado, a recolha dos dados da terceira geração reflete também a ponderação das participações em relação à sua aceitação e acolhimento, o que permitiu efetuar o balanço da efetiva consequência da PP sobre a proposta do plano apresentado. Por outro lado, as freguesias que se encontram em desenvolvimento e consolidação são as que refletem um índice maior de cidadania participativa, o que, parecendo lógico lança o mote para futuras investigações que relacionem o incremento dos níveis participativos com o patamar de desenvolvimento urbano do território. Igualmente interessante, poderá ser o confronto da incidência territorial ou localização geográfica da PP com a estratificação do poder político local.

A reflexão sobre o cenário futuro passa pelo empoderamento das instituições, no presente caso, da CMP, do seu corpo técnico e administrativo, em resultado de estratégias políticas que convergem para a responsabilização democrática de todos os *stakeholders*. O cidadão assume o seu papel ativo e impulsiona a criação de metodologias participativas capazes de responder à ambição máxima da escala participativa. A CMP corresponde com a adoção de estratégias de desenvolvimento alicerçadas nas ferramentas atuais, indutoras de boas práticas colaborativas e de interação com o cidadão. É esperado que o presente trabalho possa contribuir para o debate sobre a PP, em particular para o desenvolvimento de um modelo participativo passível de replicar no âmbito do acompanhamento dos instrumentos de gestão territorial.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aitken, M. (2010). *Why We Still Don't Understand the Social Aspects of Wind Power: A Critique of Key Assumptions within the Literature*. *Energy Policy* 38(4 ), (pp. 1834–41). Consultado em <http://dx.doi.org/10.1016/j.enpol.2009.11.060>.
- Alfasi, N. (2003). *Is Public Participation Making Urban Planning More Democratic? The Israeli Experience*. *Planning Theory and Practice* 4(2) (pp.185–202).
- André, P.; Enserink, B.; Connor, D. & Croal, P.(2006). *Public Participation International Best Practice Principles*. Special Publication. International Association for Impact Assessment, Series No 4, Fargo,USA.
- Araújo, J. F. (2015). *Avaliação da Gestão Pública: a Administração Pós Burocrática*.
- Arnstein, S. R. (1969). *A Ladder of citizen participation*. in *Journal of the American Planning Association*, 85(1), (pp.24–34). Consultado em <https://doi.org/10.1080/01944363.2018.1559388>.
- Bakowska-Waldmann, E., Brudka, C., & Jankowski, P. (2018). *Legal and organizational framework for the use of geoweb methods for public participation in spatial planning in Poland: Experiences, opinions and challenges*. *Quaestiones Geographicae*, 37(3), (pp.163–175).
- Barnes, M. (1999). *Researching public participation*. *Local Government Studies*. 25(4), (pp. 60–75).
- Batty, M., Axhausen, K. W., Giannotti, F., Pozdnoukhov, A., Bazzani, A., Wachowicz, M., Ouzounis, G., & Portugali, Y. (2012). *Smart cities of the future*. *The European Physical Journal. Special Topics*, 214(1), 481-518. Consultado em <http://dx.doi.org/10.1140/epjst/e2012-01703-3>.
- Bazolli, J. A., & Delgado, C. M. N. (2016). *Análise Comparada da Participação Popular em Planos de Ordenamento do Território: Estudo Empírico Brasileiro e Português*. *Revista Políticas Públicas* 19(2), (pp. 423-432).
- Beierle, T. C. (1999). *Goals To Evaluate Public Participation in Environmental*. *Policy Studies Review*.
- Berry, J. M., Portney, K. E., & Thomson, K. (1993). *The Rebirth of Urban Democracy*. Washington DC, The Brookings Institution.
- Bordenave, J. E. D. (1983). *O que é participação*. Editora Brasiliense, (p. 84).
- Bugs, G. (2014). *Tecnologias Da Informação e Comunicação, Sistemas De Informação Geográfica E a Participação Pública No Planeamento Urbano*. Tese de Doutoramento, Universidade Federal de Rio Grande do Sul. Consultado em <http://hdl.handle.net/10183/112006>.
- Bugs, G., & Da Luz Reis, A. T. (2017). *Planejamento urbano participativo por meio da utilização de novas tecnologias: Uma avaliação por especialistas*. *Urbe*, 9(1), 110–123. Consultado em <https://doi.org/10.1590/2175-3369.009.001.A006>.
- Campos, V. (2009). InDGOTDU *Governância e Participação Na Gestão Territorial*. Política de Cidades - Polis XXI 5. (p. 8).
- Campos, V. & Ferrão, J. (2015). *O Ordenamento do Território em Portugal: Uma Prespetiva Genealógica*. ICS Working Papers. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da UL.



- Carreira, V. C. J. A. (2018). *A Participação Pública: Factores e Comportamentos de Cidadania Ativa Na Construção e Gestão de Territórios Sustentáveis*. Tese de Doutoramento, Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa. Consultado em [https://run.unl.pt/bitstream/10362/37029/1/Carreira\\_2018.pdf](https://run.unl.pt/bitstream/10362/37029/1/Carreira_2018.pdf).
- Carver, S., Kingston, R. & Turton, I. (1998). *Accessing GIS over the Web: an aid to Public Participation in Environmental Decision-Making*. Leeds: University of Leeds.
- Cecilio, M. A. R. (2012). *A Participação Pública No Processo de Elaboração Dos Planos Municipais de Ordenamento Do Território*. Projeto final de licenciatura, Universidade Atlântica. Consultado em [http://repositorio-cientifico.uatlantica.pt/jspui/bitstream/10884/657/1/Participação Pública - 2012.pdf](http://repositorio-cientifico.uatlantica.pt/jspui/bitstream/10884/657/1/Participação%20Publica%202012.pdf).
- Comissão das Comunidades Europeias. (2001). *Governança Europeia - Um Livro Branco*. COM, Bruxelas. (pp. 1-40).
- Corburn, J. (2003). *Bringing local knowledge into environmental decision making: Improving urban planning for communities at risk*. Journal of planning education and research, 22(4), (pp.420-433).
- Corbusier, L. (1993). *A Carta de Atenas*. Hucitec.
- Costa, F. A. P. (2017). *Organização e Processamento de Dados em Big Data Warehouses baseados em Hive*. Dissertação de mestrado. Universidade do Minho, Braga, Portugal. Consultado em <https://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/53753>
- Costa Lobo, M. da (2011). *Urban Planning in Portugal*. On the W@terfront, (18), (pp. 5 - 15).
- Crespo, J. L. (1998). *A Participação Pública no Sistema de Gestão Territorial à Escala Municipal*. V Congresso da Geografia Portuguesa, (pp. 1–17). Consultado em <http://bit.ly/MZgSgr>.
- Crespo, J.L.(2003). *A participação pública no sistema de gestão territorial à escalamunicipal. Área Metropolitana de Lisboa, 1990-2000*. Tese de mestrado, Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa.
- Davidoff, P. (1965). *Advocacy and Pluralism in Planning*. Foundations of the Planning Enterprise: Critical Essays in Planning Theory: Volume 1 31, (pp. 395–402).
- Dennis, N. (1972). *Public participation and planners blight*. Faber & Faber, London
- DGOTDU (2009). *Governância e Participação Na Gestão Territorial*. Política de Cidades - Polis XXI 5.
- Evans-Cowley, J., & Conroy, M. M. (2006). *The growth of e-government in municipal planning*. Journal of Urban Technology, 13(1), (pp. 81–107). Consultado em <https://doi.org/10.1080/10630730600752892>.
- Evans-Cowley, J. & Hollander J. (2010). *The New Generation of Public Participation: Internet-Based Participation Tools*. Planning Practice and Research 25(3), (pp. 397–408).
- Ferreira, I., Cunha, C., & Marinho, M. (2013). *Planeamento Local e Participação Pública - O Caso de Barcelos. Câmara Municipal de Barcelos*, (pp. 1-13). Consultado em [http://www.apgeo.pt/files/docs/CD\\_V\\_Congresso\\_APG/web/\\_pdf/D2\\_14%20Out\\_Isabel%20Ferreira-Carlos%20Cunha-Manuel%20Marinho.pdf](http://www.apgeo.pt/files/docs/CD_V_Congresso_APG/web/_pdf/D2_14%20Out_Isabel%20Ferreira-Carlos%20Cunha-Manuel%20Marinho.pdf).
- Forester, J. (2006). *Making Participation Work When Interests Conflict: Moving from Facilitating Dialogue and Moderating Debate to Mediating Negotiations*. Journal of the American Planning Association 72(4), (pp. 447–56).



- Friedmann, J. (2007). *A spatial framework for urban policy: new directions, new challenges*. In *Proceedings of the OECD International Conference: What Policies for Globalising Cities? Rethinking the Urban Policy Agenda*. (p. 74-88).
- Giddens, A., & Pierson, C. (1998). *Conversations with Anthony Giddens: Making sense of modernity*. Stanford University Press.
- Guedes, L. (2015). *O Porto e Os Seus Planos, Análise Comparativa Do Território Nos Planos Diretores Do Porto e Concelhos Limítrofes*. Dissertação de Mestrado, Universidade Fernando Pessoa. Consultado em <http://hdl.handle.net/10284/4940>.
- Haklay, M., Jankowski, P., & Zwoliski, Z. (2018). *Selected Modern Methods and Tools for Public Participation in Urban Planning - A Review*. *Quaestiones Geographicae* 37(3) (pp. 127–49).
- Hanzl, M. (2007). *Information Technology as a Tool for Public Participation in Urban Planning: A Review of Experiments and Potentials*. *Design Studies* 28(3), (pp. 289–307).
- Healey, P. (1996). *Consensus-Building across Difficult Divisions: New Approaches to Collaborative Strategy Making*. *Planning Practice & Research* 11(2), (pp. 207–16).
- Healey, P. (1998). *Collaborative Planning Stakeholder In*. 69(1), (pp. 1–21).
- Healey, P. (2009). *In Search of the 'Strategic' in Spatial Strategy Making*. *Planning Theory and Practice* 10(4), (pp. 439–57).
- Holsen, T. (2020). *A Path Dependent Systems Perspective on Participation in Municipal Land-Use Planning*. *European Planning Studies* 0(0), (pp. 1–18). Consultado em <https://doi.org/10.1080/09654313.2020.1833841>.
- Horelli, L., Jarenko, K., Kuoppa, J., Saad-Sulonen, J., & Wallin, S. (2013). *New approaches to urban planning-insights from participatory communities*. Espoo: Aalto University.
- Innes, J. E. (1995). *Planning Theory's Emerging Paradigm: Communicative Action and Interactive Practice*. *Journal of Planning Education and Research* 14(3), (pp. 183–89).
- Innes, J. E. & Booher, D. E., (2000). *Public Participation in Planning. New Strategies for the 21<sup>st</sup> Century*. (pp. 1-39). Consultado em <https://escholarship.org/uc/item/3r34r38h>.
- Irvin, R. A., & Stansbury J. (2004). *Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort?* *Public Administration Review* 64(1), (pp. 55–65).
- Jacinto, J. A. (2001). *Participação Pública e Comunicação Política No Espaço Democrático Municipal*. (pp. 74–96). <http://www.iconline.ipleiria.pt/handle/10400.8/244>.
- Joliveau, Thierry, (2001). *La participation à la décision territoriale: dimension socio- géographique et enjeux informationnels d'une question politique*. *Géocarrefour*. Vol. 76 n°3, (pp. 273-279).
- Kirschner, U. (2011). *Active Citizenship in the Planning Process: Information Management vs. Creative Participation*. *Lecture Notes in Computer Science* 6874 LNCS. (pp. 94–101).
- Knudtzon, L. (2018). *Democratic theories and potential for influence for civil society in spatial planning processes*. In *Defining Landscape Democracy*. Edward Elgar Publishing.
- Lane, M. B. (2005). *Public Participation in Planning: An Intellectual History*. *Australian Geographer* 36(3), (pp. 283–99).



- Lopes, R. G. (1993), *As autarquias nas encruzilhadas do desenvolvimento*, in Costa, M.S. e Neves, J. P. (coord.), *Autarquias Locais e Desenvolvimento – Actas do Colóquio Autarquias Locais e Desenvolvimento*, Biblioteca das Ciências do Homem, Ed. Afrontamento, (pp:187-194).
- Lourenço, J. (2009). *O processo de participação pública no Grande Porto no dealbar do século XXI*. A *Obra Nasce*, (6), (pp. 17–25).
- Mendes, C. V. (2018). *Modelação Da Participação Pública No Processo de Revisão Do Plano Diretor Da Azambuja*, (pp. 1–26).
- Michels, A., & Graaf L. (2010). *Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy*. *Local Government Studies* 36(4), (pp. 477–91).
- Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. (2007). *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território – Relatório*, (pp. 1–155).
- Mozzicafreddo, J. (1993). *Estratégias Políticas de Desenvolvimento Local*, in Costa, M.S. e Neves, J. P. (org.), *Autarquias Locais e Desenvolvimento*, Porto, Afrontamento.
- Obermeyer, N. J. (1998). *The Evolution of Public Participation GIS. Cartography and Geographic Information Systems*. Vol. 25, N. 2 , (pp. 65-66)
- Oliveira, F. P. (2004). *Leis, Decretos e Afins Urbanísticos no Contexto Europeu*. *Sociedade e Território*, 37/38, (pp. 148-155).
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. (2002). *Relatório do Desenvolvimento Humano. Aprofundar a Democracia Num Mundo Fragmentado*. Consultado em <https://www1.undp.org> > undp-br-RDH-pt-2002.
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. (2012). *Recomendação Do Conselho Sobre Política Regulatória e Governância*. Consultado em <https://doi.org/10.1787/9789264209084-pt>.
- Osborne, D., Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government* (Government That Means Business).
- Painter, M. (1992). *Participation and power*. In Munro-Clarke, M. (ed.) *Citizen participation in government*, Hale & Ironmonger, Sydney, (pp. 21-36).
- Pascoal, G. (2010). *Estratégias de Participação Pública Em Operações de Reabilitação Urbana*. Tese de Mestrado, Instituto Superior de Engenharia de Coimbra. Consultado em [http://files.isec.pt/DOCUMENTOS/SERVICOS/BIBLIO/teses/Tese\\_Mest\\_Goncalo-Pascoal.pdf](http://files.isec.pt/DOCUMENTOS/SERVICOS/BIBLIO/teses/Tese_Mest_Goncalo-Pascoal.pdf).
- Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Pereira, G. C., Florentino, P. V., & Rocha, M. C. F. (2013). *City as a social network – Brazilian examples*. In C. EllulS. Zlatanova, M. Rumor & R. Laurini (Eds.), *Urban and Regional Data Management: UDMS Annual* (p. 129). Boca Raton: CRC Press.
- Pereira, R., & da Silva, M. M. (2012). *IT governance implementation: The determinant factors*. *Communications of the IBIMA*, 1. *Communications of the IBIMA*,(pp. 1–16).
- Pina, I. A. F. S. (2011). *Participação Pública e SIG, Do Potencial à Prática, Da Prática Aos Resultados Discussão Pública Do PDM de Lisboa*. Dissertação de Mestrado, Instituto Superior de Estatística e Gestão de Informação da Universidade Nova de Lisboa (pp. 1–184).
- Pina, I., & Painho, M. (2012). *Participação Pública e Sistemas de Informação Geográfica (PPGIS): Novos caminhos para a cidadania*.



- Pirie, M. (1992). *Blueprint for a Revolution*. London: Adam Smith Institute.
- Poplin, A. (2012). *Web-Based PPGIS for Wilhelmsburg, Germany: An Integration of Interactive GIS-based Maps with an Online Questionnaire*. URISA Journal, 24(2), (p.75).
- Ribeiro, A. J. (2005). *Governância Municipal, Estudo sobre a participação dos cidadãos como paradigma da governação nas Câmaras Municipais Portuguesas*. Dissertação de Mestrado, Universidade do Minho, Braga.
- Rodrigues, M., & Araújo, J. (2005). *A nova gestão pública na governação local*. Ina, (pp. 1–12).
- Rojas, H., & Puig-i-Abril, E. (2009). *Mobilizers mobilized: Information, expression, mobilization and participation in the digital age*. Journal of Computer-Mediated Communication, 14(4), (pp. 902-927). Consultado em <http://dx.doi.org/10.1111/j.1083-6101.2009.01475.x>.
- Ruivo, F., & Francisco, D. (1998). *O Poder Local entre centro e periferias*. Revista Crítica de Ciências Sociais, (pp. 281–306).
- Saraiva, M. G. A. N. (1999). *O rio como paisagem: gestão de corredores fluviais no quadro do ordenamento do território*. Fundação Calouste Gulbenkian.
- Seixas, J. (2016). *A cidade em movimento. Caminhos de fomento de novas políticas urbanas*. URBACT Infoday. Forum das cidades. Fundação da Cidade de Lisboa. Lisboa, Portugal.
- Sieber, R. (2006). *Public participation geographic information systems: a literature review and framework*. Annals of the Association of American Geographers, 96(3), (pp. 491-507). Consultado em <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-8306.2006.00702.x>.
- Silva, C. (2000). *O sistema de gestão do território em Portugal - Cadernos Municipais*. Revista de Acção Regional e Local, FAQ, Lisboa, XIV (74), (pp. 21-35).
- Silvestre, H.C. & Silvestre, M.J.C. (2012). *A Área, o Tema e o Problema de Pesquisa como fatores determinantes no Processo de Investigação*. In Metodologia para a Investigação Social, Lisboa: Escolar Editora, (pp. 35–62).
- Streich, B., & Höffken, S. (2011). *Engaging the Mobile Citizens – How Mobile Devices Offer new Ways of Civil Engagement*. Real Corp 2011: Change for Stability, 6(May), (pp. 269–274).
- Tavares, A. (2019). *Administração pública portuguesa*. Fundação Francisco Manuel dos Santos, (p.95).
- Timney, M. M. (1998). *Overcoming administrative barriers to citizen participation: Citizens as partners, not adversaries*. Government is us: Public administration in an anti-government era, (pp. 88-101).
- Tomás, P. (2006). *Reflexão sobre o desenvolvimento e a participação dos cidadãos em planeamento urbano*. Biblos: Revista Da Faculdade de Letras Da Universidade de Coimbra, (4), (pp. 235–254).
- Vasconcelos, L., Oliveira, R., & Caser, Ú. (2009). *Governância e participação na gestão territorial*. DGOTDU Política de Cidades POLIS XXI - 5.retrato.
- Veiga, M. (2000). *Actividade autárquica e administração Pública face aos cidadãos*. Revista de Administração Democrática Poder Local 135, (pp. 34-39).
- Vigoda, E. (2002). *From responsiveness to collaboration: Governance, citizens, and the next generation of public administration*. Public Administration Review, 62(5), (pp. 527–540). Consultado em <https://doi.org/10.1111/1540-6210.00235>.



- Wallin, S., Horelli, L., & Saad-Sulonen, J. (2010). *Conclusions - towards an ecology of digital tools as embeded in participatory planning*. In Digital tools in participatory planning.
- Wang, P. (2014). *Government Intervention and the Empowerment Process: Citizen Involvement in the 2010 Shanghai World Expo*. Journal of Public Affairs 14(2), (pp. 130 –41).
- Warriner, G. K., James J. M., Lynda L., & Kathleen M. (1996). *Public Participation in Watershed Management: A Comparative Analysis*. Canadian Water Resources Journal 21(3), (pp. 253–73).
- Weikart, L. A. (2001). *The Giuliani Administration and the New Public Management in New York City*. Urban Affairs Review 36(3), (pp. 359–81).
- Wiedemann, P. M., & Femers, S. (1993). *Public participation in waste management decision making: Analysis and management of conflicts*. Journal of hazardous materials, 33(3), (pp. 355-368).
- Xavier, E. (2004). *O Ordenamento do Território de Âmbito Municipal e a Participação Pública no Processo de Planeamento, Lisboa*. Consultado em <http://www.fundicotex.org/Comunicaciones%20Lisboa/XAVIER.pdf>.

## Legislação de suporte

- Decreto-Lei n° 25/2021 de 29 de Março, (2021) - *Alteração Ao Regime Jurídico Dos Instrumentos de Gestão Territorial*. Presidência do Conselho de Ministros. Diário da República, 1ª série – n° 61 (pp. 8–15). Consultado em [www.dre.pt](http://www.dre.pt).
- Decreto-Lei n° 46/2009 de 20 de Fevereiro, (2009)- *Republicação Do Decreto -Lei n° 380/99, de 22 de Setembro - Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo*. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. Diário da República, 1.a série - N.o 36 (pp. 1168–1205). Consultado em [www.dre.pt](http://www.dre.pt).
- Decreto-Lei n° 69/90 de 2 de Março, (1990) - *Disciplina o Regime Jurídico Dos Planos Municipais de Ordenamento do Território*. Ministério do Planeamento e da Administração do Território. Diário da República, 1ª série – N° 51, (pp. 880–887). Consultado em [www.dre.pt](http://www.dre.pt).
- Decreto-Lei n° 80/2015 de 14 de Maio, (2015) - *Rejime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*. Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia. Diário da República, 1ª série – n° 93. (pp. 2469-2512). Consultado em [www.dre.pt](http://www.dre.pt).
- Decreto-Lei n° 380/99 de 22 de Setembro, (1999) - *Bases Da Política de Ordenamento Do Território e de Urbanismo*. Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território. Diário da República. (pp. 6597–6622). Consultado em [www.dre.pt](http://www.dre.pt).
- Lei n° 31/2014 de 30 de Maio, (2014) - *Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo*. Assembleia Da República. Diário da República, 1ª série – N° 104 (pp. 2988–3003). Consultado em [www.dre.pt](http://www.dre.pt).
- Lei n° 48/98 de 11 de Agosto, (1998) - *Estabelece as Bases Da Política de Ordenamento Do Território e de Urbanismo*. Assembleia da República. Diário da República, 1.a série – A (pp. 3869–3875). Consultado em [www.dre.pt](http://www.dre.pt).