

Artigo submetido a 23 de Julho 2020; versão final aceite a 2 de Agosto de 2021  
Paper submitted on July 23, 2020; final version accepted on August 2, 2021  
DOI: <https://doi.org/10.59072/rper.vi616>

# **A Participação Pública nos Planos Diretores Municipais de 3ª Geração em Portugal: Entre a Oportunidade e a Formalidade**

## **Public Participation in 3rd Generation Municipal Master Plans in Portugal: Between Opportunity and Formality**

**Rafael Valente**

*rafael-valente@campus.ul.pt*

Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP), Universidade de Lisboa (UL)

**Ricardo Cunha Dias**

*rdias@iscsp.ulisboa.pt*

Bolseiro de Doutoramento FCT e Investigador Colaborador do Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP)

**Diogo Guedes Vidal**

*diogo.vidal@uc.pt*

Investigador Auxiliar Convidado no Centro de Ecologia Funcional, Laboratório Associado TERRA, Departamento de Ciências da Vida, Universidade de Coimbra

**Paulo Castro Seixas**

*pseixas@iscsp.ulisboa.pt*

Professor Associado com agregação do ISCSP-UL. Investigador Integrado do CAPP. Investigador Colaborador do CITTA (FEUP)

### **Resumo**

Esta pesquisa analisa as estratégias de promoção e transposição da participação pública adotadas pelos municípios portugueses no quadro da recente (2014-2020) reformulação dos Planos Diretores Municipais (PDMs). Metodologicamente, a pesquisa centrou-se no estudo de caso dos 18 municípios da Área Metropolitana de Lisboa (AML), através de uma análise de conteúdo aos documentos revistos dos PDMs disponibilizados nos sítios *online* desses municípios. Os resultados demonstraram uma ausência de preocupação dos municípios da AML com a participação pública nos PDMs, sendo que nos casos em que a mesma existiu, foram utilizadas estratégias maioritariamente de apaziguamento. O contributo deste texto foi o de identificar tais práticas/estratégias de promoção e transposição da participação cidadã num quadro aplicado, ao mesmo tempo que se evidenciaram algumas das lacunas que persistem nesses processos.

*Palavras-chave:* PDMs de 3ª Geração; Estratégias de Promoção e Transposição da Participação Pública.

Códigos *JEL*: R00; R38

### **Abstract**

This research analyses the strategies for promoting and transposing public participation adopted by Portuguese municipalities within the framework of the recent (2014-2020) reformulation of the Municipal Master Plans (MMPs). Methodologically, the research focused on the case study of the

18 municipalities of the Metropolitan Area of Lisbon (MAL), through a content analysis of the revised documents of the PDMs available on the online sites of these municipalities. The results showed a lack of concern of the MAL municipalities with public participation in the MMPs, and in cases where this concern existed, mostly appeasement strategies were used. The contribution of this text was to identify such practices/strategies of promotion and transposition of citizen participation in an applied framework, at the same time that some of the gaps that persist in these processes were highlighted.

*Keywords:* 3rd Generation MMPs; Territorial Intelligence; Strategies for Promotion and Transposition of Public Participation.

*JEL Codes:* R00; R38

## 1. INTRODUÇÃO

Entre 2014 e 2020, esteve em curso em Portugal um processo de reformulação dos Planos Diretores Municipais (PDMs) que decorreu de uma nova reforma legislativa em matéria de planeamento e ordenamento do território. Este processo previa a passagem de um instrumento grandemente regulamentar para um mais estratégico, participado e integrado, criando as condições para que se pudesse entrar numa “3ª geração de PDMs” que enfatizasse o papel destes instrumentos na promoção da governança territorial (Seixas et al., 2020; Dias et al., 2020).

Sendo a governança um dos pilares da inteligência territorial (Abreu, 2019), os meios tecnológicos atualmente disponíveis vieram possibilitar que o cidadão tenha uma voz mais ativa e um maior envolvimento nos instrumentos de planeamento e gestão do território (Ferrão, 2010; Seixas et al., 2020). Neste contexto, os municípios portugueses têm caminhado no sentido de disponibilizarem informação pertinente e promoverem meios para a participação cidadã, sendo essa necessidade de aproximação do nível decisório ao cidadão visível na nova Lei de Bases do Território (Assembleia da República Portuguesa, 2014).

O alcance democratizante e a eficácia da participação nos PDMs são fatores centrais para o desenvolvimento territorial (Goulart et al., 2016; Seixas et al., 2020). No entanto, e apesar de uma retórica generalizada em torno da necessidade de aumentar os canais de participação pública e da cocriação cidadã no planeamento e gestão de cidades mais inteligentes (Cohen, 2015), é difícil saber se os tipos e formas de participação promovidas são efetivas e abrangentes (Arnstein, 1969). Tal acontece não só devido à relevância que os governos/decisores atribuem à participação e à forma como os processos são conduzidos (Goulart et al., 2016) e avaliados (Falanga & Ferrão, 2021), mas também às limitações inerentes à transposição de tal participação em instrumentos de caráter técnico (Coutinho, 2001), como é o caso dos PDMs (Seixas et al., 2020).

No quadro destas dificuldades, a passagem para PDMs de 3ª geração colocou um desafio duplo: a oportunidade de abertura da reformulação dos PDMs a uma literacia territorial e urbana por parte dos cidadãos, por um lado; e, por outro, a superação da continuidade de processos formais anteriores, promovendo uma participação cidadã efetiva. Partindo destes desafios, esta pesquisa formulou as seguintes questões: os municípios portugueses aproveitaram a reformulação dos PDMs como uma oportunidade para promover uma participação pública informada? Que estratégias de promoção e transposição foram utilizadas? Nesse sentido, o objetivo principal deste texto foi o de analisar a relevância atribuída pelos municípios portugueses à participação pública no quadro da reformulação dos PDMs, problematizando tal relevância entre a oportunidade e a formalidade de tal processo. Adotando como estudo de caso os municípios da Área Metropolitana de Lisboa (AML), pretendeu-se:

1. verificar se a informação disponibilizada pelos municípios da AML foi suficiente a um processo de participação informada (transparência);
2. caracterizar os tipos e formas/estratégias de participação pública promovidas em função da escada de participação de Arnstein (governança);
3. classificar as estratégias de transposição adotadas pelos municípios para verter o contributo dessas participações nos PDMs (transposição da participação).

O trabalho encontra-se organizado da seguinte forma. Numa primeira parte é apresentado um breve enquadramento dos conceitos de planeamento urbano, inteligência territorial e participação

pública, bem como da importância destes conceitos no quadro da atual reforma dos PDMs em Portugal. Na segunda parte é apresentada e justificada a metodologia, assim como as técnicas de recolha e análise dos dados. O texto termina com a apresentação e discussão dos resultados, e com uma secção final dedicada ao contributo da pesquisa.

## 2. PDM 3ª GERAÇÃO: RUMO A UMA MAIOR INTELIGÊNCIA TERRITORIAL?

Esta primeira secção introduz brevemente a evolução das abordagens do planeamento territorial e urbano para depois discutir essa mesma evolução, especificamente ao nível das diferentes gerações e respetivas mudanças dos PDMs em Portugal.

O planeamento territorial e urbano é entendido como a função administrativa da intervenção do Estado na organização do território para a promoção do bem-estar dos cidadãos. Na literatura, é possível distinguir três abordagens em que o planeamento territorial e urbano foi evoluindo desde inícios do século passado. A primeira foi a do planeamento físico e setorial que surge no contexto de reconstrução do pós-2ª Guerra Mundial, motivando as primeiras intervenções dos estados e das suas administrações públicas no planeamento das cidades (Taylor, 1998). Este tipo de planeamento ficou marcado por organizar de forma rígida e burocrática a cidade em secções (Lamas, 2004), tendo sido mais tarde criticado por ser um modelo rígido de planeamento, sem estratégia e que não abria lugar à participação (Jacobs, 1961).

A segunda corrente é o planeamento sistémico e surge nos anos 60 das críticas que davam conta da necessidade de romper com o trabalho exclusivo dos arquitetos e o enfoque estético por estes colocado, através de uma abordagem em que as partes se complementam de forma interdependente criando sinergias (McLoughlin, 1969). Com o *boom* do crescimento socioeconómico dessa década, passou-se também gradualmente para um planeamento mais racional. Esta terceira abordagem introduziu o método etápico no processo de planeamento que esteve na origem do ciclo das políticas públicas. Os processos de participação pública surgiram também nessa década com o objetivo de corrigir algumas das fragilidades do planeamento racional e chegar e dar voz a todas às comunidades (Arnstein, 1969), ganhando depois destaque com a importância que o Planeamento Cultural adquiriu nos anos 80 (Seixas, 2017).

Em Portugal, estes desenvolvimentos foram mais tardios, assistindo-se a um atraso no quadro do fechamento do regime político ditatorial que prevaleceu entre 1933 e 1974 (Lamas, 2004). Nas décadas de 60 e 70, a pressão populacional nos centros urbanos aumentou abruptamente devido ao êxodo rural e ao retorno/êxodo das ex-colónias (Vidal, 2018). Este crescimento trouxe graves problemas decorrentes de necessidades habitacionais que deram origem ao crescimento de áreas urbanas de génese ilegal e ao crescimento de forma desordenada e desqualificada do território. Em virtude disso, foi introduzida a figura, grandemente regulamentar, do Plano Regional de Ordenamento do Território (PROT), com o objetivo principal de travar o avanço da edificação e da urbanização (Campos & Ferrão, 2015).

O PDM surge em 1982, já depois da mudança para o regime democrático, como uma ferramenta de regulação da ocupação, uso e transformação do solo. Porém, só com a adesão de Portugal à então Comunidade Económica Europeia (CEE), em 1986, é que os municípios começam a desenvolver estes instrumentos, em resultado de este ser um critério de acesso aos fundos comunitários. Esta '1ª geração de PDMs' foi criticada por ter um enfoque demasiado regulamentar e urbano e por não dispor de uma visão integrada nem ter em atenção às especificidades de cada território (Campos & Ferrão, 2015; Portas, 1995).

Com o objetivo de rever estes instrumentos a um nível estratégico/programático, uma '2ª geração de PDMs' foi depois idealizada com a publicação, em 1998, da primeira Lei de Bases do Ordenamento do Território. Este novo enquadramento legal trouxe um acréscimo de outros instrumentos de política territorial de nível supramunicipal. Porém, com essa diversidade de instrumentos e as obrigações burocráticas de alinhamento vertical entre si, o PDM não conseguiu tornar-se um instrumento mais integrado e coerente, e os municípios acabaram por manter o enfoque tecnocrático estabelecido (Oliveira & Breda-Vázquez, 2016).

Recentemente, o intuito de um instrumento mais integrado foi renovado com a publicação da Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Assembleia da República Portuguesa, 2014), que introduz uma nova classificação dos solos

urbanos e a obrigatoriedade dos PDMs incorporarem os Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOTs). No ano seguinte, o novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) (Ministério do Ambiente, 2015) apresentou um prazo de cinco anos para que os municípios pudessem aplicar estas atualizações aos PDMs. No quadro desta revisão e atualização, era esperado que, segundo o novo enquadramento legal, os PDMs tivessem uma maior atenção à participação dos cidadãos e que se tornassem um verdadeiro instrumento de governança territorial, entrando-se na chamada '3ª geração de PDMs' (Seixas et al., 2020; Dias et al., 2020).

## 2.1. Participação Pública e Inteligência Territorial

A necessidade de uma maior participação dos cidadãos nos processos decisórios tornou-se uma reivindicação persistente no quadro do potencial que as novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) vieram possibilitar, sobretudo como forma de promover uma maior inteligência territorial das administrações locais. O conceito de 'inteligência territorial' surge ligado às *Smart Cities*, enquanto política de modelação urbana (Alves et al., 2019; Silva et al., 2020), e a uma maior 'smartificação do território' (Covas et al., 2019), ou seja, da tendência para a digitalização dos territórios e dos seus processos de planeamento e gestão.

No quadro do planeamento territorial e urbano, a inteligência territorial implica o progresso da infraestruturação tecnológica, requerendo para isso que os territórios sejam dotados de TICs que permitam potenciar a participação pública. Em linha com a rápida revolução digital em curso, procurou-se promover uma maior participação nas políticas públicas, segundo uma abordagem de desenvolvimento *place-based*, sustentada na integração da multiplicidade de territorialidades (representações do território) dos atores estrategicamente relevantes (Dias & Seixas, 2020).

Na literatura, este conceito divide-se em três pilares (Abreu, 2019): sustentabilidade, governança e transparência. O pilar da sustentabilidade tem vindo a adquirir muita relevância nos últimos anos, evidenciando a necessidade de o desenvolvimento socioeconómico ter em conta uma dimensão ambiental. No quadro dos *trade-offs* entre estas dimensões, entende-se que uma das formas de economizar recursos e aumentar a coresponsabilização é implicando o cidadão nas políticas locais (Dias & Seixas, 2018). Esta aproximação aos cidadãos tem aumentado com a evolução das TICs, desenvolvendo-se novas abordagens e metodologias participativas (Seixas et al., 2020), em que os cidadãos se tornaram cocriadores das políticas. É neste quadro que se tem procurado dar o salto, ainda necessário, em termos de estratégias/método de promoção e integração da participação pública na governança territorial.

O conceito de governança ganha relevo com as fragilidades evidenciadas pelo movimento de reformas que ficou conhecido como Nova Gestão Pública (NGP) que, durante a década de 1990, consistiu na introdução de técnicas de gestão privada no setor público com vista a aumentar a eficiência e a eficácia dos processos. Por essa altura, entendeu-se que a Administração do Estado na generalidade dos países que realizaram tais reformas se tornara cada vez mais fragmentada e que existia perda de recursos e esforços em excesso para manter a qualidade do serviço público (Rhodes, 1997). Através da utilização das TICs e das crescentes bases de dados/sistemas de informação, procurou-se então a (re)integração dos atores (*Joined up Government/GovInt*) que participam na administração pública (Cunha & Miranda, 2013). Nesse sentido, tem-se procurado que a governação se torne mais integrada, horizontal e em rede e que crie um maior comprometimento entre os cidadãos e o Estado na prestação de serviços e na implementação de políticas públicas (Bilhim, 2004).

Por fim, a transparência surge também associada ao movimento da NGP e aos princípios da Boa Governança, tais como a *accountability* e a prestação de contas aos cidadãos (Marques, 2007). Esta destacou-se com o reconhecimento da fragmentação que a NGP trouxe aos serviços e ao processo de políticas potenciando, assim, a inovação das TICs para a formação de redes (Frey, 2007). Num quadro de redes, as administrações passaram a disponibilizar meios para a efetiva prestação de contas, cedendo aos cidadãos novas formas de participação pública, trazendo com isso formas de participação pública e responsabilização (Abreu, 2019). Esta pesquisa centra-se em dois dos pilares da inteligência territorial, a transparência (especificamente disponibilidade, acesso e literacia documental) e a governança (promoção e transposição da participação), sendo a participação pública o centro de tais preocupações.

## 2.2 Participação Pública: Tipos e Formas

Num quadro em que a democracia representativa surge cada vez mais desfasada das reais necessidades dos cidadãos, a participação constitui-se como uma parte integrante e importante da governança local (Coutinho, 2001; Warren, 2002). Como refere Mendonça (1984, p. 176) “a participação faz parte do processo de administração planeada, manifesta-se ao nível local de cada cidade e, mais, diz respeito ao todo da localidade ou cidade”. Isto, porém, implica grandes desafios à conceção e implementação de políticas públicas. Sendo o PDM uma política pública territorial *bottom-up*, isso significa que, num quadro de governança, os cidadãos devem ser chamados a participar, sobretudo os grupos e comunidades mais desfavorecidas.

O ato de participar deve envolver toda a sociedade civil e nasce da necessidade de conhecer e explorar completamente o potencial de desenvolvimento de um território e delinear caminhos a seguir. A participação local surge assim como um patamar onde efetivamente se pode monitorizar a implementação e eficácia das políticas, bem como avaliar a influência que as mesmas têm no quotidiano, reduzindo custos com serviços e melhorando a qualidade da governação e a prestação de contas (Bobbio, 2019; Glaas et al., 2020).

Quando se fala em participação cidadã importa referir a democracia participativa como um modelo complementar à democracia representativa e à sua dificuldade de dar voz às necessidades dos cidadãos num quadro cada vez heterogéneo. É justamente partindo desse diagnóstico que, nos anos de 1960, Arnstein (1969) faz a sua crítica ao conceito de participação pública que então entra no léxico político e dos planeadores. Nessa década, vários países vivenciavam grandes movimentos sociais, e é nesse clima que surgem as primeiras reivindicações de que era necessário dar voz aos cidadãos. Como resultado, a participação pública passa a ser promovida pelas administrações para a realização do planeamento das cidades, porém, como evidenciado por Arnstein (1969), assumindo diversas formas e excluindo os mais desfavorecidos. Ou seja, apesar da retórica participativa mais inclusiva, verificavam-se tipos de participação distintos que Arnstein crítica ao propor uma escada da participação (Figura 1).

**Figura 1. Escada de Arnstein**

|   |                                      |                       |
|---|--------------------------------------|-----------------------|
| 8 | Controlo pelo cidadão<br>(Cocriação) | Controlo pelo cidadão |
| 7 | Delegação de poder                   |                       |
| 6 | Parcerias                            |                       |
| 5 | Aplacamento                          | Tokenismo             |
| 4 | Consulta                             |                       |
| 3 | Informação                           |                       |
| 2 | Terapia                              | Não participação      |
| 1 | Manipulação<br>(Ausência)            |                       |

Fonte: Elaboração própria com base em Arnstein (1969).

Nessa escada, a autora apresenta uma divisão da participação em oito segmentos/degraus, pretendendo assim evidenciar a instrumentalização dos diferentes tipos de participação que existia no discurso político (Arnstein, 1969). A escada vai da manipulação do cidadão ou não participação (primeiro nível) até ao controlo por parte do cidadão (oitavo e último nível), evidenciando que quanto mais alto o degrau maior o nível de empoderamento do cidadão no planeamento urbano. Os primeiros degraus da não participação são a “manipulação” (1) e a “terapia” (2), ilustrando processos em que a voz dos cidadãos é rapidamente conduzida aos interesses dos decisores. Segundo a autora,

este é um método de educação e direcionamento, configurando uma forma de “apaziguamento” da população porque não garante que os governantes tomem em consideração as questões dos cidadãos.

No grupo seguinte é identificado o “tokenismo”, englobando a “informação” (3), em que é dado ao cidadão o esclarecimento necessário à participação, embora, por vezes, apenas no fim do planeamento. Seguidamente, o degrau da “consulta” (4) evidencia ainda uma franca participação, mas são já solicitadas as opiniões/audiências públicas tendo como principal objetivo ter um número de cidadãos reunidos para que possa também existir o apaziguamento em relação a certas reivindicações. Ainda no tokenismo, temos também o “apacamento” (5), entendido como uma forma de atribuir um carácter distintivo a cidadãos de uma comunidade com competências que os transformam em representantes ou grupos de pressão/comissões de consulta. De certo modo, é dada alguma voz a um grupo de cidadãos, mas não é garantido que esse grupo tenha ouvido os restantes cidadãos para os poder representar.

O último grupo representa já formas de participação efetiva. Na “parceria” (6), há trabalho conjunto que permite aos cidadãos negociar e envolver-se nas questões da governação, instigando uma maior responsabilização dos possíveis ónus da governação. Segue-se a “delegação de poder” (7), em que o cidadão pode impugnar certas políticas. Finalmente, no topo da escada, está o “controlo pelo cidadão” (8), sendo que os cidadãos podem expressar a sua opinião sendo esta aceite além de serem cocriadores e coprodutores de algumas políticas.

Nas últimas décadas, esta escada tem sido atualizada, agora veiculada à utilização das TICs e dos instrumentos de Participação Pública baseados em Sistemas de Informações Geográficas (PPSIG) (Bugs & Da Luz Reis, 2017), sobretudo no quadro de desenvolvimento de projetos de *Smart Cities*. Segundo Cohen (2015), o paradigma das cidades inteligentes tem vindo a evoluir no sentido de os cidadãos participarem ativamente como cocriadores de tais projetos, implicando o seu envolvimento e participação no desenho, desenvolvimento e implementação/prestação de políticas e serviços públicos (Nambisan & Nambisan, 2013). É esta lógica que os processos de planeamento urbano procuram atualmente potenciar, sendo esse o objeto de análise desta pesquisa.

### 3. METODOLOGIA

Este trabalho teve como objetivo analisar as estratégias adotadas pelos municípios para a promoção e transposição da participação pública no quadro da recente reformulação dos PDMs em Portugal. Metodologicamente, a pesquisa centrou-se no estudo de caso dos municípios da AML, sustentada numa análise de conteúdo aos documentos dos PDMs revistos e em revisão, disponíveis nos sítios electrónicos desses municípios. Tendo em consideração que a técnica do ‘estudo de caso’ é utilizada para descrição de fenómenos e/ou contextos/situações que, pelas suas características, são emblemáticos para uma determinada problemática (Yin, 2009), optou-se pelo recorte dos municípios da AML, entendendo-se os mesmos como representativos da situação dos processos de revisão levados a cabo pelos dos restantes municípios do país.

Os critérios de seleção tiveram ainda por base quer o facto de a AML ser a área mais populosa de Portugal, quer por ter na sua constituição a capital do país, e também por permitir uma leitura, simultaneamente, municipal e metropolitana, do processo de reformulação em análise. Para além destes critérios, a AML tem também na sua constituição municípios considerados tecnicamente dos mais aptos do país (caso de Cascais, Oeiras, Lisboa) num quadro de planeamento de *Smart Cities*, e que, à partida, estarão mais desenvolvidos ao nível das estratégias de participação pública (Alves et al., 2019; Silva et al., 2020).

Em termos de composição, a AML é constituída por 18 municípios identificados na Figura 2 e que serão alvo da análise, a saber: Alcochete, Almada, Amadora, Azambuja, Barreiro, Cascais, Lisboa, Loures, Mafra, Moita, Montijo, Odivelas, Oeiras, Palmela, Sesimbra, Setúbal, Seixal, Sintra e Vila Franca de Xira.

O período de recolha e análise dos dados foi compreendido entre os meses de fevereiro e junho de 2020. A técnica de análise de dados utilizada foi a análise de conteúdo (Bardin, 2011), aplicada ao quadro legislativo em vigor, bem como aos documentos disponibilizados nos sítios *online* dos 18 municípios da AML. Justifica-se a utilização da análise de conteúdo por se tratar de uma técnica que visa fazer inferências a partir de material político, estruturado ou não, para o contexto em que o mesmo foi produzido. Outras análises semelhantes aplicadas a instrumentos de políticas

públicas foram já realizadas recorrendo a esta técnica (Dias & Seixas, 2018), especificamente aos PDMs (Dias et al., 2020).

**Figura 2. Recorte territorial da AML e dos municípios em análise**



Fonte: Elaboração própria.

Na primeira parte da pesquisa procurou-se perceber se a participação pública foi (ou não) informada, através da construção de um quadro de frequências, tendo como indicadores os 13 documentos relacionados com o PDM que cada município deveria ter disponível no seu sítio institucional na internet, de acordo com o previsto no RJIGT, designadamente:

- Regulamento;
- Planta Ordenamento;
- Planta Condicionantes;
- Relatório, estratégia e modelo de desenvolvimento local e avaliação;
- Relatório ambiental relativo à AAE;
- Programa de execução;
- Plano de financiamento e fundamentação da sustentabilidade económica e financeira;
- Planta de enquadramento regional;
- Planta da situação existente com a ocupação do solo;
- Planta e relatório com a indicação dos alvarás – Compromissos Urbanísticos;
- Mapa de ruído;
- Participações recebidas em sede de discussão pública e respetivo relatório de ponderação;
- Ficha dos dados estatísticos da DGT.

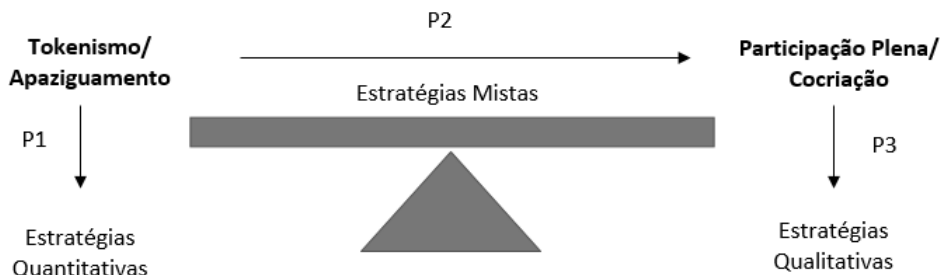
Estes documentos serviram como categorias apriorísticas para a construção de uma tabela de frequências, criada através de uma análise de conteúdo desse material.

Na segunda fase, procurou-se fazer a análise das formas de promoção e de transposição da participação pública nos PDMs. Para isso, procedeu-se à construção de um modelo de análise (Figura 3) que resultou da simplificação dos 8 níveis da escada de Arnstein (1969) em polos de um espetro (dois pratos de uma balança) em que de um lado é colocado o “tokenismo” ou “apaziguamento” e do outro lado a “participação plena” ou “cocriação” por parte do cidadão.

Com base neste modelo pretendeu-se analisar, por um lado, as estratégias de promoção da participação pública adotadas pelos municípios; e, por outro, as estratégias utilizadas na transposição dessas participações nos PDMs. Nesse sentido, assumiu-se que ao tokenismo/apaziguamento estariam associadas estratégias de participação mais quantitativas, e, portanto, com processos mais fechados de participação; e à participação plena/cocriação, estratégias mais qualitativas, possibilitando processos mais abertos de participação (Quadro 1).



**Figura 3. Modelo de Análise**



Fonte: Elaboração própria com base em Arnstein (1969) e Cohen (2015).

**Quadro 1. Proposições de Pesquisa**

| Proposição 1  | Proposição 2   | Proposição 3  |
|---|--|---|
| As estratégias/metodologias dos municípios de promoção e tradução da participação cidadã para os PDMs pendulam para a auscultação | As estratégias/metodologias dos municípios de promoção e tradução da participação cidadã para os PDMs as técnicas estão entre uma abordagem quantitativa e qualitativa | As estratégias/metodologias dos municípios de promoção e tradução da participação cidadã para os PDMs pendulam para a cocriação |
| Estratégias mais quantitativas  | Estratégias possivelmente em evolução  | Estratégias mais qualitativas   |
| Podem significar o mero apaziguamento e instrumentalização da participação  | Podem revelar que os municípios ainda estão uma fase de experimentação procurando metodologias/estratégias que possibilitem a participação dos cidadãos                | Significam a preocupação com a cocriação / cooperação efetiva   |
| Georreferenciação das ações   | Sem informação ou sem participação   | Propostas escritas de de forma livre. E acolhimento das propostas em diversos âmbitos   |

Fonte: Elaboração própria.

#### 4. APRESENTAÇÃO DOS DADOS

O levantamento dos documentos disponibilizados nos sítios *online* de cada município foi tratado através de uma tabela de frequências (Quadro 2). A informação disponibilizada é uma importante dimensão de análise, uma vez que a transparência é um dos critérios para a participação informada (Nambisan & Nambisan, 2013).

Assim, no que concerne aos 13 documentos que fazem parte da reformulação dos PDMs (Quadro 2), Odivelas, Seixal e Sintra foram os únicos municípios a apresentar todos os documentos. Quanto ao tipo de documentos (Quadro 3), o Regulamento em vigor e as plantas do município foram os mais disponibilizados pelos municípios da AML. Para o contexto da participação, estes documentos são de caráter mais técnico e regulamentar, importando referir que configuram instrumentos de operacionalização dos PDMs, não tendo grande relevância para a participação informada em virtude da sua complexidade e por estarem a montante da participação.

Apesar das participações poderem ser recolhidas desde o primeiro dia em que começou o período de revisão, é nos documentos 4, 5, 7, 8, 9, 11 que as participações têm mais importância, pois são instrumentos que apoiam a reformulação, sendo depois discutidos com os cidadãos e transpostos através do documento 12 (Relatório de Ponderação da Discussão Pública). Por último, é emitido o novo regulamento, estando já a jusante e sendo um resultado do que é pretendido com este estudo.



**Quadro 2. Documentos disponibilizados nos sites dos municípios**

|    | Alcochete | Almada | Amadora | Barreiro | Cascais | Lisboa | Loures | Mafra | Moita | Montijo | Odivelas | Oeiras | Palmela | Seixal | Sesimbra | Setúbal | Sintra | V. F. de Xira |
|----|-----------|--------|---------|----------|---------|--------|--------|-------|-------|---------|----------|--------|---------|--------|----------|---------|--------|---------------|
| 1  | S         | S      | S       | N        | S       | S      | S      | S     | S     | S       | S        | S      | S       | S      | S        | S       | S      | S             |
| 2  | S         | S      | S       | N        | S       | S      | S      | S     | S     | S       | S        | S      | S       | S      | S        | S       | S      | S             |
| 3  | S         | S      | S       | N        | S       | S      | S      | S     | S     | S       | S        | S      | S       | S      | S        | S       | S      | S             |
| 4  | N         | S      | S       | N        | S       | S      | S      | S     | S     | S       | S        | S      | S       | S      | N        | S       | S      | S             |
| 5  | N         | S      | N       | N        | S       | S      | N      | S     | N     | S       | S        | S      | N       | S      | N        | S       | S      | S             |
| 6  | N         | S      | S       | N        | S       | S      | N      | S     | S     | S       | S        | S      | N       | S      | N        | S       | S      | N             |
| 7  | N         | N      | S       | N        | S       | S      | N      | S     | S     | N       | S        | S      | N       | S      | N        | S       | S      | N             |
| 8  | N         | N      | S       | N        | N       | S      | N      | S     | S     | S       | S        | S      | S       | S      | N        | S       | S      | N             |
| 9  | N         | S      | S       | N        | S       | S      | N      | S     | S     | S       | S        | S      | S       | S      | S        | S       | S      | S             |
| 10 | S         | S      | S       | N        | N       | S      | N      | S     | N     | S       | S        | S      | S       | S      | S        | S       | S      | N             |
| 11 | N         | S      | S       | N        | S       | S      | S      | S     | S     | S       | S        | S      | N       | S      | N        | S       | S      | S             |
| 12 | S         | N      | S       | N        | S       | S      | N      | S     | N     | N       | S        | S      | N       | S      | N        | N       | S      | N             |
| 13 | N         | N      | N       | N        | N       | N      | N      | N     | N     | N       | S        | N      | N       | S      | N        | S       | S      | N             |

(1) Regulamento; (2) Planta Ordenamento; (3) Planta Condicionantes; (4) Relatório, estratégia e modelo de desenvolvimento local e avaliação; (5) Relatório ambiental relativo à AAE; (6) Programa de execução; (7) Plano de financiamento e fundamentação da sustentabilidade económica e financeira; (8) Planta de enquadramento regional; (9) Planta da situação existente com a ocupação do solo; (10) Planta e relatório com a indicação dos alvarás – Compromissos Urbanísticos; (11) Mapa de ruído; (12) Participações recebidas em sede de discussão pública e respetivo relatório de ponderação; (13) Ficha dos dados estatísticos da DGT.

(2) Legenda: S - Disponibilizado; N - Não Disponibilizado.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de pesquisa.

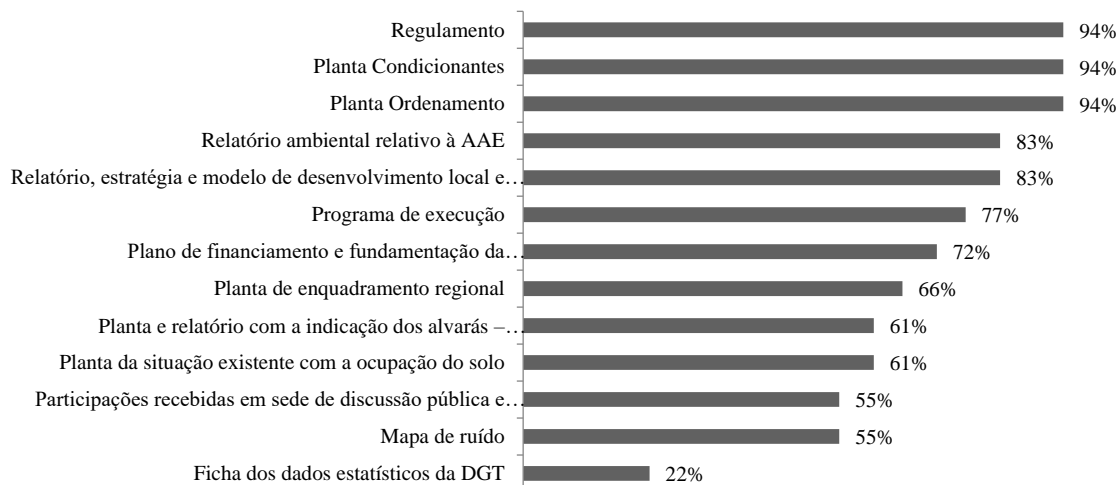
**Quadro 3. Documentos disponibilizados (Nº e %)**

| Documentos   | Municípios (Total) |      |     |      |
|--|--------------------|------|-----|------|
|  | Sim                |      | Não |      |
|  | Nº                 | %    | Nº  | %    |
| Regulamento  | 17                 | 94,4 | 1   | 5,6  |
| Planta Ordenamento   | 17                 | 94,4 | 1   | 5,6  |
| Planta Condicionantes  | 17                 | 94,4 | 1   | 5,6  |
| Relatório, estratégia e modelo de desenvolvimento local e avaliação.                     | 15                 | 83,3 | 3   | 16,7 |
| Relatório ambiental relativo à AAE   | 11                 | 61,1 | 7   | 38,9 |
| Programa de execução   | 12                 | 66,7 | 6   | 33,3 |
| Plano de financiamento e fundamentação da sustentabilidade económica e financeira        | 10                 | 55,6 | 8   | 44,4 |
| Planta de enquadramento regional   | 11                 | 61,1 | 7   | 38,9 |
| Planta da situação existente com a ocupação do solo                                      | 15                 | 83,3 | 3   | 16,7 |
| Planta e relatório com a indicação dos alvarás – Compromissos Urbanísticos               | 13                 | 72,2 | 5   | 27,8 |
| Mapa de ruído  | 14                 | 77,8 | 4   | 22,2 |
| Participações recebidas em sede de discussão pública e respetivo relatório de ponderação | 9                  | 50,0 | 9   | 50,0 |
| Ficha dos dados estatísticos da DGT  | 14                 | 22,2 | 4   | 77,8 |

Fonte: Elaboração Própria com base nos dados da pesquisa.

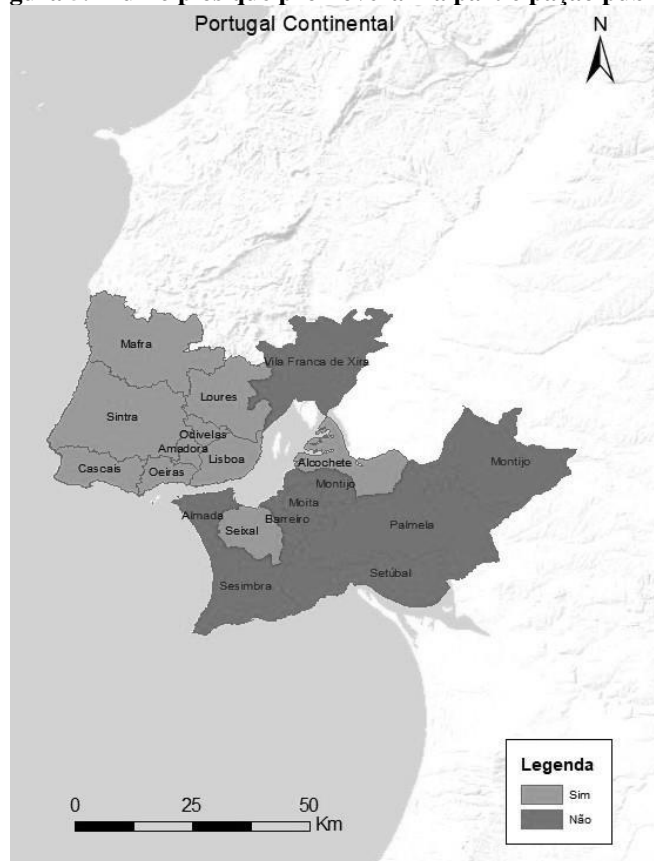
A partir da análise desses documentos foi depois feito um mapeamento (Figura 5), identificando os municípios que tinham nesses documentos informações sobre a promoção de processos participativos. Tratando-se de uma revisão, os municípios não eram obrigados a promover tais processos, ainda que os mesmos fossem incentivados pelo RJIGT. Nesse mapa, podemos distinguir dois grupos de municípios: os em que houve promoção da participação na reformulação dos PDMs (Alcochete, Amadora, Cascais, Lisboa, Loures, Mafra, Odivelas, Oeiras Seixal e Sintra); e os que não entenderam que essa participação era necessária (Almada, Barreiro, Moita, Montijo, Palmela, Sesimbra, Setúbal e Vila Franca de Xira). Observa-se, assim, uma menor atenção à participação por parte dos municípios da Margem Sul e Vila Franca de Xira.

**Figura 4. Documentos disponibilizados nos sítios eletrónicos dos municípios**



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

**Figura 5. Municípios que promoveram a participação pública**



Fonte: Elaboração própria.

Relativamente à não promoção da participação, procurou-se, através dos documentos, entender ainda as causas para tal decisão/situação. Neste quadro, o Município de Vila Franca de Xira deu início à sua revisão apenas em meados de 2019, o que não deu tempo para incluir processo participativos. Já os Municípios de Almada, Setúbal e Sesimbra, por se tratar de uma adequação ao novo RJIGT, entenderam abdicar da participação.

Os Municípios do Barreiro e Palmela, ao contrário de outros exemplos que tiveram flexibilidade na aceitação das propostas, decidiram aguardar pelo parecer da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (CCDR-LVT), demonstrando claramente que a ideia seria seguir uma revisão meramente restrita ao formalmente necessário. Por último, os municípios

de Montijo e Moita ainda não tinham, à data da pesquisa, iniciado o processo de participação, podendo ser considerados na mesma situação que o conjunto anterior.

Finalmente, a análise das estratégias de participação pública promovidas no âmbito desta reformulação dos PDMs em função da aplicação da análise de conteúdo desdobraram-se em duas grandes categorias: 1) análise da promoção da participação; e 2) análise dos métodos de transposição, sendo o foco colocado em estratégias mais quantitativas/fechadas e qualitativas/abertas para conseguir distinguir entre uma maior abertura aos contributos dos cidadãos. Nesse sentido, o Quadro 4 apresenta a aplicação do modelo de análise inicialmente concebido para o estudo.

**Quadro 4. Estratégias de promoção e transposição da participação pública na reformulação dos PDMs**

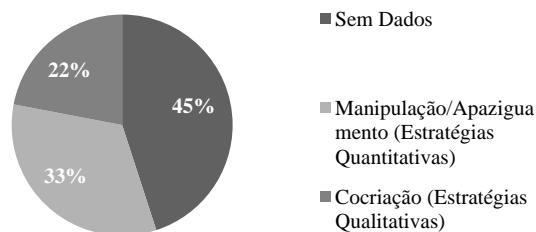
| Municípios      | Participação | Manipulação/Apaziguamento |                   | Cocriação                      |                   |
|-----------------|--------------|---------------------------|-------------------|--------------------------------|-------------------|
|                 |              | Quantitativo/Fechado      |                   | Qualitativo/Aberto             |                   |
|                 |              | Promoção                  | Transposição      | Promoção                       | Transposição      |
| Alcochete       | S            | Formulário                | Georreferenciação | ---                            | ---               |
| Almada          | N            | S/D                       | S/D               | S/D                            | S/D               |
| Amadora         | S            | ---                       | ---               | Formulário Misto               | Relatório Escrito |
| Barreiro        | N            | S/D                       | S/D               | S/D                            | S/D               |
| Cascais         | S            | Formulário                | Georreferenciação | ---                            | ---               |
| Lisboa          | S            | ---                       | ---               | Carta; Email; Sessões Públicas | Relatório Escrito |
| Loures          | S            | Formulário                | Georreferenciação | ---                            | ---               |
| Mafra           | S            | Formulário                | Georreferenciação | ---                            | ---               |
| Moita           | N            | S/D                       | S/D               | S/D                            | S/D               |
| Montijo         | N            | S/D                       | S/D               | S/D                            | S/D               |
| Odivelas        | S            | Formulário                | Georreferenciação | ---                            | ---               |
| Oeiras          | S            | ---                       | ---               | Carta; Email; Sessões Públicas | Relatório Escrito |
| Palmela         | N            | S/D                       | S/D               | S/D                            | S/D               |
| Seixal          | S            | Formulário                | Georreferenciação | ---                            | ---               |
| Sesimbra        | N            | S/D                       | S/D               | S/D                            | S/D               |
| Setúbal         | N            | S/D                       | S/D               | S/D                            | S/D               |
| Sintra          | S            | ---                       | ---               | Carta; Email; Sessões Públicas | Relatório Escrito |
| Vila F. de Xira | N            | S/D                       | S/D               | S/D                            | S/D               |

Legenda: S/D = Sem Dados.

Fonte: Dados recolhidos nos sítios *online* dos municípios.

No Quadro 4 verifica-se que só 56% dos municípios apresentam estratégias de promoção e/ou transposição da participação dos cidadãos. Relativamente à promoção da participação (Figura 6), a maioria das estratégias empreendidas teve um enfoque quantitativo (33%). Apenas 3 municípios promoveram estratégias qualitativas de participação cidadã: Lisboa, Oeiras e Sintra.

**Figura 6. Tipos de promoção da participação pública (%)**

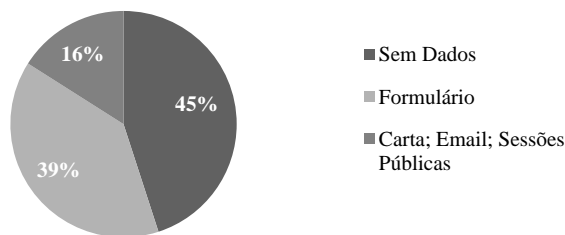


Fonte: Dados recolhidos nos sítios *online* dos municípios.

No que respeita ao tipo de estratégias empregues pelos municípios na promoção da participação pública (Figura 7), o método mais utilizado foi o “formulário” feito em modelo próprio e representando 39% do total dos métodos adotados pelos municípios. Esta forma de participação é de caráter quantitativo, mais fechada e não permitindo grande expressividade na participação dos cidadãos. Os

Municípios de Lisboa, Oeiras e Sintra, optaram por formas mais diversificadas de promoção, seguindo métodos mais qualitativos como “carta”, “e-mail” ou através de várias “sessões públicas” em locais e datas diferentes ao longo do processo de revisão para a recolha das sugestões.

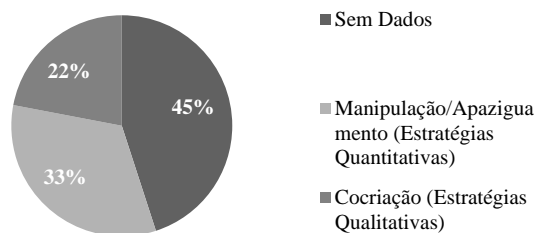
**Figura 7. Estratégias/métodos de promoção da participação pública mais utilizados (%)**



Fonte: Dados recolhidos nos sítios *online* dos municípios.

Na segunda dimensão são apresentados os dados relativos às formas de transposição da participação (Figura 8.), mostrando que os municípios tendem a adotar métodos mais quantitativos. Estes representam 33% dos casos, podendo evidenciar um pendor para a escolha de processos de apaziguamento. Ainda assim, podemos assistir já a algum interesse nos métodos qualitativos, mas ainda longe da cocriação.

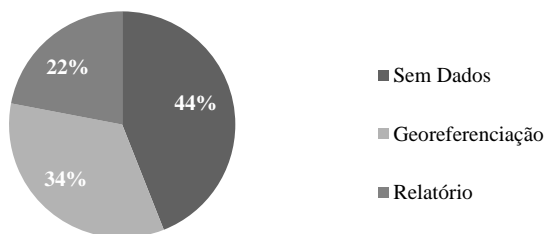
**Figura 8. Tipos de transposição da participação pública (Método) (%)**



Fonte: Dados recolhidos nos sítios *online* dos municípios.

Quanto à tipologia das estratégias de transposição, a “georreferenciação” foi a mais utilizada (Figura 9), caracterizando-se por ser um método quantitativo que consiste na identificação de um ponto, linha ou polígono (área selecionada) num mapa através um sistema de coordenadas pré-definido na superfície do planeta (Matos, 2001). Esta identificação foi feita pelos cidadãos em função de questões colocadas pelo município.

**Figura 9. Estratégias/métodos de transposição da participação pública mais utilizados (%)**



Fonte: Dados recolhidos nos sítios *online* dos municípios.

Há ainda quatro municípios que adotam como método um “relatório”: Lisboa, Oeiras, Sintra e Amadora. O relatório é já o resultado de outras estratégias de promoção, não tendo sido possível, porém, apurar quais. No caso da Amadora, o relatório refere que as participações não foram consideradas em virtude de não se adequarem ao PDM, ao contrário de Oeiras e Sintra que enviaram as

propostas para os gabinetes específicos como forma de melhoria contínua dos serviços. Importa referir que no final da revisão do PDM de Sintra, foi distribuído um inquérito com o intuito de estudar o impacto das medidas que o município adotou no fomento da participação, bem como a satisfação do cidadão com a ação, podendo ser considerado um caso de boas práticas.

## 6. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os resultados desta pesquisa permitem-nos discutir as três principais dimensões nas quais centramos este texto: transparência, governança e promoção e transposição da participação. Em relação à transparência, um dos principais problemas da participação pública neste processo de revisão dos PDMs está na falta de informação prevista no novo RJIGT. Note-se que promover a transparência em relação ao papel específico dos cidadãos (*role transparency*), bem como em relação aos moldes como decorre o processo participativo (*process transparency*) e aos resultados de tal processo (*outcome transparency*), é parte essencial das estratégias para estimular o envolvimento e a cocriação cidadã (Nambisan & Nambisan, 2013).

Ora, do conjunto dos 18 municípios da AML, cerca de metade não disponibilizou os documentos completos previstos por lei, bem como o relatório de ponderação da discussão pública nem as fichas de participação. Para além disso, mesmo nos casos em que foi disponibilizada informação, alguns municípios, como Almada, acabaram por não ter em conta a participação dos cidadãos. Da visão geral deste conjunto, constatou-se que a falta de promoção da participação se deu na quase totalidade em municípios da Margem Sul, com exceção de Vila Franca de Xira, ainda assim numa posição periférica em relação à AML.

Relativamente ao tipo de documentação disponibilizada, os documentos mais comuns são de caráter técnico e, portanto, de linguagem pericial, podendo ser confusa ou inacessível para os cidadãos. O comum utilizador do sítio oficial dos municípios deveria ser capaz de aceder à informação sem possuir conhecimentos técnicos, sendo este um dos critérios da transparência (Andrade & Batalha, 2017). A acessibilidade e adequação da linguagem destes instrumentos é também uma forma de promover a literacia territorial e de fazer com que os cidadãos compreendam a importância da sua participação.

No quadro da governança, dos 18 municípios, apenas 3 optaram por não exercer o direito de participação por não ser obrigatório para as revisões por adequação. É relevante referir que 8 dos municípios ainda não tinham começado ou não tiveram em consideração tal importância como sendo essencial ao processo de revisão dos PDMs. Isso pode evidenciar a ausência de uma cultura de planeamento participativo, uma má gestão dos tempos do processo de revisão e/ou ainda falta de meios/recursos humanos e técnicos que permitissem promover tais processos.

Em relação aos municípios que promoveram a participação pública, os métodos quantitativos na forma de formulários fechados foram as estratégias mais comuns. Quanto à transposição dessas participações, a georreferenciação foi a estratégia mais utilizada, evidenciando a tendência crescente dos municípios para o recurso de ferramentas de PPSIG. Os resultados demonstram ainda que os municípios de Lisboa, Sintra e Oeiras procuraram explorar novas soluções e utilizar a participação na melhoria dos processos de planeamento, recorrendo nesta revisão a formas diversificadas de chegar aos cidadãos e de os levar a participar.

Outra situação interessante está relacionada com o caso específico de Sintra que distribuiu um questionário no final da revisão que pretendia avaliar o processo de promoção da participação pública em face ao programa implementado. Este tipo de práticas, em termos de resposta ao cidadão, demonstra que a sua participação tem valor e poderá fazê-lo sentir-se parte integrante dos processos de planeamentos. Os restantes encontram-se num patamar de mera auscultação, não havendo lugar à devolução de tais participações.

Temos ainda alguns casos curiosos em que as participações não foram consideradas adequadas e afastadas do processo. Noutros casos, as propostas foram enviadas fora do âmbito dos PDMs para os gabinetes competentes para possível estudo e aplicação numa tentativa de melhoria dos serviços e de satisfação do cidadão. Esta é uma prática que promove a integração transversal das preferências dos cidadãos (JuG), e alinha-se com as estratégias aconselhadas num quadro de governança digital.

Assim, em relação às proposições colocadas, e tendo em conta os tipos de participação de Arnstein (1969) e a cocriação idealizada per Cohen (2015), podemos dizer que esta reformulação dos PDMs ficou sobretudo marcada pela não participação. Nos casos em houve esforços em sentido

contrário, as estratégias empreendidas pela generalidade dos municípios penderam para a mera auscultação, e, portanto, para uma lógica de tokenismo/apaziguamento dos cidadãos. A oportunidade de promover PDMs mais participados e, desse modo, dar entrada na referida 3ª geração destes instrumentos, parece ter sido desperdiçada neste processo.

A participação cidadã evidencia também um problema dos mecanismos de governança territorial disponíveis. Ainda que o recurso a métodos de georreferenciação aplicados aos processos participativos seja algo inovador, permitindo uma transposição mais direta dos contributos da participação, a complementaridade com métodos mais qualitativos é ainda um desafio para que o planeamento se torne no futuro mais aberto e a participação efetiva (Seixas et al., 2020).

## 7. CONCLUSÃO

O objetivo principal deste trabalho centrou-se na análise da participação cidadã e na forma como foi feita a transposição da mesma no processo de reformulação dos PDMs que findou em 2020, adotando como estudo de caso os municípios da AML. Os objetivos específicos passaram pela análise documental da informação disponibilizada pelos municípios da AML, a qual evidenciou não haver informação disponível suficiente para uma participação informada. Tal tem implicações claras para os pilares da inteligência territorial.

Em relação ao pilar da transparência, concluiu-se que a disponibilização, o acesso e a preocupação com a literacia territorial cidadã são ainda incipientes. No pilar da governança, concluiu-se que há municípios que não tiveram em conta a participação; e, mesmo no caso em que tal aconteceu, evidenciou-se um quadro de apaziguamento, sendo a promoção da governança baseada no cidadão como parceiro inexistente. Por último, concluiu-se que a transposição da participação não é sequer uma dimensão clara para os municípios, não havendo também enquadramento científico e de consultoria para tal desiderato.

Assim, entre a oportunidade e a formalidade, os PDMs de 3ª geração parecem estar reféns de uma dependência do trajeto em relação à qual há pouca crítica, evidenciando-se, porventura, um “síndrome de Estocolmo”: uma vinculação comodista, ou mesmo emocional, a uma burocracia instalada ao invés de uma análise crítica que possibilite as oportunidades de mudança. O contributo deste texto foi o de evidenciar tal dependência, ao sinalizar esta brecha e ao diagnosticar alguns dos problemas persistentes da participação pública num quadro aplicado.

As limitações da pesquisa prenderam-se com o facto de o levantamento dos dados ter sido feito ainda quando o processo de revisão estava a ser finalizado, podendo haver informações que, entretanto, tenham sido disponibilizadas. Por outro lado, a análise de conteúdo depende sempre de um posicionamento subjetivo do investigador em relação ao material, sendo uma limitação intrínseca à aplicação desta técnica.

Por fim, este estudo abre novas linhas de investigação. Por um lado, é necessário saber a relação entre o tipo de estratégias e a adesão à participação nos PDMs e a abrangência dos grupos representados nessas participações. Por outro lado, dada a rapidez com que as ferramentas SIG, especificamente a georreferenciação, têm sido adotadas e aplicadas ao planeamento e gestão territorial e urbana, é preciso uma análise crítica e de acompanhamento sobre as estratégias de participação cidadã a que os municípios recorrem na utilização dessas ferramentas. A utilização destas novas ferramentas não pode ficar refém dos formalismos burocráticos preexistentes. A dependência do trajeto, da tecnologia e dos especialistas, torna difícil atingir processos de cocriação e, portanto, a oportunidade de uma verdadeira participação. Uma cocriação implica, assim, uma agenda de investigação centrada na literacia e na tradução cidadã de PDMs e, ao mesmo tempo, numa mudança da cultura de planeamento institucionalizada que potencie a passagem de uma participação consignada para uma efetiva, baseada na escuta ativa e no envolvimento dos cidadãos.

## BIBLIOGRAFIA

Abreu, J. (2019). *Inteligência Territorial: Governança, Sustentabilidade e Transparência*. Santo Tirso: Idioteque.

Alves, M. A., Dias, R. C., & Seixas, P. C. (2019). Smart cities in Brazil and Portugal: The state of the art. *Urbe: Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 11, 1–15.

- Andrade, C., & Batalha, J. P. (2017). *Índice de Transparência Municipal: Apresentação e Indicadores*. Lisboa: Transparência e Integridade, Associação Cívica. Retirado de [https://transparencia.pt/wp-content/uploads/2017/11/ITM\\_Apresentacao\\_e\\_Indicadores\\_2017.pdf](https://transparencia.pt/wp-content/uploads/2017/11/ITM_Apresentacao_e_Indicadores_2017.pdf)
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 35, 216–224.
- Assembleia da República Portuguesa. *Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo*, L. No. 31/2014 (2014). Portugal.
- Bardin, L. (2011). *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70.
- Bilhim, J. (2004). *A governação nas autarquias locais. Inovação e governação nas autarquias*. Lisboa: Sociedade Portuguesa de Inovação.
- Bobbio, L. (2019). Designing effective public participation. *Policy and Society*, 38(1), 41–57.
- 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.
- Campos, V., & Ferrão, J. (2015). O Ordenamento do território: uma perspetiva genealógica. *ICS Working Papers*, 1, 1–45.
- Cohen, B. (2015). The 3 Generations Of Smart Cities: Inside the development of the technology driven city. Retrieved February 2, 2021, de Fast Company sítio eletrónico: <https://www.fastcompany.com/3047795/the-3-generations-of-smart-cities>
- Coutinho, M. de M. (2001). Notas sobre a participação cidadã na gestão pública na área de desenvolvimento urbano da cidade do Rio de Janeiro (mar. 1998 a dez. 1999). *Revista de Administração Pública*, 35(3), 229–234.
- Covas, A. M. A., Covas, M. das M. C. de M., & Dallabrida, V. R. (2019). Os Signos Distintivos Territoriais e a Smartificação do Território: uma abordagem exploratória. *Biblio3W Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol. XXIV, N.º. 1.268, 1–22.
- Cunha, M. A. V. C. da, & Miranda, P. R. de M. (2013). O uso de TIC pelos governos: uma proposta de agenda de pesquisa a partir da produção acadêmica e da prática nacional. *Organizações & Sociedade*, 20(66), 543–566.
- Dias, R. C., & Seixas, P. C. (2018). Modelos regionais de governança da sustentabilidade: uma análise às primeiras estratégias integradas de desenvolvimento regional em Portugal. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, 48, 5–16.
- Dias, R. C., & Seixas, P. C. (2020). Territorialização de Políticas Públicas, Processo ou Abordagem? *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, 55, 47–60.
- Dias, R. C., Vidal, D. G., Seixas, P. C., & Maia, R. L. (2020). Os Espaços Verdes e as Preocupações com a Sustentabilidade nos Planos Diretores Municipais de 3ª Geração: Análise Comparativa das Áreas Metropolitanas em Portugal. *CIDADES Comunidades e Territórios*, 41, 84–99.
- Falanga, R., & Ferrão, J. (2021). The evaluation of citizen participation in policymaking: Insights from Portugal. *Evaluation and Program Planning*, 84, 2–15.
- Ferrão, J. (2010). Governança e ordenamento do território: reflexões para uma governança territorial eficiente, justa e democrática. *Prospectiva e Planeamento*, 17, 129–139.
- Frey, K. (2007). Governança urbana e participação pública. *RAC-Eletrônica*, 1(1), 136–150.
- Glaas, E., Hjerpe, M., Karlson, M., & Neset, T. S. (2020). Visualization for citizen participation: User perceptions on a mainstreamed online participatory tool and its usefulness for climate change planning. *Sustainability (Switzerland)*, 12(2), 1–16.
- Goulart, J. O., Terci, E. T., & Otero, E. V. (2016). Planos diretores e participação política: Políticas públicas de planejamento entre o empresariamento e o estatuto da cidade1. *Revista de Administracao Publica*, 50(3), 455–476.
- Jacobs, J. (1961). *The Death and Life of Great American Cities*. Harmondsworth: Penguin.
- Lamas, J. M. R. G. (2004). *Morfologia urbana e desenho da cidade*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Marques, M. da C. da C. (2007). Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público. *Revista de Administração Contemporânea*, 11(2), 11–26.
- Matos, J. (2001). *Fundamentos de Informação Geográfica*. Lisboa: Lidel, Geomática.
- McLoughlin, J. B. (1969). *Urban & regional planning: a systems approach*. Londres: Faber and Faber.
- Mendonça, L. C. de. (1984). A Participação do Cidadão nas Decisões da Administração Pública.



*Revista de Administração Pública*, 18(4), 175–182.

Ministério do Ambiente, O. do T. e E. *Aprova a revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro* (2015). Portugal.

Nambisan, S., & Nambisan, P. (2013). *Engaging Citizens in Co-Creation in Public Services. Lessons Learned and Best Practices*. Washington, D.C.: IBM Centre for The Business of Government, Collaboration Across Boundaries Series.

Oliveira, C., & Breda-Vázquez, I. (2016). Políticas territoriais e coordenação intermunicipal em Portugal: os dilemas da ação coletiva. *Ipea, Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, 14, 83–92.

Portas, N. (1995). Os Planos Diretores como instrumentos de regulação. *Sociedade e Território*, 22, 22–32.

Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Londres: Open University Press.

Seixas, P. C. (2017). Planejamento Cultural e Cultura do Planejamento. In F. M. Cruz (Ed.), *Cultura e Cidade. Abordagem Multidisciplinar da Cultura Urbana* (pp. 75–122). Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

Seixas, P. C., Baptista, L., & Dias, R. C. (2020). Sociometrias territoriais de participação cidadã: mapas de Kernel como ferramenta de apoio ao planejamento estratégico municipal. *Urbe: Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 12, 1–24.

Silva, C. G. da, Dias, R. C., Seixas, P. C., & Baptista, L. M. (2020). Oeiras Smart: Um Learning Case de Inteligência Territorial. *Desenvolvimento Regional Em Debate*, 10, 90–112.

Taylor, N. (1998). *Urban Planning Theory since 1945*. Newbury Park: Sage Publications Lt.

Vidal, D. G. (2018). Ecoconsciencialização das cidades: uma emergência global. *Plataforma Barómetro Social*, 2(2), 3.

Warren, M. E. (2002). What can democratic participation mean today? *Political Theory*, 30(5), 677–701.

Yin, R. K. (2009). *Case study research: Design and methods* (4th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.