



Licenciatura em Gestão do Ambiente e do Território

**A participação pública no processo de elaboração dos Planos  
Municipais de Ordenamento do Território**

Projecto Final de Licenciatura

Elaborado por Manuel Abrantes Rocha Cecílio

Aluno nº 20091218

Orientador: Dr. Carlos Russo Machado

Barcarena

Julho 2012

Universidade Atlântica

Licenciatura em Gestão do Ambiente e do Território

**A participação pública no processo de elaboração dos Planos  
Municipais de Ordenamento do Território**

Projecto Final de Licenciatura

Elaborado por Manuel Abrantes Rocha Cecílio

Aluno nº 20091218

Orientador: Dr. Carlos Russo Machado

Barcarena

Julho 2012

A Participação Pública no processo de elaboração dos Planos Municipais de Ordenamento do Território -  
Licenciatura em Gestão do Ambiente e do Território

O autor é o único responsável pelas ideias expressas neste relatório

## **Agradecimentos**

Ao Professor Carlos Russo Machado, orientador deste Projecto, pelo constante apoio. Agradeço também todos os seus comentários e sugestões transmitidas ao longo deste trabalho. A sua presença e disponibilidade, competência profissional e exigência no rigor do trabalho desenvolvido constituíram uma forte motivação para concluir este Projecto, num tão curto espaço de tempo.

A todos os meus professores, que de um modo ou de outro foram indutores da vontade de descobrir.

À minha mulher, Maria Clara, e à minha filha, Inês, pela paciência e compreensão, pois sem elas nada disto seria possível.

## **Resumo**

### **A Participação Pública no processo de elaboração dos Planos Municipais de Ordenamento do Território**

O presente trabalho enquadra-se na Unidade Curricular de Projecto de Gestão Aplicado II, no âmbito da Licenciatura em Gestão do Ambiente e do Território, constituindo o Projecto Final de Licenciatura, procurando-se reflectir sobre a influência da Participação Pública nos Processos de elaboração dos Planos Municipais de Ordenamento do Território.

Os Planos Municipais de Ordenamento do Território, instrumentos de natureza regulamentar aprovados pelos municípios, constituem o principal instrumento de Ordenamento do território à escala municipal, e estabelecem o regime de uso do solo, definindo modelos de evolução previsível da ocupação humana e da organização de redes e sistemas urbanos e, na escala adequada, parâmetros de aproveitamento do solo e da garantia da qualidade ambiental.

A participação pública diz respeito, em processos de ordenamento do território, à informação, ao envolvimento e à consulta do público nas actividades de planeamento. É importante que exista, por um lado, em ordem à promoção de co-responsabilizações comunitárias, de forma a contrariar a preocupação exclusiva com a salvaguarda de interesses e valores isolados e, por outro, para garantir a compreensão das propostas de desenvolvimento territorial. Com a participação pública é possível, mercê do envolvimento dos diferentes actores interessados, reduzir conflitos e reacções negativas à mudança, facilitando a cooperação social no processo.

Neste trabalho iremos analisar em que medida a participação dos cidadãos na elaboração dos Planos de Ordenamento do Território influencia a tomada de decisão dos políticos, procurando identificar a forma como a informação relevante para a compreensão das opções do Plano é disponibilizada aos cidadãos, avaliar as condições de participação do cidadão no processo de elaboração do Plano e verificar em que medida a participação do cidadão contribui para a modificação das propostas do Plano.

Palavras-chave

Participação Pública – Ordenamento de Território – Planos Municipais – Planeamento – Tomada de Decisão

## **Abstract**

### **The Public Participation in the drafting of the Municipal Plans for Territorial Planning**

This work is part of the Course *Applied Project Management II*, within the Degree in *Environmental Management and Planning*, constituting the Final Degree Project, seeking to reflect on the influence of Public Participation in the Process of preparation of Municipal Plans for Territorial Planning.

The Municipal Plans for Territorial Planning, instruments of a regulatory nature adopted by municipalities, are the main instrument of spatial planning at the municipal level, and establish the system of land use, defining models forecast development of human settlement and organization of networks and urban systems, and on an appropriate scale parameters of land use and environmental quality assurance

Public participation is concerned, in the process of planning, information, involvement and public consultation in planning activities. It is important that there is, first, in order to promote co-accountabilities community in order to counter the exclusive concern with the protection of individual interests and values and, secondly, to ensure understanding of the proposals for territorial development. With public participation is possible, thanks to the involvement of different stakeholders, reduce conflicts and negative reactions to change, facilitating social cooperation in the process.

As this work develops, will be to what extent the participation of citizens in the construction of Plans of Territorial Planning influences the political decisions, aiming to identify the way that the relevant information of the understanding of the Plan options is disposed to citizens, evaluate the participation conditions in the drafting of the Plan, and determine the extent to which citizen participation contributes to the modification of the proposed Plan.

**Keywords:** Public Participation in Land-Territory; Municipal Plans; Planning; Decision Making.

## Índice

Agradecimentos .....	iii
Resumo .....	iv
Abstract .....	v
Índice .....	vii
Índice de figuras.....	viii
Índice de tabelas.....	viii
Lista de abreviaturas e siglas .....	ix
Introdução .....	1
1. Processos de Tomada de Decisão e Participação Pública .....	3
1.1. Processos de Tomada de Decisão.....	5
1.1.1. Fases do Processo de Tomada de Decisão .....	7
1.1.2. Modelos de Tomada de Decisão.....	9
1.1.2.1. Modelo Racional.....	9
1.1.2.2. Modelo Carnegie.....	10
1.1.2.3. Modelo Incrementalista.....	11
1.1.2.4. Modelo Desestruturado.....	11
1.1.2.5. Modelo da Lata de Lixo ou Modelo de Decisão por Omissão.....	12
1.1.3. Os Processos de Tomada de Decisão na Administração Pública.....	14
1.2. Processos de Ordenamento do Território e Tomada de Decisão.....	15
1.3. Participação Pública: Princípios, objectivos, vantagens, desvantagens .....	17
1.3.1. Princípios da Participação Pública.....	18
1.3.2. Objectivos da Participação Pública.....	21



1.3.3. Vantagens e Limitações da Participação Pública.....	23
2.Participação Pública no Sistema de Gestão Territorial à escala municipal .....	29
2.1. Tipos de Sistemas de Gestão Territorial.....	29
2.2. O Sistema de Gestão Territorial Português .....	31
2.3. A Participação Pública através dos tempos em Portugal .....	34
2.4. Fases do Processo de Tomada de Decisão em que se prevê Participação Pública .....	40
3.Caso de Estudo: Exemplo de Participação Pública no planeamento local .....	47
3.1. O Plano de Urbanização da Avenida da Liberdade e Zona Envolvente (PUALZE).....	50
3.1.1. Discussão dos resultados do Processo de Participação Pública.....	54
3.1.2. Constrangimentos à Participação Pública.....	57
Conclusão.....	61
Bibliografia .....	65

## **Índice de figuras**

Fig. 1 – Etapas do Processo de Tomada de Decisão.....	7
Fig. 2 – Etapas do Processo de Tomada de Decisão.....	8
Fig. 3 – Etapas do Processo de Ordenamento do Território .....	17
Fig. 4 – Globalização económica e cultural: a emergência do local.....	23
Fig. 5 – Possíveis maneiras de cidadão participar na vida pública local.....	25
Fig. 6 – O Sistema de Gestão em Portugal e suas inter-relações.....	30
Fig. 7 – Diplomas de suporte do Sistema de Gestão Territorial.....	32
Fig. 8 – Níveis de intervenção no Sistema de Gestão Territorial.....	32
Fig. 9 – Tipos de Instrumentos do Sistema de Gestão Territorial.....	33
Fig. 10 – O Sistema de Gestão Territorial criado pela LBOTU.....	33
Fig. 11 – Relações entre os Instrumentos do Sistema de Gestão Territorial.....	34
Fig. 12 – Área de implementação do PUALZE.....	48
Fig. 13 – Planta de sobreposição entre o RPDML e o PUALZE.....	49

## **Índice de tabelas**

Tabela 1 – Participação Pública nas várias fases do Processo de Planeamento do Plano Municipal de Ordenamento do Território .....	45
--	----

## **Lista de abreviaturas e siglas**

AIA	Avaliação de Impacte Ambiental
ANACOM	Autoridade Nacional de Comunicações
CCDR	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CCDRLVT	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo
CML	Câmara Municipal de Lisboa
CRP	Constituição da República Portuguesa
DGOTDU	Direcção Geral DO Ordenamento do território e Desenvolvimento Urbano
DMCRU	Direcção Municipal de Conservação e Reabilitação Urbana
GTEC	Grupo de Trabalho do Eixo Central
IDP	Instituto do Desporto de Portugal
IMTT	Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres
INE	Instituto Nacional de estatística
IPPC	Intergovernmental Panel on Climate Change
LAJB	Liga dos Amigos do Jardim Botânico
LBPOTU	Lei de Bases do Ordenamento do território e do Urbanismo
PDM	Plano Director Municipal
PEOT	Plano Especial de Ordenamento do Território
PIOT	Plano Intermunicipal de Ordenamento do Território
PNPOT	Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território
PP	Plano de Pormenor
PROT	Plano Regional de Ordenamento do Território

PU	Plano de Urbanização
PUALZE	Plano de Urbanização da Avenida da Liberdade e Zona Envolvente
QUERCUS	Associação Nacional de Conservação da Natureza
RJIGT	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
RPDML	Revisão do Plano Director Municipal de Lisboa
SUPOG	Sub-Unidade Operativa de Planeamento e Gestão
TP	Turismo de Portugal

## **Introdução**

A participação pública diz respeito, em processos de ordenamento do território, à informação, ao envolvimento e à consulta do público nas actividades de planeamento. É importante que exista, por um lado, em ordem à promoção de co-responsabilizações comunitárias, de forma a contrariar a preocupação exclusiva com a salvaguarda de interesses e valores isolados e, por outro, para garantir a compreensão das propostas de desenvolvimento territorial. Com a participação pública é possível, mercê do envolvimento dos diferentes actores interessados, reduzir conflitos e reacções negativas à mudança, aumentar o grau de aceitação das decisões, facilitando a cooperação social no processo.

Os cidadãos têm direito constitucionalmente protegido a ser informados e a participar nos processos de tomada de decisão sobre assuntos que sejam do seu interesse. O sucesso dos processos de elaboração dos Planos Municipais de Ordenamento do Território e dos demais instrumentos que afectem o estado do Ambiente e do Território são fundamentais para a melhoria da qualidade de vida das populações, pelo que a participação pública no processo de elaboração dos Planos Municipais de Ordenamento do Território é um contributo relevante para a sociedade, e o seu estudo importante no contexto desta Licenciatura em Gestão do Ambiente e do Território.

Importa analisar se existe a consciência desse direito, se a Administração criou as condições necessárias para que os cidadãos recebam a informação relevante e necessária, para que possam participar.

Não podemos olvidar a relevância económica do ordenamento do território, atendendo a que há grandes interesses económicos em jogo.

A cidadania deve ser praticada em alto grau, em ordem à construção de uma sociedade mais justa, mais equilibrada, mais participada, mais moderna, mais saudável, mais sustentável. E esse desiderato só pode ser atingido tendo a informação e a educação como substrato. É, pois, necessário incrementar a cidadania, e não permitir que o cidadão seja uma vítima, em vez de um actor. Esta pode ser uma forma de contribuir

para a necessária reflexão. É também uma forma de nós próprios praticarmos a nossa cidadania.

Este trabalho tem como objectivo geral analisar em que medida a participação dos cidadãos na elaboração dos Planos de Ordenamento do Território influencia a tomada de decisão dos políticos.

Para atingirmos o objectivo geral, elegemos como objectivos específicos os seguintes: (a) identificar a forma como a informação relevante para a compreensão das opções do Plano é disponibilizada aos cidadãos, (b) avaliar as condições de participação do cidadão no processo de elaboração do Plano e (c) verificar em que medida a participação do cidadão contribui para a modificação das propostas do Plano.

Este trabalho, cuja metodologia passou pela pesquisa bibliográfica e documental e pela análise de um Estudo de Caso, será constituído por três capítulos. No primeiro capítulo analisam-se, de forma geral, os processos de tomada de decisão e participação pública, seus objectivos, vantagens e limitações. O segundo aborda a questão da participação pública no Sistema de Gestão Territorial à escala municipal. Finalmente, no terceiro capítulo deter-nos-emos na análise de um Estudo de Caso, exemplo de participação no planeamento local: o Plano de Urbanização da Avenida da Liberdade e Zona Envolvente, em Lisboa. Com tal análise pretendemos verificar como é que o Processo do Plano de Urbanização decorreu, se a participação pública foi efectiva, relevante e eficaz, e analisar os constrangimentos que poderão ter havido.

## **1. Processos de Tomada de Decisão e Participação Pública**

*“Governar à revelia da vontade popular pode ser vantajoso a curto ou a médio prazo, mas a longo prazo os resultados podem ser mesmo catastróficos”* (Moura, 1995).

O decisor, de acordo com as políticas traçadas, com os vários interesses identificados, com o meio que o envolve, e com os seus valores, age e interage, e toma decisões, por vezes, com múltiplos critérios ou objectivos. A todo este processo podemos denominar “Processo de Tomada de Decisão”.

Mañas (2002) defende que, de entre toda a panóplia de opções de decisão com que se depara o gestor, as escolhidas devem ser aquelas que conduzam à superação das dificuldades e permitam que sejam atingidos os objectivos estabelecidos, de forma consciente, num curso de acção. A tomada de decisão é, segundo Oliveira (2004), a conversão das informações analisadas em acção. Os desafios impostos levam os decisores a procurar informação que retracte a situação, para que o processo decisório seja efectuado de forma eficaz, para alcançar os resultados pretendidos. O que define o gestor é o que se espera dele, em virtude da sua formação e conhecimento, para que tome decisões com impacte nas organizações, territórios, populações, seu desempenho e resultados. Nesse sentido pode-se entender que as decisões são tanto mais relevantes quanto maior for o desempenho da gestão, porquanto decorrem da capacidade dos decisores em escolher a alternativa que melhor satisfaça as necessidades e anseios, em função das circunstâncias temporais para assegurar os resultados desejados.

Existem factores que influenciam directa ou indirectamente o processo decisório, como, por exemplo, a incerteza e a quantidade insuficiente de informações necessárias ao processo. Andrade (2000) define risco como uma estimativa do grau de incerteza que se tem em relação à realização de resultados futuros almejados. Assim sendo, o risco advém da incerteza de se prever os resultados. O processo de tomada de decisão é sempre desafiador e exige dos protagonistas diferentes competências.

Solino e El-Aouar (2006) destacam a relevância das competências dos decisores, para escolher a melhor maneira de enfrentar a dinâmica dos mercados, evidenciando o incentivo à criatividade e ao talento, com base na delegação de responsabilidades de

tomadas de decisão a todos os níveis organizacionais, de forma a que o desenvolvimento dessas mesmas competências resulte em vantagem competitiva. Estes dois autores afirmam que, para desenvolver tais competências, os decisores assumem determinados tipos de comportamentos, ligados às suas funções; a função de decisão é ligada ao papel decisório, cuja ênfase reside na capacidade analítica de identificação e solução de problemas.

Outros autores que discutem a questão das competências, Mintzberg (1973) e Maximiano (2000), afirmam que a tomada de decisão sob condições de incerteza, constituem um enorme desafio para quem tem a responsabilidade de decidir. Assim sendo, o decisor assume um papel fundamental nas organizações, pois o processo decisório deve levar as organizações à optimização dos seus recursos, à redução dos custos, à elevação de desempenho e a ganhos de resultados.

A participação pública é um assunto que suscita interesse pelo desafio que representa, na medida em que se verificam alguns constrangimentos que dificultam a concretização de uma efectiva e ampla participação dos cidadãos na vida política e daí que sejam ainda excepção as situações constatadas e não a regra desejada (Teixeira, 2008).

Numa era global, em que a informação rapidamente chega a qualquer parte do mundo, os poderes instituídos, mesmo que legitimados pelo voto, não podem - não devem - tomar decisões à revelia das populações, sob o risco de gerarem constantes falências do Sistema. A participação, de entre as cinco características atrás referidas, assume uma dimensão enorme, pois qualquer planeamento estratégico tem um carácter processual de diálogo, de persuasão, de concertação, de contratualização, de participação. O rigor técnico das análises e da definição de objectivos, de políticas, de estratégias é importante, mas de pouco vale se não contar com um consenso amplo e o empenhamento dos actores responsáveis pela sua execução.

Segundo Ferreira, A. (2007), “tanto como um princípio básico da ética democrática contemporânea, a participação é, hoje, uma condição pragmática para o acerto dos diagnósticos e para a viabilização das propostas (...) O planeamento estratégico, como metodologia de acção, é indissociável da participação.”



Um dos requisitos da governabilidade é existir quem coordene e quem mande. É importante haver uma figura que, na diversidade das equipas constituídas, coordene ou articule as diversas acções, na medida em que tal favorece o alinhamento e direccionamento dos interesses e das políticas gizadas. Mas não é menos importante que o decisor – político - assuma o ónus das decisões pois para isso está legitimado, e é isso que dele se espera. Mas não haverá governabilidade democrática sem a participação dos cidadãos. A adopção de políticas de planeamento e ordenamento do território concertadas são uma excelente forma de resolução de problemas de desenvolvimento e sustentabilidade territoriais. As populações, quando ouvidas, sentem-se parte da solução, participam, partilham a responsabilidade, compreendem e aceitam mais facilmente as decisões tomadas.

Há que ouvir os anseios das populações, de forma directa ou indirecta, mais ou menos amiúde, incentivando-as à participação, criando uma cultura de transparência de processos.

### **1.1. Processos de Tomada de Decisão**

De acordo com Simons (1965), citado por Oliveira (2004), as decisões são classificadas como programadas e não-programadas. As decisões programadas são caracterizadas por serem repetitivas, rotineiras e estruturadas – decisões automatizadas por uma sequência de procedimentos, não necessitando da intervenção do decisor – além de serem permanentes, servindo de “farol” para a definição das metas, objectivos, políticas e procedimentos organizacionais. As decisões não-programadas são caracterizadas pela novidade, por serem desestruturadas – decisões não automatizadas, que dependem de solução do decisor. A característica da novidade apresenta-se porque não existem referenciais anteriores para a resolução do problema ou em razão da sua complexidade, ou porque, para sua resolução, torna-se necessária a implementação de medidas específicas. Essas classificações evidenciam as características do processo de tomada de decisão e permitem a programação do que deverá ser feito durante esse processo.

Segundo Maximiano (2000), no processo decisório, a qualidade da decisão é factor fundamental, porque afecta o futuro da organização. A racionalidade<sup>1</sup> do gestor é necessária nas tomadas de decisão, mas deverá estar em consonância com as informações advindas do diagnóstico do problema, bem como da análise e avaliação das alternativas, para evitar problemas superiores aos que deram origem ao processo decisório. Desta maneira, a capacidade de compreensão e de escolha do decisor são constantemente desafiadas a tornarem-se objectivas, pela necessidade da decisão racional<sup>2</sup> diante do cenário de incertezas no qual estão inseridas as organizações.

A percepção da realidade organizacional é essencial para que o decisor possa realizar a escolha de uma ou mais alternativas que melhor se adequem à realidade em presença e conduzem ao atingir dos objectivos. Assim, uma decisão de qualidade terá que ter sempre subjacente uma adequada informação que permita elencar alternativas e escolher a opção que leve a resultados positivos para a organização.

Para Chiavenato (2004), são vários os elementos que compõem o processo de decisão:

- *O estado da natureza<sup>3</sup>: condições de incerteza, risco, ou certeza que existem no ambiente que o decisor deve enfrentar;*
- *O decisor: indivíduo ou grupo que escolhe entre as várias alternativas;*
- *Os objectivos: fim que o decisor pretende alcançar com as suas acções;*

---

<sup>1</sup> De acordo com Bazerman (2004), o modelo racional de tomada de decisão é baseado num conjunto de premissas que determinam como a decisão deve ser tomada e não que decisão deve ser tomada.

<sup>2</sup> O estudo do processo decisório tem obtido cada vez mais destaque nos estudos que envolvem organizações (Lengnick, 2003), tendo em atenção as rápidas mudanças que ocorrem no ambiente social, económico e legal (Tapscott e Caston, 1995). Estas mudanças implicam a procura de uma maior proactividade dos decisores (Drucker, 1998) e uma continuada procura de eficiência nos processos de decisão (Gonçalves, 1996). A racionalidade do processo decisório pressupõe, de acordo com Robbins e Decenzo (2004), que o problema seja claro e inequívoco, que os objectivos a atingir sejam únicos e bem definidos, que todas as alternativas e consequências sejam conhecidas, que as preferências sejam claras e estáveis, que não existe nenhuma restrição de tempo ou de custo (o que, nos modelos globais actuais, muito dificilmente se verificará), e que a escolha final maximizará a recompensa económica.

<sup>3</sup> Natureza é encarada aqui como o quadro sistémico em que as decisões são tomadas. A abordagem sistémica da gestão encara a organização como um sistema, ou seja, um grupo de elementos inter-relacionados e com um fim comum, o que leva o gestor a reconhecer que as organizações são sistemas formados por elementos independentes e que a mudança de um elemento afecta outros elementos. Um determinado sistema de produção sugere que a acção de um elemento no modelo influencia os outros elementos do modelo. As organizações, para sobreviverem, têm de se adaptar à situação, respondendo às alterações do ambiente com as apropriadas alterações no sistema (Chiavenato, 2004).

- *Preferências: critério que o decisor utiliza para sustentar a sua opção;*
- *Situação: os aspectos ambientais que envolvem o decisor, por vezes não controláveis, fora do alcance de seu conhecimento ou compreensão e que influenciam a sua escolha;*
- *Estratégia: curso de acção que o decisor escolhe no sentido de atingir os objectivos da melhor forma, sendo esta dependente dos recursos disponíveis;*
- *Resultado: consequência de uma estratégia.*

De entre os elementos que compõem o processo de tomada de decisão, alguns influenciam directamente nas escolhas e trazem consequências directas para os demais. O estado da natureza, os objectivos e a situação irão determinar as alternativas possíveis para a escolha da estratégia que melhor definirá a tomada de decisão. E, finalmente, os resultados serão consequência da estratégia estabelecida para alcançá-los.

### 1.1.1. Fases do Processo de Tomada de Decisão

Oliveira (2004) classifica os processos de decisão em sete fases (no processo de decisão é estabelecida uma orientação em relação à alternativa escolhida, exigindo dos decisores uma racionalidade objectiva), (Fig. 1)



Figura 1: Etapas do Processo de Tomada de Decisão  
Fonte: Adaptado de Oliveira (2004)

Ainda segundo o mesmo autor, o sucesso do processo decisório depende da escolha mais correcta durante essas fases. Desse modo, evidencia-se a importância da teoria da

decisão, que define o modo pelo qual deverá passar o processo decisório na busca da decisão adequada para a resolução do problema, bem como a definição do futuro da organização.

Já segundo Cooke e Slack (1991), o processo de tomada de decisão é composto por nove fases inerentes ao processo de decisão global:

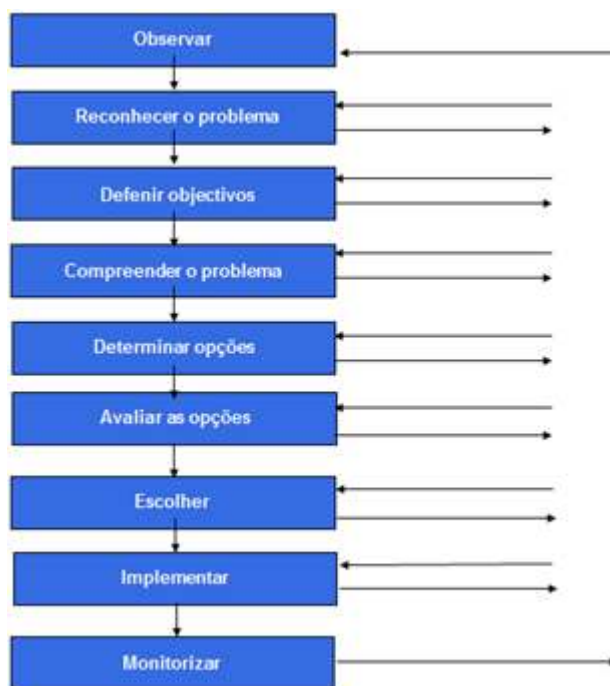


Figura 2: Etapas do Processo de Tomada de Decisão  
Fonte: Adaptado de Cooke e Slack (1991)

Enquanto Oliveira (2004) defende que deve haver uma identificação e análise do problema, seguidas do estudo das potenciais ameaças e oportunidades, para só então serem estabelecidas e implementadas soluções alternativas, Cooke e Slack (1991) advoga que antes de tudo, deve ser compreendido o ambiente sistémico que envolve as organizações, para aferir da necessidade de uma decisão. Só depois, em caso afirmativo, se devem definir objectivos, estruturar o problema, identificar as potenciais ameaças e oportunidades (as consequências de cada opção decisória devem ser decompostas em detalhe, e suportadas, sempre que possível, por modelos matemáticos), e, então, estabelecer e implementar soluções alternativas.

Quer Oliveira (2004), quer Cooke e Slack (1991), entendem que as decisões tomadas e implementadas devem ser avaliadas, monitorizando todo o processo. Se a monitorização mostrar que o problema fica resolvido, termina o processo de tomada de decisão; caso contrário, reinicia-se o ciclo (sem prejuízo de, em qualquer momento do processo, se poder retroceder, ou mesmo reiniciá-lo).

### **1.1.2. Modelos de Tomada de Decisão**

De acordo com Porto (2008), os modelos de tomada de decisão, nas suas primeiras versões, tratavam o processo decisório como uma questão racional, em que as organizações deveriam, tão-somente baseadas na racionalidade económica, adaptar-se aos cenários em que estavam inseridas. Posteriormente, tais modelos e sua racionalidade passaram a ser questionados, sendo propostos modelos mais flexíveis e adaptáveis à realidade organizacional, que permitiram aos decisores fazerem a melhor escolha diante dos limites de conhecimento do problema a ser resolvido no processo decisório, tais como falta de informações.

#### **1.1.2.1. Modelo Racional**

O Modelo Racional baseia-se na teoria microeconómica neoclássica, em que a racionalidade é factor fundamental para a tomada de decisão. Trata a informação objectivamente e evidencia a lógica no processo decisório, em que o decisor não pode deixar envolver-se por optimismo ou pessimismo (Bernstein, 1997).

Segundo este modelo, as organizações são entendidas de forma sistémica, considerando o cenário em que se inserem, a sua cultura, bem como todo um conjunto de alternativas possíveis, de modo a ponderar as respectivas consequências, antes de serem tomadas as decisões.

De acordo com Dacorso (2000) as tomadas de decisão de forma racional decorrem da utilização de métodos que levam o gestor à escolha da melhor solução para alcançar os objectivos pretendidos, sem que, necessariamente, deva existir ausência de erros. O

autor entende que, apesar da utilização da racionalidade, o administrador poderá fazer as suas escolhas baseado em crenças que, anteriormente, foram concebidas de modo irracional.

Deste modo, considera-se que a racionalidade do processo decisório nasce conforme a escolha do gestor, a partir de alternativas viáveis. O processo de escolha racional, entretanto, demonstra as limitações do ser humano que conduz o decisor a não fazer escolhas que o levem à rigorosidade nos resultados, mas a resultados aceitáveis, dentro das metas organizacionais (Porto, 2008).

#### **1.1.2.2. Modelo Carnegie**

O Modelo Carnegie ou Modelo da Racionalidade Limitada, preconizado por Simons (2004), trata da impossibilidade do gestor ter acesso a todas as possibilidades de acção, de modo a conseguir avaliar todas as alternativas, visto que é impossível, fisicamente, ter acesso e processar todas as informações referentes à decisão a ser tomada.

Nessa perspectiva, de acordo com Aidar (2010), a organização é vista como uma aliança entre os diversos interesses que a envolvem, em que o processo decisório advém de acordos entre os decisores, conforme os seus interesses e/ou vontades. As informações, bem como as alternativas, estão disponibilizadas de maneira limitada, sendo que as soluções são escolhidas através do processo de estabelecimento de regras, conforme os interesses e objectivos dos envolvidos nesse processo.

Assim, segundo Raskin (2003), a escolha da decisão é feita a partir da opção considerada satisfatória para a organização, percebendo-se, desta maneira, que neste modelo, o gestor, mesmo que deseje agir com racionalidade nas organizações, vê as suas acções serem limitadas por diversos factores, como sejam a reduzida gama de informações necessárias para o processo de tomada de decisão, a reduzida capacidade de processamento necessária para assimilar todas as informações no devido momento, e a limitação que advém das várias interposições causadas entre as partes que irão determinar a escolha.

### **1.1.2.3. Modelo Incrementalista**

O Modelo Incremental de Lindblom e Quinn retracta as impossibilidades do racionalismo e a necessidade de focalização das informações. Nesse modelo, não existe apenas uma decisão correcta, mas uma série de tentativas seleccionadas por análises e avaliações, em que as acções são tratadas de maneira flexível, até atingir o grau pretendido (Porto, 2008).

Entende-se que no processo de tomada de decisão, as acções diferem das anteriormente utilizadas, de forma a corrigir ou evitar erros pelas sucessivas mudanças incrementais, levando a organização a um novo curso de acção. Segundo Raskin (2003) durante o processo o curso de acção e os objectivos organizacionais podem mudar. Todavia, essas mudanças serão efectuadas de forma amena, de maneira tal que a acção correctiva possa ser tomada no momento da percepção do erro.

Nesse modelo, os decisores não dispõem de informação nem de previsão, optando por eixos de acção alternativos, que diferem incrementalmente dos aplicados no passado, procurando diminuir as probabilidades de ocorrência de erros (Raskin, 2003). Assim sendo, os gestores não se restringem a delimitar objectivos e a avaliar as alternativas para alcançá-los; pelo contrário, passam a escolhê-las após confrontá-las, visando alcançar os resultados desejados. Consegue-se, por esta via, que a conformidade entre as vontades das partes interessadas seja uma realidade, sendo a decisão mais adequada gerada a partir de consensos.

### **1.1.2.4. Modelo Desestruturado**

O Modelo Desestruturado foi proposto por Mintzberg, que preferiu denominar as decisões não-programadas como *decisões estratégicas desestruturadas*. Este modelo, de acordo com Cornélio (1999), é caracterizado como sendo dinâmico e com interferências, e em que, no início do processo de tomada de decisão, o decisor possui pouco ou nenhum conhecimento do problema, das alternativas e das possíveis soluções (razão pela qual só se aplica, por norma, quando o grau de incerteza é muito elevado, o que leva a que o processo de tomada de decisão não seja linear, desenvolvendo-se de

forma imprevisível e desestruturada). Raskin (2003) defende que este modelo é caracterizado como desestruturado porque está sujeito a constantes mudanças, dado que, em qualquer altura do processo este pode ser reavaliado, sendo possível voltar atrás e introduzirem-se alterações, até que seja possível tomar a decisão final.

De acordo com Mintzberg (1995), neste modelo, as fases que compõem o processo de tomada de decisão são: Identificação, Desenvolvimento e Selecção. Na fase de Identificação, são efectuados o reconhecimento da situação e o diagnóstico; na fase do Desenvolvimento, existem as rotinas e pesquisa de soluções alternativas e de planeamento ou projecto de solução; e a fase da Selecção pode ser dividida em três etapas: pré-selecção; avaliação/escolha; autorização.

Ainda segundo o mesmo autor, no final das três fases do processo de tomada de decisão surgem as rotinas de apoio ao processo de decisão: rotina de controlo, que conduz o processo; rotina de comunicação, que fornece informações e elabora relatórios; e rotina de políticas, que permite ao decisor procurar uma solução própria num ambiente de influências.

#### **1.1.2.5. Modelo da Lata de Lixo ou Modelo de Decisão por Omissão**

O Modelo da Lata de Lixo ou decisão por omissão leva em conta, segundo March e Olsen (1976), a tomada de decisão sem a devida consistência. O gestor não procura identificar e analisar o problema para, então, delinear as alternativas possíveis de solução.

De acordo com Dacorso (2000), este modelo trata do processo de tomada de decisão em ambientes ambíguos, denominados "anarquias organizadas", sendo que essas ambiguidades se podem traduzir em três referenciais:

- *Preferências problemáticas*: por vezes os responsáveis pela tomada de decisão têm preferências inconsistentes e mal definidas, sendo susceptíveis a descobrir as suas metas e a entender as suas prioridades através da acção;



- *As pessoas possuem apenas uma leve compreensão dos fins e dos meios. Os gestores adquirem conhecimento por tentativa e erro, mas sem um claro entendimento de causas subjacentes;*
- *Anarquias organizadas são caracterizadas por graus de leve participação. Os decisores avançam e recuam no processo. Entende-se que a decisão ocorre por escolhas, procurando por problemas; problemas, procurando por escolhas; soluções, procurando por problemas; e decisores, procurando alguma coisa para decidir. As soluções são anteriores aos problemas. No Modelo da Lata de Lixo estão os problemas disponíveis, sendo que os indivíduos vão à “lata de lixo” procurar problemas para serem resolvidos. Percebe-se, neste modelo, uma fragmentação da visão e estratégia global numa série de escolhas parciais, separadas no plano temporal, com os subsistemas obedecendo a diferentes calendários. Embora os modelos de tomada de decisão sejam diferentes entre si e possuam características próprias em relação ao processo de tomada de decisão, todos eles convergem para as etapas que deverão ser seguidas na resolução de cada problema.*

Estes modelos de tomada de decisão anteriormente referidos são muito importantes para o estudo e compreensão da temática da tomada de decisão, no seio de organizações, pois que toda a racionalidade a eles inerente é económica.

Em tempos globais conturbados política, económica, social e ambientalmente, compreende-se que a questão económica seja omnipresente em qualquer processo decisório.

### **1.1.3. Os Processos de Tomada de Decisão na Administração Pública**

A elaboração dos Planos Municipais de Ordenamento do Território, em geral, e a temática da participação pública a ela intrínseca, em particular, também requerem tomada de decisões, na gestão que se pretende responsável e sustentada do território, do ambiente, dos recursos naturais, da qualidade de vida da espécie humana.

O processo de tomada de decisão na Administração Pública consiste em administrar a coisa pública. Tem por característica principal uma administração regida por leis que definem o processo de administrar. Neste sentido, diferencia-se da administração empresarial, em que não há uma lei dizendo o que se deve ou não fazer (Porto, 2008).

De acordo com Campos (2004), o Estado Contemporâneo necessita de recriar a cidadania e restabelecer a comunidade em função das palavras de ordem da sociedade pós-moderna, que são: compromisso, compaixão, responsabilidade cívica e cidadania activa. Nesse sentido pode dizer-se que a importância dos gestores cresceu, em função do aumento da importância das organizações, estabelecendo, desta maneira, a sua responsabilidade pela estratégia, definição de objectivos e caminhos da organização.

Segundo Kadlis e Freitas (1996), o decisor na Administração Pública é aquele que irá representar a vontade e os anseios da colectividade, de maneira clara e transparente, pois o Estado tem, em seu fim, a prestação de serviços à sociedade. No caso do gestor público, a sua experiência é um importante referencial no momento da tomada de decisão. Desta maneira, a tomada de decisão na Administração Pública coaduna-se com a melhoria contínua da gestão pública e com a aplicação dos recursos com seriedade e transparência, devendo estar sempre alinhada às necessidades da sociedade; é também o processo necessário para dar resposta a um problema, em que alternativas de escolha são propostas para possíveis soluções que possam gerar os melhores resultados, sendo considerado como a mais importante tarefa desempenhada pelos gestores públicos.

De acordo com Teixeira (2008), a tomada de decisão pode ter um contributo dos cidadãos para a definição e o melhoramento das políticas públicas, através da

institucionalização de procedimentos que organizem a deliberação pública, num processo cumulativo em que “a participação na deliberação pública reforça a formação dos cidadãos, e esta, por seu lado, aumenta a qualidade da deliberação e o sentimento subjectivo de poder participar utilmente”.

## 1.2. Processo de Ordenamento do Território e Tomada de Decisão

Ferreira (2007) defende que qualquer processo de planeamento estratégico não pode ser encarado como um plano, no sentido convencional do termo, mas antes como uma disciplina e uma metodologia técnicas, mas sobretudo, como um processo de intervenção e interacção política, cultural e social, como um processo de condução da mudança, que, para vingar, deve reunir seis princípios (ou *características*) fundamentais: Integração, flexibilidade, selectividade, participação, prospectiva e continuidade.

- *Integração*, porque o planeamento estratégico, rompendo com a tradicional distinção entre o planeamento urbanístico e o planeamento económico e social, engloba as vertentes económica, social, cultural, urbanística e ambiental, assumindo-se como uma concepção, como uma técnica de planeamento.
- *Flexibilidade*, na medida em que a sua principal característica é a adaptabilidade à especificidade e à evolução dos contextos de elaboração e aplicação, ao contrário do planeamento urbanístico funcionalista, clássico, rígido, normativo.
- *Selectividade*, pois despreza as acções não indutoras de mudança, afirmando-se como uma metodologia de selecção e de hierarquização das acções a tomar.

- *Participação*, porque o planeamento estratégico é, ele próprio, um processo de participação, que engloba o diálogo, a concertação, a persuasão e a contratualização.
- *Prospectiva*, porquanto não basta já estudar as oportunidades e as ameaças. Embora não seja uma técnica de construção de modelos, é necessário que se analisem as tendências, os factores e os actores, indicando os objectivos desejáveis e viáveis, explicitando os objectivos, as estratégias, as acções e os recursos para atingir esses objectivos.
- *Continuidade*, pois mais importante do que a elaboração do plano é a sua execução, que deve ser participada e flexível, monitorizada e avaliada, aberta às adaptações que as várias realidades recomendam.

Ainda segundo o mesmo autor, o planeamento estratégico constitui um novo paradigma cultural, na medida em que poderá induzir significativas evoluções nas mentalidades, através da previsão, do positivismo, do pragmatismo e da participação.

Partidário (1999) refere que o planeamento estratégico é caracterizado por uma grande flexibilidade e adaptabilidade a contextos de incerteza. O objectivo não é produzir um plano, mas antes identificar e caracterizar as estratégias de desenvolvimento mais favoráveis e as medidas e acções que vão pôr em prática essas estratégias. Ainda segundo Partidário (1999), o planeamento estratégico apoia-se fortemente na definição de cenários que enquadram as estratégias de desenvolvimento; ou seja, se o cenário se alterar em relação às expectativas iniciais, o planeamento deverá rever as estratégias anteriores e rapidamente produzir novas estratégias adaptadas às novas conjunturas. A mesma autora defende que o processo de planeamento depende da abordagem metodológica que melhor responde ao sistema de decisão e de planeamento que caracteriza culturalmente uma sociedade, pois numa abordagem racionalista é dada maior ênfase ao diagnóstico exaustivo da situação no momento e ao desenho do plano, enquanto que numa abordagem estratégica e incrementalista é dada maior ênfase aos momentos de participação pública e dos actores sociais e à definição das estratégias que vão orientar o desenvolvimento futuro do território.

Sendo o processo de planeamento um processo contínuo e sistemático, torna-se contraditório falar em início ou final do processo. Mas a sua ciclicidade tem um início (formulação de objectivos) e um final (revisão do plano e da situação de planeamento), a qual, por sua vez, se traduz em nova formulação de objectivos. (Fig. 3) (Partidário, 1999).

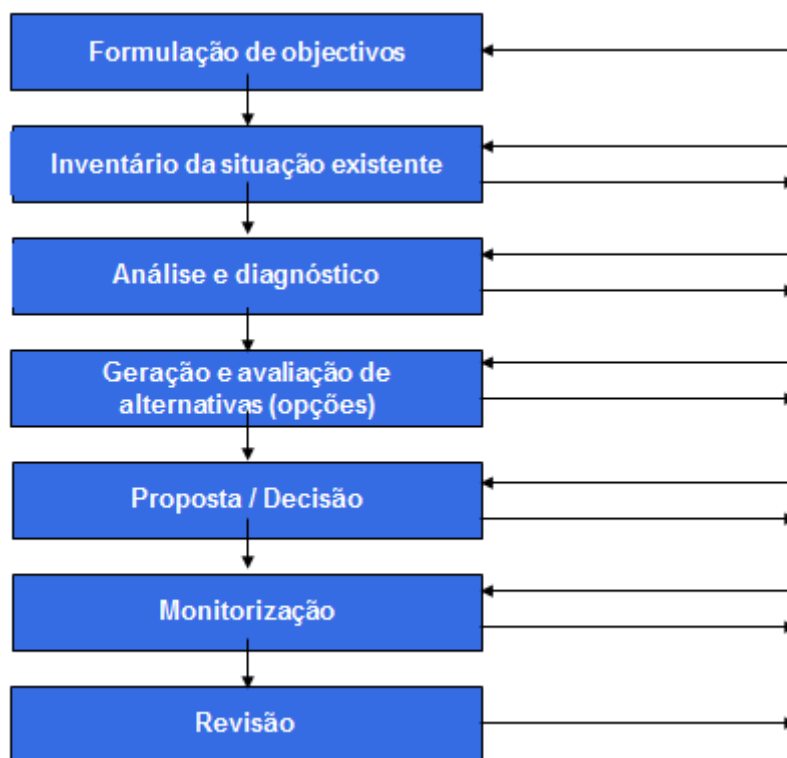


Figura 3: Etapas do Processo de Ordenamento do Território  
Fonte: Partidário (1999)

### 1.3. Participação Pública: Princípios, objectivos, vantagens, desvantagens

Segundo André et al (2006), a participação pública pode ser definida como sendo o envolvimento de indivíduos e grupos que são positiva e negativamente afectados por uma intervenção proposta (e.g. um projecto, um programa, um plano, uma política) sujeita a um processo de decisão, ou que estão interessados na mesma.

### 1.3.1. Princípios da Participação Pública

Ainda segundo o mesmo autor, a participação pública está sujeita a princípios internacionais, dividindo-se em básicos e operacionais. Os princípios internacionais básicos indicam que ela, participação pública, deve ser adaptada ao contexto, informativa e pró-activa, adaptável e comunicativa, inclusiva e equitativa, cooperativa e imputável. Os princípios internacionais operacionais, por sua vez, referem que deve ser iniciada cedo e sustentada, bem planeada e focalizada em questões negociáveis, apoiante dos participantes, diferenciada e otimizada, aberta e transparente, orientada para o contexto, e credível e rigorosa:

- *Adaptada ao contexto*, compreendendo e respeitando as instituições sociais, os valores e a cultura das comunidades na área do projecto, respeitando os antecedentes históricos, culturais, ambientais, políticos e sociais das comunidades afectadas por uma proposta;
- *Informativa e pró-activa*, reconhecendo que o público tem o direito a ser informado o mais cedo possível e de forma séria sobre propostas que possam afectar as suas vidas ou meios de subsistência. A difusão de informação simples e compreensível ao público afectado e interessado aumenta o interesse e a motivação para participar.
- *Adaptável e comunicativa*, reconhecendo que o público é heterogéneo, de acordo com a sua demografia, conhecimento, poder, valores e interesses. Devem ser seguidas as normas da comunicação eficaz entre pessoas, com respeito por todos os indivíduos e partes;
- *Inclusiva e equitativa*, garantindo que todos os interesses, incluindo os não representados ou sub-representados, são respeitados em relação à distribuição dos impactes, compensações e benefícios. A participação ou defesa dos interesses dos grupos menos representados, incluindo os povos

indígenas, mulheres, crianças, idosos e pobres deve ser encorajada. A equidade entre as gerações presente e futura deve ser promovida, numa perspectiva de sustentabilidade;

- *Educativa*, contribuindo para o respeito e a compreensão mútuos de todas as partes interessadas, em relação aos seus valores, interesses, direitos e deveres;
- *Cooperativa*, promovendo a cooperação, a convergência e a criação de consensos, em vez de confrontações. Deve procurar-se um compromisso entre perspectivas e valores opostos, assim como tentar chegar a um consenso geral sobre a aceitação da proposta, no sentido de uma decisão que promova e apoie o desenvolvimento sustentável;
- *Responsabilizável*, melhorando a proposta em estudo, tendo em conta os resultados do processo de participação pública, e incluindo a informação e resposta às partes interessadas sobre os resultados do processo de participação pública, especialmente sobre o modo como os seus comentários contribuíram para a tomada de decisão;
- *Iniciada cedo e sustentada*, na medida em que o público deve ser envolvido cedo (cedo de serem tomadas decisões importantes) e regularmente no processo. Isto gera confiança entre os participantes, confere mais tempo à participação pública, melhora a análise da comunidade, melhora a selecção de acções e a definição do âmbito da avaliação, aumenta as oportunidades de modificar a proposta tendo em atenção os comentários e as opiniões reunidos durante o processo de participação pública, reduz o risco de rumores e melhora a imagem pública do proponente. Pode também dar maior confiança ao regulador na decisão de aprovação que tem de tomar;

- *Bem planeada e focalizada em questões negociáveis*, pois que todas as partes interessadas devem conhecer os objectivos, regras, organização, procedimento e resultados esperados do processo de participação pública empreendido. Uma vez que o consenso nem sempre é viável, a participação pública deve enfatizar a compreensão e o respeito pelos valores e interesses dos participantes e concentrar-se em questões negociáveis relevantes para a tomada de decisão.
- *Apoiante dos participantes*, uma vez que o público deve ser apoiado na sua vontade de participar, através de uma difusão adequada da informação sobre a proposta e sobre o processo de participação pública e de um acesso justo e equitativo a fundos ou apoio financeiro. Deve ser também providenciada a capacitação, facilitação e assistência, particularmente a grupos que não têm a capacidade para participar e em regiões onde não exista uma cultura de participação pública ou onde a cultura local possa inibir a participação pública;
- *Diferenciada e otimizada*, na medida em que se pretende que um processo de participação pública decorra no nível mais adequado de decisão para uma proposta. O público deve ser convidado a participar regularmente, com ênfase no tempo apropriado para o envolvimento. Uma vez que a participação pública consome recursos – humanos, financeiros, de tempo – para todas as partes interessadas, a otimização em tempo e espaço assegurará uma maior disposição para a participação.
- *Aberta e transparente*, pois as pessoas afectadas por uma proposta e que estão interessadas em participar, qualquer que seja a sua origem étnica, género e rendimentos, devem ter acesso a toda a informação relevante. Essa informação deve ser acessível para todos os leigos chamados a avaliar uma proposta (por exemplo, os termos de referência, relatório e resumo). Os leigos deverão ser capazes de participar em workshops,



reuniões e audiências relevantes relacionadas com processo. Deve ser fornecida informação e facilitação para essa participação;

- *Orientada para o contexto*, uma vez que muitas comunidades têm as suas próprias regras formais e informais para o acesso público aos recursos, a resolução de conflitos e a governança. Assim, a participação pública deve adaptar-se à organização social das comunidades sujeitas aos impactos, incluindo as dimensões cultural, social, económica e política. Isto demonstra respeito pela comunidade afectada e pode melhorar a confiança pública no processo e nos seus resultados;
- *Credível e rigorosa*, pois que a participação pública deve aderir à ética, ao comportamento profissional e às obrigações morais estabelecidas. A mediação da participação pública por um facilitador neutral, no seu sentido formal ou tradicional, melhora a imparcialidade do processo, bem como a justiça e a equidade no direito à informação. Também aumenta a confiança do público para expressar as suas opiniões e reduz as tensões, o risco de conflitos entre os participantes e as possibilidades de corrupção. Num contexto formal, encoraja-se a adopção de um código de ética.

### 1.3.2. Objectivos da Participação Pública

A participação pública, essencial para a boa governança<sup>4</sup>, pode fortalecer as comunidades locais. De acordo com André et al (2006), tem múltiplos objectivos, visando especificamente (i) convidar o público afectado e interessado para o processo de decisão para promover a justiça, a equidade e a colaboração; (ii) informar e educar as partes interessadas, incluindo o proponente, o público, o(s) decisor(es) e o regulador, acerca da intervenção planeada e das suas consequências; (iii) reunir informação junto do público sobre o seu ambiente humano e biofísico, bem como sobre as relações que têm com o

---

<sup>4</sup> Uma nova resposta para novas preocupações, uma solução diferente para problemas especiais (...) através de formas menos autoritária, hierarquizadas e formalizadas, das quais se espera uma maior legitimidade e eficácia, mas também maior responsabilidade, partilha, coerência, etc. (Aragão, 2005).

seu ambiente, incluindo as relacionadas com os conhecimentos tradicionais e locais; (iv) obter reacções do público sobre a intervenção planeada, incluindo a sua escala, calendarização e formas de reduzir os seus impactes negativos ou aumentar os seus resultados positivos ou compensar impactes que não possam ser mitigados; (v) contribuir para melhorar a análise de propostas, levando a um desenvolvimento mais criativo, intervenções mais sustentáveis e, conseqüentemente, maior aceitação e apoio do público, comparativamente ao que sucederia noutras circunstâncias e (vi) contribuir para a aprendizagem mútua entre as partes interessadas e para a melhoria da prática de participação pública.

Ferreira (2007) defende que os portugueses são, tradicionalmente, um povo “fechado”, com uma administração sectorizada, uma insustentável descoordenação interdepartamental e um grande défice de relacionamento público-privado, sendo que, tanto como um princípio básico da ética democrática, a participação é, hoje, uma condição pragmática para o acerto dos diagnósticos e para a viabilização das propostas.

Ainda segundo o mesmo autor, a participação constitui um meio para aferir a viabilidade das propostas e dos projectos e a sua adequação às realidades urbanas, económicas e sociais, garantindo a sua eficácia. Constitui, também, quando convenientemente proporcionada, um meio de mobilização das comunidades e dos actores do desenvolvimento, e uma garantia reforçada da concretização dos projectos e acções propostos.

Ferreira (2007) acrescenta que a participação dos cidadãos e das suas organizações, bem como dos actores urbanos, no processo de pensar e equacionar o presente e o futuro das cidades é uma oportunidade para forjar novas ideias, soluções e projectos em benefício do desenvolvimento das urbes e que, simultaneamente, a participação conduz à legitimação pública das propostas e dos processos de planeamento conduzidos pelos administradores.

### 1.3.3. Vantagens e Limitações da Participação Pública

Bastos (2002) defende que na relação que se estabelece entre o Estado (autarquia) e a sociedade civil há uma série de constrangimentos que dificultam o pleno exercício dos direitos de cidadania, pelo que se desenvolvem perversões que acabam por provocar alguma apatia e desmotivação face à participação. A Figura 4 mostra um processo de reflexão que, ainda segundo o mesmo autor, num triângulo de relações entre a sociedade e o território mediada pela cultura, por um lado, e entre o Estado, a sociedade e o território, por outro lado, estão presentes um conjunto de ligações que na presença de uma prática de governança permitem uma outra triangulação. Assim, na relação entre o Estado e a sociedade evolui-se para o partenariado permitindo maiores índices de legitimidade do Estado; na relação entre a sociedade e o território surge a sustentabilidade; e, por último, as relações entre o Estado e o território são sustentadas numa visão equitativa.

Segundo Gomes (2007), a diversa legislação existente em Portugal prevê uma abertura clara ao envolvimento dos cidadãos anónimos ou a associações representativas de interesses específicos nos processos de planeamento. Contudo, o número de titulares desse direito, o direito a participar, varia consoante a legislação em análise.



Figura 4: Globalização económica e cultural: a emergência do local  
Fonte: Bastos (2002)

Ainda segundo a mesma autora, enquanto o Código das Expropriações remete esse direito – o da participação – para os titulares dos direitos/expropriados, o Código de Procedimento Administrativo remete para os cidadãos ou titulares de direitos subjectivos<sup>5</sup>. Por outro lado, o Regime Jurídico da Avaliação de Impacte Ambiental (AIA) apenas permite que os cidadãos participem no processo de tomada de decisão da sua área de residência. A restante legislação que enquadra a participação pública não limita de nenhum modo a participação dos cidadãos (Constituição da República Portuguesa, Lei do Direito de Participação Procedimental e de Acção Popular, Regime jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial e o Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação) apresenta como possíveis participantes os cidadãos em geral, os particulares e/ou os interessados, sem qualquer limitação.

Ao nível transnacional, o Conselho da Europa tem promovido o estudo e difusão de orientações gerais relativamente à participação dos cidadãos na democracia representativa, considerando que um envolvimento activo e responsável dos cidadãos contribui para a garantia da legitimidade, credibilidade e funcionamento dos sistemas democráticos (Teixeira, 2008).

Pode ler-se na Resolução nº 1121 de 22 de Abril de 1997 adoptada pela Assembleia Parlamentar da Organização Pan-Europeia de Estrasburgo que só a contribuição activa de todos os cidadãos permitirá uma “democracia verdadeiramente viva”, surgindo, também, um convite a todos os Estados Membros a melhorarem o seu sistema de democracia representativa através do equilíbrio entre a responsabilidade do poder político e o papel de cidadãos no processo de tomada de decisão.

Ainda segundo a mesma autora, o Conselho da Europa, seguindo esta linha de actuação, promoveu um estudo (publicado em 2000) sobre a participação dos cidadãos no processo político da colectividade local, em que, não deixando de enfatizar que um reduzido nível de participação num processo democrático será sempre um sintoma preocupante e um factor que afectará o funcionamento da democracia local, apresenta duas perspectivas diferentes relativamente à participação, conforme se entenda que os

---

<sup>5</sup> É um direito à satisfação de um interesse próprio (Amaral, 2001)

cidadãos só participam na vida pública se estiver em questão um problema que lhes interesse directa e particularmente, acreditando na eficácia da sua intervenção (perspectiva realista), ou, por outro lado, se encare a democracia como um processo que precise da maior intervenção possível dos cidadãos, e que, ao mesmo tempo, o nível político local constitua, face à sua fácil proximidade e acessibilidade, a base ideal de participação (perspectiva participativa).

Uma outra conclusão a que chega o Conselho da Europa relativamente à participação dos cidadãos na vida pública local é que ela pode ser efectuada de três formas distintas: directamente no processo de tomada de decisão através das diferentes formas de democracia directa, através do exercício de direito eleitoral e pela actividade nos partidos políticos (Fig. 5). Isto significa que os cidadãos podem participar na vida pública local intervindo no processo político ou noutras actividades de interesse das comunidades.

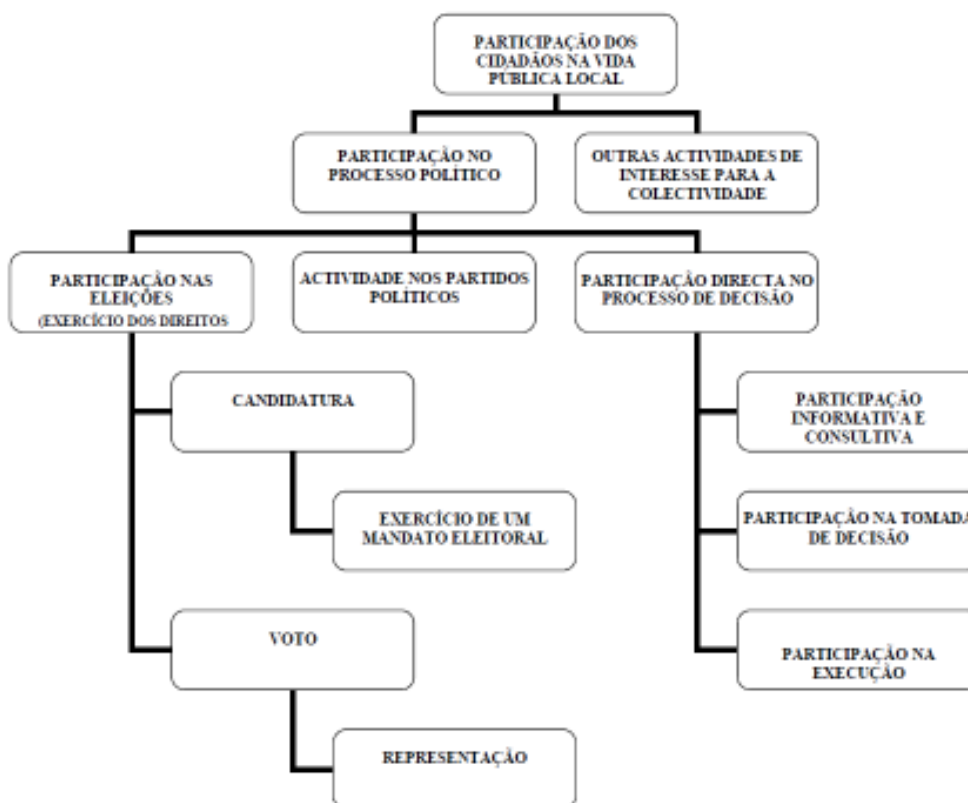


Figura 5: Possíveis maneiras do cidadão participar na vida pública local  
Fonte: Teixeira (2008)

Participando no processo político, pode fazê-lo em eleições (candidatando-se para o exercício de um mandato político, ou votando), militando em partidos políticos, ou participando directamente no processo de decisão (participação informativa e consultiva, na tomada de decisão ou na sua execução).

A Recomendação nº 19 de 06 de Dezembro de 2001 do Comité de Ministros do Conselho da Europa aos Estados-Membros sobre a participação dos cidadãos na vida pública a nível local, aprovada aquando da 776ª reunião dos Delegados dos Ministros, refere, no seu Anexo I, vários princípios essenciais de uma política de participação democrática a nível local, dos quais destacamos os seguintes: (i) o direito de os cidadãos terem acesso a uma informação clara e completa relativa às diferentes questões que interessam às autarquias locais e de participar nas decisões importantes que comprometem o futuro destas últimas; (ii) procurar novas vias com o objectivo de reforçar o espírito de cidadania e de promover uma cultura da participação democrática partilhada pelas autarquias locais e pelas autoridades locais; (iii) desenvolver a consciência de pertença a uma colectividade e incentivar os cidadãos a aceitar a responsabilidade que lhes incumbe em contribuir para a vida das suas colectividades; (iv) atribuir uma importância essencial à comunicação entre as autoridades públicas e os cidadãos e encorajar os responsáveis locais a valorizarem a participação dos cidadãos e a considerarem cuidadosamente os seus pedidos e as suas expectativas a fim de darem respostas adequadas às necessidades que exprimem; (v) apreender a questão da participação dos cidadãos como um todo, tendo em conta ao mesmo tempo os mecanismos da democracia representativa e as formas de participação directa no processo de decisão e na gestão dos assuntos locais; (vi) afastar as soluções demasiado rígidas e permitir a experimentação, privilegiando as habilitações em relação às prescrições; prever, em consequência, uma larga variedade de instrumentos de participação, bem como a possibilidade de os combinar e adaptar a sua utilização de acordo com os casos; (vii) partir de uma avaliação aprofundada da situação relativa à participação ao nível local, fixar as referências adequadas e prever um sistema de acompanhamento que permita supervisionar a sua evolução, a fim de identificar as causas das tendências positivas ou negativas na participação dos cidadãos e medir o impacto dos mecanismos adoptados; (viii) tornar possíveis as trocas de informação

sobre as melhores práticas de participação entre os cidadãos de um mesmo país e de diferentes países, apoiar a aprendizagem recíproca das autarquias locais no que respeita à eficácia dos diversos métodos de participação e assegurar que o público seja informado plenamente de toda a gama de oportunidades disponíveis; (ix) dar uma atenção particular à situação das categorias de cidadãos que se defrontam com dificuldades mais importantes para participar activamente ou que, de facto, permanecem à margem da vida pública local; (x) reconhecer a importância de uma representação equitativa das mulheres na política local; (xi) reconhecer o potencial que as crianças e os jovens representam para o desenvolvimento sustentável das comunidades locais e valorizar o papel que podem desempenhar; (xii) reconhecer e valorizar o papel das associações e grupos de cidadãos como parceiros essenciais do desenvolvimento e da manutenção de uma cultura da participação e como força de exaltação para a prática da participação democrática; e (xiii) mobilizar os esforços conjuntos das autoridades a todos os níveis territoriais, sendo cada autoridade responsável pela aplicação das acções adequadas que dependem das suas competências, com base no princípio da subsidiariedade.

A mesma Recomendação elenca, no seu Anexo II, algumas acções e medidas facilitadoras da prática dos princípios atrás referidos que podem ser adaptadas às diferentes situações das autarquias locais, sendo algumas delas: (i) melhorar a transparência do funcionamento das instituições e das administrações locais; (ii) promover o diálogo entre cidadãos e eleitos locais e sensibilizar as autoridades locais para a diversidade das técnicas que permitem comunicar com o público, bem como para a diversidade das possibilidades de participação directa do público nas tomadas de decisão; (iii) proceder de maneira a que a participação directa tenha um impacto efectivo no processo de decisão, que os cidadãos sejam bem informados sobre o impacto da sua participação e que vejam resultados concretos; (iv) levar a efeito uma verdadeira política de comunicação, a fim de oferecer aos cidadãos a possibilidade de melhor compreenderem as principais questões que interessam à colectividade e aos desafios das escolhas políticas mais importantes que os seus órgãos são chamados a tomar, bem como informar sobre as possibilidades e as formas de participação na vida pública local; (v) desenvolver mecanismos que permitam recolher sistematicamente as

reações dos cidadãos a fim de os envolver na avaliação e na melhoria da gestão local; e (vi) aumentar a influência dos cidadãos sobre a planificação local e, de maneira geral, sobre as decisões estratégicas e a longo prazo.

De acordo com Ferreira (2007), a participação é, hoje, uma condição pragmática para o acerto dos diagnósticos e para a viabilização das propostas, na medida em que qualquer planeamento estratégico, como metodologia de acção, é dela indissociável. Mas, para se garantir a eficácia do exercício do direito de participação é fundamental que se defina, antecipadamente, o motivo dessa mesma participação, quem participa, como se participa e o que é que se espera da mesma. O que requer uma planificação e uma atitude pró-activa dos promotores dessa participação (Pindado, 2006).

Ou ainda, como referem Colino, C. e Pino, E. (2003), citados por Teixeira (2008):

*“Se tendrán en cuenta también qué grado de participación se desea, con qué fin y para qué decisiones a la hora de elegir un instrumento de participación sobre outro. No es igual una participación puramente consultiva que outra ejecutiva, y tampoco es lo mismo iniciar un procedimiento de participación puntual, que se agota en el tratamiento de un asunto, que outro discursivo y deliberativo que se enriquece con el paso del tiempo.”*

O mesmo autor cita ainda Rouban (1999), constatando que o do grau de envolvimento e participação dos cidadãos depende de determinados pré-requisitos:

*“The citizens’ own experiences and impressions of municipal decision-making affect the degree to which they themselves are willing to participate and commit themselves. Changes in the way of doing things, for example, the increase of citizens’ rate of participation or the procedures by which those in elected offices and workers give the citizens space and support their direct participation, require change in ideas relating to these. The significance, channels and form of the municipal political decision-makers’ notions of citizens and citizens’ participation create preconditions, such as how the participation of citizens will be used and how efficient and effective citizens’ participation will be.”*



Contudo, a participação pública, embora um direito reconhecido no ordenamento jurídico português, constituindo um dever da administração pública observá-la e incentivá-la, apresenta ainda, na prática, vários empecilhos à sua real aceitação, pois a própria administração pública entrava-a e manipula-a, negando o amplo processo participativo. Por outro lado, a população portuguesa parece não se querer envolver com problemas e negócios públicos, remetendo-os para os decisores políticos.

## **2. Participação Pública no Sistema de Gestão Territorial à escala municipal**

De acordo com Queiroz (2010) a Participação Pública nas decisões dos diversos Estados surgiu motivada por factores históricos, sociais, económicos e políticos. Percebeu-se que a sua efectivação facilitaria a implementação de políticas e de planos pois que, por um lado, exprimiria a realidade e os desejos da população envolvida e, por outro, predisporia os cidadãos para as aceitar.

### **2.1. Tipos de Sistemas de Gestão Territorial**

A elaboração de planos e de programas de acção – e respectiva regulamentação - deve ser, segundo Silva (2000) e Crespo (2003), a principal função de um sistema de gestão territorial, admitindo-se que seja complementada com estudos, estabelecimento de comunicação entre actores sociais locais, programas de acção, definição e aplicação de regulamentos, entre outros.

É pois importante apresentar, de forma breve, o Sistema de Gestão Territorial Português, para ver de que forma se articula com a Participação Pública.

De acordo com Silva (2000), podem ser considerados três tipos de sistemas de gestão territorial: o sistema *top-down* ou centralizado, o sistema *bottom-up* e o sistema misto ou de autonomia limitada.

De acordo com Crespo (2003), no sistema *top-down* ou centralizado o Governo determina as orientações fundamentais sobre a organização do território e os níveis regional e municipal executam-nas. Era o sistema vigente em Portugal até à queda do Estado Novo, não obstante algumas características terem continuado a fazer parte do sistema de gestão territorial até 1998/1999, altura em que foi adoptado, no quadro da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo, um sistema misto, com participação reforçada. Durante a sua vigência, embora não existisse um Plano Nacional, havia políticas e orientações emanadas do nível nacional que afectavam as escalas regional e local.

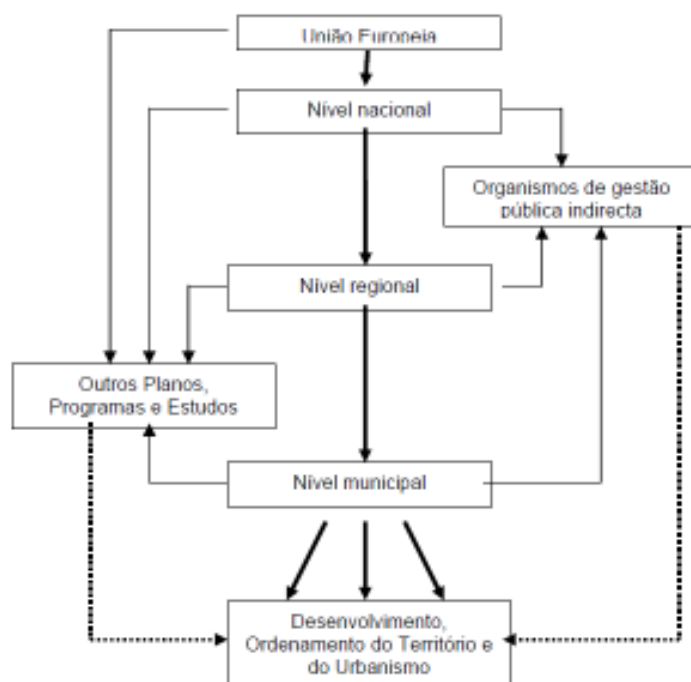


Figura 6: O Sistema de gestão territorial em Portugal e suas inter-relações

Fonte: Silva (2000)

Ainda segundo Crespo (2003), no sistema *bottom-up* o município goza de um alto grau de autonomia face ao Governo, na elaboração dos planos e na sua gestão, uma vez aprovados e ratificados pelo Governo, sendo que este pode intervir em caso de conflito, embora a gestão corrente dos planos seja sempre competência dos municípios.

No sistema misto ou de autonomia limitada nenhum dos dois níveis administrativos parece predominar, sendo as decisões tomadas em parceria. O Governo verifica a conformidade dos planos locais com orientações nacionais e a compatibilização entre eles.

## **2.2. O Sistema de Gestão Territorial Português**

Ainda segundo Silva (2000) e Crespo (2003) o sistema de gestão territorial definido em 1998/1999, em Portugal, apresenta características que fazem dele um sistema misto ou de autonomia limitada, com uma nova característica: verifica-se a inclusão da participação pública no processo contínuo de planeamento municipal, bem como de formas de comunicação mais sofisticadas e mais eficazes.

A Lei de Bases do Ordenamento do Território e do Urbanismo (LBOTU) estipula, no seu artº 7º, nº1, que a política de ordenamento do território e urbanismo assenta no Sistema de Gestão Territorial e, no nº 3, que se concretiza através de um conjunto coerente e racional de instrumentos de gestão territorial.

O actual sistema de gestão territorial desenvolve-se através de três diplomas<sup>6</sup> (Fig. 7), com três níveis de intervenção (nacional, regional e municipal) - ou quatro, se considerarmos também um nível supranacional europeu (Fig. 8) articulados entre si, com quatro tipos de instrumentos (Fig. 9), e duas abordagens de planeamento: estratégica e regulamentar.

---

<sup>6</sup> LBOTU – Lei nº 48/98, de 11 de Agosto, alterada pela Lei nº 57/2007, de 31 de Agosto; RJGT – Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de Setembro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei nº 46/2009, de 20 de Fevereiro; RJUE – Decreto-Lei nº 555/99, de 16 de Dezembro, republicado pelo Decreto-Lei nº 26/2010, de 30 de Março.



Figura 7: Diplomas de suporte do Sistema de Gestão Territorial  
Fonte: Adaptado de Campos (2009)

Os Instrumentos de Natureza Estratégica e Programática, que englobam os Instrumentos de Desenvolvimento Territorial os Instrumentos de Política Sectorial, vinculam apenas a Administração e, para além de estabelecerem directivas genéricas sobre o modo de uso do território, definem o quadro de referência a considerar na elaboração dos Instrumentos de Planeamento Territorial



Figura 8: Níveis de intervenção no Sistema de Gestão Territorial  
Fonte: Caldeira (2009)

A Participação Pública no processo de elaboração dos Planos Municipais de Ordenamento do Território - Licenciatura em Gestão do Ambiente e do Território

Os Instrumentos de Natureza Operacional e Regulamentar, constituídos pelos Instrumentos de Planeamento Territorial e pelos Instrumentos de Natureza Especial, vinculam a Administração e os particulares, e estabelecem os regimes de usos do solo.

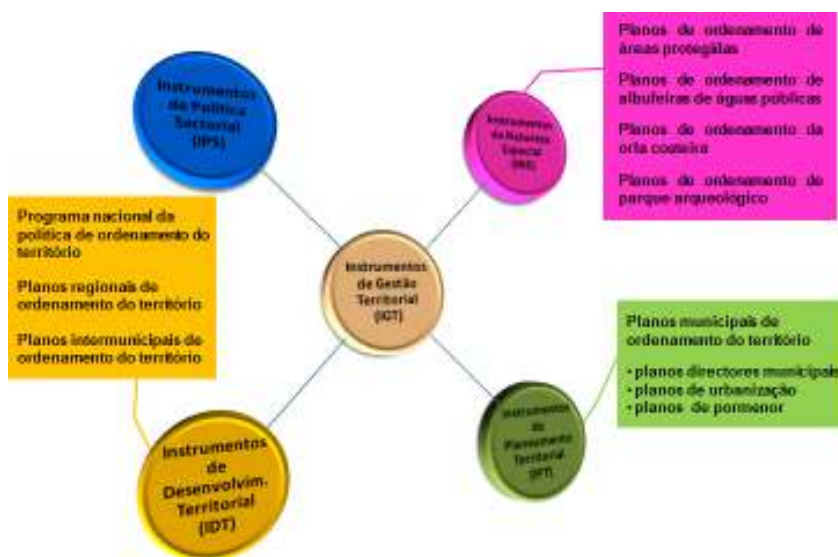


Figura 9: Tipos de instrumentos do Sistema de Gestão Territorial  
Fonte: Caldeira (2009)

O Sistema de Gestão Territorial criado pela Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo estabelece as relações entre os diferentes instrumentos (Fig. 10):

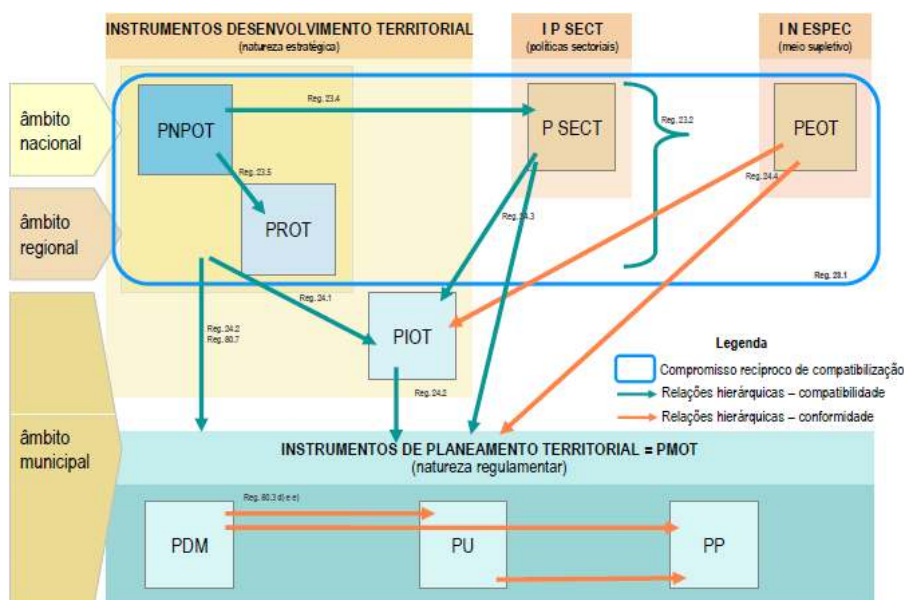


Figura 10: O Sistema de Gestão Territorial criado pela LB POTU  
Fonte: Caldeira (2009)

Os instrumentos de planeamento territorial prosseguem as orientações definidas pelos instrumentos de desenvolvimento territorial, sendo que o PNPOT, os Planos Sectoriais, os PEOT e os PROT traduzem um compromisso recíproco de compatibilização das respectivas opções, os Planos Sectoriais desenvolvem as directrizes do PNPOT, os PROT concretizam as orientações do PNPOT e dos Planos Sectoriais no respectivo âmbito regional.

Para além disso os PEOT prevalecem sobre os PIOT, quando existam, e sobre os PMOT, que estão subordinados ao enquadramento estratégico definido pelo PNPOT e pelo PROT (Fig.11).

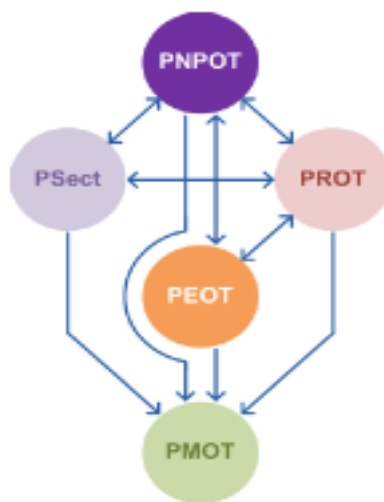


Figura 11: Relações entre os Instrumentos de Gestão Territorial  
Fonte: Campos (2009)

### 2.3. A Participação Pública através dos tempos em Portugal

O Sistema de gestão territorial vigente em Portugal até à revolução de 25 de Abril de 1974 era um sistema muito centralizado, com uma participação ausente. Segundo Crespo (2003), a participação pública nos processos de planeamento local estava prevista, sob a forma de inquérito público, na legislação sobre os planos gerais de urbanização de 1934 (obrigatório), sobre os planos gerais de expansão e planos parciais de urbanização de 1944 (não obrigatório) e dos planos gerais de urbanização, planos parciais de urbanização e planos de pormenor de 1971 (obrigatório). Estes planos, que

atingiam a totalidade (ou quase) do território urbanizável, prescreviam as regras de composição do espaço urbano.

Em qualquer dos três diplomas referentes aos Planos de Urbanização (Decreto-Lei nº 24:802/34 de 21 de Dezembro, Decreto-Lei nº 33:921/44 de 05 de Setembro, e Decreto-Lei nº 560/71 de 17 de Dezembro), para além de o procedimento ser, como já aludido, o inquérito público, este verificava-se entre a elaboração do plano e a sua aprovação, durante trinta dias, publicitado por edital afixado nas formas e lugares de costume na época (o último já refere que deve ser publicado, também, num jornal concelhio ou regional), e indicando o período de duração e o local de exposição.

Entre 1944 e 1971, ao ser retirada a obrigatoriedade da participação pública nos inquéritos públicos, as populações socorriam-se da imprensa para mostrar a sua concordância ou o seu descontentamento. Lobo (1995), citado por Crespo (2003), refere um caso ocorrido em 1947, a propósito do Plano de Setúbal, através da imprensa local e nacional:

*“A população, informada e consciente dos valores que pretende defender, utiliza os meios ao seu alcance para defender o centro histórico, o património natural da área envolvente da cidade, o seu direito à fruição de vistas panorâmicas e a boa integração dos equipamentos na comunidade.”*

As mais-valias da classificação do solo, da transformação do solo rústico em urbano e, mais tarde, do chamado direito de construção sobre esse solo, eram, até então, considerados como um direito do Estado e tutelados pela Direcção Geral da Urbanização. A partir da década de 1960 o poder central começa a conceder aos municípios o direito de construção e a problemática da participação começa a ser de novo equacionada a propósito da execução do objecto do III Plano de Fomento (1969-1973), designadamente ao desenvolvimento de nível regional. Este Plano Fomento introduz, pela primeira vez em Portugal, o tema do ordenamento do território ao chamar a atenção para a necessidade de estimular o crescimento de Lisboa a níveis mais moderados, diminuir as divergências no desenvolvimento regional, reconverter o

sistema urbano, tendo em conta as aspirações locais. Prevê também que, para fazer face a problemas específicos em determinadas áreas poderiam ser criados órgãos especiais, a que se chamaram Comissões Consultivas Regionais, que, de acordo com Crespo (2003), visavam assegurar, numa primeira fase, a coordenação e a participação ao nível regional.

Relativamente à participação das pessoas no processo de planeamento urbanístico, Crespo (2003) refere:

*“... um grupo de técnicos da Divisão de Planeamento da época (1970) teve a incumbência da elaboração de um estudo regional da Madeira. .... As preocupações daí resultantes incidiram na criação de formas de participação activa no processo de planeamento por parte das populações interessadas. Nesse contexto, em Maio de 1971, o então Subdirector-Geral ..... refere que a ausência de participação das entidades públicas e privadas no processo de planeamento, desde a concepção até à aprovação dos planos era um ponto fraco das actuações e intervenções no domínio do planeamento. Já na época se reconhecia que o não envolvimento da população no processo de planeamento, a não adesão às decisões daí resultantes, a não colaboração na execução, impedia o surgimento de iniciativas individuais e colectivas.”*

Lobo (1995) afirma que a participação da população, num sentido lato, passou na década de sessenta a ser entendida como o envolvimento do público na formulação de políticas e propostas de planeamento. Até aí, fortes restrições ao nível da responsabilidade da formulação do plano, por ser da competência da Autarquia, fizeram com que não existisse uma verdadeira participação, pois a população não tinha oportunidade de desempenhar um papel activo no processo de elaboração do plano. Ainda segundo Lobo (1995), outro aspecto a considerar como impeditivo da participação, era o elevado grau de especialização técnica requerida para a elaboração dos planos. O inquérito público passou de facultativo a obrigatório, aparecendo, pela primeira vez, mencionada a sua publicitação num jornal concelhio ou regional.

A participação pública das pessoas nos processos de seu interesse passou a ter uma nova importância a pós Abril de 1974. Com a revolução de 25 de Abril desse ano assistiu-se a



um tempo de profundas alterações políticas e sociais, com uma forte mobilização e participação de populares, em detrimento da intervenção pública/institucional.

A Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976 consagra o direito de participação dos cidadãos na tomada de decisão pelos Órgãos Administrativos, explicitando-o em vários momentos. Por exemplo, proclama que “*incumbe ao Estado incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais e das populações e resolver os respectivos problemas habitacionais e a fomentar a criação de cooperativas de habitação e a autoconstrução*” (Artº 65º, nº2, al.b))<sup>7</sup>, que “*é garantida a participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planeamento urbanístico e de quaisquer outros instrumentos de planeamento físico do território*” (Artº 65º, nº 5).

Em 1982 é publicado o primeiro Decreto-Lei<sup>8</sup> sobre planos municipais de ordenamento do território, que define o quadro regulamentar dos planos directores municipais<sup>9</sup>, passando a ser obrigatório que o projecto final do plano fosse sujeito a inquérito público e posteriormente fosse apresentado à aprovação da respectiva Assembleia Municipal. O período de inquérito público não podia ser inferior a 120 dias e seria aberto através de avisos a publicar no Diário da República, 2ª Série, em dois jornais mais lidos no concelho e através de editais nos locais do estilo, Os avisos deviam conter a indicação do prazo do inquérito, dos locais de exposição e divulgação do projecto do plano (sede de concelho e nas de freguesia), do local de entrega das exposições e de outras formas de participação das populações (Crespo, 2003).

Campos (2000) refere que para que os cidadãos pudessem participar no processo de planeamento territorial, ele teria efectivamente de existir, formalizando-se o processo de elaboração. A prática neste enquadramento foi o de evitar a formalização e a

---

<sup>7</sup> Este texto é anterior à Revisão da CRP de 1997. Hoje, está em vigor a CRP publicada a 12 de Agosto de 2005 no Diário da República nº 155. Esta alínea b) passou a ser d), com o seguinte texto: “*incumbe ao Estado incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais e das populações tendentes a resolver os respectivos problemas habitacionais e fomentar a autoconstrução e a criação de cooperativas de habitação*”.

<sup>8</sup> Decreto-Lei nº 208/82, de 26 de Maio.

<sup>9</sup> Introduzidos pela Lei nº 79/77, de 25 de Outubro.

publicitação dos processos de planeamento territorial à escala local até uma fase já relativamente avançada do desenvolvimento do plano e, em casos extremos, até muito perto da exposição e inquérito público da proposta do plano. Ainda segundo o mesmo autor, os cidadãos viam-se confrontados com um produto acabado, que dificilmente estariam habilitados a contestar para além dos aspectos pontuais que conhecessem melhor.

A Lei de Bases do Ambiente<sup>10</sup> (1987), o primeiro Decreto-Lei<sup>11</sup> sobre planos regionais de ordenamento do território (1983) e o Decreto-Lei disciplinador do regime jurídico dos planos municipais de ordenamento do território<sup>12</sup> (1990) são fundamentais para compreender o estímulo à participação pública. No preâmbulo deste último diploma legislativo pode ler-se que *“reforça-se igualmente – porque tal se considera indispensável - a intervenção, no processo, das populações interessadas, através do inquérito público – agora devidamente esclarecido – e assegura-se a todos os municípios o acesso ao processo de elaboração, aprovação e ratificação, a qualquer momento, formalizando assim a transparência de actuação em que tanto a Administração Central como a Administração Local se têm empenhado”*.

O inquérito público resumia-se à recolha de observações sobre as disposições do plano director municipal (PDM), na sequência da exposição deste em locais acessíveis ao público. O inquérito era aberto através de editais nos locais de estilo e mediante aviso publicado em dois dos jornais mais lidos do concelho, um dos quais de âmbito nacional. Para Lourenço et al (1997;1998) a fase de inquérito público nos PDM é, em regra, monopolizada pela Câmara Municipal, que divulga os documentos exigidos para a

---

<sup>10</sup> Lei nº 11/87, de 7 de Abril. Define o princípio de participação, definindo os diferentes grupos sociais que devem intervir na formulação e execução da política de ambiente e ordenamento do território.

<sup>11</sup> Decreto-Lei nº 338/83, de 20 de Julho. Instituiu, através da criação e definição dos planos regionais de ordenamento do território, o que se pretendia fossem “instrumentos programáticos e normativos (...) visando a caracterização e o desenvolvimento harmonioso das diferentes parcelas do território “. Em 1988 o Governo de Portugal entendeu verificar-se “a necessidade de alterar o seu conteúdo, tornando-o operativo e adaptando-o ao actual estatuto da administração local, a conveniência de institucionalizar a consulta às populações (...), e faz publicar o Decreto-Lei nº 176-A/88, de 18 de Maio, que revê a disciplina jurídica dos planos regionais de ordenamento do território.

<sup>12</sup> Decreto-Lei nº 69/90, de 2 de Março. Revoga, para além de outras normas, o Decreto-Lei nº 208/82, de 26 de Maio, e regula a elaboração, aprovação e ratificação dos planos municipais de ordenamento do território.

recolha formalizada e individualizada de reclamações ou sugestões de munícipes, o que pode ser visto como uma forma apenas de organizar o consentimento dos munícipes, uma vez que a confrontação directa de argumentos, a favor ou contra o plano, não é permitida.

A Lei de Bases do Ordenamento do Território e do Urbanismo<sup>13</sup> (1998), cujos desenvolvimentos nas políticas de ordenamento do território estão explanadas na Figura 10 (vidé pág.37) e, no ano seguinte, o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão do Território<sup>14</sup> - no período pós-1999 – caracterizam o sistema de gestão territorial como sendo um sistema misto com participação reforçada (Campos, 2009).

De acordo com Silva (2000), neste período (1982-1999) o sistema de gestão territorial ficou caracterizado por (i) uma desarticulação dos instrumentos de planeamento; (ii) uma dispersão legislativa; (iii) uma descoordenação entre os vários níveis da administração pública; (iv) um reduzido número de planos municipais concluídos e (v) a falta de uma orientação à escala regional.

O período de consulta pública é diferente nos vários regimes<sup>15</sup>: 120 dias (1982), 30 dias (1990) e 60 dias (1999). Segundo Silva (2001) este último é mais explícito no que respeita ao esclarecimento de dúvidas e às objecções colocadas durante o período de discussão pública. Oliveira (2000) refere que a Câmara Municipal, após ponderação, fica obrigada a responder, fundamentadamente, por escrito, às reclamações, observações, sugestões e pedidos de esclarecimento, podendo ainda, quando entenda necessário e conveniente, promover o esclarecimento directo dos interessados através dos técnicos.

De acordo com Crespo (2003), as garantias dos particulares foram reforçadas pelo Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de Setembro, com o reconhecimento, aos interessados, de

---

<sup>13</sup> Lei nº 48/98, de 11 de Agosto, entretanto alterada pela Lei nº 57/2007, de 31 de Agosto.

<sup>14</sup> Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de Setembro, entretanto alterado pelo Decreto-Lei nº 316/2007, de 19 de Setembro (5ª alteração).

<sup>15</sup> Participação não-formal num período de transição (1975-1982), sistema misto com participação discreta (1982-1999) e sistema misto com participação reforçada (pós-1999) (Crespo, 2003).

um conjunto de garantias previstas no Código do Procedimento Administrativo e no regime de participação Procedimental: (i) o direito de acção popular; (ii) o direito de apresentação de queixa ao Provedor de Justiça e/ou ao Ministério Público. Para além disso, a consulta directa aos cidadãos eleitores, ao nível local, sobre matéria exclusiva da competência dos órgãos autárquicos, é possível, estando contemplada na Lei nº 49/90, de 24 de Agosto<sup>16</sup>.

Podemos assim dizer que o modo como a participação pública é percebida e valorizada no processo de planeamento municipal tem muito a ver com o facto de, nas últimas décadas, ter deixado de ser uma mera formalidade e ter deixado de ter um interesse exclusivamente instrumental, para passar a ser valorada como uma dimensão essencial do próprio desenvolvimento social, e uma condição de sobrevivência do sistema político (Crespo, 2003).

#### **2.4. Fases do Processo de Tomada de Decisão em que se prevê Participação Pública<sup>17</sup>**

A participação activa dos cidadãos no sentido da valorização do ordenamento do território não é ainda encarada como uma questão fundamental da melhoria dos padrões de qualidade de vida, segundo nos vamos apercebendo com leituras de jornais, ao longo dos tempos. Porém, a leitura da normativa regulamentadora da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo permite verificar que o entendimento que cada um dos instrumentos faz acerca da importância da participação pública e dos momentos do processo de planeamento em que a mesma deverá ser considerada, tem vindo progressivamente a merecer uma maior atenção ao longo da última década (Campos, 2009).

---

<sup>16</sup> Estabelece o regime de consultas directas aos cidadãos eleitores a nível local. Entretanto, em 24 de Agosto de 2000, foi também publicada a Lei Orgânica nº 4/2000, que aprova o Regime Jurídico do Referendo Local.

<sup>17</sup> A caracterização das fases do processo de tomada de decisão em que se prevê participação pública foi feita tendo por base os textos da Direcção Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional: Governância e participação na gestão territorial – Série Política de Cidades – 5. DGOTDU (2009).

O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território<sup>18</sup> identifica quatro dificuldades ao nível da cultura cívica, planeamento e gestão territorial: (i) ausência de uma cultura cívica valorizadora do ordenamento do território e baseada no conhecimento rigoroso dos problemas, na participação dos cidadãos e na capacitação técnica das instituições e dos agentes mais directamente envolvidos; (ii) insuficiência das bases técnicas essenciais para o ordenamento do território, designadamente da informação georreferenciada sobre recursos territoriais, da cartografia certificada, da informação cadastral e do acesso em linha ao conteúdo dos planos em vigor; (iii) dificuldade de coordenação entre os principais actores institucionais, públicos e privados, responsáveis por políticas e intervenções com impacte territorial, e (iv) complexidade, rigidez, centralismo e opacidade da legislação e dos procedimentos de planeamento e gestão territorial, afectando a sua eficiência e aceitação social.

Algumas normas legislativas, que mais à frente se enumeram, surgiram à luz da revisão constitucional de 1997<sup>19</sup>. Esta revisão deixa perceber a preocupação com o facto de que a prática da participação pública ser, até então, muito restringida ao direito à informação e aos momentos de discussão pública dos planos (não obstante constar dos objectivos dos vários instrumentos legais que regulamentam a Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo), consagrando a garantia da participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planeamento urbanístico e de quaisquer outros instrumentos de planeamento físico do território (uma das consequências imediatas desta alteração constitucional foi a publicação de uma Lei<sup>20</sup> que define o direito de Participação Procedimental e de Acção Popular).

Também a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo<sup>21</sup>, consagrou como princípio da política de ordenamento do território e de Urbanismo o princípio da participação, em reforço da consciência cívica dos cidadãos, na procura do desenvolvimento de mais cidadania, através do acesso à informação e à intervenção nos

---

<sup>18</sup> Lei n.º 58/2007, de 4 de Setembro (aprova o PNPOT)

<sup>19</sup> Lei n.º 1/97, de 20 de Setembro (Art.º 65.º, n.º 5)

<sup>20</sup> Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto

<sup>21</sup> Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, entretanto alterada pela Lei n.º 57/2007, de 31 de Agosto

procedimentos de elaboração, execução, avaliação e revisão dos instrumentos de gestão territorial<sup>22</sup>.

Porém, mostrando preocupações por algumas matérias, também deixa em aberto outras, sem oferecer propostas de concretização. Referimo-nos designadamente a um dos seus dois grandes objectivos<sup>23</sup>, a regulação no âmbito da política de ordenamento do território e de urbanismo, das relações entre os diversos níveis da Administração Pública e desta com as populações e com os representantes dos diferentes interesses económicos e sociais.

De acordo com Campos (2009), outra particularidade da LBOTU<sup>24</sup> é obrigar a que os instrumentos de gestão do território sejam submetidos a prévia apreciação pública e que a sua elaboração e apreciação, vinculativos dos particulares, sejam objecto de mecanismos reforçados de participação dos cidadãos, nomeadamente através de formas de concertação de interesses.

Este princípio, o da concertação, consiste na procura de soluções concertadas que permitam ultrapassar eventuais formulações de objecções às propostas de instrumentos de gestão territorial entretanto propostas, e permite a concretização de um outro princípio, o da coordenação<sup>25</sup>, que implica a articulação e compatibilização do ordenamento do território com as políticas de desenvolvimento económico e social com as políticas sectoriais com incidência na organização do território, a fim de garantir uma adequada ponderação dos interesses públicos e privados em causa.

O Regulamento Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT)<sup>26</sup> prevê, no seu artigo 77º, que a Câmara Municipal deve facultar aos interessados, particulares, entidades ou associações representativas dos direitos a ponderar (económicos, sociais,

---

<sup>22</sup> Lei nº 48/98, de 11 de Agosto (Artº 5, alínea f)), entretanto alterada pela Lei nº 57/2007, de 31 de Agosto

<sup>23</sup> Lei nº 48/98, de 11 de Agosto /Artº 2º, alínea b)), entretanto alterada pela Lei nº 57/2007, de 31 de Agosto

<sup>24</sup> Artº 21º

<sup>25</sup> Consagrado na alínea c) do Artº 5º da LBOTU

<sup>26</sup> Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de Setembro

culturais e ambientais), todos os elementos relevantes para que possam conhecer o andamento dos trabalhos e a evolução da tramitação Procedimental, bem como formular sugestões à autarquia e à Comissão de Acompanhamento do Plano.

Podemos destacar dois momentos em que os interessados são chamados a intervir: (i) no início do procedimento (participação preventiva), permitindo que os interessados possam formular sugestões e apresentar informações sobre quaisquer matérias que entendam dever ser consideradas no âmbito da elaboração, alteração ou revisão dos Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT), e (ii) após a conclusão do período de acompanhamento do Plano Director Municipal (PDM) ou da conferência de serviços do Plano de Urbanização (PU) ou PP (Plano de Pormenor) e, quando for caso disso, após decorrido o prazo de participação pública, através de aviso a publicar no Diário da República e a divulgar através da comunicação social e do sítio da internet (participação sucessiva).

Relativamente ao reforço dos mecanismos de participação privada, o Decreto-Lei n.º 316/2007, de 16 de Setembro<sup>27</sup>, introduziu a expressa admissibilidade e a regulação de contractos para planeamento. Estes contractos tem a particularidade de conciliar interesses públicos e privados e de operacionalizar a execução dos PU e dos PP, responsabilizando os seus destinatários pela concretização das operações neles previstas.

Quanto à concertação de interesses, o actual RJIGT só prevê expressamente a concertação de interesses públicos entre si, mas, não vislumbramos nenhuma norma que impeça a concertação entre interesses públicos e privados, nomeadamente em sede de discussão pública, no âmbito do tratamento, pela Câmara Municipal, das reclamações, observações e sugestões apresentadas por particulares.

---

<sup>27</sup> Procede à quinta alteração ao Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, que estabelece o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, e republica-o.

Também o PNPOP estabelece medidas prioritárias para uma participação pública eficiente, através de dois objectivos específicos: promover a participação cívica e institucional nos processos de planeamento de desenvolvimento territorial, e incentivar comportamentos positivos e responsáveis face ao ordenamento do território.

Estas medidas revelam-se estimuladoras para a elaboração e implementação de planos e projectos a diferentes níveis. No âmbito deste trabalho interessa agora uma análise mais aprofundada de como a participação pública é considerada nas várias fases de planeamento no âmbito dos PMOT, de acordo com a legislação em vigor: (i) preparação do plano, (ii) acompanhamento da elaboração do plano, (iii) concertação, (iv) discussão pública e (v) implementação do plano.

Em todas estas fases a Câmara Municipal deve facultar aos interessados todos os elementos relevantes sobre a tramitação procedimental. Para cada fase é identificado o nível de participação, definidas as exigências e os actores a envolver, sendo que as propostas apresentadas neste âmbito estão para além do que a legislação prevê, devendo ser entendidas como procedimentos complementares para uma maior eficiência dos planos (Tabela 1).

Se os PMOT forem PP ou PU a fase de acompanhamento da elaboração do Plano é facultativa, e a sua publicitação é da responsabilidade da Câmara Municipal. Concluída a elaboração do Plano, a Câmara Municipal apresenta à CCDR a Proposta de Plano, os Pareceres eventualmente existentes e o Relatório Ambiental. A avaliação da execução do Plano só se aplica aos PDM, embora a implementação de qualquer PMOT possa prever o envolvimento activo dos cidadãos, no seu acompanhamento e monitorização<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Não previsto na legislação.



FASES	I. PREPARAÇÃO DO PLANO			II. ACOMPANHAMENTO DA ELABORAÇÃO DO PLANO		III. CONCERTAÇÃO	IV. DISCUSSÃO PÚBLICA	V. IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO
NÍVEL DE PARTICIPAÇÃO PÚBLICA	<p>Informação do Plano</p> <p>Fundamentação da deliberação pela Câmara Municipal</p>	<p>Informação respeitante a outros planos, programas, projectos já existentes ou em preparação e identificação de problemas em campo.</p>	<p>Participação preventiva para formulação de sugestões e apresentação de informidades sobre questões que possam ser consideradas no procedimento de elaboração do plano.</p>	<p>Dar a conhecer ao público:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>avaliação da execução do plano</li> <li>análise e diagnóstico</li> <li>propostas, opções, alternativas, cenários</li> </ul>		<p>Participação dos actores envolvidos na elaboração da proposta do plano e envolvimento das entidades que formulem objecções às soluções definidas</p>	<p>Participação activa dos interessados sobre a definição de propostas e soluções do plano</p>	<p>Faseamento e formas de implementar e motorizar o plano de acção.</p>
EXIGÊNCIAS	<p>Informar sobre a deliberação de elaboração do plano através de publicação em diário da república e divulgar através da comunicação social e da internet.</p>	<p>Obriga a identificar e a ponderar nos diversos âmbitos os planos, programas e projectos com incidência na área em causa, por forma a assegurar as necessárias compatibilizações</p>	<p>Obrigatória a fixação do período de participação na deliberação da elaboração do plano</p>	<p>Acompanhamento assíduo e continuado dos trabalhos de plano, devendo a comissão de acompanhamento apresentar um parecer escrito relativo ao: Cumprimento das normas legais; à compatibilidade com instrumentos de gestão territorial eficazes e ao fundamento técnico das soluções defendidas pela câmara municipal</p>		<p>Concertação com as entidades que no decurso dos trabalhos da comissão de acompanhamento, formulem objecções às soluções definidas para futuro plano e que na fase final as mantenham</p>	<p>Discussão pública sobre a proposta do plano não inferior a 30 dias (PDM) e 22 dias (PU e PP)</p>	<p>A legislação é omissa</p>
ACTORES ENVOLVIDOS	<p>Câmaras municipais; Cidadãos</p>	<p>Equipa de elaboração do plano</p>	<p>Cidadãos e associações representativas de interesses a ponderar</p>	<p>Comissão de acompanhamento que integra representantes de serviços e entidades da administração directa ou indirecta do estado</p>		<p>Comissão de acompanhamento e câmara municipal após conclusão da fase de acompanhamento</p>	<p>Cidadãos, entidades públicas e associações</p>	
DESAFIOS/PROPOSTAS (não previstos na legislação)	<p>Prever uma forma de comunicação mais ampla e acessível, nomeadamente através de um processo de comunicação e de informação activa</p>	<p>Prever o envolvimento activo dos cidadãos e/ou dos seus representantes através da recolha de opiniões dos actores locais envolvidos na implementação dos respectivos programas, planos</p>	<p>Assegurar o envolvimento activo dos cidadãos e/ou dos seus representantes através do estabelecimento de uma adequada concertação de interesses, apenas prevista ao nível das entidades que constituem a comissão de acompanhamento</p>	<p>Prever a possível integração de propostas, opções, alternativas, cenários de outras organizações, nomeadamente as não governamentais</p>	<p>Participação activa do público na definição de propostas e de soluções a considerar no plano através do envolvimento activo dos cidadãos e/ou dos seus representantes</p>	<p>Prever a participação de outros actores e não apenas das entidades que integram a comissão de acompanhamento, que poderão revelar-se pouco representativas das reais expectativas presentes por parte de outras entidades ou actores locais</p>	<p>Promover momentos ou meios adequados que permitam uma maior e mais esclarecida participação do público. Assegurar o estabelecimento de compromissos e partilha de responsabilidades na implementação do plano</p>	<p>Prever o envolvimento activo dos cidadãos no acompanhamento e monitorização da implementação do plano</p>

Tabela 1 – Participação Pública nas várias fases do processo de planeamento dos Planos Municipais de Ordenamento do Território (Adaptado de Campos, 2009)



### **3. Caso de Estudo: Exemplo de Participação Pública no planeamento local**

O processo de elaboração do Plano de Urbanização da Avenida da Liberdade e Zona Envolvente (PUALZE) iniciou-se em Julho de 1993. Em Fevereiro de 1994 a Câmara Municipal aprovou, em princípio, o Plano, em simultâneo com as Normas Provisórias apresentadas em 1991, as quais foram aprovadas pela Assembleia Municipal, em Março de 1994. Este documento nunca chegou a ser publicado em Diário da República.

Em Março de 1995 o PUALZE foi aprovado pelo IPPAR, seguindo-se a apreciação positiva de outras entidades de tutela, razão pela qual o PUALZE foi submetido a inquérito público que ocorreu em Junho e Julho de 1995.

Em 6 de Novembro de 1995 foi apresentada a versão final do PUALZE que incluía as alterações induzidas pelas contribuições decorrentes do Inquérito Público e dos pareceres das entidades de tutela.

Finalmente, a Comissão Permanente de Urbanismo, Rede Viária e Circulação da Assembleia Municipal emitiu, em Maio de 1996, um parecer que aprovava condicionadamente o Plano, formulando algumas recomendações, entre as quais a de excluir o Parque Mayer do processo. Este primeiro ciclo do PUALZE foi encerrado sem que tivesse havido a votação final da Assembleia Municipal e sequente publicação em Diário da República.

Em finais de 2003 foi reatado o processo de elaboração do PUALZE, cuja primeira fase, Estudo Prévio, foi apresentada em Agosto de 2004.

A revisão deste Plano, dez anos após a sua formulação inicial, constituiu, por um lado, uma oportunidade excepcional para compreender e “medir” a evolução de um sector determinante da cidade de Lisboa, e, por outro, de repensar objectivos e estratégias que, certamente, evoluíram ao longo de uma década. A própria metodologia e conteúdo do Plano transformaram-se, quanto mais não seja porque a legislação de suporte foi alterada. Efectivamente o Decreto-Lei 69/90 foi substituído pelos Decretos-lei nº 380/99 de 22 de Setembro e 310/2003 de 10 de Dezembro.

A presente revisão do Plano ocorre, tal como a primeira, numa fase que apresenta alguma delicadeza, porque o PDM vigente está, também, numa fase de revisão, não existindo, ainda, uma versão consolidada do novo PDM. Estas questões constituíram um pano de fundo do processo de elaboração do PUALZE que pretendeu contribuir, dentro do seu âmbito, para a resolução destas questões, através do diálogo e de sucessivas adaptações às dinâmicas produzidas pelo desenvolvimento coordenado destes estudos. O presente documento foi constituído por duas partes distintas mas complementares, que correspondem, de uma forma geral, à análise da situação existente e às propostas de intervenção que, por sua vez, se organizam em dois capítulos: a estratégia de concretização das acções de transformação da zona e a vertente normativa.

A análise da situação existente actualizou a informação recolhida e sistematizada em 1991, utilizando, sempre que possível, os mesmos critérios, por forma a permitir estabelecer uma comparação dinâmica de duas situações temporalmente distantes de 10 anos. Foi efectuado um inquérito sistemático aos 1303 prédios existentes na área, cujas fichas foram organizadas de modo a permitir uma comparação directa entre as situações observadas em 1991 e 2003. Este inquérito permitiu a actualização, introdução do cadastro e operacionalização da cartografia digital fornecida pela Câmara Municipal, e a obtenção da necessária informação sobre os usos, características construtivas e classificação patrimonial dos prédios existentes. Esta análise foi completada com outros estudos respeitantes aos documentos de planeamento existentes ou em elaboração, processo de transformação urbana, suporte físico e ambiental, circulação, transportes e estacionamento, edificado abaixo e acima do solo, usos, tipomorfologias e a actual situação em termos sócio-demográficos.

Um Plano de Urbanização<sup>29</sup> é um Plano Municipal de Ordenamento do Território, de natureza regulamentar, e concretiza, para uma determinada área do território municipal, a política de ordenamento do território e de urbanismo, fornecendo o quadro de referência para a aplicação das políticas urbanas e definindo a estrutura urbana, o regime de uso do solo e os critérios de transformação do território. Define a organização

---

<sup>29</sup> RJIGT – Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de Setembro, com nova redacção dada pelo Decreto-Lei nº 46/2009, de 20 de Fevereiro (Artº 87º)

espacial de determinada parte do território municipal, integrada no perímetro urbano, que exija uma intervenção integrada de planeamento, prosseguindo o equilíbrio da composição urbanística. O Plano de Urbanização pode abranger: (i) qualquer área do território do município incluída em perímetro urbano por Plano Director Municipal eficaz e ainda o solo rural complementar de um ou mais perímetros urbanos, que se revele necessário para estabelecer uma intervenção integrada de planeamento, e (ii) outras áreas do território municipal que, de acordo com os objectivos e prioridades estabelecidas no Plano Director Municipal, possam ser destinadas a usos e funções urbanas, designadamente à localização de instalações ou parques industriais, logísticos ou de serviços ou à localização de empreendimentos turísticos e equipamentos e infra-estruturas associadas.

Este Plano é constituído pelo regulamento, planta de zonamento que representa a organização urbana adoptada, planta de condicionantes que identifica as servidões e restrições de utilidade pública em vigor que possam constituir limitações ou impedimentos a qualquer forma específica de aproveitamento. O Plano de Urbanização é acompanhado de Relatório fundamentando as soluções adoptadas, e o Programa, contendo disposições indicativas sobre a execução das intervenções municipais previstas, bem como sobre os meios de financiamento das mesmas.

A Participação Pública está presente nas várias fases do processo de planeamento dos Planos Municipais de Ordenamento do Território (ver Tabela 1 na Pág. 45). Para além do “seguimento cego” das questões do enquadramento da Participação no processo, no planeamento do Plano da Avenida da Liberdade e Zona Envolvente pretendeu-se ir mais além. Foi decidido que na fase de preparação do Plano prever-se-ia uma forma de comunicação mais ampla e acessível, nomeadamente através de um processo de comunicação e de informação activa, e que o envolvimento activo dos cidadãos e/ou dos seus representantes seria assegurado, através de concertação de interesses, ao nível da comissão de acompanhamento, onde se previa a possível integração de propostas, opções, alternativas, cenários de outras organizações, nomeadamente as não-governamentais. Também nesta fase a participação activa do público na definição de propostas e de soluções deveria ser prevista. Na fase de concertação, deveria ser

privilegiada a participação de todos os actores, e, em fase de implementação, a monitorização dessa mesma implementação deveria contar com o envolvimento activo dos cidadãos.

### **3.1. O Plano de Urbanização da Avenida da Liberdade e Zona Envolvente (PUALZE)**

O Plano de Urbanização da Avenida da Liberdade e Zona Envolvente (PUALZE) incidiu sobre uma área central da cidade, bem como sobre zonas de formação mais antiga, que se integram no seu centro histórico tradicional. A área em estudo constitui a principal centralidade da Área Metropolitana de Lisboa, organizada pela Avenida da Liberdade, Rua Joaquim António de Aguiar e Avenida Fontes Pereira de Melo, que fazem parte de estrutura viária principal da cidade (Fig. 12 e 13).

Como se pode ler na Proposta de Plano (Câmara Municipal de Lisboa, 2008), entendia-se como necessária a introdução de novos programas, novos espaços e centros de interesse que suportassem uma vivência urbana contemporânea, o que pressupunha a utilização de expressões arquitectónicas e urbanísticas adequadas à época. A requalificação dos espaços públicos, a beneficiação das condições de acesso e estacionamento e a localização de equipamentos e actividades estruturantes, motivariam a fixação de outras actividades prestigiadas e o reforço da sua apropriação cívica, esperando-se que essa dinâmica valorizasse a condição central que a Avenida da Liberdade já possuía. Ainda segundo a Proposta de Plano, a população residente na área em estudo tinha diminuído 67% entre 1981 e 2001, fundamentalmente devido à lógica do mercado fundiário, que privilegiava a instalação de actividades terciárias em detrimento da habitação que, progressivamente, se ia degradando, enquanto aguardava uma mudança de uso. Também os espaços pedonais, designadamente as passadeiras e galerias subterrâneas, pelas más condições de conforto e segurança, não cumpriam adequadamente as suas funções específicas, nomeadamente de circulação, lazer e animação urbana. Por último, o facto de o estacionamento ser preocupante, dada a anarquia verificada, que provocava efeitos negativos na imagem urbana da zona, no estado de conservação do espaço público e no conforto dos utentes.



Figura 12: Área de implementação do PUALZE

Fonte: Câmara Municipal de Lisboa, 2008

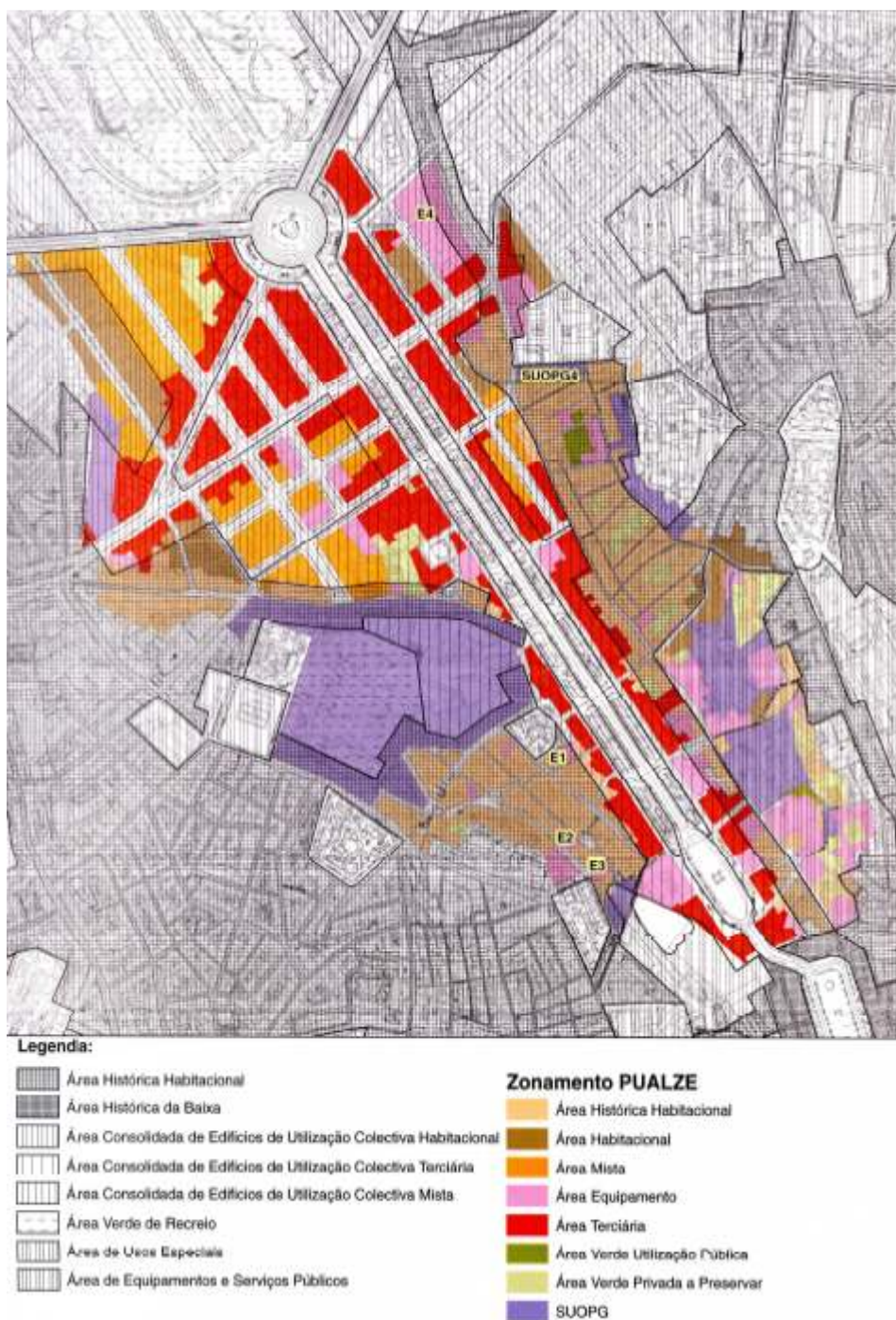


Figura 13: Planta de sobreposição entre o RPDML e o PUALZE

Fonte: Câmara Municipal de Lisboa, 2008



Preocupações com suporte físico e ambiental (relevo e fisiografia, clima, drenagem, imagem urbana e relações visuais, espaço verde público e privado, vegetação, estrutura verde, estruturas de apoio ao espaço exterior, qualidade ambiental, ruído e risco sísmico), com a circulação e transportes (circulação, transportes públicos e estacionamento), com algumas infra-estruturas (redes de abastecimento de água e drenagem), com o conjunto edificado (estrutura cadastral, volumetria, estado de conservação e património arquitectónico e arqueológico), com actividade económicas e dinâmicas de transformação (actividades e usos, distribuição dos usos, habitação, localização e perfil das actividades terciárias e equipamentos sociais), com análises tipo-morfológicas e socioeconómicas, com compromissos urbanísticos camarários<sup>30</sup>, e com condicionantes de ordem superior<sup>31</sup> (património classificado, edifícios públicos, telecomunicações<sup>32</sup>, túnel do Rossio-Campolide, protecção ao aeroporto de Lisboa<sup>33</sup>), justificavam a concepção de uma proposta de requalificação urbana, com incidência específica na qualidade do ar, no sistema de espaços colectivos e na circulação, estacionamento e transportes públicos.

Foi então que em Reunião de Câmara<sup>34</sup> foi aprovada uma proposta<sup>35</sup> de abertura de um período de discussão pública, no mínimo com uma sessão pública, para a proposta do PUALZE, pelo período de 22 dias<sup>36</sup>. A realização da Conferência de Serviços<sup>37</sup> permitiu que se iniciasse o processo de elaboração do PUALZE, com a apresentação das Normas Provisórias para a área em estudo, aprovadas pelo Executivo Camarário<sup>38</sup>, que decidiu<sup>39</sup> publicar em Diário Municipal um despacho que determinava que “os pedidos de licenciamento de obras na área abrangida pelo PUALZE sejam já apreciadas no quadro

---

<sup>30</sup> Pedidos de Informação Prévia, Pedidos de Licença de Construção, etc.

<sup>31</sup> Servidões e restrições de utilidade pública que afectam o território abrangido pelo Plano.

<sup>32</sup> A área de intervenção era atravessada por uma faixa de desobstrução, que constituía uma servidão radioelétrica.

<sup>33</sup> A área abrangida pelo PUALZE localizava-se na Zona do Plano (superfície cónica de transição).

<sup>34</sup> 26 de Novembro de 2008

<sup>35</sup> Proposta nº 1128/2008, subscrita pelo Vereador Manuel Salgado

<sup>36</sup> O período de discussão pública decorreu de 9 de Fevereiro a 12 de Março.

<sup>37</sup> Em 27 de Outubro de 2008, no âmbito do RJIGT, nomeadamente do Artº 75º, alínea c) do Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de Setembro, na redacção dada pelo Decreto-Lei nº 316/2007, de 19 de Setembro.

<sup>38</sup> Em 24 de Junho de 1991

<sup>39</sup> Em 17 de Dezembro de 1991

das Medidas Preventivas em vigor, de acordo com os parâmetros de gestão contidos nas Normas Provisórias e tendo em conta o parecer sobre estas emitido pelo IPPC”.

Com a apresentação da fase de Ante-Plano (Abril de 1992) que sistematizou a informação recolhida e antecipou as propostas de intervenção consideradas mais relevantes e necessárias para o ordenamento da zona, verificou-se um amplo debate com os responsáveis políticos, corpo técnico camarário, entidades de tutela e agentes privados e públicos intervenientes na área em estudo. Este debate, bem como os resultados da apresentação pública, permitiram as revisões dessas propostas, tendo em vista a sua melhor adequação às estratégias municipais. Um ano mais tarde (Julho), foi apresentado o PUALZE, o que deu início ao seu processo de aprovação.

### **3.1.1. Discussão dos resultados do Processo de Participação Pública**

A discussão pública do PUALZE iniciou-se após a publicação de Aviso<sup>40</sup> em Diário da República<sup>41</sup> e teve a duração de 22 dias<sup>42</sup>.

Foi publicitado através de Editais afixados nas Juntas de Freguesia da área abrangida pelo Plano, por dois Avisos publicados nos Jornais Diário Económico e Diário de Notícias, e através do *site* de Urbanismo da Câmara Municipal de Lisboa (CML), na Internet, e apresentado em sessão pública pelo autor<sup>43</sup>, pelo Vereador do Urbanismo e pela Directora Municipal de Planeamento Urbano.

Esteve disponível para consulta pública no Centro de Informação Urbana de Lisboa, no Gabinete de Relações Públicas da Direcção Municipal de Gestão Urbanística, em seis

---

<sup>40</sup> Aviso nº 3324-A/2099.

<sup>41</sup> Diário da República nº 27, II Série, de 9 de Fevereiro de 2009.

<sup>42</sup> O nº 4 do Artº 48º do RJIGT actualmente em vigor prevê que o período de discussão pública deve ser anunciado com a antecedência mínima de 5 dias e não pode ser inferior a 30 dias. O RJIGT, publicado no Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de Setembro, sofreu alterações através do Decreto-Lei nº 53/2000, de 7 de Abril, do Decreto-Lei nº 310/2003, de 10 de Dezembro, da Lei nº 56/2007, de 31 de Agosto, do Decreto-Lei nº 316/2007, de 19 de Setembro, do Decreto-Lei nº 46/2009, de 20 de Fevereiro, e do Decreto-Lei nº 181/2009, de 7 de Agosto.

<sup>43</sup> Arquitecto Manuel Fernandes de Sá

Juntas de Freguesia da área abrangida pelo Plano, e no *site* de Urbanismo da CML, na Internet.

De acordo com o Relatório de Ponderação da Participação na Discussão Pública do PUALZE, foram registadas oitenta e sete participações durante o período de discussão pública do PUALZE. Dessas, seis foram feitas por instituições, e as restantes a título individual<sup>44</sup>.

Oitenta participantes utilizaram o impresso fornecido pela CML para Observações/Sugestões/Reclamações, tendo dois anexado mais documentos. Sete participações foram feitas em impressos dos próprios.

Não se registaram quaisquer participações através das Juntas de Freguesia. A Direcção Municipal de Gestão Urbanística registou uma participação, e o *site* da Internet do Urbanismo da CML, duas.

Na sessão pública houve sete participações (de individuais, também participantes na Discussão Pública), sendo que as restantes provieram de vários locais institucionais da CML, sendo que algumas deram entrada por mais de uma via.

Relativamente à Discussão Pública, podemos dividi-las em quatro grupos distintos, pelo seu teor: pareceres de Entidades, comentários, sugestões e reclamações apresentadas pela Liga dos Amigos do Jardim Botânico (LAJB), comentários, sugestões e reclamações apresentadas pela Associação Nacional de Conservação da Natureza (QUERCUS), e observações, sugestões e reclamações várias.

Quanto aos pareceres de Entidades, contabilizaram-se dois, do Instituto de Mobilidade e dos Transportes Terrestres, I.P. (IMTT) e do Grupo de Trabalho do Eixo Central da Direcção Municipal de Conservação e Reabilitação Urbana da Câmara Municipal de Lisboa (CML/DMCRU/GTEC). O IMTT declarou que aceitava a aprovação condicional o Plano, sujeita a compromisso da sua revisão, após aprovação do PDM,

---

<sup>44</sup> Da consulta aos impressos de participação, entendemos que, dessas oitenta e sete participações, vinte e uma não são efectivamente feitas a título individual, já que as pessoas ou se identificam com estabelecimentos comerciais, ou apõem, inclusivamente, carimbos dos estabelecimentos.

justificando a sua decisão com o facto de considerar a importância do Plano para o desenvolvimento urbanístico e requalificação habitacional e do espaço público, em particular nas encostas da Avenida. A CML/DMCRU/GTEC apresentou treze questões/sugestões, das quais nove foram aceites e levaram a alterações ao Plano, sendo que duas implicaram a alteração de zonamento<sup>45</sup> e uma levou à eliminação de uma SUOPG<sup>46</sup> (Rua do Passadiço), cujos conteúdos programáticos eram a construção de um parque de estacionamento para residentes com cerca de 150 lugares, a construção de equipamentos complementares dos existentes (a definir pela autarquia), a construção de edifícios de habitação e a criação de espaços verdes de lazer e de percursos pedonais de atravessamento.

No que respeita aos comentários, sugestões e reclamações apresentadas pela LAJB, o seu âmbito confinava-se (i) aos limites da Área de Intervenção (parte do Jardim Botânico não estava incluído na área abrangida pelo Plano), (ii) à mobilidade (preocupação excessiva com o estacionamento de viaturas, considerando que a construção de dois parques de estacionamento na Avenida era um erro estratégico, uma vez que eram uma resposta à eliminação total do estacionamento de superfície e tinham uma capacidade muito inferior à que já se verificava), (iii) à necessidade de correcção de problemas com a mobilidade pedonal, sendo urgente preparar a Avenida da Liberdade para um novo paradigma da mobilidade urbana, (iv) aos espaços verdes e árvores de alinhamento (preocupações com a futura densidade urbana), (v) à delapidação do património arquitectónico (aumento de cérceas, subvalorização do interior dos edifícios e falta de cuidado com o desenho de coberturas), e (vii) à falta de qualidade arquitectónica e desqualificação do enquadramento urbano (particularmente na zona envolvente do Jardim Botânico). Foram aceites algumas sugestões/reclamações, sem contudo terem impacte no Plano, sendo remetidas para as propostas de Planos de Pormenor em execução.

Relativamente aos comentários, sugestões e reclamações apresentadas pela QUERCUS, prendiam-se fundamentalmente com a questão da impermeabilização acentuada da

---

<sup>45</sup> Morfologia urbana e uso do solo

<sup>46</sup> Sub-Unidade Operativa de Planeamento e Gestão

Avenida (cuja tendência para aumentar não era invertida pelo Plano), com a poluição sonora e atmosférica e com a variação das cérceas dos edifícios. Nenhuma destas preocupações encontrou eco.

Quanto às observações, sugestões e reclamações várias, respeitavam essencialmente a (i) condições de segurança pedonal, (ii) estacionamento de superfície, e (iii) funcionamento das faixas laterais da Avenida da Liberdade. De todas elas, foram levadas em consideração apenas duas, curiosamente sobre duas questões que fugiram ao unanimismo: uma, para redelimitação da SUOPG 6 (Ateneu), e outra, para eliminação da restrição a 30% do uso residencial na Avenida da Liberdade.

Na versão final do Plano, para além das alterações já referidas, mais catorze foram efectivas, provenientes da Conferência de Serviços, relativas aos pareceres da CML/DMCRU/GTEC, da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (CCDRLVT), do Turismo de Portugal (TP), da Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM) e do Instituto do Desporto de Portugal (IDP). Para além destas alterações, e em sua consequência, foram alterados o Relatório (Índice de Peças Escritas, pp 126-167 da Proposta, 6 Plantas da Cartografia) e o Regulamento (Volume II- 18 Artigos).

O PUALZE foi aprovado<sup>47</sup> pela Assembleia Municipal de Lisboa (2009). Desconhece-se o estado de execução do Plano, na medida em que a avaliação da execução do Plano só se aplica aos PDM, e o de Lisboa está em fase de Revisão.

### **3.1.2. Constrangimentos à Participação Pública**

Tratando-se da Avenida da Liberdade, em Lisboa, com a centralidade que se lhe reconhece, consideramos a participação como muito escassa. Só foram registadas sessenta participações a título individual, e a esmagadora maioria preocupou-se

---

<sup>47</sup> Deliberação n.º 58/AML/2009, de 7 de Julho, Aviso n.º 15825/2009, publicado no Diário da República n.º 157, II Série, de 9 de Setembro de 2009 (publica igualmente as plantas de Zonamento e Condicionantes e o Regulamento).

fundamentalmente com o estacionamento de superfície, embora tenha sido muito referida a questão das condições de segurança pedonal.

Alguns participantes da Discussão Pública referiram que eles (e criam, a população em geral), não tinham sido devidamente informados sobre a existência do PUALZE, o que seria, seus objectivos e consequências finais. O que nos remete para duas questões: a forma como a informação relevante para a compreensão das opções do Plano, por parte das Instituições, chega aos cidadãos, é indutora da participação? A linguagem do Plano é inteligível para a população em geral?

De acordo com Instituto da Água, I.P. (2004), a informação que é fornecida nem sempre está adequada ao público que a procura. Em alguns casos a informação é extremamente técnica e inacessível ao público em geral e noutros, demasiadamente simplificada sem permitir aos técnicos uma análise mais aprofundada. Segundo Lourenço et al (1997), poder-se-á dizer que o carácter excessivo técnico dos diversos documentos colocados à apreciação do público não é proporcionador de uma discussão alargada no domínio do Ordenamento do Território. De uma forma geral, a apresentação de informação é mais vezes técnica do que destinada ao público em geral, o que coloca como principal alvo os especialistas.

Neste caso em estudo não dispomos de informação que nos permita aferir das consultas, por Internet, à Proposta do Plano. Porém, de acordo com Instituto da Água, I.P. (2004), a análise da proveniência dos contactos feitos por email ao *site* de Informação do Sistema Nacional de Informação de Recursos Hídricos, mostra que eles são efectuados predominantemente por técnicos: 39% provêm de Universidades, 4% de organizações de investigação estrangeiras e cerca de 4% de organismos do Estado dedicados à investigação. Pelo menos 47% das consultas foram realizadas por especialistas, contra os 30% do público em geral.

Apesar da legislação em vigor<sup>48</sup> determinar que os espaços de espera de organismos públicos tenham computador ligado à Internet (Artº 7º), e uma vez que os serviços do Estado não dispõem de postos de acesso à informação via Internet para os cidadãos, a disponibilização da informação via Internet continua a ser feita por um grupo restrito de utilizadores.

A disponibilização quase exclusiva da informação por meio da Internet reduz também amplamente o acesso dos cidadãos à informação, embora de acordo com os últimos dados disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), referentes ao ano de 2010, 98,3% dos alojamentos em Portugal dispunham de computador com acesso à Internet, contra apenas 14,4 %, em 1997.

Não dispomos de informação relativamente ao número de consultas à Proposta nos locais em que esteve exposta, nem ao perfil dos eventuais consultores.

---

<sup>48</sup> Decreto-Lei nº 135/99, de 22 de Abril, que estabelece medidas de modernização administrativa a que devem obedecer os serviços e organismos da Administração Pública na sua actuação face ao cidadão, designadamente sobre acolhimento e atendimento dos cidadãos em geral e dos agentes económicos em particular, comunicação administrativa, simplificação de procedimentos, audição dos utentes e sistema de informação para a gestão.

A Participação Pública no processo de elaboração dos Planos Municipais de Ordenamento do Território -  
Licenciatura em Gestão do Ambiente e do Território



## **Conclusão**

Os Processos de Tomada de Decisão são tanto mais relevantes quanto maior for o desempenho integrado dos agentes da administração pública e dos restantes interessados, quer públicos, quer privados.

Um processo decisório pode ser directa ou indirectamente influenciado por vários factores, nomeadamente o quadro legal, o conhecimento do ambiente sistémico, a incerteza, a qualidade e quantidade de informação disponível, a natureza e competências dos actores envolvidos, a concertação, a co-responsabilização e a participação.

Neste trabalho, interessa-nos analisar especificamente o factor participação, designadamente nos processos de elaboração dos Planos Municipais de Ordenamento do território.

O nível de envolvimento dos cidadãos nestes processos, seja o permitido (legal), o efectivo (operativo), ou o ideal (teórico), é muito baixo. Que o Estado abre os procedimentos processuais do planeamento aos cidadãos é uma realidade. Mas essa particularidade (o facto de ser dominada pelo Estado) é fundamental para aferir da eficácia da participação. Os momentos de intervenção dos cidadãos nos Processos de Tomada de Decisão (determinados/impostos pelo Estado) são limitados, nunca coincidindo com fases mais cruciais dos projectos (em termos de “idealização” e de decisão), o que poderá conduzir a formulações de interrogações sobre a bondade dos objectivos legais dessa mesma participação.

O enquadramento legal permite a abertura de oportunidades, de janelas, para a participação dos cidadãos no planeamento territorial. Mas esse mesmo sistema legal promove uma separação entre o poder da Administração e a influência que a comunidades poderá ter, hierarquizando-as e, assim, dificultando, muitas das vezes, a circulação da informação e ignorando os resultados dessa mesma participação.

Da análise da legislação em vigor, podemos concluir que há uma evidente opção política por valores de participação (enquanto contribuição dos cidadãos), de responsabilização (através da definição dos deveres dos diversos actores) e de

informação (enquanto fluxo contínuo entre os órgãos de poder e os cidadãos). Mas também podemos verificar que a informação é o menos acentuado desses valores, porquanto são salientadas a participação e a responsabilização. Mas estas só fazem sentido se os cidadãos tiverem acesso a informação.

Mas será que os cidadãos estão atentos à informação que vai sendo disponibilizada pela Administração? Será que os cidadãos se interessam e preocupam pelas questões que, embora respeitando à comunidade, não seja “o seu caso”? Será que existe uma opinião pública efectivamente mobilizada nos intervalos eleitorais para os assuntos da governação local para além daquilo que diz respeito aos seus interesses imediatos ou directos?

Do exemplo do Caso de Estudo deste trabalho retiramos que, para além da participação ter sido muito pequena, a preocupação principal era “se acabam com o estacionamento à superfície, os clientes dos estabelecimentos comerciais desaparecem, pois trata-se de comércio de bens de luxo, de alto preço, cujas compras não são feitas por clientes que andem de transportes públicos”.

Ainda do mesmo Caso de Estudo se retira que a participação efectiva, global, foi praticada ou por entidades públicas oficiais, ou por entidades colectivas privadas. E a Administração, em termos gerais, só a eles “ouviu”, na discussão específica e técnica.

O que contraria, em certa medida, a ideia de que existe o reconhecimento de que é ao nível local que se verificam as melhores possibilidades da prática participativa se concretizar, atendendo a que os municípios, mercê da sua autonomia, constituírem a instância de poder mais próxima dos cidadãos, das suas necessidades e expectativas.

Efectivamente, desde tempos idos do Estado Novo até ao presente, muito se modificou, com a democratização da sociedade. Se antes os administradores eram nomeados e as políticas por si desenvolvidas eram as preconizadas pelo poder central, num ideal de desenvolvimento elitista (na medida em que não era discutido e participado), ao longo das últimas quatro décadas fomos assistindo a alterações legislativas significativas. Os administradores são eleitos, os cidadãos têm o direito (e o dever?) de participar nas

decisões que afectam os seus interesses, os interesses das comunidades em que estão inseridos, os interesses das gerações futuras, na procura de uma sociedade mais justa, mais equilibrada, mais participada, mais moderna, mais saudável, mais sustentável. E esse desiderato só pode ser atingido tendo a informação e a educação como substrato. É necessário incrementar a cidadania, “desde o berço”.

O Sistema de Gestão Territorial em Portugal, em teoria, dá condições à sociedade (entidades públicas, instituições, organizações, indivíduos) para que se exprima, se faça ouvir, seja parte da solução. Mas a população parece não ter grande tradição de participação nas questões de planeamento. No caso concreto da elaboração dos Planos Municipais de Ordenamento do Território, a própria Administração tem todo o interesse em informar e sensibilizar os cidadãos à participação (cidadãos informados e participativos são co-responsabilizáveis e mais receptivos à mudança). Mas é fundamental que esses mesmos cidadãos “vejam” o resultado da sua participação, sintam que o processo não foi um mero “cumprir da lei”, sob pena de se correr o risco, evidente, de a população não se querer envolver com problemas e negócios públicos, remetendo-os para os decisores políticos.

A participação pública, embora um direito reconhecido no ordenamento jurídico português, constituindo um dever da administração pública observá-la e incentivá-la, apresenta ainda, na prática, vários empecilhos à sua concretização, nomeadamente a aparente pouca cultura participativa demonstrada pelas populações, diminuindo assim a relevância possível de um amplo processo participativo.

É, pois, necessário incrementar a cidadania, e não permitir que o cidadão seja uma vítima, em vez de um actor. Esta pode ser uma forma de contribuir para a necessária reflexão.

É também uma forma de nós próprios praticarmos a nossa cidadania.

A Participação Pública no processo de elaboração dos Planos Municipais de Ordenamento do Território -  
Licenciatura em Gestão do Ambiente e do Território

## **Bibliografia**

Aidar, M. (2003). Racionalidade Ilimitada: A Difusão do Modelo do Balanced Scorecard nas Organizações. In: Management in Iberoamerican Countries: Current Trends and Future Prospects Third International Conference, 2003, FGV-EAESP, São Paulo, Brasil. Disponível on-line em:  
[http://www.fgvsp.br/iberoamerican/Papers/0464\\_RacionalidadeIlimitadamarceloaidar.pdf](http://www.fgvsp.br/iberoamerican/Papers/0464_RacionalidadeIlimitadamarceloaidar.pdf). Último acesso em 25-05-2012.

Amaral, D. (2001). Curso de Direito Administrativo. Vol. II. Lisboa: Almedina.

Andrade, E.(1998). Introdução à Pesquisa Operacional: Métodos e Modelos para Análise de Decisão. (2ª ed). Rio de Janeiro: LTC. Disponível on-line em:  
[www.milenio.com.br/siqueira/Trab.242.doc](http://www.milenio.com.br/siqueira/Trab.242.doc). Último acesso em: 23-06-2012.

André, P., Enserink, B., Connor, D. e Croal, P. (2006). Public Participation International Best Practice Principles. Special Publication Series No. 4. Fargo, USA. International Association for Impact Assessment. Disponível online em:  
[http://www.iaia.org/publicdocuments/special-publications/SP4\\_pt.pdf](http://www.iaia.org/publicdocuments/special-publications/SP4_pt.pdf). Último acesso em 31-01-2012.

Aragão, A. (2005). A Governância na Constituição Europeia. Uma oportunidade perdida? In A constituição Europeia. Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Lucas Pires. Coimbra: FDUC.

Bazerman, M. (2004). Processo Decisório: para cursos de Administração, Economia e MBAs. Rio de Janeiro: Elsevier Editora.

Bastos, A. (2002). Governança urbana: Uma reflexão sobre a Participação do Público nos instrumentos de planeamento local. Lisboa. Tese final de pós-graduação. Instituto Sócrates. Disponível online em:  
<http://www.pluridoc.com/Site/FrontOffice/default.aspx?Module=Files/FileDescription&ID=1419&lang=pt>. Último acesso em 31-01-2012.

Bernstein, P. (1997). *Desafios aos Deuses: A Fascinante História do Risco*. (2ª Ed.). Rio de Janeiro: Campus.

Caldeira, V. (2009). *PDM de 2ª Geração: O que fazer para evitar PDM de 2ª classe – os desafios actuais do planeamento municipal*. Jornadas sobre ordenamento e desenvolvimento em território de baixa densidade, Câmara Municipal de Nisa.

Câmara Municipal de Lisboa. (2008). *Plano de Urbanização da Avenida da Liberdade e Zona Envolvente. Proposta de Plano – Setembro 2008. Vol. I – Relatório*. Porto: Manuel Fernandes de Sá, Lda.

Câmara Municipal de Lisboa. (2011). *Revisão do PDM. Discussão Pública I Relatório de ponderação. Versão final*. Lisboa: Câmara Municipal de Lisboa.

Campos, C. (2004). *Transição do modelo organizacional tradicional ao pós-industrial na Administração Pública do Estado de Santa Catarina*. Dissertação de Mestrado em Engenharia de Produção. Centro Tecnológico, Departamento de Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Brasil. Disponível on-line em:

[http://artigos.netsaber.com.br/resumo\\_artigo\\_27197/artigo\\_sobre\\_tomadas\\_de\\_decisao\\_nas\\_organizacoes](http://artigos.netsaber.com.br/resumo_artigo_27197/artigo_sobre_tomadas_de_decisao_nas_organizacoes)

Campos, V. (2000). *A formalização do processo de elaboração dos planos municipais: garantia de defesa dos direitos dos cidadãos*. In *Actas do Seminário – Pensar o ordenamento do território: ideias, planos e estratégia*. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa. Pp 73-77.

Campos, V. (2009). *Políticas de Ordenamento do Território: O que são, para que servem, como são aplicadas*. Jornadas sobre ordenamento e desenvolvimento em território de baixa densidade, Câmara Municipal de Nisa.

Chiavenato, I. (2004). *Administração nos Novos Tempos*. 2 ed, Rio de Janeiro: Elsevier.

Colino, C. e Pino, E. (2003). *Gobiernos locales e impulso democrático: Las nuevas formas de la participación ciudadana en los gobiernos locales europeos*. Proyecto de Investigación, Grupo de Estudios de Participación Ciudadana. Madrid: Fundación Alternativas. Disponível on-line em:  
[http://www.alicante.es/p\\_ciudadana/portal/documentos/estudi\\_fundacio\\_alternativas.pdf](http://www.alicante.es/p_ciudadana/portal/documentos/estudi_fundacio_alternativas.pdf)  
Último acesso em 25-06-12.

Cornélio, R. (1999). *A Formulação da Decisão no Nível Estratégico de uma Organização Pública: Um Estudo Sobre O Processo Decisório Na Secretaria do Município do Rio de Janeiro*. Dissertação de Mestrado. Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública, Rio de Janeiro, Brasil. Disponível on-line em:  
<http://portaldesic.iciet.fiocruz.br/pdf/FIOCRUZ/1999/corneliorm/pdf/capa.pdf>. Último acesso em 19-06-2012.

Cooke, S. e Slack, N. (1991). *Making Management Decisions* (2ª ed.). New Jersey: Prentice Hall.

Crespo, J. (2004). *A participação pública no sistema de gestão territorial à escala municipal*. Disponível on-line em:  
[www.apgeo.pt/files/docs/.../D4\\_14Out\\_José%20L%20Crespo.pdf](http://www.apgeo.pt/files/docs/.../D4_14Out_José%20L%20Crespo.pdf)

Dacorso, A. (2000). *Tomada de Decisão e Risco: A Administração da Inovação em Pequenas Industrias Químicas*. São Paulo, Brasil. Dissertação (Mestrado Administração) - Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Departamento de Administração.

DGOTDU (2009). *Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. Governância e participação na gestão territorial*. Série

A Participação Pública no processo de elaboração dos Planos Municipais de Ordenamento do Território - Licenciatura em Gestão do Ambiente e do Território

Política de Cidades – 5. Lisboa: Europress, Editores e Distribuidores de Publicações, Lda.

Drucker, P. (1998). A quarta revolução da informação. Exame, 26-08-1998, pp56-58.

Ferreira, A. (2007). Gestão Estratégica de Cidades e Regiões (2ª ed.). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Gomes, A. (2007). Democracia Participativa e Planeamento do Território. Análise da “participação pública” no caso Português. Dissertação de Mestrado em Planeamento e Avaliação de Processos de Desenvolvimento no Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa. Lisboa.

Gonçalves, E. (1996) – Ciência e Democracia. Venda Nova: Ed. Bertrand.

Instituto da Água, I.P. (2004). Plano Nacional da Água. Informação, participação e co-responsabilidade. Disponível on-line em [http://www.inag.pt/inag2004/port/a\\_intervencao/planeamento/pna/pdf\\_pna\\_v1/v1\\_c2\\_t12.pdf](http://www.inag.pt/inag2004/port/a_intervencao/planeamento/pna/pdf_pna_v1/v1_c2_t12.pdf). Último acesso em 27-06-2012.

Kladis, C. e Freitas, H. (1996). O Gerente nas Organizações: Funções, Limitações e Estilos Decisórios. Revista Ser Humano, São Paulo, n. 109, p. 33-35, jun. 1996. Disponível on-line em: [http://www.ea.ufrgs.br/professores/hfreitas/files/artigos/1996/1996\\_043\\_rev\\_sh.pdf](http://www.ea.ufrgs.br/professores/hfreitas/files/artigos/1996/1996_043_rev_sh.pdf). Último acesso em 25-06-2012.

Lengnick-Hall, M. (2003). Identify, Learning and Decision Making in Changing Organizations. Personnel Psychology. Oxford: Blackwell Publishing.

Lobo, M. (1995). Planos de Urbanização: a época de Duarte Pacheco. DGOTDU.



A Participação Pública no processo de elaboração dos Planos Municipais de Ordenamento do Território - Licenciatura em Gestão do Ambiente e do Território

Lourenço, N., Craveiro, L. e Antunes, A. (1997) – O Ordenamento do Território e a influência da participação pública nos processos de decisão. Relatório Final - Universidade Atlântica, Oeiras.

Lourenço, N., Craveiro, L. e Antunes, A. (1998) – O Ordenamento do Território e a influência da participação pública nos processos de decisão - Universidade Atlântica, Oeiras.

Mañas, A. (2002). Administração de Sistemas de Informação: Como otimizar a Empresa por meio de Sistemas de Informação (3ª Ed.). São Paulo: Erica. Disponível on-line em:  
[http://www.dct.ufms.br/~mzanusso/Administracao\\_de\\_Sistemas\\_de\\_Informacao.htm](http://www.dct.ufms.br/~mzanusso/Administracao_de_Sistemas_de_Informacao.htm) Último acesso em 23-06-2012.

March, J. e Olsen, J. (1976). Ambiguity and Choice in Organizations. Michigan University. Michigan: Universitetsforlaget.

Maximiano, A. (2000). Introdução à Administração. (4ª ed.). São Paulo: Atlas. Disponível on-line em:  
[http://www.faculadadedoserido.com.br/revista/v1\\_n0/sanclair\\_solon\\_de\\_medeiros.pdf](http://www.faculadadedoserido.com.br/revista/v1_n0/sanclair_solon_de_medeiros.pdf)

Mintzberg, H. (1995). Criando Organizações Eficazes: Estruturas em Cinco Configurações. São Paulo: Atlas, 1995. Disponível on-line em:  
[http://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:iUOQj6S\\_MyAJ:scholar.google.com/++Criando+organiza%C3%A7%C3%B5es+eficazes:+estruturas+em+cinco+configura%C3%A7%C3%B5es&hl=pt-PT&as\\_sdt=0,5](http://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:iUOQj6S_MyAJ:scholar.google.com/++Criando+organiza%C3%A7%C3%B5es+eficazes:+estruturas+em+cinco+configura%C3%A7%C3%B5es&hl=pt-PT&as_sdt=0,5). Último acesso em 23-06-2012

Mintzberg, H. (1973). The Nature of Managerial Work. New York: Harper & Row. Disponível on-line em:  
[http://books.google.pt/books?id=aPjg\\_pFIptwC&pg=PA109&lpg=PA109&dq=Mintzberg,+H.+1973,+The+Nature+of+Managerial+Work,+Harper+%26+Row,+New+York,+NY&source=bl&ots=ZZgjrha2L-&sig=qtxf2OovdlYlxqtxt5QW-d0Os0&hl=pt-](http://books.google.pt/books?id=aPjg_pFIptwC&pg=PA109&lpg=PA109&dq=Mintzberg,+H.+1973,+The+Nature+of+Managerial+Work,+Harper+%26+Row,+New+York,+NY&source=bl&ots=ZZgjrha2L-&sig=qtxf2OovdlYlxqtxt5QW-d0Os0&hl=pt-)

A Participação Pública no processo de elaboração dos Planos Municipais de Ordenamento do Território - Licenciatura em Gestão do Ambiente e do Território

PT&sa=X&ei=2iXyT9-

OLKLO0QWs5LzeDQ&ved=0CGAQ6AEwCDgK#v=onepage&q=Mintzberg%2C%20H.%201973%2C%20The%20Nature%20of%20Managerial%20Work%2C%20Harper%20%26%20Row%2C%20New%20York%2C%20NY&f=false. Último acesso em: 20-06-2012

Moura, C. A. (1995). A importância da democracia participativa in Poder Local. Lisboa, ed. Caminho, Revista de Administração Democrática nº 131, (1995). pp 4-23

Oliveira, D. (2004). Sistemas de Informações Gerenciais: Estratégicas, Táticas e Operacionais. (9ª ed). São Paulo: Atlas. Disponível on-line em: <http://www.artigos.com/artigos/sociais/administracao/tomadas-de-decisoes-nas-organizacoes-3412/artigo/>. Último acesso em 30-06-2012.

Partidário, M. (1999). Introdução ao Ordenamento do Território. Lisboa: Universidade Aberta.

Pindado, F. (2006). La participación, un derecho que necessita práctica. In Poder Local y Participación Democrática. Espanha: El Viejo Topo.

Porto, M. (2008). Tomadas de Decisão nas Organizações. Disponível on-line em: <http://www.artigos.com/artigos/sociais/administracao/tomadas-de-decisao-nas-organizacoes-3412/artigo/>. Último acesso em 24-06-2012

Queiroz, K.G. (2010). Participação Popular no Ordenamento Urbano Municipal em Portugal. O Estudo de Caso da Revisão do Plano Director de Coimbra. Disponível on-line em: [www.ces.uc.pt/portugal2011/media/.../9\\_Kacerine\\_Queiroz.pdf](http://www.ces.uc.pt/portugal2011/media/.../9_Kacerine_Queiroz.pdf)

Raskin, S.(2003). Tomada de Decisão e Aprendizagem Organizacional. IN: Bate Byte 135, Publicação da CELEPAR - Companhia de Informática do Paraná, n. 135 - Setembro/2003. Disponível em:

A Participação Pública no processo de elaboração dos Planos Municipais de Ordenamento do Território - Licenciatura em Gestão do Ambiente e do Território

<http://www.pr.gov.br/batebyte/edicoes/2003/bb135/tomada.shtml> Último acesso em 14-05-2012.

Robbins, S. e Decenzo, D. (2004). Fundamentos de Administração: Conceitos e aplicações. São Paulo: Prentice Hall.

Rouban, L.(1999). Citizens and the New Governance: Beyond New Public Management. Amsterdam: IOS Press. Disponível on-line em:  
[http://books.google.pt/books?id=wYbQx2iO0IEC&printsec=frontcover&hl=pt-PT&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](http://books.google.pt/books?id=wYbQx2iO0IEC&printsec=frontcover&hl=pt-PT&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false). Último acesso em 30-06-2012.

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.

Silva, C. (2001) – Planos Municipais de Ordenamento do Território: continuidade e inovação em três gerações de planos. Cadernos Municipais – Revista de Acção Regional e Local, FAQ, Lisboa, XV (75), pp. 30-44.

Simons, H. (1965). Comportamento Administrativo: Estudo dos Processos Decisórios das Organizações Administrativas. Rio de Janeiro: Usaid. Disponível on-line em: <http://www.jstor.org/discover/10.2307/974005?uid=3738880&uid=2&uid=4&sid=56288877563>. Último acesso em 14-05-2012.

Solino, A. e El- Aouar, W. (2001). O Processo de Tomada de Decisões Estratégicas: Entre a Intuição e a Racionalidade. Caderno de Pesquisas em Administração, São Paulo, v.08, nº 3, julho/setembro 2001. Disponível on-line em: <http://www.ead.fea.usp.br/cad-pesq/arquivos/v8-3-art02.pdf>. Último acesso em 23-06-2012.

Tapscott, D. e Caston, A.(1995). Mudança de paradigma: A nova promessa da tecnologia da informação. São Paulo: Makron-McGraw-Hill.

Teixeira, I. (2008). Participação dos cidadãos na vida política local: o contributo da comunicação pública. Porto. Dissertação de Mestrado. Universidade Fernando Pessoa. Disponível online em: <http://ufpbdigital.ufp.pt/dspace/handle/10284/1053>. Último aceso em 27-12-2011.