

**A cidadania na construção coletiva do território. Casos de Estudo:  
Portimão e Loulé**

*The citizenship in the collective construction of the territory. Studies Case: Portimão and  
Loulé*

*La ciudadanía en la construcción colectiva del territorio. Casos de estudio: Portimão y  
Loulé*

**Lucinda Oliveira Caetano**

Investigadora CIAUD, Universidade de Lisboa, Portugal  
lucinda.caetano63@gmail.com

**José Crespo**

Professor Doutor, Universidade de Lisboa, Portugal  
jresco@fa.utl.pt

**Luis Manata e Silva**

Investigador CICS.NOVA, Universidade Nova de Lisboa, Portugal  
lmanata@gmail.com



## RESUMO

Alguns dos desafios do Século XXI, implicam uma nova visão ao nível do desenvolvimento sustentável patentes na Nova Agenda Urbana, onde se compartilham visões de como as Cidades e os assentamentos humanos, ao criarem uma identificação da sociedade civil com as cidades, podem promover o seu engajamento cívico. Em Portugal, os índices de participação pública nos fóruns democráticos formais e não formais são inexpressivos ou baixos.

O presente artigo analisa os resultados de dois *Workshops*, um em cada caso de estudo, cuja temática reporta-se à participação pública e à governança digital, integrados numa sequência de ações com a sociedade civil, no âmbito de uma investigação de doutorado. Antecedendo esses *Workshops* foram elaborados inquéritos exploratórios para perceber a opinião das pessoas sobre as razões da pouca participação pública, elencadas com base nas opiniões verbalizadas em entrevistas semiestruturadas.

A metodologia utilizada nos *workshops* baseou-se na criação de parcerias entre a Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa e instituições locais, com recurso ao método de *Thinking Design*. Os resultados indicam que ainda não há maturidade nem "tradição" participativa em Portugal que permita atingir objetivos concretos a curto e médio prazo. No entanto, em termos gerais, usando como referência os dois casos de estudo, independentemente da baixa participação dos cidadãos nos *Workshops* sobre participação pública, a intenção de "capacitar" mobilizadores de cidadania ativa foi atingida, pois cada facilitador ou técnico municipal envolvido, poder-se-á tornar num influenciador de participação cívica, como evidenciam ações posteriores realizadas por cidadãos em Portimão.

**PALAVRAS-CHAVE:** Cidadania, metodologias participativas, sociedade civil.

## ABSTRACT

*Some of the challenges of the 21st century imply a new vision for sustainable development in the New Urban Agenda, which shared visions of how cities and human settlements, by creating an identification of communities with cities, can promote their civic engagement. In Portugal, the indices of public participation in formal and non-formal democratic forums are inexpressive or low.*

*The present article analyses the results of two workshops, one in each case study, whose theme addresses the participation of the public and digital governance, integrated in a sequence of actions with the communities, in the scope of a doctoral research. In anticipation of these Workshops, exploratory inquiries were developed to understand people's opinions on the reasons for poor public participation, based on the opinions expressed in semi-structured interviews.*

*The methodology used in the workshops was based on the creation of partnerships between the Faculty of Architecture of the University of Lisbon and local institutions, using the Thinking Design method. The results indicate that there is still no maturity or participatory "tradition" in Portugal to achieve concrete objectives in the short and medium term. However, in general terms, with reference to the two case studies, regardless of the low participation of citizens in the workshops on public participation, the intention to "empower" the mobilizers of active citizenship was achieved, since each facilitator or municipal technician involved become an influencer of the civic participation, as evidenced by the later actions taken by citizens in Portimão.*

**KEY-WORDS:** The citizenship, participatory methodologies, the civil society.

## RESUMEN

*Algunos de los desafíos del siglo XXI implican una nueva visión a nivel del desarrollo sostenible patentes en la Nueva Agenda Urbana, donde se comparte visiones de cómo las Ciudades y los asentamientos humanos, al crear una identificación de las comunidades con las ciudades, pueden promover su compromiso cívica. En Portugal, las tasas de participación en los foros públicos democráticos formales y no formales son poco significativos o bajos.*

*El presente artículo analiza los resultados de dos Workshops, uno en cada caso de estudio, cuya temática se refiere a la participación pública ya la gobernanza digital, integrados en una secuencia de acciones con las comunidades, en el marco de una investigación de doctorado. Precediendo estos Workshops se elaboraron cuestionarios exploratorios para percibir la opinión de las personas sobre las razones de la poca participación pública, enumeradas en base a las opiniones verbalizadas en entrevistas semi estructuradas.*

*La metodología utilizada en los talleres se fundamenta en la creación de alianzas entre la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Lisboa y las instituciones locales, utilizando el método Thinking Design. Los resultados indican que no existe madurez o "tradicción" participativa en Portugal que permitirá alcanzar objetivos concretos a corto y medio plazo. Sin embargo, en términos generales, usando como referencia los dos casos de estudio, independentemente de la baja participación de los ciudadanos en los Workshops sobre participación pública, la intención de "capacitar" a movilizados de ciudadanía activa fue alcanzada, pues cada facilitador o técnico municipal involucrado, poder se convertirá en un influenciador de participación cívica, como evidencian acciones posteriores realizadas por ciudadanos en Portimão.*

**PALABRAS CLAVE:** Ciudadanía, metodologías participativas, sociedad civil

## ENQUADRAMENTO

Para o contexto global atual a Nova Agenda Urbana da Conferência das Nações Unidas (HABITAT III, 2016, p.5) refere especificamente que as

"cidades e assentamentos humanos" devem por um lado cumprir "a sua função social, incluindo a função social e ecológica da terra (...) e por outro incentivar a participação, promover a colaboração cívica, gerar um sentimento de pertença e propriedade entre todos os seus habitantes, dar prioridade à criação de instalações públicas seguras, inclusivas, acessíveis, verdes e de qualidade, que criem as condições adequadas para que as famílias, contribuam para melhorar a interação social e intergeracional, as expressões culturais e a participação política, conforme o apropriado, e fomentar a coesão social, inclusão e segurança em sociedades pacíficas e pluralistas" (T.A.).

Por outro lado, é de referir a problemática dos centros antigos portugueses, em especial na região algarvia sobre a qual incide a análise dos casos de estudo, que têm vindo a passar por um processo de constante degradação em termos patrimoniais e populacionais. As razões são variadas, umas inerentes à própria mudança do "modo de vida" que condenam o edificado "obsoleto" ao abandono, outras associadas à voracidade do "mercado imobiliário", especialmente nos territórios mais apetecíveis para o turismo.

Contudo, ainda que a pressão urbanística se faça sentir em toda a região, verifica-se a existência de políticas urbanas de preservação e vitalidade diferenciadas de uma cidade para outra, que ultrapassam algumas das distinções geográficas e culturais (litoral e interior).

Uma análise mais aprofundada, fruto de investigações-ação levadas a efeito em Portimão e Loulé, detetou que a questão da valorização pela comunidade dos centros antigos varia consoante o grau de identificação desta com a identidade urbana e a narrativa da sua cidade.

Os resultados levaram-nos à conclusão de que a vinculação da identificação, logo a atribuição de «valor» dado pelas comunidades, deve-se mais à qualidade da relação entre os atores sociais e ao nível de participação cívica do que à situação física de "conservação" ou "atratividade" funcional ou estética dos centros urbanos em análise.

Nessa ótica o uso de abordagens participativas na qualificação de territórios complexos tende a ser cada vez mais recorrente. Contudo, e apesar das alterações legislativas mais atuais exigirem uma participação pública mais ativa em matéria urbanística, em Portugal continua-se a ter resultados residuais e sem um verdadeiro impacto na conceção das políticas públicas territoriais e na elaboração dos instrumentos de gestão territorial.

No entanto, como refere Ferrer (2012), os direitos dos cidadãos em matéria urbanística que deveriam estar vinculados ao próprio conceito de cidadão (independentemente do título da propriedade), fundamentam-se na transparência na atuação administrativa, na informação e participação dos cidadãos (referendo nacional ou a nível local) e na publicitação ativa da Administração Pública.

Na ótica de Boaventura Sousa Santos (2008) as democracias liberais capitalistas sofrem de duas patologias - de representação e de participação – e para o autor a saída para este impasse, e a redução da abstenção eleitoral, passaria pela junção da democracia representativa com a

democracia participativa, recorrendo a outros mecanismos potenciadores de maior participação, como por exemplo o orçamento participativo.

Nadia Urbinati (2006) contrapõe-se a essa ideia por considerar que a representatividade política quando exercida de modo responsável é a solução mais adequada porque as políticas inserem-se num ideário filosófico e político, enquanto a decisão pontual (determinada pela democracia participativa) traz associada os perigos de tomadas de decisões descontextualizadas e muitas vezes excludentes do “bem comum”. A conclusão da autora fundamenta-se numa análise da evolução histórica do sistema representativo, desde o surgimento do processo eleitoral na Inglaterra do século XVIII até aos nossos dias, onde demonstra as várias fases do processo – começando pela perspetiva jurídica (onde as pessoas alienam-se de cidadania ao delegar a incumbência de governar aos representantes eleitos), passando pela perspetiva institucional (onde a identidade jurídica do eleitor é esvaziada de significado, ao nomear políticos profissionais aos quais se submetem voluntariamente), até chegar à representação política, que se consubstancia como uma ruptura com os sistemas anteriores sendo uma forma de existência política criada pelos próprios atores (o eleitorado e os representantes), sendo necessário como refere a autora, “robustas autonomia local e liberdade de expressão e associação, bem como certa igualdade básica de condições materiais”. (URBINATI, 2006, p. 224).

Na nossa ótica, a “referida falta de tradição participativa” poderá estar vinculada ao “congelamento” evolutivo do sistema democrático representativo, ou seja, Portugal ainda está na fase da delegação de funções a políticos profissionais, faltando-nos dar o passo seguinte – a “formação de cidadania responsável” para a cocriação das políticas urbanas.

Por outro lado, a participação pública no mundo globalizado depende, em grande medida, da utilização das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) e vincula-se ao conceito de “governança digital” que como referem Pimenta e Canabarro (2014, p. 10) inclui “princípios, plataformas, metodologias, processos e tecnologias digitais para a reflexão sobre e a realização de atividades relacionadas com o Governo, em todas suas esferas, de forma a configurar o que se tem convencionado chamar de Governo Eletrónico, E-Government ou simplesmente E-Govi” O denominado «governo eletrónico» ou governança digital pressupõe o “desenvolvimento de políticas públicas que possam incluir digitalmente a população como parcela significativa dos esforços mais amplos de inclusão social e cidadã” (PIMENTA e CANABARRO, 2014, p. 11).

E, apesar, do número considerável de cidadãos excluídos digitalmente, atualmente é improvável que a administração pública abdique do recurso a tecnologias computacionais para o seu funcionamento, ainda que a «info-exclusão» seja um problema importante que importa resolver.

## OBJETO DE TRABALHO

O presente trabalho integra uma investigação-ação de doutorado que pretende desenvolver modelos participados para a regeneração urbana dos centros antigos algarvios, usando como casos de estudo os centros antigos de Loulé e Portimão.

A temática da tese consubstancia-se na trilogia teórica – identidade, participação pública e governança digital – onde a “identidade” reporta-se por um lado aos centros antigos europeus como repositórios de memórias e identidades urbanas e simultaneamente objeto de identificação e vínculo da sociedade civil; a “participação pública” como resultante do engajamento cívico, propiciador da inclusão social e da cidadania responsável; e a “governança



digital” como recurso para a divulgação de mais e “melhor” informação (simplificação técnica e utilização intuitiva) e enquanto canal de participação capaz de promover a verdadeira interação - comunicação nos dois sentidos -, entre as organizações e os utilizadores, sem descuidar as necessidades da população que não “domina” as tecnologias digitais.

Cabe aqui um parêntesis para chamar a atenção para o nosso mundo globalizado, onde o quotidiano é cada vez mais visível (e vivido) nas redes sociais e as tecnologias digitais estão sendo usadas para criar várias oportunidades para o cidadão interagir com as instituições nos diferentes níveis político, económico e social. De governos locais a regionais e nacionais, de administrativos a políticos, há um número crescente de canais para diferentes níveis de participação. Há uma tendência mundial para a adoção de tecnologias digitais pela administração pública na forma de aplicativos móveis baseados na *Web*, modelagem e simulação digital e plataformas digitais, que permitem a interatividade ou a interação.

Portugal não é exceção, na medida em que a legislação do país contempla a utilização de plataformas de gestão territorial colaborativas. Na rotina diária das administrações locais, no entanto, essas tecnologias e plataformas raramente são usadas. A participação do público em geral em Portugal já é muito baixa, assistida digitalmente ou não; no entanto, 33% da população total não é considerada proficiente no uso de tecnologias digitais para tarefas participativas. Uma exclusão digital que pode representar um risco no futuro próximo, pois vários processos potencialmente tornar-se-ão totalmente digitais. O “analfabetismo digital” é agora maior do que o “analfabetismo regular” durante o período da ditadura portuguesa, e não há nenhum esforço visível para permitir que a população supere essa divisão e lacuna.

A ação centrada no território, desenvolvida em parceria com Associações Locais, subdividiu-se em três iniciativas – *Workshop* sobre Identidade Urbana; Tertúlia sobre Revitalização Urbana e Partilha de Boas Práticas e *Workshop* sobre Participação Pública (incluindo a manipulação das plataformas digitais dos Municípios dos casos de estudo).

No presente artigo apresentam-se os resultados obtidos nos *Workshops* sobre Participação Pública, denominados «A Cidadania na Construção Coletiva do Território», realizados em Portimão (03 de março de 2018) e em Loulé (19 de maio de 2018).

Considerando o contexto específico de cada caso de estudo, incluindo o diálogo existente em 2018 entre a sociedade civil e os representantes políticos, foram elaboradas parcerias do CIAUD – Centro de Investigação em Arquitetura, Urbanismo e Design – da Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa com alguns organismos locais.

Em Portimão a parceria foi feita apenas com duas Associações da Sociedade Civil – Teia D’Impulsos e Contramaré – porque existe um distanciamento acentuado entre o poder político e a sociedade civil e provavelmente se incluíssemos a Câmara Municipal como parceira (caso a mesma aceitasse) não teríamos os atores independentes que desejávamos.

No caso de Loulé existe um maior envolvimento entre o poder político e a população local, verificável em situações concretas, tais como: formato das reuniões de Câmara que são bastante informais; sessões da Assembleia Municipal transmitidas pela *internet*; sessões de esclarecimento com formato e em número mais alargado do que o previsto no Regime Jurídico de Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT); recurso a instrumentos da democracia participativa - orçamento participativo. Portanto, o mais coerente seria que para além das Associações da Sociedade Civil – Casa da Cultura de Loulé e Delegação de Loulé da ACRAL (Associação do Comércio e Serviços da Região do Algarve) – fosse proposta uma parceria com a Câmara Municipal de Loulé (que prontamente aceitou). Por outro lado, a experiência de

Portimão mostrou-nos a necessidade de incluir jovens nos *Workshops*, razão pela qual se fez o convite à Escola Secundária de Loulé. No entanto, apesar dos jovens terem comparecido ao primeiro *Workshop* e terem dado um excelente contributo, não apareceu nenhum jovem no *Workshop* sobre cidadania, devido a questões logísticas internas da própria Escola.

O conteúdo dos *Workshops* «A Cidadania na Construção Coletiva do Território» baseou-se em discussões sobre as diversas tipologias de participação pública, a cidadania responsável e os canais de participação existentes formais e informais, havendo uma componente prática de apropriação dos instrumentos e reflexão sobre a temática.

Utilizámos como suporte os resultados obtidos em sub-investigações sobre participação pública nos vários canais democráticos formais e informais, tanto da democracia representativa quanto da democracia participativa, tais como, Reuniões de Câmara, Sessões de Assembleia Municipal, Participação no âmbito dos Instrumentos de Gestão Territorial e processos de Orçamento Participativo, em especial no território algarvio (CAETANO et al., 2018).

Os resultados comprovam os baixos índices participativos. Nas entrevistas semiestruturadas a atores-chave da sociedade civil (para procurar identificar as razões dessa situação) foram citadas as seguintes causas possíveis: falta de tradição participativa; individualismo (falta de responsabilização com o futuro do território); sensação de que a opinião do cidadão não é tida em conta; medo de retaliação por parte dos dirigentes políticos e técnicos; linguagem técnica hermética; desinteresse pela política e desconfiança relativamente aos representantes políticos. Complementarmente elaborou-se um inquérito exploratório que fosse representativo de tendências de determinados grupos sociais, utilizadores do espaço em estudo, e com predisposição à participação, recolhidos no primeiro *Workshop* e em ações culturais e cívicas. No caso de Portimão, o inquérito foi estruturado em três partes distintas: Caracterização dos Inquiridos, Predisposição à Participação e eventuais Causas para a não Participação, utilizando um conjunto de questões fechadas, mas deixando algumas perguntas abertas, para permitir a partilha de ideias.

No caso de Loulé (posterior em termos temporais), no âmbito da temática da Governança digital, acrescentou-se uma quarta parte referente à Utilização da Plataforma Digital do Município.

A primeira parte - Caracterização dos inquiridos - procurou traçar o perfil do inquirido (idade, escolaridade, posição social e vinculação ao “lugar” – natural, morador ou trabalhador). A segunda parte - Predisposição à Participação – procurou avaliar o interesse pessoal em participar civicamente e em caso positivo, através de que canais. A terceira parte – Causas para a não Participação – enquanto cerne do conteúdo exploratório foi subdividida em duas abordagens distintas:

- uma primeira em questões fechadas onde se encontravam elencadas as causas citadas nas entrevistas semiestruturadas para a não participação pública;
- uma segunda que procurou deixar em aberto a possibilidade de o inquirido referir outras razões.

No caso de Loulé a quarta parte, referente à utilização da Plataforma Digital, procurou aferir se essa ferramenta era utilizada e se era “facilmente” compreendida pelos utilizadores.

Relativamente ao total de inquéritos em Portimão foram preenchidos quarenta e um (41), distribuídos entre naturais e residentes, numa faixa etária preponderante alargada (entre os 20 e os 60 anos), com escolaridade maioritariamente de grau superior; enquanto em Loulé foram inquiridos dezoito (18) pessoas, também distribuídos entre naturais e residentes, inseridos

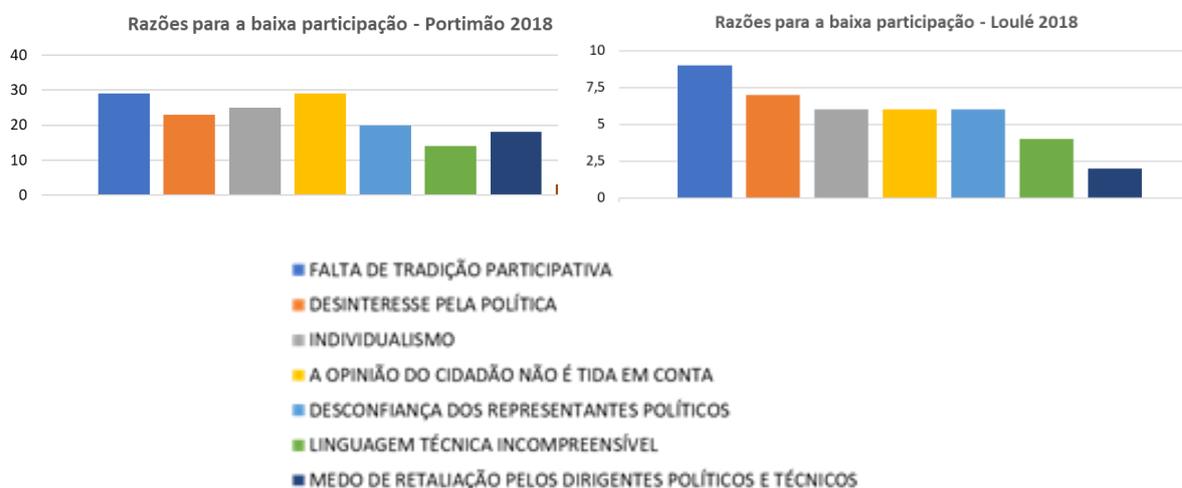
numa faixa etária mais restrita (entre os 40 e os 80 anos), com escolaridade distribuída entre licenciatura e ensino secundário. No que concerne à predisposição para a participação refira-se que tanto em Portimão quanto em Loulé, apesar de praticamente a totalidade considerar ser importante a participação, apenas metade assumiu que procurava participar nas decisões sobre a sua cidade.

Em relação à utilização da plataforma digital do *site* do Município por parte dos louletanos, cerca de metade dos inquiridos referiu que utiliza e considera fácil a sua manipulação.

Contudo, relativamente ao âmbito do conteúdo da investigação – as prováveis causas da baixa participação pública – os inquéritos nos dois casos de estudo revelaram os seguintes dados [Figura 1]: em Portimão os valores mais altos (18%) apontam para duas causas - falta de tradição participativa e sensação de que a opinião do cidadão não é tida em conta –; enquanto em Loulé 23% dos inquiridos também apontam a falta de tradição participativa, ficando em segundo lugar (18%) o desinteresse pela política.

Como podemos observar na Figura 1 não há correspondência total nas razões apontadas, mas em ambos predomina a ideia de que a pouca participação se deve “à falta de tradição participativa”. Relativamente à questão em aberto, para as pessoas apresentarem outras possibilidades, não foram referidas outras causas prováveis, levando a crer que as questões elencadas cobriam o espectro de possibilidades.

Figura 1 – Gráficos com as percentagens das causas apontadas pelos inquiridos nos casos de estudo



Fonte: Elaborados pelos autores, com base nos resultados dos inquéritos.

## METODOLOGIA

A metodologia proposta para os *Workshops* dos dois casos de estudo baseou-se em dois momentos distintos:

- Num primeiro, foram apresentados e discutidos conteúdos relacionados com a participação pública e a cidadania responsável, tais como: partilha de exemplos de boas práticas de modelos e ferramentas de participação pública; apresentação dos instrumentos de gestão territorial em vigor (explicitando o significado de definições técnicas a nível urbanístico);

demonstração de que não há uma relação direta entre parâmetros urbanísticos e qualidade urbana, porque há outras variáveis a considerar (como por exemplo a forma urbana); o debate sobre as diversas tipologias de participação pública e os canais de participação formais e informais, existentes, físicos e digitais (incluindo a demonstração da manipulação do *site* do Município).

- Num segundo momento, os participantes/ convidados foram divididos em grupos com o objetivo de selecionarem uma ideia prioritária (retirada do *Workshop* anterior sobre Identidade e a Forma Urbana) para a revitalização do centro antigo da cidade a ser apresentada através de um dos canais de participação “formais” ou “informais” disponíveis (selecionado na sequência de um debate dentro do grupo de trabalho) com posterior reflexão sobre a pertinência da ideia e do canal de participação, usando uma ferramenta de análise de *Thinking Design*, mais especificamente, uma tipologia de *The Customer Journey Map*, criado pelos autores para o efeito.

Considerando as especificidades de cada contexto de investigação – território e população local – o conteúdo “apesar de fundamentar-se na mesma abordagem” e prever a utilização do mesmo método de trabalho – *CUSTOMER JOURNEY MAP* – seguiu caminhos absolutamente distintos, relativamente ao percurso e aos temas abordados, ainda que em termos de participação do público tenha sido mantido um padrão de redução drástica, relativamente aos primeiros *Workshops* sobre a Identidade e Forma Urbana dos centros antigos e às Tertúlias sobre a partilha de boas práticas de revitalização dos centros antigos.

No caso de Portimão a participação reduziu-se de vinte e cinco (25) cidadãos, para além dos seis (6) facilitadores, no 1.º *Workshop* e quarenta (40) pessoas na Tertúlia para oito (8) participantes, mais oito (8) facilitadores no *Workshop* sobre Participação Pública.

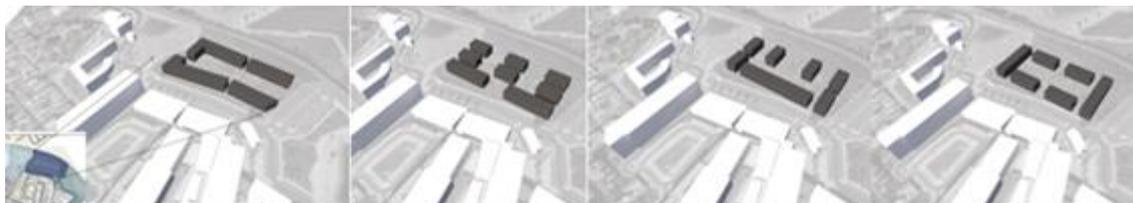
Em Loulé a participação sofreu alterações ainda mais radicais (apesar de ter-se reduzido o tempo do segundo *Workshop* para meio dia) começou-se no 1.º *Workshop* com trinta e seis (36) cidadãos, para além dos oito (8) facilitadores, e cerca de vinte (20) pessoas na Tertúlia para nove (9) participantes, distribuídos da seguinte maneira: cinco (5) técnicos municipais, dos quais três (3) foram apresentar as ferramentas de participação utilizadas, dois (2) parceiros, dois (2) munícipes, e dois (2) facilitadores.

## DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

### **Workshop de Portimão**

Em Portimão, considerando os parceiros envolvidos e a não aceitação da Câmara Municipal em ceder técnicos para a apresentação dos canais de participação, a primeira parte do *Workshop* ficou a cargo dos organizadores, tendo sido discutidos conceitos e definições sobre participação pública (incluindo a apresentação dos resultados quantitativos e qualitativos das sub-investigação realizadas), nos vários canais e as razões elencadas nas entrevistas e assinaladas nos inquéritos para a não participação, bem como, explicitadas algumas definições técnicas inerentes aos planos urbanísticos e que se reportam à carga construtiva dos terrenos, tendo inclusive sido utilizados alguns exemplos tridimensionais com formas diferentes para parâmetros urbanísticos iguais, com o intuito de esclarecer os participantes a precariedade de reduzir-se a qualidade urbana a parâmetros urbanísticos (como por exemplo nos Planos de Urbanização -PUs) [Figura 2].

**Figura 2 – Propostas morfológicas distintas mantendo os parâmetros urbanísticos definidos no PU da UP 5, contíguo à zona antiga de Portimão**



Fonte: Propostas volumétricas elaboradas pelas facilitadoras Ana Rita Queirós e Mónica Lopes.

Para além disso, na explanação apresentaram-se:

- Os Planos Urbanísticos em vigor no Município (Plano Diretor Municipal - PDM, Planos de Urbanização – PU's, e Planos de Pormenor – PP's) e em elaboração ou revisão (PDM, PU's e PP's); incluindo a visualização dos mesmos em plataforma territorial para aceder aos respetivos documentos. Do debate ocorrido percecionou-se que a grande maioria do público (incluindo os facilitadores) desconheciam a existência destes instrumentos de gestão territorial, bem como, dos canais e instrumentos disponíveis no âmbito da participação pública, em especial através do *site* do Município;
- Os canais formais e informais disponíveis nos Fóruns democráticos, como por exemplo, as reuniões de Câmara públicas e as Sessões da Assembleia Municipal, incluindo as disposições regulamentares (como por exemplo o Regimento da Assembleia Municipal de Portimão) e o *workflow* dos vários canais de participação, tendo sido percecionado mais uma vez que a grande maioria dos participantes desconheciam estes instrumentos participativos.

Na segunda parte vocacionada para o trabalho prático dividiram-se os dezasseis (16) participantes (incluindo os facilitadores) em dois grupos de trabalho e solicitámos que cada mesa seleccionasse uma ideia para a revitalização do centro antigo (retirada do *Workshop* anterior sobre Identidade e Forma Urbana); identificasse o canal de participação mais adequado e que preenchesse o *Customer Journey Map* para verificar se a ideia e/ ou o canal seriam adequados ao contexto.

A discussão nas mesas consumiu todo o tempo previsto sem que nenhum grupo tivesse chegado ao *términus*, ou seja, ao preenchimento do Mapa, porque a discussão centrou-se nas ideias vindas do *Workshop* anterior e nos vários canais de participação possíveis. Uma das mesas chegou ao pormenor de reescrever as ideias síntese e os circuitos procedimentais de cada canal de participação.

As conclusões retiradas do debate apontaram para a constatação de uma “vontade real” de apreender os processos participativos e consolidar as ideias antes de avançar para a sua concretização, em especial por parte dos “facilitadores”. Por outro lado, verificou-se que apesar do Mapa não ter sido preenchido na íntegra, os grupos concluíram que a melhor maneira de concretizar as ideias passaria pela execução ser levada a efeito pela própria sociedade civil, ou em contrapartida, pela entrega em formato de «petição com setenta e cinco (75) assinaturas», para ser discutida no plenário da Assembleia Municipal (conforme preconiza o Regimento da Assembleia Municipal de Portimão).

Os resultados do *Workshop* de Portimão confirmaram o afastamento da população e do poder

político e eventualmente até alguma desconfiança relativamente à abertura por parte da Câmara para ouvir as opiniões dos cidadãos. Tal conclusão já tinha sido desvelada nos inquéritos de opinião, onde a maioria (18%) aponta para duas causas - falta de tradição participativa e sensação de que a opinião do cidadão não é tida em conta.

Relativamente a eventuais “contaminações positivas” decorrentes das ações com a sociedade civil, podemos considerar alguns movimentos de cidadania posteriores, como por exemplo, a formação de parcerias de empreendedorismo entre os participantes, na sequência de conversas tidas no *Workshop*; a entrega de duas petições enviadas para a Assembleia Municipal de Portimão a solicitar que as reuniões fossem transmitidas em direto pela *internet* e a criação de um parque verde e de uma via de acesso numa parcela de terreno pertencente ao Município, cuja discussão em plenário ocorreu no dia 27 de julho de 2018 [Figura 3]; a mobilização liderada por participantes dos *Workshops*, nomeadamente, as propostas para a revitalização do Auditório de Portimão [Figura 4] e para a inserção no curriculum escolar da «história da cidade» [Figura 5], apresentadas ao Orçamento Participativo de Portugal de 2018.

As petições constituíram-se um facto político histórico na cidade, porque foram as primeiras petições entregues desde 1976. Por sua vez os resultados da discussão em plenário também foram ímpares, na medida em que todos os representantes de todos os partidos políticos da oposição votaram a favor e o Partido no poder votou contra a aprovação das duas petições tendo-se chegado a um empate. A decisão coube ao voto de qualidade do Presidente da Assembleia (integrante do Partido no poder). Evidentemente estes resultados levaram à insatisfação dos quase cinquenta (50) participantes, tendo havido repercussões nas redes sociais e na imprensa regional.

Figura 3 – Imagem com o Edital da 6.ª Sessão Extraordinária de 2018 da Assembleia Municipal de Portimão



Fonte: Retirado do site do Município de Portimão. Consultado em 26.06.2018

Figura 4- Página do Facebook com a descrição do projeto candidato ao Orçamento Participativo de Portugal de 2018, cuja líder do movimento participou nos *Workshops*



Fonte: Retirado da rede social. In [https://www.facebook.com/auditorioportimao/?hc\\_ref=ARTRpFQ6Y1IzfJjHSdVWLNgiHuwGX1c5GGJv0KqE3tjXT0G C4TaMYMkS1Zc8tAeMwRE](https://www.facebook.com/auditorioportimao/?hc_ref=ARTRpFQ6Y1IzfJjHSdVWLNgiHuwGX1c5GGJv0KqE3tjXT0G C4TaMYMkS1Zc8tAeMwRE). Consultado em 14.06.2018.

Figura 5 - Divulgação em rede social, de um projeto candidato ao Orçamento Participativo de Portugal de 2018, cuja ideia de uma criança de 12 anos surgiu durante o debate no Workshop sobre Identidade e Forma Urbana



Fonte: Retirado da rede social. In <https://www.facebook.com/lucinda.caetano>. Consultado em 14.06.2018

### **Workshop de Loulé**

Em Loulé, tinha-se um contexto diferente de Portimão, nomeadamente:

- em termos de ordenamento, em 2018, sobre o território da cidade de Loulé, existiam apenas os seguintes instrumentos de gestão territorial: Plano Diretor Municipal (em fase de revisão), um Plano de Urbanização (em elaboração), um Plano de Pormenor (em vigor) e duas Áreas de Reabilitação Urbana contíguas (com as respetivas Operações de Reabilitação Urbana), cujos instrumentos que interferem com o centro antigo já haviam sido apresentados por técnicos do Município, no *Workshop* anterior sobre Identidade e Forma Urbana;
- entre os parceiros envolvidos, encontrava-se a Câmara Municipal, logo as apresentações sobre os canais de participação foram apresentadas por técnicos do Município, mais especificamente, no âmbito dos Planos Urbanísticos, na manipulação e respetivas ferramentas participativas contidas nas plataformas digitais do Município e no Orçamento Participativo (a decorrer).

Acrescido a isso, a experiência decorrente da ação em Portimão (mais especificamente a redução do público e a “falta de tempo” para concluir a parte prática), bem como, as sugestões dos parceiros locais, nomeadamente, as associações da sociedade civil, determinaram alterações no formato do *Workshop* relativamente ao de Portimão, passando a cingir-se à tarde de sábado, à seleção prévia das ideias a serem trabalhadas e ao preenchimento prévio de um modelo de *Customer Journey Map* criado por nós, com a ideia mais publicitada no anterior *Workshop* (que neste caso foi a retirada do trânsito automóvel do centro antigo, com a consequente criação de parques de estacionamento nos arredores da cidade, articulado com um sistema de mobilidade alternativo), para servir como exemplo para os grupos de trabalho. Aquando da realização do *Workshop* deparamo-nos com uma variável não planeada, para além dos parceiros, facilitadores e técnicos do Município, apenas estavam presentes dois (2) cidadãos, perfazendo um total de onze (11) participantes.

Diante do “novo” contexto, manteve-se o *Workshop*, mas alterou-se o foco de trabalho, ou seja, ao invés de trabalharmos a participação na ótica do cidadão, decidimos fazê-lo na ótica do Município. Ou seja, analisaram-se os processos participativos, procurando compreender quais os mecanismos e os procedimentos mais eficazes e quais os constrangimentos à participação pública.

Na primeira parte os organizadores apresentaram e fomentaram a discussão sobre os conceitos e as distintas tipologias de participação pública – ativa, semi-ativa e passiva -, incluindo a apresentação dos resultados quantitativos e qualitativos das sub-investigações realizadas sobre participação pública nos vários canais e das razões elencadas nas entrevistas e assinaladas nos inquéritos para a pouca participação pública. De seguida os técnicos municipais apresentaram as metodologias de participação no âmbito dos planos urbanísticos, as várias ferramentas digitais à disposição do cidadão no *site* do Município e o balanço da participação pública (em termos quantitativos e qualitativos) do orçamento participativo em Loulé, que já se encontra na quarta edição.

A discussão gerada foi bastante profícua porque incidiu sobre as inquietações dos agentes da Administração Pública, que cumprindo a agenda política, procuram sensibilizar a sociedade civil à participação, mas enfrentam problemas de várias dimensões. Entre eles podemos citar os seguintes:

- Necessidade de uma campanha de informação/ formação interna e externa (colaboradores do Município e público em geral) para a importância da utilização e “alimentação com dados”, das plataformas digitais interativas do Município;
- Necessidade de sensibilização dos serviços internos para a atualização de informação/ prestação de contas dos conteúdos fornecidos nas plataformas digitais interativas do Município;
- Necessidade de simplificação da linguagem técnica no âmbito dos documentos urbanísticos sujeitos à discussão pública e da manipulação das plataformas digitais (que devem ser pensadas na ótica do utilizador);
- Necessidade de maior interação/ partilha entre os diversos serviços técnicos municipais, aquando da análise dos projetos candidatos ao Orçamento Participativo, para evitar constrangimentos futuros durante a execução;
- Necessidade de “formação para a cidadania ativa”, em especial na apresentação dos projetos para o orçamento participativo.

Decorrente do debate gerado pelos problemas encontrados aquando da apresentação de propostas nos plenários do Orçamento Participativo (muitas vezes divergentes com o orçamento ou condições de exequibilidade) os organizadores mostraram e explicaram o *Customer Journey Map* preenchido (para servir de exemplo na sessão de trabalho anteriormente planeada), onde se encontravam explicitadas questões-problema para reflexão dos proponentes, do tipo: quem financia? quanto custa? que parceiros podem-se incluir? há sustentabilidade económica? como executar? há exemplos de sucesso? Entre outros.

Para além disso, concluiu-se que a metodologia utilizada na investigação-ação, em especial no primeiro *Workshop* onde havia um “facilitador” neutro em cada mesa de trabalho, que ajudava os participantes a manterem o foco no tema em debate e a garantir a voz a todos, poderia ser um procedimento adequado a adotar nas sessões de discussão do Orçamento Participativo aliado a um esquema de “organização de ideias” parecido com o *Customer Journey Map* apresentado.

O que nos parece importante salientar é que na opinião dos técnicos do Município de Loulé as razões para a baixa participação pública em Loulé encontram-se em consonância com os resultados obtidos nos inquéritos, ou seja, prendem-se com a falta de tradição participativa e o desinteresse geral pela política.

## CONCLUSÕES

Em termos conclusivos, para termos uma verdadeira revolução urbana (HARVEY, 2008) que promova o direito à cidade, enquanto habitantes da cidade, mas também como co-criadores do “artefato urbano”, como aspirava Lefebvre (2008), será primordial que a participação ativa se transforme numa realidade. Uma participação ativa que promova os discensos, na ótica da discussão alargada, e que responsabilize todos os parceiros sociais na co-criação das políticas urbanas.

Nessa co-criação/ participação ativa deverá ser potenciada a identidade urbana e interpessoal que gera o sentimento de pertença das populações e garante a apropriação da cidade por todos e para todos, tornando-a mais humana e inclusiva, como preconiza a Agenda Mundial 2030.

Por outro lado, para que haja a continuidade dos sistemas políticos democráticos representativos importa: promover o diálogo entre a sociedade civil e os seus representantes políticos; fomentar a ativação/ formação de “mobilizadores” de cidadania; e recorrer a plataformas digitais interativas (na ótica do utilizador), para dar maior e “melhor” informação, sem descurar mecanismos alternativos para colmatar as “dificuldades” dos «infoexcluídos».

Em termos gerais, usando como referência os dois casos de estudo, a intenção inicial de “formar” mobilizadores de cidadania ativa foi atingida, porque na generalidade os facilitadores ou técnicos municipais envolvidos, assumirão esse papel, podendo não só auxiliar a mudança comportamental de outros cidadãos, mas também acelerar o processo, recorrendo a posturas “informativas e formativas” de participação cívica.

Por último, julga-se importante salientar que estes processos devem começar pela ação de agentes intermédios de governança – universidades e associações da sociedade civil – seja em ações pontuais, seja de modo mais permanente no território, como por exemplo com a criação de laboratórios colaborativos.

## AGRADECIMENTOS

Os autores gostariam de agradecer ao CIAUD, à Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa o apoio na investigação; e à Fundação da Ciência e Tecnologia o financiamento dos trabalhos de investigação científica conducentes ao Doutorado.

Agradecem também às Instituições parceiras no estudo, mais especificamente, a Associação Teia D'Impulsos, a Associação Contramaré de Portimão, à Câmara Municipal de Loulé, à Escola Secundária de Loulé, à Casa de Cultura de Loulé e à delegação de Loulé da ACRAL, aos técnicos do Município de Loulé que participaram neste *Workshop* e aos facilitadores que dedicaram o seu tempo e trabalho para ajudar nesta investigação, com especial menção a Ana Rita Queirós, Mónica Lopes, Dália Paulo, Joaquim Mealha e Inês Almeida que tiveram um papel especial nesse esforço de construção coletiva.

## REFERÊNCIAS

CAETANO, L. O., Crespo, J. L. e Paraízo, R. C. **A Participação Pública em Portugal – Reflexões sobre o Direito à Cidade**. In Anais do V Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo - Arquitetura e Urbanismo no Brasil atual: crises, impasses e desafios. Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia, 2018.

FERRER, M. L. **Los derechos de información y de participación ciudadanas em matéria urbanística**. Tese de Doutoramento. Girona: Universidad de Girona, 2012.

HABITAT III. **Nueva Agenda Urbana** – Español. Secretaría de Habitat III de las Naciones Unidas, 2017. ISBN: 978-92-1-132736-6

HARVEY, D. **The Right to the City**. *New Left Review*, 53, 2008, pp. 23 – 40.

LEFEBVRE, H. **O Direito à Cidade**, Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro Editora, 2008.

PIMENTA, M. S. e CANABARRO, D. R. **Governança Digital**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. ISBN 978-85-386-0253-8

SANTOS, B. S. **Síntese Final**, In Actas do 1.º Encontro Nacional sobre Orçamento Participativo. São Brás de Alportel: Associação In Loco e Câmara Municipal de São Brás de Alportel, 2008.

URBINATI, N. **O Que Torna a Representação Democrática?** Artigo apresentado no Encontro Anual da American Political Science Association (Apsa), Washington, EUA, 2005.