

**CIDADES PARTICIPATIVAS. EXPERIÊNCIA DO BRASIL E  
PORTUGAL EM PERSPECTIVA COMPARADA.**

**A revisão dos planos diretores de Passo Fundo, Brasil e Maia, Portugal**

**PARTICIPATIVE CITIES. EXPERIENCE FROM BRAZIL AND  
PORTUGAL FROM A COMPARED PERSPECTIVE.**

**Review of the master plans of Passo Fundo, Brazil and Maia,  
Portugal**

**Oliveira Filho, João Telmo**

*PPGOP/UFSM – Programa de Pós-graduação em Gestão de Organizações Públicas, Universidade Federal  
de Santa Maria, Brasil  
joãotelmofilho@gmail.com*

**Allegretti, Giovanni**

*CES/UC – Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra, Portugal  
allegretto70@gmail.com*

**Mota, José Carlos**

*UA- Mestrado em Planeamento Regional e Urbano, Universidade de Aveiro, Portugal  
jcmota@ua.pt*

**Rusconi, Isabella**

*UA - Mestrado em Planeamento Regional e Urbano, Universidade de Aveiro – bolsista, Portugal  
isabella.rusconi@ua.pt*

**RESUMO**

O presente artigo decorre de um projeto de investigação em pós-doutoramento realizado no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, Portugal que teve como objetivo verificar a dinâmica dos processos participativos na revisão dos planos diretores municipais em cidades do Brasil e de Portugal. Nomeadamente, foram analisados os processos de revisão do plano diretor municipal na cidade da Maia, em

Portugal e na cidade de Passo Fundo, no Brasil. No estudo, procurou-se conhecer as dinâmicas e verificar se as metodologias e processos envolvidos garantem uma efetiva participação das populações nos processos. A pesquisa incluiu acompanhamento de audiências públicas, a realização de entrevistas semi-estruturadas e a sistematização e comparação de dados e informações. Embora em realidades diferenciadas, as duas experiências tem muito em comum, e a pesquisa permitiu comparar déficits e bônus dos processos participativos estudados.

**Palavras-chave:** Planos Diretores, Participação Popular, Brasil, Portugal.

**Linha de Investigação:** 1: Cidade e projeto **Tópico:** Planejamento, políticas e governança.

## ABSTRACT

This article is the result of a post-doctoral research project carried out at the Centro de Estudos Sociais of Coimbra University Portugal, and aimed to verify the dynamics of participatory processes in the review of municipal master plans in cities in Brazil and Portugal. Namely, we studied the processes related to the municipal master plan review in the city of Maia, Portugal and, by way of comparison, the process of reviewing the master plan for the city of Passo Fundo, Brazil. In the study, it was sought to verify whether the methodologies and processes involved guarantee an effective participation of citizens in the processes. The research included monitoring public hearings, conducting semi-structured interviews and systematizing and comparing data and information. Although in different realities, the two experiences have a lot in common, and the research made it possible to compare deficits and bonus of the participatory processes studied.

**Keywords:** Master Plans, Popular Participation, Brazil, Portugal.

**Thematic Cluster:** 1: City and project **Topic:** Planning, policies and governance

## 1. Introdução

O presente artigo decorre de um projeto de investigação em pós-doutoramento que se realizou no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, sob a orientação do professor Giovanni Allegretti, que propôs estudar e avaliar práticas do planejamento e gestão urbanos e comparar experiências participativas nos planos diretores municipais no Brasil e em Portugal.

O artigo tem como objetivo apresentar a dinâmica dos processos participativos nos processos de elaboração e revisão de alguns planos diretores municipais (PDMs) no Brasil e em Portugal. Sob um aspecto novo, nos planos teórico e prático, a pesquisa busca verificar a participação popular nos processos de revisão do plano diretor na cidade de Maia, em Portugal e comparar com o processo de elaboração e revisão do plano diretor da cidade de Passo Fundo, no Estado do Rio Grande do Sul, no Brasil, ambos em andamento.

A participação popular é requisito obrigatório no processo de elaboração, revisão e gestão dos planos diretores no Brasil. Os planos diretores municipais concebidos a partir da edição do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) devem prever a realização de audiências e consultas públicas e estabelecer instrumentos e estruturas de controle popular em todo o processo. Em Portugal, conforme a Lei n.º 31/2014, os processos participativos de elaboração dos planos diretores são obrigatórios na fase inicial e na aprovação final.

Entretanto, algumas cidades em Portugal têm inovado, para além da legislação, ao aplicar metodologias participativas nos seus processos de elaboração do plano diretor. É o caso do município da Maia. Com 135.678 habitantes, a Câmara Municipal da Maia está a promover a elaboração da segunda revisão do Plano Diretor Municipal (PDM). O processo desenvolve-se em duas fases: Uma de *diagnóstico*, que ocorreu até ao mês de abril de 2019, com a definição de um quadro estratégico, e outra fase de *elaboração da proposta*, em andamento. O processo participativo de elaboração das propostas prevê quatro fases: Expectativas; Memórias Coletivas e Diagnóstico Partilhado; Propostas dos Cidadãos e Aprovação Final. (Relatório Parcial, 2019)

A cidade de Passo Fundo, no Estado do Rio Grande do Sul, Brasil, foi escolhida como comparativo da pesquisa: Com uma população aproximada de 200 mil habitantes, o processo participativo de revisão do plano diretor apresenta uma série de peculiaridades. O processo de revisão teve início em outubro de 2016 e a metodologia participativa adotada dividiu o processo em quatro etapas: *Preparação e Estudos Preliminares; Leitura da realidade local; Proposições e Elaboração da minuta de Projeto de Lei* (Passo Fundo, 2019). Ao final da execução de cada uma das fases houve a realização de audiências públicas, a fim de aprovar a versão final. Foram eleitos 92 delegados para a revisão do plano diretor e as sugestões foram apresentadas nas audiências e no *link* específico da revisão do plano diretor na página de prefeitura municipal de Passo Fundo (Passo Fundo, 2019). O processo de revisão incluiu o projeto “cidade do amanhã” em que as crianças de algumas escolas na cidade puderam dar sugestões ao projeto. Até o novembro de 2019, foi aprovado o documento de estudo da concepção do Plano Diretor encerrando a terceira etapa.

As duas experiências tem muito em comum e reforçam a importância e as vantagens da participação nos processos de planejamento e gestão e permitem comparar os processos participativos estudados.

## 2. O modelo dos planos diretores participativos no Brasil

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 prevê um capítulo específico para a “política urbana”. No artigo 182 refere a “política de desenvolvimento urbano” que tem o objetivo de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções da cidade” através do “plano diretor municipal”. (Brasil, 1988) A Constituição brasileira estabelece um regime de competências complementares e concorrentes de elaboração das normas de direito urbanístico, em que a União tem competência para elaborar as diretrizes gerais da política e os Estados e devem complementá-las num regime de cooperação. O município por sua vez tem a competência para editar

as normas específicas de planejamento urbano municipal, a partir das diretrizes gerais expressas na legislação federal e estadual. O plano diretor municipal brasileiro é um instrumento expressamente referida no artigo 182 do texto constitucional, que o define como instrumento básico do desenvolvimento urbano e que acrescenta aos planos a função e a determinação de ordenação da cidade, “a fim de garantir que a propriedade urbana cumpra sua função social” (Brasil, 1988).

As diretrizes gerais da política urbana brasileira estão presentes no *Estatuto da Cidade* (Lei 10.257, de 10 de julho de 2001). O artigo segundo do Estatuto da Cidade descreve as diretrizes gerais da política urbana e contemplam, entre outros, a sustentabilidade ambiental, a gestão democrática da cidade, a cooperação intergovernamental e a colaboração (parceria) entre Estado e particulares.

Dentre as regras gerais da “ordem urbanística” estabelecidas pelo Estatuto está a obrigatoriedade da elaboração de planos diretores municipais, a obrigatoriedade de audiências e consultas públicas no processo de elaboração e revisão e a instituição dos instrumentos de gestão democrática, como os órgãos colegiados de política urbana. (Lei 10.257/2001, art. 40). Algumas regras previstas merecem destaque como a responsabilização dos prefeitos municipais e demais agentes políticos quando da não elaboração dos planos diretores, bem como por não garantir a realização das audiências e consultas públicas. (Lei 10.257/2001, art. 52).

O processo de elaboração do plano diretor participativo é detalhado na Resolução 25 do Conselho Nacional das Cidades – Concidades (Brasil, 2005). Conforme os artigos sexto e sétimo desta Resolução, na elaboração do plano diretor as deliberações das audiências públicas devem ser consideradas quando da discussão e aprovação do plano diretor, enquanto o funcionamento das audiências públicas é detalhado no artigo oitavo.

Na leitura dos dispositivos do Estatuto da Cidade e da Resolução do Concidades, todos os processos de elaboração e revisão dos planos diretores pressupõem a prévia e obrigatória realização de audiências públicas.

O modelo brasileiro dos planos diretores municipais incorpora elementos dos sistemas de democracia representativa, da democracia deliberativa e da democracia participativa. No Brasil *todos* os planos, projetos e programas urbanísticos preveem audiências e consultas públicas e *somente podem ser* aprovados e alterados por lei após a realização das mesmas.

### 3. O “despertar” dos planos diretores participativos em Portugal

Em Portugal, o atual sistema normativo urbanístico constitui um sistema integrado pelas normas da política de ordenamento do território, do ambiente e do urbanismo. A Constituição da República estabelece a competência exclusiva da Assembleia da República legislar sobre as bases do ordenamento do território e do urbanismo.

A Lei de Base da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo – LBOTU - Lei n. 48/98, de 11 de agosto, alterada pela Lei n. 54/07 de 31 de agosto, estabelece as Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo. Os textos normativos fundamentais do sistema urbanístico e do planejamento territorial português incluem, além da LBOTU, o detalhamento do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial – RJIGT (Decreto-Lei 380/99, alterado pelos Decretos-Lei 46/2009, 181/2009 e pelo artigo 8º do Decreto-Lei 02/2011) e pelo Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território – PNPT (Lei n. 58/2007) acompanhados de série de normas que complementam a legislação territorial e do urbanismo em Portugal, recentemente alterados com a Publicação da Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei n.º 31/2014, de 30 de maio).

A nova Lei de Bases de 2014 refere “à *participação e concertação* estabelecendo que os instrumentos de gestão territorial são submetidos à prévia apreciação pública, especialmente, nos instrumentos vinculativos

dos particulares, através de formas de concertação de interesse” (Oliveira Filho, 2017: 241). No artigo 43.º, 3, a Lei 31/2014 dispõe que “ O plano diretor municipal é de elaboração obrigatória” e deve estabelecer “a estratégia de desenvolvimento territorial municipal, o modelo territorial municipal, as opções de localização e de gestão de equipamentos de utilização coletiva e as relações de interdependência com os municípios vizinhos.” No artigo 49.º ao tratar da informação e participação dispõe que o “procedimento de elaboração, alteração ou revisão dos programas e planos territoriais assegura aos particulares as garantias gerais que a lei lhes confere, nomeadamente, a informação e os meios de participação pública efetiva, bem como o direito de apresentação de observações e sugestões à entidade responsável pela sua elaboração e de consulta do respetivo processo”. (Portugal: 2014). O Decreto Lei 80 de 14 de maio de 2015 dispõe sobre o direito de participação de todas as pessoas singulares e coletivas “na elaboração, na alteração, na revisão, na execução e na avaliação dos programas e dos planos territoriais” (1) e “compreende a possibilidade de formulação de sugestões e de pedidos de esclarecimento” (2). (Portugal, 2015).

Entre as experiências participativas que vem surgindo em Portugal está a da revisão do plano diretor da Maia. São experiências provêm de iniciativas das Câmaras Municipais interessadas em criar novos canais e ampliar a comunicação com as comunidades e estabelecer novos modelos de planejamento e gestão mais democráticos.

#### **4. Estudos de Caso**

A seguir, serão apresentados os estudos de casos com o acompanhamento do processo de revisão do Plano Diretor Participativo da cidade de Passo Fundo, Brasil e o processo de revisão do Plano Diretor Municipal da cidade da Maia, em Portugal, ambos em andamento.

##### **4.1 O processo de revisão do Plano Diretor de Passo Fundo - Brasil**

Passo Fundo é uma cidade situada no norte do Estado do Rio Grande do Sul e uma das 22 maiores capitais regionais do Brasil, com uma região de influência que abarca 132 municípios, totalizando uma população de mais de um milhão de habitantes. (IBGE, 2009). Em 2010 a população de Passo Fundo totalizava 184.826 habitantes, apresentando um grau de urbanização de 97,21% e que se destaca pela prestação de serviços de saúde e de educação, e pela plataforma logística que serve de apoio ao agronegócio. (IBGE, 2010)

O plano diretor vigente no município data de outubro de 2006. O processo de revisão teve início em outubro de 2016, através do Decreto n 93/2016 (Passo Fundo, 2016). Através dele, formou-se o grupo de trabalho especial do Núcleo Técnico para Revisão e Regulamentação do Plano Diretor de Passo Fundo composta por funcionários da prefeitura. O objetivo do núcleo consistiu em preparar a estrutura para a realização dos trabalhos de revisão do plano diretor e as regras para a composição do Núcleo Gestor, com a participação da sociedade civil organizada e da administração pública.

Conforme Minuta da Metodologia Participativa (Passo Fundo, 2018) em maio de 2017, foi realizado o Seminário de Abertura da revisão do plano com informações sobre o plano e convocando à participação através das audiências e consultas públicas setoriais e do envio de sugestões por e-mail. Em julho de 2017, através do Decreto Nº 72/2017, foi instituído o Núcleo Gestor do Plano Diretor. Deste, participam vinte e dois membros representantes de órgãos governamentais, dois representantes de Associações de Classe, três representantes de entidades empresariais, dois representantes de entidades ambientalistas, dois representantes de entidades culturais, dois representantes de entidades de Ensino, dois representantes de Associação de Moradores, dois representantes de entidade rurais, dois representantes de Movimentos Sociais, um representante de Entidades de Acessibilidade, um representante de Entidades de Assistência Social e três representantes dos conselhos municipais. Em outubro do mesmo ano foram empossados os 44

membros eleitos. Aonúcleo compete acompanhar as distintas fases da revisão, garantir efetiva participação da sociedade civil, contribuindo para sua mobilização, acompanhando as consultas, reuniões e audiências e elaborando os documentos resultantes das mesmas. Também promover a cooperação entre poder público e sociedade civil na formulação e na análise das propostas de revisão do Plano Diretor. (Passo Fundo, 2018)

Conforme a metodologia participativa proposta, a participação no processo de planejamento “deve ser um compromisso coletivo envolvendo os mais diversos atores, inclusive os meios de comunicação”(Passo Fundo, 2018). Há a previsão de “outros meios de interlocução”, como protocolo, formulários *online* e impresso e questionário *online*. Foi proposto também um “Plano de Mobilização” que prevê ações de comunicação e de mobilização específicas para cada uma das etapas, com o objetivo de garantir com que este espaço comum de participação. (Passo Fundo, 2018)

Conforme o Resumo Executivo da Revisão do Plano Diretor (Passo Fundo, 2019) na segunda etapa de “leitura da realidade local” foram realizadas 17 audiências públicas, chamadas de “oficinas avaliativas”, entre fevereiro e abril de 2018, incluindo área urbana e comunidades rurais, além de audiências temáticas solicitadas por algumas áreas. (Passo Fundo, 2019)

Além do diagnóstico de problemas e potencialidades dos bairros e da cidade, os participantes das oficinas podiam encaminhar sugestões. Nos encontros os participantes puderam expor suas perspectivas sobre a cidade – tanto em pontos negativos quanto em potencialidades. Nestas oficinas foram também eleitos os delegados representantes de cada sub-região sendo homologados 81 delegados. Por meio do projeto Cidade do Amanhã também foram realizadas reuniões em escolas para levantar as percepções das crianças acerca da cidade em que vivem. Foi aberta a possibilidade de encaminhar sugestões ao plano diretor através de formulário on-line disponibilizado na página da prefeitura municipal. O feedback será dado por *email* aos que encaminharam as sugestões. (Passo Fundo, 2019)

Ainda conforme o Resumo Executivo da Revisão do Plano Diretor (Passo Fundo, 2019) na etapa as oficinas avaliativas realizadas nas 10 regiões da cidade teve 673 participantes. A Cidade do amanhã foi realizada em quatro escolas, com 319 alunos. O questionário *on line* com o objetivo de ouvir a opinião da comunidade sobre soluções urbanas com 28 questões teve 896 participantes. Na dinâmica das oficinas houve breve apresentação do que é o Plano Diretor e histórico dos planos já elaborados. Comoatividades houve o nivelamento, debates “O que tem no município e é bom? E o que falta?”, “O que tem no bairro e é bom? E o que falta?”, apresentação ao grande grupo, eleição dos Delegados Regionais, e as temáticas definidas na metodologia: Meio ambiente e ocupação do território; Mobilidade Sustentável; Espaços públicos e equipamentos sociais; Gestão, participação e controle social; Desenvolvimento econômico e inovação.

Até o momento, foi aprovado o documento final da terceira etapa englobando o debate dos objetivos, diretrizes, eixos estratégicos e as sugestões apresentadas e dados obtidos na etapa anterior e apontados no Diagnóstico Participativo. A aprovação se deu em duas audiências públicas, promovidas dias 29 de agosto e 12 de setembro de 2019. (Passo Fundo, 2019)

#### **4.2 O processo de revisão do Plano Diretor Municipal da Maia - Portugal**

A Maia é um município português pertencente ao distrito do Porto, no Norte de Portugal, com 82,99 km<sup>2</sup> de área e 135 678 habitantes em todo o território (2015), e subdividido em dez freguesias.

A Câmara Municipal da Maia iniciou o processo da segunda revisão do Plano Diretor Municipal (PDM) com previsão de conclusão até julho de 2020. O PDM em vigor foi publicado a 26 de janeiro de 2009. A revisão do PDM da Maia é coordenada pelo consultor Engenheiro José António Lameiras, e envolve uma equipa multidisciplinar interna, liderada pela Arquitecta Joana Calvet, e um grupo de investigadores da Universidade de Aveiro, coordenado pelo Professor José Carlos Mota.

Conforme o documento “Relatório de Fundamentação, Metodologia e Programação de Trabalhos” (CM MAIA, 2018, p. 15) a elaboração da revisão do plano deveria se desenvolver em fases: a) Estudos de caracterização e diagnóstico que corresponde à “recolha, tratamento, atualização e análise de informação, que se traduzirá em estudos setoriais e estudos de caracterização sobre diversas matérias que caracterizam o território” (CM MAIA, 2018: 15). b) Modelo de organização territorial: que corresponde à “elaboração propriamente dita da proposta do Plano com o resultado da participação na definição das estratégias (...), Nesta fase é elaborado o conteúdo documental do Plano (CM MAIA, 2018: 15). c) Modelo de Operacionalização do Plano e programação: que “corresponde à concepção do modelo de operacionalização do Plano”. (CM MAIA, 2018: 15).

Conforme Mota et al (2020: 15) “A metodologia participativa foi pensada em quatro etapas”. A primeira, realizada em janeiro e fevereiro de 2019 procurou “clarificar as expectativas dos vários atores para com o plano”. A segunda, desenvolvida de fevereiro a junho de 2019 “produziu um conjunto de memórias coletivas dos cidadãos e um diagnóstico colaborativo da realidade do município”. No dizer de Mota et al (2020: 15): “A terceira, que arrancou em setembro com a abertura de uma exposição pública do trabalho realizado pelos cidadãos (...) será dedicada a construir a agenda das propostas dos cidadãos e dos principais atores locais (sociais, ambientais e económicos) para o PDM”. Ainda conforme os autores: “a quarta e última, que se desenvolverá nos primeiros três meses de 2020, será para realizar a apresentação da versão final do PDM e conterá, paralelamente, um exercício de experimentação de algumas das ações propostas, a concretizar com os cidadãos”. (Mota et al, 2020: 15)

Conforme Relatório Parcial elaborado pela equipe técnica responsável pela coordenação científica do processo participativo do PDM da Maia (Relatório Parcial, 2019) a fase inicial de *diagnóstico*, que decorreu até ao mês de abril de 2019, com a definição de um quadro estratégico e a fase de *elaboração da proposta*, em andamento. Paralelamente, o processo participativo tem quatro fases: *Expectativas (fase 1)*; *Memórias Coletivas e Diagnóstico Partilhado (fase 2)*; *Propostas dos Cidadãos (fase 3)* e *Aprovação (fase 4)*. Reuniões prévias de apresentação da metodologia ao Executivo Municipal foram realizadas com representantes de Juntas de Freguesia, Técnicos Municipais e representantes de Agrupamentos Escolares, seguidas de três rondas de visitas a cada uma das dez freguesias do concelho e reuniões setoriais paralelas com grupos de *stakeholders*.

A primeira fase - Fase 1 compreendeu reuniões com representantes do Executivo Municipal, de Juntas de Freguesia, Técnicos Municipais e professores/representantes dos Agrupamentos de Escolas do município e sessão pública de abertura do processo participativo. A Fase 2 - Memórias Coletivas e Diagnóstico Partilhado teve 10 sessões, uma em cada Junta de Freguesia; 10 reuniões prévias com os presidentes das Juntas; uma reunião setorial com Jovens Agricultores por solicitação do setor. A terceira fase, em andamento, é a fase de propostas dos cidadãos em sessões públicas. Nesta fase ocorreram 30 sessões: 10 sessões, uma em cada Junta de Freguesia, 10 sessões setoriais; desafio às escolas e 10 ações experimentais. Para a Fase 4 - de Aprovação, que deve ocorrer de Maio e 2020 a Junho de 2020, estão previstas 10 sessões, uma em cada Junta de Freguesia. (Relatório Parcial, 2019)

Ainda conforme o Relatório Parcial (2019) até dezembro de 2019 foram realizadas 34 sessões, com um total geral de 1195 participantes. Representação 2/3 homens, 1/3 mulheres. A maioria dos participantes é maior 35 anos. Cumpre ressaltar que as reuniões foram realizadas à noite (iniciando entre 20:30 hs e 21:00 hs) e com duração de duas a três horas. O acompanhamento das sessões nas juntas de freguesia permitiu verificar uma série de aspectos da metodologia e da dinâmica das reuniões públicas: Nesta fase de propostas dos cidadãos ocorreram 30 sessões: 10 sessões em cada Junta de Freguesia, 10 sessões setoriais - desafio às escolas e 10 ações experimentais.

As sessões foram compostas por duas etapas ou duas rodadas: na primeira etapa promoveu-se a partilha de memórias e vivências relacionadas com o território da freguesia. Os participantes foram incentivados a levar fotografias e a partilhar as memórias e histórias sobre o território, identificando nos mapas disponibilizados os lugares das suas vivências. Na segunda etapa, a reflexão centrou-se nos recursos e problemas da freguesia e do município. Os participantes foram convidados a registar em “*post-its*” três aspetos relacionados com cada tema e a seguir cada participante partilhou com o grupo as suas opiniões sobre os recursos e problemas de sua freguesia. (Relatório Parcial, 2019)

A dinâmica dos trabalhos seguiu o mesmo rito em todas as sessões: Iniciou-se com as boas-vindas e apresentações de contextualização das sessões com apresentação da metodologia da revisão do PDM e metodologia do processo participativo. Após os participantes foram encaminhados para as mesas de trabalho, compondo grupos de aproximadamente 10 pessoas. A subdivisão em grupos menores permitiu que todos tivessem oportunidade de intervir. A distribuição dos participantes deu-se por grupos temáticos: *ambiente, mobilidade, centralidades e socioeconomia*. Os participantes escolheram qual tema, de acordo com seus interesses, gostariam de debater e foram dirigidos para as respetivas mesas. Cada mesa contou com a presença de um facilitador da equipe técnica que desempenhou o papel de mediação e as equipas técnica municipal e da revisão do PDM, mantiveram-se à disposição para apoio e esclarecimentos aos participantes. Durante as dinâmicas, os grupos foram incentivados a nomear um relator, que ficava responsável, no final das sessões, apresentar a todos os presentes uma síntese do que foi discutido em cada grupo. (Relatório Parcial, 2019)

As sessões foram compostas por duas etapas: na primeira etapa, após consensualizar o diagnóstico produzido na fase anterior, os participantes foram convidados a elaborar propostas através da utilização da técnica de pensamento criativo “Flor de Lótus”. O exercício consistiu na partilha de opiniões e posterior definição coletiva de oito questões e/ou problemáticas relacionadas ao tema central da mesa, orientadas pelo diagnóstico coletivo. (Relatório Parcial, 2019).

Houve ampla divulgação dos processos e engajamento dos representantes da Câmara Municipal. O apoio na imprensa local e nacional<sup>1</sup> ajudou a dar visibilidade ao processo. Sobre os resultados e virtualidades do processo cumpre destacar a importância dos mapas de memórias como elementos de agregação da comunidade, a construção de uma agenda de propostas dos cidadãos como contributo para dar credibilidade ao processo, um processo experimental que visa testar os conceitos e ideias, a publicação de newsletters regulares com os conteúdos, a celebração com comida e bebida no final entre outras formas de aprofundar os laços entre os participantes.

## 5. CONCLUSÕES

O artigo teve como objetivo apresentar brevemente a dinâmica dos processos de revisão do plano diretor da cidade de Passo Fundo, no Brasil e da cidade da Maia, em Portugal, apresentando algumas considerações sobre as metodologias e processos envolvidos.

De certo, os modelos participativos no Brasil e em Portugal são bastante diferenciados. No Brasil uma determinação jurídica impõe os processos participativos. Em Portugal, embora os processos participativos

---

<sup>1</sup>A reunião do processo de revisão do plano diretor participativo da cidade de Maia, em 10 de outubro de 2019 no Fórum Jovem da Maia foi matéria de capa do Jornal Público, edição de 14 de outubro de 2019.

nos planos diretores sejam obrigatórios apenas na fase inicial e na aprovação final, a participação é um direito dos cidadãos.

O processo de revisão do plano diretor da cidade de Passo Fundo, no Brasil, segue o rito proposto pela legislação brasileira, mas avança na intensificação participativa democratização dos processos. Desde logo, houve uma preocupação da administração municipal de realizar um processo amplo de discussão e a definição de metodologias participativas. O processo que incluiu audiências preliminares, plano de mobilização, a definição de núcleo gestor com ampla representação comunitária, além de audiências e rodadas de discussões e propostas em todas as regiões da cidade.

Na segunda fase, de leitura da realidade, houve 673 participantes nas reuniões, 896 pela internet e um total de 1976 sugestões. Embora seja um percentual pequeno da população (cerca de 1%), pela complexidade da temática e a tradição de baixo engajamento nas questões relativas ao planejamento, percebe-se o esforço e o interesse significativo e a qualidade das discussões nas oficinas. Mesmo realizadas em horários acessíveis e com boa divulgação, manteve a tradição de restrita a representantes de órgãos públicos, lideranças comunitárias, representações de entidades e grupos organizados.

A experiência de revisão do plano da cidade de Maia é valorosa no sentido de criar e ampliar canais de comunicação com as comunidades e estabelecer novos modelos de planejamento e gestão democráticos, contando com mais de mil participações e cinquenta reuniões públicas.

A metodologia participativa proposta é muito interessante. A dinâmica que envolveu um número expressivo de reuniões conseguiu trazer para o debate muitos moradores das comunidades da Maia, especialmente as rurais

As reuniões permitiram uma discussão qualificada dos temas propostos. A confecção dos mapas de memória permitiu envolver “emocionalmente” os participantes, criando vínculos pessoais com os processos, bem como facilitou a visualização das demandas. O esforço da equipe técnica no acompanhamento da discussão dos grupos permitiu dinamizar em muito as propostas.

Algumas dificuldades na Maia se apresentam: embora todo o esforço de divulgação não foi possível atrair jovens e minorias. O número expressivo de reuniões, horários e desconhecimento do processo talvez tenham também colaborado para uma menor participação. Mas, ao conseguir envolver a equipa técnica municipal e propor o consenso político com o executivo e as populações em um processo inovador é um feito notável. A experiência da Maia está se tornando rapidamente uma referência nacional de gestão democrática em Portugal.

As metodologias e processos envolvidos são muito interessantes pois há um notável ganho para os participantes nas duas experiências: para a administração pública que partilha decisões, para a cidade como um todo e para as populações que tornam-se protagonistas das decisões. Entretanto, o esforço de convencimento e comunicação deve ser ampliado.

Tanto no Brasil como em Portugal destaca-se o carinho e o engajamento dos técnicos envolvidos nos processos. Percebe-se o “apaixonamento” pela participação nas experiências avaliadas, para além das dificuldades comuns, ocorre um desprendimento e uma vontade coletiva de participar dos processos. Conversar com as pessoas, estar junto a comunidades, partilhar vivências parece contaminar a todos os participantes e este é com certeza um traço comum das experiências.

## BIBLIOGRAFIA

BRASIL. Constituição Federal (1988). Brasília, DF: Senado Federal: 1988.

BRASIL. Estatuto da Cidade (2001). Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 de junho de 2001.

BRASIL. CONSELHO DAS CIDADES (2005). Resolução nº 25, de 18 de março de 2005. Disponível em: <<https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/resolucao-25-2005.pdf>>.

BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE (2010) Censo Demográfico, 2010.

BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE(2018).Regiões de influência das cidades 2007. Rio de Janeiro: IBGE.

CM MAIA. Câmara Municipal. Segunda revisão do Plano Diretor Municipal – PDM (2019), Disponível em <https://www.cm-maia.pt/p/revisaopdm>.(Consulta em 01/02/2020).

CM MAIA, Câmara Municipal. 2.ª Revisão do Plano Diretor Municipal da Maia Relatório de Fundamentação, Metodologia e Programação de Trabalhos. (2018). Disponível em [https://www.cm-maia.pt/cmmaia/uploads/writer\\_file/document/2209/\\_RelatorioMetodologiaProgramacao.pdf](https://www.cm-maia.pt/cmmaia/uploads/writer_file/document/2209/_RelatorioMetodologiaProgramacao.pdf). Março de 2018. (Consulta em 10/02/2020).

MOTA, J. C. et. al. (2020). Participação Pública. Agenda dos cidadãos para o PDM da Maia. Revista Terramaia #1. Maia. P. 15-19.

OLIVEIRA, F. P. (2015) Notas e Comentários à Revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial de 2015. Coimbra: Portugal. Ed. Almedina. 2015.

OLIVEIRA FILHO, J. T. (2009) A participação popular no planejamento urbano: A experiência de Porto Alegre. Tese de Doutorado. Porto Alegre: Propur-Ufrgs.

OLIVEIRA FILHO, J. T. (2017). O que há de novo nos planos diretores municipais– O regime jurídico dos planos diretores no Brasil em Portugal em uma perspectiva comparada In:Ordenamento do território, urbanismo e cidades, que rumo? / coord. Fernanda PaulaOliveira. – 2 v. - (Obras colectivas)1º v.

PASSO FUNDO. Prefeitura Municipal. Decreto n.º 93/2016(2016). Publicado no Jornal "O Nacional" em 19/10/2016. Passo Fundo.

PASSO FUNDO. Prefeitura Municipal de. (2018) Revisão do plano diretor, Passo Fundo – RS. Minuta da Metodologia participativa..Equipe núcleo técnico. Secretaria Municipal de Planejamento. 18 de janeiro de 2018. Disponível em: <<http://www.pmpf.rs.gov.br/interna.php?t=6&p=827>>. (Consulta em 20/01/2020).

PASSO FUNDO. Prefeitura Municipal (2019). Resumo Executivo. Relatório da Revisão do Plano Diretor (2019). Disponível em [http://www.pmpf.rs.gov.br/files/revisao\\_plano\\_diretor\\_etapa2\\_resumo\\_executivo.pdf](http://www.pmpf.rs.gov.br/files/revisao_plano_diretor_etapa2_resumo_executivo.pdf). (consulta: 01/02/2020).

PORTUGAL.(1997) Constituição da República Portuguesa. 4ª edição, 1997.

PORTUGAL, ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. (2007).Lei n. 58/2007. Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território – PNPOT (Lei n. 58/2007).

PORTUGAL. ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. (2014). Lei n.º 31/2014 de 30 de maio Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo. Diário da República Eletrónico. Disponível em <https://dre.pt/pesquisa/-/search/25345938/details/maximized>.

PORTUGAL. ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. (2015). Decreto Lei 80 de 14 de maio de 2015 Disponível em [http://www.oern.pt/documentos/legislacao/d\\_dl\\_dr/DL80\\_2015.pdf](http://www.oern.pt/documentos/legislacao/d_dl_dr/DL80_2015.pdf)

PÚBLICO (2019). O ribeiro onde Elvira brincava secou, a democracia não. Jornal Público, edição de 14 de outubro de 2019. Portugal.

RELATÓRIO PARCIAL. (2019) Equipe técnica coordenação científica do processo participativo do PDM da Maia. (mimeo).