

# PLANEAMENTO LOCAL E PARTICIPAÇÃO PÚBLICA

## O CASO DE BARCELOS

Isabel Ferreira, Carlos Cunha, Manuel Marinho  
Câmara Municipal de Barcelos  
Casa do Rio – Barcelos  
Telefone +351 253 809 655 Fax +351 253 809 696  
dpgurb@cm-barcelos.pt

**Palavras-chave:** Participação Pública, Ordenamento do Território, Planeamento

### Introdução

A participação pública diz respeito, em processos de ordenamento do território, ao envolvimento, à informação e à consulta do público nas actividades de planeamento.

A sua importância assenta, por um lado, na promoção da co-responsabilização comunitária de forma a contrariar a preocupação exclusiva com a salvaguarda de interesses e valores isolados. Por outro lado, só através da participação pública é possível compreender as propostas de desenvolvimento do território, criando-se assim uma situação de envolvimento que reduz os conflitos e a reacção à mudança, facilitando a cooperação social no processo de desenvolvimento.

Com o objectivo de aproximar os cidadãos da sua administração, a Câmara Municipal de Barcelos estabeleceu mecanismos apropriados para uma participação mais efectiva. Para tal, e procurando ir um pouco mais além, estão em curso algumas acções para informar e sensibilizar os cidadãos das temáticas relacionadas com o urbanismo, com o objectivo final de estimular um envolvimento da população que ultrapasse a simples verificação da beneficiação dos seus interesses particulares.

É objectivo desta comunicação apresentar a estratégia de envolvimento público em desenvolvimento pela CMB, bem como as acções em curso.

## **1. A participação pública nos processos de planeamento**

A participação pública deve constituir-se cada vez mais como um pressuposto para a aceitação e manutenção dos planos, podendo ainda afirmar-se como um meio de acção contra uma crescente indiferença por questões de política local.

O envolvimento da população é determinante na promoção da co-responsabilização comunitária e no combate à preocupação isolada com a salvaguarda de interesses e valores exclusivamente individuais. A compreensão das propostas de desenvolvimento do território é talvez o melhor caminho para a redução de conflitos e a reacção à mudança, facilitando a cooperação social no processo de desenvolvimento.

A participação pública é ainda importante porque são os habitantes dos territórios abrangidos pelos planos que detêm um conhecimento preciso dos problemas e da dinâmica própria desse território. Assim, o público, quando informado e esclarecido, é fonte directa de informação e podem ser criadas alternativas mais ajustadas à comunidade.

A participação dos cidadãos é ainda fundamental no processo de ordenamento do território e na definição de estratégias de promoção da qualidade ambiental, não sendo aconselhável dissociar as questões relacionadas com a integração dos recursos naturais em processos de ordenamento, planeamento e gestão, da vertente da percepção dessas questões pela sociedade, sublinhando que a participação dos cidadãos “é indispensável, quer na sua qualidade de agentes mais ou menos activos na transformação da paisagem, quer como seus utentes, quer, ainda, como “guardiões” para as gerações futuras, dos seus recursos e potencialidades” (Saraiva, 1998).

É necessário compreender a expressão dos sistemas de valores dominantes e alternativos sob o ponto de vista ambiental na sociedade, bem como as aspirações de grupos de interesse e do público em geral numa tentativa de analisar de que modo os sistemas de valores influenciam a tomada de decisões e em que medida uma progressiva consciencialização, através da educação ambiental, pode conduzir a uma redução de conflitos existentes e à prossecução de um desenvolvimento mais sustentável.

Vários documentos têm sublinhado e afirmado a importância do envolvimento das populações nas questões de ordenamento do território.

A Carta Europeia de Ordenamento do Território (1988) defende que a definição de políticas de ordenamento do território deve sempre ser baseada na participação activa das populações, sendo para tal indispensável que elas sejam informadas de forma simples e compreensível.

A Carta de Atenas (2003), apresentando uma visão partilhada e colectiva sobre o futuro das cidades europeias, aponta o envolvimento público como um dos factores de fundamentação da sua visão, referindo que “na cidade coerente, serão desenvolvidos novos sistemas de representação e de participação maximizando o acesso mais fácil à informação por parte dos cidadãos e dos residentes, e facilitando o desenvolvimento de redes de cidadãos activos, a fim de darem voz a todos os habitantes e utilizadores da cidade para que participem no futuro do seu ambiente urbano. Será dado tempo suficiente aos processos de tomada de decisão sobre o desenvolvimento e urbanismo para que os elos sociais se possam estabelecer e que as interacções positivas sejam facilitadas”.

A legislação portuguesa, nomeadamente a Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, que estabelece as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo, refere, no seu artigo 21º, que “os instrumentos de gestão territorial são submetidos a prévia apreciação pública” e ainda que a elaboração e aprovação dos mesmos, sempre que vinculativos dos particulares, “são objecto de mecanismos reforçados de participação dos cidadãos, nomeadamente através de formas de concertação de interesses”.

No caso concreto dos Planos Municipais de Ordenamento do Território, o decreto-lei 380/99, de 22 de Setembro, que estabelece o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial, prevê, no seu artigo 77º, um período de formulação de sugestões e um período de discussão pública. Contudo, na maioria dos casos, a estes períodos não precede nenhuma forma de informação e esclarecimento do público e a discussão pública surge num momento quase final do processo decisório e tem como objectivo a apresentação do Plano e a justificação das opções tomadas, mais do que a solicitação de opiniões que viessem a influenciar a decisão. Esta confrontação súbita faz com que a reacção pública seja mais agressiva e acusatória pois não lhe é dada a oportunidade de se envolver e de se co-responsabilizar com as opções feitas. A participação pública prevista nos Planos de Ordenamento não é mais do que uma redutora consulta dos conteúdos dos planos, na sua fase final, sem a necessária informação que permita o envolvimento activo dos cidadãos.

Para além do que a legislação prevê, é necessário estabelecer mecanismos apropriados para uma participação eficaz.

No decurso dos trabalhos da Revisão do Plano Director Municipal de Barcelos surgiu a necessidade de criar mecanismos de informação e de participação do público, de forma a clarificar os objectivos de um PDM bem como a necessidade da sua revisão.

Deste modo, e procurando ir mais além do que a legislação prevê, com objectivo de aproximar os cidadãos da sua administração, a Câmara Municipal de Barcelos decidiu estabelecer mecanismos para motivar o seu envolvimento.

## 2. Planeamento e participação pública em Barcelos

Em complemento à abordagem genérica e global efectuada, queremos deixar um apontamento com uma marca forte de quem acompanha os processos de planeamento e de gestão urbanística no terreno, de muito de perto.

Todos somos “martelados”, diariamente, com o palavão “planeamento”, principalmente pelos agentes político-administrativos.

Porém, é por demais sabido que em Portugal, desde sempre, o planeamento não tem tradição. Somos muito mais dados ao improviso, à arte do “desenrascar” e até demonstramos orgulho em ostentar essa “qualidade”.

Sendo certo que hoje quase todos os municípios têm Plano Director Municipal, convém não esquecer que esse surto de planeamento municipal, na primeira metade da década de 90, esteve longe de ser um acto espontâneo, uma assunção da necessidade de planear, mas sim uma imposição do Governo de então às Câmaras.

O, à data, Ministro Valente de Oliveira chegou a ameaçar que as autarquias que não dispusessem de PDM aprovados até uma determinada data não poderiam candidatar-se aos fundos comunitários.

E, de repente, assistiu-se a uma produção de planos a granel e contra o relógio.

Isso explica muitas das patologias de que enferma a primeira geração dos Planos Directores Municipais:

- A escassez de técnicos de planeamento;
- O escasso hábito de planear;
- Sistemas cartográficos analógicos e extremamente desactualizados;
- Onde devia estar a vocação residia apenas a obrigação de cumprir uma meta e de ter um plano/papel.

Com todas estas maleitas, o resultado foi o possível e o esperado.

Planos sem alma, o mesmo é dizer planos completamente omissos em termos de estratégia de desenvolvimento.

Assim, os planos acabaram por traduzir-se em simples cartas de ordenamento, aproveitando a discussão para o trivial e individual interesse de onde se pode ou não edificar.

Assim, apesar de a lei prever os mecanismos de participação pública, nomeadamente o inquérito público, todo este processo passou ao lado e à margem das populações por desconhecimento e também, por que não dizê-lo, por défice de cidadania.

Característica bem marcante do povo que somos, quase nunca agimos, quase sempre reagimos, sendo assim atropelados pelos acontecimentos.

Está em causa a produção da 2ª geração de Planos Directores Municipais, mais concretamente a revisão dos PDM.

Na actualidade, existem condições para a feitura de planos na verdadeira acepção do termo:

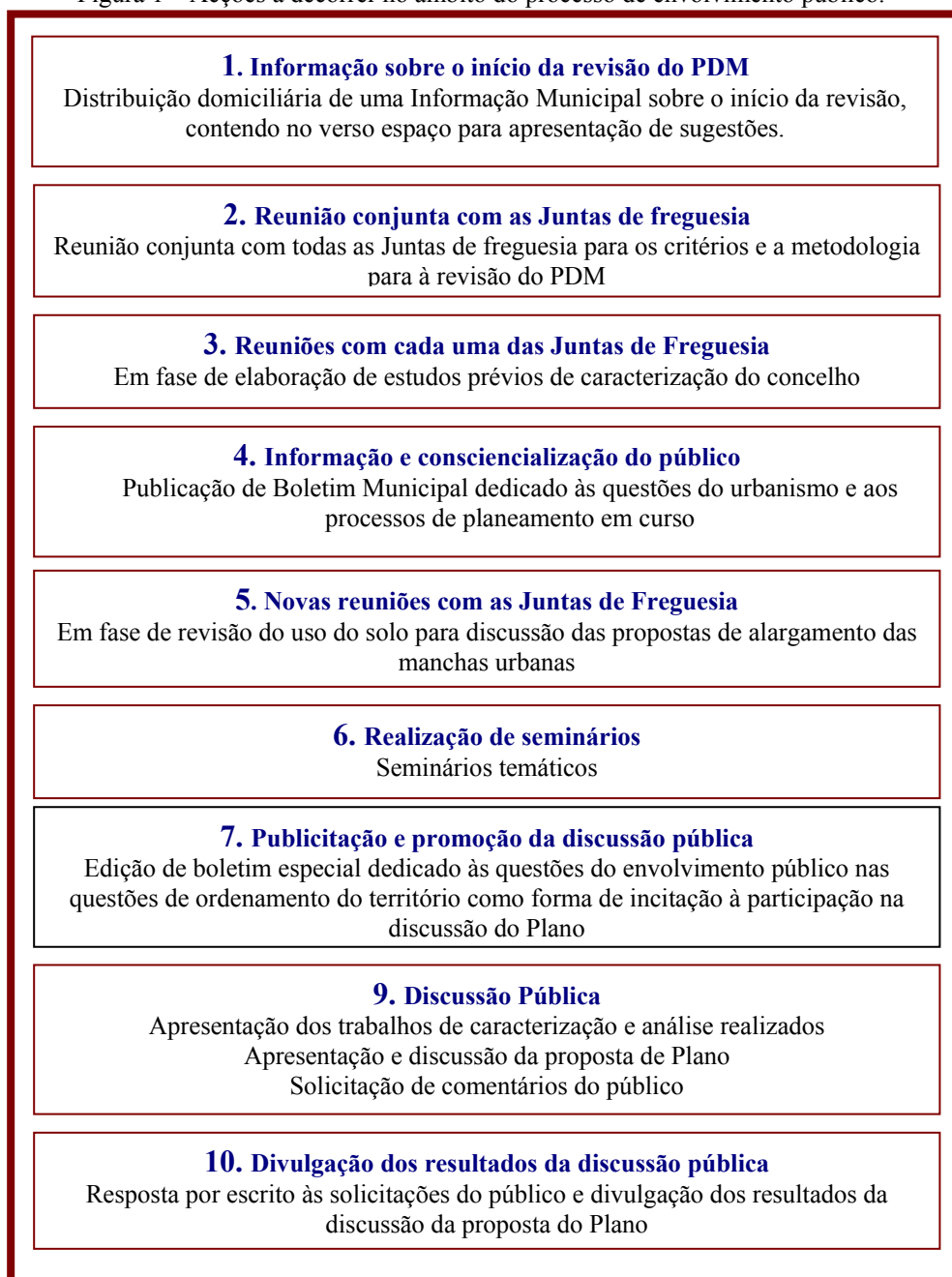
- Cartografia actualizada e digitalizada;
- Experiência dos anteriores, com o diagnóstico das suas deficiências bem avaliado;
- Mais e melhores técnicos de planeamento, com mais experiência;
- Maior disponibilidade e abertura dos vários agentes e principalmente dos cidadãos para as temáticas do planeamento, ordenamento, desenvolvimento sustentável, ambiente, etc.

Estando a decorrer em Barcelos o processo de revisão do Plano Director Municipal, consideramos a participação dos munícipes muito importante, quer na ajuda à identificação, caracterização e efectuação de diagnóstico das realidades locais, quer também para se constituírem como parte activa e interessada na concepção e construção de uma estratégia de desenvolvimento e na conjugação das medidas e actos de planeamento que lhe estão subjacentes - nem sempre populares e de aceitação fácil.

Por isso, queremos ir mais além dos mecanismos de participação pública consagrados na legislação.

Procuramos então delinear uma estratégia de envolvimento do público que se resume fundamentalmente ao modelo apresentado na Figura 1:

Figura 1 – Acções a decorrer no âmbito do processo de envolvimento público.



Encerrado o processo de recepção e identificação das sugestões apresentadas, que se cifram, neste momento em mais de 4500, constatamos, com alguma mágoa, que se traduzem na sua quase totalidade a pedidos individuais para se poder construir no seu terreno.

Quer o movimento associativo, mesmo as associações ambientalistas, quer as formações políticas, estranhamente alheiam-se deste processo.

Salvaguarda-se, contudo, algumas excepções:

- sugestão de alteração do Regulamento relativamente às servidões administrativas;

- o Grupo de Reserva do Património, Cultura e Tradição propõe medidas de salvaguarda do património cultural do concelho;
- a Assembleia Municipal remeteu para a Câmara Municipal a proposta apresentada, e aprovada por unanimidade, pela Coligação Democrática Unitária que propõe a criação de mecanismos de participação dos cidadãos.

A natureza das sugestões é, em grande parte, impossíveis sequer de considerar para estudo, que fará para eventual satisfação.

Decidimos, desde logo, envolver activamente os agentes locais, nomeadamente as Juntas de Freguesia, promovendo reuniões em que se explicam os mecanismos de revisão, os critérios que emanam da lei e a metodologia a seguir. Determinamos que estas através dos seus representantes, acompanhariam o processo, a par e passo, até ao final, com reuniões quer no terreno, quer em gabinete.

Entre Junho de 2002 e Junho de 2003 visitámos as 89 freguesias do concelho, tendo sido efectuadas reuniões com as respectivas Juntas de Freguesia nas quais se discutiram e esclareceram as várias questões reunidas num inquérito (ver Figura 2), elaborado pela equipa técnica e previamente distribuído, no qual procuramos diluir e enquadrar as questões relacionadas com o uso do solo.

Figura 2 – Temas abordados no inquérito às juntas de freguesia em 2002 e 2003.

<i>Temas abordados no inquérito às juntas de freguesia</i>
Acessibilidades
Mobilidade
Infraestruturas
Habitação
Actividades Económicas
Equipamentos
Serviços
Património arquitectónico
Património arqueológica
Áreas com interesse paisagístico, turístico e de lazer

Este contacto permite esclarecer os objectivos da revisão do Plano, conhecer melhor a realidade local e efectuar uma aproximação entre as Juntas de Freguesia e a equipa do Plano.



Entretanto, promovemos um seminário, para o qual convidamos os técnicos (engenheiros e arquitectos) que desenvolvem actividade privada no concelho, de modo a sensibilizá-los e informá-los sobre os procedimentos em curso.

Para divulgar e discutir a importância das questões relacionadas com a qualidade de vida, bem como as novas ferramentas de trabalho no contexto do planeamento local, promovemos a realização de um Seminário sobre “**Informação Geográfica de Apoio ao Ordenamento do Território: Aplicação do Conceito de Corredores Verdes**”, em 30 de Outubro de 2002, dirigido essencialmente a profissionais de planeamento local.

Por outro lado, optamos por ir ainda mais longe e tentar chegar a casa de cada um dos munícipes através da publicação de um boletim trimestral. Surge então a **Folha Municipal “Urbanismo e Desenvolvimento”**, em Janeiro de 2003 – boletim informativo dedicado a questões de planeamento.

Nele, explicamos o andamento dos trabalhos em cada momento e abordam-se temáticas várias, nomeadamente planeamento estratégico, ambiente, poluição, corredores verdes, etc. Procuramos manter uma linha aberta com os cidadãos quer informando – ora formando, ora sensibilizando – quer desafiando e “provocando”.

Apesar de o formato não ser inovador, consideramos que é o meio mais eficaz de sensibilizar e informar o maior número possível de estratos da população. Embora existindo já uma folha informativa das actividades do Município, optamos por criar uma folha totalmente diferente em termos de imagem, abordagem e conteúdo. Esta folha informativa trimestral é elaborada pela equipa do PDM, não carecendo pois de uma equipa específica, e com os meios tecnológicos já existentes. Numa tentativa de aproximar conhecimentos científicos e técnicos do cidadão, temos procurado, com sucesso, a colaboração de especialistas universitários em função do tema tratado (ver Figura 3).

Estamos a estudar outras acções, nomeadamente a realização de outros seminários temáticos. Prevemos também, tirando partido das potencialidades das tecnologias de informação e comunicação ao serviço desta revisão do PDM, a possibilidade de apresentação de cenários ao público na fase da discussão da proposta do PDM, bem como a criação de grupos de interesse (políticos, económicos, civis, funcionários de diferentes serviços da CMB etc.) e a apresentação por agrupamentos de freguesias.

Figura 3 – Folha Municipal “Urbanismo e Desenvolvimento”.

	<i>Temas</i>	<i>Colaborador</i>	<i>Editorial</i>	<i>Textos</i>
N.º 1 Março de 2003	Ordenamento do Território e Urbanismo	-	Dr. Fernando Reis Presidente da Câmara Municipal de Barcelos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema de gestão territorial</li> <li>• Instrumentos de ordenamento do território</li> <li>• O Plano Director Municipal</li> <li>• A revisão do PDM</li> <li>• A equipa do PDM</li> <li>• O andamento dos trabalhos e a participação pública</li> </ul>
N.º 2 Julho de 2003	O Nosso Património	Professor Doutor João Reis Machado (Doutorado em Engenharia do Ambiente na disciplina de Ordenamento do Território; FCT – UNL)	Manuel Marinho Engenheiro Civil Vereador do Planeamento e Gestão Urbanística	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Património arquitectónico</li> <li>• Património arqueológico</li> <li>• Património etnográfico</li> <li>• Património natural e paisagístico</li> <li>• Corredores Verdes e turismo sustentável para o nosso concelho</li> <li>• Andamento dos trabalhos – Ponto da situação dos trabalhos de revisão do PDM</li> </ul>
N.º 3 Novembro de 2003	Planeamento Estratégico	Professor Manuel da Costa Lobo (IST; Consultor para o Plano Estratégico da Cidade de Barcelos)	Manuel Marinho Engenheiro Civil Vereador do Planeamento e Gestão Urbanística	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Espaço Urbano</li> <li>• Espaço Rural</li> <li>• Indústria</li> <li>• Turismo</li> <li>• Estratégia de desenvolvimento para o nosso concelho</li> <li>• Ponto da situação dos trabalhos de revisão do PDM</li> </ul>
N.º 4 Fevereiro de 2004	As novas tecnologias, o planeamento e a gestão urbanística	Professor Doutor José António Tenedório (Doutorado em Urbanismo e Tecnologias de Informação Geográfica pela Universidade de Paris XII; UNL)	Manuel Marinho Engenheiro Civil Vereador do Planeamento e Gestão Urbanística	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tecnologias de informação geográfica</li> <li>• Sistemas de informação geográfica – uma ambição para o concelho</li> <li>• Cartografia digital do concelho de Barcelos</li> <li>• Aplicações</li> <li>• Processo de elaboração e aprovação do PDM</li> </ul>
N.º 5 Junho de 2004	Qualidade Física do Ambiente	Mestre José Carlos Ferreira (Mestre em Geografia Física e Ambiente)	Manuel Marinho Engenheiro Civil Vereador do Planeamento e Gestão Urbanística	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ar</li> <li>• Ruído</li> <li>• Água</li> <li>• Solo</li> <li>• Natureza e ecologia</li> <li>• PDM – Ponto da situação</li> <li>• Gestão Urbanística de Barcelos na Internet</li> </ul>
N.º 6 Outubro de 2004	Poluição Ambiental	José Gomes (FL – UC)	Manuel Marinho Engenheiro Civil Vereador do Planeamento e Gestão Urbanística	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O Lixo</li> <li>• As explorações agrícolas</li> <li>• As actividades industriais</li> <li>• PDM – Ponto da situação</li> </ul>

## **Gestão Urbanística**

O que aconteceu às nossas cidades e vilas, nas últimas décadas, é um retrato fiel e cruel da ausência de planeamento ou de péssimo planeamento.

Durante muitos anos, a decisão sobre as pretensões dos particulares no tocante à ocupação do solo para construção era casuística e quase discricionária.

Com o aparecimento dos PDM, a situação melhorou, mas a gestão urbanística quase se limita à verificação de conformidade dos projectos com os Planos Municipais de Ordenamento.

Sucedem que, salvo honrosas excepções, os Planos de Urbanização e de Pormenor que deveriam nascer no seguimento dos PDM, ficaram na gaveta.

Esta omissão no planeamento urbano, tolhe a gestão urbanística e continua a deixar marcas negativas irreversíveis nos aglomerados urbanos.

Este estado de coisas mina a confiança dos cidadãos pois pode pôr em causa a transparência dos actos administrativos.

Por ironia do destino, as únicas acções de planeamento reduzem-se às operações de loteamento que são quase sempre de iniciativa privada.

Por força do Decreto-lei nº 555/99, todos os loteamentos são sujeitos à discussão pública, antes de serem deferidos.

Eis mais um mecanismo de participação pública a uma escala mais local que, por isso, à primeira vista, estimularia o interesse e a intervenção dos residentes.

Puro engano, mesmo aqui a participação dos cidadãos é nula, nunca aparece uma reclamação ou sugestão que seja.

Isto talvez se explique, para além das outras razões, pelo facto de os cidadãos considerarem a administração fechada e prepotente implicando assim a sua eventual participação uma perda de tempo.

Em Barcelos, com o objectivo de dar maior transparência aos actos de licenciamento, criou-se um mecanismo através do qual se disponibiliza a informação completa sobre todos os processos de licenciamento de obras e loteamento na Internet.

## **Considerações Finais**

A população do concelho de Barcelos não tem qualquer tradição de participação nas questões de planeamento pelo que se torna essencial que a motivemos para o seu envolvimento.

Consideramos necessário começar por informar e sensibilizar, esperando que, no momento da discussão pública da proposta do Plano, se sinta o resultado deste esforço de apelo à cidadania e à participação cívica dos munícipes, sendo de notar, entretanto, que a imprensa local tem aludido aos temas tratados nos boletins publicados.

Gostaríamos que a participação das forças vivas desse contributos e fizesse desafios ao longo da caminhada, para que a discussão não fosse apenas final, em sede de inquérito público, e sempre inquinada pela reclamação do “meu caso”.

## **Bibliografia**

**Carta Europeia do Ordenamento do Território.** DGOT, 1988.

Conselho Europeu de Urbanistas – **Carta de Atenas**, DGOTDU, 2003.

Costa Lobo, M.; Rolo Duarte, P.P., **Planos Directores Municipais em fase de transição.** Cadernos INA, n.º 7, 2003, Instituto Nacional de Administração.

Hewitt, Nicola, **Guia Europeu de Planeamento para a Agenda 21 Local – Como implementar o planeamento ambiental a longo prazo com vista à sustentabilidade.** Publicação da “Policy & Practice Series” do ICLEI. Direcção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano e Secretaria de Estado do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza, Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território, Lisboa, 2000.

Partidário, M. R., **Introdução ao ordenamento do território.** Universidade Aberta, 1999

Plano Director Municipal de Barcelos, **Análise dos resultados do inquérito público ao PDM**, 1995.

**Princípios orientadores para o desenvolvimento territorial sustentável do continente europeu.** DGOTDU, 2001.

Saraiva, Maria da Graça Amaral Neto, **O Rio como Paisagem.** Fundação Calouste Gulbenkian. Fundação para a Ciência e Tecnologia. 1998, Lisboa. 497 pp.

**TRY IT THIS WAY:** Desenvolvimento sustentável ao nível local. Guia do Conselho Europeu de Urbanistas. Versão Portuguesa. DGOTDU, 2002.