

Os próximos desafios do planeamento municipal

Margarida PEREIRA

e-GEO Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional
Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa
Avenida de Berna, 26-C, 1069-061 LISBOA (PORTUGAL)
Tel.: +351.217933519 Fax: +351.217977759 e-mail: ma.pereira @fcsh.unl.pt

Resumo

O planeamento municipal, ancorado na figura de plano director municipal, tem um papel preponderante no ordenamento do território em Portugal. Contudo, a experiência de duas décadas evidencia limitações que urge ultrapassar com a revisão dos planos. Tendo como referência uma avaliação empírica dos resultados (da elaboração e da execução), apresentam-se contributos metodológicos a integrar no novo ciclo de planeamento. Ao nível da concepção, deve ser concebido um projecto territorial que reforce a visão estratégica do desenvolvimento local e promova a sua articulação com o modelo de ordenamento. A implementação tem de ganhar protagonismo, com base numa gestão pró-activa do município, em articulação com os principais actores (públicos e privados) do território. Neste contexto, a monitorização adquire, um papel chave, permitindo intervir em tempo útil quando dinâmicas não previstas interferem na aderência entre sistema territorial e plano. Esta visão do planeamento municipal, com um entrosamento entre plano e gestão, tem como objectivo promover territórios como actores (e não espectadores) do seu próprio destino e onde a comunidade local se reveja.

Palavras-chave: planeamento municipal, Plano Director Municipal, projecto territorial, desenvolvimento, ordenamento, gestão, monitorização

Abstract

Presently, in Portugal, spatial planning is essentially developed at the municipalities' level, namely through "Municipal Director Plans" (which are

basically physical and land use plans). Nevertheless the experience of the last two decades brings to light the constraints we must rapidly overcome with the revision of these plans. In the framework of an empirical assessment of its results (design and implementation), we propose some new methodological approaches for the new planning cycle. At the conception level, efforts must be made to design a territorial project that reinforces the strategic vision of local development and promotes its articulation with the spatial planning model. The implementation must gain a new dimension, based on a pro-active municipal management and on the articulation with the main territorial actors (both public and private). In this context, monitoring gets a key role, allowing to act in due time, when non foreseen dynamics affects the adequacy of the plan to the territorial system. This understanding of the municipal planning, closely linking plan to management, intends to promote territories as actors (instead of spectators) of their own destiny and where the local communities may recognise their expectations.

Key-words: municipal planning, “Municipal Director Plan”, territorial project, development, spatial planning, management, monitoring.

Résumé

La planification municipale, dont le principal support est le Plan Directeur Municipal, joue un rôle prépondérant dans l'aménagement du territoire au Portugal. L'expérience de ces deux décennies fait cependant apparaître des limites qu'il est impératif de dépasser à l'heure de la révision des plans. A partir d'une évaluation empirique des résultats (de l'élaboration et de l'exécution des plans), l'auteur fournit des éléments méthodologiques à intégrer dans le nouveau cycle de planification. Dans la phase d'élaboration, un projet territorial doit être conçu qui renforce la vision stratégique de développement local et qui promeut son articulation avec le modèle d'aménagement. L'exécution du plan doit gagner en importance, en s'appuyant sur une gestion « proactive » de la municipalité qui intègre les principaux acteurs (publics et privés) du territoire. Dans ce contexte, l'évaluation en continu acquiert un rôle-clé, permettant d'agir en temps réel lorsque des dynamiques non prévues viennent interférer dans l'adhérence entre le système territorial et le plan. Cette vision de la planification municipale, marquée par une interrelation entre plan et gestion, a pour objectif de promouvoir des territoires acteurs (et non spectateurs) de leurs propres destins où la communauté locale se reconnaisse.

Mots-clés: planification municipale, Plan Directeur Municipal, projet territorial, développement, aménagement, gestion, évaluation en continu.

1. Considerações Preliminares

O planeamento municipal não se circunscreve à elaboração e gestão do Plano Director Municipal (PDM). Todavia, este assume um lugar preponderante, pelo seu carácter de obrigatoriedade e de abrangência territorial. Assim, o presente artigo faz uma retrospectiva do percurso desta figura de plano, identifica limitações dos resultados até agora alcançados e aponta contributos metodológicos e programáticos para a revisão dos PDM.

A afirmação do poder local (CPR, 1976) deu progressivo relevo aos municípios na política de ordenamento do território, logo patente na 1ª Lei das Atribuições e Competências das autarquias¹, que aponta o PDM como instrumento de apoio à gestão autárquica. Numa fase inicial, foi diminuta a adesão a tal orientação, circunstância que se alterou ao longo do tempo. Desde 2003 que o território do Continente está coberto através do PDM com normativas sobre a regulação da transformação do uso do solo, sendo importante promover um debate sobre a experiência de “gestão com plano” face à anterior “gestão sem plano”. Este é particularmente pertinente no momento em que muitas autarquias iniciam um novo ciclo de planeamento, com a revisão dos PDM, impondo-se uma reflexão crítica sobre o que foi alcançado e o que é desejável mudar no futuro.

2. O planeamento municipal - vinte anos de experiência

2.1. Evolução do suporte legal

Segundo o Decreto-Lei nº 208/82, de 26 de Maio, o Plano Director Municipal define “(...) as metas a alcançar nos domínios do desenvolvimento social do município, nas suas relações com o ordenamento do território, é um instrumento de planeamento, ocupação, uso e transformação do território do município pelas diferentes componentes sectoriais, de actividade nele desenvolvidas e é um instrumento de programação das realizações e investimentos municipais (...)” (artº 1º). Com incidência em todo o município², trata-se de um plano territorial e programático da administração, e não apenas um documento regulador da actividade dos particulares: a par da função de controlo das transformações no uso do solo, programa as principais actividades camarárias, conferindo-lhe um papel central no processo de desenvolvimento, quer por via dos investimentos próprios, quer pela orienta-

¹ Lei nº75/77, de 25 de Outubro.

² As intervenções nas áreas urbanas permaneceram reguladas pelos diplomas de 1971 (Decreto-Lei nº 560/71, e Decreto nº 561/71, de 17 de Março).

ção de investimentos de terceiros. O processo de elaboração³ é complexo, dividido em fases rígidas⁴, interrompidas para provações parcelares, que o tornam moroso, definido detalhadamente e de igual modo para todos os municípios. As condições de execução são salvaguardadas pela obrigatoriedade da apresentação do Programa de Execução e do Plano de Financiamento, envolvendo as acções das entidades públicas e privadas.

O carácter facultativo, a ausência de uma cultura de planeamento e a valorização da gestão quotidiana dos problemas do momento em prejuízo de uma visão integrada de médio/longo prazo, explicam o número diminuto de planos então iniciados, não tendo a Administração Central tomado posição sobre essa “indiferença”. Todavia, a adesão de Portugal à então CEE (Janeiro de 1986) coloca a necessidade de enquadrar os projectos candidatáveis a financiamentos comunitários em planos eficazes, o que leva o Governo a desenvolver iniciativas para o relançamento do planeamento municipal. O enquadramento legal é alterado, no sentido da simplificação de procedimentos de elaboração e de conteúdos, através do Decreto-Lei nº 69/90, de 2 de Março⁵, regulamentando todas as figuras da responsabilidade de autarquia local⁶, sob a designação genérica de Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT). O PDM converte-se em obrigatório e as autarquias dispõem de dois anos, até Dezembro de 1991, para a sua conclusão. O plano deve “(...) estabelecer uma estrutura espacial para o território do município, a classificação dos solos, os perímetros urbanos e os indicadores urbanísticos, tendo em conta os objectivos de desenvolvimento, a distribuição racional das actividades económicas, as carências habitacionais, os equipamentos, as redes de transportes e de comunicações e as infra-estruturas (nº 2 do artº 9º do Decreto-Lei nº 69/90, de 2 de Março, com a redacção introduzida pelo artº. único do Decreto-Lei nº 211/92, de 8 de Outubro). Estabelece ainda Unidades Operativas de Planeamento e Gestão (UOPG), conceito operacional que deve interligar-se com os loteamentos urbanos e o licenciamento de obras. A existência de PDM eficaz passa também a ser requisito para aceder a financiamentos nacionais especiais (celebração de contratos-programa) e promover a declaração de utilidade pública para efeitos de expropriação. O tempo de elaboração é encurtado, com a eliminação da anterior compartimentação rígida para emissão de pareceres das diferentes entida-

³ A especificação do seu conteúdo técnico é regulado pela Portaria nº 989/82, de 21 de Outubro, e o seu processo de elaboração pelo Decreto Regulamentar nº 91/82, de 29 de Novembro.

⁴ Subdividido numa fase de pré-lançamento, integrando os Estudos Sumários de Planeamento (documento técnico justificativo da necessidade de elaboração do plano) e o Programa Preliminar (documento de carácter político, definidor dos objectivos de planeamento a perseguir) e elaboração propriamente dita, repartida pelos Estudos Prévios, o Programa Base e o Projecto do Plano.

⁵ Com alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 211/92, de 8 de Outubro, e Decreto-Lei nº 155/97, de 24 de Junho.

⁶ Plano Director Municipal, o Plano de Urbanização (PU) e o Plano de Pormenor (PP).

des, mas a cadeia burocrática para a sua ratificação persiste morosa e, em muitos casos, a sua promulgação tardia retira solidez às soluções preconizadas. O Programa de Execução e o Plano de Financiamento passam a facultativos.

Das alterações introduzidas em 1990 face ao diploma de 1982 destaca-se:

- introdução da obrigatoriedade de realização do PDM pelas autarquias locais;
- desaparecimento da intervenção na esfera económica, social e cultural;
- centragem na componente de ordenamento, com a organização territorial proposta a projectar tendências de ocupação ou espacializar uma intenção de ocupação sem consistência;
- simplificação dos conteúdos e encurtamento da fase de elaboração;
- sobrevalorização das condicionantes ambientais, na sequência da institucionalização da Reserva Agrícola Nacional⁷ e da Reserva Ecológica Nacional⁸, numa visão puramente restritiva à edificabilidade e não como uma potencialidade para o desenvolvimento;
- atenção centrada nos perímetros urbanos, embora com debilidade do tratamento da componente urbanística, da estrutura verde urbana, etc.;
- não valorização das condições efectivas de operacionalização das propostas, o que fragiliza a gestão.

Na sequência da Lei de Bases do Ordenamento do Território e Urbanismo (LBOTU)⁹, os Instrumentos de Gestão Territorial (IGT), regulamentados pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, prevêm os instrumentos de planeamento territorial, correspondentes aos planos sob responsabilidade autárquica. O PDM é definido como um plano “ (...) que estabelece o modelo de estrutura espacial do território do município, constituindo uma síntese da estratégia perseguida de desenvolvimento e de ordenamento local, integrando as opções de âmbito nacional e regional com incidência na respectiva área de intervenção” (art.º 84.º do Decreto-Lei n.º 380/99). As questões do desenvolvimento são (re)integradas, o programa de execução e o plano de financiamento ganham de novo carácter vinculativo (mas agora apenas integram o investimento público) e, pela primeira vez, é colocada particular atenção na execução dos instrumentos de planeamento territorial, nas condições de revisão dos planos e nas formas de avaliação da execução.

Os planos e as operações urbanísticas são executadas através de sistemas de compensação, de cooperação e de imposição administrativa (art.º 119.º do Decreto-Lei n.º 380/99). A execução dos planos através dos sistemas referidos ocorre no

⁷ Decreto-Lei n.º 196/89, de 14 de Junho.

⁸ Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de Março.

⁹ Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto.

âmbito de unidades de execução, estando a sua delimitação, por iniciativa da autarquia ou de particulares, referenciada à estrutura cadastral. A coordenação das actuações das entidades públicas e privadas interessadas na execução de PMOT pode ser enquadrada por programas de acção territorial (PAT) (artº 121º do Decreto-Lei nº380/99).

A revisão do plano (artº 98º do Decreto-Lei nº380/99) apenas pode acontecer três anos após a ratificação. Quando acontece antes do horizonte, a partir do qual é obrigatória (10 anos), ou em casos de alteração não pontual e da suspensão parcial, os propósitos da autarquia carecem de justificação num relatório fundamentado, abordando a avaliação da execução e a caracterização da evolução das condições económicas, sociais, culturais e ambientais do sistema territorial (Portaria nº 290/2003, de 5 de Abril).

No domínio da avaliação, a câmara municipal tem de apresentar, de dois em dois anos, à assembleia municipal, após discussão pública, um relatório do estado do ordenamento do território municipal (REOT-M), contendo a execução dos PMOT e a sua articulação com a estratégia de desenvolvimento municipal e apontando a eventual necessidade de proceder à sua revisão ou alteração (artº 144º do Decreto-Lei nº380/99). Com esta exigência, a monitorização é integrada, pela 1ª vez e de forma explícita, no processo de planeamento.

Os níveis de execução do plano incidem sobre a ocupação do solo, compromissos urbanísticos, reservas disponíveis de solo urbano, níveis de infra-estruturação, equipamentos, acessibilidades e condicionantes. A dinâmica recente deve ser demonstrada pela evolução dos principais indicadores do concelho (demográficos, económicos e sócio-culturais, bem como pela avaliação da qualidade ambiental, nomeadamente eficácia dos sistemas de abastecimento de água, de saneamento básico, de recolha e tratamento de resíduos, e outros indicadores ambientais). A justificação deve ser complementada com a explicitação de novos objectivos de desenvolvimento para o município e dos critérios de sustentabilidade a adoptar (Portaria nº 290/2003, de 5 de Abril).

Outro sinal de preocupação com a execução do plano é evidenciado pela composição da Comissão Mista de Coordenação (CMC). Para além dos representantes do próprio município e de diversos serviços da administração directa e indirecta do Estado, passa a poder integrar representantes dos municípios vizinhos e das organizações económicas, sociais, culturais e ambientais de maior relevância na área do município (Portaria nº 290/2003, de 5 de Abril); assim, propicia as condições para um envolvimento na discussão da estratégia de desenvolvimento a perseguir e do modelo de ordenamento subsequente.

Assim, as principais alterações do diploma de 1999 face ao de 1990 prendem-se com:

- explicitação dos domínios-chave para a avaliação do plano a rever;

- obrigatoriedade de fundamentação do lançamento da revisão;
- entrosamento entre o desenvolvimento local e o modelo de ordenamento;
- criação de um conjunto de mecanismos orientados para a execução do plano;
- envolvimento da participação dos principais actores do território na fase de elaboração.

A comparação dos três suportes legais coloca em evidência as inovações do diploma de 1982 nos domínios conceptual e metodológico, então desajustadas da realidade nacional, marcada ainda pela escassez de corpo técnico e insipiência da cultura de planeamento. A simplificação de procedimentos (e o carácter de obrigatoriedade...) introduzidos em 1991 foram determinantes para impulsionar o processo, apesar dos riscos potenciais (muitos confirmados) induzidos pela elaboração apressada. Ultrapassada a fase de aprendizagem, a consolidação da prática de planeamento municipal é, desde 1999, balizada por um diploma mais exigente, agora também extensível à gestão do plano. De facto, o plano como projecto acabado parece, finalmente, arredado, dada a atenção colocada na sua implementação.

2.2. Dos casos isolados à elaboração sistemática

A fase de experimentação do planeamento municipal ocorreu de 1975 a 1981, tendo sido iniciados vários planos com a designação de “Concelhios” ou de “Estrutura” (citam-se, a título de exemplo, os planos de Setúbal, Mora, Ponte de Sôr e Évora).

Sem enquadramento legal, o seu processo de elaboração esteve associado às propostas metodológicas concebidas pelas equipas responsáveis. Alguns desses planos foram posteriormente adaptados à legislação de 1982 para merecerem ratificação. A aplicação do diploma de 1982 foi diminuta, havendo em 1990 apenas 4 PDM eficazes e 3 aprovados pelas respectivas Assembleias Municipais (Silva, 2001).

Já com novo suporte legal, na década de 90 concretizaram-se cerca de 90% dos PDM, concentrando-se a maior parte das ratificações em 1994 e 1995. No Continente, a conclusão destes planos ocorreu em 2003, com a publicação do PDM de Góis¹⁰.

O País não estava preparado, sob os pontos de vista político-administrativo e técnico, para a realização célere imposta pelo Governo, e os custos de tantas fragilidades fizeram-se sentir (Portas, 1995). A falta de enquadramento teórico-conceptual da maioria das equipas técnicas e de muitos técnicos da Administração,

¹⁰ Nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira a conclusão dos primeiros PDM está ainda longe de ser atingida.

responsáveis pelo seguimento dos estudos nas Comissões Técnicas de Acompanhamento, conduziram muitas vezes a conflitos, nem sempre ultrapassados da melhor forma (Abrunhosa, 1995). A concentração do trabalho levou, por vezes, à produção em série, numa total indiferença pelo território. Para o arrastamento da elaboração dos planos concorreram ainda outros factores, tais como cartografia inadequada, informação estatística dispersa, por vezes desactualizada, pouco acessível e com desagregação espacial não ajustada ao planeamento municipal, ambiguidade nos critérios de demarcação das reservas agrícola e ecológica.

As condicionantes referidas conduziram a planos nem sempre nas melhores condições, já que o tempo reduzido para a elaboração e a escassez de recursos técnicos levou à sua banalização. Assim, em muitos casos, caminhou-se para uma formulação de objectivos generalistas, ajustáveis a qualquer realidade, com padronização de soluções para problemas só aparentemente idênticos. O desenvolvimento de soluções urbanísticas no âmbito das UOPG foi subalternizado e, regra geral, o território passou a ser gerido à escala 1:25.000. De facto, apenas alguns municípios das áreas metropolitanas e com grandes cidades¹¹ elaboraram o PDM à escala 1: 10.000, num esforço de aproximação ao plano de urbanização, dado o seu carácter eminentemente urbano.

Na maior parte dos casos a elaboração inscreveu-se sobretudo na obrigatoriedade de responder a um requisito legal, e não à convicção da necessidade do plano para a gestão do território. De facto, generalizou-se o lançamento do PDM, mas poucas autarquias iniciaram e sustentaram um processo de planeamento, por falta de empenhamento político, capacidade técnica e aceitação cultural, “(...) pilares para a institucionalização de um plano-processo” (Lourenço, 2003:139).

2.3. Uma visão empírica dos resultados alcançados - das propostas à sua aplicação

Portas (1995) tipificou os PDM em “restritivos” (demarcação clara de onde e quando se pode construir), “expansionistas” (valorização das dinâmicas de crescimento por expansão ou renovação e captação de oportunidades por antecipação e oferta de vantagens competitivas para investimentos públicos e privados) e de “regulação variável” (orientados para a gestão, com áreas e regras pré-definidas). A terceira alternativa, mais favorável a contextos de incerteza, é pouco apreciada pela tutela, que vê com desconfiança uma grande margem de manobra por parte de quem acompanha a execução. Os primeiros PDM foram dominados pela visão expansionista, “(...) para poder assegurar-se uma probabilidade de ocorrência de urbanizações de iniciativa privada que garantam uma base de oferta mínima de espaço urbanizado a preços suportáveis” (Pardal, 2001: 13).

¹¹ E ainda em municípios de forte dispersão do povoamento na Região Norte.

O estudo promovido pela Direcção Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (1999) mostra como principais tendências das propostas dos PDMs :

- zonamento dos usos dominantes e respectiva regulamentação;
- recurso à enumeração dos objectivos associados à figura de plano;
- soluções nem sempre ajustadas às especificidades locais (dos recursos, dos agentes, do território) e poucas vezes materializadas em programas, projectos e acções conducentes à sua viabilização;
- espaço rural subestimado enquanto suporte de actividade produtiva e de outras formas de povoamento;
- não consideração da estrutura cadastral na concepção das propostas, crucial na implementação;
- ausência de uma calendarização das acções, associada a uma definição de prioridades;
- preocupação diminuta com a salvaguarda das condições indispensáveis à viabilização das soluções.

A execução do plano enfrenta várias dificuldades, nomeadamente pela não articulação das várias entidades intervenientes, com lógicas de actuação (leia-se objectivos, prioridades, meios) e tempos de concretização diferenciados:

- o *município* intervém ao nível da execução dos investimentos da sua responsabilidade e da aprovação das iniciativas dos particulares no que respeita à transformação do uso do solo, ficando refém da estratégia destes quanto ao interesse em actuar, ao momento de o fazer, ao local e ao ritmo das suas acções, muitas vezes não conformes com os objectivos do plano. A câmara tende a licenciar os projectos de loteamento, desde que os índices propostos estejam em conformidade com o regulamento do plano, desresponsabilizando-se da solução urbanística, sem ponderar, por exemplo, os elevados custos de manutenção que daí podem advir para os cofres municipais.
- as *entidades centrais*, cujos investimentos nem sempre ocorrem como inicialmente previstos (sendo antecipados, suspensos ou adiados), e que podem interferir de forma decisiva na evolução do sistema territorial e na execução do plano.
- os *agentes económicos* desenvolvem estratégias para conseguir a máxima rentabilidade do modelo de ocupação que lhe foi imposto. A suas actuações não são programáveis (no que respeita ao momento temporal de lançamento, à localização, à dimensão dos projectos, às tipologias propostas), estando o andamento do plano parcialmente delas dependente.

Na ausência de uma avaliação sistemática e fundamentada dos resultados da gestão municipal “com plano”, uma apreciação empírica permite apontar como aspectos positivos dominantes:

- infra-estruturação do território com a construção das redes básicas (viária, de abastecimento de água, esgotos, resíduos sólidos urbanos), com reflexos na melhoria dos indicadores ambientais;
- implantação de redes de equipamentos (educação, sociais, desportivos, culturais), com benefícios para a promoção sócio-cultural e melhoria da qualidade de vida das populações;
- promoção do PDM como instrumento orientador das intervenções no território, iniciando a cultura do plano (infelizmente ainda não a do planeamento).

Como pontos negativos mais relevantes sobressaem:

- fomento da dispersão aleatória da urbanização nas áreas urbanizáveis (apenas subordinada às lógicas dos promotores, com repercussões na qualidade do espaço urbano e nos custos na realização/manutenção das infra-estruturas);
- orientações para as novas áreas urbanas limitadas à fixação de usos dominantes e à aplicação de índices urbanísticos (com resultados por vezes desastrosos), quase nunca com intervenção no desenho urbano;
- perda de importância relativa das áreas centrais dos aglomerados e alargamento da mancha urbana (favorecimento de uma política expansionista em prejuízo de uma política de regeneração urbana);
- não resolução da construção difusa fora dos perímetros urbanos;
- desarticulação da gestão do espaço rústico com as políticas agrícola e florestal;
- persistência da ocupação de áreas com restrições físicas à edificação (por exemplo áreas sujeitas a inundações);
- não salvaguarda da estrutura ecológica principal e degradação de recursos naturais;
- não entendimento do planeamento como processo.

Para estes resultados negativos concorrem:

- o conceito de gestão reactiva do plano por parte do município, dependente da iniciativa dos particulares, por ausência de uma política de solos e alheamento da estrutura cadastral;
- a generalizada desarticulação entre actores públicos (entre serviços do mesmo município, entre municípios contíguos, entre municípios e serviços centrais), residindo a falta de esforço de coordenação no receio da perda de liderança ou protagonismo;
- a ausência de um claro fio condutor para a acção, deixando que a dinâmica espontânea do sistema territorial se imponha, não procurando as actuações que, em cada momento, mais concorram para levar a bom termo as transformações desejadas.

3. Os novos desafios do planeamento municipal

O planeamento municipal não se esgota nos PDM. Este deve ser visto como um plano de estrutura do ordenamento do território, mas outros instrumentos podem/devem ser promovidos com objectivos específicos. São disso exemplo os Planos Estratégicos (que concebem à escala municipal ou urbana um projecto de ambição para o território, ancorado na componente sócio-económica e na contratualização com os agentes), os Planos de Urbanização, os Planos de Pormenor e os Projectos Prioritários.

No presente estão em revisão um número significativo de PDM e muitos se seguirão no futuro próximo. Para uns trata-se dos PDM de 2ª geração¹¹, para outros (Costa Lobo, 2003) de “transição”. Esta última designação parece a mais adequada, já que o recomeço de um ciclo deve ser precedido de um debate sobre os resultados anteriores e as limitações que condicionaram as soluções ou que inviabilizaram os projectos tidos como estruturantes. Ora, questões que suscitaram fortes controvérsias no passado (por exemplo os critérios de demarcação das reservas agrícola e ecológica e a sua não regulamentação, cujas limitações são hoje consensualmente reconhecidas) permanecem inalteradas, perspectivando-se já um novo conflito com a publicação do Plano Sectorial da Rede Natura 2000¹², a acrescentar às condicionantes em vigor. A designação de “2ª geração” deveria conferir valor acrescentado ao processo de planeamento e essa garantia ainda não está salvaguardada (por exemplo, a falta de orientações de política de ordenamento à escala nacional e de estratégias de desenvolvimento regional são decisivas para um salto qualitativo do planeamento municipal).

3.1. Os suportes de bases: conceitos e instrumentos

A LBOTU é hoje o documento agregador dos princípios que devem balizar as políticas para o território e explicita a articulação formal entre os instrumentos de diferente natureza e nível. Aí são expostos os grandes princípios, objectivos, ní-

¹¹ Designação adoptada na Conferência Nacional “PDM de 2ª geração - do Ordenamento do Território à Estratégia de Desenvolvimento Local”, organizada pela Câmara Municipal do Seixal em Maio de 2003 e na Conferência “O Ordenamento do Território e a Revisão dos PDM” promovida pela Associação Nacional dos Municípios Portugueses na Figueira da Foz, em Junho de 2003.

¹² A Rede Natura 2000 é um instrumento da política da União Europeia para a conservação da natureza e a diversidade biológica. Integra as zonas de protecção especial (ZPE), no âmbito da Directiva Aves, e os sítios com interesse comunitário (SIC) seleccionados da Lista de Sítios Nacionais, que darão origem às zonas especiais de conservação (ZEC). A Resolução de Conselho de Ministros nº 66/2001, de 6 de Junho, determinava a conclusão deste plano até Junho de 2002, mas esta ainda não aconteceu. O Plano tem como principais objectivos: estabelecer orientações para a gestão territorial das ZPE e dos sítios da Lista Nacional de Sítios, fixar directrizes para o zonamento das áreas em função das respectivas características e prioridades de conservação e fornecer a tipologia das restrições ao uso do solo.

veis de intervenção e instrumentos correspondentes, detalhados no diploma relativo aos Instrumentos de Gestão Territorial:

- ao nível nacional, o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), os Planos Sectoriais (PSec.) e os Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT) definem o quadro estratégico para o ordenamento do território nacional e fixam as directrizes a considerar no ordenamento municipal (nomeadamente os princípios orientadores de ocupação do território);
- ao nível regional, o Plano Regional de Ordenamento do Território (PROT) define o quadro estratégico para o ordenamento do espaço regional, estabelecendo as directrizes orientadoras do ordenamento municipal;
- ao nível municipal, o PDM, enquadrado pelas orientações nacionais e regionais, estabelece as opções estratégicas de desenvolvimento e o modelo de organização territorial, o regime do uso do solo e respectivo regulamento.

Outras orientações merecem referências, pelas implicações daí decorrentes no ordenamento do território:

- a Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável (ENDS) - apresentada, em 2002, à Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável em Joanesburgo - define como objectivos estratégicos: garantir o desenvolvimento equilibrado do território, melhorar a qualidade do ambiente, assegurar produção e consumos sustentáveis e favorecer a sociedade solidária e do conhecimento; no presente, está em curso a elaboração do respectivo Plano de Implementação;
- a Estratégia Nacional para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade (ENCNB), no âmbito da qual se insere o Plano Sectorial da Rede Natura 2000;
- a Agenda 21 Local, que promove uma articulação crescente entre as políticas ambiental e de ordenamento do território;
- a próxima reforma da Política Regional e de Coesão da U.E. para o período pós 2006, cujos objectivos irão recentrar-se nos três pilares do desenvolvimento sustentável (com implicações óbvias na futura avaliação dos projectos municipais candidatáveis a financiamentos comunitários).

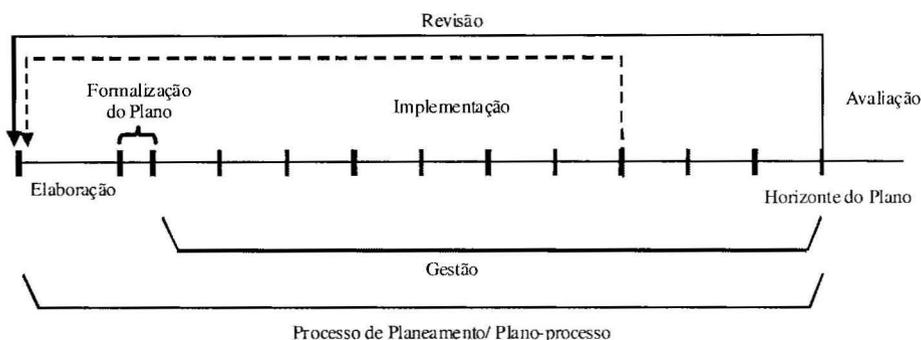
No domínio conceptual quatro conceitos dominam as formas de intervenção: sustentabilidade (nas suas múltiplas vertentes), competitividade (económica, mas sem prejuízo do vector social), equidade e subsidiariedade.

3.2. Justificações para a mudança

Entendido o processo de planeamento (ou o plano-processo) como uma acção continuada e persistente para alcançar objectivos desejados para um território

(problemas/ objectivos/ propostas/ projectos/ acções/ avaliação de resultados/...), é imperativo reflectir sobre as suas duas grandes componentes – a elaboração do plano e a sua gestão (fig. 1).

Figura 1 – As fases do ciclo de planeamento



O plano representa a explicitação de um projecto para o território e a gestão a sua materialização. Num ciclo de planeamento, a etapa de elaboração do plano é a mais curta em termos temporais, mas aquela que implica maior envolvimento técnico. Todavia, tem havido pouca abertura à discussão dos problemas e das soluções a adoptar com a comunidade afectada, quase sempre colocada perante soluções fechadas e apenas permeáveis a ajustamentos. A não implicação dos actores do território no projecto de mudança tem sido penalizadora para a execução. Até agora o maior esforço foi colocado na elaboração, como se a sua execução fosse algo consequente e inquestionável. Ora esta é a fase mais complexa, onde se revelam interesses e contradições, muitas vezes até aí minorizados ou insuspeitos e onde soluções tidas como adequadas ficam comprometidas, por vezes inviabilizadas, por falta de diálogo e concertação. Por outro lado, a permeabilidade do sistema territorial torna-o vulnerável a influências não ponderadas à partida e que podem provocar (precocemente) atritos na aderência entre o modelo territorial do plano e as transformações que se vão operando no sistema (leia-se incapacidade do plano para responder a solicitações não ponderadas). Isto significa que esta etapa carece de uma atenção até agora pouco presente. Assim, a nova geração de PDM tem de mudar procedimentos quer na elaboração do plano quer na sua gestão/monitorização.

O actual contexto de actuação caracteriza-se, mais do que nunca, por um elevado grau de incerteza, por uma debilidade financeira da Administração (que compromete a sua capacidade de investimento) e por uma competitividade agressiva entre territórios e actores. Estes imponderáveis constituem tendências pesa-

das, que balizam os princípios a salvaguardar na definição do modelo de ordenamento:

- o desenvolvimento pressupõe competitividade mas também sustentabilidade territorial, sócio-económica e ambiental;
- o desenvolvimento implica um esforço colectivo em redor de um projecto mobilizador, eleito e assumido a partir de uma opção entre alternativas;
- um projecto de desenvolvimento territorial tem que assentar numa estratégia de envolvimento dos actores, veiculando-os a compromissos, responsabilidades, medidas e acções de concertação;
- a capacidade de afirmação tem de se apoiar nas identidades locais como elemento diferenciador, o que conduz à recusa de soluções estereotipadas.

3.3. Contributos metodológicos para uma nova abordagem

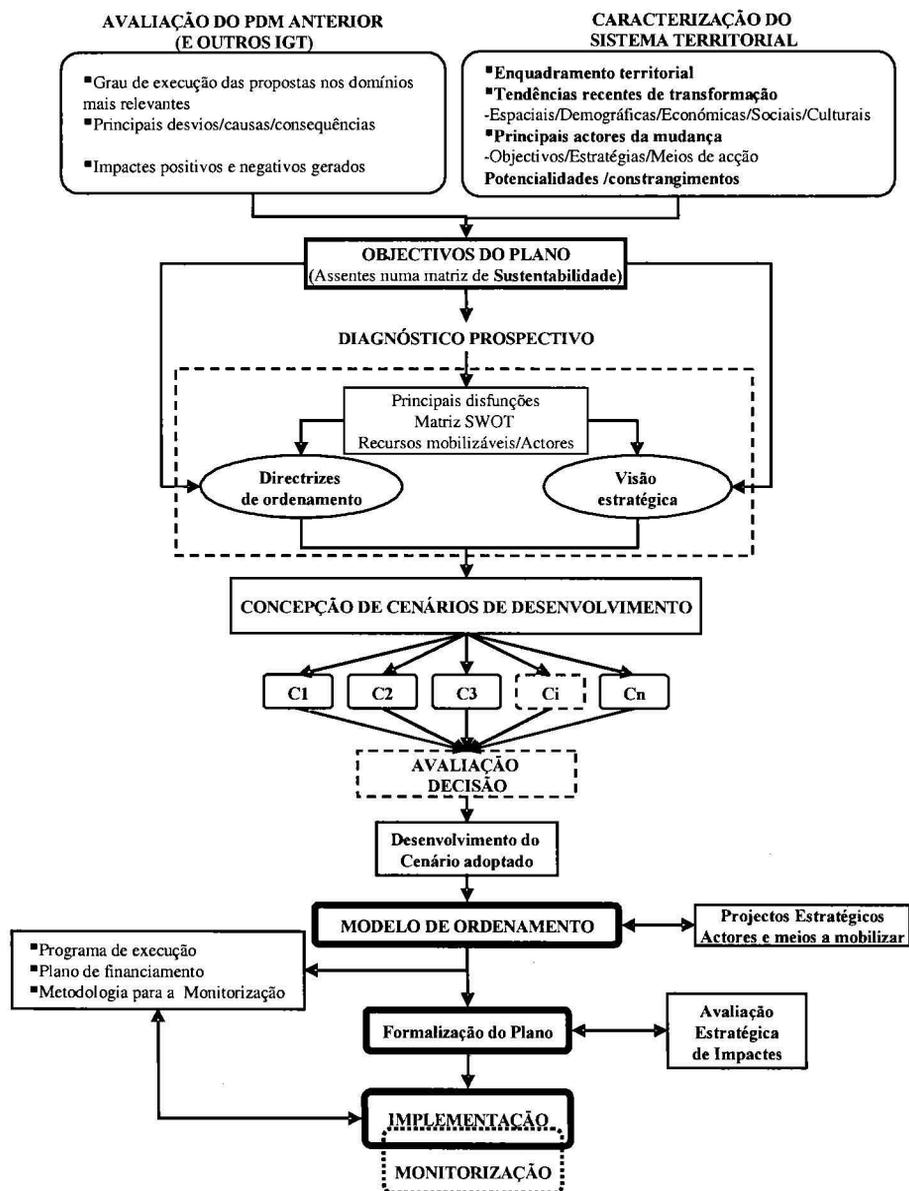
Tendo em conta os justificativos acima expressos, defende-se que o processo de planeamento associado ao PDM deve contemplar os passos metodológicos esquematizados na figura 2, tendo em vista um salto qualitativo na promoção do desenvolvimento local e do ordenamento do território.

A revisão do plano pressupõe um processo de planeamento em andamento e, por isso, não pode ignorar a prática anterior. Assim, o seu início deve ser antecedido de uma avaliação dos resultados alcançados com o plano vigente, debruçando-se não só sobre o grau de execução dos elementos estruturantes do modelo de ordenamento (nível de concretização, principais desvios, causas e consequências), mas sobretudo sobre a sua eficácia, isto é, se os objectivos a que se tinha proposto foram atingidos (ponderação quantitativa e qualitativa). Este exercício deve converter-se em aprendizagem dos técnicos e dos eleitos (avaliar para melhorar e não para julgar), com ensinamentos para o futuro, e em aprendizagem para os cidadãos, por forma a enriquecer a participação do debate público. É ainda decisivo deixar claro de que modo o plano constituiu um referencial para orientar a mudança, isto é, o que aconteceu por força do plano (em contraponto ao que poderia ter acontecido se não existisse...). Esta tarefa pode integrar o arranque do processo ou, se estudos anteriores tiveram incidência neste âmbito (por exemplo, a realização atempada dos relatórios de estado ao nível municipal ou ainda os relatórios justificativos da revisão), ser apenas um esforço de síntese.

A caracterização da nova situação de referência parte da descrição da dinâmica recente do sistema territorial, através da apresentação das transformações ocorridas e das tendências instaladas no território (espaciais, demográficas, económicas, ambientais, uso do solo) desde a ratificação do PDM. O enquadramento supra-municipal revela-se fundamental, pelas influências que daí podem advir para o seu desenvolvimento. Esta abordagem é ainda pertinente no sentido de contrariar

a tendência dos municípios para se constituírem como “ilhas”, tornando claras as apostas que estão ou deveriam estar a ser feitas na região/sub-região a que pertencem e o papel que o município aí pode desempenhar.

Figura 2 – Proposta de abordagem metodológica para a revisão dos PDM



As orientações de planeamento emanadas de outras figuras de plano de nível superior (com a calendarização das acções previstas) são também pertinentes, enquanto condicionadoras e/ou impulsionadoras das soluções a adoptar. Por isso torna-se indispensável identificar os planos e programas que, a curto e médio prazo, tenham impacte no desenvolvimento local, económico e social, e nas tendências de transformação do território.

A identificação dos principais actores mobilizadores das transformações, os seus objectivos, expectativas e estratégias de actuação, recursos disponíveis e/ou mobilizáveis e forma de cooperação entre si, ganham relevância, já que parte da concretização das propostas do plano estão fora da competência municipal. Esta análise tem-se como essencial, procurando uma aproximação entre os propósitos do plano e os interesses dos actores. Esta abordagem, ausente na maior parte dos planos anteriores, visa incorporar precocemente no processo a ponderação das condições de viabilização. Os compromissos entretanto assumidos pelo município têm de ser ponderados à luz da estratégia em construção.

A definição de objectivos, hierarquizados quando justificado, subordina-se aos seguintes princípios: conformidade com os objectivos da figura de PDM e formulação ajustada às especificidades do território.

O rigor da formulação é importante não só para traçar os cenários de desenvolvimento, como para, mais tarde, monitorizar a implementação do modelo de ordenamento adoptado. A sua não clarificação significa incerteza quanto ao caminho a percorrer, eventual desconhecimento quanto ao terminus da viagem e dificuldades aquando da avaliação dos resultados alcançados.

O diagnóstico prospectivo sistematiza, quantifica e espacializa as principais disfunções do sistema territorial, identifica as causas da origem e as consequências subsequentes. A matriz swot por domínios estratégicos constitui um exercício de síntese, para elencar atributos e limitações do território, bem como oportunidades e ameaças que lhe vêm do exterior. A escassez de recursos do Estado (aos níveis central, regional e local) e as prováveis reduções dos fundos comunitários após 2006 (na sequência do alargamento da União Europeia) dão particular relevo à identificação dos recursos mobilizáveis pelos diferentes actores (públicos e privados) e aos eventuais condicionantes a essa mobilização. Este aspecto, quase sempre descurado no planeamento físico, detém particular alcance, já que pondera com os actores do território as reais capacidades de mudança.

O esforço produzido deve ser agora orientado para identificar as directrizes de ordenamento e conceber uma visão estratégica para o município. As primeiras apoiam-se nas condicionantes ao ordenamento, que sistematizam as vocações e usos preferenciais bem como a compatibilidade e incompatibilidade entre actividades. A visão estratégica, isto é, o projecto de desenvolvimento territorial desejado no futuro deve ancorar-se num número limitado mas bem identificado de áreas

de intervenção. A sua concepção depende da situação de referência - contexto económico, político e social, disfunções e potencialidades, capacidade de mobilização da comunidade em redor de um projecto assumido pelo colectivo. As directrizes de ordenamento e a visão estratégica balizam a construção de cenários de desenvolvimento, cada um deles caracterizado quanto aos objectivos específicos a perseguir, ao quadro estratégico de desenvolvimento, aos actores protagonistas, ao (esboço do) modelo territorial correspondente e ao horizonte temporal de concretização.

A avaliação comparada dos dados referidos e a sua discussão com as entidades influentes no desenvolvimento municipal apoiam a eleição do cenário que suportará a estratégia de desenvolvimento adoptada, com tradução espacial no modelo de ordenamento. Este tem que identificar os projectos estratégicos determinantes para a sua viabilização, o tempo útil em que devem ocorrer e os actores protagonistas.

O modelo de ordenamento (com tradução cartográfica na Planta de Ordenamento) deve reunir alguma flexibilidade (na configuração e na regulamentação) para permitir receber projectos não previstos e classificados como “oportunidades” para o território. Este conceito carece de explicitação, devendo ser aplicado aos que são capazes de gerar mais-valias na qualificação do território e dos recursos humanos, sem comprometer (por degradação, consumo excessivo, abandono), no imediato ou a prazo, recursos locais essenciais. O modelo deve identificar as áreas para as quais são necessárias orientações mais precisas a sujeitar a outro tipo de plano. Todavia, o próprio PDM pode (por vezes deve) tratar de forma diferenciada diferentes parcelas do território, respondendo, quando justificado, com o pormenor do Projecto.

Nas áreas urbanizáveis, as áreas de expansão prioritária devem ter a classificação de “área programada”, para um maior controlo da evolução da mancha urbana e dos gastos municipais que lhe vão estar associados.

Porém, as intervenções no interior dos perímetros urbanos não podem apenas ser apoiadas na expansão. A estratégia de desenvolvimento municipal tem de incluir a cidade existente, quase ignorada nos primeiros planos. A degradação física e funcional tem levado ao abandono das áreas mais consolidadas por parte da população e das empresas, gerando novas necessidades de consumo de espaço, ao mesmo tempo que se liberta território infra-estruturado.

O modelo de ordenamento não pode ser dissociado dos instrumentos que apoiam a sua viabilização, em particular o programa de execução, o plano de financiamento e a metodologia para a monitorização. O programa de execução lista de forma exaustiva todos os projectos e acções que viabilizam cada proposta apresentada, sendo fundamental a sua calendarização; o plano de financiamento elenca as fontes de financiamento associadas a cada projecto e acção e identifica

as entidades responsáveis; a metodologia de monitorização deve fazer parte integrante da proposta, com explicitação dos vectores a monitorizar e os indicadores de suporte.

A sujeição do plano a Avaliação Estratégica de Impactes (AEI) terá em breve enquadramento legal em Portugal, na sequência da transposição da Directiva Europeia 2001/42/CE, de 27 de Junho. Esta decorre do reconhecimento da importância da ponderação das opções de desenvolvimento territorial e das decisões estratégicas que as suportam, à luz das oportunidades e impactes negativos que lhe estão associados, por forma a salvaguardar os princípios de sustentabilidade.

A anterior geração de PDMs colocou pouco empenho na sua execução. Ora, insiste-se, a nova atitude exige uma gestão pró-activa por parte do município, constituindo a gestão por objectivos uma metodologia a privilegiar (por exemplo, ancorada em unidades de execução e programas de acção territorial). Para essa mudança são necessários dois requisitos: instrumentos de apoio e predisposição para alterar as práticas instituídas.

A monitorização implica a reavaliação permanente dos resultados alcançados face às metas programáticas estabelecidas e a identificação dos desvios em tempo útil permite o controlo efectivo das acções a prosseguir, conferindo carácter adaptativo ao planeamento a partir de ajustamentos sucessivos, ao contrário das actualizações periódicas associadas à revisão.

A determinação de a levar por diante envolve alteração de procedimentos e de aspectos organizacionais nos serviços municipais, nomeadamente:

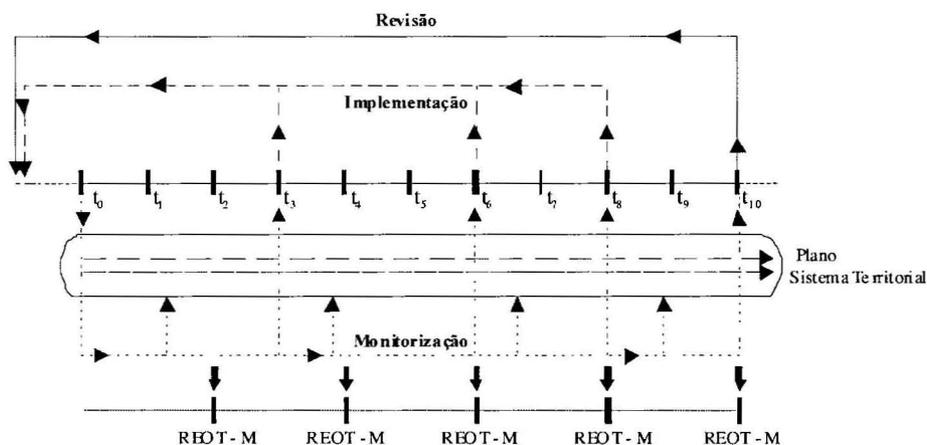
- a mobilização para a produção de informação que alimente a monitorização, sendo indispensável fixar critérios de recolha (precisar conceitos, definir variáveis e indicadores, clarificar as fontes de informação), o período temporal a cobrir, a referenciação espacial mínima a adoptar, etc.;
- a predisposição para a intervenção quando surgem sinais de alerta, o que implica capacidade de cooperação e melhor articulação entre serviços.

A implementação destes procedimentos constitui um suporte à viabilização da apresentação de dois em dois anos do REOT-M, a sujeitar a discussão pública, conforme consagrado na lei (fig. 3).

A sua divulgação à comunidade, no sentido de informar as dinâmicas instaladas e as divergências face ao previsto constitui uma partilha de responsabilidades e um estímulo a um envolvimento crescente de toda a comunidade, levando-a a ver no plano um instrumento essencial para a promoção do desenvolvimento local.

Um Sistema de Informação Geográfica (SIG) municipal e a cartografia digital constituem mais-valias que importa colocar também ao serviço da monitorização.

Figura 3 – Articulação entre implementação, monitorização e REOT-M



3.4. Contributos para a revisão dos PDM

O PDM é reconhecido como um instrumento essencial ao ordenamento do território. Embora o planeamento municipal não deva ficar a ele circunscrito, esta figura de plano, pela sua natureza e abrangência territorial, deve constituir a matriz de articulação das políticas de desenvolvimento e ordenamento municipais.

A revisão dos PDMs deve envolver um esforço colectivo para melhorar os resultados do ciclo anterior, assumindo os êxitos e os erros e procurando novos caminhos para problemas cada vez mais complexos. Num contexto de competitividade crescente, os municípios têm de liderar um projecto de transformação dos seus territórios, retirando partido dos seus recursos, enfrentando constrangimentos, desenvolvendo diversas formas de cooperação. A incerteza que comanda o tempo actual obriga a uma atenção redobrada na implementação do plano, exigindo aos a reorganização dos serviços capaz de responder com qualidades às exigências do presente e do futuro.

A metodologia proposta para a revisão do PDM reforça a componente estratégica neste plano de ordenamento e procura assegurar:

- a coordenação mais eficaz entre os diferentes níveis da Administração;
- uma maior aproximação entre a disponibilização de recursos adequados e os objectivos pretendidos;
- um modelo de ordenamento que seja a tradução espacial de um projecto de desenvolvimento ancorado numa estratégia partilhada com os principais actores do território.

Como nota final, apontam-se aspectos essenciais a salvaguardar na próxima geração de PDMs, quer ao nível de procedimentos, quer de conteúdos.

No que respeita aos **procedimentos** tem-se como fundamental que a autarquia adopte uma gestão pró-activa, suportada:

- na cooperação com os actores locais, apoiada na clarificação do projecto a implementar e na aceitação da discriminação positiva de quem concorrer para a sua dinamização;
- no cumprimento das acções da sua responsabilidade (no saber-fazer, no saber acompanhar), que devem constituir atitudes exemplares, com carácter pedagógico, pois quando a Administração não cumpre, aumentam as dificuldades para impor regras aos particulares;
- na implementação de uma estrutura de monitorização responsável pelo acompanhamento da evolução de indicadores divulgados à comunidade local (à população, aos investidores, aos agentes sociais e culturais), informando das dinâmicas instaladas e das divergências face ao previsto, co-responsabilizando-os no processo.

Em matéria de **conteúdos** releva-se a necessidade de o plano salvaguardar:

- propostas ajustadas à realidade local (à inserção geográfica, ao território, aos actores, aos recursos, ...);
- um modelo de ordenamento suportado na gestão criteriosa dos recursos escassos (em particular do solo e da água), na prevenção de riscos naturais previsíveis (por exemplo ocupação de áreas inundáveis) e na preservação da qualidade ambiental;
- equilíbrio entre o desenvolvimento urbano (de expansão e de regeneração), o desenvolvimento rural, a preservação dos espaços afectos às actividades agrícola e florestal, a protecção dos espaços naturais e das paisagens;
- relação ajustada entre emprego, habitação e condições de mobilidade;
- generalização (re)qualificação das áreas urbanas, consolidadas e em expansão;
- articulação da rede urbana concelhia com a rede urbana regional, em conjugação com as redes de equipamentos sociais;
- integração da estrutura ecológica municipal na estratégia de desenvolvimento.

A procura de um projecto territorial coerente, ancorado nos princípios da sustentabilidade e a sua aplicação ao serviço da comunidade local, é pois, o próximo desafio do planeamento municipal. Todavia, os PDM têm de se adaptar a diferentes especificidades territoriais e ser complementados com outros instrumentos de planeamento. Estes constituem importantes ferramentas que ajudam a introduzir maior racionalidade nos processos de decisão, embora o seu carácter estático

lhes retire capacidade operativa em contextos de incerteza, o que leva a privilegiar os planos -processo e a reflexão estratégica permanente.

Bibliografia

- ABRUNHOSA, Maria José (1995), "Os PDM's de 1ª geração - Planos cinzentos, ordenamento formal, resultado incerto", *Sociedade e Território*, nº 22, pp. 33-37.
- BAPTISTA E SILVA, Jorge (1998) "Monitorização e processo de planeamento ao nível local" *in Seminário Informação Estatística Regional*, INE/CCRLVT, Lisboa, pp.7-19
- BAPTISTA E SILVA, Jorge (2001) "Monitorização de Planos e sua Operacionalização", *Urbanismo*, Ano 3, Primavera 2001, pp. 15-20
- GEORGE, Pedro (coord.) (1999), *Estudos Analíticos dos PDMs*, Lisboa, MEPAT/SEALOT.
- LEBRE, Ana (1995), "Componentes estratégicas nos PDM's de Faro e Olhão", *Sociedade e Território*, nº 22, pp. 47-56.
- LOBO, Manuel Costa; DUARTE, Paula (2003), *Planos Directores Municipais em Fase de Transição*, Cadernos INA, nº 7, Oeiras, Instituto Nacional de Administração.
- LOURENÇO, Maria Júlia (2003), *Expansão Urbana – Gestão de Planos-Processo*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- PARDAL, Sidónio e all. (2000), *Normas Urbanísticas – Planeamento Integrado do Território*, Volume IV, Lisboa, UTL/DGOTDU.
- PARDAL, Sidónio (2001), "Contributo para a revisão dos PDM", *Urbanismo – Revista da Associação dos Urbanistas Portugueses*, nº 8, Ano 3, pp. 10-14.
- PORTAS, Nuno (1995), "Os Planos Directores como instrumentos de regulação", *Sociedade e Território*, nº 22, pp. 22-32.
- SILVA, Carlos Nunes (2001), "Planos Municipais de Ordenamento do Território. Continuidade e inovação em três gerações de planos", *Cadernos Municipais - Revista de Acção Regional e Local*, XV (75), pp. 30-44.