

OPERACIONALIDADE DOS PROCESSOS DE GOVERNO DO TERRITÓRIO - PLANO E GESTÃO

Dissertação elaborada sob orientação científica do Prof. Doutor Rui Braz Afonso

Resumo

Os contextos sociais do planeamento do território português têm sofrido claras mudanças, nas últimas duas décadas, mas também os contextos institucionais têm sido sujeitos a profundas alterações. Após dez anos de Planos Diretores Municipais (Decreto-Lei nº 69/90), surge, em 1999, o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial que vem redefinir os instrumentos da prática urbanística e procurar incutir maior operacionalidade a todo o sistema de planeamento. Em 2007, com Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, são lançadas novas orientações e diretrizes para todo o território nacional, este aponta 24 grandes problemas do estado do espaço português e define a estratégia e o modelo territorial para Portugal 2025. O trabalho “OPERACIONALIDADE DOS PROCESSOS DE GOVERNO DO TERRITÓRIO - PLANO E GESTÃO” debruça-se sobre esta problemática procurando, posteriormente, articular estas temáticas com as metodologias que são adoptadas na cidade de Milão com a aplicação do *Piano di Governo del Territorio*. Neste sentido o trabalho investe na definição dos dois contextos, enquadrando as duas realidades distintas.

Abstract

The social context of planning in the portuguese territory have suffered clear changes in the last two decades, but also the institutional contexts have undergone profound changes. After ten years of *Planos Diretores Municipais* (Decreto-Lei nº 69/90), appears in 1999, the *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial* that comes to renew the instruments of urban practice and seek to instill more operationality to the whole planning system. In 2007, the *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território*, provides new guidelines and released new orientations for the entire national territory, this suggests 24 major problems of the situation of the urban space and redefines the strategy and the territorial models for Portugal in 2025. The work “OPERACIONALIDADE DOS PROCESSOS DE GOVERNO DO TERRITÓRIO - PLANO E GESTÃO” seeks to link these issues with the methodologies that are adopted in the city of Milan with the use of *Piano di Governo del Territorio*. In this sense the work invested in the definition of two contexts, framing the two different realities.

Agradecimentos

A realização deste trabalho não seria possível sem o Senhor Professor Doutor Rui Braz Afonso, pela orientação, as sugestões essenciais, e o apoio e incentivo permanentes que me levaram a concluir este trabalho.

A toda a minha família, em particular ao meu avô, pela paciência, e à minha mãe pelo apoio e ajuda constantes.

À Dalila, pelo carinho, compreensão e amor que me dedicou ao longo deste trabalho.

Índice

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1 • O CASO DE MILANO.	3
<i>Motivação.....</i>	<i>3</i>
<i>Contextualização.....</i>	<i>3</i>
1.1. PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO	7
1.1.1. <i>Orientações gerais da legislação para planeamento municipal.....</i>	<i>7</i>
1.1.2. <i>Relação entre PGT e os diferentes níveis de planificação territorial.....</i>	<i>8</i>
1.1.3. <i>O PGT: um único plano articulado em três atos.....</i>	<i>9</i>
1.1.4. <i>Pertinência dos planos municipais</i>	<i>12</i>
1.1.5. <i>Validade dos planos municipais</i>	<i>13</i>
1.2. O DOCUMENTO DE PLANO	15
1.2.1. <i>Os conteúdos.....</i>	<i>15</i>
1.3. O PLANO DE SERVIÇOS	23
1.3.1. <i>Conteúdos e normas</i>	<i>23</i>
1.3.2. <i>Determinação do número de utentes dos serviços</i>	<i>24</i>
1.4. O PLANO DAS REGRAS.....	25
CAPÍTULO 2 • O PANORAMA NACIONAL.....	27
2.1. OBJECTO	27
2.2. EVOLUÇÃO DO PLANEAMENTO URBANO EM PORTUGAL	29
2.2.1. <i>Período anterior ao Plano Diretor Municipal.....</i>	<i>29</i>
2.2.2. <i>O Plano Diretor Municipal.....</i>	<i>35</i>

2.2.3. Planos Municipais de Ordenamento do Território	41
2.3. QUADRO LEGAL ATUAL	53
2.3.1. Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo	53
2.3.2. Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial.....	54
2.3.3. Alterações.....	55
2.3.4. Instrumentos operativos	56
2.3.5. Instrumentos de gestão territorial	58
CAPÍTULO 3 • UM MOMENTO DE REFLEXÃO, ARTICULADO.....	69
3.1.1. Quanto mede a cidade?.....	69
3.1.2. Presente, Plano e Futuro.	70
3.1.3. A estratégia	72
3.1.4. O sistema de planeamento	74
3.1.5. Fundamentação da estratégia.	75
CONCLUSÃO	87
BIBLIOGRAFIA.....	88

Índice de Figuras

Figura 1.1	4
Figura 1.2	4
Figura 1.3	4
Figura 1.4	15
Figura 1.5	18
Figura 2.1	31
Figura 2.2	38
Figura 2.3	41
Figura 2.4	44
Figura 2.5	46
Figura 2.6	51
Figura 2.7	51
Figura 2.8	60
Figura 2.9	61
Figura 2.10	65
Figura 3.1	73
Figura 3.2	73
Figura 3.3	73
Figura 3.4	74
figura 3.5	80
Figura 3.6	81
Figura 3.7	81
Figura 3.8	82
Figura 3.9	82
Figura 3.10	83
Figura 3.11	83
Figura 3.12	84
Figura 3.13	84
Figura 3.14	85

Índice de Quadros

Quadro 1.1	7
Quadro 1.2	17
Quadro 2.1	32
Quadro 2.2	33
Quadro 2.3	33
Quadro 2.4	37
Quadro 2.5	39
Quadro 2.6	40
Quadro 2.7	43
Quadro 2.8	64
Quadro 2.9	66
Quadro 2.10	67
Quadro 2.11	67
Quadro 2.12	68
Quadro 2.13	68

Siglas e acrónimos

AM	Assembleia Municipal
CCR	Comissão de Coordenação Regional
CCDR	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CM	Câmara Municipal
CT	Comissão Técnica
DGOTDU	Direção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano
IGT	Instrumentos de Gestão Territorial
LBPOTU	Lei de Bases da Política do Ordenamento Urbano
PCGT	Plataforma Colaborativa da Gestão Territorial
PDIM	Plano Diretor Intermunicipal
PDM	Plano Diretor Municipal
PGU	Plano Geral de Urbanização
PGUE	Plano Geral de Urbanização e Expansão
PGT	Plano di Governo di Territorio
PIOT	Plano Intermunicipal do Ordenamento do Território
PNPOT	Plano Nacional das Políticas do Ordenamento do Território
PP	Plano de Pormenor
PPU	Plano Parcial de Urbanização
PROSIURB	Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional e Apoio à Execução dos Planos Diretores Municipais
PROT	Plano Regional do Ordenamento Territorial
PRU	Programa de Reabilitação Urbana
PRACE	Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
PTCP	Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale
PTR	Piano Territoriale Regionale
PU	Plano de Urbanização
RAN	Reserva Agrícola Nacional
RCM	Resolução de Conselho de Ministros
REN	Reserva Ecológica Nacional
RJIGT	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
SIMPLEX	Programa de Simplificação Legislativa e Administrativa
SGT	Sistema de Gestão Territorial
SNIT	Sistema Nacional de Informação Territorial

INTRODUÇÃO

INQUIETAÇÃO

Desde cedo, logo nos primeiros anos de curso, o conceito de **envolvente** adquire uma importância determinante na minha formação em Arquitetura. O respeito pela envolvente e aquilo que isso significa acaba por se tornar um factor de racionalização do processo de projetar. Este ato de projetar, que tão facilmente pode cair em critérios de seleção subjetivos, de gosto, encontra na relação com a envolvente um critério objectivo e forte de avaliação da qualidade das decisões. A relação com a envolvente pode acontecer aos mais diversos níveis, desde o alçado, tipologia, cor, textura, função, história, orientação, cêrcea, dimensão, etc. Ao nível da forma, leva apenas alguns segundos a tecer uma avaliação positiva ou negativa da relação com a envolvente de determinado projeto e esta pode ser determinante para que todo um projeto seja enormemente apreciado ou depreciado.

Esta preocupação com a cidade assume um papel incontornável na concepção de qualquer objecto arquitectónico dotando-se de enorme importância em detrimento da mera “satisfação do ego arquitectónico”. Preocupação esta que se encontra bastante demarcada na minha formação, podendo considerar-se uma espécie de mais-valia desta instituição de ensino uma vez que nem todas as faculdades de arquitetura dedicam tanta importância a esta questão.

Os poucos que se poderão preocupar com esta integração dos atos de arquitetura individuais com o conjunto da cidade serão os

arquitetos. Nem todos os arquitetos têm este tipo de preocupação. Nem todos os agentes responsáveis pela construção e desenvolvimento da cidade são arquitetos. Na prática, quem e como é que se garante a integração dos diversos impulsos individuais sobre a construção da cidade? Esta questão inquieta-me.

Inquieta-me ainda mais a resposta que a cidade me apresenta, quando, tão comumente me confronta com situações que, categoricamente, limitam as suas pretensões a um ultrapassar dos requisitos legais mínimos, orientadas com a finalidade de satisfazer interesses individuais e circunstanciais. Mera satisfação das necessidades pessoais sem visão de comunidade, sem entrosamento, sem cidade.

É esta inquietação que me motiva a aprofundar os meus conhecimentos de urbanística de modo a compreender melhor esta problemática. Todavia, a disciplina urbanística abarca uma série de teorizações dos mais variados temas e enveredar pelo seu estudo pode ser uma verdadeira aventura. Deste modo, procura-se neste trabalho tratar pontos específicos próprios dos processos, mecanismos e instrumentos inerentes ao governo do território, focando-se assim diretamente nos responsáveis da transformação do território.

A figura do plano assume um papel central nas práticas urbanísticas. Deste modo este trabalho procura compreender os processos e as metodologias que envolvem o plano, assim como os fundamentos em que este se baseia

para determinar as estratégias sobre o território.

Neste sentido, o primeiro capítulo estuda o processo de elaboração inerente à construção do *Piano di Governo del Territorio*, uma figura nova no quadro de planificação municipal de Milão, ao qual se pretende nesse capítulo descortinar os seus conteúdos e esclarecer as especificidades que se entendam relevantes, do ponto de vista técnico. Deste modo é apresentado o contexto em que se insere o planeamento municipal em Itália, procurando esclarecer o sistema de planeamento na região à qual pertence Milão, a região da *Lombardia*.

No segundo capítulo, procura-se compreender aprofundadamente os instrumentos que se regem no contexto português, com especial atenção para aqueles de âmbito municipal, pela proximidade com a realidade e o seu potencial de concretização. Centra-se especialmente na definição das diferentes metodologias inerentes ao planeamento, desenvolve, numa primeira fase, o estudo dos diferentes quadros legais que caracterizaram esses processos ao longo do tempo, assim como as dificuldades que encontraram.

No terceiro capítulo, articulam-se os dois primeiros capítulos, de modo a detalhar os diferentes problemas e qualidades que encontramos hoje no planeamento e gestão urbanística. Deste modo, procura-se realçar as matérias que podem ser extraídas da análise do *Piano di Governo del Territorio* e que se consideram relevantes na construção dessa articulação, num momento de reflexão que engloba todo o sistema.

Capítulo 1 · O CASO DE MILANO.

Motivação

A escolha do caso concreto de Milão, e do seu contexto de planeamento urbano, é bastante suportada pela minha experiência, na medida em que o facto de ter passado um ano a estudar arquitetura nesta capital europeia contribuiu para o desenvolvimento de uma percepção da sua realidade urbanística. A proximidade para com essa realidade, pela intimidade gerada entre mim e a cidade, por viver nela, gera um entusiasmo que me motiva a aprofundar os meus conhecimentos.

Neste sentido, a minha confrontação com as temáticas próprias do planeamento milanês, que moldam a cidade, é acompanhada por essa motivação que me permite apreciar o projeto urbanístico, pelo seu papel que, aqui, adquire uma dimensão que impressiona, pela quantidade de pessoas que afecta, pelos níveis a as consequências a que podem chegar.

As perspetivas, previamente adquiridas, sobre a urbanística e as metodologias do planeamento em Portugal, foram importantes para um posicionamento crítico sobre o sistema urbanístico de Milão, de modo a identificar a particularidade de algumas das suas características. É essa percepção de que o esclarecimento dessas particularidades pode ter um significado, de algum modo, relevante que me leva a optar por dedicar um capítulo deste trabalho ao ***Piano di Governo del territorio***, que se assume como a figura central na definição das estratégias para o território.

Contextualização

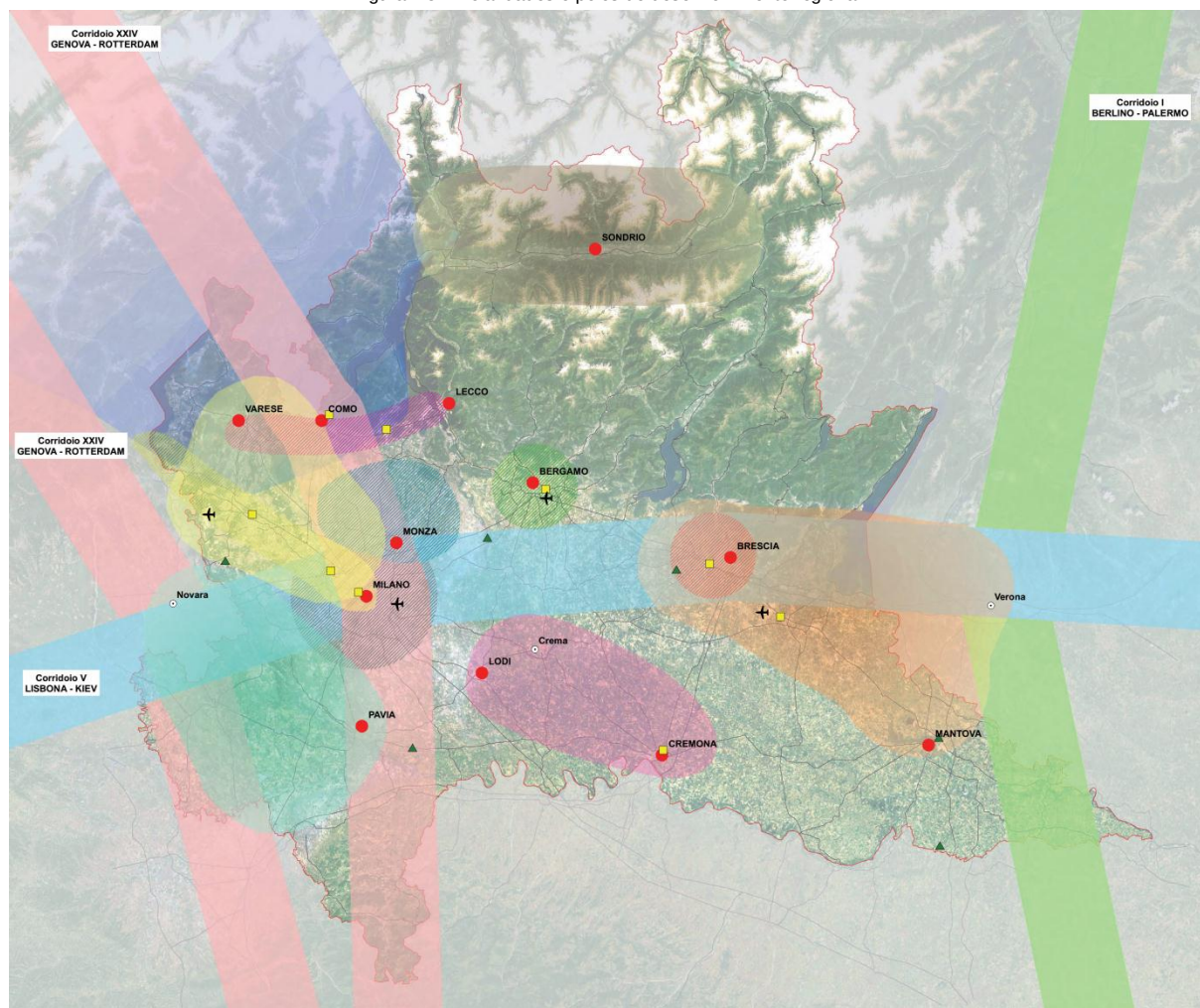
Para uma melhor compreensão do ordenamento do território e do urbanismo italiano, entende-se necessário explicar que o País apenas se unifica na segunda metade do século XIX, sendo até essa data constituído por diversos Reinos, Cidades-Estado, grão-ducados e pelos territórios do pontífice. Na altura, a esmagadora maioria da população era rural, e, as cidades, encontravam-se na sua maior parte circunscritas às fortificações medievais.¹

Consequentemente dessas anteriores divisões territoriais, a Itália hoje é um Estado Regional com 20 Regiões, das quais 15 têm um estatuto geral e 5 têm um estatuto especial (em função de particularidades linguísticas e identitárias das comunidades presentes nesses territórios). Organizam-se as Regiões em 102 províncias e 8.100 municípios, existindo, ainda, 13 Áreas Metropolitanas com competências análogas às das províncias, e municípios de montanha, com um estatuto particular.

Dado o carácter administrativo e autónomo das Regiões, o sistema de planeamento é diferente consoante cada uma. Para o caso de específico de Milão, interessa-nos ter em conta a legislação própria da Lombardia, Região onde se localiza a cidade. Segundo esta região os instrumentos de planeamento obedecem ao seguinte modelo:

¹ DGOTDU - Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, "Análise comparativa das Leis de Solos de Países Europeus", Lisboa, 2011

Figura 1.3 – Polaridades e polos de desenvolvimento regional.



Fonte: Documento di Piano do PTR



Figura 1.2 – Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale



Figura 1.1 – Piano di Governo del Territorio

- ***Piano Territoriale Regionale [PTR]***

Na Lombardia prevê-se ainda o *Piano Territoriale Regionale d'Area*, que regulamenta com maior detalhe uma determinada área que apresente uma relevância regional ou suprarregional

- ***Piano Territoriale Paesaggistico Regionale [PTPR]***, previsto e imposto pelo Código dos Bens Culturais e das Paisagens [CBCP], e que pode ser incorporado no Plano Territorial Regional;

- ***Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale [PTCP]***

Cada Província deve adoptar um Plano Territorial de Coordenação, através do qual determina as orientações gerais de desenvolvimento do território, bem como, em particular:

- As diversas afectações do território em função da vocação predominante;
- A localização das grandes infraestruturas e das principais vias de comunicação;
- Os projetos de intervenção nos domínios hídricos, hidrogeológico e florestal;
- As zonas para criação de parques ou reservas naturais.

Estes planos prevalecem sobre os planos municipais e aceita-se, inclusivamente, que certas normas sejam diretamente aplicáveis aos particulares ^(ARTIGO 18.º, N.º 2 da LRL)

- ***Piano di Governo del Territorio [PGT]***

Subdivide-se em várias partes:

- *Documento di Piano* (documento que procede ao levantamento da realidade existente e que fixa as metas estratégicas a alcançar).

- *Piano dei Servizi* (regula a atuação pública municipal, no que respeita aos serviços prestados pelo Município, e é vinculativo para os particulares.)

- *Piano delle Regole* (estabelece regras sobre o uso do solo e sobre *standards* urbanísticos e, além de ser vinculativo para a demais planificação municipal, é oponível aos particulares.)

É de notar, ainda, os Planos de Ação (*piani attuativi*) – Em Itália, é nos *piani attuativi* que se funda a maior parte da execução urbanística. Na Lombardia, eles podem aparecer denominados por *Piano Particoloreggiato* e o *Piano di Lottizzazione*.

1.1. Piano di Governo del Territorio

1.1.1. Orientações gerais da legislação para planeamento municipal

A recente legislação apresenta um conjunto de valores e características que remetem para uma nova abordagem da planificação municipal (ver Quadro 1.1). Esta passa por uma **estratégia singular** com um carácter operativo, que entende o **plano, como um processo** em contínua evolução, tendo em conta as mudanças, ao longo do tempo, das condições socioeconómicas e territoriais; e **como um programa**, onde tanto os recursos humanos como o período temporal se encontram, à priori, definidos.

Nesta nova perspectiva legislativa são também contemplados aspectos como a **sustentabilidade socioeconómica e ambiental** das escolhas do plano, a **partilha** do conhecimento, das estratégias e do processo, a **legitimação dos mecanismos compensativos, financeiros, ambientais e de incentivo urbanístico**, bem como a **responsabilidade** de implementar ações segundo estratégias e objectivos comuns, contribuindo para uma visão de desenvolvimento territorial a uma escala mais ampla.

Quadro 1.1

Novos valores
Estratégia singular Através da articulação de um plano que, nas suas três componentes, entende ser um instrumento de orientação das políticas e ações sectoriais e tem uma natureza estratégica, mas também, operativa.
O Plano como processo em contínua evolução Que deve gerar um percurso circular e contínuo de aperfeiçoamento e enriquecimento do mesmo. Através da definição de um programa de monitorização (para a sua atuação e gestão) que torna possível a adaptação do plano às mudanças das situações e das condições socioeconómicas e territoriais.
O plano como programa Com um período estabelecido e com a definição dos recursos necessários à sua atuação.
A sustentabilidade socioeconómica e ambiental Das escolhas que devem ser perseguidas através de um processo de inter-relação contínua e transversal entre a avaliação paisagista e ambiental e o percurso de definição e atualização das estratégias de planificação.
A Partilha: • Do conhecimento, através da criação de um sistema de conhecimento multidisciplinar do território integrado no “<i>Sistema Informativo Territoriale</i>” como fonte principal de partilha das análises e processos para apoio da gestão do território. • Das estratégias através da estruturação sistemática e organizada dos momentos participativos e da recolha de propostas de todos os sujeitos que interagem com o território. • Do processo de realização, através de uma informação completa e transparente que permita ao cidadão comum, como aos diversos atores sociais, de ter um papel construtivo e de dar um contributo proactivo inicialmente, e de interrogar o plano nos seus propósitos e de verifica-lo nos seus efeitos produzidos sucessivamente.
A responsabilidade: • De contribuir com uma visão e perspectivas de desenvolvimento territorial à escala mais ampla. • De implementar ações segundo estratégias e objectivos comuns do contexto local e daquele de maior escala. • De propor estratégias diferentes daquelas desenvolvidas a maior escala, segundo um novo contexto de colaborações institucionais, não mais hierárquico, mas dialéctico, na qual à Região cabe a responsabilidade de definir a direção e orientação dos programas e da planificação territorial local enquanto cabe à Província assumir-se como referência institucional na definição das temáticas para o governo dos sistemas locais.
A legitimação dos mecanismos: Compensativos, financeiros e ambientais, bem como de incentivo urbanístico, como um meio para atingir níveis mais elevados de partilha social das escolhas, da sustentabilidade económica e ambiental dos intervenientes assim como de oportunidades de atuação de requalificação e valorização paisagística da cidade no território e do melhoramento da qualidade dos lugares de habitar.

fonte: DGOT – Direzione Generale Territorio e Urbanistica, “*Modalità per la pianificazione comunale*” – art. 7, l.r. 11.03.2005, n. 12

1.1.2. Relação entre PGT e os diferentes níveis de planificação territorial.

O PGT correlaciona-se com os diferentes níveis de planificação territorial (PTR e PTCP) de uma forma bilateral, ou seja o PGT não só é influenciado pelos outros planos como também os influencia. Esta correlação caracteriza-se pelo carácter de circularidade, introduzido pela lei, e que prevê que as escolhas no *Documento de Plano* possam contrariar as escolhas introduzidas pela planificação provincial, assim como esta pode alterar a programação regional.

Em particular, o PGT, em fase de aquisição das linhas de orientação para compatibilidade para com o PTCP pode propor alterações e questionar o próprio PTCP. Sendo que o PGT, pode também, na fase de reconhecimento, propor alterações ao programa regional. Por outro lado, o PTCP poderá definir os diversos graus de inflexibilidade sobre as prescrições relativas ao *Piano Territoriale Paesaggistico* do PTR. As inter-relações entre PTR, PTCP e PGT são, deste modo, favorecidas por um certo paralelismo nas fases de construção dos próprios instrumentos, o que se entende essencial na construção de entrosamento e da integração que é pretendida.

Os pontos principais destas inter-relações residem na definição do quadro cognitivo, a identificação dos objectivos de desenvolvimento socioeconómico e a abordagem por sistemas (ocupação dos solos, infraestrutura, ambiental, paisagismo, etc.), bem como na determinação dos factores de qualidade (critérios de sustentabilidade nas decisões de desenvolvimento, da sensibilidade

paisagística dos lugares, compensação ambiental) e a proteção e valorização do solo. Em particular, entre os temas que integram o *Documento di Piano*, que, no seu conjunto, compõem o cenário de referência territorial municipal, e aqueles que compõem o PTCP, consegue-se identificar uma série de correlações e sentidos comuns. A estrutura cognitiva do *Documento di Piano*, que incide, analiticamente, no interior dos sistemas ambientais e de ocupação dos solos, compreendendo todos os componentes relacionados com a sensibilidade dos lugares e usos do solo que constroem o desenvolvimento, constitui em si, uma base de informações essenciais para o PTCP se atualizar ou preparar a sua própria estrutura cognitiva. Intimamente relacionada com a estrutura cognitiva encontra-se a definição dos objectivos de desenvolvimento socioeconómico, quer para o Município, quer para a Província, tendo em conta que a programação desta última é expressa, também, através do planeamento de um sector.

Na determinação de políticas de intervenção para as diversas áreas funcionais, as escolhas a serem feitas no PGT devem articular-se com os elementos qualitativos à escala provincial, tendo em conta os conteúdos mínimos sobre os temas de interesse supramunicipal, deixando à escala municipal a determinação de escolhas mais específicas. Neste contexto, a aplicação do PGT deve ter em conta diversos aspectos regulamentares contemplados no PTCP, nomeadamente, referentes à localização das estruturas de interesse supramunicipal (no que toca à distribuição dos diferentes polos de acordo com as suas funções), à rede ecológica, ao

ambiente e à relação paisagem/infraestrutura (para a mobilidade e corredores tecnológicos). Deve respeitar as orientações apontadas para a proteção paisagística, identificação das áreas agrícolas e conteúdos de defesa dos solos. Outros aspectos relacionados com as dinâmicas locais, são a minimização do consumo do solo de forma a promover a requalificação urbanística, ambiental e paisagística; comparação dos diferentes níveis de sustentabilidade municipal com os níveis provinciais; e ainda, promover as compensações municipais que deverão ser coerentes com as compensações provinciais. Neste sentido, o PGT deve basear as suas políticas municipais nas previsões de eficácia do PTR, no que respeita à infraestrutura, centros de relevância regional e zonas de salvaguarda ambiental definidos, assim como, relativamente à escala provincial, deve respeitar a localização definida para a infraestrutura e para os diversos polos atratores previstos no PTCP. Deve, deste modo, respeitar as previsões do PTCP e PTR procedendo às devidas salvaguardas urbanísticas, podendo desenvolver um nível de maior aprofundamento e de integração dessas previsões.

Outros dados de consulta obrigatória, aquando da concepção do PGT, são os dados sísmicos e hidrogeológicos reunidos pelo PTCP e PTR. Por outro lado é o PTCP que permite identificar as características que constituem uma forte atracção de pessoas não residentes de modo a analisar a capacidade de resposta urbana a essa influência, bem como, permite a identificação das necessidades de mobilidade e transporte, orientando para uma diversificação das modalidades, ao invés de gerar serviços adicionais. Caberá depois ao

nível municipal definir as políticas necessárias para gerir os fluxos gravitacionais gerados.

Sumariamente estas inter-relações culminam na continuidade que o PGT tem que dar às indicações do PTCP, e consequentemente do PTR, de modo a proteger e valorizar o carácter da paisagem urbana e não urbana e a requalificação das paisagens urbanas degradadas e das áreas suburbanas, com valorização do sistema de verde. Continuidade esta, volto a frisar, assente num **sistema dialético** e não mais hierárquico.

1.1.3. O PGT: um único plano articulado em três atos

A lei regional estabeleceu que o PGT deve considerar e definir a estrutura urbana de todo o território municipal. Este é um instrumento complexo, dividido em três atos, a saber, ***Documento di Piano [DP]***, ***Piano delle Regole [PR]***, ***Piano dei Servizi [PS]***, cada um com a sua própria independência temática, mas concebidos dentro de um único processo de planeamento coordenado.

Relações entre os 3 documentos: pluralidade dos atos, autonomia dos instrumentos e unicidade do processo de planificação.

A estrutura do PGT identifica o ***Documento di Piano*** como uma ferramenta para expressar estratégias, metas e ações através das quais procura determinar um quadro de desenvolvimento socioeconómico e infraestrutural, considerando os recursos ambientais, paisagísticos e culturais à disposição como elementos essenciais e a

valorizar. Deste modo o DP define um cenário territorial do município, do qual, através dos seus atores (locais públicos e privados), estabelece a sua própria atuação. Consequentemente, determina políticas de intervenção apropriadas para as diversas funções e verifica a sustentabilidade ambiental e a coerência paisagística das previsões de desenvolvimento. Demonstra, assim, a compatibilidade das políticas de intervenção apontadas, relacionando-as com o quadro de recursos económicos disponíveis. Desta forma, dita as políticas funcionais (casa, habitação social, atividades de produção primária, secundária, terciária, distribuição comercial), de qualidade do território e de proteção ambiental.

Importa ainda salientar que as previsões estabelecidas, como são expressões de carácter estratégico e de desenvolvimento geral, não produzem nenhum efeito direto sobre o regime jurídico dos solos.

Os aspectos relativos à regulamentação e aos elementos de qualidade da cidade e do território são entregues ao *Piano delle Regole*. A harmonização entre distribuição funcional do sistema de serviços e de equipamentos públicos e de interesse público ou geral será atribuído ao *Piano dei Servizi*.

Estes dois últimos instrumentos são concebidos de forma a ter autonomia de processamento, previsão e execução, contudo devem interagir um com o outro e com o *Documento di Piano*, assegurando, não só coerências e sinergias, mas também a definição de ações, estratégias e objectivos. Ou seja, ao mesmo tempo que as orientações específicas neles contidas encontram

fundamento e se configuram como desenvolvimento das diretrizes do *Documento di Piano*, prefiguram como elementos singulares no conjunto do processo de planeamento. Dada a complexidade da estrutura de documentos que compõem o PGT e do modo como interagem entre si, é desejável que as províncias, que por lei devem emitir uma declaração de compatibilidade com seu *Piano Territoriale di Coordinamento*, participem ativamente também nas fases iniciais de formulação do *Piano dei Servizi* e do *Piano delle Regole*.

Assim, a conformação da caracterização dos solos surge através do *Piano dei Servizi*, do *Piano delle Regole*, para além dos *piani attuativi* (planos de ação), e dos *Programmi Integrati di Intervento*.

Além de identificar claramente os objectivos gerais de desenvolvimento, melhoria e conservação (declarados no *Documento di Piano* e perseguidos em todos os três componentes do PGT), outro aspecto fundamental do PGT é a nova importância no processo de planeamento que assume a construção do quadro cognitivo. Na lógica em que o desenvolvimento sustentável caracteriza o governo territorial, também a abordagem ao reconhecimento do território teve de mudar. As análises das realidades territoriais, também à escala municipal, devem assumir uma conotação do tipo sistemático, proporcionando uma leitura historicista dos processos de transformação, enriquecendo o significado das ferramentas de planeamento e alterando os modos de representação. O quadro cognitivo assume o valor de um estudo aprofundado do território em questão conduzido através de uma leitura sistémica das suas características

(geográficas, geomorfológicas, hidráulicas, paisagísticas, biológicas, históricas, culturais, económicas, sociais, etc.). Instrumento fundamental na implementação de estratégias adaptadas às diversas necessidades e realidades. Implica, portanto, uma abordagem interdisciplinar, absolutamente necessária, com base na avaliação de recursos, oportunidades e fatores críticos que caracterizam o território para capturar as interações entre os vários sistemas e fatores que o caracterizam e a partir dos quais deverão definir-se os objectivos e conteúdos do plano; neste sentido, a integração do processamento do VAS, na formação do *Documento di Piano*, representa uma inovação fundamental. O quadro cognitivo adquire um novo significado à luz dos requisitos para a participação na construção do PGT: o governo e as pessoas envolvidas nas ações de planeamento devem ser capazes de contar (e contextualmente competir) com uma riqueza de conhecimento constituída por um sistema de análise constantemente atualizado, compartilhado, e finalizado para a construção de uma avaliação sumária do estado do território, assim como das principais relações e dinâmicas que caracterizam a sua interação com o contexto de referência. Uma condição que pode definitivamente ajudar, em perspectiva, é a identificação de objectivos comuns e prioridades de ação, no âmbito da dimensão regional, para suporte de uma lógica de maior integração entre os diferentes níveis de planeamento territorial. No quadro cognitivo devem referir-se as considerações desenvolvidas e as ações identificadas quer no *Piano delle Regole*, quer no *Piano dei Servizi* e, portanto, o quadro cognitivo também deve conter elementos de referência útil para

investigações específicas relacionadas com temáticas próprias do *Piano dei Servizi* e do *Piano delle Regole*.

PGT e paisagem.

Os Artigos 76 e 77 da LR 12/2005 expressam competências e oportunidades paisagísticas ao nível municipal no que respeita à protecção e valorização da paisagem. O artigo 102 prevê que, até à aprovação do PTR, com conteúdo e eficácia do plano de paisagem, previstos nos artigos 19 e 76, se preserve a validade e eficácia do *Piano Territoriale Paessistico Regionale* [PTPR] vigente. O planeamento municipal deve, neste sentido, responder aos critérios de coerência e de integração do plano de paisagem, como definido nas normas do PTPR, que por definição está em constante aperfeiçoamento e atualização. Em relação à consistência, o PGT deve lidar com os vários actos que compõem o plano da paisagem e particularmente com as indicações paisagísticas do PTCP atualmente ativo. Acerca dos critérios de integração, cabe ao PGT a tarefa de detalhar o quadro cognitivo quer o normativo quer o programático, como indicado pelo artigo 2 destas normas do PTPR.

O quadro cognitivo é proposto como uma estrutura única, está continuamente atualizado e constitui do ponto de vista paisagístico uma ferramenta estratégica de monitorização do estado da paisagem. Por sua vez o quadro normativo e o programático, que se fundamentam e integram nas previsões, orientações e exigências do PGT, encontram todavia uma orientação diferente no que diz respeito ao papel dos três atos que compõem o plano.

Ao *Documento di Piano* é atribuída a tarefa específica de identificação de estratégias paisagísticas a ativar no âmbito do território municipal, tendo em conta as especificidades da área do município mas também em função dos processos de desenvolvimento para se governar, e o subsequente estabelecimento dos principais objectivos da qualidade da paisagem a serem perseguidos, das ações a promover e dos instrumentos mais adequados para implementá-los. Para áreas de transformação sujeitas a um planeamento de intervenção também se abre o capítulo das diretrizes paisagísticas fundamentais referidas, tanto aos elementos da paisagem a proteger, como as características fundamentais das novas paisagens a construir, particularmente na relação com o contexto mais amplo, e de maior relevância, e com a coerência com as estratégias paisagísticas adoptadas pelo município.

O *Piano delle Regole* é responsável pelo deliberar dos objectivos específicos da paisagem, seja em relação à paisagem urbana ou à paisagem suburbana. Neste sentido, este desempenha um papel crítico na gestão das transformações, mesmo que pequenas, e salvaguarda a contextualização cuidadosa das intervenções. É importante lembrar que apenas dentro do *Piano delle Regole*, como nos planos de intervenção, pode-se encontrar-se um espaço “da disciplina paisagística de muito detalhe, contendo disposições que afectam diretamente a concepção de construção, o que significa que, para determinar e identificar claramente certas partes do território, os projetos que aderem a estes requisitos não estão sujeitos a exame paisagístico (artigo 29, parágrafos 12 e 13 das regras de PTPR).

O *Piano dei Servizi* é responsável por contribuir, em conjunto com o *Piano delle Regole* e do *Documento di Piano*, para a valorização da paisagem em relação à qualificação da chamada “cidade pública”. No que concerne ao sistema de áreas verdes e espaços públicos o *Piano dei Servizi* atua através de seus próprios atos programadores e ações projetuais.

1.1.4. Pertinência dos planos municipais

Modalidades

Com o fim de facilitar a preparação do PGT, a lei destaca a possibilidade dos municípios contribuírem, através de acordos oportunos, para as estruturas provinciais; assim como para formar consórcios ou celebrar acordos entre os vários municípios, com fim de gerar um planeamento global e coordenado dos respectivos territórios. Estas possibilidades podem ser particularmente interessantes para os municípios mais pequenos, sendo especialmente pertinentes se envolvidos por fenómenos ou transformações de escala supramunicipal. Nestes casos é de facto necessária uma abordagem unificada dos vários municípios ao estudo do território e ao reconhecimento dos fenómenos, preliminar à elaboração de estratégias, para esclarecer e articular mais tarde no *Documento di Piano* de cada município.

Tempos

A lei regional impõe um período de um ano após a entrada em vigor da lei em si, dentro do qual os municípios devem aprovar o início

do ajuste de suas ferramentas de planeamento, de modo a iniciar o processo de aprovação de todos os atos que constituem o *Piano di Governo del Territorio*.

São indicados, como as únicas exceções, os municípios com população inferior a 15.000 habitantes, para os quais a obrigação de adaptar decorre a partir da data de entrada em vigor da Deliberazione di Giunta Regionale sobre os critérios para identificação do conteúdo obrigatório dos PGT, relacionando as realidades municipais pertencentes a esse limite populacional; e os municípios cujo instrumento urbanístico tenha sido aprovado antes da entrada em vigor da lei regional 51/75, para os quais o prazo para o início do processo de adaptação é reduzido a seis meses.

1.1.5. Validade dos planos municipais

A lei estabelece a validade de cinco anos do *Documento di Piano*, após o qual o município deve fornecer a aprovação de um novo documento, mas não contempla prazos para o *Piano delle Regole* e para o *Piano dei Servizi*. Contudo a leitura combinada das disposições contidas nos artigos 13 (Aprovação dos atos que constituem o Plano de funcionários do governo) e 26 (ajuste do plano) permite verificar que é necessário que, na primeira aplicação da lei, os municípios aprovem o PGT através da aplicação simultânea dos três documentos, podendo posteriormente alterar cada um deles individualmente (desde que não contradigam as estratégias delineadas no *Documento di Piano*).

1.2. O Documento de Plano

Dos três documentos constituintes do PGT, entende-se que o *Documento di Piano* é aquele que, pela sua definição, merece maior atenção segundo o âmbito deste trabalho. A característica fundamental do *Documento di Piano* prende-se com a existência, contemporaneamente, da vertente estratégica, que se traduz tanto pela definição de uma visão global do território municipal e do seu desenvolvimento, como da vertente mais operativa, marcada pela determinação dos objectivos específicos e pela identificação das áreas sujeitas a transformação. Este tem uma aplicabilidade limitada por um espaço de tempo definido (validade de cinco anos conferida por lei), que vai de encontro à exigência de flexibilidade ligada à necessidade de adaptar as respostas à rápida evolução das dinâmicas territoriais.

1.2.1. Os conteúdos

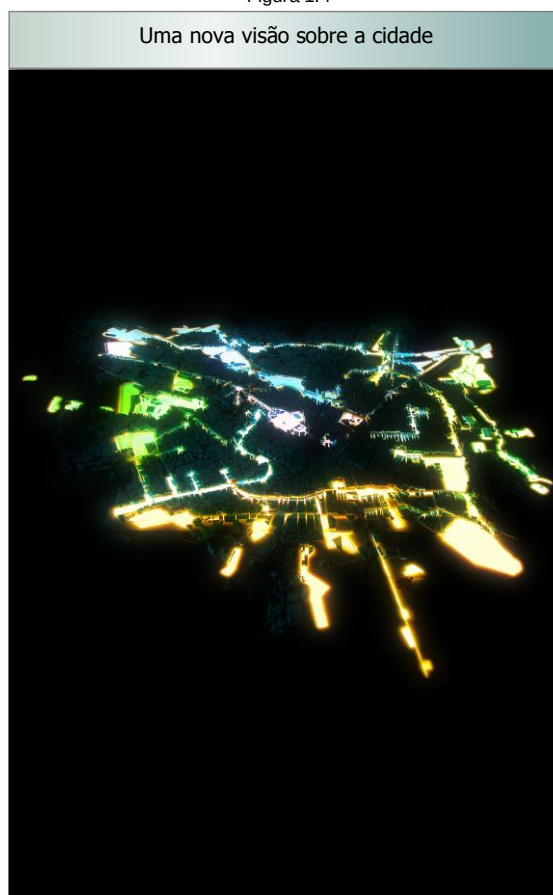
O quadro cognitivo e orientador

O processo de elaboração do plano recorre às ferramentas fornecidas pelo **Sistema Informativo Territoriale Integrato**, bem como procedimentos organizacionais especificados nos Atos "de direção e coordenação". No processo da sua construção, o plano deve começar por definir:

O quadro de reconhecimento e de programação, de referência para o desenvolvimento económico e social do Município (artigo 8 ° parágrafo 1 letra a), considerando:

- A investigação do sistema socioeconómico local (por exemplo, a

Figura 1.4



fonte: Piano di Governo del Territorio, in Documento di Piano

- Análise das características do sistema de produção / características comerciais da população ativa, a situação do emprego, o desenvolvimento económico atual, a leitura das tendências de desenvolvimento);
- A investigação do sistema socioeconómico (por exemplo, a análise da dinâmica e características da população, formas de organização social, os estilos de vida específicos culturais e tradicionais da população do sistema dos serviços);
- As indicações de atos de planeamento emitido por entidades supramunicipais, de outros sujeitos que têm influência direta sobre o planeamento e também de quaisquer outros instrumentos de planeamento sectorial;
- Restrições administrativas definidas pela legislação, tais como: os vínculos militares, os vínculos hidrogeológicos, as zonas de proteção de linhas de condução de energia, dos poços de recolha da água destinada ao consumo humano, dos cemitérios, das zonas de alto risco de acidente grave, etc;
- A coleção de solicitações e propostas dos cidadãos quer individuais, quer de associações;

O quadro cognitivo do território municipal, como resultado das transformações ocorridas. (ARTIGO 8.º PARÁGRAFO 1, LETRA B)

O quadro cognitivo propõe-se como uma estrutura unitária e organizada das informações territoriais, ferramenta útil para uma abordagem integrada para o território em si. As informações e sua organização devem

ser de modo a facilitar as diferentes leituras que necessariamente o PGT deve cruzar e relacionar a fim de incluir:

- A estrutura e funcionamento dinâmico dos sistemas de ocupação;
- As organizações e as tendências evolutivas das atividades económicas;
- Problemáticas ambientais emergentes;
- As caracterizações e vulnerabilidades paisagísticas do território;
- O levantamento hidrogeológico e classes de risco relacionados;
- O valor agro-florestal do território.

O conteúdo do quadro cognitivo é considerado segundo um *processo* de desenvolvimento onde se espera a participação e coordenação com os Municípios e Províncias vizinhas, de modo a enquadrar a realidade municipal no contexto territorial a que pertence, no que respeita: aos sistemas territoriais vizinhos para uma melhor designação das ocupações do solo e distribuição de infraestrutura; dinâmicas do desenvolvimento socioeconómico; sistemas ambientais, rurais e paisagísticos; e configuração da estrutura hidrogeológica do território, tendo em conta as orientações de nível de planeamento precedente. Nesta linha de pensamento, este Plano deve também investigar as peculiaridades e seus processos próprios, a nível local, no que diz respeito aos diferentes aspectos indicativos, segundo as várias interpretações e suas interações com o cenário de uma escala mais ampla. É de salientar que a nova abordagem exigida por lei para as questões ambientais, rurais e paisagísticas são postas em termos não sectoriais, mas transversais, combinando os diferentes níveis e temas de investigação. O

quadro cognitivo deve, portanto, investigar os diferentes sistemas funcionais à luz das considerações precedentes.

Quanto ao Sistema da infraestrutura e da mobilidade é importante que a sua investigação analise os problemas relacionados com o sistema territorial e o urbano, aborde e analise o sistema de infraestrutura como um todo e nos seus vários componentes e valores, tanto nas suas relações com o sistema económico e de serviços, mas também com atenção à rede secundária, ao significado histórico, cultural e/ou paisagístico de alguns traçados e ao potencial de desenvolvimento de formas de mobilidade ambientalmente sustentáveis. Deve também considerar o sistema de mobilidade do território analisado segundo os sistemas identificados no PTCP (Quadro 1.2).

As condições geológicas, hidrogeológicas e sísmica. (ARTIGO 8 °, PARÁGRAFO 1, LETRA C)

O *Documento di Piano* deve conter também a definição da distribuição geológica, hidrogeológica e sísmica do município, com base em critérios e diretrizes emanadas do Giunta Regionale. O processamento necessário para definir o quadro cognitivo e de orientação constitui a própria base para delinear uma interpretação da realidade territorial local (o cenário de referência), que deve demonstrar:

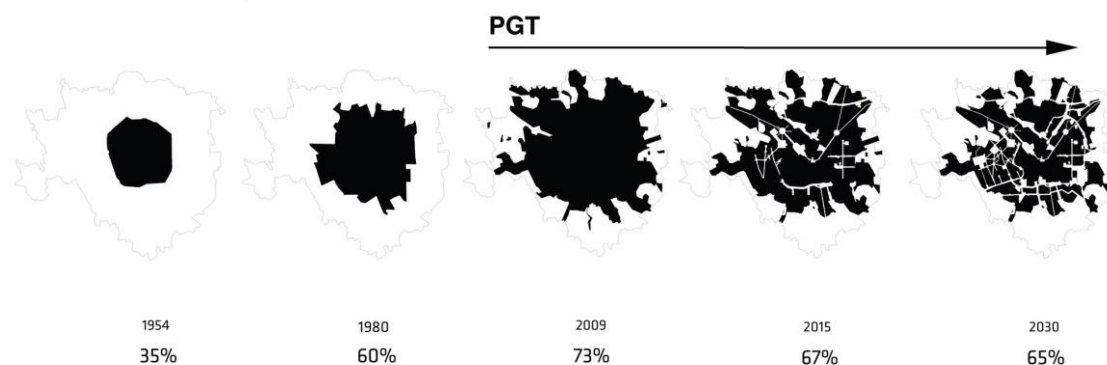
- A dinâmica envolvida
- Os pontos críticos (socioeconómicos, ambientais, paisagísticos e regionais)
- As Potencialidades do território
- As oportunidades que se pretendem desenvolver.

Quadro 1.2

Sistemas de uso do solo
Sistema agrícola Os estudos sobre o território agrícola, em termos de integração e de síntese, deverão reconhecer a evolução dinâmica dos usos e da operação produtiva, estrutura espacial atual e os processos de construção da paisagem rural, a consistência e o caráter histórico e tradicional do património construído, a estrutura hidrográfica dos sistemas ambientais, situações de problemáticas ambientais ou rurais, elementos intrusivos ou fragmentação ambiental e paisagística. É muito importante concentrar-se no estudo dos processos socioeconómicos e culturais, bem como em todas as políticas precedentes doutros níveis de planeamento e que possam afetar a gestão multifuncional do espaço rural e a valorização paisagística e ambiental do mesmo.
Sistema urbano Os estudos sobre a estrutura espacial do território a distribuição urbana devem aprofundar tanto os aspectos morfológicos, funcionais e tipológicos que caracterizam o território e paisagem urbana, bem como os processos socioeconómicos e culturais, os planos e projetos que geraram os usos atuais, a configuração e as relações com o território. Deve-se enfatizar a este respeito: as diferentes fases de desenvolvimento do sistema urbano, a estratificação das regras de distribuição espacial, as transformações dos sistemas funcionais, a evolução da morfologia e tipologia do tecido urbano e da construção (a paisagem na cidade), o sistema de serviços e da evolução da relação entre "forma urbana" e "forma do território" (a paisagem urbana e paisagem não-urbana).
Áreas e bens de particular relevância A lei enfatiza a necessidade de o quadro cognitivo realizar um levantamento detalhado de todos os bens imóveis e das áreas que são de particular interesse em termos de perfil arqueológico, histórico-monumental, natural e paisagístico e das situações específicas de vulnerabilidade ou risco.

fonte: DGOT – Direzione Generale Territorio e Urbanistica, "Modalità per la pianificazione comunale" – art. 7, l.r. 11.03.2005, n. 12

Figura 1.5 – Hipóteses de redução do consumo do solo, previsto no PGT



O cenário estratégico do plano

O quadro cognitivo e de orientação é, portanto, a referência para a identificação dos objetivos de melhoria, desenvolvimento e de conservação para definição de uma estratégia referente à política territorial do Município (artigo 8.º, parágrafo 2, letra a). Esta lei indica claramente que os objetivos estratégicos municipais devem ser consistentes com quaisquer previsões, com eficácia prevalente de nível supramunicipal. Estes objectivos estratégicos devem ser ambientalmente sustentáveis e, se for o caso, devem esclarecer os "limites" e as "condições" através do qual se pode declarar tal. Para suporte à demonstração de sustentabilidade, a lei prevê, no âmbito da formação do *Documento di Piano*, o uso do instrumento da **Valutazione Ambientale Strategica** que tem a tarefa específica de avaliar, do ponto de vista da sustentabilidade ambiental, as escolhas feitas em comparação com os objectivos definidos, bem como destacar as possíveis sinergias com outros atos de planeamento e programação, avaliando as alternativas identificadas, os potenciais impactos gerados, as eventuais medidas de compensação consideradas necessárias e as coerências paisagísticas. Em comparação com este último aspeto o *Carta delle*

Sensibilità Paesaggistiche constitui a referência para a identificação dos problemas e das potencialidades locais da paisagem e para a identificação das oportunidades de valorização da mesma em relação às estimativas de crescimento e ao governo das dinâmicas em curso.

As decisões do plano

O panorama estratégico constitui a referência para as fases posteriores de elaboração do *Documento di Piano* e de forma a conseguir uma definição da proposta de planificação deve evidenciar os aspectos seguidamente abordados:

Definição de metas quantitativas para o desenvolvimento global do PGT (ARTIGO 8.º, PARÁGRAFO 2, ALÍNEA B).

A propósito da definição destes objectivos, a lei indica um percurso que deve ser devidamente documentado nos materiais do *Documento di Piano*, marcado por uma atenção particular aos valores qualitativos, como a requalificação do território, com uma utilização óptima dos recursos territoriais disponíveis e consequentemente minimização do consumo de solo livre.

Resulta, portanto, na discriminação de metas quantitativas para o desenvolvimento e avaliação das possíveis partes de interesse:

- Partes de uma cidade ou áreas urbanas caracterizadas por desinvestimentos correntes;
- Partes da cidade ou do território caracterizadas pelo abandono ou degradação urbana e / ou paisagística;
- Partes de uma cidade ou áreas urbanas caracterizadas pela subutilização de construção;

Considerando as situações supramencionadas como resultados negativos dos processos de transformação, cada vez mais rápidos e irreversíveis, estas devem ser avaliadas de forma a verificar o potencial, latente ou residual, mesmo antes de considerar a ocupação de novas zonas não urbanizadas, uma vez que são importantes recursos territoriais a serem explorados e valorizados, numa lógica de construção de políticas virtuosas de reutilização do território.

Além disso, a definição e a dimensão dos objectivos de desenvolvimento, de acordo com a lógica da utilização óptima dos recursos terrestres, deve estar estreitamente relacionada com a especificação da rede de mobilidade, bem como com a atual distribuição no território do sistema de serviços públicos e de interesse público ou geral, também avaliados na escala supramunicipal. Eventualmente prevendo um oportuno potenciamento e/ou melhoramento de uso destes espaços, para procurar uma melhor racionalização global do espaço urbano e da realização de sinergias efetivas entre as diversas políticas do território.

Determinação de políticas de intervenção para vários sistemas funcionais (ARTIGO 8 °, PARÁGRAFO 2, LETRA C).

O *Documento di Piano* deve formular, em linha com os objectivos estratégicos predefinidos, as políticas de mobilidade, as políticas específicas de intervenção e linhas de ação para a residência (incluindo também os sectores de habitação social) e para as atividades de produção primária, secundária e terciária, com especial atenção às políticas a serem aplicadas para o sector da distribuição comercial.

Parece importante referir que, se as escolhas de planeamento têm a oportunidade de fazer intervenções de relevância supramunicipal, estas devem ser baseadas nas matérias do *Documento di Piano* através da identificação específica das referências cartográficas, das descrições particularizadas dos destinos funcionais previstas, da demonstração de sustentabilidade ambiental/paisagística e da posse das infraestruturas adequadas para suportar a intervenção em causa.

Para intervenções de relevância supramunicipal devem ser consideradas as previsões que recaem sobre os impactos territoriais não circunscritos, apenas, ao município (ou que são identificados como tal pelo próprio *Documento di Piano*), ou de interesses pertencentes ao âmbito provincial ou supramunicipal, como definido no PTCP, ou que representam a aplicação das disposições contidas nos instrumentos de planeamento regional.

Em qualquer caso, é essencial enfatizar o papel de grande responsabilidade dada pela lei aos municípios, quando estes tomam

decisões de planeamento, que constitui um pré-requisito para a correta aplicação dos conceitos da subsidiariedade e da autodeterminação, referidos na própria lei.

Refira-se que as eventuais previsões de que atividades económicas geradoras de importantes intervenções de transformação territorial (novas instalações de produção, de escritório, comerciais, comercial ou não destinados a funções de liquidação) se possam vir a instalar no território, devem:

- Derivar de avaliações realizadas à escala supramunicipal a fim de verificar a sua equidade e a sustentabilidade;
- Ser avaliadas previamente pelo risco e impactos gerados tanto a nível local e supramunicipal, em todos os seus aspectos (infraestrutura, meio ambiente, paisagem e da prestação de serviços) e, quando oportuno, através de pontuais estudo de viabilidade (o instrumento para implementar estes testes é a VAS, que acompanha o *Documento di Piano*);
- Ser intimamente relacionadas e adequadas ao papel e à importância das realidades locais específicas, tendo em conta os vários níveis de hierarquia urbana identificadas no contexto territorial.

Especificamente em relação à distribuição comercial, a planificação municipal, em sintonia com o que está a ser definido na revisão das diretrizes gerais para a programação urbanística deste sector, correlacionado com o *Programa Regionale Triennale del Commercio* (tal como está previsto na LR 14/1999) deve ter especial atenção quanto à localização das grandes estruturas comerciais. Identifica-se uma primeira orientação em desencorajar a

implantação de novas grandes superfícies comerciais nos pequenos municípios. Contudo, a previsão de novos locais deve levar em conta o disposto no PTCP assim como no ***Piano Provinciale di Settore del Commercio***, no que toca às prioridades definidas na programação de execução, e às análises das condições adequadas para as alta acessibilidade e das políticas de controlo dos impactos. Os Municípios devem garantir, no entanto, para a inclusão de tais disposições no seu plano, a realização de avaliações preliminares de compatibilidade urbanística, territorial, infraestrutural (fluxo de tráfego, acessibilidade aos vários sectores urbanos, problemas da rede, ou resultantes da possibilidade de intervenção), e dos novos assentamentos;

Compatibilização das políticas de ação identificadas com os recursos económicos ao dispor da câmara municipal. (ARTIGO 8.º, PARÁGRAFO 2, LETRA D)

Tendo em conta a importância da dimensão temporal e da sustentabilidade financeira das previsões de planeamento, *Documento di Piano* deve assegurar a coerência entre o desenvolvimento de políticas e linhas de ação com quadro de recursos económicos. Isto implica que as intervenções previstas devem ser organizadas segundo uma escala de prioridades, tendo em conta os recursos económicos disponíveis (Considerando também o envolvimento direto de recursos privados para a implementação do desenvolvimento territorial) e mediante a possibilidade de recorrer à planificação negociada.

Identificação de áreas de transformação. (ARTIGO 8 °, PARÁGRAFO 2, ALÍNEA E)

As áreas geográficas envolvidas em operações de transformação devem ser devidamente identificadas, cartograficamente, na Planta de Previsões do Plano (*Tavola delle Previsioni di Piano*), a fim de garantir a possibilidade de avaliar as áreas afetadas, no contexto territorial com que se relacionam.

No que concerne aos âmbitos de transformação do território, o ***Documento di Piano*** deve:

- Determinar as características chave de cada intervenção (limite quantitativo máximo, a abordagem geral do projeto em termos de morfo-tipológica, requisitos específicos de infraestrutura e serviços, entre outros).
- Ligar-se diretamente ao sistema de forma a desenvolver o tipo de instrumento mais adequada para a implementação (com a possível exceção das ações públicas e de interesse público ou geral);
- Detalhar os critérios específicos de intervenção para assegurar a realização, durante a fase de implementação, da correta inserção ambiental e paisagística;
- Definir critérios para cada área de transformação, nomeadamente no que diz respeito ao cumprimento e proteção do meio ambiente, paisagem, monumentos históricos, ecológicos, geológicos, hidrológicos, bem como no que concerne aos sinais sísmicos.

Determinar as modalidades de implementação de eventuais previsões contidas nos planos de nível supramunicipal. (ARTIGO 8 °, PARÁGRAFO 2, ALÍNEA F).

O *Documento di Piano*, através da composição do seu quadro de reconhecimento e da estruturação do seu programa, deve evidenciar a existência das previsões contidas nos documentos de planificação e programação de Entidades de nível supramunicipal, quando estas se relacionem, direta ou indiretamente, com o território municipal. Consequentemente, aplicando o princípio da "definição mais ampla", devem ser definidos territorialmente as indicações supramunicipais, também na lógica da co-planificação, e explicitados os mecanismos de recepção de conteúdos que se considerem mais oportunos, assegurando deste modo a coerência nas ações de governo do território das diferentes Entidades nas diversas escalas. É também importante salientar que, de acordo com os critérios de cooperação e participação entre as Entidades intervenientes no governo do território, exercido através de uma pluralidade de planos, mas coordenados entre si, o *Documento di Piano* pode também, no âmbito da definição das suas estratégias de desenvolvimento local, propor modificações aos planos de nível supramunicipal que julgue necessárias ou propor indicações específicas para a inclusão de determinados objectivos de interesse municipal, mas caracterizados por aspectos territoriais de relevância mais vasta;

Definir critérios para compensação, perequação e incentivação. (ARTIGO 8 °, PARÁGRAFO 2, ALÍNEA G).

A perequação urbanística qualifica-se como um instrumento de gestão do plano que é centrado numa distribuição justa e uniforme

dos direitos edificatórios, independentemente da localização de áreas destinadas a equipamentos públicos e obrigações relacionados com os limites do Município.

Ao estatuto de perequação está ligada a capacidade de transferência ou venda de direitos edificatórios entre proprietários do mesmo sector e entre sectores em que as disposições do plano prevejam aumentos de edificação capaz de acomodar essas ações adicionais, ou formas de compensação de modo a satisfazer as diferentes necessidades dos vários sectores. A escolha de fazer uso da perequação é da responsabilidade das Entidades locais e, portanto, uma opção facultativa e não obrigatória. Além disso, trata-se de uma técnica que deve ser desenvolvida de acordo com as especificidades de cada contexto, partindo dos problemas e dos objetivos do plano. O artigo 11 da Lei identifica dois modelos de referência, embora permita uma vasta gama de soluções, principalmente de tipo intermédio:

A lei define uma perequação de carácter circunscrito aos interesses relativos aos planos de ação (*piani attuativi*) e aos atos de programação negociada de âmbito territorial, e uma de carácter generalizado. Para ambos os casos a definição de critérios de sustentação de aplicação do processo deve ter origem no *Documento di Piano*.

No caso da perequação circunscrita, cabe à planificação de gestão, sob a base dos critérios definidos no *Documento di Piano*, e coerentemente com os objectivos quantitativos de desenvolvimento fixados, atribuir os direitos edificatórios, repartindo-os pelo conjunto dos proprietários, assim como os encargos

resultantes das operações de urbanização. Os direitos edificatórios são atribuídos juntamente com um índice de edificabilidade idêntico para todo o sector. Este índice de edificabilidade atribuído é de carácter efetivo pelo que permite realizar a volumetria prevista no plano de ação.

No caso da perequação generalizada, entende-se que a definição de critérios de aplicação são estabelecidos pelo *Documento di Piano*, sendo confiado especificamente ao *Piano delle Regole* a tarefa de implementá-los, atribuindo a todas as áreas abrangidas pelo território municipal um índice edificatório idêntico, com exceção de áreas designadas para a agricultura ou não sujeitas a transformação urbana, determinado pelo próprio *Piano delle Regole*.

1.3. O Plano de Serviços

O *Piano dei Servizi* possui um valor autónomo, com reconhecimento da centralidade das políticas governamentais e ações, no que concerne às áreas e equipamentos públicos, e de interesse público ou geral, e à colocação e prestação de serviços. O *Piano dei Servizi* é uma ferramenta essencial para atingir os requisitos de habitabilidade urbana e da qualidade que o governo local deve perseguir.

O conceito de serviço público e de interesse público compreende todos os serviços e equipamentos. O plano deve, portanto, tomar como seu objeto qualquer e todas as categorias de serviços, como concorrentes para delinear a qualidade dos espaços urbanos e atratividade dos diferentes centros urbanos, de acordo com um desenho racional de distribuição espacial e com base em fatores de uso, qualidade e acessibilidade do serviço.

O sistema de serviços também se torna um elemento central na organização da estrutura e da configuração territorial, sendo capaz de agregar, aos edifícios e lugares de uso coletivo, um valor funcional de apoio e conexão entre diferentes partes do território historicamente reconhecível.

1.3.1. Conteúdos e normas

O *Piano dei Servizi* contribui para atingir os objectivos enunciados no *Documento di Piano*, de modo a criar um projeto coerente no que concerne ao planeamento da alocação adequada de áreas para equipamentos públicos. Este permite garantir, através da integração dos diferentes componentes da estrutura dos serviços, o acesso adequado e uniforme a diferentes serviços pela população

da cidade inteira. Neste sentido, o *Piano dei Servizi* determina aspectos importantes em termos de design do território, nomeadamente, a estrutura de suporte do sistema urbano e, em particular, o espaço público da cidade.

O *Piano dei Servizi*, com base no quadro de compreensão e orientação do território do município definido pelo *Documento di Piano* e à luz de quaisquer novas investigações sobre a situação e as necessidades locais específicas, contempla:

- Enquadramento do Município no contexto territorial que representa, na constituição do quadro de referência para as funções dos serviços, com o fim de avaliar, em relação a essa área, a presença de um nível mínimo de serviço possivelmente em uma parceria entre os municípios (consoante a identificação de prioridades para a intervenção em causa). Tal enquadramento deve referenciar também os serviços de carácter supramunicipal que estabeleçam um “ponto de atracção” relevante, identificados no âmbito do PTCP;
- Formulação de um inventário dos serviços presentes no território: a fim de elaborar um plano global que pressupõe um conhecimento profundo dos serviços existentes no território, para um reconhecimento correto e completo da oferta. (De notar que se deve considerar o serviço oferecido como uma “soma” de dois componentes: o equipamento e as atividades. Esta distinção torna possível considerar todos os aspectos do serviço efetivamente disponíveis no município, inclusive aqueles que não se identificam

com uma área ou uma estrutura de construção);

- As necessidades e a procura de serviços: a metodologia de identificação das necessidades é semelhante ao de marketing, comumente usado em negócios para sondar a clientela e as suas expectativas; este levantamento de necessidades deve ter em conta as características específicas do território e da população existente, e, consequentemente, a programação da ação que deve ser articulada com a capacidade de adaptar os serviços às necessidades específicas;
- Um diagnóstico dos serviços existentes que descubra as lacunas existentes, de modo a identificar e limitar as deficiências e a necessidade de melhoria organizacional.
- A determinação do projeto e das prioridades de ação: uma comparação entre a oferta e a procura de serviços permite criar soluções adequadas para a área e identificar prioridades de ação, tanto de uma perspectiva económica, como social. A comparação também ajuda a identificar uma série de segmentos de serviço que não faz parte dos serviços básicos no sentido estrito, mas são uma prioridade para a população de um território tendo em conta as suas características singulares.

É ainda importante referir que o *Piano dei Servizi* define a necessidade de desenvolvimento e integração de serviços existentes e os meios de intervenção. Quer em relação uma realidade municipal consolidada, quer em relação às previsões o desenvolvimento e reconstrução do território,

este assegura uma alocação mínima de áreas para equipamentos públicos, e de interesse público ou geral, igual a 18 metros quadrados *per capita*.

O sistema de instalações públicas e áreas de interesse público ou geral deve ser concebido e desenvolvido para suportar as diferentes funções estabelecidas ou previstas, de acordo com um plano de distribuição racional do território. Em particular o sistema do "verde", precisa ser tratado e avaliado em muitos aspectos, pois não implementados apenas para satisfazer a necessidade de espaços para usufruto da população, mas também contribuir com um papel de corredores ecológicos e também a utilização dos espaços verdes é importante na definição dos espaços de transição e conexão entre o meio rural e o construído, sendo o sucesso da sua aplicação, por estes aspetos, determinante da qualidade dos espaços urbanos e da paisagem.

1.3.2. Determinação do número de utentes dos serviços

No que diz respeito à quantificação adequada da oferta, o *Piano dei Servizi*, deve conter a determinação do número de usuários desses serviços. Neste contexto, este deve considerar uma população real, ou seja, a população com residência permanente no município, à qual deve ser adicionada a população do espaço urbano futuro, prefigurada por metas de desenvolvimento quantitativo contidos no *Documento di Piano*. O método de quantificação das novas disposições é determinado com base em padrões de urbanização que variam segundo as

características específicas do nível local. Um terceiro componente da população a considerar, para a determinação do número de usuários do serviço, é a componente que corresponde à população que se desloca para o trabalho, estudo, turismo e qualquer outra ação, tornando-se também ela utilitária do serviço em questão. Esta característica é essencial no controlo das dinâmicas que acontecem no território.

1.4. O Plano das Regras

O *Piano delle Regole* define-se como um instrumento da qualidade urbana e territorial.

Este regula e disciplina, cartograficamente e com normas, todo o território municipal, exceptuando as áreas compreendidas nos âmbitos de transformação por expansão urbana, identificadas pelo *Documento di Piano*, que, por sua vez, são reguladas por *Piani Attuativi*, segundo critérios definidos diretamente do próprio *Documento di Piano*.

O *Plano das Regras* persegue os objectivos definidos no *Documento di Piano* para um desenho de planeamento coerente e para um melhoramento da qualidade paisagística das diversas partes do território urbano e extraurbano. Por outro lado, pela sua coordenação com o *Piano dei Servizi*, disciplina as áreas e os edifícios destinados a serviços que visam assegurar a integração entre as diversas componentes do tecido urbano e deste com o território rural.

Determinação das condicionantes, tendo em conta o quadro de reconhecimento do território municipal, definido no *Documento di Piano*, o

Piano delle Regole, segundo uma cartografia à escala recomendada de 1:2000, deve definir:

- As previsões prevalentes e vinculativas, contidas no PTR, no PTCP, e nos planos sectoriais;
- As áreas protegidas, por regulamentação estatal e regional;
- Os locais de interesse comunitário e as zonas de proteção especial;
- As áreas e edifícios em risco de acidente relevante;
- Os vínculos em matéria geológica, hidrológica e sísmica, definidos pelas normativas nacionais, regionais e provinciais;
- Todos os outros vínculos extraordinários a que o território está sujeito.

Descriminação da distribuição dos diferentes usos do território, também segundo uma base cartográfica à escala 1:2000:

- Tecido urbano consolidado
- Áreas destinadas ao exercício da atividade agrícola
- Áreas de valor paisagístico
- Áreas não sujeitadas a intervenção urbanística
- Vínculos e classes das condicionantes
- As áreas e edifícios em risco de desmoronamento ou degradados

O *Piano delle Regole* deve definir os conteúdos regulamentares e normativos, com especial detalhe, para cada um dos aspectos especificados na distinção funcional dos usos do solo.

Capítulo 2 · O PANORAMA NACIONAL

2.1. Objecto

Apesar do número de indivíduos da população portuguesa parecer ter estabilizado, não tendo aumentado nem um milhão nos últimos 20 anos (9.965.315 em 1991 para 10.637.713 em 2009)², os diferentes contextos e hábitos que caracterizam as relações entre estes têm vindo a sofrer alterações significativas. O número de automóveis em Portugal aumentou 135% em quinze anos³; os voos de avião têm-se massificado com modalidades como as *low cost* dotando os quotidianos de uma dimensão física antes impensável; o telemóvel em pouco tempo tornou-se uma ferramenta de comunicação imprescindível; a internet atingiu os dois mil milhões de utilizadores em todo o mundo, e Portugal passou de 2,5 milhões de utilizadores em 2000⁴ (24,2% da população) para 5,17 milhões em 2010⁵ (48,1% da população); surgiram as redes sociais, os *tablets* e toda uma série de inovações que aproximam os indivíduos e os seus interesses. As recentes evoluções das tecnologias de informação e comunicação têm explorado a particularidade de permitirem trabalho e entretenimento *on the move*. Este *viver em movimento* é um aspecto que caracteriza a sociedade atual e que revoluciona as dinâmicas do quotidiano, redefinindo o peso dos conceitos de espaço e tempo.

Os contextos sociais do planeamento do território português têm sofrido claras

mudanças, nas últimas duas décadas, mas também os contextos institucionais têm sido sujeitos a profundas alterações. Após dez anos de Planos Diretores Municipais com o Decreto-Lei nº 69/90, surge, em 1999, o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial que vem redefinir os instrumentos da prática urbanística e procurar incutir maior operacionalidade a todo o sistema de planeamento. Em 2007, com Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, são lançadas novas orientações e diretrizes para todo o território nacional, este aponta 24 grandes problemas do estado do espaço português e define a estratégia e o modelo territorial para Portugal 2025.

Este capítulo surge, assim, com a pretensão de esclarecer o ponto de situação do planeamento urbanístico português, com especial enfoque no que respeita às metodologias adoptadas na fundamentação dos planos e posterior implementação. Neste sentido, entende-se importante descrever com detalhe os instrumentos que se entendem de maior relevância, distinguindo com clareza os seus conteúdos e objectivos. Para uma melhor compreensão do sistema atual, procura-se esclarecer também os diversos instrumentos que caracterizaram o planeamento em Portugal ao longo dos anos, assim como determinar as diversas dificuldades com que se depararam, de modo a consolidar um posicionamento crítico. Com vista a uma articulação com o PGT definido no capítulo anterior, os instrumentos de nível municipal merecerão maior relevância.

² Instituto Nacional de estatística, www.ine.pt, 2010

³ Eurostats, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, 2010

⁴ Internet World Stats, www.internetworldstats.com, 2010

⁵ CIA, Central Intelligence Agency, www.cia.gov 2010

2.2. Evolução do planeamento urbano em Portugal

2.2.1. Período anterior ao Plano Diretor Municipal

O Alvará de 12 de Maio de 1758 determinou o início dos trabalhos de reconstrução de Lisboa após o terramoto que a fez desabar, ocorrido no dia 1 de Novembro de 1755. Na cidade baixa foram-se erguendo quarteirões desenhados por frentes de rua repetidas em lote, numa multiplicação hierarquizada em três categorias de vias principais, secundárias e travessas, a que se denominou de desenho pombalino⁶.

Plano Geral de Melhoramentos

Mais de um século volvido sobre a concepção do primeiro plano de ordenamento urbano, surge em 1864, por iniciativa do Ministro das Obras Públicas, Comércio e Indústria, João Crisóstomo, a figura do Plano Geral de Melhoramentos [PGM]. EL-REI decreta a realização de Planos Gerais de Melhoramentos para cidades, vilas e povoações, determinando que estas tinham de definir a drenagem do solo, os sistemas de águas e esgotos, a largura das ruas, os alinhamentos, a altura dos edifícios e as cotas de nível. Contudo, apenas obrigatório em Lisboa e no Porto.⁷ Ainda assim, algumas cidades no final do século XIX tinham já cartografia minimamente capaz e planos de forma a ordenar a expressão urbanística, orientados à construção de estradas e de

NOTA 2.1

“O governo decretará num regulamento especial todas as providências indispensáveis para a execução deste título [Título III - Disposições relativas às ruas e edificações no interior das cidades, vilas e povoações], estabelecendo a fiscalização que deve ser exercida pelos empregados das câmaras municipais e das direções de obras públicas”.

fonte: Decreto de 31 de Dezembro de 1864, artigo 61.º

⁶ SANTOS, Maria Helena Ribeiro dos, A Baixa Pombalina. Passado e Futuro, Lisboa, Livros Horizonte, 2000.

⁷ Decreto de 31 de Dezembro de 1864.

NOTA 2.3

“Muito provavelmente, Duarte Pacheco inspirou-se na urbanística francesa, mormente na chamada «Lei Cordunet» que introduzira a obrigação de todas as comunas com mais de 10.000 habitantes se dotarem de um plano urbanístico. Relembre-se que desde 1933 trabalhava em Portugal um dos mais proeminentes urbanistas da época, o francês Donat-Alfred Agache, que Duarte Pacheco contratara para elaborar o Plano de Urbanização da Costa do Sol (PUCS).”

fonte: SIMÕES, José, “Ordenamento municipal e desenvolvimento local: uma reflexão.”, 2007

NOTA 2.2**(acerca do PGU 1934)**

“No entanto, a concepção do plano urbanístico do citado diploma legal enfermava de algumas deficiências, das quais destacamos três: em primeiro lugar, aplicava-se apenas às sedes dos municípios e a outros centros urbanos importantes referidos no art.º 2º e não a todo o território municipal, como seria desejável; em segundo lugar, era um documento perspectivado ainda por objectivos limitados, os quais se relacionavam com a estética, higiene e conforto das habitações e dos aglomerados, da boa fluência do tráfico e, em geral, com a transformação e desenvolvimento dos aglomerados segundo as exigências da vida económica e social, mas não englobava todos os fins relacionados com a ocupação, uso e transformação do espaço, nem tinha em conta as preocupações de defesa do meio ambiente natural e humano; em terceiro lugar, não aparecia ainda como um instrumento orientado e enquadrado por um plano de ordenamento do território de âmbito supramunicipal”

fonte: CORREIA, Fernando Alves, “O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade”, Coimbra, 1990

caminhos-de-ferro que, na altura, se encontrava em ritmo acelerado pelos efeitos da revolução industrial.⁸

Plano Geral de Urbanização (1934)

O PGM é substituído pelo Plano Geral de Urbanização com o Decreto-Lei nº 24 802, de 21 de Dezembro de 1934, por iniciativa do engenheiro Duarte Pacheco, à data Ministro de Obras Públicas e Comunicações, tornando-se o primeiro regulamento de elaboração de planos de urbanização de nível municipal. Os PGU's deveriam incidir sobre as áreas edificadas, as zonas intersticiais a urbanizar, as áreas de expansão urbana e as vias de comunicação da rede primária, secundária e de ligação a áreas turísticas e de lazer, localizadas nos seguintes aglomerados:

- sedes de concelho;
- outras localidades com mais de 2.500 habitantes que, entre dois recenseamentos oficiais consecutivos, acusassem um aumento populacional superior a 10%;
- centros urbanos ou zonas de interesse turístico, recreativo, climático, terapêutico, histórico ou artístico, designados pelo Governo.

A obrigatoriedade de planificação urbanística constituiu uma novidade e representou um avanço considerável no desenvolvimento do planeamento, sendo criados regimes especiais de expropriações para a concretização dos planos do Porto e de Lisboa, e lançados

⁸ AZEVEDO, Luís, “AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DE PLANOS DE URBANIZAÇÃO – PU de Mesão Frio”, 2009

concursos públicos para levantamento das plantas topográficas das cidades, vilas e localidades importantes do país.

Plano Geral de Urbanização e Expansão (1944)

Com o intuito de incutir uma maior dinâmica ao processo de elaboração dos PGU's em 1944 foi publicado o Decreto-lei nº 33.921, de 5 de Setembro. O diploma legal referenciado passou a prever, ao lado das plantas topográficas e dos Planos Gerais de Urbanização, a figura dos Planos de Expansão das sedes dos municípios e de outras localidades e centros urbanos importantes. Aparecem regulamentados também os Planos Parciais de Urbanização, que podiam ser apresentados pelas câmaras municipais à aprovação do Governo enquanto não fossem aprovados os planos gerais. Importante notar que, para além das novas figuras jurídicas introduzidas no processo de planificação urbanística, determinou-se que as licenças para construção ou transformação de prédios nas áreas urbanizadas ou urbanizáveis abrangidas nos planos gerais de urbanização e nos planos de expansão ficariam condicionadas à observância rigorosa dos planos e dos seus regulamentos.

As bases cartográficas previstas para elaboração destes planos seriam plantas topográficas à escala 1:1.000 e 1:2.000, consoante a extensão e importância de cada caso. Contudo a cartografia era, na generalidade dos casos, inexistente, assim como o cadastro ou quaisquer levantamentos, o que constitui um obstáculo à realização de

Figura 2.1 - Plano de urbanização, embelezamento e extensão da cidade de Coimbra, 1940.

Aprovado pelo CSOP a 7 de Março de 1944 - Etienne De Groer, urbanista.



NOTA 2.4

Indo ao encontro da preocupação do Estado com desenvolvimento socioeconómico das regiões, o Plano de Urbanização da Costa do Sol é aprovado na década de 40, constituindo-se, assim, o primeiro plano de nível regional. No final da década de 50 é iniciado o Plano Diretor da Região de Lisboa e, passados dez anos, os Planos Diretores do Porto e das regiões de Aveiro e do Algarve.

Quadro 2.1

ELEMENTOS CONSTITUINTES DO PGUE ¹⁹⁴⁴
Planta de Orientação Planta geral, em escala reduzida, com a indicação, a cores e traços convencionais, dos arranjos e traços projetados.
Plano de Apresentação Transformação da planta de orientação, dando a impressão de projeto realizado.
Planta de Trabalho Planta geral nas escalas 1:1.000 ou 1:2.000, com curvas de nível, contendo os traçados simples dos arruamentos projetados, de forma a poderem relacionar-se com os perfis longitudinais apresentados.
Planta de Urbanização Planta geral, nas mesmas escalas, indicando as ruas, praças, alamedas, jardins e parques, os espaços livres a utilizar, a localização dos principais edifícios públicos, mercados, matadouros, gares, embarcadouros, cemitérios, instalações de interesse social ou económicos, campos de jogos, etc.
Planta esquemática do sistema de drenagem de águas pluviais e esgotos.
Plantas esquemáticas das redes de abastecimento de águas e de iluminação pública.
Perfis longitudinais dos principais arruamentos e perfis transversais tipo.
Memória Descritiva e Justificativa Descrição do plano e justificação da orientação e dos métodos adoptados, acompanhada das regras especiais e regulamentos a publicar para salvaguarda da estética, do carácter arquitectónico, pitoresco e histórico das urbes, da higiene, segurança, e conforto dos seus habitantes, onde se contenham as imposições a estabelecer no aproveitamento dos terrenos disponíveis, na construção e salubridade das edificações, na distribuição de água e luz, na utilização da rede de esgotos e na circulação dos transportes.

planos de urbanização eficazes. Apesar da imposição legislativa que obrigava os municípios a procederem a estes levantamentos, não foram conseguidos resultados significativos, dada a incapacidade técnica e financeira para o efeito.

Planos Gerais de Urbanização (1971)

O processo legal do ordenamento urbano esteve orientado sob o mesmo decreto durante quase 30 anos. Em 1971, é revogado e substituído pelos Decretos-Lei nºs 560/71 e 561/71, ambos de 17 de Dezembro, que por sua vez apresentam modificações profundas e de grande alcance para a evolução do planeamento urbanístico, conservando contudo, uma boa parte dos elementos constituintes do seu antecessor.

Das várias inovações denota-se importante destacar o facto de ter sido estabelecida uma hierarquia nos planos de urbanização:

- os planos gerais de urbanização;
- os planos parciais de urbanização;
- e os planos de pormenor;

E ainda a criação de uma nova figura, os planos gerais de urbanização das áreas territoriais, que constituíam, pela primeira vez, uma modalidade de planeamento de âmbito territorial alargado. Esta nova figura era da responsabilidade da Direção Geral de Serviços Urbanos e apresentava-se como um plano de conjunto que abrange vários centros urbanos e zonas rurais intermédias ou envolventes, extravasando, por conseguinte, o âmbito territorial restrito dos planos gerais de urbanização, que como foi supramencionado, cingiam-se às sedes dos municípios e a outras localidades de especial importância. Contudo,

esta figura de grande potencial não chega a ser regulamentada, o que na prática, resultou na transposição da metodologia aplicada aos planos gerais de urbanização, esquecendo-se a componente estruturante e estratégica que deles se esperava.

Com este diploma passa a haver, entre os planos de urbanização e os planos de pormenor, uma distinção clara, quer em termos do conteúdo, quer das escalas de trabalho. Os planos de urbanização, são elaborados à escala 1:5.000 ou 1:10.000 e devem conter a rede viária e o zonamento primário, que define as áreas destinadas a habitação, indústria, comércio, agricultura, espaços livres públicos e outros usos; os planos de pormenor, são elaborados à escala 1:2.000 ou 1:1.000 e devem indicar o traçado da rede viária, a localização de equipamentos, zonas habitacionais, industriais e espaços livres.

Importa ainda referir o esforço, por parte do Governo, no reforço da autonomia dos municípios, aos quais passou a ser oferecida a possibilidade de aprovarem definitivamente planos de pormenor, sem qualquer intervenção tutelar, quando a área por eles abrangida já estivesse sujeita a um plano geral ou parcial de urbanização aprovado. Por outro lado, o enriquecimento do conteúdo dos planos, designadamente através da incorporação da técnica do zonamento e de um regulamento com os seus princípios jurídicos fundamentais (Quadro 1.1), constituiu um assinalável progresso em matéria de planeamento urbanístico que não mais foi abandonado nos diplomas subsequentes.

Quadro 2.3

ELEMENTOS CONSTITUINTES DOS PGU ou PPU
Planta da Região Planta com as principais vias rodoviárias e ferroviárias e o perímetro do aglomerado, na escala 1:25.000.
Planta de Síntese Planta à escala 1:5.000 ou 1:10.000, quando a dimensão do aglomerado o imponha, com curvas de nível e o pormenor topográfico correspondente a essas escalas, sintetizando as principais disposições propostas para a rede viária e o zonamento.
Regulamento Definição das características de ocupação de cada zona, das zonas prioritárias de urbanização, dos coeficientes de ocupação do solo, da proporção das áreas a reservar para equipamento urbano, em função da população e ainda das prescrições relativas a áreas de estacionamento e espaços verdes.
Memória Descritiva e Justificativa

Quadro 2.2

ELEMENTOS CONSTITUINTES DOS PP
Extracto do PGU ou PPU Extracto do plano geral ou parcial de urbanização, assinalando a zona objecto do plano de pormenor.
Planta de Síntese Planta à escala 1:2.000 ou 1:1.000 com curvas de nível e o pormenor topográfico correspondente a essas escalas, indicando o traçado da rede viária e a localização do equipamento, das zonas habitacionais, das zonas industriais e dos espaços livres.
Perfis longitudinais e perfis transversais-tipo dos principais arruamentos
Regulamento Documento com prescrições relativas à implantação dos edifícios, à sua altura e, se for caso disso, ao aspecto exterior, condicionamentos referentes às zonas industriais e obrigações quanto a áreas de estacionamento e espaços verdes.
Memória Descritiva e Justificativa

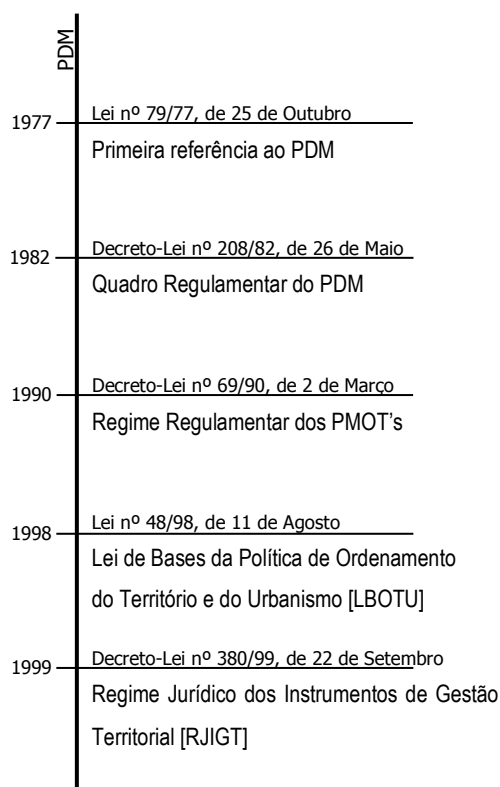
2.2.2. O Plano Diretor Municipal

Para uma boa compreensão da figura do Plano Diretor Municipal entende-se ser de grande importância o esclarecimento dos enquadramentos jurídicos e respectivas contextualizações técnicas que o foram definindo. Esta consideração prende-se com o facto desta figura ter sido sujeita a diversas e profundas alterações ao longo do tempo, mas também por ter representado uma contribuição preciosa para evolução da prática urbanística em Portugal.

Lei nº 79/77, de 25 de Outubro

A primeira referência legal ao Plano Diretor Municipal surge no final da década de 70 com a Lei nº 79/77, de 25 de Outubro. Na lei referida pode ler-se que “competete à assembleia municipal deliberar sobre o plano diretor do município e, se necessário, ordenar a sua elaboração”⁹.

A menção da figura é, porém, desprovida de qualquer esclarecimento sobre os seus conteúdos e objectivos, e como não tinha precedentes na legislação urbanística o papel do PDM foi então sujeito a diversas interpretações, havendo quem chegasse a entendê-lo como planos de atividades municipais. Apesar da sua indefinição alguns municípios iniciaram a elaboração dos seus PDM's que, por não estarem regulamentados, permitiam que as Câmaras não tivessem que justificar os seus procedimentos ao Estado. Pela primeira vez era dada à Administração Local o estímulo de intervir na totalidade dos seus territórios.



⁹ Lei nº 79/77, de 25 de Outubro, artigo 48.º, nº 1, alínea i).

Em 1978 foi iniciado o plano do Município de Oliveira do Bairro, e em 1980 dos Municípios de Mora, Évora e Ponte de Sôr. Estes planos tinham o objectivo de definir o ordenamento geral do território concelhio e remetiam para o instrumento do Plano Geral de Urbanização a pormenorização das áreas urbanas. Contudo a elaboração destes planos deparou-se com bastantes dificuldades consequentes da novidade que representam e da ausência de regulamentação.

Proveniente da prática e da necessidade de um instrumento de suporte às decisões e intervenções nos respectivos territórios sentida pelos municípios, o PDM acaba por se impor no sistema de planeamento tendo o seu quadro regulamentar sido estabelecido, quase 5 anos depois do seu aparecimento, com o Decreto-Lei nº 208/82, de 26 de Maio.

	1982	
26 de Maio	Decreto-Lei nº 208/82	Quadro Regulamentar do PDM
21 de Outubro	Portaria nº 989/82	Conteúdos técnicos do PDM
29 de Novembro	Decreto Regulamentar nº 91/82	Processo de elaboração do PDM

O Decreto-Lei nº 208/82, de 26 de Maio

O novo diploma visava a satisfação da necessidade, própria das atribuições das autarquias, de participar no “processo de planeamento territorial, de forma a assegurar o desenvolvimento harmonioso e a coordenação das políticas sectoriais nacionais, regionais e locais”¹⁰. Neste contexto, pretendia-se que este viesse a definir as linhas mestras do regime que permitiria “a plena utilização do plano diretor municipal como instrumento do ordenamento do território, dentro de um tratamento específico destinado a torná-lo operacional”¹¹.

No nº1 do artigo 3.º são apresentados os principais objectivos do PDM:

¹⁰ Decreto-Lei Nº 208/82, de 26 de Maio.

¹¹ Ibidem.

- Traduzir as metas programáticas nos domínios do desenvolvimento económico e social, do planeamento territorial e urbano, do fomento das atividades, das infraestruturas e dos equipamentos;
- Fornecer os indicadores de base local necessários para a elaboração dos planos de ordenamento de carácter nacional, regional ou sub-regional, bem como desenvolver e pormenorizar as medidas e diretrizes definidas nesses planos, quando existam;
- Constituir um instrumento de participação das populações no planeamento urbanístico e no ordenamento do território;
- Definir estratégias relativas às atividades produtivas a desenvolver pela iniciativa privada e à mobilidade da população.

A elaboração do projeto do PDM era da responsabilidade do município e a lei previa que dois ou mais municípios vizinhos pudessem associar-se para procederem, em comum, à elaboração de um Plano Diretor Intermunicipal [PDIM].

O processo de construção do plano definido na lei compreendia uma divisão em fases distintas, por sua vez desdobradas em etapas bem definidas em termos de conteúdo e de entidades intervenientes.

A primeira fase, designada por Atos Preliminares, consistia na definição das diretrizes gerais e dos estudos necessários para fundamentar a proposta de elaboração do PDM, e também na constituição das Comissões de Acompanhamento e da Equipa do Plano.

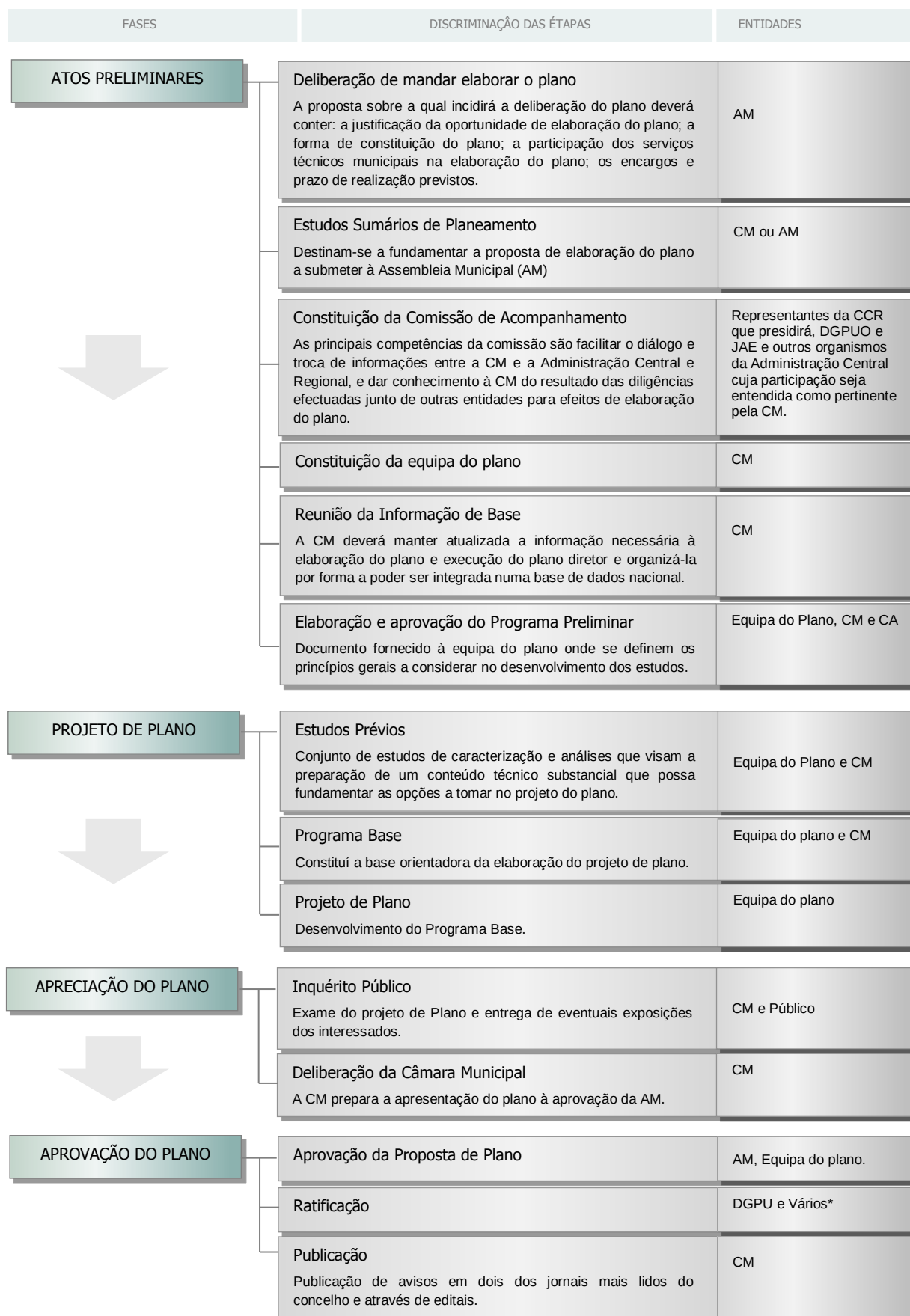
A segunda fase, designada por Elaboração do Projeto do Plano, correspondia a três etapas

Quadro 2.4

Objecto obrigatório das disposições do PDM
Política municipal de ordenamento Estabelece e harmoniza os objectivos de cada um dos sectores de desenvolvimento, a atribuição de recursos e as ações de natureza sectorial que, direta ou indiretamente, incidem no respectivo território.
Organização de redes e sistemas fundamentais Definição das componentes do planeamento físico dos diferentes sectores de atividade do município, atribuindo as áreas e implantações necessárias a um normal desenvolvimento no período da sua vigência, evidenciando os sectores que desempenham uma ação motora do desenvolvimento municipal.
Zonamento do território Municipal Disposição sobre a delimitação, o uso, o destino e o regime de transformação das diversas zonas.
Programação da administração urbanística Disposição sobre as bases gerais da administração urbanística do município, o escalonamento das principais obras públicas a cargo do município, os critérios de distribuição das verbas a aplicar nas obras a cargo das freguesias do município, o faseamento da elaboração, apreciação, aprovação, implementação e revisão dos planos de urbanização, dos planos de alinhamento e dos projetos de urbanização, o faseamento indicativo das principais operações urbanísticas a cargo de entidades estranhas ao município, a estrutura de suporte necessária à implementação do plano e o plano plurianual de atividades.
Regulamentação da prática urbanística Disposição genérica sobre loteamentos urbanos, regularização dos limites das parcelas destinadas a edificação urbana, edificabilidade, proteção dos recursos naturais, do solo agrícola e do património cultural, uso, transformação e destino das diversas zonas em que o plano divide o território municipal e aquisição de terrenos para construção de infraestruturas urbanas e de equipamentos colectivos
Plano de financiamento Contém a estimativa do custo das realizações municipais previstas no plano, e respectivas fontes de financiamento por fases de realização.



Figura 2.2
Fases de elaboração do Plano Diretor Municipal



fonte: Decreto-Lei nº 208/82, de 26 de Maio e Decreto Regulamentar nº 81/82, de 29 de Novembro

distintas sendo denominadas por Estudos prévios, Programa Base e Projeto de Plano.

A terceira fase correspondia à Apreciação do Projeto do Plano pela Câmara Municipal. A primeira etapa desta fase consistia na sujeição do projeto final a um inquérito público, seguida da deliberação da Câmara Municipal que teceria considerações sobre o inquérito, os pareceres ou observações da comissão de acompanhamento, que poderiam fundamentar alterações ou revisões do projeto final do plano.

A quarta e última fase correspondia à Aprovação da Proposta de Plano pela Assembleia Municipal. Esta deveria pronunciar-se especialmente sobre o relatório, a planta de síntese, o programa e o regulamento do plano que lhes era apresentado, acompanhado dos resultados de inquérito público, do processo de elaboração, dos pareceres e do relatório final da comissão de acompanhamento, bem como do parecer do conselho municipal e da respectiva versão inicial, caso existisse.

Prática

A figura do PDM apresenta, portanto, um processo de faseamento bastante específico e com alguma complexidade na relação entre as diversas entidades intervenientes nas diferentes etapas, o que logo de imediato se traduz numa aplicação da lei pouco expedita e numa morosidade causada pela obrigatoriedade de ter que esperar pela satisfação de cada fase preliminar para poder prosseguir com o plano.

Algumas dezenas de Municípios iniciaram o processo, mas muitos encontravam-se ainda expectantes sobre a real obrigatoriedade da

Quadro 2.5

ESTUDOS PRÉVIOS
Caracterização do solo, subsolo e recursos hídricos Caracterização das componentes fisiográficas do terreno e do solo quanto à sua utilização atual e capacidade de uso; do subsolo quanto às explorações dos recursos existentes e quanto às jazidas minerais, quando conhecidas; dos recursos hídricos de superfície e hidrogeológicos.
Estudos demográficos Caracterização e definição da evolução demográfica do município, através de indicadores das suas potencialidades, nomeadamente natalidade, mortalidade e saldos migratórios.
Estudos económicos Definição para o município e para cada aglomerado urbano com mais de 1000 habitantes, durante o período de vigência do plano, da população ativa por sectores de atividade, grupos etários e por sexo; do PNB por sectores de atividade; do estudo prospectivo dos sectores de atividade determinantes na evolução do município; das perspectivas de emprego e da evolução dos indicadores económicos.
Análise Social Estudos das condições de vida da população do município, através de indicadores de rendimento, condições de habitação, de ensino, de lazer, nível médio de preços e caracterização dos principais equipamentos e organizações sociais.
Análise dos aglomerados urbanos Estudo de cada aglomerado urbano com mais de 1000 habitantes e caracterização do perímetro urbano atual, os acessos principais, os equipamentos e infraestruturas de nível municipal e supramunicipal.
Relações intermunicipais Definição das relações de interdependência com os municípios limítrofes, a partir de indicadores de fluxos de população ativa, e dos principais sectores de atividade. Definição do grau de dependência relativamente aos outros Municípios da região em que se integre.
Rede urbana Análise dos aglomerados, segundo as suas componentes demográficas, económicas, sociais, estrutura urbana, localização e meios de comunicação, com vista a estabelecer a sua posição como factor de desenvolvimento. Fundamentação das propostas de desenvolvimento urbanístico de cada aglomerado e definição quantitativa das expansões urbanas, das áreas de expansão dos diferentes sectores de atividade, das infraestruturas e dos equipamentos necessários.
Hierarquia dos aglomerados Hierarquização dos aglomerados urbanos com base na caracterização e desenvolvimento atuais, nas potencialidades das infraestruturas e dos equipamentos e ainda nas propostas de desenvolvimento municipal. Distribuição das infraestruturas e dos equipamentos de nível municipal e supramunicipal, a implantar nos diferentes aglomerados
Zonamento do território municipal Definição de áreas ou corredores destinados às redes e sistemas de comunicação e de saneamento básico; áreas destinadas a fins agrícolas, florestais e indústrias extractivas; delimitação de zonas ou parques industriais fora dos aglomerados; criação de novos aglomerados urbanos; delimitação de áreas de recuperação de loteamentos clandestinos; áreas de conservação da natureza e de proteção da paisagem; áreas afectas a recursos hídricos e hidrogeológicos; áreas sujeitas a servidões administrativas; áreas rurais degradadas a recuperar; e áreas rurais não especificamente classificadas.

Quadro 2.6

ELEMENTOS CONSTITUINTES DO PDM
Relatório Descrição das principais condicionantes e metas consideradas no planeamento do território municipal com o intuito de justificar as medidas e disposições adoptadas no plano.
Planta da Região Extrato do plano de ordenamento regional ou sub-regional, quando existente
Planta de situação existente Planta que serviu de base à elaboração do plano.
Planta de síntese Planta que representa a estrutura urbana fundamental e o zonamento municipal propostos.
Programa de administração urbanística Disposições sobre as bases gerais da administração urbanística do município, o escalonamento das principais obras públicas a cargo do município, os critérios de distribuição das verbas a aplicar nas obras a cargo das freguesias do município, o faseamento da elaboração, apreciação, aprovação, implementação e revisão dos planos de urbanização, dos planos de alinhamento e dos projetos de urbanização, o faseamento indicativo das principais operações urbanísticas a cargo de entidades estranhas ao município e a estrutura de suporte necessária, à implementação do plano.
Regulamento da prática urbanística Orientações genéricas e parâmetros segundo os quais a ocupação, uso e transformação das áreas definidas pelo zonamento deveriam ser regidas.
Plano de Financiamento Contém a estimativa do custo das realizações municipais previstas no plano e menciona, de forma indicativa, as fontes de financiamento por fases de execução.

NOTA 2.5

CCR+DGPU=CA=EP=?

“No norte do país alguns municípios, até de apreciável dimensão, têm solicitado a elaboração dos PDM a entidades como a CCR ou a DGPU que participam simultaneamente da respectiva Comissão de Acompanhamento e que por lei tutelam alguns dos aspectos legais dos planos. Se se entender o interesse dos técnicos destas entidades em “experimentar-fazendo”, e a comodidade daqueles municípios em “deixar fazer” para terem facilitada a via das aprovações e ainda proporem uns gastos, vemos com apreensão a generalização destes casos. Não só pela coincidência entre juiz e julgado, (...) mas sobretudo porque se vê mal como o Município pode dar ordens de política a um serviço do estado, fazer gestão e negociar com a Administração através dos subordinados desta.”

fonte: PORTAS, Nuno, “O PDM vale a pena?”, in *Cadernos Municipais* 30, 1985

sua elaboração, tentando perceber se os PDM's chegariam, ou não, à fase de ratificação em tempo útil, e desconfiando ainda, se a Administração Central estaria realmente interessada na autonomia municipal que resultaria dessa mesma ratificação dos Planos.¹²

Os resultados apontados pela Figura 2.3 evidenciam a inadequação entre o quadro legal e a prática, denunciando um grau de exigência pretendido demasiado elevado, não permitindo a sua necessária aplicabilidade. As razões da inoperância deste diploma legal são várias.

Na discriminação dos elementos exigidos nos Estudos Prévios Quadro 2.5 consegue-se perceber que a sua preparação representa um trabalho exaustivo de análise e pesquisa que, a par das exigências de tramitação, resultam numa inércia do desenvolvimento do plano. O tipo de informação requerida era muitas vezes injustificado face à diversidade de realidades municipais, e os indicadores necessários eram de difícil obtenção pelo dificultado acesso a documentação existente nos organismos da Administração Central ou impossíveis de obter face a inexistência dessa mesma informação.

Veja-se o exemplo em que a própria nomeação das Comissões de Acompanhamento era significativamente morosa, sendo que a constituição das primeiras resulta apenas decorridos quase 2 anos após a legislação que consagrou a nova figura de planeamento.¹³

Consegue-se portanto perceber o peso que a rigidez deste faseamento incutia a todo o

¹² PORTAS, Nuno, “O PDM vale a pena?”, 1985

¹³ Ibidem.

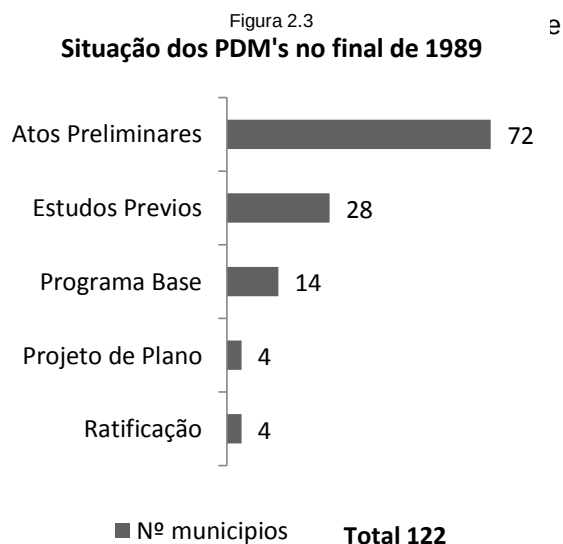
processo, e uma vez que o plano apenas se tornava ativo no final, aquando da sua ratificação, os municípios ficaram durante muito tempo desprovidos de um instrumento regulador da sua política urbanística. Como o PDM obrigava a uma revisão tão pesada quanto a sua elaboração, impedia-se a possibilidade de adopção de medidas que melhor acompanhassem a realidade do território, tornando o plano rapidamente desadequado face as iniciativas sobre o território que entretanto surgiam.

Por ser uma figura nova, as CM's não estavam preparadas, não possuindo técnicos ou departamentos capazes e com disponibilidade para elaborarem o PDM remetendo para a solução de contratar uma equipa externa ao município, cujos custos eram bastante elevados face os orçamentos dos municípios médios ou pequenos. Estes custos eram devidos a todos os estudos e burocracia exigidos pelo decreto e portaria.

Durante o período de vigência deste diploma, dos 122 municípios que deliberaram elaborar o respectivo plano (Figura 2.3), apenas quatro viram o seu PDM ser ratificado, a saber: Évora em 1985, Oliveira do Bairro em 1986, Mora e Ponte de Sôr em 1987. Contudo estes planos correspondem na sua essência a reformulações de antigos Planos Gerais de Urbanização que foram adaptados ao novo regime. Dos restantes, a maioria ainda se encontrava nas fases iniciais correspondentes aos Atos Preliminares e aos Estudos Prévios.

2.2.3. Planos Municipais de Ordenamento do Território

Em 1990 é publicado o Decreto-Lei nº 69/90, de 2 de Março que visa tornar o conteúdo do



fonte: DGOTDU, 1989

elaboração mais operacional. Este vem estabelecer o regime jurídico dos Planos Municipais de Ordenamento do Território [PMOT], revogando o Decreto-Lei nº 560/71, de 17 de Dezembro, e o Decreto-Lei nº 208/82, de 26 de Maio. Esta nova designação vem organizar os instrumentos de planeamento existentes que competiam aos municípios englobando os planos diretores municipais, planos gerais e parciais de urbanização e planos de pormenor. No preâmbulo do presente diploma aponta-se como justificação para a alteração da legislação anterior que “a experiência acumulada desde a sua publicação aponta para a necessidade de se introduzirem especificações técnicas onde ela é vaga, de simplificar onde ela é inutilmente pesada, de, através de adequada flexibilidade de conceitos e processos, se reforçar o carácter dinâmico do planeamento - metodologia ao serviço do desenvolvimento e não limitativa do progresso - e, finalmente, de se dotar a elaboração e aprovação de planos de conteúdo onde os diferentes passos estejam naturalmente justificados.”¹⁴ Nota-se, ainda no preâmbulo, uma demonstração de consciência por parte do Governo “de que o presente diploma corresponde aos anseios já manifestados pelas autarquias locais no sentido de ser modernizada e simplificada a legislação sobre planos de ocupação do solo, pelo que, após a audição da Associação Nacional de Municípios Portugueses, entendeu tomar em conta algumas das suas sugestões.”¹⁵ O que demonstra que houve uma preocupação forte, por parte da Administração Central, em fazer frente aos

problemas concretos encontrados pelos municípios em todo o processo de elaboração dos planos.

O presente diploma organiza as figuras de planeamento municipal em três tipologias de âmbitos e conteúdos distintos e de valor hierárquico definido entre si, sendo elas, os Planos Diretores Municipais, os Planos de Urbanização e os Planos de Pormenor. Estes são indiferenciadamente designados por Planos Municipais de Ordenamento de Território [PMOT] e são apresentados como tendo os seguintes objectivos:

- Definir e estabelecer os princípios e regras para a ocupação, uso e transformação do solo;
- Apoiar uma política de desenvolvimento económico e social;
- Determinar as carências habitacionais, enquadrando as orientações e soluções adequadas no âmbito da política de habitação;
- Compatibilizar as diversas intervenções sectoriais;
- Desenvolver e pormenorizar regras e diretivas estabelecidas em planos de nível superior;
- Fornecer indicadores para o planeamento, designadamente para a elaboração de outros planos municipais ou de planos de carácter sub-regional, regional ou nacional;
- Servir de enquadramento à elaboração de planos de atividade do município.

Numa tentativa de eliminação da burocracia, o faseamento do plano deixou de ser definido pela lei, deixando aos municípios total liberdade no processo de elaboração dos planos desde que estes cumprissem os

¹⁴ Decreto-Lei nº 69/90, de 2 de Março.

¹⁵ Ibidem.

conteúdos, obtivessem os pareceres e executassem o inquérito público.

Para cada tipo de plano foram definidos os âmbitos territoriais, os conteúdos e os elementos constituintes. O PDM apresenta agora os conteúdos de modo mais objectivo e claro, vendo especificada a sua constituição segundo três tipos de documentos designados por Elementos Fundamentais, Elementos Complementares e Elementos Anexos.

Apesar do processo de elaboração estar mais simplificado, o processo administrativo ficou mais definido, sendo especificados os prazos, as entidades intervenientes, os pareceres, o inquérito público, a ratificação e a publicação.

As alterações aos planos passam a ser possíveis sem que isso implique a sua revisão, sendo a aplicação destas descrita como “extremamente simplificada, tendo em conta que (os planos) não podem ser assumidos como figuras estáticas e que devem acomodar, com facilidade, alterações de conjuntura que impliquem modificação das propostas.”¹⁶ Esta novidade permitia que as alterações que respeitassem um conjunto de condições específicas apenas eram sujeitas ao disposto nas fases de ratificação, registo e publicação, com as necessárias adaptações.

A intenção de otimizar a operacionalidade do planeamento é incutida também nos processos de elaboração do plano, com a introdução dos mecanismos das Medidas Preventivas e das Normas Provisórias. Deste modo era permitido fixar em fases ainda iniciais um conjunto de indicações e normas que asseguravam as condições de

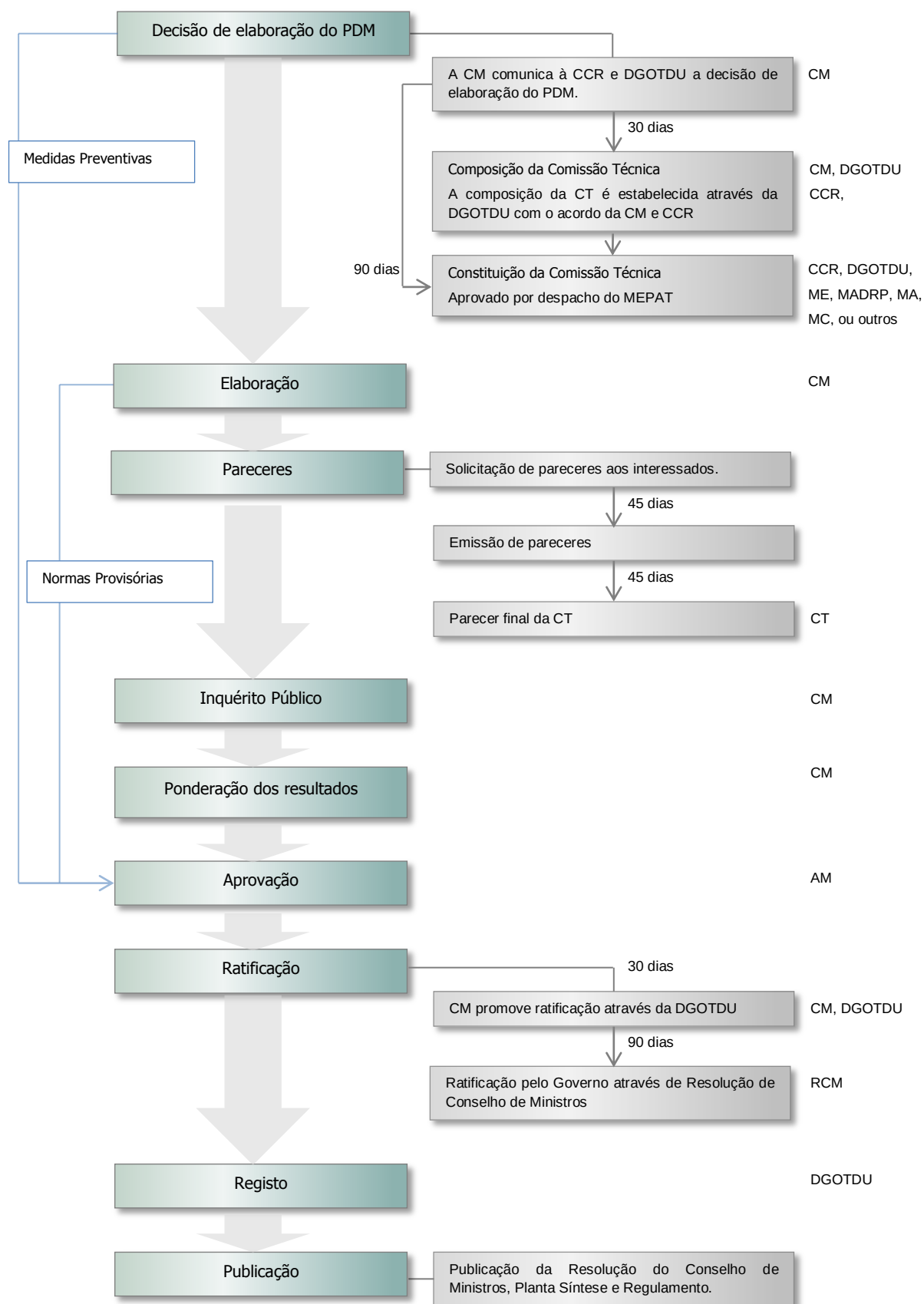
Quadro 2.7
ELEMENTOS CONSTITUINTES DO PDM

ELEMENTOS FUNDAMENTAIS
Regulamento Regime do PDM
Planta de Ordenamento / Síntese Delimita classes de espaços em função do uso dominante, e estabelece unidades operativas de planeamento e gestão.
Planta Atualizada de Condicionantes Assinala as servidões administrativas e restrições de utilidade pública, incluindo as decorrentes da Reserva Agrícola Nacional e da Reserva Ecológica Nacional, áreas classificadas, as áreas submetidas ao regime florestal, as áreas de proteção a imóveis classificados e as áreas integradas no domínio público hídrico
ELEMENTOS COMPLEMENTARES
Relatório Descrição das principais condicionantes e metas consideradas no planeamento do território municipal como justificação das medidas e disposições adoptadas no plano.
Planta de Enquadramento Abrange a área de intervenção e a zona envolvente, assinalando as principais vias de comunicação que a servem.
Programa de execução (facultativo) Contém disposições indicativas sobre o escalonamento temporal das principais obras públicas a cargo do município e de elaboração ou revisão de outros planos municipais
Plano de financiamento (facultativo) Contém a estimativa do custo das realizações municipais previstas no plano e menciona, de forma indicativa, as fontes de financiamento por fases de execução.
ELEMENTOS ANEXOS
Estudos Estudos de caracterização física, social, económica e urbanística que fundamentam a solução da proposta.
Contexto Extrato de regulamento e de planta de síntese de plano mais abrangente, quando exista, salientando disposições que são alteradas pelo plano municipal.
Planta da situação existente

fonte: Decreto-Lei nº 69/90, de 2 de Março e alterações

¹⁶ Decreto-Lei 69/90, de 2 de Março

Figura 2.4
Processo do Plano Diretor Municipal



fonte: Decreto-Lei nº 69/90, de 2 de Março e alterações

aplicabilidade do plano quando este fosse ratificado (Figura 2.4). Esta necessidade acontece pelo facto que, desde a decisão de elaboração do plano até este estar ativo, decorre um período de tempo considerável, deixando o território passível de sofrer alterações significativas. Assim, estas passam a estar mais controladas, desde a decisão de elaboração pela AM com as Medidas Preventivas, e ao longo do percurso processual do plano, com as Normas Provisórias.

A fase de ratificação tornou-se mais facilitada por se terem especificado os métodos e critérios a que os planos municipais estariam sujeitos, ao mesmo tempo que a Comissão de Acompanhamento passou a ser mais presente, evitando reformulações e acertos extemporâneos que constituíam um significativo atraso na elaboração dos planos

Importa referir o abandono da figura do Plano Diretor Intermunicipal [PDIM], tendo o resultado prático sido que, no final do processo de elaboração do PDIM, os vários municípios que o integravam se desagregaram em PDM's.

Através da legislação emanada a Administração Central visava pressionar os municípios para a elaboração dos seus PDM's. Estas pressões já tinham ocorrido anteriormente a este diploma, com o Decreto-Lei nº 384/87, de 24 de Dezembro, que "condiciona a celebração de contratos-programa a municípios sem PDM's eficazes a partir de 1 de Janeiro de 1992 e atribuía um adicional de 20% àqueles que tivessem planos eficazes em data anterior. Em 1989 a Administração Central decide apoiar financeiramente as autarquias na tarefa de

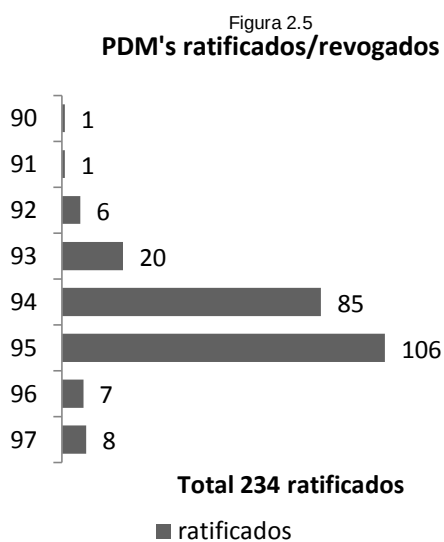
elaboração dos PDM's, assumindo 50% dos custos dos planos. Este despacho, que produziu o efeito esperado foi alterado em 1990 pelo Despacho 22/90, com redução dos valores do despacho anterior".

A adicionar a estas medidas, as autarquias veem condicionada a declaração de utilidade pública para efeitos de expropriação à existência de PDM plenamente eficaz a partir de 1 de Janeiro de 1992. Este prazo é estendido até 31 de Dezembro de 1992 pelo Decreto-Lei nº 25/92, de 25 de Fevereiro determinando que as expropriações, a celebração de contratos-programa e os auxílios financeiros dependeriam de parecer ou relatório da Comissão Técnica.

Em 1993 o Despacho nº 5/93, de 15 de Fevereiro, vem estipular que o mesmo regime seria aplicável consoante o tal parecer da Comissão Técnica, e nesse mesmo ano é publicado o Decreto-Lei nº 281/93, de 17 de Dezembro, que vem definir que a inexistência de um PDM não deveria constituir um entrave para o município no desenvolvimento dos projetos de relevante interesse público.

Prática

O conjunto de incentivos e de penalizações descritos conseguiram atingir os objectivos pretendidos uma vez que muitos dos municípios iniciaram a elaboração dos seus PDM's. Dos 164 municípios que, em meados de 1990, já tinham inicializado o processo de elaboração, 42 já estavam de acordo com o novo regime, sendo que, posteriormente, apenas cerca de 14 é que continuaram segundo as normas do decreto anterior. Em pouco tempo todos os municípios foram envolvidos neste processo, tendo sido efectuada a elaboração simultânea de cerca



fonte: Planos Operativos de escala intermédia

NOTA 2.6

Equipas externas

A elaboração dos planos estava condicionada pela “carência de técnicos em muitas autarquias o que conduziu à adjudicação de PMOT's através de concurso público. Este procedimento é considerado como uma boa solução, mas, em grande parte dos casos, com resultados negativos. Em geral, para a escolha da equipa vencedora pesa mais (em alguns casos exclusivamente), o valor dos honorários ou o curriculum, do que a qualidade urbanística da proposta, assim, como as equipas vencedoras são as que apresentam honorários mais baixos, têm uma metodologia de elaboração do Plano consentânea com esses valores. Deste facto resulta que, na elaboração dos Planos, os estudos de análise são invariavelmente superficiais, sem que a equipa possa investir em bons levantamentos tipo-morfológicos, ou estabeleça os contactos indispensáveis com a ‘população’ e suas organizações” Este facto resulta da falta de regulamentação dos estudos necessários, deixando para a equipa do plano, os critérios e o aprofundamento a adoptar. Note-se ainda que quando o esforço orçamental da autarquia é confeito ao contrato de uma equipa externa, não procedendo à devida expansão do quadro técnico próprio, o resultado é que o devido acompanhamento e gestão posterior por parte da CM, para uma boa aplicação do plano, apresenta-se bastante impossibilitado por esta não ter participado ativa e presentemente na sua elaboração.

fonte: AFONSO, Rui Braz; SILVA, Rui Barros; PORTAS, Nuno (Coord.), “Processos de intervenção de escala intermédia. Implementação dos Planos Municipais de Ordenamento do Território”, Relatório final, Projeto de Investigação CEFAUP/DGOTDU, 1998

de 300 Planos Diretores Municipais ao longo de todo o território nacional, embora a quantidade de ratificações, nos primeiros anos do regime dos PMOT's, tenha sido minuta.

O Decreto-Lei nº 281/93, de 17 de Dezembro, cria a Comissão Permanente de Apreciação do PDM, com o propósito de recolher os pareceres das entidades consultadas e de estabelecer consensos necessários aquando aqueles eram negativos, de modo a acelerar o processo de aprovação dos planos.

Como se pode ver pela Figura 2.5, a ratificação dos planos demora ainda uns anos até massificar-se, o que resulta de uma série de dificuldades encontradas no processo.

A inexistência de prática de planeamento está na origem das dificuldades, acontecendo que as Câmaras Municipais não se encontravam preparadas para assumir a elaboração e o devido acompanhamento dos planos, levando-as a reforçar os seus quadros técnicos e a contratar equipas externas (NOTA 2.6); a cartografia adequada era desatualizada, quando não ausente de todo, assim como a informação estatística disponível segundo as áreas geográficas, aliada à indefinição dos critérios necessários para efetuar as análises; a própria Administração Central sentiu dificuldade em proceder ao devido acompanhamento dos planos dada a dimensão da exigência exceder a sua capacidade técnica.

Surge ainda a necessidade de esclarecer alguns problemas associados aos resultados atingidos pelos PMOT's e assim como outros mais específicos de cada uma das figuras constituintes.

PMOT

Objectivos gerais: A associação das três figuras de planeamento segundo o quadro regulamentar comum dos PMOT's estabelece, assim, objectivos e conteúdos na mesma medida para os PDM's, PU's e PP's, que, associados à falta de uma boa definição das especificidades dos elementos de cada figura de plano, resulta no aumento de ambiguidade entre eles, não permitindo uma boa distinção do papel que cada um desempenhará no território. Desta forma, reforça-se o conceito de “cascata” de planos, sendo que a concretização destes praticamente apenas diverge por apresentar diferenças resultantes das escalas distintas subjacentes aos diversos planos, que permitem um nível de pormenorização diferenciado.

Rigidez burocrática: Apesar das tentativas, por parte da AC, de inculir maior celeridade na “produção” de planos, como o exemplo da eliminação de grande parte da burocracia que regulava o faseamento da elaboração, assim como na introdução de prazos limite para a resolução de diferentes etapas, foram encontrados obstáculos a essa eficácia pretendida. A rigidez formal e processual imposta pelo sistema de tramitação e aprovação dos planos é um factor inibidor das dinâmicas de planeamento, dotando-o de uma significativa morosidade, impedindo, assim, o seu desenvolvimento em tempo útil e adequado. O carácter burocrático inerente ao processo de alteração ou revisão dos planos revelou-se também impeditivo da operacionalidade dos mesmos, dificultando o relacionamento entre a Administração Local e o Sector Privado. Esta situação contribuiu para

o facto de que, para a mera correção de erros fortuitos e de desenho, seja necessário esperar um período de tempo que excede em muito a medida do razoável, significando que a correção em tempo útil seja inviabilizada pelo demorado Processo de Alteração, o que resulta em erros que, para todos os efeitos, são lei.

Cadastro desconhecido: Aquando a elaboração do plano, é comum a equipa do plano desconhecer o cadastro físico da propriedade o que se repercute determinantemente na sua execução. Esta discrepância entre o projeto elaborado e a realidade da repartição cadastral resulta num entrave à implementação do projetado, que, aliada à incapacidade financeira das Câmaras Municipais de intervirem no mercado de solos, incute aos planos uma dependência muito forte sobre os proprietários envolvidos. A deficiente compreensão das dinâmicas e vontades do sector privado no momento de elaboração do plano, assim como a posterior dificuldade em corrigir e adaptar o plano, resulta em planos “inúteis” pela sua incapacidade de execução, uma vez que não existem mecanismos que ajudem os técnicos a contornar esta dependência da vontade dos proprietários e de possíveis investidores. Esta incapacidade descredibiliza o processo de planeamento aumentando a desconfiança dos técnicos e particulares por todo o sistema.

Planos informais: De modo a contornar alguns dos problemas de implementação dos planos supramencionados, algumas CM's criaram “sistemas de planeamento próprio” de modo a conferir algum carácter de negociação

e perequação ao processo urbanístico. Para estas terem um instrumento que possa ser facilmente alterado, de modo a adaptar-se ao desenrolar do processo, criam figuras alternativas, ditos planos informais, e que visam contribuir para a concertação da estratégia do Município com as expectativas que os privados apresentam. Como o seu formato não está regulamentado, estas figuras possuem grande maleabilidade, adaptando o tipo de desenho à situação em questão. Estes planos informais, normalmente denominados por Estudos Urbanísticos, são documentos que respeitam os PDM's e representam soluções propostas pelos técnicos que visam responder a pedidos de licenciamento, integrando assim as iniciativas particulares numa estratégia mais ampla. Alguns estudos são determinantes na coordenação dos Loteamentos Privados, acoplando diferentes intenções de loteamento numa proposta conjunta ou integrando-as entre si. Estes estudos, por não terem fundamento legal, nunca são impostos, sendo apresentados como documentos orientadores, podendo os requerentes não aceitar as sugestões fornecidas pela CM.

Diferentes nomenclaturas: Na maioria dos planos não existe um critério global na utilização de terminologias, que numa linguagem urbana são determinantes e podem ter consequências diretas no ordenamento território. Os mesmos conceitos apresentam várias nomenclaturas assim como cada uma é sujeita a diversas interpretações, acontecendo que os conceitos fixados na legislação são os que têm maior coerência entre si. Estas situações potenciam indefinições na gestão do plano, uma vez que os parâmetros

urbanísticos podem ser incorretamente aplicados.

Plano Diretor Municipal

Carácter: Uma boa parte dos PDM's limitou-se a definir macro zonamentos e a regulamentar as condicionantes ao ordenamento do território.

Genericamente os PDM's procuram regulamentar demasiado as suas áreas, descorando as questões estratégicas pertinentes deste, e, não tecendo assim, as orientações necessárias para o desenvolvimento positivo do concelho. Os planos são comumente entendidos como instrumentos legais contra eventuais abusos de edificabilidade, tornando-se excessivamente normativos. Para uma melhor explicitação das regras, são concebidos como se de planos de urbanização se tratassem, mas abrangendo todo o território municipal, apresentando assim mais medidas passivas restritivas do que medidas ativas propositivas. O ordenamento do território é reduzido à sua vertente de controlo da edificação, incidindo, então, na edificabilidade e infraestruturação, relegando para segundo plano os aspectos ambientais, rurais e patrimoniais. Não são formuladas propostas de gestão e salvaguarda dos espaços de uso agrícola e florestal dominante, assim como dos espaços naturais e culturais. A valorização do património natural apenas acontece em alguns planos, quando motivada por uma preocupação com o aproveitamento turístico do território.

Alguns destes desajustes são, numa certa medida, da responsabilidade das Comissões

Técnicas, às quais se acusa o facto de terem incidido especialmente no cumprimento da lei e respectivo processo burocrático, descorando a discussão das questões mais profundas do planeamento, como a delimitação de áreas urbanas e rurais, os critérios de ordenamento, a dimensão das expansões previstas, a proteção do património e ambiente, etc.

Âmbitos e estilos: Dadas as diversas resoluções efetuadas é possível identificar alguns sentidos distintos em que foram orientados os PDM's.

Ao nível da definição dos parâmetros urbanísticos podem-se encontrar vários tipos de planos compreendidos entre os seguintes exemplos extremos: os "PDM's morfológicos", cuja preocupação era centrada no controlo do desenho, pela regulação dos alinhamentos, cérceas, tipos, entre outros, para fins de governo do território, e não definiam quaisquer valores de regulamentação da ocupação do solo; e os "PDM's Quantitativos", que definiam esses índices urbanísticos e coeficientes de ocupação do solo, entre outros parâmetros quantitativos de uso do território, mas não especificavam nem regulamentavam os critérios morfológicos nem as especificidades ao nível do desenho.

No âmbito da definição da postura do plano perante o território, muitos dos planos apresentavam características restritivas. O seu objectivo era conservar os recursos materiais ou culturais, no sentido da defesa da identidade local e da consolidação do aglomerado construído, determinando onde não se podia construir e onde e quanto se podia. Contudo, pela dependência da iniciativa privada era difícil aplicar a estratégia, não

conseguindo atingir a consolidação urbana pretendida. Outros procuravam responder às dinâmicas de crescimento urbano, de modo a satisfazer os interesses depositados na expansão das áreas de construção, acontecendo que alguns acabaram por se revelar quase o negativo das condicionantes que lhes eram impostas pelas entidades superiores. Os restantes encontravam-se no meio-termo entre estes dois modelos, procurando não regulamentar demasiado, deixando margens de decisão apreciáveis. Com o intuito de conseguir uma maior adaptação às reais intensões dos agentes sobre o território, que são impossíveis de prever, este grupo de PDM's procura assim, dotar-se de maior capacidade de gestão, com a intenção de que sejam os PP's ou os planos informais a definir os parâmetros mais específicos, e respectiva pormenorização e regulamentação, no momento justo.

Escala: O facto da cartografia do PDM poder adoptar diferentes escalas consoante a dimensão do município, associado à ausência de regulamentação da expressão gráfica resultam em níveis de pormenorização bastante diversos entre si e nem sempre relacionados com a escala que se opta, aparecendo planos à escala 1:10.000 excessivamente pormenorizados, obtendo por isso maus resultados operativos, ou outros que apenas incorporam peças à escala 1/25.000, e ainda outros que cruzam estes desenhos com outras peças à escala 1/5.000.

¹⁷ Estes diferentes desenvolvimentos no

¹⁷ FERNANDES de SÁ, M.; CARDOSO, Rui; PORTAS, Nuno (Coord.), "Planos Operativos de Escala Intermédia – Caracterização Técnica e Arquitectónica", Relatório final, Projeto de Investigação CEFAUP/DGOTDU/JNICT, 1998

desenho correspondem consequentemente a diferentes utilizações e interpretações da informação do plano no governo do território. Acontece ainda que, nas áreas que não são contempladas por PU's nem PP's, a gestão do território é feita segundo a classificação dos solos definida nos PDM's, utilizados para gestão à parcela. Considerando que grande parte dos PDM's foram elaborados à escala 1/25.000 e sobre cartografia desatualizada, onde 1mm corresponde a 25 metros, verifica-se uma ambiguidade forte nas diversas interpretações que possam advir da representação gráfica que, por sua vez, tem repercussões diretas nas expectativas e direitos privados dos cidadãos.¹⁸ O excesso de pormenorização no PDM, como se se tratasse de Planos de Pormenor, resulta das enormes pressões sentidas pelas Administrações Locais, que, perante o perigo de perda de mandato, faz com que os eleitos exijam que se cumpra o PDM escrupulosamente.¹⁹

Metodologia variada: Uma vez que o novo decreto incutia uma maior liberdade ao processo de planeamento, a estratégia de elaboração do plano aparecia intrinsecamente ligada à qualidade da equipa, e não às características particulares ou da estrutura física, socioeconómica e urbanística de cada território. Deste modo permite-se concluir alguma debilidade de fundamentação nos resultados urbanísticos obtidos, o que põe bastante em causa a qualidade do planeamento.

Inter-relação: Exceptuando os planos que na origem eram constituintes de um plano intermunicipal, não existe ao nível do conteúdo e âmbito de intervenção, uma articulação territorial entre os diferentes PDM's. Contudo, foram produzidos segundo um processo comum, em termos de enquadramento legal e normativo, e submetidos a um acompanhamento de tutelas, que por sua vez estavam envolvidas no conjunto dos processos.

Plano de Urbanização

Pela análise do Figura 2.7 observa-se uma grande quantidade de planos de urbanização ratificados, especialmente nos anos de 92 e 93, mas alerta-se para o facto de que estes números correspondem a uma parte significativa de Planos Gerais de Urbanização, elaborados das décadas de 40, 50, 60 e 70 e que só então foram ratificados.

As consequências da coincidência de princípios e objectivos dos PMOT's foram já referidas e atingem os Planos de Urbanização de forma mais agravante. Este facto resulta dos PU's serem a figura "do meio", sendo portanto a mais indefinida e vulgarmente substituída pelas figuras dos PDM's e PP's, sendo por isso pouco utilizada. Esta situação considera-se bastante negativa dado o potencial que esta figura possui a nível da gestão e desenho do território.

Os PU's, para além de serem poucos, são raros aqueles que utilizam o desenho como instrumento de planeamento para orientar a reestruturação do tecido urbano.

O PU é comumente entendido como uma figura muito generalista, que serve apenas

¹⁸ AFONSO, Rui Braz; SILVA, Rui Barros; PORTAS, Nuno (Coord.), "Processos de intervenção de escala intermédia. Implementação dos Planos Municipais de Ordenamento do Território", Relatório final, Projeto de Investigação CEFAUP/DGOTDU, 1998

¹⁹ Ibidem.

para definir o zonamento do território, não sendo vulgarmente utilizado para uma pormenorização da forma urbana e das ações urbanísticas. Quando este define ações urbanísticas, não prevê a concertação entre os interesses públicos e os interesses privados.

Existe o preconceito errado de que este plano deve ser aplicado à totalidade dos aglomerados urbanos e que, para estudar um sector da cidade, deverá ser elaborado um PP.

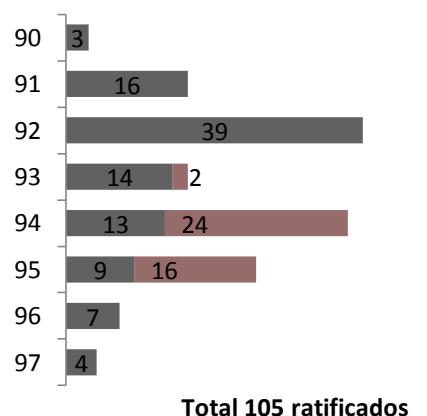
Plano de Pormenor

O nível de pormenorização próprio dos Planos de Pormenor permite uma leitura clara das intenções urbanísticas, contudo, o grau de vínculo determinístico que possuem e a rigidez e morosidade dos processos de tramitação e alteração incutem-lhe um elevado grau de inoperacionalidade. Em média, um PP até estar ratificado e devidamente ativo demora cerca de 2 anos. Assim, por não se instituir como uma figura flexível, desatualiza-se rapidamente, sendo defendido que este só deva ser elaborado quando existam intenções de investimento a curto prazo naquele local.

Segundo o estudo “Implementação dos PMOT's, processos de intervenção de escala intermédia”, levado a cabo pela FAUP em protocolo com a DGOTDU são classificados os Planos de Pormenor em 4 tipologias distintas:

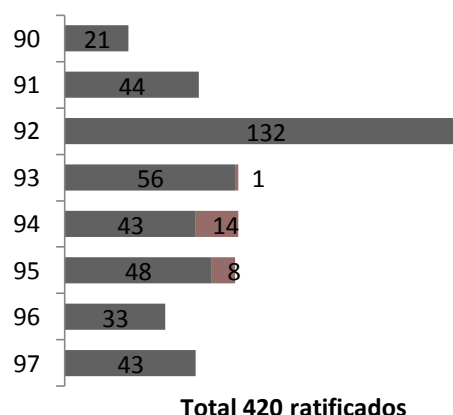
PP “voluntarista”: regulamenta as características morfológicas criteriosamente, pormenorizando os detalhes arquitectónicos e definindo, inflexivelmente, os usos e as relações entre os espaços públicos e privados. Devido ao rigor incutido, dificilmente se viabiliza a sua implementação pela

Figura 2.7
PU's ratificados/revogados



■ ratificados ■ revogados
fonte: Planos Operativos de escala intermédia

Figura 2.6
PP's ratificados/revogados



■ ratificados ■ revogados
fonte: Planos Operativos de escala intermédia

NOTA 2.7

PP aprovado!

“O carácter determinístico do Plano de Pormenor depois de estar aprovado, faz com que, também os políticos, não queiram ter Planos de Pormenor eficazmente legais. Como exemplo, podemos referir o caso de um Plano de Pormenor Industrial, em que no momento de elaboração do Plano, nem Políticos nem Técnicos sabem se o Plano deverá prever a instalação de muitas indústrias, implicando pequenos investimentos, ou se pelo contrário, deverá prever a instalação de poucas indústrias, ou até só uma indústria, de investimentos mais avultados. Esta questão tem implicações socioeconómicas determinantes. Não se elabora um Plano que possa dificultar a fixação de investimentos avultados no Concelho.”

fonte: Implementação dos PMOT's, Processos de intervenção de escala intermédia.

incompatibilidade com a repartição cadastral e com as dinâmicas de mercado. Não possui legislação urbanística para uma necessária adaptação, encontrando grande dificuldade de ajuste por imposições legais por parte dos organismos de tutela.

PP “realista”: tem em consideração as especificidades do território e do cadastro, limitando-se a regulamentar o essencial, garantindo a flexibilidade possível das ações que preconizam e que dependem da iniciativa de terceiros. Estes planos têm uma vertente pública bastante acentuada, e as áreas de intervenção são de pequena dimensão, englobando geralmente terrenos da autarquia. Contudo, apesar da sua capacidade de adaptação às condições de implementação, encontram um obstáculo grande na morosidade de tramitação já descrita.

PP “oficioso”: Comumente denominados de “estudos urbanísticos”, são elaborados para conduzir a concertação das ambições públicas com os privados e cujas características foram já explicitadas aquando a definição dos planos informais. Estes apresentam a vantagem de não ter que ultrapassar uma legalista e apertada apreciação da Administração Central, mas como são figuras não regulamentadas, possuem uma margem grande de discricionariedade, podendo ocorrer disparidades consideráveis na definição dos benefícios e encargos entre privados envolvidos em ações diferentes.

PP “iniciativa privada”: Correspondem a planos de pormenor que alguns privados optam por propor às câmaras municipais, sobre as suas propriedades, com o intuito de enquadrarem as suas pretensões urbanísticas. As câmaras municipais tentam minorar as

situações de discrepância, induzindo na elaboração do plano critérios de maior equidade, contudo é óbvio que estes maximizam o seu aproveitamento urbanístico, prejudicando os proprietários envolventes, afectando-lhes usos de solo menos remuneratórios. Esta situação apresenta ainda a desvantagem de que, o privado, em vez de iniciar um processo de Loteamento privado em que teria, por força da lei, de estabelecer as cedências inerentes e arcar com o ónus da urbanização, deste modo, passa dos encargos para a C.M..

Planos Estratégicos

Para completar esta análise sobre sistemas de planeamento, considera-se importante mencionar algumas tentativas de Planos – Programa de Ação, que combinam estratégias de ocupação física de territórios com as consequentes disponibilizações de verbas financeiras para a elaboração de programas específicos, incidindo na componente de planos territoriais.

A nível local, evidenciam-se os Planos Estratégicos das cidades intermédias que também podem ser entendidas como Planos-Programa de Ação, de onde se salienta o PROSIURB, o PRODOURO, o programa POLIS e ultimamente o POLIS XXI.

Importa referir a importância que estes programas tiveram nas cidades em que foram implementados, na medida em que estes motivaram o desenvolvimento de um carácter estratégico no âmbito da atividade de planeamento, requisito para a disponibilização de financiamento.

2.3. Quadro legal atual

2.3.1. Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo

Com o intuito de organizar os diversos instrumentos de planeamento existentes, regulamentados por um conjunto de legislação emanada ao longo dos anos e desarticulados entre si, é publicada a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo [LBOTU] com a Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto. Esta define o quadro da política de ordenamento do território e de urbanismo, assim como os instrumentos de gestão territorial que a concretizam, e regula as relações entre os diversos níveis da Administração Pública e desta com as populações e com os representantes dos vários interesses económicos e sociais.

A LBOTU organiza o sistema de gestão territorial segundo três âmbitos distintos:

- Nacional
- Regional
- Municipal

E concretiza-os através dos instrumentos de gestão territorial consoante as diferentes funções que desempenham:

- Instrumentos de desenvolvimento territorial, de natureza estratégica.
- Instrumentos de planeamento territorial (ou PMOT's), de natureza regulamentar.
- Instrumentos de política sectorial
- Instrumentos de natureza especial

LBOTU

Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto

Lei n.º 54/2007, de 31 de Agosto

2.3.2. Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial

RJIGT	Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de Setembro
	Decreto-Lei nº 53/2000, de 7 de Abril
	Decreto-Lei nº 310/2003, de 10 de Dezembro
	Lei nº 58/2005, de 29 de Dezembro
	Lei nº 56/2007, de 31 de Agosto
	Decreto-Lei nº 316/2007, de 19 de Setembro
	Rectificação nº 104/2007, de 6 de Novembro
	Decreto-Lei nº 46/2009, de 20 de Fevereiro
	Decreto-Lei nº 181/2009, de 7 de Agosto
	Decreto-Lei nº 2/2011, de 6 de Janeiro

O programa de ação legislativa complementar da LBOTU é concretizado com o Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de Setembro, que vem definir o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial [RJIGT). Este define o regime de coordenação dos diferentes âmbitos “do sistema de gestão territorial, o regime geral de uso do solo e o regime de elaboração, aprovação, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial.”²⁰

Por outro lado, com vista a solucionar alguns problemas encontrados na implementação dos planos, são estabelecidos também os “instrumentos operacionais necessários à programação da execução dos planos, bem como mecanismos de compensação de benefícios e encargos entre proprietários afectados pela execução dos planos municipais, dando igualmente cumprimento à exigência de regulamentação complementar, no domínio da política de solos e nos instrumentos de transformação da estrutura fundiária.”²¹

Referência ainda para a eliminação da figura das normas provisórias, o que se fundamenta pela “atual cobertura quase total do País por planos directores municipais eficazes, não se justificando assim a necessidade de ultrapassar as dificuldades resultantes da morosidade do processo de planeamento que subjaz à admissibilidade da aplicação antecipada do plano que tais medidas consubstanciam e a manutenção de um

²⁰ Decreto-Lei 380/99, de 22 de Setembro.

²¹ Ibidem

mecanismo que consagra, ainda que provisoriamente, opções de planeamento sem submissão a discussão pública.”²²

Nesse ano foram ainda publicados, um novo Código de Expropriações, com a Lei 168/99, de 18 de Setembro, e uma compilação dos regimes jurídicos de loteamentos e edificações num único documento, com Decreto-Lei 555/99, de 16 de Dezembro, o que veio permitir uma simplificação processual.

2.3.3. Alterações

Das diferentes alterações à legislação do RJIGT importa destacar dois momentos. Um, acontece com o Decreto-Lei nº 310/2003, de 10 de Dezembro, que no preâmbulo reconhece, pela aplicação prática do novo regime, a necessidade de proceder a alguns ajustamentos com o objetivo de conferir maior celeridade aos procedimentos e de reforçar os princípios enunciados pela lei de bases, incidindo fundamentalmente no âmbito municipal, especialmente no capítulo atinente ao procedimento de formação de planos.²³

No mesmo sentido, mas de modo mais profundo, surge o Decreto-Lei nº 316/2007, de 19 de Setembro, que visa simplificar e tornar mais flexíveis os processos de ordenamento do território, mais concretamente acelerando os processos de elaboração e aprovação dos instrumentos de gestão territorial, permitindo assim uma melhor adaptabilidade a novas situações condicionadas por dinâmicas de desenvolvimento económico e social. Este, que contribui para concretização de

pretensões do SIMPLEX (Programa de Simplificação Legislativa e Administrativa) e do PRACE (Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado), apresenta sumariamente os seguintes objetivos²⁴:

- Simplificação de procedimentos;
- Descentralização de competências para os municípios, associada à correspondente responsabilização e desconcentração de competências no âmbito dos serviços e entidades da Administração Central;
- Reforço dos mecanismos de concertação dos interesses públicos e destes com os interesses privados subjacentes aos processos de planeamento;
- Clarificação e diferenciação de conceitos e de instrumentos de intervenção.

No âmbito destes objetivos, importa ainda salientar a autonomia adquirida pela Administração Local na elaboração dos planos, na medida em que o acompanhamento da elaboração, revisão ou alteração dos PU's e dos PP's pela CCDR deixa de ser obrigatório e a ratificação pelo Governo passa a ser um ato excepcional, que só se aplica aos PDM e em relação aos quais seja suscitada, no âmbito da respetiva elaboração, revisão ou alteração, a incompatibilidade com planos sectoriais ou com planos regionais de ordenamento do território. O procedimento de ratificação dos PU's e dos PP's deixa, assim, de existir mesmo que venham a alterar o PDM.²⁵

²² Decreto-Lei 380/99, de 22 de Setembro.

²³ Decreto-Lei nº 310/2003, de 10 de Dezembro

²⁴ Decreto-Lei nº 316/2007, de 19 de Setembro

²⁵ DGOTDU, Guia das Alterações ao Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, 2007

De seguida procede-se à apresentação do regime segundo as disposições atuais, compreendo, portanto, todas as alterações até ao Decreto-Lei nº 2/2011, de 6 de Janeiro, inclusive. Deste modo pretende-se esclarecer algumas disposições específicas dos processos de planificação próprios dos IGT's, com especial enfoque nos planos de âmbito municipal.

2.3.4. Instrumentos operativos

Ainda antes de especificar os diferentes conteúdos e definições dos diversos IGT's, considera-se de significativa importância descortinar alguns princípios definidos no RJIGT no que toca aos mecanismos e instrumentos criados na perspetiva de incutir maior operacionalidade aos planos, na medida em que os capacita de maior adaptabilidade às diferentes mutações contextuais do território e de habilidade para implementação.

Neste sentido, importa referir que é instituído na secção das dinâmicas dos instrumentos de gestão territorial que estes podem ser objecto de alteração, de correção material, de rectificação, de revisão e de suspensão. Com a pretensão de dotar todo o processo de clareza e celeridade, são especificados os parâmetros que deverão justificar o procedimento requerido, assim como as diferentes tipologias inerentes à natureza dessas mesmas justificações e ao IGT em causa, como também determinadas as respetivas etapas dos procedimentos a respeitar.

No âmbito do reforço de mecanismos que reforcem a capacidade de concretização do plano, o RJIGT desenvolve o princípio da equidade na política de ordenamento do

território e de urbanismo, introduzido pela LBOTU, e que visa assegurar a justa repartição dos benefícios e encargos que decorrem da aplicação dos instrumentos de gestão territorial. Neste contexto, são estabelecidos programas e sistemas de **execução**, princípios de **compensação**, e, quando esta não seja possível, deveres de **indeminização**.

O sistema operativo pode ser complexo, mas essa mesma complexidade é um factor que importa relevar.

Consoante os intervenientes no processo de urbanização, os sistemas de execução poderão assumir três vertentes distintas:

- Sistema de compensação – são responsáveis todos os proprietários, que se deverão entender e associar de forma a efetuarem a perequação de benefícios e encargos face à valorização prévia de cada propriedade e compensar o município de acordo com as regras definidas nos regulamentos municipais ou nos planos;
- Sistema de cooperação – de iniciativa municipal, mas dando a possibilidade de cooperação de todos os proprietários interessados. A programação da execução é realizada pelo município em colaboração com os particulares, sendo os direitos e obrigações definidos em Contrato de Urbanização, estabelecido entre ambos;
- Sistema de imposição administrativa – o município assume como sua a tarefa de urbanizar, atuando diretamente ou através da concessão da urbanização, o que exige a realização de um concurso

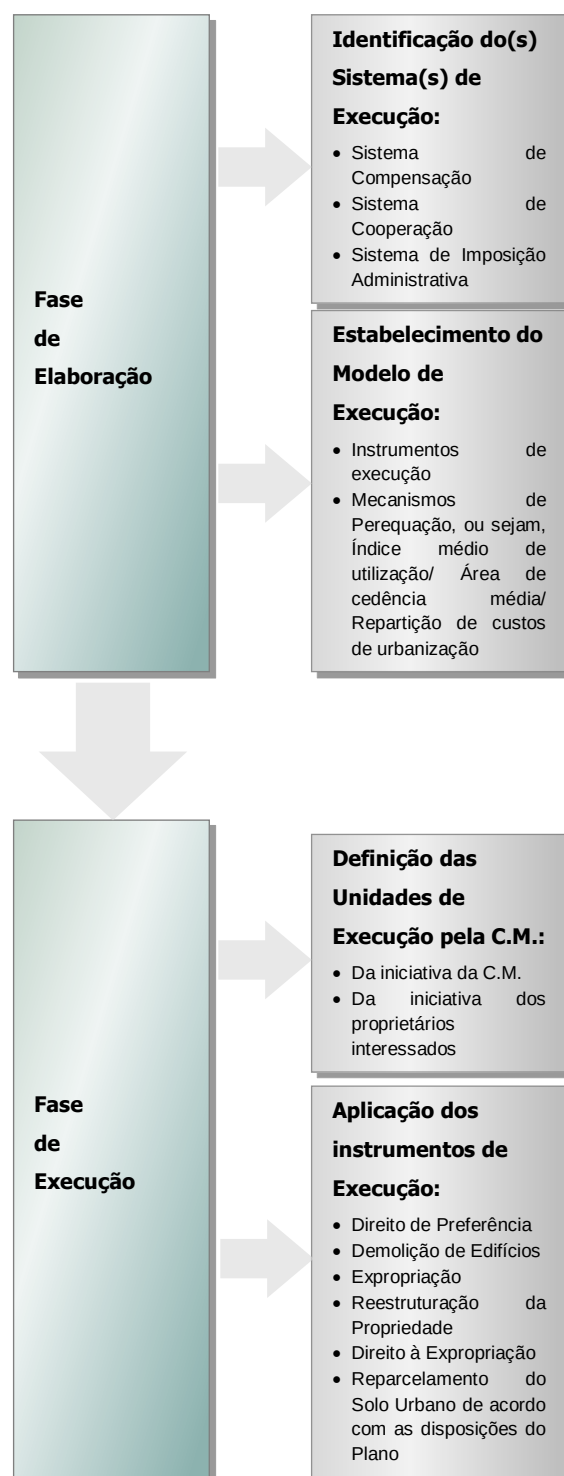
público. Os proprietários devem subscrever um acordo proposto pelo município, em prazo definido, sujeitando-se a ser expropriados caso não o façam.

As operações urbanísticas resultantes dos diferentes sistemas referidos, são concretizadas no âmbito de **unidades de execução**, delimitadas pela CM ou demais interessados, e poderão corresponder a uma UOPG ou à totalidade ou parte da área abrangida por um PP. Estas unidades de execução podem resultar de processos associativos apenas entre proprietários, entre estes e o município, ou eventualmente com promotores.

De modo a dotar o Município dos meios necessários para a concretização dessas mesmas unidades, o regime define ainda os **instrumentos de execução**:

- Direito de preferência;
- Demolição de edifícios;
- Expropriação;
- Reestruturação da propriedade;
- Direito à expropriação (exigida pelos proprietários por utilidade pública);
- Reparcimento do solo urbano de acordo com as disposições do plano.

No respeitante à compensação, é implementado o mecanismo da **perequação compensatória** que tem como objectivo assegurar a redistribuição entre os interessados dos benefícios e encargos decorrentes da execução de um plano. Assim, estabelece-se a obrigação de que os instrumentos de planeamento vinculativos para particulares têm que contemplar mecanismos equitativos de perequação



Fonte: Adaptado de Execução de Planos e Perequação – Uma Visão Prática

compensatória, desenvolvidos e especificados no RJIGT.

A aplicação da perequação pode ser feita através dos mecanismos específicos que têm como função permitir ao Município a elaboração de um sistema de compensação justo e equilibrado, a saber:

- Índice médio de utilização – o plano pode fixar um direito abstracto de construir correspondente a uma edificabilidade média que é determinada pela construção admitida para cada propriedade ou conjunto de propriedades, por aplicação dos índices e orientações urbanísticos estabelecidos no plano;
- Área de cedência média – áreas que deverão ser cedidas ao município aquando da emissão do alvará de loteamento e destinam-se a infraestruturas e pequenos espaços públicos que irão servir diretamente o conjunto a edificar, ou a zonas verdes urbanas, equipamentos e vias sem construção adjacente, conforme o previsto no plano;
- Repartição dos custos de urbanização – determinados pelo tipo, ou intensidade, de aproveitamento urbanístico disposto no plano, ou pela superfície do lote ou da parcela. Por acordo entre os proprietários, estes custos podem realizar-se por cedência ao município, livre de ónus ou encargos, de lotes ou parcelas com capacidade aedificandi de valor equivalente.

Para a coordenação das atuações dos diferentes agentes territoriais são criados os **Programas de Ação Territorial [PAT]**. Os

PAT's têm por base um diagnóstico das tendências de transformação das áreas a que se referem, definem os objectivos a atingir no período da sua vigência, especificam as ações a realizar pelas entidades neles interessadas e estabelecem o escalonamento temporal dos investimentos neles previstos.²⁶ No âmbito da execução dos PDM, os PAT devem ser utilizados, tanto no âmbito da colaboração público-público como no âmbito da colaboração público-privado. Estes são utilizados na negociação para programar e contratualizar a elaboração de PU's e PP's, a realização das operações fundiárias necessárias à execução destes planos, a realização de infraestruturas urbanas e territoriais e de outras obras de urbanização e edificação neles previstas, bem como a implantação de equipamentos públicos e privados de utilização colectiva, fornecendo à condução dessas atuações urbanísticas as necessárias segurança jurídica, programação técnica e transparência.²⁷

2.3.5. Instrumentos de gestão territorial

Como supramencionado, os IGT's surgem hierarquizados por âmbitos de atuação, sendo que o âmbito nacional é concretizado através dos seguintes instrumentos:

- O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território [PNPOT];
- Os planos sectoriais com incidência territorial [PSECT];
- Os planos especiais de ordenamento do território [PEOT], compreendendo:

²⁶ Decreto-Lei 380/99, de 22 de Setembro

²⁷ Plano Nacional da Política de Ordenamento do Território, 2007

- os planos de ordenamento de áreas protegidas [POAP];
- os planos de ordenamento de albufeiras de águas públicas [POAAP];
- os planos de ordenamento da orla costeira [POOC];
- e os planos de ordenamento dos estuários [POE].

O âmbito regional é concretizado através dos planos regionais de ordenamento do território.

Por último, o âmbito municipal é concretizado através dos instrumentos:

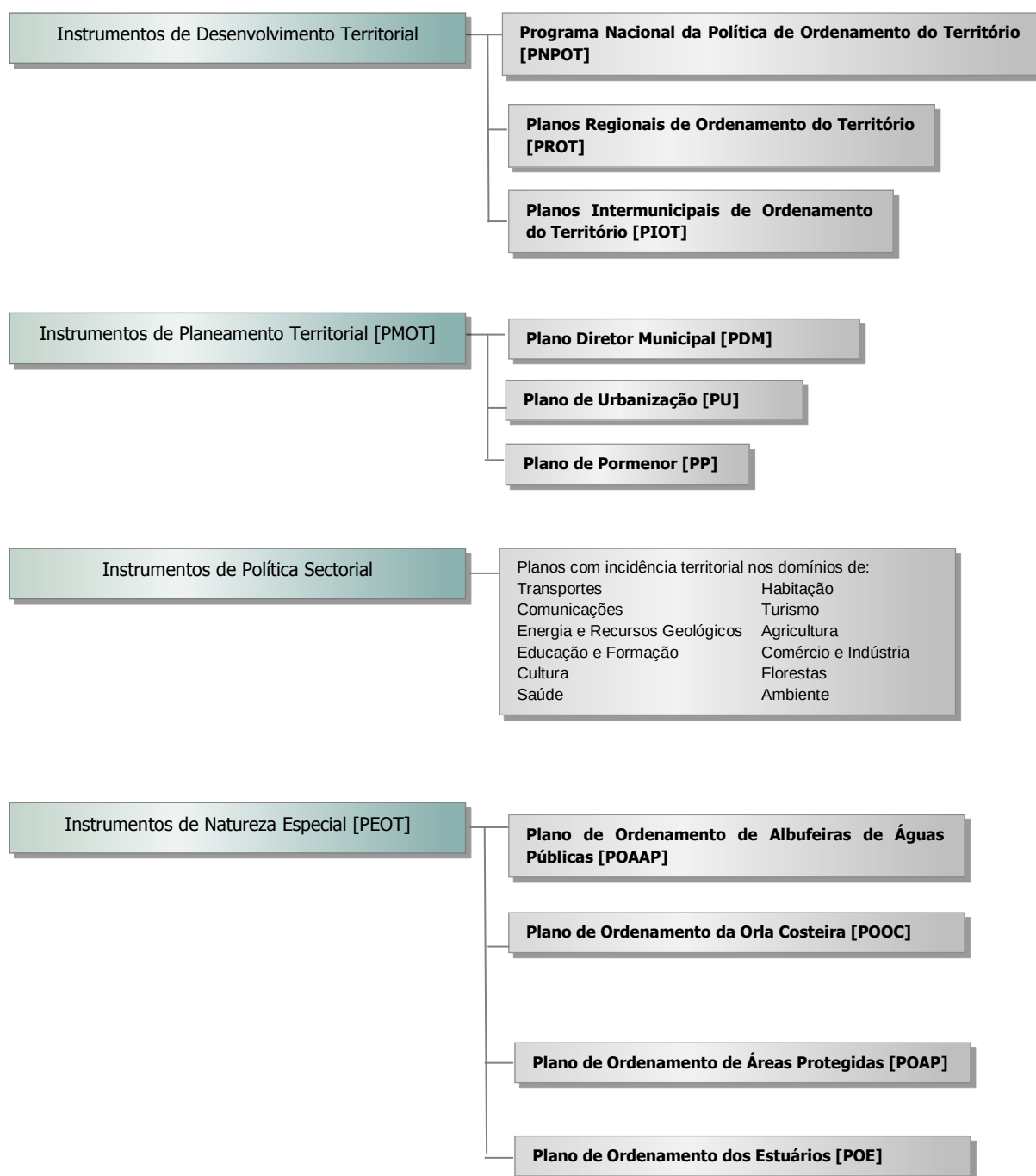
- Os planos intermunicipais de ordenamento do território [PIOT];
- Os planos municipais de ordenamento do território [PMOT], compreendendo:
 - Os planos diretores municipais [PDM];
 - Os planos de urbanização [PU];
 - E os planos de pormenor [PP].

Para além da pertinência em descrever os novos conteúdos dos PMOT's, entende-se ser também uma mais valia para este trabalho uma descrição das disposições gerais que compõe as figuras do PNPOT, do PROT e do PIOT.

Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território

No quadro do regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial, o “Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território” (PNPOT) constitui um instrumento de desenvolvimento territorial, de natureza estratégica e de âmbito nacional, com precedência em relação aos restantes IGT.

Figura 2.8
Sistema de Gestão Territorial.

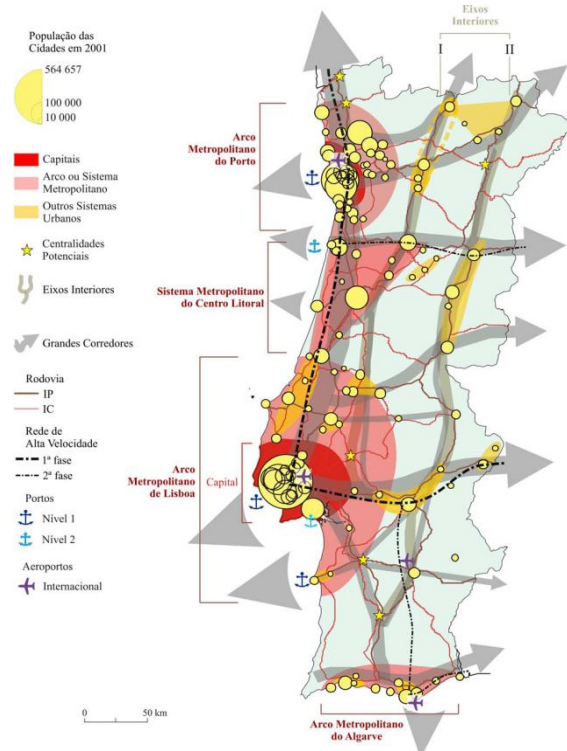


Fonte: Decreto – Lei n.º 380/99 de 22 de Setembro.

O RJIGT determina que cabe ao PNPOT: estabelecer “as grandes opções com relevância para a organização do território nacional, consubstancia o quadro de referência a considerar na elaboração dos demais instrumentos de gestão territorial (nomeadamente, os PROT e os PDM) e constitui um instrumento de cooperação com os demais Estados-Membros para a organização do território da União Europeia”; e estabelece, ainda, “as opções e as diretrizes relativas à conformação do sistema urbano, das redes, das infraestruturas e equipamentos de interesse nacional, bem como à salvaguarda e valorização das áreas de interesse nacional em termos ambientais, patrimoniais e de desenvolvimento rural”, apresentando regulamentados, neste sentido, os seguintes objectivos:

- Definir o quadro unitário para o desenvolvimento territorial integrado, harmonioso e sustentável do País, tendo em conta a identidade própria das suas diversas parcelas e a sua inserção no espaço da União Europeia;
- Garantir a coesão territorial do País atenuando as assimetrias regionais e garantindo a igualdade de oportunidades;
- Estabelecer a tradução espacial das estratégias de desenvolvimento económico e social;
- Articular as políticas sectoriais com incidência na organização do território;
- Racionalizar o povoamento, a implantação de equipamentos estruturantes e a definição das redes;
- Estabelecer os parâmetros de acesso às funções urbanas e às formas de mobilidade;

Figura 2.9 - Sistema urbano e acessibilidades em Portugal Continental



fonte: Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território – Programa de Ação

- Definir os princípios orientadores da disciplina de ocupação do território.

O PNPOT, aprovado pela Lei nº 58/2007, de 4 de Setembro, apresenta um “Programa das Políticas” que visa fundamentar o conjunto articulado de objectivos estratégicos, objectivos específicos e medidas que especificam, respectivamente, o rumo traçado no PNPOT para o Portugal 2025, as principais linhas de intervenção a desenvolver com essa finalidade e, ainda, as ações prioritárias que permitirão concretizar o rumo e as linhas de intervenção propostas. Neste sentido, são apontados os seguintes objetivos estratégicos²⁸:

- Conservar e valorizar a biodiversidade, os recursos e o património natural, paisagístico e cultural, utilizar de modo sustentável os recursos energéticos e geológicos, e monitorizar, prevenir e minimizar os riscos;
- Reforçar a competitividade territorial de Portugal e a sua integração nos espaços ibérico, europeu, atlântico e global;
- Promover o desenvolvimento policêntrico dos territórios e reforçar as infraestruturas de suporte à integração e à coesão territoriais;
- Assegurar a equidade territorial no provimento de infraestruturas e de equipamentos colectivos e a universalidade no acesso aos serviços de interesse geral, promovendo a coesão social.

- Expandir as redes e infraestruturas avançadas de informação e comunicação e incentivar a sua crescente utilização pelos cidadãos, empresas e administração pública;
- Reforçar a qualidade e a eficiência da gestão territorial, promovendo a participação informada, ativa e responsável dos cidadãos e das instituições;

Plano Regional de Ordenamento do Território

“Os planos regionais de ordenamento do território definem a estratégia regional de desenvolvimento territorial, integrando as opções estabelecidas ao nível nacional e considerando as estratégias municipais de desenvolvimento local, constituindo o quadro de referência para a elaboração dos planos municipais de ordenamento do território,”²⁹ sendo orientados segundo os seguintes objetivos:

- Desenvolver, no âmbito regional, as opções constantes do PNPOT e dos PS's;
- Traduzir em termos espaciais os grandes objectivos de desenvolvimento sustentável, ao nível económico e social, formulados no plano de desenvolvimento regional;
- Equacionar as medidas tendentes à atenuação das assimetrias de desenvolvimento intrarregionais;
- Servir de base à formulação da estratégia nacional de ordenamento territorial e de quadro de referência para a elaboração

²⁸ Lei n.º 58/2007, de 4 de Setembro, que aprova o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, rectificado pela declaração n.º 80-A, de 7 de Setembro de 2007

²⁹ Decreto-Lei 380/99, de 22 de Setembro

dos planos especiais, intermunicipais e municipais de ordenamento do território.

Plano Intermunicipal de Ordenamento do Território

“O plano intermunicipal de ordenamento do território é o instrumento de desenvolvimento territorial que assegura a articulação entre o plano regional e os planos municipais de ordenamento do território, no caso de áreas territoriais que, pela interdependência dos seus elementos estruturantes, necessitam de uma coordenação integrada. Estes visam articular as estratégias de desenvolvimento económico e social dos municípios envolvidos, designadamente nos domínios:

- Estratégia intermunicipal de proteção da natureza e de garantia da qualidade ambiental;
- Coordenação da incidência intermunicipal dos projetos de redes, equipamentos, infraestruturas e distribuição das atividades industriais, turísticas, comerciais e de serviços constantes do programa nacional da política de ordenamento do território, dos planos regionais de ordenamento do território e dos planos sectoriais aplicáveis;
- Estabelecimento de objectivos, a médio e longo prazos, de racionalização do povoamento;
- Definição de objectivos em matéria de acesso a equipamentos e serviços públicos.

Plano Municipal de Ordenamento do Território

“Os planos municipais de ordenamento do território estabelecem o regime de uso do solo, definindo modelos de evolução previsível da

ocupação humana e da organização de redes e sistemas urbanos e, na escala adequada, parâmetros de aproveitamento do solo e de garantia da qualidade ambiental”³⁰ de modo a conseguirem:

- A tradução, no âmbito local, do quadro de desenvolvimento do território estabelecido nos instrumentos de natureza estratégica de âmbito nacional e regional;
- A expressão territorial da estratégia de desenvolvimento local;
- A articulação das políticas sectoriais com incidência local;
- A base de uma gestão programada do território municipal;
- A definição da estrutura ecológica municipal;
- Os princípios e as regras de garantia da qualidade ambiental e da preservação do património cultural;
- Os princípios e os critérios subjacentes a opções de localização de infraestruturas, equipamentos, serviços e funções;
- Os critérios de localização e distribuição das atividades industriais, turísticas, comerciais e de serviços;
- Os parâmetros de uso do solo;
- Os parâmetros de uso e fruição do espaço público;
- Outros indicadores relevantes para a elaboração dos demais instrumentos de gestão territorial.

³⁰ Decreto-Lei 380/99, de 22 de Setembro

Quadro 2.8
Conteúdo documental do PDM

Constituem o plano
Regulamento
Planta de Ordenamento Representa o modelo de organização espacial do território municipal, de acordo com os sistemas estruturantes e a classificação e qualificação dos solos e ainda as unidades operativas de planeamento e gestão definidas.
Planta de Condicionantes Identifica as servidões e restrições de utilidade pública em vigor que possam constituir limitações ou impedimentos a qualquer forma específica de aproveitamento.
Acompanham o plano
Estudos de caracterização do território municipal
Relatório Explicita os objectivos estratégicos e as opções de base territorial adoptadas para o modelo de organização espacial, bem como a respectiva fundamentação técnica, suportada na avaliação das condições económicas, sociais, culturais e ambientais para a sua execução.
Relatório Ambiental No qual se identificam, descrevem e avaliam os eventuais efeitos significativos no ambiente resultantes da aplicação do plano e as suas alternativas razoáveis, que tenham em conta os objectivos e o âmbito de aplicação territorial respectivos.
Programa de Execução Contém designadamente disposições indicativas sobre a execução das intervenções municipais previstas, bem como sobre os meios de financiamento das mesmas.
Planta de Enquadramento Regional Elaborada a escala inferior à do plano diretor municipal, com indicação dos municípios limítrofes, centros urbanos mais importantes, principais vias de comunicação e outras infraestruturas relevantes e grandes equipamentos que sirvam o município, bem como a delimitação da área de intervenção dos demais instrumentos de gestão territorial em vigor para a área do município.
Planta da Situação Existente Com a ocupação do solo, à data de elaboração do plano. Relatório e ou planta com a indicação das licenças ou autorizações de operações urbanísticas emitidas, bem como das informações prévias favoráveis em vigor, substituível por declaração de câmara municipal comprovativa da inexistência dos referidos compromissos urbanísticos na área do plano.
Carta da Estrutura Ecológica Municipal
Participações Recebidas em sede de discussão pública e respectivo relatório de ponderação.
Mapa de ruído

fonte: Portaria nº 138/2005, de 2 de Fevereiro; Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de Setembro, e alterações.

Plano Diretor Municipal

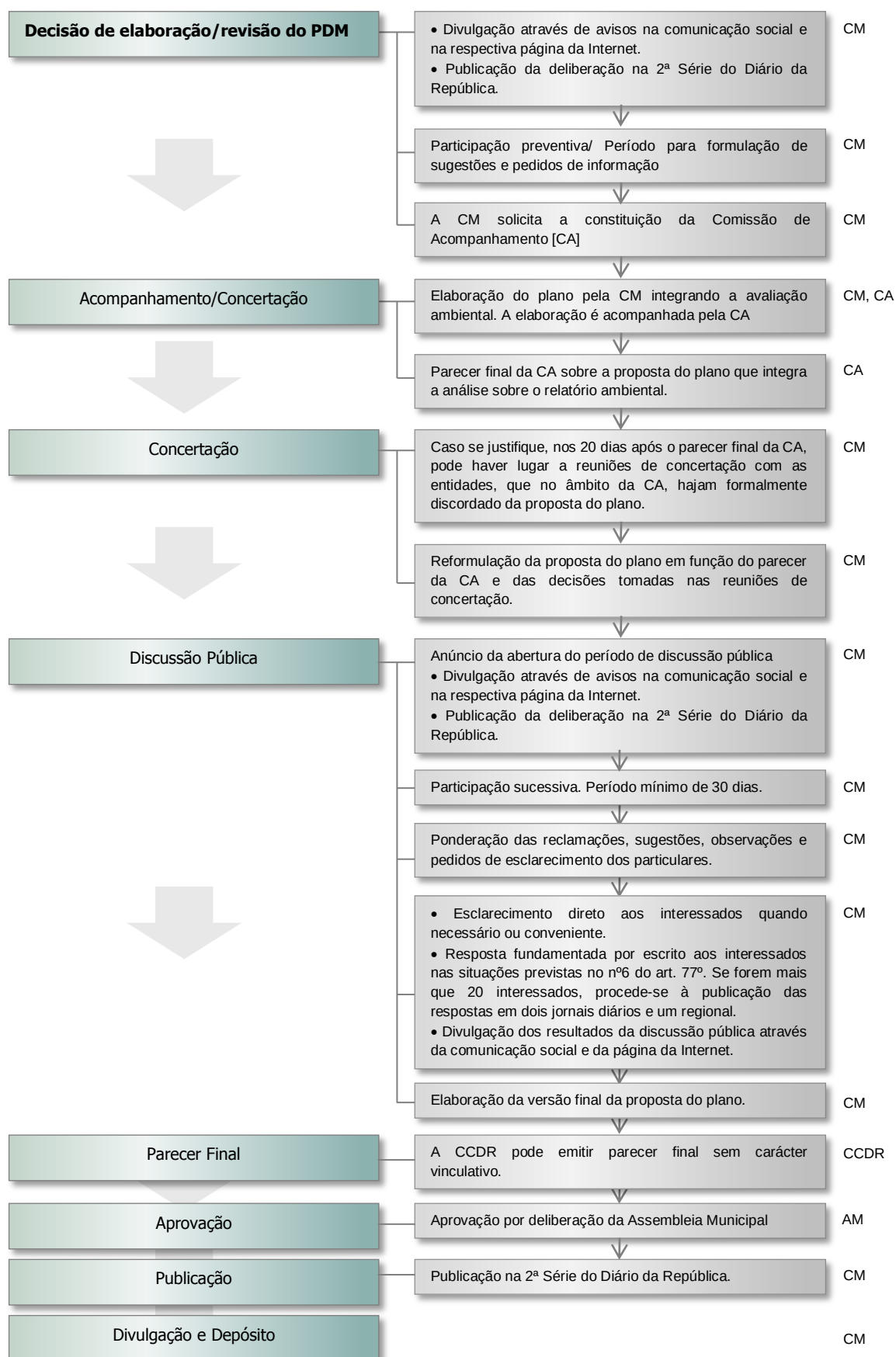
Segundo o RJGT, os Planos Diretores Municipais, têm um carácter estratégico, devendo, portanto, refletir uma visão integrada do território municipal, definindo o regime de uso do solo e o modelo de organização territorial num quadro de flexibilidade que permita o acompanhamento das dinâmicas perspectivadas para um período de 10 anos. Assim, os PDM's são de elaboração obrigatória para todos os municípios, devem ser revistos com base numa avaliação da sua execução sempre que as condições socioeconómicas e ambientais se alterem significativamente ou passados dez anos da entrada em vigor. Pela posição que ocupa na hierarquia dos diferentes planos, é considerado um instrumento privilegiado para operar a coordenação externa entre as políticas municipais e as políticas nacionais e regionais com incidência territorial, constituindo, assim, uma ponte de articulação entre diversos elementos estruturantes do sistema de gestão territorial.

A tramitação da elaboração e revisão de PDM implica o cumprimento de fases, cada uma constituída por um conjunto de procedimentos encadeados, nomeadamente:

- Elaboração
- Participação pública
- Acompanhamento
- Concertação
- Discussão Pública
- Parecer Final
- Aprovação
- Ratificação
- Publicação
- Depósito e divulgação

Figura 2.10

Faseamento na elaboração do Plano Diretor Municipal, quando compatível com PROT e PSECT.

fonte: Gestão Territorial. Diagramas de procedimentos dos IGT, vs 1.0/2007, www.dgotdu.pt

Quadro 2.9
Conteúdo documental do PU

Constituem o plano
Regulamento
Planta de Zonamento Representa a estrutura territorial e o regime de uso do solo da área a que respeita.
Planta de Condicionantes Identifica as servidões e restrições de utilidade pública em vigor que possam constituir limitações ou impedimentos a qualquer forma específica de aproveitamento.
Acompanham o plano
Relatório Explicita os objectivos estratégicos e as opções de base territorial adoptadas para o modelo de organização espacial, bem como a respectiva fundamentação técnica, suportada na avaliação das condições económicas, sociais, culturais e ambientais para a sua execução.
Relatório Ambiental No qual se identificam, descrevem e avaliam os eventuais efeitos significativos no ambiente resultantes da aplicação do plano e as suas alternativas razoáveis, que tenham em conta os objectivos e o âmbito de aplicação territorial respectivos.
Programa de Execução Contém designadamente disposições indicativas sobre a execução das intervenções municipais previstas, bem como sobre os meios de financiamento das mesmas.
Planta de Enquadramento Elaborada a escala inferior à do plano de urbanização, que assinala as principais vias de comunicação e outras infraestruturas relevantes e grandes equipamentos, bem como outros elementos considerados pertinentes.
Planta da situação existente Com a ocupação do território, à data de elaboração do plano.
Relatório e ou planta com a indicação das licenças ou autorizações de operações urbanísticas emitidas, bem como das informações prévias favoráveis em vigor, substituível por declaração de câmara municipal comprovativa da inexistência dos referidos compromissos urbanísticos na área do plano.
Plantas de identificação do traçado de infraestruturas viárias, de abastecimento de água, de saneamento, de energia eléctrica, de recolha de resíduos e demais infraestruturas relevantes, existentes e previstas, na área do plano.
Carta da estrutura ecológica dos aglomerados
Extractos do regulamento, plantas de ordenamento e de condicionantes dos instrumentos de gestão territorial em vigor na área de intervenção do plano de urbanização
Participações Recebidas em sede de discussão pública e respectivo relatório de ponderação.
Mapa de ruído

fonte: Portaria n.º 138/2005, de 2 de Fevereiro; Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, e alterações.

Na Figura 2.10 é representado um esquema dos procedimentos inerentes à elaboração do PDM, e sua aprovação nos casos em que este seja compatível com o PROT e PSECT. Quando esta compatibilização não seja possível, o plano é enviado à CCDR para ratificação pelo Governo, a acontecer por Resolução de Conselho de Ministros. Após a qual segue a Publicação da RCM na 1ª Serie do Diário da República, e procede-se à fase de Divulgação e depósito.

Plano de Urbanização

O RJIGT define que o Plano de Urbanização concretiza, para uma determinada área do território municipal, a política de ordenamento do território e de urbanismo, definindo uma organização espacial de partes do território ao estabelecer-se como uma referência para a aplicação das políticas urbanas e determinando o regime de uso do solo e os critérios de transformação do território ao enquadrar a programação da sua execução. Devem, portanto, estar associados a uma visão estratégica da cidade e ao reforço do seu papel como polo integrado num determinado sistema urbano,^{31 32}

Plano de Pormenor

Os Planos de Pormenor definem com detalhe a ocupação de parcelas do território municipal, sendo um instrumento privilegiado para a concretização dos processos de urbanização e revestindo formas e conteúdos adaptáveis aos seus objectivos específicos.

³¹ Lei n.º 58/2007, de 4 de Setembro, que aprova o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, rectificado pela declaração n.º 80-A, de 7 de Setembro de 2007

³² Decreto-Lei 380/99, de 22 de Setembro

O plano de pormenor pode adoptar modalidades específicas com conteúdo material adaptado a finalidades particulares de intervenção previstas nos termos de referência do plano e na deliberação municipal que determinou a respectiva elaboração:

- O plano de intervenção no espaço rural;
- O plano de pormenor de reabilitação urbana;
- O plano de pormenor de salvaguarda.

Quadro 2.11
Conteúdo material do PP

Conteúdo material PP
O plano de pormenor deve adoptar o conteúdo material apropriado às condições da área territorial a que respeita e aos objectivos previstos nos termos de referência e na deliberação municipal que determinou a sua elaboração, estabelecendo nomeadamente: • A definição e caracterização da área de intervenção identificando, quando se justifique, os valores culturais e naturais a proteger; • As operações de transformação fundiária necessárias e a definição das regras relativas às obras de urbanização; • O desenho urbano, exprimindo a definição dos espaços públicos, de circulação viária e pedonal, de estacionamento bem como do respectivo tratamento, alinhamentos, implantações, modelação do terreno, distribuição volumétrica, bem como a localização dos equipamentos e zonas verdes; • A distribuição de funções e a definição de parâmetros urbanísticos, designadamente índices, densidade de fogos, número de pisos e cêrceas; • Indicadores relativos às cores e materiais a utilizar; • As operações de demolição, conservação e reabilitação das construções existentes; • As regras para a ocupação e gestão dos espaços públicos; • A implantação das redes de infraestruturas, com delimitação objectiva das áreas a elas afectas; • Os critérios de inserção urbanística e o dimensionamento dos equipamentos de utilização colectiva e a respectiva localização no caso dos equipamentos públicos; • A identificação dos sistemas de execução do plano e a programação dos investimentos públicos associados, bem como a sua articulação com os investimentos privados;

fonte: Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de Setembro, e alterações.

Quadro 2.10
Conteúdo documental do PP

Constituem o plano
Regulamento Planta de Implantação Representa o regime de uso, ocupação e transformação da área de intervenção Planta de Condicionantes Identifica as servidões e restrições de utilidade pública em vigor que possam constituir limitações ou impedimentos a qualquer forma específica de aproveitamento.
Acompanham o plano
Relatório Fundamentação técnica das soluções propostas no plano, suportada na identificação e caracterização objectiva dos recursos territoriais da sua área de intervenção e na avaliação das condições económicas, sociais, culturais e ambientais para a sua execução. Relatório Ambiental Sempre que seja necessário proceder à avaliação ambiental nos termos dos n.ºs 5 e 6 do artigo 74.º, no qual se identificam, descrevem e avaliam os eventuais efeitos significativos no ambiente resultantes da aplicação do plano e as suas alternativas razoáveis que tenham em conta os objectivos e o âmbito de aplicação territorial respectivos. Peças escritas e desenhadas que suportem as operações de transformação fundiária previstas, nomeadamente para efeitos de registo predial. Programa de Execução Das ações previstas e respectivo plano de financiamento. Planta de Enquadramento Contendo a localização do plano no território municipal envolvente, com indicação da área de intervenção e respectiva articulação, designadamente com as vias de comunicação e demais infraestruturas relevantes, estrutura ecológica, grandes equipamentos e outros elementos considerados relevantes. Planta da situação existente Com a ocupação do território, à data de elaboração do plano. Relatório e ou planta com a indicação das licenças ou autorizações de operações urbanísticas emitidas. Extractos do regulamento, plantas de ordenamento e de condicionantes dos instrumentos de gestão territorial em vigor na área de intervenção do plano. Plantas contendo os elementos técnicos definidores da modelação do terreno, cotas mestras, volumetrias, perfis longitudinais e transversais dos arruamentos e traçados das infraestruturas e equipamentos urbanos; Participações Recebidas em sede de discussão pública e respectivo relatório de ponderação. Mapa de ruído Ou relatório sobre recolha de dados acústicos.

fonte: Portaria nº 138/2005, de 2 de Fevereiro; Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de Setembro, e alterações.

Quadro 2.13
Conteúdo material do PDM

Conteúdo material PDM
O Plano Diretor Municipal define um modelo de organização municipal do território nomeadamente estabelecendo: • A caracterização económica, social e biofísica, incluindo da estrutura fundiária da área de intervenção; • A definição e caracterização da área de intervenção, identificando as redes urbana, viária, de transportes e de equipamentos de educação, de saúde, de abastecimento público e de segurança, bem como os sistemas de telecomunicações, de abastecimento de energia, de captação, de tratamento e abastecimento de água, de drenagem e tratamento de efluentes e de recolha, depósito e tratamento de resíduos; • A definição dos sistemas de proteção dos valores e recursos naturais, culturais, agrícolas e florestais, identificando a estrutura ecológica municipal; • Os objectivos de desenvolvimento estratégico a prosseguir e os critérios de sustentabilidade a adoptar, bem como os meios disponíveis e as ações propostas; • A referenciação espacial dos usos e das atividades nomeadamente através da definição das classes e categorias de espaços; • A identificação das áreas e a definição de estratégias de localização, distribuição e desenvolvimento das atividades industriais, turísticas, comerciais e de serviços; • A definição de estratégias para o espaço rural, identificando aptidões, potencialidades e referências aos usos múltiplos possíveis; • A identificação e a delimitação dos perímetros urbanos, com a definição do sistema urbano municipal; • A definição de programas na área habitacional; • A especificação qualitativa e quantitativa dos índices, indicadores e parâmetros de referência, urbanísticos ou de ordenamento, a estabelecer em plano de urbanização e plano de pormenor, bem como os de natureza supletiva aplicáveis na ausência destes; • A definição de unidades operativas de planeamento e gestão, para efeitos de programação da execução do plano, estabelecendo para cada uma das mesmas os respectivos objectivos, bem como os termos de referência para a necessária elaboração de planos de urbanização e de pormenor; • A programação da execução das opções de ordenamento estabelecidas; • A identificação de condicionantes, designadamente reservas e zonas de proteção, bem como das necessárias à concretização dos planos de proteção civil de carácter permanente; • As condições de atuação sobre áreas críticas, situações de emergência ou de exceção, bem como sobre áreas degradadas em geral; • As condições de reconversão das áreas urbanas de génese ilegal; • A identificação das áreas de interesse público para efeitos de expropriação, bem como a definição das respectivas regras de gestão; • Os critérios para a definição das áreas de cedência, bem como a definição das respectivas regras de gestão; • Os critérios de perequação compensatória de benefícios e encargos decorrentes da gestão urbanística a concretizar nos instrumentos de planeamento previstos nas unidades operativas de planeamento e gestão; • A articulação do modelo de organização municipal do território com a disciplina consagrada nos demais instrumentos de gestão territorial aplicáveis; • O prazo de vigência e as condições de revisão.

fonte: Decreto-Lei 380/99, de 22 de Setembro.

Quadro 2.12
Conteúdo material do PU

Conteúdo material PU
O plano de urbanização deve adoptar o conteúdo material apropriado às condições da área territorial a que respeita, aos objectivos das políticas urbanas e às transformações previstas nos termos de referência e na deliberação municipal que determinou a sua elaboração, dispondo nomeadamente sobre: • A definição e caracterização da área de intervenção, identificando os valores culturais e naturais a proteger; • A concepção geral da organização urbana, a partir da qualificação do solo, definindo a rede viária estruturante, a localização de equipamentos de uso e interesse colectivo, a estrutura ecológica, bem como o sistema urbano de circulação de transporte público e privado e de estacionamento; • A definição do zonamento para localização das diversas funções urbanas, designadamente habitacionais, comerciais, turísticas, de serviços e industriais, bem como a identificação das áreas a recuperar ou reconverter; • A adequação do perímetro urbano definido no plano diretor municipal em função do zonamento e da concepção geral da organização urbana definidos; • O traçado e o dimensionamento das redes de infraestruturas gerais que estruturam o território, fixando os respectivos espaços-canal; • Os critérios de localização e de inserção urbanística e o dimensionamento dos equipamentos de utilização colectiva; • As condições de aplicação dos instrumentos da política de solos e de política urbana previstos na lei, em particular os que respeitam à reabilitação urbana e à reconversão urbanística de áreas urbanas degradadas; • Os indicadores e os parâmetros urbanísticos aplicáveis a cada uma das categorias e subcategorias de espaços; • A delimitação e os objectivos das unidades ou subunidades operativas de planeamento e gestão e a estruturação das ações de perequação compensatória; • A identificação dos sistemas de execução do plano.

fonte: Decreto-Lei 380/99, de 22 de Setembro.

Capítulo 3 · UM MOMENTO DE REFLEXÃO, ARTICULADO

3.1.1. Quanto mede a cidade?

As cidades apresentam dinâmicas específicas e complexas que se repercutem no território e na distribuição urbana que apresentam. Por outro lado, a organização do território, a nível de infraestruturação e consolidação estratégica, influencia determinantemente o carácter dessas dinâmicas e potencia novas relações entre os indivíduos, e entre estes e o território.

Importa, deste modo, relevar que a concentração da população, nos dias de hoje, não é mais de carácter estático, mas sim dinâmico. Consequentemente conduz-se a uma apropriação do território bastante complexa e não tão dependente dos condicionalismos de proximidade, conquistando-se assim uma nova dimensão física nas movimentações dos indivíduos.

Esta distância entre os diversos locais que articulam o quotidiano das pessoas é, portanto, passível de atingir proporções consideráveis, consequentes dos níveis de mobilidade que a cidade permite. Estes percursos traduzem-se no território de forma individualizada, próprios dos indivíduos e dos seus critérios específicos. Assim, é esse valor, o do individual, que transparece da análise da distribuição urbana, e não um valor de uma comunidade própria, de um conjunto que seja possível definir e identificar.

A apropriação do território produz, portanto, um conjunto de manifestações de construção interdependentes umas das outras, encadeadas entre si ao longo do espaço,

traduzindo uma distância de maior dimensão quanto menor for o tempo que as permite percorrer, aumentando assim a dispersão urbana.

A dispersão urbana, isto é, a ocupação física em que o urbano e o rural se misturam, é uma característica do território atual que deve ser aceite como condição integrante do panorama do ordenamento, compreendendo o carácter de irreversibilidade que lhe é próprio.

A dispersão urbana tem consequências catastróficas a nível de consumo de recursos. Este consumo é de tal modo preocupante que muitos sistemas de planeamento centram as suas energias na tentativa de solucionar esta questão.

Apesar da consciência de que existem variados fatores, de acordo com o âmbito deste trabalho, opta-se por incutir maior importância à questão da mobilidade como razão promotora da dispersão. Compreenda-se que, pela sua origem, do ponto de vista do seu propósito e enquadramento funcional, a dispersão urbana não representa obrigatoriamente um problema, na medida em que continua a ser possível a reunião de pessoas e de interesses, num período de tempo comum. A desagregação, ao nível da sua continuidade física, entre os diferentes aglomerados urbanos, não é, neste sentido, inibidora das interações e da partilha de bens e serviços, que outrora eram condicionados a um limite absoluto, próprio da cidade oitocentista. Hoje, a cidade transcende essa dimensão absoluta.

Assim, a cidade ultrapassa a sua definição física, adquirindo um valor de transversalidade e de extensividade, um espaço estruturalmente complexo a que François Ascher chama de *Metapolis*.³³

O arquiteto e urbanista alemão Thomas Sieverts, identifica a tradução dessa transcendência da cidade no espaço construído como *Zwischenstadt*, um conceito que tem ganho alguma fama por entre os urbanistas alemães. A definição de *Zwischenstadt* compreende os aglomerados contínuos de construção, que, por extravasarem a dimensão de aglomerados conhecidos (aldeias, vilas, cidades, metrópoles, etc), e esta ser variável, não têm, portanto, um limite próprio e podem ter a extensão de várias cidades, regiões ou países.³⁴

3.1.2. Presente, Plano e Futuro.

A compreensão desta pluralidade e das dinâmicas presentes no território entende-se essencial para a definição dos objectivos e da estratégia para o **emendar, regular e potenciar**.

A definição desses objectivos e estratégias não é um processo simples, pela dificuldade em entender o território, e em garantir pertinência às metas a que se propõe todo o processo de planeamento. Por terem de ser bem estruturados, fundamentam-se (supostamente) nas realidades com que se deparam, delineando um processo contínuo

no tempo que visa atingir as soluções propostas. Processo este que compreende um carácter utópico, por ser limitado a pretensões e a previsões. O plano surge, assim, indefinido pela **complexidade e incerteza** inerente ao ato de planear, que, por definição, lida com o futuro.

Neste sentido, pretende-se estabelecer que, para além do território ser constituído por esta pluralidade de dinâmicas, estas são significativamente mutáveis ao longo do tempo, dotando, assim, o próprio território de um carácter **dinâmico** e aumentando o seu grau de imprevisibilidade.

Consequentemente, o plano surge, muitas vezes, como uma mera linha de orientação, existindo apenas para nos informar do quanto estamos próximos ou afastados dos objectivos inicialmente lançados. Acontecendo que, quando não permite essa flexibilidade, torna-se facilmente impraticável, como já foi discutido anteriormente neste trabalho.

Como se demonstrou no caso de Portugal, a partir da experiência em planeamento adquirida ao longo dos anos, é compreendida a importância de incutir maior capacidade de decisão ao longo de todo o processo de planeamento, quer durante a elaboração/revisão do plano quer durante a sua aplicação.

Veja-se o facto de que a palavra gestão surge, no atual RJIGT, 145 vezes. No Decreto-Lei nº 69/90, de 2 de Março, aparece 3 vezes, e no Decreto-Lei nº 208/82, de 26 de Maio, nem sequer é mencionada (apesar de diplomas com fins algo diferenciados, a diferença é considerável e não é por acaso).

³³ ASCHER, François, "Metapolis - au l'avenir des villes", Odile Jacob, Maio 1995

³⁴ SIEVERTS, Thomas, "Cities without cities: an interpretation of the *Zwischenstadt*", Routledge, 2003 (primeira publicação em 1997)

A capacidade de **gestão** no planeamento é, de facto, essencial para conseguir que o plano seja implementado, para que, no momento em que as incertezas se concretizem em factos reais, se consigam afinar as medidas, reforçando assim a estratégia, de modo a atingir os objectivos programados. Para que, quando se alteram as condições do território, se consigam adaptar, consolidar ou reinventar as diretrizes do plano. Para garantir a concretização do plano o RJGT implementa, também, instrumentos e mecanismos de suporte à execução, compensação e indemnização, dotando o sistema de planeamento de maior **operacionalidade**.

Como foi visto na descrição do sistema atual de planeamento, consegue-se perceber que este reconheceu importância a esta temática da gestão, especialmente no que toca aos instrumentos operativos tornados à disposição. Outro exemplo de reforço deste carácter de gestão no planeamento, proveniente das novas alterações à legislação já mencionadas, é a recente autonomia adquirida pela Administração Local na elaboração dos planos, na medida em que o acompanhamento da elaboração, revisão ou alteração dos PU's e dos PP's pela CCDR deixa de ser obrigatório e a ratificação pelo Governo passa a ser apenas aplicável aos PDM's, no âmbito da respetiva elaboração, revisão ou alteração, quando este seja incompatível com algum PROT ou PSECT. O procedimento de ratificação dos PU's e dos PP's deixa, assim, de existir mesmo que venham a alterar o PDM.³⁵ Deste modo incute-se maior poder de decisão ao poder local, tornando mais céleres as

³⁵ Guia das Alterações ao Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial

NOTA 3.1**PDM mais estratega!**

(art.84º, Objecto do PDM)

Veja-se o que dizia no DL nº 380/99, de 22/09:

“1 - O plano diretor municipal estabelece o modelo de estrutura espacial do território municipal, constituindo uma síntese da estratégia de desenvolvimento e ordenamento local prosseguida, integrando as opções de âmbito nacional e regional com incidência na respectiva área de intervenção.”

...que é editado pelo DL nº 316/2007, de 19/09, para:

“1 - O plano diretor municipal estabelece a estratégia de desenvolvimento territorial, a política municipal de ordenamento do território e de urbanismo e as demais políticas urbanas, integra e articula as orientações estabelecidas pelos instrumentos de gestão territorial de âmbito nacional e regional e estabelece o modelo de organização espacial do território municipal.

2 - O plano diretor municipal é um instrumento de referência para a elaboração dos demais planos municipais de ordenamento do território e para o estabelecimento de programas de ação territorial, bem como para o desenvolvimento das intervenções sectoriais da administração do Estado no território do município, em concretização do princípio da coordenação das respectivas estratégias de ordenamento territorial.”

fonte: Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de Setembro e Decreto-Lei nº 316/2007, de 19 de Setembro.

diferentes adaptações que o plano (ou o presidente da CM?) necessita ao longo do tempo.

A consciência do carácter de gestão inerente ao planeamento é importante e determina as seguintes reflexões e elações deste capítulo, na medida em que se irão destacar determinadas opções e metodologias dos processos de elaboração e aplicação dos planos que se entendem importantes para a sustentação desta característica.

3.1.3. A estratégia

Assim como foi analisado nos planos da geração do “69/90”, os PDM’s, de um modo geral, continuam dotados de grande rigidez e limitados à definição de macro zonamentos e à regulamentação das condicionantes ao ordenamento do território.

Consequentemente, a estratégia é, na sua generalidade, ausente. Contudo, existe consciência deste problema, como por exemplo nas alterações efectuadas ao RJGT (ver nota 3.1) ou na definição das orientações para os PDM’s do PNPOT, quando este especifica que “estes planos devem ter um inequívoco carácter estratégico, definindo o regime de uso do solo e o modelo de organização territorial num quadro de flexibilidade que permita o acompanhamento das dinâmicas perspectivadas para um período de 10 anos.”³⁶

Na comparação com o *Piano di Governo del Territorio*, a inclusão no plano de um carácter

³⁶ Anexo da Lei n.º 58/2007, de 4 de Setembro, que aprova o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, rectificado pela declaração n.º 80-A, de 7 de Setembro de 2007

estratégico é garantida pela própria divisão do PGT em três instrumentos distintos, em que o *Documento di Piano* prefigura, em seu próprio propósito, a estratégia do PGT, o que obriga, por definição, a que o PGT tenha uma.

Este desdobrar do PGT em três atos distintos é, de facto, a garantia de que o plano sirva as várias funções próprias do propósito dos planos (Figura 3.2):

O plano deve **regular** o ordenamento do território, instituindo as normas que reconheçam e conservem determinados direitos e valores, de maneira a que o plano assuma um controlo sobre os acontecimentos; Deve **consolidar** os aglomerados urbanos, estruturando-o nos seus diferentes componentes de modo a consertar as falhas que este apresenta, e conseguir, assim, o equilíbrio entre os valores evidenciados e os direitos reconhecidos; O plano deve, ainda, delinear uma **estratégia**, ou seja, um conjunto de metas que traduzam as diferentes ambições de modo a construir um território integrado entre si, e as respetivas medidas e definição dos percursos que conduzirão à concretização desses objectivos. Esta função é especialmente importante, pois a visão estratégica conseguida pode determinar alterações muito significativas no território.

No PGT, a separação destas três funções em três planos autónomos é efetuada com bastante cuidado para que estas não se apresentem desagregadas entre si. Assim, este integra-as, essencialmente, através da legislação emanada para determinar diversas etapas comuns e interdependentes na formação dos diferentes planos (Figura 3.3). Contribui para esta integração a existência de

Figura 3.2 – As diferentes funções do plano.

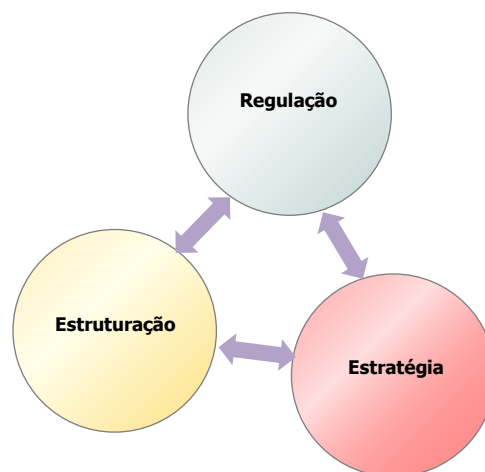


Figura 3. 3.1 – Valores/forças das diferentes funções do plano.

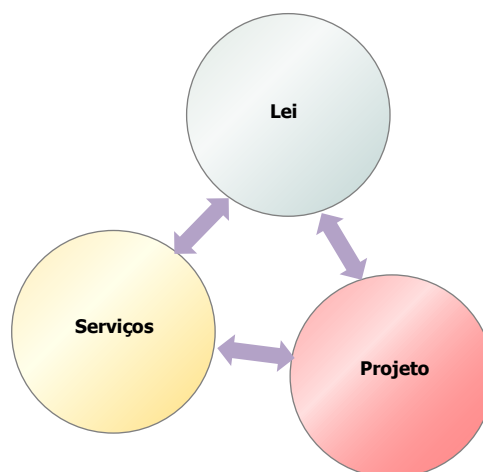


Figura 3.3 – PGT, um único plano articulado em 3 atos.

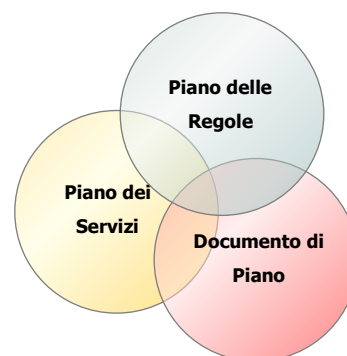
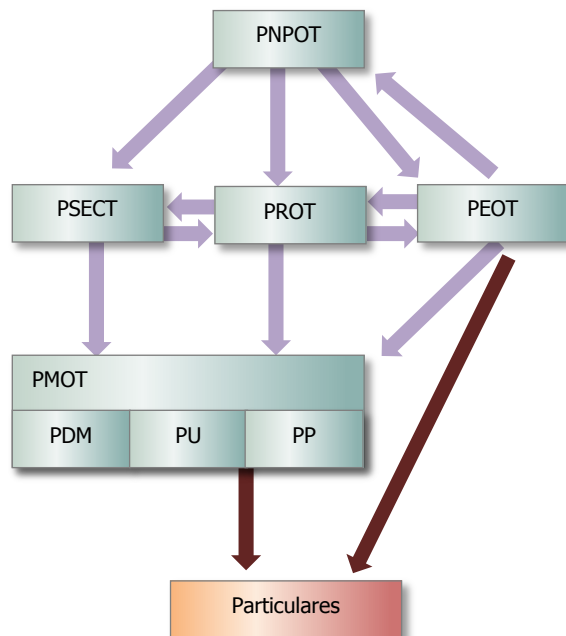


Figura 3.4 – Relações entre os Instrumentos de gestão territorial



uma base de dados e um conjunto de ferramentas comuns aos diversos planos, fornecidas pelo **Sistema Informativo Territoriale Integrato**. O *Documento di Piano*, apresenta ainda, associado à sua vertente estratégica, uma vertente operativa bastante forte (como foi já apresentado), sendo que o desenvolvimento de mecanismos que contribuam para a concretização deste plano é bastante importante, uma vez que, a não aplicação de uma pequena parte dos seus conteúdos pode condicionar toda pertinência e coerência da estratégia.

3.1.4. O sistema de planeamento

Como se pode ver pela Figura 3.4, apesar das relações entre os diversos instrumentos serem dotadas de alguma complexidade, o sistema de gestão territorial existente em Portugal é, fundamentalmente, hierárquico. O sistema da *Lombardia* procura contrariar a hierarquia de planos, incutindo um carácter **dialético**.

O sistema em *top-down*, denominado planeamento em cascata, é um sistema que, ou inibe e constrange os planos do fundo da cadeia, não permitindo que estes atinjam a liberdade necessária de modo a responder às necessidades do território que só eles, pela proximidade, conseguem perceber, ou, por outro lado, faz com que os planos do topo não regulamentem muito, para garantir a liberdade total aos instrumentos inferiores, mas, neste sentido, tornam-se pouco relevantes na concepção da estratégia e das pretensões para que foram criados.

Este diálogo que se procura incutir ao sistema de planeamento, é garantido na *Lombardia*, não porque são carimbados de “integrados”, mas porque a lei determina que a fase de

elaboração destes deve ser, também, baseada em informação proveniente dos diversos atores da “árvore” de planos. Assim, nas fases de reconhecimento do território dos planos de nível superior, é determinante que estes tenham uma visão da realidade e dos problemas que os planos mais pequenos enfrentam, considerando também a sua opinião e estratégia de modo a consolidar a sua. Outra situação é que a lei, ao possibilitar que o PGT possa sugerir alterações ao PTCP, ou mesmo ao PTR, permite a estes pormenorizar quanto considerem pertinente, sabendo que, quando essas pormenorizações se encontrem desajustadas, o PGT procederá à necessária adaptação. Para que este carácter de diálogo aconteça, considera-se a importância que tem a pormenorização na lei dos diferentes processos acima referidos, pois entende-se que é o seu valor de lei, e o seu nível de detalhe, que efetivamente permite que as causas da integração sejam respeitadas.

3.1.5. Fundamentação da estratégia.

A justificação **atenta** das escolhas sobre o território assume uma importância determinante para que sejam cumpridos os objetivos propostos no plano.

Como foi defendido acima, a gestão urbanística é considerada essencial para o governo do território. Neste sentido, para que sejam geradas as condições para que se possa gerir, entende-se que as informações disponíveis sobre o território devam estar facilmente acessíveis, e constantemente presentes e atuais. Ou seja, as opções que forem feitas ao longo do tempo de aplicação do plano, e que não estejam previstas neste, deverão ter sempre uma base de apoio na

informação sobre o território no momento dessa opção.

O que acontece é que a análise do território é efetuada apenas uma vez, aquando o início da elaboração do plano, deixando essa informação estática ao longo do tempo, e muitas vezes documentada apenas com o carácter conclusivo decorrente da interpretação e estratégia do plano em causa, já efetuado.

Para além disso, a caracterização dessa análise, por não estar detalhadamente regulada, adquire um nível de aprofundamento muito dependente da qualidade da equipa do plano, ao invés de ser adequada ao território, assim como não existe determinado um nível de detalhe mínimo e suficiente para elaborar o plano.

Por tudo isto, entende-se que as metodologias de análise e os níveis de aprofundamento deveriam ser detalhadamente regulamentados. Contudo, não se propõe a recuperação de uma figura como a dos “Estudos Prévios”, que perfazia uma etapa preliminar na elaboração do plano no DL nº 208/82. O que se sugere é que possam ser criados os instrumentos e mecanismos que possibilitem a instituição de uns Estudos Contínuos, pois a necessidade de conhecer o território, como já foi defendido, vai além da elaboração do plano, uma vez que a análise deste é tão importante nesta fase, como nas fases seguintes de gestão urbanística.

Para a disponibilização desta informação entende-se que não é necessário um grande investimento a nível de recursos humanos e de novos instrumentos de leitura. Acredita-se ser possível reuni-la através da criação de

mecanismos, e hábitos, na assimilação da informação das diversas entidades já existentes, assim como o cruzamento de dados de todo o tipo de instituições não ligadas ao planeamento, mas que de alguma forma têm acesso a dados importantes que possam contribuir para esta recolha de informação.

Importa referir que se considera que os mecanismos de recolha de informação sobre o território devem ser independentes dos atores que o transformam. Assim, à equipa do plano, quando inicia o processo de elaboração, deve ser fornecido todo um conjunto de informação base de elevado nível de detalhe e apenas suficiente, não sendo porém, impedimento a que sejam estudados outros dados. Entende-se importante é que a equipa tenha tudo o que necessita para começar a desenvolver a estratégia desde logo. Assim como a equipa que gere o plano (que por sua vez deveria ter um elevado grau de coincidência com a equipa que o elabora) deverá ter sempre acesso a toda a informação que necessita para o efeito, não tendo que ter o trabalho de a recolher.

Sistemas de informação

Estes instrumentos de recolha e manipulação de informação que se exploram aqui são, necessariamente, de base informática.

Acontece que existem, previstos na lei, um conjunto de instrumentos na recolha de informação inerente ao planeamento.

O RJIGT prevê a criação de um “**observatório** responsável pela recolha e tratamento da informação de carácter estatístico, técnico e científico relevante”. A estrutura e o

funcionamento do Observatório do Ordenamento do Território e do Urbanismo foram regulamentados pelo Decreto Regulamentar nº 54/2007, de 27 de Abril, que aprovou a Lei Orgânica da DGOTDU. Contudo, pouco de significativo é acrescentado ao seu propósito, redefinindo que a informação é recolhida e tratada para efeitos de “elaboração de relatórios periódicos de avaliação das dinâmicas de organização e transformação do território e das práticas de gestão territorial nos âmbitos nacional, regional e local, e a ligação com as iniciativas comunitárias, europeias e internacionais dirigidas ao estabelecimento de redes de conhecimento sobre as dinâmicas de transformação do território e as políticas de ordenamento do território e de urbanismo.”

O RJIGT estabelece, também, “a criação e o desenvolvimento de um sistema nacional de informação territorial [SNIT], integrando os elementos de análise relevante nos âmbitos nacional, regional e local, a funcionar em articulação com o observatório.”

O SNIT apresenta-se como “montra” de informação territorial; como suporte de redes colaborativas para a gestão territorial; e como ferramenta de trabalho interno da DGOTDU. Este concentrou-se, primeiramente, em incluir todos os instrumentos de gestão territorial em vigor que se encontram registados ou depositados na DGOTDU.³⁷

No âmbito da colaboração e partilha entre a DGOTDU e outras entidades, o SNIT cria a Plataforma Colaborativa da Gestão Territorial [PCGT] (NOTA 3.2).

NOTA 3.2

O que é a PCGT

“A Plataforma Colaborativa da Gestão Territorial (PCGT) é uma plataforma informática oficial de âmbito nacional, integrada no Sistema Nacional de Informação Territorial (SNIT) e partilhada em rede pelos serviços e entidades da Administração Pública que intervêm diretamente na gestão territorial. Foi desenvolvida e é gerida pela DGOTDU no âmbito do SNIT. É constituída por duas áreas: “Procedimentos de gestão territorial” e “Submissão de planos territoriais”.

A área “Procedimentos de gestão territorial” reúne, sistematiza e disponibiliza informação sobre o estado dos procedimentos de gestão territorial que em cada momento se encontram em curso no território nacional. Completa a secção do SNIT que permite aceder aos planos territoriais em vigor. Compreende uma área pública, acessível aos cidadãos, e uma área reservada, apenas acessível aos membros acreditados da Rede PCGT.

A “Submissão de planos territoriais” permite às entidades públicas responsáveis pela aprovação de planos de ordenamento do território proceder ao envio automático desses planos para publicação no Diário da República e para depósito na DGOTDU. Constitui um passo para a desmaterialização do procedimento de formação dos planos territoriais. É apenas acessível a entidades acreditadas.”

fonte: DGOTDU “,http://www.dgotdu.pt”, 2011

³⁷DGOTDU, “http://www.dgotdu.pt”, 2011

NOTA 3.3**Área Experimental**

A Área Experimental do SNIT destina-se a divulgar as atividades desenvolvidas pela DGOTDU no domínio da melhoria da qualidade da informação territorial e, em particular, da elaboração dos instrumentos de gestão territorial com suporte nas tecnologias SIG e Web.

O trabalho a desenvolver nestes domínios inclui a definição de normas e especificações técnicas para a encomenda, a elaboração e a recepção dos planos territoriais, com incidência particular na utilização de cartografia topográfica de base (cartografia de traço e cartografia-imagem), nos modelos de dados a utilizar, na simbologia e convenções gráficas a adoptar e nas ferramentas de controlo de qualidade e de validação.

fonte: DGOTDU “,http://www.dgotdu.pt”, 2011

Ao abrigo dos Programas SIMPLEX e SIMPLEGIS, foi desenvolvido o Sistema de Submissão Automática para publicação e depósito dos Instrumentos de Gestão Territorial (**SSAIGT**), que entrou em funcionamento a 1 de Julho de 2011 para solucionar alguns problemas encontrados com a publicação dos documentos no SNIT.

O SNIT engloba outros módulos, como o **Arquivo Histórico** e a **Área Experimental**. (NOTA 3.3)

No âmbito da Área Experimental, é desenvolvido o Plano de Garantia de Qualidade da Informação Territorial [**PGQIT**] que visa melhorar a qualidade dos nossos instrumentos de gestão territorial, proporcionando o pleno aproveitamento das potencialidades das atuais tecnologias da informação e comunicação (TIC) aplicadas à gestão territorial.

Também no âmbito do controlo da qualidade da informação cartográfica, o Decreto Regulamentar n.º 10/2009, de 29 de Maio, como previsto no RJIGT, vem estabelecer a cartografia a utilizar nos instrumentos de gestão territorial, bem como na representação de quaisquer condicionantes.

Estas regulamentações prendem-se com questões de ordem técnica, das operações de manipulação das informações provenientes de diferentes plantas, explicitando todo o processo, e segundo a finalidade de lhes proporcionar uma boa operacionalidade e qualidade pela sua manipulação nos formatos digitais.

Contudo, entende-se uma necessidade de ir mais além na regulamentação, especificando que possam ser normalizados os diferentes tipos de expressão, simbolismo e cor a ser utilizados em determinadas plantas “tipo”. (Considera-se que a equipa do plano deva ter a liberdade de adequar os diferentes métodos de representação aos propósitos e finalidades do modo que melhor lhe convier, contudo, entende-se importante que alguma dessa informação seja tipificada segundo normas que regulem a diversidade de planos do mesmo âmbito, permitindo assim maior clareza nas interpretações dos diferentes planos, assim como potencia a articulação e uma fácil comparação entre eles.)

Assim como o Decreto Regulamentar nº 9/2009, de 29 de Maio, fixa os conceitos técnicos nos domínios do ordenamento do território e do urbanismo a utilizar pelos IGT's, entende-se que a expressão gráfica representa uma linguagem tão ou mais importante quanto os conceitos escritos, e aponta-se, portanto, também a necessidade de a regulamentar. (NOTA 3.4)

Muitos destes sistemas de informação surgem no seguimento da publicação da Diretiva Comunitária INSPIRE, que visa a criação de uma infraestrutura europeia de informação geográfica, tornou-se imprescindível dispor da correspondente infraestrutura nacional, uma vez que os serviços acessíveis através da infraestrutura europeia dependem da existência e operacionalidade das infraestruturas existentes em cada Estado Membro. Para esta coordenação, rege-se também de importância o Sistema Nacional de Informação Geográfica [SNIG].

NOTA 3.4

Expressão gráfica

A (DGOTDU) editou em 1999, na sua Coleção Informação, uma publicação sobre Normas de Representação Gráfica, com o objectivo de harmonizar os critérios de representação gráfica a utilizar nas plantas de ordenamento dos planos directores municipais, nas plantas de zonamento dos planos de urbanização e nas plantas de condicionantes de ambos. A publicação foi revista em 2005, com o objectivo de adaptar o seu conteúdo ao quadro legal que entrou em vigor com o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, aprovado pelo Decreto-380/99, de 22 de Setembro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 de Dezembro.

A atualização pretendia uniformizar as saídas gráficas das plantas de ordenamento e de condicionantes relativamente à simbologia e sistematização a utilizar, independentemente do suporte tecnológico utilizado para a sua elaboração.

fonte: DGOTDU, “<http://dev.dgotdu.viatecla.pt>”, 2011

Destes sistemas de tratamento de informação supramencionados, conclui-se que estão ainda a procurar estabelecer os quadros de informação: das bases cartográficas e da sua optimização (ex. PGQIT); da reunião de todos os planos do SGT, potenciando assim a cooperação e coordenação de informação a nível de produção urbanística (SNIT em geral); das bases de apoio à elaboração dos relatórios previstos no RJGIT (ex. Observatório) e aos sistemas de avaliação (Avaliação Ambiental Estratégica).

Deste modo, entende-se estar, ainda, um pouco longe do tratamento da informação de análise relevante para a leitura das transformações do território, para apoio da gestão urbanística, e consequente fundamentação da estratégia, como apontado anteriormente. Contudo, prevê-se que este aspeto venha a ser desenvolvido com o amadurecer dos diversos sistemas informativos. O recente estudo da DGOTDU, de Outubro de 2010, designado por “Análise exploratória de sistemas de indicadores como instrumentos de políticas públicas”, representa uma atenção aos possíveis objetos desses quadros de dados de apoio à gestão que se referem.

Neste sentido, pretende-se ainda salientar a importância na escolha das perguntas “a fazer” ao território, no sentido em que a pertinência das respostas será tanto maior quanto mais as perguntas forem conscientes das diretrizes da estratégia. Assim como uma pré-compreensão das linhas bases que moldam o território é essencial para um posicionamento adequado para a recolha da informação efetivamente determinante.

Veja-se por exemplo a informação que é apresentada no quadro de análise (ver figura 3.6) de cada um dos 88 Núcleos de Identidade Local [NIL] que o *Piano dei Servizi* apresenta. Para além do número de habitantes de cada NIL, é considerado o nº médio de pessoas que habitam de dia, e de noite, diferenciadamente, articulado com os valores de pessoas que saem e entram no decurso do dia. Este ponto considera-se um exemplo determinante para a compreensão das dinâmicas das populações que se mencionaram à pouco. O NIL Duomo, com 17 mil residentes, considera assim, para a repartição dos diversos dados e destinos de uso (etc), 142 mil pessoas.

figura 3.5 - compatibilidade. integração. interoperabilidade.

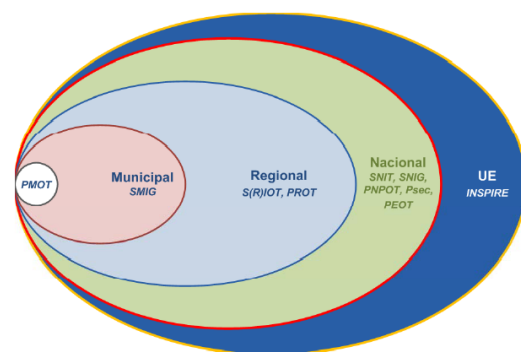


Figura 3.6 - Nil Duomo - Análise

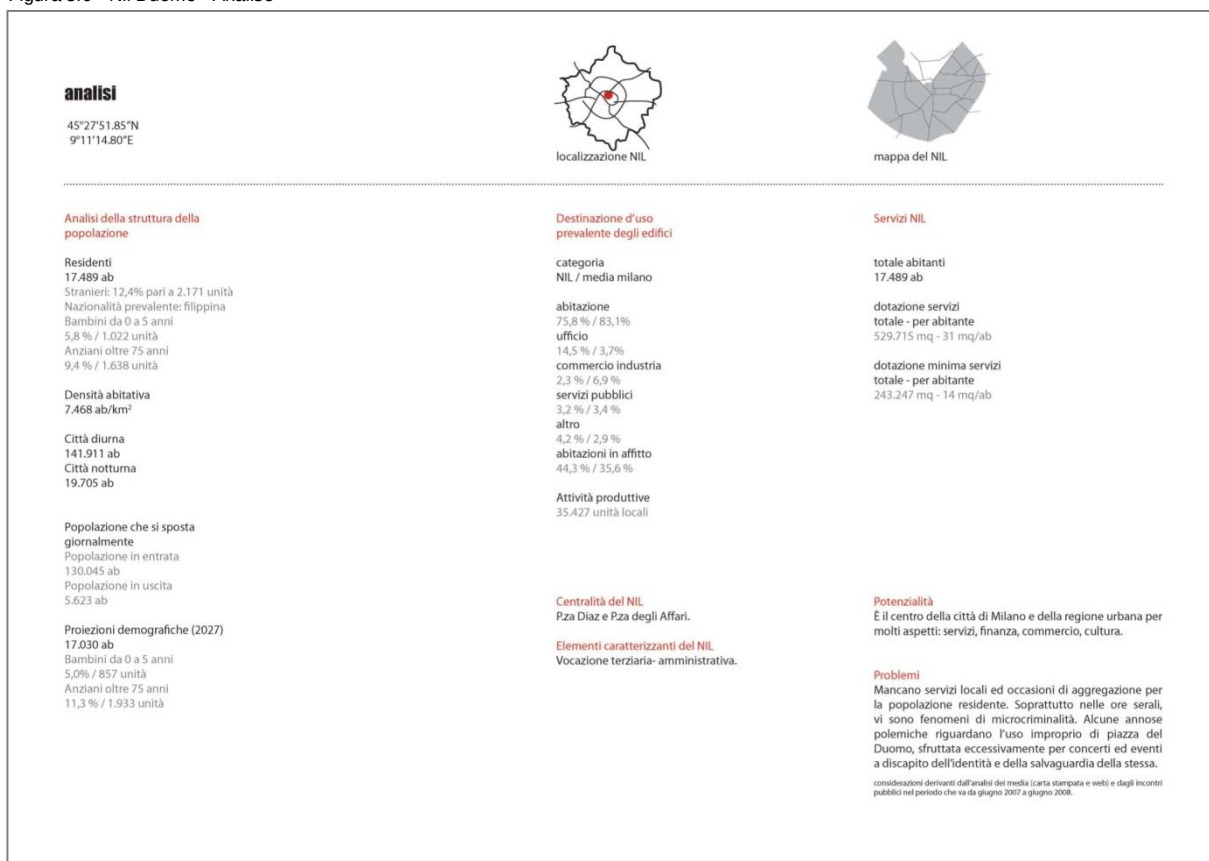
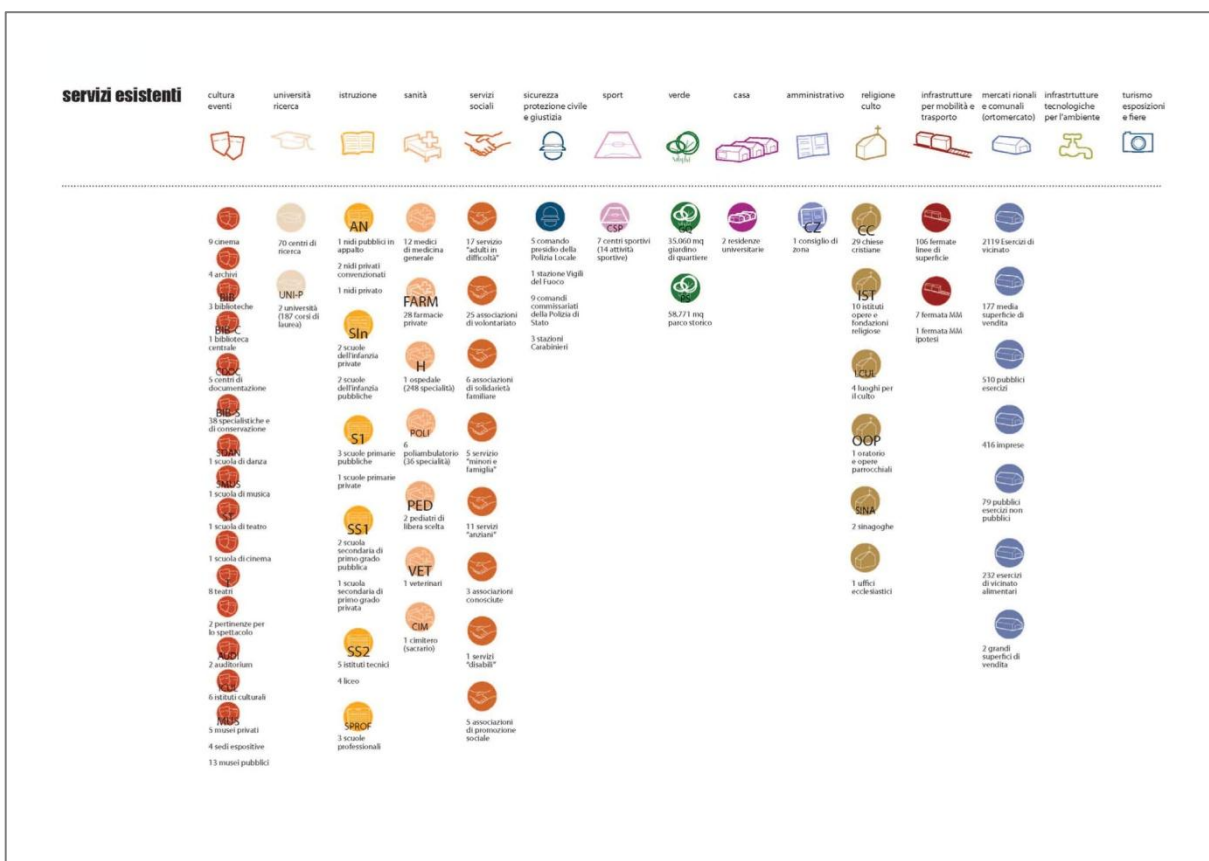


Figura 3.7- Nil Duomo - Serviços existentes



[illegible]

problemi

cultura eventi università ricerca istruzione sanità servizi sociali sicurezza protezione civile e giustizia sport verde casa amministrativo religione culto infrastrutture per mobilità e trasporto mercati nazionali e comunali (ortomercato) per l'ambiente infrastrutture tecnologiche turismo esposizioni e fiere

Ascolto della Città

PROBLEMI **potenzialità**

zona 1
reclami relativi alla zona U

	16
	11
	2
	3

Figura 3.11 - NIL Duomo - Potencialidades

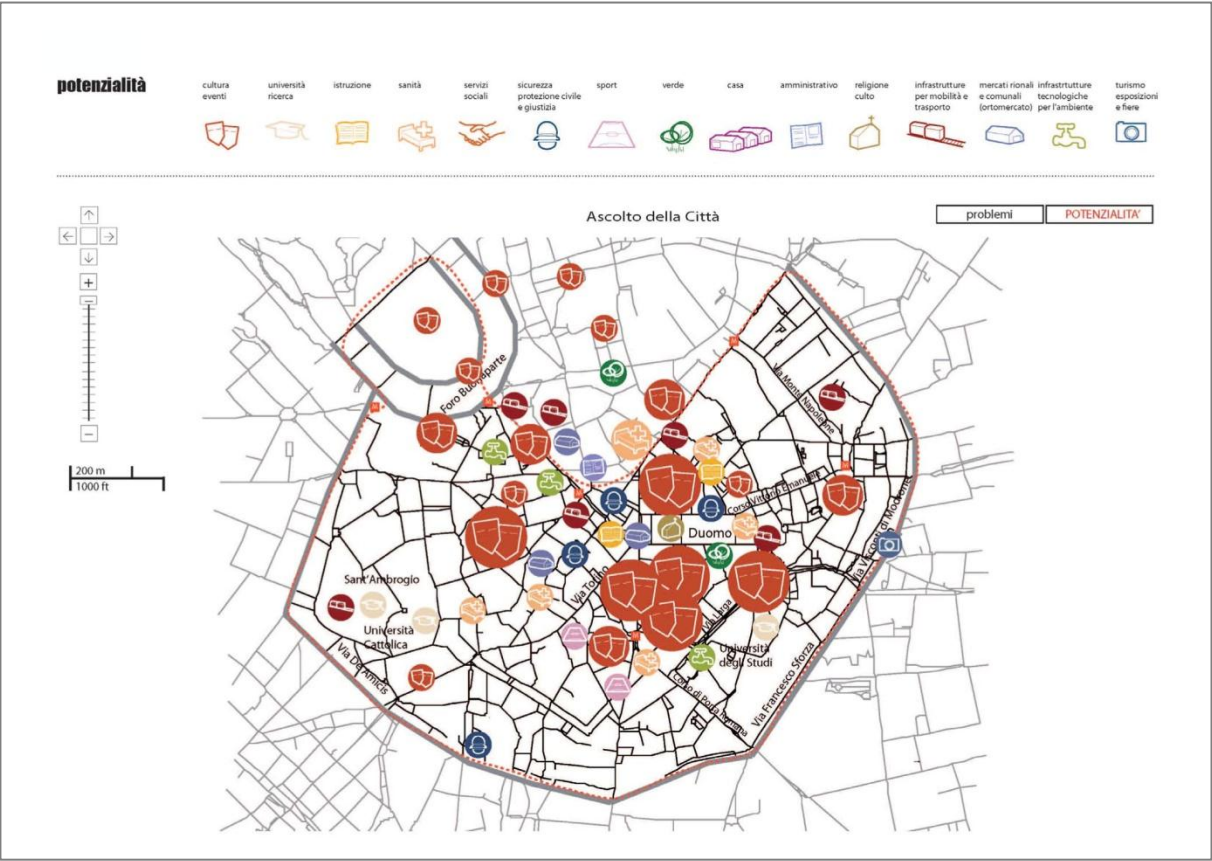


Figura 3.10 - NIL Duomo - Indicadores estadísticos

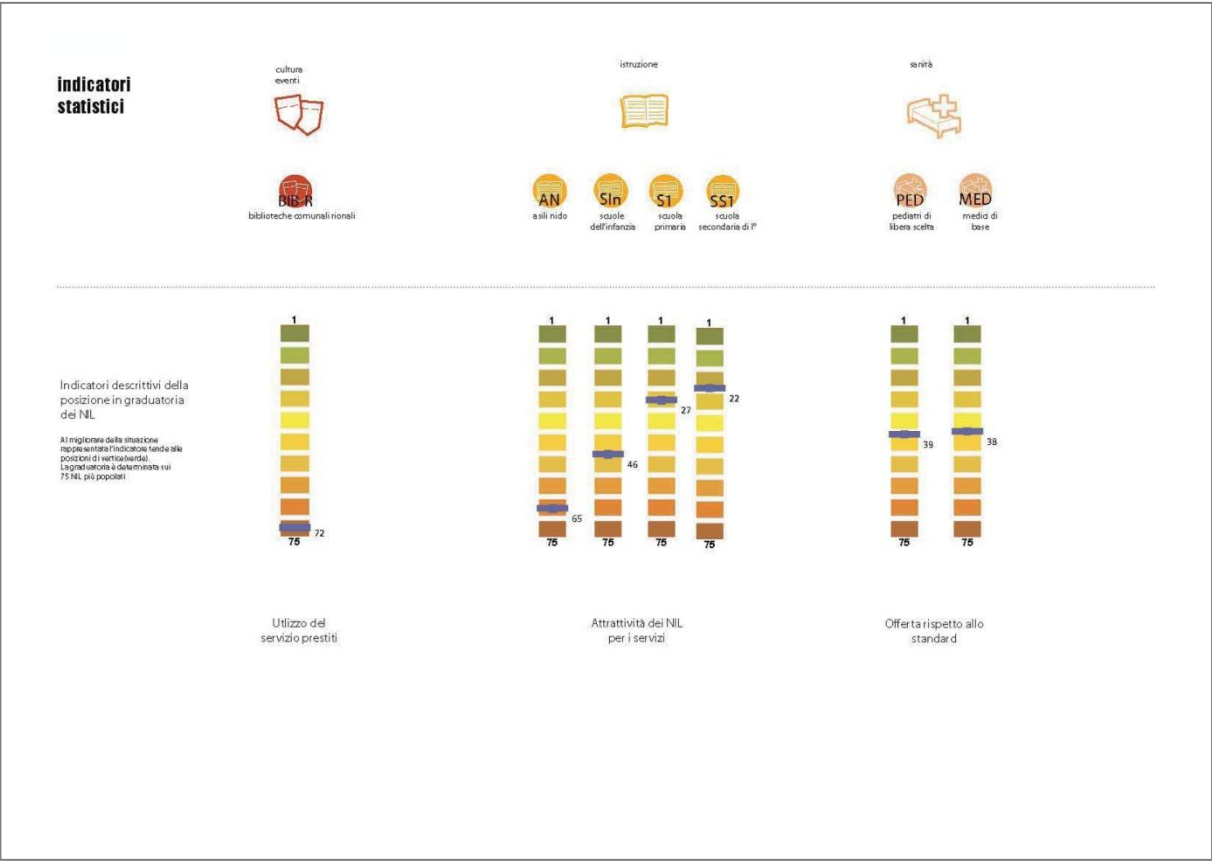


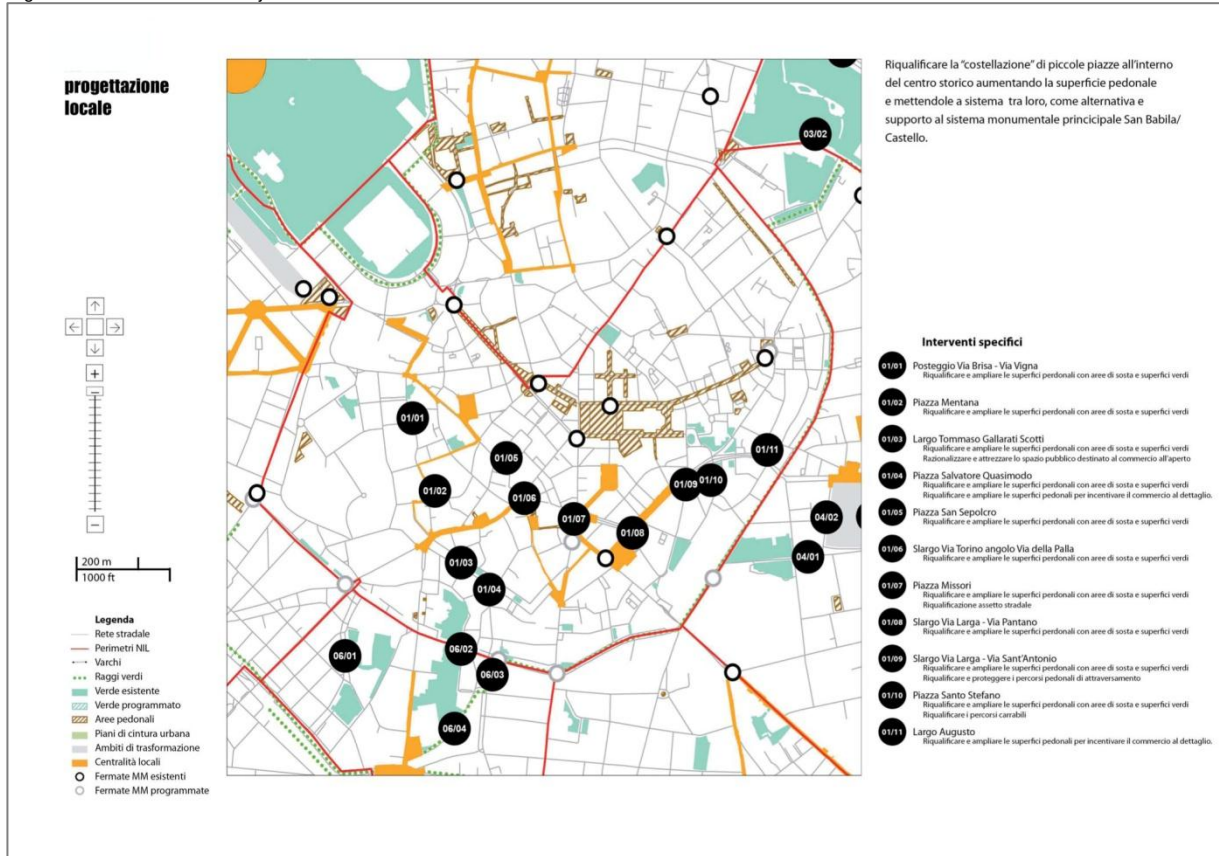
Figura 3.13 - NIL Duomo - Indicadores territoriais



Figura 3.12 - NIL Duomo - Transformações em curso



Figura 3.14 - NIL Duomo - Projetos Locais



Conclusão

Dada a dimensão deste trabalho, não se considera que haja uma conclusão a tecer, para além do que foi já apontado no capítulo 3.

Ao longo deste trabalho, reconhece-se um aperfeiçoamento do sistema de planeamento e gestão do território efetuado lentamente, ao longo do tempo, e pelas recentes alterações do RJGT. Contudo, para melhor avaliação destas últimas, será ainda necessário esperar que “assentem” e surtam o seu efeito. Assim como a aplicação do PNPOP em conjugação com a conclusão dos planos regionais de ordenamento do território para as cinco regiões do Continente, Deste modo, aguarda-se a análise dos resultados e consequências que a consolidação de todo o sistema contribuirá para o planeamento de âmbito municipal, e para uma nova era da prática urbanística nacional.

Entende-se que é necessário promover a capacitação técnica e desenvolver orientações metodológicas para a criação de uma nova cultura de ordenamento do território que valorize a diversidade, a complementaridade e a cooperação territoriais. Contudo, poucas respostas são apontadas e consolidadas e as preocupações que lançaram este trabalho continuam, levantando novas questões e perspetivando novos problemas. Assim, continua a procura de soluções, hoje, apenas um pouco mais consciente, continuo inquietado.

Como ordenar o território se o espaço é euclidiano, onde apenas se definem localizações e onde se delimita cartograficamente?

Como pode existir planeamento quando se confunde o público com o privado? O local e o global?

Qual o novo sentido do urbano e do rural? Do humano e do natural? Da densidade e da distância?

Como avaliar as decisões do plano, da gestão urbanística, da concretização da estratégia? Como garantir qualidade nessas decisões?

Como defender a estratégia?

De que forma se consegue ser operacional, com clareza, transparência, e cooperação, com um sistema de implementação do plano (articulado por conceitos de execução, compensação, indemnização, perequação, etc.) tão complexo?

Como compreender o território?

Bibliografia

AFONSO, Rui Braz, “O processo urbano e a renda do solo”, in Cadernos Municipais 43, 1987

AFONSO, Rui Braz; SILVA, Rui Barros; PORTAS, Nuno (Coord.), “Processos de intervenção de escala intermédia. Implementação dos Planos Municipais de Ordenamento do Território”, Relatório final, Projeto de Investigação CEFAUP/DGOTDU, 1998

ALLEN, Stan, “Pratice, architecture technique + representation”, 2ª ed., Routledge, London, 2009.

ALMEIDA, Sandra Cristina; TOSTÕES, Ana Cristina (orientadora); NETO, Maria João (co-orientadora), “O País a Régua e Esquadro - Urbanismo, Arquitetura e Memória na Obra Pública de Duarte Pacheco”, FLUL, 2009

APPLEBY, Bradley Charles, “Attitudes toward Urban Living, Landscape, and Growth at the Dawn of Greater Toronto's Growth Management Era”, Canada, 2006

ASCHER, François, “Metapolis - au l'avenir des villes”, Odile Jacob, Maio 1995

ASCHER, François, “Novos princípios do urbanismo seguido de novos compromissos urbanos: um léxico”, Livros Horizonte, Lisboa, 2010.

AZEVEDO, Luís Alberto; RAMOS, Luís Manuel (orientador), “Avaliação dos resultados de planos de urbanização – PU de Mesão Frio”, UTAD, 2009

AVELINO, José Luis, “A segunda geração de Planos Diretores Municipais: Desafios e oportunidades para os concelhos e cidades de média dimensão. O exemplo de Santarém.”, 2005

BARROS, Fernando, “Análise do Fenómeno da Naturbanização ao nível de PDM. Aplicação a Terras de Bouro.”, 2008

BOELEN, Luuk, “The Urban Connection: An actor-relational approach to urban planning”, 010 Publishers, 2009

CAEIRO, Sandra, “Tópicos sobre Instrumentos de Gestão Territorial em Portugal”, Univ. Aberta, 2008

CARDEIRO, José Pedro; CONDESSA, Maria Beatriz (orientadora), “Avaliação da execução perequacionada de planos Municipais de ordenamento do território”, UTL, 2009

CARDOSO, Rui; AFONSO, Rui Braz (orientador), Dissertação de Mestrado: “Ambiente Urbano em Portugal, desenho, regulação e operacionalidade”, 2006

CASTEL-BRANCO, Maria Helena, “Os Engenheiros em Lisboa, Urbanismo e Arquitetura (1850-1930)”, UNL, 1996

CIA, Central Intelligence Agency, “The world factbook”, www.cia.gov, 2010

CCE, Commission of the European Communities, “European Spatial Development Perspective - Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union”, 1999

CCE, Commission of the European Communities, “European Governance - A white Paper”, Bruxelas, 2001

CCE, Commission of the European Communities, “Green Paper on Territorial Cohesion - Turning territorial diversity into strength”, 2008

Direção Municipal de Planeamento e Ordenamento do Município de Braga, “Relatório da avaliação da execução do PDM de Braga”, 2008

DGADR, Direção Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural, “Manual de apoio aos Técnicos do MADRP para acompanhamento dos PDM”, MADRP, 2011

DGOTDU, Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, “Guia das Alterações ao Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial”, 2007

DGOTDU, Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, “Gestão Territorial. Diagramas e procedimentos dos IGT”, 2007

DGOTDU, Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, “Revisão do PDM de Loures – Sustentabilidade territorial” in Jornadas de Reflexão Estratégica, 2007

DGOTDU, Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, “Proposta de projeto de decreto regulamentar que estabelece conceitos técnicos a utilizar nos instrumentos de gestão territorial”, 2008

DGOTDU, Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, “Plano de gestão de riscos de corrupção e infracções conexas na DGOTDU”, 2009

DGOTDU, Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, “A ocupação dispersa no quadro dos PROT e dos PDM”, Univ. Aveiro e Univ. de Évora, 2009

DGOTDU, Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, “Plano de atividades 2010”, 2010

DGOTDU, Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, “Análise exploratória de sistemas de indicadores como instrumentos na avaliação de políticas públicas”, 2010

DGOTDU, Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, “Avaliação das alterações ao Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial” – Apresentação dos resultados, MAOT, 2010

DGOTDU, Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, “<http://www.dgotdu.pt>”, 2011

DGOTDU, Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, “Identificação e análise das relações da legislação portuguesa conexas com o âmbito da futura Lei do Solo”, MAOT, 2011

DGOTDU, Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, “Estudo da articulação da Lei dos Solos com o Sistema de Gestão Territorial”, MAOT, 2011

DGOT – Direzione Generale Territorio e Urbanistica (2005), “Modalità per la pianificazione comunale” – art. 7, l.r. 11.03.2005, n. 12

Eurostats, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, 2010

FERNANDES, Mário Gonçalves, “Viana do Castelo na 2ª metade do séc. XIX: O planeamento da cidade.” in VI Colóquio Ibérico de geografia, Porto, 1992

FERNANDES de SÁ, M.; CARDOSO, Rui; PORTAS, Nuno (Coord.), “Planos Operativos de Escala Intermédia – Caracterização Técnica e Arquitectónica”, Relatório final, Projeto de Investigação CEFAUP/DGOTDU/JNICT, 1998

FERREIRA, A. Fonseca, “Municipalização dos solos ou Municipalização da política de solos?”, in Cadernos Municipais 43, 1987

FERRÃO, João, CATITA, Ana Cristina, “Revisão do Regime Legal dos PMOT e situação dos PROT”, 2009

GAMA, Lídia Alvarez; PARTIDÁRIO, Maria (orientadora), “Conservação dos Recursos Naturais: efeitos da implementação dos Planos Directores Municipais de 1.ª Geração”, UTL, 2010

GONÇALVES, João, “PDM o século XXI” in “Cadernos curso de doutoramento em geografia”, FLUP, 2011

Grupo de Trabalho da Ordem dos Arquitetos, “Parecer sobre o anteprojeto de revisão do regulamento geral das edificações urbanas (RGEU)”, 2007

Instituto Nacional de estatística, www.ine.pt, 2010

Internet World Stats, www.internetworldstats.com, 2010

JENKINS, Eric J., “To scale: one hundred urban plans”, Routledge, New York, 2008

MAZZA, Luigi, “Piani, progetti, strategie”, CRU, 1994

MAZZA, Luigi, “Piani ordinativi e Piani strategici”, CRU, 1995

MAZZA, Luigi, “Transformazioni del piano”, Franco Angeli, Milano, 1997

MAZZA, Luigi, "Progettare gli squilibri", Franco Angeli, Milano, 2004

MAOT, Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território, "Plano de bacia hidrográfica das ribeiras do Algarve – 1ª fase – Análise e diagnóstico da situação de referência", 2000

PARDAL, Sidónio (Coord.), "Estudo sobre o novo diploma para a RAN, REN e disciplina da construção fora dos perímetros urbanos", UTL, 2004

PARTIDÁRIO, Maria do Rosário, "Definição de Critérios e Avaliação de Relatórios Ambientais", 2010

PORTAS, Nuno, "A cidade como arquitectura", Livros Horizonte, Lisboa, 1969

PORTAS, Nuno, "A questão dos solos urbanos", in Cadernos Municipais 10/11, 1981

PORTAS, Nuno, "A taxa de urbanização: uma opinião", in Cadernos Municipais 30, 1985

PORTAS, Nuno, "O PDM vale a pena?", in Cadernos Municipais 30, 1985

PORTAS, Nuno, "O PDM (ainda) vale a pena? ou a mesma questão, dois anos depois", in Cadernos Municipais 37, 1986

PORTAS, Nuno, "Planos sem solo... ou solos sem planos... o dilema (absurdo) do urbanismo municipal", in Cadernos Municipais 43, 1987

Procuradoria-Geral de Lisboa, <http://www.pgdlisboa.pt>, 2011

ROCHA, João Carlos; RAMOS, Luis (orientador), "A eficácia dos PDM no controlo da dispersão urbana: o caso do Município de Chaves", UTAD, 2009

ROSSI, Aldo, "The Architecture of the City", The MIT Press, New York, 1984

SALGADO, Manuel (1981), "Évora: o plano geral de urbanização", in Cadernos Municipais 10/11.

SANTOS, Ana Sofia; MACHADO, João (orientador), "Classificação do uso do solo ao nível Municipal", UTL, 2002

SIEVERTS, Thomas, "Cities without cities: an interpretation of the Zwischenstadt", Routledge, 2003 (primeira publicação em 1997)

SILVA, Álvaro Ferreira, "A construção residencial em Lisboa: Evolução e estrutura empresarial (1860-1930)" in "Análise Social, vol. xxxi", 1996

SIMÕES, José Manuel, "Ordenamento Municipal e desenvolvimento local, uma reflexão.", Inforgeo, 2007

TÁVORA, Fernando, "Da Organização do Espaço", Porto, 1962

VENTURI, Robert, "Complexity and Contradiction in Architecture", The Museum of Modern Art Press, New York, 1966.

VENTURI, Robert, "Learning from Las Vegas" (com D. Scott Brown e S. Izenour), Cambridge MA, 1972.