

# ADMINISTRAÇÃO DEMOCRÁTICA

revista de

# PODER LOCAL

143

3,30 € (IVA incluído)

Julho/Dezembro 2003

## **ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO NA ÓPTICA DOS MUNICÍPIOS**

O Processo de Revisão dos PDM's

Orçamento do Estado para 2004

Finanças Municipais



607727 019824

## 2 Editorial

*Tema em Debate*

- 4 As competências municipais na área do ordenamento do território e a revisão dos PDM de 1.<sup>a</sup> geração Lino Paulo  
 8 Para uma nova política de cidades em Portugal Jorge Silva  
 13 O PDM como um instrumento de apoio ao desenvolvimento territorial Jorge Rebeca  
 16 Concepções que marcam os Planos Directores Municipais Eduardo Baptista  
 22 Fórum Seixal – Uma nova Experiência de Democracia Participada Alfredo Monteiro  
 28 Território de amanhã é responsabilidade política de hoje J. Janeiro Varino  
 34 A participação popular no ordenamento do território Carlos Maurício  
 36 Critérios de monitorização e parâmetros para a mesma Mário Moreira  
 40 O regime da Reserva Ecológica Nacional Victor Silva  
 44 A pressão urbanística para fins turísticos José Wanzeller  
 47 A importância das Unidades de Execução numa justa perequação João Luíz Gabriel  
 50 Segunda geração, que há de novo? José Castro  
 54 Os PDM's de 2.<sup>a</sup> geração – a experiência de Avis João Amante  
 57 Acerca da revisão do PDM de Lisboa Guilherme Alves Coelho  
 63 A revisão do PDM de Santarém J. Rui Raposo  
 66 Planos Directores Municipais (PDM's) de 2.<sup>a</sup> geração no município de Évora Abílio Fernandes  
 70 PDM da Moita – percurso, opções e objectivos do processo de revisão João Lobo  
 73 Planos de pormenor versus processos de loteamento Augusto Pólvara

*Actualidade*

- 77 A dívida pública e as autarquias locais Graciete Baptista  
 81 O Orçamento de Estado e as Finanças Locais em 2004 João Rosa Almeida  
 85 As autarquias e as dificuldades de gestão de tesouraria José Manuel Monteiro

*Estudos, Experiências e Reflexões*

- 88 Asseiceira, uma junta de freguesia ao serviço do povo Augusto Figueiredo

*Legislação*

- 91 Legislação com interesse para as Autarquias Locais  
 95 Consultório

Site WWW: <http://www.editorial-caminho.pt>  
 E-mail: [poderlocal@editorial-caminho.pt](mailto:poderlocal@editorial-caminho.pt)

Director: Jorge Cordeiro Propriedade: Editorial Caminho, SA. Capital Social 600 000. RCL matrícula n.º 48942. IPC n.º 500439 214 Sede, administração e redacção: Av. Almirante Gago Continho, 121. 1700-029 Lisboa. Telef.: 218 849 830. Fax: 218 429 849. E-mail: [poderlocal@editorial-caminho.pt](mailto:poderlocal@editorial-caminho.pt) Publicidade: Fátima Alves Design gráfico: Alvaro Góis Santos Composição, revisão e paginação: Editorial Caminho, SA Impressão: Tipografia Lousanense Distribuição: VASP – Sociedade de Transportes e Distribuição, Lda., Rua da Tascoa, n.º 16 – 4.º piso, 2745-003 QUELUZ. Telef.: 214 398 500 Tabela de assinaturas: Portugal: 10 € (assinatura individual), 12,50 € (entidades colectivas); Europa: 16,50 €; Fora da Europa: 21,50 €. Os cheques deverão ser remetidos à ordem de Editorial Caminho, SA. Av. Almirante Gago Continho, 121. 1700-029 Lisboa Depósito legal: 208/85 ISBN: 0870-3051 Registo na Direcção Geral da Comunicação Social: 123040

# Segunda geração, que há de novo?

JOSÉ CASTRO

Os Planos Directores Municipais (PDM's) foram, são e não se vislumbra que num futuro próximo deixem de ser, o mais extenso, sistemático e detalhado instrumento de planeamento territorial em Portugal. Para tal resultado terão concorrido vários factores, por um lado inerentes à respectiva força de lei, e por outro à sua directa relação com um órgão de poder executivo, neste caso os Municípios. Pressupondo regras e transparência de procedimentos, desde logo que os PDM's se assumiram como paradigmas da gestão local democrática, na sua expressão mais próxima das conquistas de Abril. A história do desenvolvimento dos PDM's é por isso hoje indissociável das autarquias progressistas, com preponderância das geridas por eleitos CDU.

Embora com velocidades diferenciadas, as regras de revisão estabelecidas pela legislação que regulamenta os PDM's fazem com que estejamos hoje perante uma nova e extensa vaga de actos de planeamento territorial de âmbito local. Tal facto pressupõe um renovado interesse porquanto serão inevitáveis as comparações entre os dois momentos relativamente à importância das dinâmicas muito próprias dos sistemas políticos, administrativos, sociais e económicos inerentes a cada município na alteração de

objectivos, metodologias e desenvolvimentos dos novos modelos de planeamento local.

Os novos PDM's surgem hoje porém também num contexto renovado em termos de enquadramento, quadro teórico e recursos técnicos, substancialmente diferente do de há uma ou duas décadas atrás. O enquadramento refere-se aos instrumentos de ordenamento territorial criados na tentativa de organizar os PDM's em âmbitos de planeamento hierarquicamente relacionados. O quadro teórico advém do desenvolvimento científico baseado na experiência prévia, bem como numa cada vez maior disponibilidade de confronto com experiências exteriores. Os recursos técnicos decorrerem da inegável panóplia de meios que hoje são disponibilizados para a inventariação, a análise e a monitorização do território. Sobre todos eles importa clarificar o seu significado e previsíveis implicações nos novos PDM's.

## *Plano de enquadramento*

A sistematização de um instrumento de planeamento, tão disseminado quanto detalhado como os PDM's, rapidamente evidenciou a necessidade da existência de instrumentos intermédios que dessem coerência aos



temas cuja escala de funcionamento não é exactamente a da escala municipal, mas sim uma escala hierarquicamente superior ou inferior. Cedo se constatou que não tinha sentido delimitar reservas estratégicas como a REN e RAN sem a necessária coerência intermunicipal que concretizassem uma estratégia local, regional e nacional nos seus domínios. Também a gestão dos recursos hídricos, tanto para a abastecimento de água como para o tratamento e descarga de efluentes, não é passível de ser abordado dentro do âmbito do território municipal. Por outro lado, a dinâmica urbana, mais do que a rural, implicou o recursos a Unidades Operativas que agrupassem espaços e funções próprias e que apareçam como tal dentro da orgânica de funcionamento do território municipal; estão neste caso os centros históricos, as zonas industriais, etc..

Para tal preconizaram-se figuras de planeamento hierarquicamente superiores, das quais são paradigma os Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT's), e figuras de planeamento hierarquicamente inferiores, como são os Planos de Pormenor (PP) e os Planos de Urbanização (PU). No entanto, o planeamento estratégico do território não se sustenta sem um auto-suficiente sistema de decisão, financiamento e execução. A ausência de órgãos próprios com capacidade decisória e executiva para a implementação desses instrumentos tornaram-nos muitas vezes inexistentes, inúteis, ambíguos, descritivos, inconsequentes ou aleatórios, abrindo caminho às dinâmicas neoliberalis em contraponto ao planeamento central, apanágio da política de direita do governo central, e cujo malogrado processo de regionalização foi um dos mais significativos actos.

Não se vislumbrando alterações de fundo relativamente à constituição de um coerente edifício de planeamento territorial, tudo indica que os novos PDM's vão mais uma vez ficar entregues a si próprios. Advinha-se um

penoso desenvolvimento do que agora se preconiza como Comunidades Urbanas, que a concretizar-se, vem apenas alterar a escala, e não acrescentar poder de decisão, à estrutura de ordenamento territorial. Ao adequar o poder de decisão para certos sistemas do funcionamento territorial, nomeadamente os que por iniciativa própria vêm sendo organizados pelas diversas Associações de Municípios e Juntas Metropolitanas (resíduos, abastecimento, certas vias de comunicação, etc.), vai por outro lado afastar a decisão dos sistemas mais detalhados como sejam as hoje ainda pouco recorrentes Unidades Operacionais (PP's, PU's, etc.).

### *Quadro teórico*

O desafio que supôs o avanço para a elaboração de instrumentos de planeamento territorial com as características dos PDM's constitui toda uma revolução ao nível da comunidade científica confrontada com tal repto. Com excepção da área disciplinar do Urbanismo em arquitectura, e uma abordagem residual em arquitectura paisagista, o planeamento e ordenamento do território estava então praticamente ausente dos currículos do ensino superior. Por outro lado, a constituição de equipas multidisciplinares não era ainda hábito de trabalho na maioria dos fóruns constituídos para o delineamento de qualquer estratégia territorial. A natureza das preocupações que conduziram à elaboração dos primeiros PDM's tornou a arquitectura dominante e catalisadora da decisão sobre o espaço territorial. Junto com arquitectos, especialistas da área da economia e da engenharia compunham a grande maioria dos grupos de trabalho.

Se os primeiros avanços na elaboração dos PDM's pôde de facto gozar da distensão inerente ao seu carácter pioneiro, dirigindo inclusive a aprovação da legislação que os

suporta, a posterior imposição da sua existência como condição necessária para o acesso a fundos comunitários precipitou a realização de documentos para os quais não havia informação de base adequada, especialistas conhecedores do terreno, etc. Foram sendo produzidos planos cujo carácter traduziria mais a marca das equipas e consórcios encarregados de os elaborar do que o carácter diferenciado de cada Concelho em análise. Se alguns concelhos, pela sua importância demográfica, localização ou opção deliberada dos seus dirigentes, conseguiram produzir um instrumento com alguma profundidade de análise, a realidade mostra que a grande maioria são reproduções dos trabalhos realizados inicialmente e depois aplicados em outras regiões.

Hoje em dia, o planeamento do território é já suficientemente representado tanto ao nível das licenciaturas e pós-graduações próprias, como também disciplina de estudo em cursos relacionados (arquitectura, engenharia, geografia, ciências do ambiente, ciências agrárias, etc.). Entre uma abordagem que antes privilegiava mais o desenho do cenário, ou outra que focava mais os seus aspectos funcionais, vai prevalecendo a abordagem sistémica do território, tendo em conta o papel da sua configuração no respectivo funcionamento, assim como o papel dos processos inerentes a esse funcionamento, na emergência dos padrões e estruturas que configuram o território.

### *Recursos técnicos*

O escasso desenvolvimento das ferramentas de análise territorial, aliado à quase inexistência de informação de base actualizada, configuraram um esforço acrescido para a realização dos PDM's de primeira geração. A base estatística e cartográfica apresentava-se inadequada para o desafio de tratar o terri-

tório pela primeira vez a uma escala detalhada. Tal significou para os primeiros PDM's, um esforço exagerado de inventariação do território, quando comparado com o despendido na sua análise. A eventual excelência analítica e estratégica viu-se assim coarctada por este esforço acrescido. Por outro lado, a muitos dos restantes e apressados PDM's não restou outro caminho que recorrer a cartografia desactualizada em décadas, ou estatísticas para unidades territoriais que muitas vezes não distinguiam sequer o respectivo concelho. A excelência do trabalho realizado ficava nestes casos, e em muitas situações, à mercê da maior ou menor intuição e conhecimento empírico de autarcas, e da honestidade das equipas ou consórcios implicados.

Com o advento dos sistemas de informação geográficos (SIG), os municípios puderam actualizar as metodologias de trabalho, pautando-se então pelo rigor e clareza da análise de suporte às suas decisões em planeamento. Paralelamente, a explosão das tecnologias da informação (TI) permitiram abrir ao munícipe um território cuja disponibilidade dos formatos analógicos apenas reservava para os agentes mais directamente implicados ou afectados pelo processo de planeamento territorial. A participação pública vê-se assim reforçada desde que devidamente acompanhada pela mobilização do cidadão para as novas TI, acesso aos seus recursos, e sensibilização para os temas cuja natureza diz directamente respeito ao cidadão enquanto parte de um colectivo.

Os recentes avanços nas tecnologias de reconhecimento e análise territorial permitem introduzir novidades substanciais na gestão do processo de utilização do território. A monitorização pode agora ser constante, permitindo uma recolha de dados adequada a extrapolações temporais de curto, médio e longo prazo; poderá ainda, e com rigor, integrar escalas espaciais mais detalhadas, como as unidades operacionais, ou integrar escalas espaciais



mais abrangentes, mediante interligação com os SIG dos municípios vizinhos, equacionando então melhor as necessidades do Concelho integrado numa malha territorial coerente. O cenário de planeamento pode então ser constantemente monitorizado, obviando circun-

stâncias temporais de revisão, as quais se muito apertadas, poderão tornar-se tanto dispendiosas como fastidiosas, como ainda permitir tentações oportunistas de especulação com solo público para obtenção de fundos a curto prazo.