

João Gonçalves

## **PDM no século XXI**

### **Resumo**

Em Portugal, actualmente assistimos a uma dinâmica em matéria de ordenamento territorial. O país possui o Programa Nacional de Políticas de Ordenamento do Território (PNPOT), as regiões estão abrangidas pelos Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT - alguns já aprovados outros em fase avançada de elaboração) e a maioria dos Planos Directores Municipais (PDM) entrou em fase de revisão. Já passaram mais de 10 anos após a publicação da Lei de Bases da Política de Ordenamento Territorial e Urbanismo e verdadeiramente ainda não fizemos uma avaliação rigorosa do estado do nosso ordenamento do território. Importa perceber se os instrumentos de gestão territorial, nomeadamente à escala do PDM, estão a responder eficazmente às actuais necessidades de ordenamento do país e aos problemas e aos desafios que se colocam às regiões e aos municípios.

O trabalho de investigação em curso, no âmbito do curso doutoral em Geografia, focaliza-se no planeamento municipal, sobretudo nos Planos Directores Municipais do Continente. Podemos constatar que os processos de revisão, já encerrados após a LBOTPU, correspondem frequentemente a uma redefinição de um novo Plano, com alguns aspectos renovados e melhorados, nomeadamente a informação de base utilizada e a cartografia a escalas mais adequadas para o ordenamento territorial. É perceptível a

melhoria das condições técnicas de trabalho e a difusão dos Sistemas de Informação Geográfica, no entanto estas mais-valias ainda se reflectem pouco nos processos de planeamento. Nesta artigo apenas será feita referência à Região Norte para simplificar a apresentação dos resultados.

**Palavras-chave:** Ordenamento do Território, Planos Directores Municipais, Avaliação e Monitorização.

### **Abstract**

In the recent years, in Portugal, there are important changes happening on spatial planning. The country has now a National Program of Policies for Spatial Planning (PNPOT), is covered by Regional Plans for Spatial Planning (PROT – some are already approved, others are ready just in trend of being approved) and most of the Municipal Master Plans (PDM) are being revised. But ten years after the publication of the Spatial Planning and Urban Political Base Law (LBOTPU) a evaluation of the state of the art in Spatial Planning in Portugal is still to be done. It seems that the instruments for spatial planning, especially the PDM, are responding efficiently to the actual needs of spatial planning of the country and to the problems and challenges that the regions and municipalities face.

The research in progress, directed to achieve a PHD in Geography, is focused in Municipal Master Plans. So far, it is possible to conclude that the PDM approved after the LBOTPU, are in fact a new type of plan, with some aspects renewed and improved, especially as a result of better statistical information and the existence of cartographic bases in appropriated scales, while the technical conditions of work and the diffusion of the Geographic Information Systems have been particularly relevant, as we contend in this text, centered on the North Region of Portugal.

## 1. Introdução

Segundo Vítor Campos (2010) “o ordenamento do território é simultaneamente uma política pública, um instrumento e uma técnica que tem por objecto regular a organização espacial das actividades humanas e a utilização do território como bem colectivo, através da ponderação e compatibilização dos interesses que nele se exprimem, numa óptica de protecção e valorização sustentável dos recursos territoriais a médio e longo prazo”. Ordenar o território passa por um exercício de poder público “não delegável”, que não tem estado no centro das políticas nacionais. Passaram 10 anos após a publicação da Lei de Bases das Políticas de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBOTU – Lei nº 48/98, de 11 de Agosto) e só recentemente se começa a visualizar a estrutura do sistema de gestão territorial.

Em matéria de avaliação, a LBOTU obriga as autarquias a promoverem um relatório de 2 em 2 anos sobre o estado do ordenamento do território (REOT). O REOT deve sistematizar um conjunto de dados de monitorização e apoio à decisão, sendo uma oportunidade para avaliar a implementação das políticas desenvolvidas ao abrigo dos vários planos aprovados, e a necessidade de ajustamentos ao nível dos objectivos ou do normativo. Em 2007, a DGOTDU elaborou um relatório de avaliação da execução dos PDM, onde se constata que a monitorização dos PDM não é exercida pelas autarquias, “as Câmaras Municipais têm grande dificuldade em obter/produzir a informação que permite avaliar e acompanhar a monitorização dos seus PDM” (DGOTDU, 2007), mesmo quando têm sistemas de informação geográfica de apoio à gestão do território. Isto significa que “os processos de revisão dos PDM se alicerçam em orientações municipais pouco consistentes” (DGOTDU, 2007), sendo raramente suportados em estratégias de desenvolvimento local. Os PDM são adoptados sobretudo como instrumentos de gestão urbanística, não há a monitorização e avaliação do ordenamento do território e não se contribui para processos mais aprendentes em matéria de cultura de território.

Com a entrada em vigor do PNPOT e dos PROT, a ratificação dos Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT) pelo Governo passa a ter um carácter excepcional, implicando uma maior autonomia mas também uma maior responsabilidade para os municípios (Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de Setembro). Isto significa, que as autarquias têm de se organizar para dar uma resposta mais eficiente aos desafios que se colocam em matéria de ordenamento do território.

Ao fim de 30 anos de PDM em vigor temos um território muito comprometido na sua ocupação, com extensas áreas urbanizadas com níveis de descontinuidade grandes. A publicação da LBOTU e a cobertura integral do país com instrumentos de índole regional permite agora dispor de uma cadeia de instrumentos que dão cobertura a uma visão integrada do ordenamento do território nacional. Importa pois, verificar se os três níveis de ordenamento vão conseguir criar esse fio condutor.

Para além disso, a LBOTU, identifica como essencial para o ordenamento do território o conhecimento do mesmo. Assim, deve existir um observatório do estado do ordenamento do território, para avaliar o cumprimento dos planos e a sua hierarquia, bem como o cumprimento e execução dos planos no território. Este observatório não foi posto ainda em prática. A inexistência deste tipo de observatórios permite que a análise da eficácia do planeamento, no caso concreto dos PDM, fique-se muitas vezes pelo comentário subjectivo, assente em meras opiniões. Para evitar esta situação a avaliação torna-se essencial para dar credibilidade ao próprio processo de planeamento (Talen, 1997).

## **2. Planeamento municipal**

### 2.1. Mudanças de paradigma

A sistematização conceptual do processo de ordenamento territorial a nível municipal leva-nos a identificar três fases (Ferrão (2010): a primeira, muito presente nos processos

de concepção dos PDM, a segunda reflectida sobretudo na gestão ou na não implementação dos Planos, e a terceira que ainda está para vir.

Na primeira fase, seguindo o Modernismo (1ª e 2ª geração dos PDMs), viveu-se uma cultura de ordenamento do território em que os processos de decisão estavam muito concentrados num Estado centralizado, defensor do interesse público. Há uma crença no progresso linear, nas verdades absolutas e nas previsões, enfim, no planeamento racional. O espaço é euclidiano, onde se define localizações e onde se delimita cartograficamente. Fazem-se diagnósticos, identificam-se recursos e problemas, elaboram-se previsões, faz-se a programação dos projectos e passa-se á realização e gestão. Há uma forte linearidade nos procedimentos e os processos são *top-down*. Os PDMs são realizados por equipas pouco inter-disciplinares porque a especialização técnica é só reconhecida a arquitectos e engenheiros. O ordenamento do território assenta na regulação do uso do solo.

Entretanto começam as indecisões e as interrogações. Como ordenar o território quando se baralham as distinções entre o urbano e o rural? entre o público e o privado? entre o local e o global? Qual é o novo sentido para a densidade, a continuidade e a distância, quando a mobilidade (de bens, pessoas, informação) e a diversidade aumentaram estrondosamente? De que forma as novas redes de fluxos determinam que repensemos os paradigmas que usámos?

Das abordagens Modernistas passa-se para as Neoliberais. As noções hierárquicas e aureolares dão lugar às redes e aos territórios reticulares de geometrias variáveis. Acreditam-se nas utopias, privilegiam-se os objectivos e as metas a alcançar e aposta-se na capacidade de construir um caminho. A linguagem mudou. O espaço é para ser consumido e produzido. Os grandes investimentos, públicos e privados, geram um espaço de oportunidades que devem ser aproveitadas socialmente e economicamente. As visões estratégicas e competitivas ganham adeptos. A flexibilidade é casuística e o Estado passa a ser facilitador, em prole da primazia dos interesses privados.

A nível municipal, esta fase foi vivida com os Planos Estratégicos para as cidades médias. Nos PDMs, os objectivos estratégicos passaram a constar obrigatoriamente. Mas é

na gestão urbanística que mais se preconiza a visão neo-liberal do ordenamento do território. Fez-se a localização das actividades e dos grandes investimentos dirigidos pelo Estado e procura-se potenciar a atractividade dos investimentos privados. Os investimentos em equipamentos dos diferentes sectores da administração central (justiça, saúde e educação) e em infra-estruturas (nomeadamente as rodoviárias) na maioria das vezes não seguem as lógicas de ordenamento do território local. Por outro lado, a forte procura privada impulsionam o mercado imobiliário, reflectindo-se na expansão e na fragmentação urbana e nas grandes alterações da paisagem. A propriedade do solo atribui mais direitos que responsabilidades aos privados fruto de uma gestão liberal. Na gestão a flexibilidade é evidente, pois a preocupação central é atrair investimentos públicos e privados. As equipas técnicas são, genericamente, pouco inter-disciplinares. As Comissões de Acompanhamento dos planos reflectem um espírito mais corporativo e a participação pública passou a ser uma prática comum, mas enquanto exercício de contraditório.

Actualmente, o ordenamento do território faz-se num contexto de grande incerteza. Na abordagem neo-moderna e do neo-urbanismo dá-se mais importância aos objectivos do que aos meios e concebem-se os lugares em função de uma multiplicidade de usos e funções. Privilegiam-se as negociações e os compromissos (para a construção do interesse geral) e de forma a responder-se a uma variedade de gostos e procuras. Do funcionalismo simples passa-se a um urbanismo multisensorial. Os procedimentos são mais reflexivos e mais adaptados aos diferentes contextos (sociais, económicos, culturais e ambientais), potencialmente mais criativos e mobilizadores de “inteligências múltiplas” e de sinergias diversificadas. O espaço é percepcionado, concebido e vivido. Aposta-se na governança multi-nível, em práticas colaborativas e na aprendizagem colectiva. Em Portugal, em matéria de ordenamento territorial há poucos sinais neste sentido (algumas excepções em alguns projectos urbanos).

## 2.2. Planos Directores Municipais: um processo normativo e uma prática de planeamento

Em matéria de Planos Directores Municipais (PDM), tivemos um reduzido número de planos precursores (a primeira geração de PDM). O seu primeiro enquadramento surge com o DL 208/82, que regulamenta a ocupação, uso e transformação do solo, define a necessidade destes planos programarem os investimentos do município para o cumprimento do Plano, bem como os recursos e financiamentos necessários. Este Decreto foi pouco produtivo no que diz respeito ao número de planos elaborados, pois apenas cinco PDM foram produzidos. Segundo Nuno Portas (1995), houve uma regulamentação excessiva e um excesso de zelo das tutelas, juntamente com uma prática desregularizadora dos responsáveis políticos locais e uma forte inexperiência técnica.

A segunda geração de PDM, mais simplificada nos procedimentos de elaboração dos planos, é fruto do Decreto-Lei de 69/90 (de 2 de Março) e da pressão do Ministério do Planeamento e da Administração do Território (MPAT) sobre os municípios. O Decreto-Lei 69/90 preconiza a regulamentação da ocupação do solo, a programação de investimentos, e estabelece a obrigatoriedade da sua elaboração por todos os municípios. As autarquias para acederem a fundos comunitários foram forçadas a realizar e aprovar os seus PDM, o que implicou, muitas vezes, a falhas na sua concepção, quer por informação de base insatisfatória quer por deficiente experiência técnica. Em 1991 só havia quatro PDM ratificados, em 1992 todos os municípios estavam a elaborar, alguns já tinham ratificado os seus PDM, e no final da década de noventa estavam 277 PDM ratificados. Em meados dos anos noventa começam a ser publicadas as primeiras reflexões qualitativas desses planos (Portas, 1995, entre muitos outros). Decorridos cerca de 15 anos, é necessário fazer uma avaliação da gestão do território, baseada nessa geração de Planos.

Durante os anos de vigência destes planos foram sendo colmatados alguns problemas e surgiram novas abordagens ao planeamento, criando um novo enquadramento para o período de revisão dos PDM elaborados ao abrigo do DL 69/90. Foi publicada a Lei 48/98 – Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo

(LBPOTU) que define as acções promovidas pela Administração Pública, que visam assegurar uma adequada organização e utilização do território nacional, tendo em vista o desenvolvimento económico, social e cultural integrado, harmonioso e sustentável do País, das diferentes regiões e aglomerados urbanos. Ficaram estabelecidas as orientações para o exercício compatibilizado do ordenamento territorial e urbanismo nas diferentes vertentes sectoriais e diferentes níveis territoriais.

Foi publicado o DL 380/99 – Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) – que define, o regime de coordenação dos âmbitos nacional, regional e municipal 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.

Já no século XXI é finalizado o PNPOT (2007) e foram iniciados os PROT de forma a cobrirem o território nacional, colmatando o vazio do topo da cascata de planos. Desta forma precisam-se os grandes objectivos do ordenamento territorial e harmoniza-se regionalmente as orientações em matéria dos PMOT.

Nos últimos anos procedeu-se a importantes alterações ao Decreto-Lei n.º 380/99 (Decreto-Lei n.º 316/2007, Decreto-Lei n.º 46/2009, Decreto-Lei n.º 181/2009 e Decreto-lei 2/2011). Em 2009, são finalmente estabelecidos os conceitos técnicos nos domínios do ordenamento do território e do urbanismo (Decreto Regulamentar n.º 9/2009), define-se a cartografia nos instrumentos de gestão territorial (Decreto Regulamentar n.º10) e estabelecem-se os critérios uniformes de classificação e reclassificação do solo e as categorias relativas ao solo urbano e rural (Decreto Regulamentar n.º11/2009).

Este processo normativo foi acompanhado por mudanças significativas em matéria de informação e cartografia. A quantidade e qualidade de informação aumentou de forma significativa. Passamos para um mundo de informação digital, a cartografia digital difundiu-se largamente trazendo consigo a expansão da utilização dos Sistemas de Informação Geográfica, que por sua vez deixaram de ser encarados como sistemas complexos e passaram a estar presentes e a ser um auxiliar na gestão do território. A cartografia passou a estar disponível em escalas maiores, pelo facto de terem surgido no mercado nacional



empresas especializadas, sendo que a cartografia 1/25000 do Instituto Geográfico do Exército deixou de ser a referência. Os próprios municípios substituíram-se à tutela e foram adquirindo e produzindo cartografia quer para a gestão diária ,quer para apoiar o próprio processo de revisão dos PDM. O Instituto Nacional de Estatística passou a distribuir a informação dos Recenseamentos Gerais da População de Habitação com espacialização à subsecção estatística, permitindo análises mais pormenorizadas e mais fiáveis na distribuição e caracterização da população e da habitação.

Actualmente, estamos a atravessar a fase de revisão dos PDM. Em Maio de 2010, em Portugal, já tinham sido revistos 11% (31 PDM), estavam em revisão 71% (197 PDM) e cerca de 18% ainda não tinham iniciado a revisão (50 PDM). Na prática, o ordenamento territorial em Portugal foi concebido e operacionalizado predominantemente à escala municipal e só este nível vincula directamente os particulares, daqui resulta uma forte pressão exercida sobre este tipo de planos.

### **3. Revisão dos PDM: uma prática na região norte**

Na Região Norte, não considerando os PDM dos anos 80, começamos a ter PDM revistos em 2001 (Braga), e até hoje (Junho de 2010) só foram revistos vinte PDM, quarenta e quatro estão em processo de revisão, e trinta e cinco continuaram imutáveis (nunca foram alterados ou suspensos). Tudo isto com sessenta e seis PDM com mais de 10 anos de vigência.

A investigação realizada constata que os processos de revisão não têm correlação com a dinâmica territorial dos concelhos. Temos vários concelhos da Área Metropolitana do Porto, e do Noroeste português, que registaram intensos processos de urbanização, que continuam a ter o PDM em vigor há mais de 10 anos e que ainda não entraram em processo de revisão.

Pressupostamente, com a prática de 20 anos de aplicação do DL 69/90, com um novo enquadramento legal, e com um aumento significativo da qualidade técnica e da

informação disponível, muita coisa poderia mudar. Será que um novo paradigma do ordenamento territorial já se reflecte nos PDM revistos?

1. Podemos começar por realçar a **importância dos objectivos** inscritos nos PDM revistos, pois pode ser o primeiro sintoma e reflexo de uma mudança de cultura territorial. Foram analisados os vinte PDM revistos, e verificamos que cinco não definem qualquer objectivo no Regulamento do PDM e um número significativo define objectivos mas de forma muito limitada, concentrando esforços na ocupação do solo e na definição de usos. A reduzida importância atribuída à definição de objectivos expressa-se também no facto de vários municípios apresentarem objectivos exactamente iguais, com textos decalcados. Existem ainda casos que expressam objectivos generalistas, que plasmas incipientemente as realidades locais e que poderiam ser aplicados a qualquer município Português (Tabela 1):

**Tabela 1 – Exemplos de objectivos arrolados em alguns PDM**

1 - Constituem objectivos do PDM de ....:
a) Promover e regular o ordenamento e ocupação, uso e transformação do solo, de forma a proporcionar uma ocupação adequada às suas potencialidades;
b) Estabelecer regras e disciplina para a edificabilidade, que permitam salvaguardar valores patrimoniais, ambientais, de reserva agrícola e ecológica, urbanísticos e paisagísticos e servir de suporte à gestão urbanística do concelho;
c) Promover a melhoria das acessibilidades aproximando o interior do concelho e estes com os concelhos vizinhos;
d) Incentivar a valorização da população promovendo o aumento do nível de escolarização da população;
e) Promover a oferta de terrenos de localização industrial, infra-estruturados e a preços acessíveis;
f) Contrariar a desertificação do interior do concelho, designadamente promovendo o seu potencial turístico;
g) Qualificar os aglomerados do interior que pela sua dinâmica possam induzir aí desenvolvimento, articulando planeamento e acção social.
h) Promover em estudos e planos subsequentes, princípios de equilíbrio, harmonia e justiça nas relações de redistribuição de custos e benefícios em operações de transformação do solo, aplicando os conceitos de perequações estabelecidas por lei.

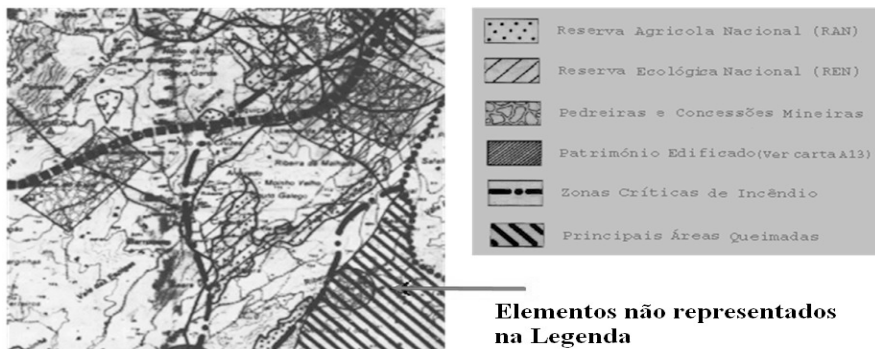
Esta falta de rigor e de estratégia reflecte-se na opinião comum. São vulgares afirmações como estas, vindas de vários contextos: (...) “os Planos existem mas não são para ser cumpridos, são apenas figuras elaboradas por imposições legais”; (...) “não são aplicados ou não são tidos em conta por quem executa o planeamento”.

Devemos referir que alguns municípios destacam-se em algumas matérias pela positiva. Por exemplo, Vila Nova de Gaia define objectivos “georeferenciados”, isto é, para diferentes áreas do concelho preconiza diferentes estratégias, e identifica objectivos específicos para o solo urbano e o solo rural. Relativamente aos objectivos relativos à contenção da construção em solo rural, as posturas são muito diferenciadas. Matosinhos não permite qualquer construção para habitação fora do solo urbano ou urbanizável, todos os outros o permitem, com maior ou menos permissividade. Alguns PDM permitem edificação para habitação impondo áreas de propriedade com 10000m<sup>2</sup> em RAN, outros definem a possibilidade desde que haja necessidade pública ou o proprietário prove que não possui outro terreno ou outra habitação no concelho. Nesta diversidade de respostas ao mesmo objectivo geral, não se consegue tipificar as posturas municipais em função de qualquer enquadramento geográfico ou sócio-económico, pois não há práticas de reflexão e concertação supra-municipal em matéria de ordenamento do território.

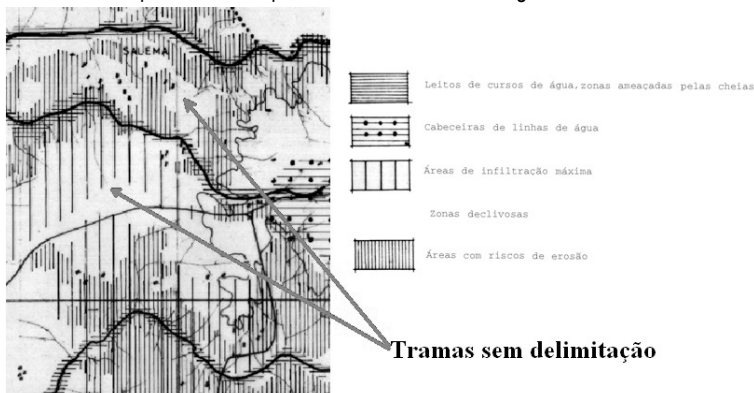
Assim, em termos de definição de objectivos estratégicos há uma falta de convergência conceptual e de amarração territorial. Analisando, por exemplo, os PDM do Vale do Douro Norte (um território relativamente homogéneo), encontramos diferenças muito significativas, para municípios contíguos e com as mesmas dinâmicas. Por exemplo, para o PDM de Peso da Régua (revisto em 2009), os objectivos estão mais direccionados para o desenvolvimento económico – (...) “Tornar o concelho mais atractivo para o investimento privado; Desenvolver e qualificar a fileira do vinho; Potenciar os níveis de empreendedorismo no concelho” -, já o PDM de Sta Marta de Penaguião (tecnicamente concluído, e com a fase de consulta pública já terminada) os objectivos são fortemente marcados pela optimização da organização territorial, quer em termos de ocupação humana, quer em termos de gestão de infra-estruturas – (...) “Assegurar a gestão

programada do território municipal; Definir os princípios e os critérios técnicos para a localização de infra-estruturas, equipamentos, serviços e funções urbanas; Definir os parâmetros do uso do solo e de uso e fruição do espaço Público”. São territórios muito próximos e contíguos, cujos planos mostram classificações de solo díspares, com objectivos que seguem lógicas diferenciadas, e por vezes com pressupostos em matéria de desenvolvimento territorial muito pouco convergentes.

2. As características da **cartografia dos PDM** em vigor também dificultam as revisões. Os PDM de 2ª geração têm problemas ao nível da ausência de concordância semântica, geométrica e geográfica entre os documentos base do PDM: entre o regulamento e a planta de ordenamento; entre o regulamento e a planta actualizada de condicionantes; entre a planta de ordenamento e a planta de condicionantes. São frequentes as situações de: elementos representados mas não legendados; itens da legenda sem representação no desenho; tramas sem contornos definidos; tramas semelhantes; padrões muito carregados; combinação de tramas que se confundem com outras; sobreposição de tramas complexas e/ou densas; descontinuidade de informação entre folhas; omissão de elementos entre folhas; sobreposição de elementos entre folhas. Isto reflecte as grandes deficiências na cartografia de base, pondo muitas vezes em causa a qualidade de alguns Planos. Além disso, existem classificações que estão referidas no regulamento mas não surgem na cartografia, e existem classes repetidas em diferentes plantas mas com delimitações não coincidentes (figura 1 e 2)



**Figura 1** – Elemento representado na planta não identificado na legenda



**Figura 2** - Indefinição na delimitação de manchas

Estas situações, tornam os processos de revisão dos planos muito mais complexos, uma vez que é necessário conhecer com detalhe os erros/omissões/falhas do plano em vigor, bem como os objectivos e as acções associados aos mesmos, para dar continuidade ao processo. Apenas 10 anos depois da LBOTPU entrar em vigor surge, como já referimos, o Decreto Regulamentar nº10/2009, de 29 de Maio, que “fixa a cartografia a utilizar nos instrumentos de gestão territorial bem como na representação de quaisquer condicionantes”, implicando grandes alterações na forma como se concebem os Planos, fixando e definindo conceitos e exigências, mesmo para os PDM que estavam já em

revisão. No futuro, a qualidade dos instrumentos de gestão territorial e a sua eficácia pode melhorar claramente pois os municípios são obrigados a usar cartografia de base certificada e têm de construir cartografia temática de qualidade.

3. Como já referimos, só em 2009 são publicados os decretos regulamentares, em matéria de conceitos e classificação e re-classificação do solo. Esta situação criou uma grande variedade na forma como os PDM foram concebidos nos vários municípios, com reflexos a vários níveis:

- existe uma grande diversidade de terminologias de qualificação do solo - espaços urbanos, espaços urbanizáveis, espaços de urbanização especial, espaço de uso urbano geral, áreas industriais, espaços para indústrias extractivas, espaços agrícolas, espaços agrícolas comuns, área agrícola complementar, espaços florestais, espaços florestais de protecção, espaços florestais de produção, áreas florestais de recreio e lazer, espaços de usos múltiplos, entre muitas outras;

- os conceitos utilizados são diversificados, muitas vezes associados a conteúdos semelhantes e de difícil destrição. Por exemplo, no solo urbano aparecem áreas urbanas, espaços urbanos, núcleos urbanizáveis, espaços urbanizáveis, áreas de expansão programada, ou zonas industriais, áreas industriais, áreas de actividade económica, entre muitas outras. No solo rural, surgem espaços agro-silvo-pastoris, áreas agro-florestais, áreas de arborização existente a manter, áreas de silvicultura, áreas florestais de protecção, áreas florestais de produção, espaços florestais, espaços florestais de protecção, espaços florestais de produção, espaços florestais complementares, parque, etc.

Concretamente abundaram as formas de classificação e proliferaram os conceitos. No entanto, o panorama não se alterou nos PDM revistos. Na Região Norte, nos 20 PDM revistos encontramos 46 diferentes categorias para o solo rural e 147 para o solo urbano, sem que se desenvolvessem esforços de sistematização. Mais uma vez o problema só recentemente foi alvo de resolução com o Decreto Regulamentar nº 9/2009, de 29 de Maio,

que estabelece conceitos técnicos nos domínios de ordenamento e do urbanismo a utilizar nos instrumentos de gestão territorial, trazendo importantes consequências à elaboração/alteração/revisão dos PDM, à aplicação dos Planos e à verificação da conformidade e compatibilidade entre os instrumentos de planeamento territorial. Além disso, também só agora, dez anos depois da LBOTPU, o Decreto Regulamentar nº 11/2009, de 29 de Maio, estabelece os critérios de classificação e reclassificação do solo, e os critérios e as categorias relativas à qualificação do solo rural e urbano.

4. É verdade que, actualmente o país dispõe de informação geográfica de base com qualidade e tem mais capacidades para a sua produção e actualização. A difusão dos **Sistemas de Informação Geográfica** é um sintoma desta capacitação. No entanto, a administração pública e os operadores privados estão ainda muito longe de possuírem a capacitação necessária para um uso eficiente destes recursos. A existência de informação digital não é por si só sinónimo de qualidade da informação. Além disso, a informação topográfica e temática de base ainda está muito longe de ser um recurso acessível em termos financeiros. A informação é cara e os produtores e fornecedores de dados geográficos não estão suficientemente organizados e articuladas no SNIG, de forma a haver em Portugal uma plataforma eficaz de acesso à informação geográfica.

Apesar da grande maioria dos municípios afirmar que possui um serviço municipal dedicado ao Sistema de Informação Geográfica Municipal (DGOTDU, 2007), a verdade é que o trabalho destes serviços é muitas vezes pouco adaptado aos actuais desafios da gestão urbanística e das necessidades de monitorizar os processos de planeamento. Numa análise ao organigrama dos municípios da Região Norte e ao cumprimento por parte dos municípios da Lei n.º 56/2007<sup>1</sup>, de 31 de Agosto (que altera o Decreto -Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, que vem impor a transcrição digital georreferenciada dos planos

---

<sup>1</sup> Os planos municipais de ordenamento do território deverão passar a estar acessíveis, a todos os cidadãos, na Internet, devendo os municípios proceder à transcrição digital georreferenciada de todo o conteúdo documental por que estes são constituídos, disponibilizando-o nos respectivos sítios electrónicos.

municipais de ordenamento do território) verificamos que é cumprida apenas por dois terços dos municípios da Região Norte, e que 23 municípios continuam sem qualquer informação sobre o PDM no seu sítio da internet.

Apenas metade dos municípios (43) tem um Serviço de Informação Geográfica estabelecido, pelo que muitas vezes a gestão da informação e, por conseguinte, do PDM é feita de modo analógico, o que torna difícil no processo de revisão o recurso à informação, seja sobre a localização exacta dos processos, seja na própria validação de alterações ao uso de solo. Segundo o levantamento realizado, o recurso a prestadores de serviço que instalam tecnologia mas, normalmente, não cedem *know-how* continua a vigorar com muita frequência.

O que se verifica é que a tecnologia foi adoptada para o processo de revisão, o PDM surge agora em formato digital, no entanto, o processamento da informação para o elaborar e a criação de mecanismos automatizados para controlo da sua execução escapam ainda à realização dos PDM. Os PDM são executados em formatos digitais, mas a sua gestão ainda se baseia no formato analógico.

5. Os processos de revisão dos PDM entraram numa rotina, correspondendo muitas vezes a novos planos, sem continuidade com os anteriores, sem um conhecimento ou uma **avaliação rigorosa do plano anterior**. Não se averigua o grau de execução dos planos e não se faz uma análise dos custos-benefícios da prática de ordenamento do território. Em termos legais, só os PDM que são revistos antes de decorridos os 10 anos sobre a sua entrada em vigor é exigido um Relatório Fundamentado de Avaliação da Execução do PDM. A realização de uma avaliação, em quaisquer circunstâncias, promovia a reflexão e a aprendizagem colectiva.

Normalmente, há tendência para atribuir a responsabilidade dos problemas de ordenamento do território à má qualidade dos PDM, pois não há uma avaliação profunda da implementação dos objectivos e das directivas dos planos. É verdade que alguns PDM foram, em muitos casos, incapazes de dar resposta às exigências de ordenamento do



território municipal. Mas, independentemente da qualidade do documento do Plano, não tem sido feita uma avaliação do processo de execução dos planos, dos seus resultados e impactos. Desta forma, não se produz informação fundamental para o processo de ordenamento. O planeamento deve ser encarado numa perspectiva cíclica, com o plano a ser um instrumento e não um fim em si mesmo, por isso, os mecanismos de monitorização são fundamentais para permitir que o processo seja realmente evolutivo e cíclico, e não se ingresse num processo de Plano-Implementação-Revisão, sem que a monitorização e a avaliação da eficácia e eficiência da gestão do território sejam realizadas. A preparação de um plano totalmente novo, sem avaliação dos impactos do plano em vigor, faz com que não sejam questionadas as decisões anteriores. Assim, uma possível mudança de paradigma, nas formas de conceber e implementar o ordenamento do território, não carece de justificação comprovada, mas apenas de decisão política.

E estranhamente, como já referimos, na Região Norte, os territórios mais dinâmicos não foram os que sentiram mais necessidades de rever os seus PDM - áreas onde os processos de urbanização foram muito intensos nas últimas décadas têm PDM aprovados há mais de 10 ou 15 anos.

Assim, os enquadramentos legais mudaram mas ainda não se sente a necessidade de reflectir as práticas de ordenamento. Na Região Norte, e em todo o país, o ordenamento do território não é uma prática vivida, sentida e acarinhada, mas um imperativo necessário e imposto.

Segundo João Cravinho (2009), é essencial perceber para que se avalia, para quem se avalia e quais as consequências dos resultados da avaliação, o que significa perceber se estamos a construir um processo de planeamento territorial ou simplesmente a cumprir um imperativo legal.

6. Será que os problemas surgidos com a 2ª geração de PDM tendem agora a ser corrigidos ou minimizados, não apenas as questões cartográficas ou semânticos, mas também os **conteúdos e os processos**?

À partida, as alterações ou revisões dos PDM não parecem ser sinónimo de melhoria da qualidade dos planos. Da análise realizada aos PDM revistos, há ainda muitas semelhanças entre os PDM de segunda geração e os planos que resultam dessa revisão. São muitos os casos de total ausência de análise do grau de execução do PDM que entra em revisão, e os estudos de fundamentação centram-se nas dinâmicas demográficas, sociais e económicas, elaborados de forma independente das dinâmicas locais e das necessidades de informação. É, salvo algumas excepções, uma lista de estudos e não um verdadeiro aprofundamento do conhecimento face às necessidades de planeamento.

A legislação estabelece ainda que as Câmaras Municipais devam elaborar, de dois em dois anos, um relatório sobre o estado do ordenamento do território (REOT) a nível local. Estes REOT são raros e muito díspares, alguns sem qualquer referência a objectivos estratégicos e a critérios de avaliação da eficácia e da eficiência dos instrumentos de ordenamento. São uma lista de indicadores, muito pouco articulada com os PDM respectivos e alguns de duvidosa capacidade para monitorizar.

7. Relativamente à forma de **disponibilizar o PDM**, os municípios também têm comportamentos muito díspares. A título de exemplo, enquanto o Peso da Régua disponibiliza o PDM em formato digital (SIG) georeferenciado na internet, o município de Sta Marta Penaguião disponibiliza em formato pdf. No entanto, em Sta Marta de Penaguião o processo de consulta pública decorreu através da internet com disponibilização da proposta de PDM em formato digital (SIG), com georeferenciação directa da participação. A avaliação realizada demonstra que muitos PDM estão a ser concebidos através de aquisição de serviços, sem transferência de informação e competências para as autarquias (nomeadamente em matéria de SIG). Verificamos que muitas autarquias ainda não têm recursos humanos capazes de internalizar essas competências e muitas empresas de consultadoria na área do ordenamento do território não possuem as competências necessárias para ajudar a incrementar nas revisões de PDM processos assentes na aprendizagem colectiva.

#### 4. Conclusões

Do trabalho desenvolvido podemos sintetizar algumas conclusões que podem potenciar análises mais cuidadas no futuro ou mesmo alterações no modo de encarar o processo de ordenamento do território ao nível municipal.

Nos últimos anos têm sido concretizados um conjunto de pressupostos e de expectativas, resultantes do novo enquadramento legal, que prenunciam não só uma modificação profunda nas metodologias de planeamento e no conteúdo dos planos mas também no processo de gestão territorial. Melhorou a capacidade de monitorização e avaliação dos impactos das tomadas de decisão, aumentou a integração e articulação entre os diferentes níveis de planeamento e temos agora uma experiência de 20 anos de PDM cobrindo todo o território nacional.

A informação de base disponível, quer cartografia com o retrato do terreno, quer a informação sobre as populações, as actividades e as infra-estruturas também melhorou consideravelmente. A capacidade técnica para a produção de análises, seja pela utilização de Sistemas de Informação Geográfica, seja pela própria experiência dos técnicos, progrediu consideravelmente.

No entanto, verificamos ainda que a valorização da dimensão estratégica no planeamento municipal ainda não foi conseguida, pois continua-se a privilegiar uma abordagem normativa. Nos últimos anos, não foi garantida uma grande eficácia no controlo das dinâmicas de urbanização e de ocupação do solo rural, e faltaram processos de monitorização e avaliação dos PDM em vigor. São ainda muitas as semelhanças entre os PDM já revistos e os anteriores, nomeadamente na reduzida clarificação dos objectivos para o território. Salvo algumas boas excepções, o processo de revisão é muitas vezes um processo burocrático, cumprindo a legislação, com melhor cartografia e rigor nas representações, mas sem criar um verdadeiro instrumento de ordenamento do território ao serviço de uma estratégia local.

Continuamos a fazer planos seguindo uma visão muito racionalista do ordenamento do território e estamos ainda longe de uma prática inovadora e assente em processos mais colaborativos, que envolvam dinâmicas de aprendizagem colectiva e uma forte participação cívica.

## Bibliografia

- AD URBEM, *Os Dez Anos da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo*. Lisboa: AD URBEM, 2010.
- CAMPOS, Victor, «Nota de Apresentação» in *Livro de Actas Os Dez Anos da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo. Génese e Evolução do sistema de Gestão Territorial 1998-2008*. AD URBEM, 2010.
- CATITA, A. C., «A Situação Actual do Sistema de Planeamento e Gestão Territorial: Uma Nova Era, Novas Responsabilidades». *InforGeo*, 24, 2009: pp. 9-15.
- CORDOVIL, F. (2007), «Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território: Missão, Conteúdo e Implementação». *Sociedade e Território*, 40, 2007: pp. 101-107.
- CRAVINHO, António, «Génese da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo» in *Livro de Actas Os Dez Anos da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo. Génese e Evolução do sistema de Gestão Territorial 1998-2008*, AD URBEM, 2010.
- DGOTDU, *Relatório de Avaliação da Execução dos PDM*. Lisboa: DGOTDU, 2007.
- FERRÃO, João, *As condições Sociais de Funcionamento da Política Pública de Ordenamento do Território – Programa de Investigação*. 2010, policopiado.
- MARQUES, Teresa Sá, «Planos regionais de ordenamento do território: um balanço preliminar», in *Livro de Actas Os Dez Anos da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo. Génese e Evolução do sistema de Gestão Territorial 1998-2008*, AD URBEM, 2009.
- MARQUES, Teresa Sá, *Portugal na transição do século – retratos e dinâmicas territoriais*. Sta Maria da Feira: Afrontamento, 2004.
- OLIVEIRA, Victor, & Paulo PINHO, «A avaliação do planeamento territorial em Portugal», in *Livro de Actas Os Dez Anos da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo. Génese e Evolução do sistema de Gestão Territorial 1998-2008*, AD URBEM, 2010.
- PORTAS, Nuno, «Os Planos Directores como instrumentos de regulação» in *Sociedade e Território*. Porto: Ed. Afrontamento, Numero 22, Setembro, 1995.