



AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DE URBANISMO

No espaço europeu e nos âmbitos nacional, regional e municipal

RESUMOS DAS COMUNICAÇÕES

Encontro anual da Ad Urbem | Porto, 26 e 27 de Novembro 2010



AD URBEM

ASSOCIAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DO
DIREITO DO URBANISMO E DA CONSTRUÇÃO

A/c LNEC, Av. do Brasil 101, 1700-066 Lisboa - Telf. / Fax. 21.844.37.92 – adurbem@adurbem.pt

ÍNDICE RESUMOS

Resumo nº 1	
A AVALIAÇÃO DO PLANEAMENTO FÍSICO MUNICIPAL.....	4
Resumo nº 2	
AVALIAÇÃO MULTIDIMENSIONAL DOS EFEITOS DO PROGRAMA POLIS EM ALBUFEIRA: PARA ALÉM DA REQUALIFICAÇÃO URBANA E AMBIENTAL	5
Resumo nº 3	
REABILITAÇÃO URBANA: O NOVO PARADIGMA DO URBANISMO MUNICIPAL	8
Resumo nº 4	
AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE GESTÃO TERRITORIAL DOS AÇORES: O CASO ESPECÍFICO DA AVALIAÇÃO DOS PLANOS DE ORDENAMENTO DAS BACIAS HIDROGRÁFICAS DAS LAGOAS DOS AÇORES	9
Resumo nº 5	
A DEFINIÇÃO DO REGIME DE USO DO SOLO PELOS PLANOS MUNICIPAIS DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E AS SERVIDÕES E RESTRIÇÕES DE UTILIDADE PÚBLICA – A ARTICULAÇÃO POSSÍVEL	11
Resumo nº 6	
PARA ALÉM DO PRINCÍPIO DA CONTRA-CORRENTE: O POSSÍVEL PAPEL DA AVALIAÇÃO DE IMPACTE TERRITORIAL NA DEFINIÇÃO DE POLÍTICAS DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E URBANISMO	13
Resumo nº 7	
AVALIAÇÃO DA PROGRAMAÇÃO ESTRATÉGICA DEFINIDA EM PDM: O CASO PARTICULAR DA PROGRAMAÇÃO DAS ÁREAS DE EXPANSÃO URBANA COM RECURSO À FUNÇÃO MONITORIZAÇÃO	14
Resumo nº 8	
MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO: O CASO DO CONCELHO DE PALMELA.....	16
Resumo nº 9	
AVALIAÇÃO ESTRATÉGICA OU AVALIAÇÃO AMBIENTAL?.....	18
A OPORTUNIDADE DA UTILIZAÇÃO DO INDICADOR QUANTITATIVO “EMISSIONES URBANAS” NA AVALIAÇÃO DE CENÁRIOS PARA A REVISÃO DOS PLANOS DIRECTORES MUNICIPAIS	18
Resumo nº 10	
AS UNIDADES DE EXECUÇÃO COMO INSTRUMENTO PRIVILEGIADO DE EXECUÇÃO DAS OPÇÕES URBANÍSTICAS. O CASO DA UNIDADE DE EXECUÇÃO DA AVENIDA NUN’ÁLVARES.....	20
Resumo nº 11	
O PAPEL ESTRATÉGICO DOS ESPAÇOS RESIDENCIAIS NO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO: UMA AVALIAÇÃO COM FUNDAMENTO NA FORMA URBANA.....	21

Resumo nº 12

AVALIAÇÃO DOS MECANISMOS DE MODIFICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL: ÂMBITO DE APLICAÇÃO (DISCUSSÃO TEÓRICA)23

Resumo nº 13

AVALIAÇÃO DOS MECANISMOS DE MODIFICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL: ÂMBITO DE APLICAÇÃO (A PRÁTICA)26

Resumo nº 14

A RECONVERSÃO DOS LOTEAMENTOS DE GÉNESE ILEGAL NO NOVO MILÉNIO: AVALIAÇÃO E MONITORIZAÇÃO.....27

Resumo nº 15

PROCESSOS DE MONITORIZAÇÃO MUNICIPAL: PERTINÊNCIA E CONDICIONANTES À SUA IMPLEMENTAÇÃO.....28

Resumo nº 16

IMPORTÂNCIA DAS ESTRUTURAS DE MONITORIZAÇÃO NO PROCESSO DE PLANEAMENTO E GESTÃO URBANÍSTICA MUNICIPAL – O EXEMPLO DA REVISÃO DO PLANO DIRECTOR MUNICIPAL DE SETÚBAL29

Resumo nº 17

UMA ABORDAGEM MULTI-ESCALAR DA MONITORIZAÇÃO DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO URBANO.....30

Resumo nº 18

A AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS E POLÍTICAS TERRITORIAIS, EM CONTEXTOS DE DIVERSIDADE E FRAGMENTAÇÃO: REQUISITOS METODOLÓGICOS32

Resumo nº 19

GOVERNANÇA TERRITORIAL NOS PROCESSOS DE PLANEAMENTO TERRITORIAL ASSOCIADOS AOS PLANOS REGIONAIS DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO33

Resumo nº 20

REVISÃO DOS PDM: PROCESSO DE PLANEAMENTO OU IMPERATIVO LEGAL....34

Resumo nº 21

INFORMAÇÃO GEOGRÁFICA, TRANSPARÊNCIA E SISTEMA DE INDICADORES PARA ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL36

Resumo nº 22

A DIMENSÃO INTANGÍVEL DA AVALIAÇÃO. O OBJECTIVO 6.38

Resumo nº 23

SOBERANIA NACIONAL E AVALIAÇÃO TERRITORIAL: O NOSSO DIREITO A UM TERRITÓRIO ORGANIZADO40

Resumo nº 24

PLATAFORMA ASSOCIATIVA PARA ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL42

Resumo nº 1

A AVALIAÇÃO DO PLANEAMENTO FÍSICO MUNICIPAL

Vítor Oliveira, CITTA – Centro de Investigação do Território Transportes e Ambiente
Paulo Pinho, Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto

A necessidade de uma avaliação sistemática da actividade de planeamento em Portugal é sublinhada pelas Grandes Opções do Plano para 2010-2013, pela instalação do Observatório do Ordenamento do Território e do Urbanismo, e pela elaboração do Relatório sobre o Estado do Ordenamento do Território a apresentar à Assembleia da República.

Este artigo pretende contribuir para a implementação de uma cultura de avaliação em planeamento em Portugal, reflectindo sobre um conjunto de temas que informam o debate contemporâneo, com particular enfoque para o âmbito municipal e para a dimensão física. Esta reflexão estrutura-se em oito pontos: a avaliação enquanto actividade transversal a diferentes campos de conhecimento e a diversas práticas profissionais; a emergência e a consolidação da avaliação e os seus desenvolvimentos e tendências fundamentais ao longo do século XX; as complexas relações entre teoria, investigação e prática profissional de avaliação; a interacção entre avaliação e a actividade específica a ser avaliada; os tempos da avaliação, expressos fundamentalmente em três diferentes fases, ex-ante (elaboração da política, programa, plano, ou projecto), on-going (implementação) e ex-post (revisão); a natureza das relações entre o avaliador e a equipa de planeamento; a concepção de metodologias de avaliação e a definição de um conjunto de elementos chave para a sua estruturação, como as questões de avaliação, os critérios de avaliação e os indicadores; e finalmente, a apresentação dos resultados de avaliação e a sua posterior utilização por políticos e profissionais de planeamento.

Resumo nº 2

AVALIAÇÃO MULTIDIMENSIONAL DOS EFEITOS DO PROGRAMA POLIS EM ALBUFEIRA: PARA ALÉM DA REQUALIFICAÇÃO URBANA E AMBIENTAL

Aquiles Marreiros, Município de Albufeira

Albufeira é uma cidade peculiar no contexto do sistema urbano nacional e em particular na região algarvia. Tal facto advém da fortíssima especialização económica nos sectores da actividade turística, com todas as implicações que isso acarreta para o funcionamento da cidade, nomeadamente na prestação de serviços essenciais à população presente ao longo do ano, que oscila, estima-se, entre os 40.000 e os 300.000 indivíduos. É uma cidade fortemente marcada pela sazonalidade da procura turística, que se tenta contrariar com a oferta de produtos complementares e com a certificação e qualificação dos serviços prestados. A obtenção de níveis de excelência de desempenho da cidade/destino, e tudo o que ela engloba, tem norteado a actuação das entidades competentes, em particular da administração local, na figura do Município de Albufeira. Porém, esta não é uma tarefa fácil, pois tem a dupla responsabilidade de pensar a cidade a dois níveis: 1) a cidade, palco da vivência da população que aí habita e labora e espaço de acolhimento de dinâmicas empresariais fortemente enraizadas e especializadas e 2) a cidade destino, detentora da maior oferta da capacidade de alojamento da região, procurada por milhares de pessoas como local de lazer e diversão. Estas vivem em perfeita sintonia, não sendo possível dissociar uma da outra, como acontece noutros destinos turísticos dominados pelo produto sol e praia. O crescimento da cidade fomentou o entrosamento dos tecidos urbanos de génese tradicional com os de génese turística, dos quais resultou uma cidade turística, na verdadeira acepção do termo. Criado no ano 2000 pelo Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território, o Programa Polis tinha por objectivo geral “melhorar a qualidade de vida nas cidades através de intervenções de carácter urbanístico e ambiental, aumentando a sua atractividade e competitividade no sistema urbano nacional” (RCM n.º 26/2000, de 15 de Maio). Albufeira integrou o primeiro leque de cidades beneficiárias deste Programa, sendo que a intervenção pensada para a cidade, explanada no Plano Estratégico – Viver Albufeira, do ano 2000, incidiu sobre uma área de 258 hectares e teve como objectivo central “Reforçar e valorizar Albufeira como principal centro de animação urbano-turística do Algarve”. Enquanto cidade/destino turístico maduro, em processo crescente de desqualificação, pretendeu-se promover um conjunto de acções que contribuíssem para a valorização da sua imagem e para o fortalecimento da marca turística que já constituía. Estimou-se um investimento global de 48,7 milhões de Euros afectos a 41 acções distribuídas por 4 projectos estruturantes: 1) Centro Antigo, 2) Nova praia de Albufeira, 3) zona poente de Albufeira e 4) Anel verde, pedonal e ciclável.

Além destes, promoveu-se, paralelamente, uma ampla estratégia de comunicação que pretendeu não só dar conhecimento das acções a empreender no espaço urbano, como desafiou os cidadãos a reflectir conjuntamente sobre as diversas disciplinas da envolvente ambiental. Os grupos alvo desta estratégia de comunicação estavam identificados e corresponderam à população em geral e aos turistas; comerciantes/habitantes/ hoteleiros das zonas de maior impacto e escolas/estabelecimentos de ensino superior/jovens. Este Programa acabou por ser uma das peças desenvolvidas no concelho, com vista à reestruturação da imagem urbana e funcionalidade da cidade de Albufeira, baseada num conjunto de projectos e acções que transformassem a sua vivência e fruição. Quase dez anos após o lançamento do programa e à beira da conclusão dos principais projectos previstos na estratégia de Albufeira, realizou-se o presente exercício avaliativo dos efeitos e impactes causados pelo mesmo. Visto como uma oportunidade para as cidades, pretendeu-se observar a forma como essa oportunidade foi agarrada por Albufeira, de acordo com a avaliação tecida pelos seus beneficiários mais directos. Com objectivos maioritariamente incidentes ao nível da requalificação urbana e da valorização ambiental, esperava-se que simultaneamente este Programa surtisse efeitos multiplicadores, quer numa escala superior à área de intervenção do plano quer noutras dimensões temáticas, fruto do trabalho conjunto desenvolvido, sobretudo, com o Município de Albufeira.

O processo de avaliação incidiu na identificação dos efeitos causados nessas dimensões, definidas com base no referencial do próprio Plano Estratégico, em termos de objectivos, eixos, projectos estruturantes, acções e metas. As dimensões avaliadas foram: “Requalificação Urbana”; “Ambiente e Espaços Verdes”; “Turismo e Animação”; “Economia e Emprego”; “Mobilidade, Circulação e Estacionamento”, “Património” e “Governança e Comunicação”, agregando conjuntamente mais de 60 parâmetros, da segurança à limpeza, do estacionamento à criação de espaços pedonais, da promoção turística à realização de eventos ou da criação e manutenção de espaços verdes à reabilitação de edifícios.

Perante o desafio imposto pelas características da cidade de Albufeira, o Programa Polis constituiu uma oportunidade única, que globalmente foi ganha pela cidade e pelos seus habitantes, visitantes e agentes económicos presentes. O Polis impulsionou de forma decisiva a renovação da cidade e por conseguinte do destino turístico, numa lógica de qualificação do espaço público e valorização ambiental ambiciosa. As obras em geral, o pó, os buracos, as ruas esventradas e os acessos proibidos resultaram numa nova cidade liberta de trânsito automóvel no centro antigo, com mobilidade acrescida, com maior capacidade de atracção orientada para o turismo interno e externo de proximidade, e essencial em toda a estratégia, virada para o mar. Contudo, como vimos, os efeitos sentidos foram diferenciados, tanto ao nível das dimensões temáticas como das avaliações de efeitos por parte dos públicos alvo desta estratégia. Os efeitos mais significativos registaram-se ao nível da requalificação urbana, da mobilidade e da animação turística. Efectivamente a renovação da imagem urbana associada ao bom desempenho em

termos de limpeza, conquista de espaço público para fruição colectiva, aumento da extensão de áreas pedonais, circulação condicionada de trânsito, a mobilidade facilitada pela via da implementação de meios mecânicos e a oferta de múltiplos eventos de natureza cultural e desportiva, entre outros, motivaram essa renovação. Apesar de tudo ficaram por potenciar as oportunidades e efeitos esperados ao nível ambiental e da economia local, altamente especializada e agarrada e padrões de oferta desajustados das novas realidades e procura.

Resumo nº 3

REABILITAÇÃO URBANA: O NOVO PARADIGMA DO URBANISMO MUNICIPAL

Ana Virtudes, Departamento de Engenharia Civil e Arquitectura - Universidade da Beira Interior

Esta comunicação visa reflectir sobre os desafios em Portugal ao novo quadro da reabilitação urbana no desenho da cidade; aos instrumentos de gestão territorial como sejam o Plano de Urbanização e o Plano de Pormenor como instrumentos de execução do Plano Director Municipal na cidade e; ao processo de construção da cidade face à mudança de paradigma: da expansão urbana à reabilitação da cidade não apenas no contexto português mas no contexto global.

Pretende-se indicar as desvantagens para o Ordenamento do Território do modelo que tem vigorado assente nos incentivos à expansão urbana, numa cidade de contornos ilimitados, no actual quadro internacional de crise financeira, tendo como referência a experiência recente (com a geração do PDM) em Portugal. Urge divulgar as contrariedades e irracionalidades que têm vindo a resultar da aplicação deste modelo urbano, para que possam servir como referências a não seguir. Por outro lado, pretende-se apresentar uma série de argumentos a favor da reabilitação da cidade que justificam a mudança de paradigma no urbanismo actual. Analisam-se os mais recentes incentivos ao processo de reabilitação urbana emergentes no quadro legal português, na expectativa de uma passagem da reabilitação urbana por “decreto” à reabilitação urbana em concreto, ou seja, como caminho a seguir na praxis urbanística.

A importância do património de cada rua, cidade, vila ou aldeia apenas poderá ser reconhecida através de um urbanismo dotado das vertentes humana, política e participativa através do qual cada local possa ser reconhecido de modo legível, entendido e psicologicamente saudável. Estes requisitos dependem da percepção dos cidadãos em reconhecerem os territórios dos quais se apropriam e que designam por seus, quer seja através de símbolos, quer através dos seus significados.

Num momento de crise económica e financeira, como irão os proprietários reagir à intimação de procederem à reabilitação dos seus imóveis? Quais os desafios que se colocam aos imóveis a reabilitar colocados à venda no mercado pela “venda forçada” num momento de estagnação no mercado imobiliário? Como irão as Autarquias resistir às pressões, isto é, aos incentivos à reabilitação? Como irão explicar aos eleitores que os seus terrenos classificados como para edificar e urbanizar no PDM “ainda” em vigor e na prática não edificados e não urbanizados passarão a solo rural, excluído do perímetro urbano e sem expectativas do lucro fácil pela transacção a bom preço?

Resumo nº 4

AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE GESTÃO TERRITORIAL DOS AÇORES: O CASO ESPECÍFICO DA AVALIAÇÃO DOS PLANOS DE ORDENAMENTO DAS BACIAS HIDROGRÁFICAS DAS LAGOAS DOS AÇORES

Melânia Rocha, Raquel Medeiros, José Furtado & Rui Monteiro, Direcção de Serviços do Ordenamento do Território Direcção Regional do Ordenamento do Território e dos Recursos Hídricos

O sistema de gestão territorial dos Açores tem-se desenvolvido nos últimos anos através da adaptação à Região do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, o qual, por sua vez, desenvolve a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo. A adequação da legislação nacional às especificidades físicas, socioeconómicas e institucionais da Região deveu-se à importância do ordenamento do território para um desenvolvimento sustentado dos valores e recursos endógenos.

Desde 2000, ano de criação da Secretaria Regional do Ambiente e do Mar, até à presente data, verifica-se que houve um forte incremento na elaboração e aprovação de diversos Instrumentos de Gestão Territorial (IGT), quer da competência da Direcção Regional do Ordenamento do Território e dos Recursos Hídricos (DROTRH), quer de outros departamentos do Governo Regional e, ainda, das câmaras municipais.

Perante os IGT em vigor na Região (7 Planos de Ordenamento da Orla Costeira, 1 Plano de Ordenamento de Área Protegida, 3 Planos de Ordenamento de Bacias Hidrográficas de Lagoas, 3 Planos Sectoriais, 19 Planos Directores Municipais, 7 Planos de Urbanização e 3 Planos de Pormenor), a DROTRH decidiu dar início a um novo ciclo no domínio do ordenamento do território dos Açores relativo à avaliação e monitorização do seu sistema de gestão territorial.

Esse novo ciclo pretende criar um sistema regional de monitorização do território, através do qual seja possível monitorizar os IGT de natureza regulamentar e estratégica, o próprio território, e respectivos usos e actividades. Esta monitorização deve ser efectuada com recurso a ferramentas SIG, para armazenamento de dados e devolução da informação necessária à avaliação contínua do sistema.

No final de 2009, a DROTRH deu início à avaliação dos Planos de Ordenamento das Bacias Hidrográficas de Lagoas (POBHL), enquanto Planos Especiais de Ordenamento do Território, designadamente os POBHL das Furnas, das Sete Cidades e do Caiado, Capitão, Paul, Peixinho e Rosada, através da elaboração dos 1os Relatórios de Avaliação. O seu principal objectivo é avaliar e monitorizar a sua eficiência e eficácia, e cujos resultados se pretende apresentar na presente comunicação.

Os trabalhos acima referidos constituem o primeiro passo para a avaliação da adequação da disciplina consagrada no sistema de gestão territorial dos Açores, através da avaliação dos diferentes IGT, bem como de diversos indicadores, processo que se pretende que seja contínuo.

Palavras-Chave: avaliação; monitorização; planeamento; território; Açores.

Resumo nº 5

A DEFINIÇÃO DO REGIME DE USO DO SOLO PELOS PLANOS MUNICIPAIS DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E AS SERVIDÕES E RESTRIÇÕES DE UTILIDADE PÚBLICA – A ARTICULAÇÃO POSSÍVEL

Isabel Abalada Matos, Isabel Moraes Cardoso, Mónica Lemos & Nuno Miguel Marrazes, LCA-Sociedade de Advogados

A revisão do RJIGT efectuada em 2007, revestiu um alcance muito limitado no que se refere ao conteúdo material dos instrumentos de gestão territorial, tendo deixada intocada a relação entre a definição do regime de uso do solo pelos planos municipais e o tratamento das servidões administrativas e restrições de utilidade pública, na fase de planeamento. Esta matéria tem constituído nas práticas de planeamento, um dos aspectos mais problemáticos e que, em maior medida, tem contribuído para a morosidade e ineficiência dos procedimentos de elaboração, alteração e revisão dos planos municipais de ordenamento do território, já que o regime legal em vigor deixa aberta a porta a grandes indefinições. A avaliação das práticas decorrentes da reforma legislativa de 2007 não pode ser efectuada apenas no quadro do RJIGT, implicando a análise dos regimes territoriais sectoriais.

A proclamação expressa da exclusividade da definição do regime de uso do solo pelos planos municipais de ordenamento do território, através da classificação e qualificação, não tem permitido, por si só, esclarecer os termos em que se deve processar o tratamento das condicionantes no que se refere à ponderação integrada de todos os interesses públicos com expressão territorial. Assiste-se, na maior partes das situações, à tendencial prevalência dos interesses públicos que justificam as servidões administrativas e restrições de utilidade pública, o que acaba por se traduzir em proibições de utilização ao uso do solo.

Pretende-se caracterizar um conjunto de situações elucidativas desta problemática. Não serão as únicas, mas evidenciam não só as dificuldades que se têm encontrado e que se procurarão tipificar, mas também as formas de articulação que, em sede de classificação e qualificação do uso do solo pelos planos municipais, tem sido possível estabelecer com algumas das servidões administrativas e restrições de utilidade pública. Abordar-se-á a delimitação da RAN, o regime de protecção do sobreiro e azinheira, a classificação do risco espacial de incêndio pelos PMDFCI e o tratamento das zonas inundáveis e das zonas ameaçadas por cheias. Contemplar-se-ão também as exigências que decorrem dos actuais planos regionais no domínio dos riscos naturais e tecnológicos, as quais, em muitos casos, duplicam as exigências que já decorrem dos regimes legais das condicionantes respectivas.

As condicionantes ao uso do solo, que o legislador não configura como planos sectoriais e que, ao abrigo de lei especial, definem regimes territoriais específicos, não podem obstar à ponderação integrada dos interesses com expressão territorial, sob pena de se comprometer o objectivo geral de eficiência dos processos de planeamento que presidiu à reforma de 2007, bem como a qualificação dos resultados destes processos, já que, na maior parte dos casos, a prevalência unilateral do interesse público que justifica a condicionante, se traduz em regimes inflexíveis, de carácter proibitivo e restritivo, incompatíveis com a utilização sustentável do território.

A par da avaliação da relação que se tem vindo a estabelecer entre os regimes territoriais restritivos e os planos municipais de ordenamento do território, procurar-se-á tipificar as formas de articulação entre ambas que se têm vindo a generalizar e, por último, propor soluções alternativas para ultrapassar os constrangimentos detectados, já que a eficiência dos processos de planeamento não se atinge apenas no quadro estrito do RJIGT.

Resumo nº 6

PARA ALÉM DO PRINCÍPIO DA CONTRA-CORRENTE: O POSSÍVEL PAPEL DA AVALIAÇÃO DE IMPACTE TERRITORIAL NA DEFINIÇÃO DE POLÍTICAS DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E URBANISMO

Eduardo Gonçalves Rodrigues, Garrigues

A presente comunicação pretende equacionar os efeitos práticos da aplicação do princípio da contra-corrente no ordenamento jurídico português, bem como estudar o possível papel futuro da avaliação de impacte territorial na monitorização e definição dos instrumentos e políticas de gestão territorial.

Um eventual futuro papel da avaliação de impacte territorial passará não só por uma visão crítica da perspectiva decorrente da avaliação ambiental estratégica e da avaliação de impacte ambiental, mas também pela adopção de metodologias que auxiliem efectivamente os decisores políticos a perceberem e hierarquizar de forma integrada as questões complexas levantadas pela prática do urbanismo e que, consequentemente, possam contribuir para a definição das políticas mais adequadas à gestão de cada território. Urge, pois, desenvolver indicadores eficazes que possibilitem a monitorização do planeamento, bem como articular devidamente no futuro a prática da avaliação de impacte territorial com o procedimento de elaboração dos instrumentos de gestão territorial.

Em suma, propõe-se uma reflexão acerca do estado actual da avaliação das políticas de gestão territorial e equacionam-se alguns caminhos possíveis para uma implementação prática, gradual e eficaz da avaliação de impacte territorial no nosso País.

Resumo nº 7

AVALIAÇÃO DA PROGRAMAÇÃO ESTRATÉGICA DEFINIDA EM PDM: O CASO PARTICULAR DA PROGRAMAÇÃO DAS ÁREAS DE EXPANSÃO URBANA COM RECURSO À FUNÇÃO MONITORIZAÇÃO

Manuela Juncal, Paula Ribeiro Ramos, Alberto Simões & Susana Madureira, Gaiurb, EEM - Entidade Empresarial Municipal de Gestão Urbanística e da Paisagem Urbana de Gaia

O Plano Director Municipal de Vila Nova de Gaia foi publicado em Agosto de 2009, após um processo de revisão que durou cerca de cinco anos. Com esta comunicação pretende-se apresentar a avaliação da execução do PDM, no primeiro ano em que foi aplicado ao território de VNG.

A implementação da função monitorização no ordenamento do território municipal de Vila Nova de Gaia começou a ser concretizada após a publicação do Plano Director Municipal, publicado em 12 de Agosto pelo Aviso nº14327/2009, após um processo de revisão que durou cerca de cinco anos.

Um ano após a publicação do plano e da integração da monitorização dos instrumentos de gestão territorial como ferramenta permanente do sistema municipal de planeamento, pretende-se analisar e avaliar de que forma o PDM está a responder aos objectivos estratégicos delineados (artigo 2º do Regulamento do PDM), ou seja, o seu desempenho, particularmente no caso da “programação estratégica das intervenções urbanísticas” (artigo 140º do Regulamento).

Para além de assegurar as funções inerentes a um Observatório de Ordenamento do Território, a necessidade de avaliação regular pressupõe a existência de um acompanhamento permanente do desenvolvimento dos planos. Tal como é mencionado no art.145º do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão do Território (RJIGT) um dos objectivos dessa avaliação é: “assegurar a concretização dos fins do plano, tanto ao nível de execução como dos objectivos a médio e longo prazos”. Para além da oportunidade legislativa, deseja-se utilizar a monitorização como ferramenta de apoio à decisão, tendo em vista a programação estratégica.

Na avaliação da execução do PDM, publicado em 1994, detectou-se a elevada área de perímetro urbano que não foi alvo de urbanização nos primeiros quinze de vigência desse PDM. Grande parte das áreas urbanizáveis (localizadas no interior do concelho) foram alvo de licenciamentos pontuais que muito contribuíram para o povoamento disperso encontrado no território de Vila Nova de Gaia. Desta constatação surgiu a necessidade de programar de forma estratégica a expansão urbana deste concelho.

Assim, tendo como base a informação retirada da monitorização do PDM revisto, pretende-se avaliar a metodologia estratégica de programação das áreas de expansão, ou seja averiguar, até que ponto é possível programar a expansão sem inibir o território urbanizável.

Palavras-Chave: monitorização; avaliação de estratégias municipais, programação estratégica

Resumo nº 8

MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO: O CASO DO CONCELHO DE PALMELA

João Carlos ANTUNES, Arquitecto, Director de Projecto do Gabinete de Desenvolvimento Estratégico (GDE) da Câmara Municipal de Palmela

Ana Paula RUAS, Socióloga, Directora de Projecto do Gabinete de Estudos e Qualidade (GEQ) da Câmara Municipal de Palmela

Sónia RAMOS, Socióloga, Técnica Superior do Observatório Económico e Social do GEQ da Câmara Municipal de Palmela

André Amaro SEQUEIRA, Sociólogo, Técnico Superior do Observatório Económico e Social do GEQ da Câmara Municipal de Palmela

Bruno Pereira MARQUES, Geógrafo, Técnico Superior do GDE da Câmara Municipal de Palmela

A necessidade de construção de um modelo de Monitorização e Avaliação do Ordenamento do Território adquiriu particular acuidade com a publicação da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBOTDU) (Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto) e do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) (Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 53/2000, de 7 de Abril, pelo Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 de Dezembro, pela Lei n.º 56/2007, de 31 de Agosto, pelo Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de Setembro e pelo Decreto-Lei n.º 46/2009, de 20 de Fevereiro), os quais delimitam as responsabilidades das Câmaras Municipais e de outras instituições do Estado em matéria do Ordenamento do Território.

A LBOTDU estabeleceu no n.º 3 do Artigo 28.º que as Câmaras Municipais devem apresentar, com periodicidade bienal, à Assembleia Municipal um «(...) relatório sobre a execução dos planos municipais de ordenamento do território (...), sendo igualmente apreciada a eventual necessidade de revisão ou alteração dos planos».

Por sua vez o RJIGT regulamentou esta questão, determinando a criação de um «(...) Observatório responsável pela recolha e tratamento da informação de carácter estatístico, técnico e científico (...)», o qual promoveria as articulações indispensáveis entre os diferentes níveis da administração pública, a comunidade científica e os cidadãos.

Este Observatório, que até ao presente momento não foi criado, deveria ter fornecido um modelo de comparação para todos os municípios portugueses, não substituindo, contudo, as edilidades

no desenvolvimento dos seus próprios modelos de monitorização e avaliação das políticas territoriais.

Não existindo então este modelo, coube à Câmara Municipal de Palmela, com o apoio de uma equipa externa do Centro de Sistemas Urbanos e Regionais (CESUR) e do Instituto de Dinâmica do Espaço (IDE), construir a sua própria matriz de referência e seleccionar os indicadores pertinentes, que foram consubstanciados sob a forma de um Relatório sobre o Estado do Ordenamento do Território (REOT) aprovado pela Assembleia Municipal de Palmela em 2003.

No âmbito da presente revisão do Plano Director Municipal (PDM) de Palmela e da alteração do Plano Regional de Ordenamento do Território de Lisboa e Vale do Tejo (PROT-AML) surge então a necessidade de reflectir sobre estas questões, nomeadamente quando o PROT-AML propõe um Sistema de Indicadores e as Grandes Opções do Plano (GOP 2010-2013) do Governo prevêem a instalação do supra-citado Observatório do Ordenamento do Território e do Urbanismo.

Resumo nº9

AVALIAÇÃO ESTRATÉGICA OU AVALIAÇÃO AMBIENTAL? A OPORTUNIDADE DA UTILIZAÇÃO DO INDICADOR QUANTITATIVO “EMISSIONES URBANAS” NA AVALIAÇÃO DE CENÁRIOS PARA A REVISÃO DOS PLANOS DIRECTORES MUNICIPAIS

Joana Mourão, Architecta, Doutoranda FAUP/LNEC

Os Planos Directores Municipais (PDMs) de segunda geração estão a ser submetidos à Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), no cumprimento dos Decretos-Lei nº 232/2007 e nº 46/2009, o que representa um sinal positivo para a avaliação das políticas de ordenamento do território e urbanismo locais, bem como uma oportunidade para a implementação de critérios de sustentabilidade ambiental urbana.

No que respeita à componente “estratégica” desta avaliação, os benefícios são evidentes pois esta obriga a basear o planeamento urbano num diagnóstico, numa definição de objectivos e na avaliação dos meios para a concretização desses objectivos. Dada a sua relevância, esta componente tem até sido utilizada extravasando o mero domínio ambiental.

Já no que respeita à componente “ambiental” desta avaliação, os benefícios são discutíveis pois esta avaliação não considera de forma igual os riscos ambientais locais e os riscos ambientais globais. O factor crítico para a decisão “Energia e Alterações Climáticas” embora conste nas AAEs, incidindo sobre o consumo de energia não renovável e as emissões de GEE associados à eficiência energética urbana, carece de uma verificação quantitativa adequada o que, em conjunto com outros factores, tem levado a que os efeitos das propostas dos PDMs para os riscos globais decorrentes das alterações climáticas, e da dependência energética fóssil, não seja avaliado de forma explícita e operativa.

As emissões de CO2 equivalente, com o enquadramento dos compromissos de Quioto e do mercado de emissões de carbono passaram a ser um encargo passível de conversão monetária, o que facilita a sua comparação com outros custos monetários da urbanização e a sua utilização como indicador de avaliação. As políticas municipais de ordenamento do território e urbanismo podem conduzir a um aumento ou a uma redução das emissões urbanas de CO2, que dependem do desempenho conjunto de sectores como as redes de infra-estrutura, o espaço público e os edifícios. Esta influência deveria ser tida em conta explicitamente nos procedimentos de avaliação ambiental das políticas de ordenamento do território e de urbanismo.

A partir dos objectivos e medidas gerais do PDM a AAE identifica os efeitos significativos no ambiente e alternativas para os regular. Contudo, para a classificação e escolha de alternativas não estão definidos indicadores ambientais quantitativos. O mesmo se passa com as medidas de controlo anual dos efeitos do plano, também previstas na directiva. Existe assim uma grande arbitrariedade na aplicação deste tipo de avaliação às políticas de urbanismo municipais ou intermunicipais, problema que poderia ser minimizado pela utilização do indicador “emissões urbanas” como factor de comparação entre cenários e de avaliação de opções, aquando da elaboração das propostas de revisão dos PDMs.

Palavras-Chave: Avaliação Ambiental Estratégica; Planos Directores Municipais; Alterações climáticas; Redução de emissões urbanas

Resumo nº 10

AS UNIDADES DE EXECUÇÃO COMO INSTRUMENTO PRIVILEGIADO DE EXECUÇÃO DAS OPÇÕES URBANÍSTICAS. O CASO DA UNIDADE DE EXECUÇÃO DA AVENIDA NUN'ÁLVARES

Cristina Guimarães, Maria Manuela da Costa Cardoso Gomes, Ana Filomena Alves Leal Leite da Silva, Anabela Moutinho Monteiro & Sofia D'Arrochella Lobo, Departamento Municipal Jurídico e de Contencioso da Câmara Municipal do Porto

A utilização de unidades de execução enquanto instrumento privilegiado de execução dos planos tem-se assumido como notoriamente incipiente, face à já longa vigência de tal mecanismo introduzido, como é sabido, na versão originária do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT).

Estranho é que assim seja, uma vez que a unidade de execução tem virtualidades que o processo de planificação, concretizado nomeadamente através da elaboração de planos de pormenor, não possui. Isto porque, as unidades de execução, comparativamente com aqueles planos, se assumem como mais céleres, na medida em que são já execução.

A unidade de execução da Nun'Álvares, que visa dar execução à Unidade Operativa de Planeamento e Gestão 1 do Plano Director Municipal do Porto, não só envolve um número elevado de proprietários e uma vasta área de território, como fixou como sistema de execução o sistema de cooperação, o que pressupõe que a iniciativa da execução do plano pertence ao Município que, com a cooperação dos particulares interessados, actuará de forma coordenada, de acordo com a programação estabelecida e nos termos do contrato de urbanização a celebrar. A intervenção urbanística projectada para a UOPG1 – Avenida Nun'Álvares, é do ponto de vista do interesse que administração municipal deposita na sua concretização, uma intervenção desejável, disponibilizando-se esta para substituir os proprietários que se não queiram associar. Os contornos desta unidade de execução assumem, por isso, um grau de dificuldade que se prende directamente com a necessidade de envolver todos os proprietários numa solução de consenso, que assegure o sucesso da operação.

Propomo-nos enunciar na presente Comunicação os constrangimentos que surgiram não só ao nível da concepção do desenho urbano, mas também ao nível da contratualização da solução urbanística, e, ainda, as repercussões fiscais e registrais associadas a tal modelo de execução, apresentando as soluções obtidas pelo Município do Porto, o que nos propomos fazer.

Resumo nº 11

O PAPEL ESTRATÉGICO DOS ESPAÇOS RESIDENCIAIS NO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO: UMA AVALIAÇÃO COM FUNDAMENTO NA FORMA URBANA

José Luís S. Fernandes, Faculdade de Arquitectura UTL/Câmara Municipal de Coimbra

A importância da promoção do bem-estar da comunidade com base na qualidade do espaço residencial, leva-nos ao estudo de metodologias de quantificação e avaliação dos espaços da habitação, como suporte da estratégia para o ordenamento do território. Neste sentido pretende-se desenvolver um quadro de abordagem sobre o modo como o ordenamento do território pode enquadrar a quantificação e avaliação dos espaços residenciais.

O Plano de Ordenamento (regulador e institucional) fundado nos usos do solo terá perdido o seu papel de exclusividade (WATERHOUT, *et al.*, 2009), pelo que o planeamento territorial requer novos conceitos, estratégias e ferramentas. Numa integração dos conceitos, geografias, tendências de governança e ferramentas do tempo presente, enquadra-se o papel estratégico do espaço residencial na promoção do bem-estar da comunidade (LYONS, 2007).

A partir duma interpretação quantificada da forma urbana, fundamentada na medição das *dinâmicas urbanas*, da *qualidade do espaço urbano* e da *sustentabilidade urbana*, avalia-se o papel dos espaços residenciais (de acordo com as categorias funcionais do solo urbano indicadas no Decreto Regulamentar 11/2009 de 29 de Maio) no quadro das políticas de ordenamento do território, das metodologias de planeamento estratégico e de experiências de gestão urbanística e habitacional ao nível municipal.

A abordagem apoia-se no conceito de *"place-shaping"* (LYONS, 2007), com incidência na *avaliação do papel estratégico dos espaços residenciais* (DUTRA, *et al.*, 2004, GILMOUR, 2009, PETINNE; OLIVEIRA, 2002), contextualizando o respectivo Desenho Urbano (WALL ; WATERMAN, 2010) com a Estratégia de Habitação (PRITCHARD, *et al.*, 2008).

Neste sentido o artigo procura articular processos e metodologias de quantificação e medição da forma urbana para a avaliação dos espaços residenciais no quadro das estratégias e das políticas de ordenamento do território e de gestão urbanística. Esta articulação apoia-se em estudos de caso nas áreas de expansão urbana da cidade de Coimbra.

Referências bibliográficas

- DUTRA, Olívio, et al. - *Política Nacional de Habitação*. Brasília: Governo Federal, 2004.
- GILMOUR, Tony - *Network Power: An International Study of Strengthening Housing Association Capacity*. Sydney: The University of Sydney, 2009.
- LYONS, Michael - *Place-shaping: a shared ambition for the future of local government*. London: Sir Michael Lyons, 2007.
- PETINNE, J.; OLIVEIRA, R. - *A Habitação como Estratégia de Gestão Territorial Urbana*. UFCS, Florianópolis: 2002.
- PRITCHARD, Anthony, et al. - *Housing Strategy 2009 - 2013*. Gravesham: Gravesham Borough Council, 2008.
- WALL, Ed; WATERMAN, Tim - *Urban Design*. Switzerland: AVA Publishing SA, 2010.
- WATERHOUT, Bas, et al. - *Reinventing spatial planning in a borderless Europe: emergent themes*. Liverpool, UK: AESOP, Association of European Schools of Planning, 2009.

Resumo nº 12

AVALIAÇÃO DOS MECANISMOS DE MODIFICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL: ÂMBITO DE APLICAÇÃO (DISCUSSÃO TEÓRICA)

Fernanda Paula Oliveira, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Os mecanismos de dinâmica dos instrumentos de gestão territorial (Secção V do RJIGT) foram sofrendo uma alteração por força das sucessivas alterações a que aquele regime jurídico esteve sujeito.

Na sua versão inicial apenas se previam os procedimentos de suspensão, revisão e alteração o qual, por sua vez, podia ser de carácter normal ou simplificado. Em as alterações simplificadas eram identificadas na lei de uma forma tendencialmente aberta, de forma a abranger um conjunto de situações em que não se justificava um procedimento que envolvesse a intervenção de entidade externas e a participação pública. As várias situações indicadas a título exemplificativo, como integrando o procedimento de alteração simplificada podiam ser reconduzidas a uma situação comum: modificações que envolvessem uma reduzida margem de discricionariedade administrativa, quer por se imporem à Administração planificadora (hetero-alterações) quer por se traduzirem em modificações de diminuta dimensão.

A figura da alteração simplificada foi sendo objecto de sucessivas decomposições, dando origem a novos procedimentos de dinâmica. Apesar desta desmultiplicação do procedimento das alterações simplificadas — actualmente existe, com origem neste procedimento, a alteração simplificada, a alteração por adaptação, as correcções materiais e as rectificações —, as figuras são agora tendencialmente mais tipificadas.

As dúvidas que se colocam, são assim, as de saber os respectivos normativos legais devem ser lidos de forma “fechada”, com a consequência de remeter para o procedimento de alteração normal um conjunto de modificações que claramente a ele se não reconduzem (por não estar em causa uma evolução das circunstâncias económicas, sociais, culturais e ambientais que estiveram subjacente à elaboração do plano), ou se, pelo contrário, terá de ser feito daquelas normais uma interpretação juridicamente adequada, de forma a permitir que cada modificação seja reconduzida ao correspondente tipo de procedimento.

Na resposta a esta questão terá de se ter presentes os seguintes tópicos

o procedimento de alteração dos planos municipais de ordenamento do território ao abrigo do disposto no artigo 96.º do RJIGT não é o procedimento adequado para promover toda e qualquer modificação das opções de planeamento, mas apenas aquelas que decorrem da evolução das condições económicas, sociais, culturais e ambientais que estiveram subjacentes às suas

opções iniciais [cfr. alínea a) do n.º 2 do artigo 93.º] e que pressuponham uma margem de apreciação, de decisão e de conformação da solução planeadora por parte do município (isto é, discricionariedade de planeamento);

Por isso, sempre que estejam em causa opções de planeamento que, embora baseadas numa evolução das condições económicas, sociais, culturais e ambientais que estiveram subjacentes às suas opções iniciais, se imponham ao município, o procedimento adequado não é o da alteração normal, mas o de alteração por adaptação [artigo 97.º, n.º 1, alíneas a) e c)];

E não é também aquele o procedimento adequado para corrigir erros materiais, incongruências ou lapsos de escrita ou de desenho detectados nas peças que os compõem, quaisquer que eles sejam, os quais devem ser corrigidos por via das correcções materiais e rectificações, ainda que se trate de situações não expressamente referidas no artigo 97.º-A, que, por isso, não pode ser lido de forma taxativa;

Quer na primeira hipótese referida [b)], quer na segunda [c)] estão em causa situações em que inexistente uma qualquer margem de conformação por parte do município por estarem em causa alterações de carácter obrigatório para o autor do plano: num caso por força do princípio da hierarquia entre instrumentos de gestão territorial e demais fontes de direito, no outro porque existe o dever de os órgãos administrativos corrigirem os erros materiais e incongruências dos instrumentos de planeamento da sua responsabilidade.

Mais, o procedimento de alteração normal não é, também, o procedimento adequado para proceder a modificações de reduzido valor, como sucede com a variação total máxima de 3 % da área de construção inicialmente prevista em planos de urbanização e de pormenor contemplada na alínea d) do n.º 1 do artigo 97.º, onde a dimensão do poder de planeamento envolvido é diminuta prescindindo ou não justificando a abertura de qualquer fase de participação dos particulares (discussão pública) ou de intervenção das demais entidades públicas (designadamente através da promoção de consultas para emissão de pareceres).

Note-se, por fim, que cabe ao Município, na aplicação do plano, a tarefa da sua interpretação que, por sua vez, não corresponde a uma mera operação matemática de identificação de um sentido predefinido na norma para a respectiva aplicação, assumindo muitas vezes uma configuração complexa, em particular quando estão em causa normas de pendor fortemente técnico e normas deficientemente redigidas, confusas e, mesmo, contraditórias ou incongruentes com outras, o que, infelizmente, sucede com frequência em normas integradas em planos directores municipais.

Na interpretação das normas, não obstante se deva partir da respectiva letra (a qual se apresenta como o ponto de partida e o limite na tarefa da interpretação), devem ser utilizados outros elementos (designadamente os elementos histórico, sistemático, e teleológico). E não

pode esquecer-se, nesta tarefa, o sentido que a interpretação jurídica assume na moderna metodologia do direito. Com o afirma Castanheira Neves, na interpretação, "... não só vemos a intervir opções normativo-jurídicas que transcendem o dado legal ou que os cânones legais em si não oferecem (...), mas ainda decidir-se aquela mesma normativa realização em termos constitutivos autónomos nem sempre potencialmente admitidos pelos pressupostos critérios normativos legais que a «apliquem». Não se trata, assim, só de uma determinação concretizadora do normativo pressuposto, mas de uma específica constituição de normatividade".

É, pois, na interpretação da norma que se alcança, a mais das vezes, lógica e congruência entre os seus vários segmentos e outras normas integradas no Plano Director Municipal, fornecendo uma sua densificação que permite determinar o seu verdadeiro sentido.

Ora, uma modificação da norma de forma a clarificar o seu sentido, isto é, a integrar este na sua letra, não pode ser reconduzido ao procedimento de alteração normal regulado no artigo 96.º, reconduzindo-se antes, dada a sua finalidade, ao procedimento de correcção material/rectificação, não obstante a aparente taxatividade do artigo 97.º-A do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial.

Ou seja, seguindo-se a via da dinâmica dos planos para adequar o teor literal à teleologia da norma — cuja utilidade está na garantia da uniformidade da sua aplicação e na protecção da confiança dos particulares que passam a saber o que contar, com maior clareza, da Administração —, a alteração em causa deve ser sujeita a um regime procedimental regime simplificado, na medida em que apenas clarifica o que resulta já, ainda que imperfeitamente expresso, do articulado do Plano Director Municipal, não se traduzindo na inscrição neste de qualquer norma inovadora que deva, por isso, ser submetida a exigências procedimentais de colaboração entre entidades públicas e de participação dos interessados, como sucede com o normal procedimento de alteração dos instrumentos de gestão territorial.

Resumo nº 13

AVALIAÇÃO DOS MECANISMOS DE MODIFICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL: ÂMBITO DE APLICAÇÃO (A PRÁTICA)

Cristina Guimarães, Maria Manuela da Costa Cardoso Gomes, Ana Filomena Alves Leal Leite da Silva, Anabela Moutinho Monteiro & Sofia D'Arrochella Lobo, Departamento Municipal Jurídico e de Contencioso da Câmara Municipal do Porto

Na sequência da discussão teórica sobre o âmbito de aplicação dos procedimentos de dinâmica, pretende apresentar-se um conjunto de modificações que foram propostas pelo Município do Porto com vista, tão-somente, a evitar:

- dúvidas decorrentes de uma deficiente redacção das suas normas regulamentares, cuja letra nem sempre é a mais adequada para traduzir a teleologia que lhe está subjacente;
- a incoerência entre algumas disposições regulamentares e o zonamento que as traduz do ponto de vista gráfico na planta de ordenamento, bem como incorrecções e erros constantes da sua planta de condicionantes.

Trata-se, de facto, de um conjunto de alterações que não pressupõe, de forma alguma, uma alteração da regulamentação constante deste instrumento de gestão territorial ou da filosofia que lhe está subjacente, mas de meros ajustamentos de natureza técnica correspondentes, na maior parte das vezes, ao esclarecimento da regulamentação dele decorrente — evitando, assim, algumas das incongruências já detectadas —, e à correcção de erros materiais.

Por serem estes os objectivos, decidiu a Câmara Municipal do Porto a lançar mão do procedimento de correcções materiais e rectificações, previstos nos artigos 97.ºA do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial.

Com a presente comunicação pretende-se apresentar alguns dos exemplos de modificação do PDM do Porto que o Município reconduziu ao procedimento de correcção material/ rectificações, mas cujo enquadramento obteve “resistência por parte dos serviços desconcentrados do Estado com competência na matéria.

Resumo nº 14

A RECONVERSÃO DOS LOTEAMENTOS DE GÉNESE ILEGAL NO NOVO MILÉNIO: AVALIAÇÃO E MONITORIZAÇÃO

Isabel Raposo, Faculdade de Arquitectura/UTL

Embora a responsabilidade primeira da reconversão das Áreas Urbanas de Génese Ilegal caiba aos seus (com)proprietários, de acordo com a Lei 91/95 de 2 de Setembro, esta mesma Lei define deveres e competências das Câmaras Municipais responsáveis pela gestão do território. O levantamento do ponto de situação da reconversão dos loteamentos de génese ilegal na Área Metropolitana de Lisboa que realizámos no quadro de um projecto de investigação financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia, remete-nos para um conjunto de reflexões de que aqui destacamos: (1) a Lei n.º 91/95 e suas posteriores revisões de 1999, 2003 e 2008, apesar do seu carácter excepcional, não lograram acelerar a reconversão dos territórios delimitáveis como AUGI, como era expectativa (art.º 57) – apenas cerca um terço das AUGI adquiriram título de reconversão, passados quinze anos da criação da Lei; (2) o tempo longo da reconversão das AUGI marca todo o território da AML, situação imputável ao conjunto dos actores intevenientes mas também à complexidade dos instrumentos de gestão territorial, aos burocráticos procedimentos e às disparidades entre a ocupação do território e as disposições e condicionantes dos PDMs; (3) para além das AUGI, o levantamento efectuado permitiu identificar um número significativo de outros loteamentos de génese ilegal não enquadrados pela Lei 91/95 ou não susceptíveis de reconversão, entre os quais um conjunto de casos cuja situação se deteriorou pela sua condição de exclusão do processo de reconversão e pela falta de soluções alternativas; (4) o alheamento do Estado deste processo, ao nível da comparticipação na realização de obras de urbanização (art.º 56 nunca regulamentado) e da monitorização (inerente ao art.º 56-A), não tem facilitado a solução das questões mais complexas; (5) a abordagem sectorial da Lei, visando responder a uma problemática específica, tem protelado o desenvolvimento territorial e favorecido soluções não integradas na envolvente.

A complexidade desta temática apela a uma monitorização participada a enquadrar nos objectivos de um Observatório do Ordenamento do Território. A experiência dos dois workshops realizados no quadro do Projecto de Investigação revelam a urgência de uma monitorização que, vise mais do que a avaliação do desempenho municipal na gestão do território, o fomento do debate, da circulação da informação e da capacitação no sentido de se encontrarem respostas mais céleres às dificuldades encontradas no terreno.

Resumo nº 15

PROCESSOS DE MONITORIZAÇÃO MUNICIPAL: PERTINÊNCIA E CONDICIONANTES À SUA IMPLEMENTAÇÃO

Olga PRADA, *PLIO, Lda*

Margarida PEREIRA, e-GEO – Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional/UNL

No mundo contemporâneo, marcado por ambientes económicos, sociais e políticos turbulentos e instáveis, surge reforçada a importância de um fio condutor que permita uma visão integrada das dinâmicas territoriais, não tanto para compreender o passado e a influência deste no estado presente, mas sobretudo para preparar e orientar o futuro.

As intervenções humanas, principalmente as que induzem consumos irreversíveis (ou degradação) de recursos escassos (solo, água, paisagem, biodiversidade), têm de ser conscientes e cautelosas. Daí ser indispensável reduzir a discricionariedade nas decisões de planeamento e comprometer os responsáveis pela gestão do território, no sentido de perseguir com persistência e tenacidade os objectivos e níveis de desempenho fixados à partida, mas (re)ajustando-os perante inesperadas alterações de contexto.

Por isso, é urgente assegurar a monitorização nos processos de planeamento municipal. A sua implementação permite criar e actualizar informação e definir referenciais que possibilitam uma avaliação contínua, tornando mais flexíveis, selectivos e participados os instrumentos de gestão territorial, não só ao acompanhar os resultados que se vão alcançando, mas também ao actuar para corrigir atempadamente rumos que inesperadamente se revelam inadequados.

A par da teorização da monitorização, importa aqui reflectir sobre as dificuldades da sua implementação nos municípios portugueses. Assim, o artigo, tendo como caso de estudo os municípios da sub-região Oeste, analisa os processos de planeamento municipal e o modo como a monitorização é (ou não) praticada. Nas situações em que tal ocorre, avalia-se as condições da sua operacionalização e os resultados (ganhos e fracassos) até agora obtidos; nas situações (mais comuns) em que persiste a sua ausência, são analisados os factores (de natureza diversa) que têm concorrido para tal impedimento. Este exercício de análise crítica, apoiado em experiências concretas e ouvindo os seus interlocutores directos (técnicos e eleitos), visa compreender as razões que têm inibido a passagem da defesa retórica da monitorização (como parte integrante do processo) à sua aplicação efectiva (comummente adiada sob múltiplos pretextos), procurando contribuir para eliminar obstruções a um melhor desempenho do planeamento territorial.

Resumo nº 16

IMPORTÂNCIA DAS ESTRUTURAS DE MONITORIZAÇÃO NO PROCESSO DE PLANEAMENTO E GESTÃO URBANÍSTICA MUNICIPAL – O EXEMPLO DA REVISÃO DO PLANO DIRECTOR MUNICIPAL DE SETÚBAL

Vasco Raminhas da Silva, Câmara Municipal de Setúbal

A Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo (Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto) consagrou a obrigatoriedade dos Municípios avaliarem de forma sistemática as respectivas políticas urbanísticas mediante a elaboração bianual do Relatório de Estado de Ordenamento do Território (REOT). Os Municípios têm recorrido à figura do REOT enquanto documento de fundamentação da necessidade de revisão dos seus Planos Directores Municipais (PDM), embora na maior parte das vezes estes documentos são demasiado extensos e pouco objectivos e orientados para a avaliação e monitorização de processos de planeamento e de gestão urbanística. A periodicidade da sua elaboração não tem respeitado o que está definido na Lei, comprometendo seriamente a finalidade para a qual foram criados.

O desenvolvimento de uma estrutura de monitorização permanente das políticas urbanísticas de carácter municipal não pode ser desligado do contexto organizacional em que está inserido e dos objectivos gerais da Autarquia em matéria de planeamento e gestão urbanística. Na maior parte das vezes a informação produzida pelas entidades oficiais não é disponibilizada à escala adequada ou não abrange os domínios mais relevantes face aos objectivos da avaliação. A produção e gestão de informação relevante por parte dos Serviços Municipais é crucial para a alimentação de uma bateria de indicadores que permita aferir com o máximo de rigor os processos de transformação territorial em curso, a implementação dos instrumentos de gestão territorial em eficácia e os efeitos dos segundos sobre os primeiros. Torna-se assim fundamental a existência de fluxos de informação otimizados dentro da Câmara Municipal que viabilizem a implementação de uma estrutura desta natureza.

Os indicadores deverão ser construídos tendo em vista os objectivos definidos e os domínios que se pretendem avaliar (ex. a sustentabilidade e a salvaguarda dos recursos naturais, a dinâmica urbanística, a competitividade económica, a reabilitação urbana e a rentabilização de infra-estruturas, entre outros), podendo ser agrupados em três categorias distintas consoante a sua finalidade: conformidade, resultado e de impacte.

A comunicação versará sobre a concepção de uma estrutura de monitorização das políticas urbanísticas municipais, incidindo especificamente sobre a construção de um conjunto de indicadores destinada a avaliar a execução do Plano Director Municipal de Setúbal, actualmente em revisão.

Resumo nº 17

UMA ABORDAGEM MULTI-ESCALAR DA MONITORIZAÇÃO DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO URBANO

Teresa Sá Marques, Filipe Batista e Silva, Carlos Delgado, Sónia Pinho, FLUP, Departamento de Geografia, CEGOT

O Sistema de monitorização e avaliação do ordenamento do território e do desenvolvimento urbano é uma incumbência da DGOTDU, das CCDR e das CM. Considera-se que o Sistema deve gerar informação útil à monitorização e avaliação da operacionalização das estratégias de ordenamento do território e do urbanismo presentes nos instrumentos de gestão territorial (PNPOT, PROT, PMOT), tendo em atenção as dinâmicas territoriais em curso. Neste âmbito, esta comunicação pretende ser um contributo para a reflexão destes sistemas, procurando desenvolver uma abordagem multi-escalar (Território Nacional – Região Norte – três Municípios).

O PNPOT enuncia como objectivo a necessidade de “promover um desenvolvimento urbano mais compacto e policêntrico, contrariar a construção dispersa, estruturar a urbanização difusa e incentivar o reforço das centralidades intra-urbanas” (PNPOT, 2007: 208). Em matéria de regime do uso do solo, o PROT-Norte identifica três recomendações gerais relativas (PROT, 2009: 144) à dicotomia da classificação do solo (solo urbano e rural), à necessidade de conter os fenómenos generalizados da edificação dispersa ou linear e da criação de novas áreas de expansão urbana, e à necessidade de qualificar e regulamentar o solo rural na perspectiva de que o solo é um recurso natural escasso e não renovável (adaptado de PROT, 2009: 144).

Relativamente a estas matérias o PROT-N (no anexo técnico I) contém especificações para a elaboração ou revisão dos PMOT, sobre a delimitação do solo urbanizado e urbanizável (solo urbano), e das áreas de edificação dispersa e dos aglomerados rurais (solo rural), transpondo as orientações definidas no Decreto Regulamentar 11/2009, de 29 de Maio. Critérios quantitativos e qualitativos bastante específicos foram definidos para a identificação e delimitação daquelas e de outras classes de solo. Tais delimitações devem integrar a Planta da Situação Existente, cuja elaboração é requerida pelo normativo do PROT aquando da elaboração ou revisão dos PMOT. Esta carta destina-se a descrever a situação urbanística à data do PMOT, mas também a servir de ponto de partida para as opções a tomar em termos de ordenamento territorial.

Neste contexto, foi suscitada uma avaliação preliminar das implicações deste PROT nos futuros PDM da região Norte. Recorrendo a uma amostra de concelhos da região com diferentes características e dinâmicas, foram delimitadas cartograficamente as áreas consolidadas e em consolidação, as áreas de edificação dispersa e os aglomerados rurais de acordo com os critérios definidos no plano regional. A confrontação com as plantas propostas nos PDM dos

respectivos concelhos permite extrair algumas inferências indicativas acerca das implicações que o normativo do PROT pode vir a ter no planeamento municipal, assim como uma percepção genérica do grau de incongruências. A análise efectuada foi implementada com recurso a software CAD e SIG, recorrendo a informação digital e georreferenciada relativa ao edificado, a uma escala igual ou superior a 1:10.000. Com este exercício avaliativo, consegue-se perceber os impactos que o PROT vai ter na próxima geração de PDM.

Tendo em consideração as três escalas de abordagem dos sistemas de informação e monitorização dos instrumentos de gestão do território (Nacional, Regional, Municipal), apresentam-se indicadores e produtos cartográficos de suporte a esses três sistemas. Os sistemas devem ser construídos em estreita articulação com os objectivos definidos nos documentos de gestão territorial (PNPOT, PROT, PDM) e devem garantir a comparabilidade e a interoperabilidade. No entanto, uma abordagem multi-escalar não significa um só sistema, mas sim uma articulação que garanta que cada escala geográfica executa o seu sistema. Como refere Ascher (2009) “uma metrópole como uma cidade não é um somatório de vilas nem um mosaico de quarteirões. É um sistema e deve ser pensado como articulação dinâmica entre o todo e as partes.” O ordenamento do território e o urbanismo faz-se através da acção simultânea nas diferentes escalas. Neste sentido, haverá indicadores de monitorização que podem funcionar a diferentes escalas, mas haverá muitos outros que só tem sentido a sua construção numa determinada escala. Um território urbano ou rural aparentemente fragmentado a uma escala, pode estar fortemente conectado ou contíguo a uma escala mais alargada.

Os investimentos que estamos a realizar sobre o território são muito custosos e têm implicações a longo prazo. É evidente que temos de consagrar mais meios, financeiros e humanos, para o estudo e a monitorização do ordenamento do território e do desenvolvimento urbano.

Palavras-Chave: sistema de monitorização e avaliação; ordenamento do território e desenvolvimento urbano

Resumo nº 18

A AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS E POLÍTICAS TERRITORIAIS, EM CONTEXTOS DE DIVERSIDADE E FRAGMENTAÇÃO: REQUISITOS METODOLÓGICOS

Isabel Breda-Vázquez e Paulo Conceição, CITTA – Centro de Investigação do Território, Transportes e Ambiente, Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto

A presente comunicação afirma que, em contextos caracterizados por uma elevada diversidade e fragmentação de instrumentos de intervenção, a avaliação das políticas públicas com incidência territorial deve fomentar a articulação criativa de diferentes programas e agentes. Afirma, também, que esse desafio exige o aprofundamento do debate em torno das teorias e metodologias de avaliação.

De facto, tem-se apontado às metodologias “tradicionais” de avaliação: a dificuldade em tratar relações de causa-efeito, em sistemas complexos, caracterizados pela diversidade de actores e níveis de intervenção; a conceptualização linear dos processos de decisão, e a dificuldade em lidar com processos dinâmicos, experimentais e interactivos; a dificuldade em utilizar o vocabulário específico das actuais políticas territoriais, e em operacionalizar conceitos como territorialização, integração, sinergia ou participação.

Face a estas dificuldades, contrapõem-se três desafios ou requisitos principais. A necessidade de observação da diversidade de programas, planos e agentes, actuando num mesmo contexto territorial, e de avaliação das suas condições de interacção, no tempo e no espaço (em vez de uma avaliação dirigida, de forma isolada, para cada programa). A necessidade de uma avaliação centrada nos processos de aprendizagem e construção de capacidades de articulação ou integração de políticas. A necessidade de uma avaliação que integre as questões relacionadas com as visões estratégicas do território, isto é, com o quadro normativo que fundamenta as várias iniciativas e as suas estratégias.

A comunicação procura justificar e explorar estes desafios. Propõe uma Metodologia de Avaliação de programas e políticas territoriais, em contextos de diversidade e fragmentação, capaz de promover capacidades relacionais e de integrar escolhas estratégicas.

Resumo nº 19

GOVERNANÇA TERRITORIAL NOS PROCESSOS DE PLANEAMENTO TERRITORIAL ASSOCIADOS AOS PLANOS REGIONAIS DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

Teresa Sá Marques, FLUP, Departamento de Geografia, CEGOT

Várias disciplinas têm desenvolvido conceptualmente a prática da governança. Tem havido muita investigação e há uma vasta literatura seja sobre governança cooperativa, seja sobre participação. A base conceptual desta apresentação assenta numa abordagem institucionalista das políticas públicas e das estruturas de governança que lhes estão relacionadas, em que a governança territorial é uma forma de governo baseada na cooperação e coordenação (vertical e horizontal) entre os diferentes actores de um território. Esta investigação tem por objectivo nomeadamente avaliar de que forma os contextos de governança mostram-se capazes de desenvolver a “capacidade institucional” (Coaffee e Healey, 2003; Healey et al, 2003; Healey, 2006, 2010). Ou de que forma os contextos sociais, ou os próprios valores, normas e práticas de uma sociedade podem condicionar, travar ou reflectir, os processos de tomada de decisão.

O enfoque desta apresentação realiza-se à escala regional em torno dos processos de planeamento territorial associados aos Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT). Analisa-se a forma de funcionamento das Comissões Mistas de Coordenação (CMC), que acompanharam os processos de concepção dos Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT), e se estas contribuíram para o desenvolvimento de processos de aprendizagem, de disseminação de redes e de mobilização de capacidades. Isto significa, na prática, avaliar se contribuíram, ou não, para transformar nalgum aspecto ou nalgum sentido, o sistema de governança regional, ou seja se alteraram as relações interpessoais, as práticas inter-institucionais organizadas, e/ou os hábitos e as rotinas que dominavam nas instituições ou nas relações institucionais. Os PROT, enquanto processos de planeamento territorial, estão indivisíveis dos processos de governança que os acompanham. Naturalmente que planear pressupõe uma regulamentação (veja-se os normativos dos PROT), mas a governança, em termos genéricos, distribui poder entre os diferentes actores, o que pressupõe processos e acções bottom-up.

Palavras-Chave: governança territorial, planos regionais, ordenamento do território.

Resumo nº 20

REVISÃO DOS PDM: PROCESSO DE PLANEAMENTO OU IMPERATIVO LEGAL

João Gonçalves, Teresa Sá Marques, FLUP, Departamento de Geografia, CEGOT

Os processos de monitorização e avaliação do ordenamento do território e do urbanismo estão praticamente ausentes em Portugal. Qualquer monitorização, independentemente da escala geográfica de abordagem, deve ser realizada por meio de ferramentas simples, claras e objectivas, de forma a permitir a todos os intervenientes no território compreender os resultados da aplicação dos pressupostos dos planos na gestão territorial. Este conhecimento não se pode fundamentar apenas em informação circunstancial mas deve assentar num sistema de informação territorial, que fornece informação capaz de activar uma efectiva dinâmica nos processos de planeamento territorial e permitir que as entidades envolvidas obtenham informação relevante relativamente à gestão e concretização das políticas/programas/planos.

Esta comunicação tem como objectivo central sistematizar os actuais processos de elaboração de PDM, procurando evidenciar as mudanças em curso. Começamos com um “atraso histórico”, depois tivemos pressa em cobrir o território nacional e, agora, será que estamos a responder aos problemas de ordenamento do território que se colocam nos dias de hoje?

Neste momento é oportuno perceber se o processo de planeamento territorial é conduzido de forma consentânea com a legislação, no que diz respeito à revisão dos instrumentos de gestão territorial, mais especificamente os PDM. Se existe verdadeiramente um processo de planeamento ou se estamos a elaborar planos, sem qualquer continuidade com os planos anteriores, sem qualquer monitorização nem avaliação dos processos. Em termos empíricos será analisada:

- a relação entre os planos de segunda e terceira geração, pela verificação da relação existente entre objectivos, enquadrados pelas razões que levaram à revisão e pelos estudos de avaliação dos PDM.
- a relação entre as dinâmicas territoriais (sociais ou económicas) com as dinâmicas em matéria de ordenamento, observadas através dos regulamentos dos PDM, ou seja avaliar se municípios com contextos territoriais semelhantes fazem, ou não, opções em matéria de ordenamento idênticas.

- a coerência externa, ou seja o desajustamento entre os PDM de segunda geração e os PROT, ou as implicações que os PROT estão ou vão ter nos PDM, nomeadamente nos já revistos.
- a capacitação técnica da Administração, nomeadamente das autarquias, e a qualidade dos sistemas de informação geográfica de apoio à gestão territorial.

Com os resultados deste estudo podemos antecipar mudanças em curso ou necessárias ao nível da actuação nos processo de elaboração/revisão/alteração dos planos, apontar algumas razões para os sucessos e os insucessos dos instrumentos de gestão do território aprovados e propor alterações nas práticas de planeamento. É essencial perceber para que se avalia, para quem se avalia e quais as consequências dos resultados da avaliação (Cravinho, 2009), o que significa perceber se estamos a construir um processo de planeamento territorial ou simplesmente a cumprir um imperativo legal.

Palavras-Chave: Ordenamento do Território, Planos Directores Municipais, Revisão de Planos

Resumo nº 21

INFORMAÇÃO GEOGRÁFICA, TRANSPARÊNCIA E SISTEMA DE INDICADORES PARA ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL

José António TENEDÓRIO, e-GEO – Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional
Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa

Cristina HENRIQUES, e-GEO – Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional
Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de
Arquitetura, Universidade Técnica de Lisboa

A transparência, a qualidade e a avaliação são três dos atributos das sociedades com elevados níveis de desenvolvimento social, cultural e económico. Tal como se julga ser a participação activa dos cidadãos nos processos de decisão colectiva. O território, espelho da conjugação das políticas e das acções dos agentes, bem como os Instrumentos de Gestão Territorial (IGT), exigem, actualmente, acompanhamento e avaliação permanente. Esse acompanhamento e essa avaliação permanente requerem informação geográfica estruturada, segundo um sistema de indicadores que considere não apenas a plataforma tecnológica na qual são geridos, mas, sobretudo, a conjugação entre: o interesse de cooperação das entidades que intervêm territorialmente e uma cultura de partilha de informação geográfica numa base colaborativa; o estudo das possibilidades técnicas de integração vertical e horizontal da informação geográfica e a selecção do sistema de indicadores para acompanhamento e avaliação dos IGT.

Os pressupostos sumários referidos deixam prever que a informação geográfica pode participar na construção da transparência; construção essa baseada na criação de uma matriz de indicadores que contribua: i) para o conhecimento da territorialização dos IGT; ii) para a análise das tendências territoriais; iii) para o acompanhamento da execução dos IGT, segundo os horizontes temporais, por via do comportamento da matriz de indicadores; iv) para a comunicação, legível, dos resultados da implementação dos IGT.

Para cumprir os pressupostos sumários descritos, a matriz de indicadores deverá plasmar, de forma clara, os objectivos e/ou as linhas de acção de cada instrumento de gestão territorial, considerando os aspectos operacionais seguintes: i) enunciado das metas em função de um horizonte; ii) quantificação das metas (sempre que possível); iii) descrição do indicador; iv) definição do indicador; v) formalização e fórmula de cálculo; vi) unidade de medida do indicador; vii) unidade mínima de referência espacial; viii) fonte e qualidade da informação; ix) periodicidade; x) situação de partida e data de cada meta. Os princípios orientadores da construção da matriz deverão: i) reflectir a relevância dos indicadores; ii) demonstrar a

exequibilidade da quantificação; iii) demonstrar a comparabilidade temporal e espacial dos indicadores.

Para a implementação de um sistema de indicadores para acompanhamento e avaliação dos IGT a instalação do Observatório do Ordenamento do Território e do Urbanismo é insubstituível. Para além de dar corpo à Lei, tratar-se-á de um serviço público que garante: i) a harmonização e centralização do desenho do projecto do sistema de indicadores; ii) a qualidade da informação geográfica (exactidão, consistência, completude e detalhe); iii) a metaqualidade da informação geográfica (confiança, metodologia de aquisição, metadados, actualização, partilha, acesso, transparência, rigor na medida, integração na Directiva INSPIRE).

Informação geográfica, transparência e sistema de indicadores para acompanhamento e avaliação dos IGT propõe-se como uma relação fundamental para a construção de um território mais democrático.

Resumo nº 22

A DIMENSÃO INTANGÍVEL DA AVALIAÇÃO. O OBJECTIVO 6.

João Mourato, UCL/FL-UL

A dinâmica de evolução do ordenamento do território enquanto política pública experiencia actualmente um período de forte transição. Esta transição é fruto da conjugação de múltiplos factores: à exposição às influências contextuais decorrentes dos processos de Globalização e Europeização soma-se a gradual pressão para a revisão estrutural de paradigmas chave que, em larga medida, definiram até ao momento a evolução desta política pública. Entre esses factores sublinhe-se a reformulação do papel do Estado, a reestruturação dos modelos de governança territorial e a crescente necessidade de optimização da gestão entre as vertentes reguladora e espacial [estratégica?] da intervenção no território. Promove-se hoje uma acção territorial de natureza integrada, participada e democrática. Contudo, a distância entre o discurso e a prática é significativa e não desprovida de obstáculos fortemente enraizados do ponto de vista da cultura institucional do ordenamento do território, nomeadamente no que se refere à perpetuação de lógicas de intervenção estritamente sectoriais, e também ao nível da própria percepção social do papel do ordenamento do território enquanto política pública.

O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) não só reconhece a importância destes obstáculos como propõe formas de os ultrapassar. Neste sentido, e na sua componente de diagnóstico sobre a relação entre cultura cívica, planeamento e gestão territorial, é identificada, como um dos principais desafios à evolução do Ordenamento do Território enquanto política pública, a ausência de uma cultura cívica valorizadora do ordenamento do território baseada no conhecimento rigoroso dos problemas, na participação dos cidadãos e na capacitação técnica das instituições e dos agentes mais directamente envolvidos. A esta lacuna adicionam-se, de acordo com o PNPOT, as dificuldades de coordenação entre os principais actores institucionais, públicos e privados, assim como a complexidade, rigidez, centralismo e opacidade da legislação e dos procedimentos do planeamento e gestão territorial. Como consequência, o PNPOT perspectiva uma diminuição da eficiência do sistema de planeamento e, sublinho, da sua aceitação social. A resposta a este diagnóstico materializa-se, no contexto do Programa de Acção do PNPOT, no objectivo Estratégico 6. Estas medidas podem ser, em traços gerais, caracterizadas como de dinamização institucional, de reformulação processual, e de mobilização e disseminação de conhecimento sobre o território no universo dos agentes que nele intervêm. É sobre este último ponto que centrarei a reflexão conceptual desta comunicação.

A criação e circulação de conhecimento e respectivas dinâmicas de aprendizagem são factores chave para a evolução de qualquer sistema de ordenamento do território. Em Portugal, é pouco significativa a investigação com enfoque na relação conhecimento/território enquanto dinâmica de interligação entre os especialistas e outros actores envolvidos nos processos de desenvolvimento e gestão territorial e os cidadãos que ocupam esses mesmos territórios. Visa-se com esta comunicação atingir um duplo objectivo. Por um lado, chamar a atenção para uma dimensão das dinâmicas de avaliação que resvala tradicionalmente para o esquecimento. Por outro, e tendo em mente a futura instalação do Observatório do Ordenamento do Território e do Urbanismo, avançar uma possível linha de operacionalização para a monitorização e avaliação do Objectivo Estratégico 6.

Palavras-Chave: território, conhecimento, aprendizagem, adaptação institucional, PNPOT

Resumo nº 23

SOBERANIA NACIONAL E AVALIAÇÃO TERRITORIAL: O NOSSO DIREITO A UM TERRITÓRIO ORGANIZADO

Fernando Gonçalves, Arquitecto; Especialista em Urbanismo pelo LNEC; Coordenador do Departamento de Arquitectura, Ciências e Tecnologia, Centro Regional das Beiras da UPC

As bases estabelecidas em 1998 em matéria de avaliação da política de ordenamento do território – ou, para utilizar uma expressão mais actual, em matéria de avaliação da estratégia de desenvolvimento territorial – ambicionavam garantir a qualidade política e técnica dos instrumentos de planeamento estratégico que integravam o novo sistema de gestão territorial: o Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território, os planos regionais de ordenamento do território e as estratégias de desenvolvimento municipal.

Decorridos doze anos, as entidades destinadas a velar pela qualidade e a sustentar a avaliação do sistema de gestão territorial permanecem amortalhadas na letra da lei, aguardando a chegada de um governo capaz de as despertar do seu sono letárgico. De facto, o Observatório do Ordenamento do Território e do Urbanismo, a quem competiria a preparação do Relatório do Estado de Ordenamento do Território de âmbito nacional, bem como o Sistema Nacional de Informação Territorial, mantêm-se numa situação nebulosa: embora já criados nas páginas do Diário da República, a sua condição de ausentes continua a ser uma triste realidade.

Se recuássemos aos anos 50 e 60, a anterior situação não destoaria no contexto europeu. Na maior parte dos países a lei não previa a elaboração e a aprovação de instrumentos de planeamento territorial de âmbito nacional, nem muito menos exigia o seu acompanhamento e a sua avaliação. Mas nos anos que correm, a atrofia do nível nacional do sistema de gestão territorial assume contornos mais graves. Agora, quase todos os Estados-membros da União Europeia dispõem de políticas territoriais de âmbito nacional e procedem à sua avaliação. Prescindir dessas políticas e da sua avaliação já não é apenas uma atitude pouco sensata, será também um acto irresponsável por parte de qualquer Estado que, por facilitismo, está disposto a prescindir de parte substancial do poder soberano que deveria exercer sobre o seu próprio território.

A presente comunicação procura perspectivar alguns dos efeitos do atrofamento, a nível nacional, do sistema de gestão territorial. Em pano de fundo, coloca-se a hipótese de que a não concretização dos mecanismos de avaliação é devida, essencialmente, a uma praxis política que contemporiza com um poder exercido acima da lei. Por sua vez, este posicionamento induz – ou, pelo menos, legitima indirectamente – o comportamento de uma parte significativa dos actores das transformações territoriais, quando estes procuram atingir os seus objectivos enveredando

por caminhos à margem da lei. Em qualquer dos casos, é a nossa capacidade democrática de organizar território que fica prejudicada.

Resumo nº 24

PLATAFORMA ASSOCIATIVA PARA ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Fernando Gonçalves, Arquitecto; Especialista em Urbanismo pelo Laboratório Nacional de Engenharia Civil; Coordenador do Departamento de Arquitectura, Ciências e Tecnologia, Centro Regional das Beiras da Universidade Católica Portuguesa.

Zélia Gil Pinheiro, Advogada, Mestre em Planeamento Regional e Urbano

A arquitectura original do actual sistema de gestão territorial favorecia a presença da sociedade civil junto das instâncias responsáveis pela elaboração e execução do planeamento estratégico e na primeira fase da sua existência, a comissão consultiva que acompanhou os trabalhos do Programa Nacional de Ordenamento do Território (PNPOT) reunia apenas representantes de organizações não-governamentais.

Numa segunda fase, às duas dezenas de membros da referida comissão foram agregados cerca de setenta representantes de organismos oficiais. Sem paralelo na chamada Europa dos Quinze, esta solução institucional demonstrou que, em Portugal, as opções fundamentais em matéria de organização do território nacional continuavam a cargo de uma administração pública manifestamente ensimesmada.

Por coincidência, a governamentalização da comissão consultiva do PNPOT ocorreu sob a égide do primeiro governo que não repetiu a promessa de criar o Observatório do Ordenamento do Território e do Urbanismo, previsto desde 1996, abstendo-se de inscrever essa iniciativa nas Grandes Opções do Plano.

A Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano está presentemente a desenvolver o sistema de acompanhamento e avaliação do PNPOT, desconhecendo-se qual o lugar nele destinado à sociedade civil e qual o grau que se espera da sua participação.

A actual crise financeira e económica pode ser o pretexto para uma maior racionalidade e democraticidade dos mecanismos que coordenam e a localizam os grandes investimentos do Estado, com reforço da intervenção mediadora do Conselho Económico e Social no desenho das grandes opções de desenvolvimento regional.

O lugar da sociedade civil neste panorama certamente não deverá ser apenas o de continuar a reclamar pela criação de estruturas que vêm sendo paulatinamente adiadas há mais de uma dúzia de anos.

Em vez disso, e a exemplo do que sucede em países como a Áustria e a Suíça, há que constituir plataformas de cooperação capazes de reunir e acrescentar valor aos conhecimentos que hoje

se encontram dispersos pelos nossos municípios e pelas nossas universidades. Ao fim e ao cabo, trata-se de retomar, hoje e em novas condições, o modelo institucional da Comissão para a Investigação Urbana e Regional, abruptamente interrompido em meados da década de 80.