

Metodologias de Apreciação em REN e em PDM, reflexões críticas.

Ficha Técnica do Documento

Título: Metodologias de Apreciação na REN e em PDM, reflexões críticas.

Descrição: Demonstração dos procedimentos de elaboração de pareceres relativos à Gestão e ao Ordenamento do Território, nomeadamente nos casos da REN e do PDM.

Data: Outubro de 2014

Versão: versão 2

Autor: Maria José Oliveira Vieira

Editora: Novas Edições Académicas (NEA)

ISBN: 978-3-639-83955-5

Acrónimos

AAE- Avaliação Ambiental Estratégica

AIA- Avaliação de Impacte Ambiental

AM- Assembleia Municipal

APA- Agência Portuguesa do Ambiente

ARH- Administração Regional Hidrográfica

CAOP – Carta Administrativa Oficial de Portugal

CCDR- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional

CA- Comissão de Acompanhamento

CM- Câmara Municipal

CNIG - Centro Nacional de Informação Geográfica

CNREN – Comissão Nacional da Reserva Ecológica Nacional

EC- Estudos de Caracterização

ESRB – Estrutura Sub Regional de Braga

DL- Decreto-Lei

DRAPN- Direção Regional Agrícola

DGOTDU- Direção Geral do Ordenamento do Território e Urbanismo

DGEG - Direção Geral de Energia e Geologia

DSOT- Direção de serviços de Ordenamento do Território

ENCNB - Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade

ENDS - Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável

EEM- Estrutura Ecológica Municipal

IGT- Instrumentos de Gestão Territorial

LBPOTU- Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo

OT – Ordenamento do Território

PDM – Plano Diretor Municipal

PEOT- Plano Especial de Ordenamento do Território

PMEPC – Planos Municipais de Emergência da Proteção Civil

PMDFCI- Plano Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios

PNPOT- Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território

PP- Plano de Pormenor

PROT- Plano Regional de Ordenamento do Território

PS- Plano Setorial

PU- Plano de Urbanização

MAMOT- Ministério da Agricultura e do Ordenamento do Território

MSUE-Mapa da Situação Urbanística existente

RA- Relatório Ambiental

RAN- Reserva Agrícola Nacional

RCM- Resolução de Conselho de Ministros

REN – Reserva Ecológica Nacional

REOT- Relatório de Estado de Ordenamento o Território

RIP- Relevante de Interesse Público

RFCN – Rede Fundamental de Conservação da Natureza

RJIGT- Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial

RJREN- Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional

SNIG- Sistema Nacional de Informação Geográfica

SNDFCI – Sistema Nacional de Defesa da Floresta Contra incêndios

UOPG – Unidades Operativas de Planeamento e Gestão

ÍNDICE GERAL

ACRÓNIMOS.....	ii
ÍNDICE DE FIGURAS	vi
ÍNDICE DE TABELAS	vii
PREFÁCIO	I
OBJETIVOS DO ESTÁGIO.....	2
ESTRUTURA DO RELATÓRIO DE ESTÁGIO.....	3
CAPÍTULO 1 - ENQUADRAMENTO CONCEPTUAL DE SUPORTE ÀS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS	6
1.1- O CONCEITO E O SIGNIFICADO DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO	6
1.2. O PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO.....	8
1.3. O SISTEMA DE GESTÃO TERRITORIAL PORTUGUÊS	11
1.4 - A RESERVA ECOLÓGICA NACIONAL (REN)	14
1.5 - O PLANO DIRETOR MUNICIPAL (PDM)	17
1.5.1.- O PROCESSO DE AVALIAÇÃO NOS PDM E SUA IMPORTÂNCIA	25
CAPÍTULO 2 – A EXPERIÊNCIA DE ESTÁGIO NA COMISSÃO	Erro! Marcador não definido.
2.1.- GESTÃO EM REN	31
2.2. - REVISÃO DE PDM.....	35
2.3- ALTERAÇÃO DE PDM	48
2.4- CRONOGRAMA DAS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS	54
CAPÍTULO 3- DEMOSTRAÇÃO DAS ATIVIDADES DE ESTÁGIO NA COMISSÃO	56
3.1- APRECIAÇÃO EM REN.....	56
3.1.1- AUTORIZAÇÃO DE USOS E AÇÕES EM SOLOS INTEGRADOS NA REN	56
3.1.2- COMUNICAÇÃO PRÉVIA DE USOS E AÇÕES EM SOLOS INTEGRADOS NA REN	61
3.2- ACOMPANHAMENTO DA REVISÃO E ALTERAÇÃO DE PDM.....	68
3.2.1- REVISÃO DE PDM.....	68
3.2.3- ALTERAÇÃO DE PDM.....	72
CAPÍTULO 4 – REFLEXÃO CRÍTICA SOBRE A APRECIAÇÃO EM REN E O ACOMPANHAMENTO DE PDM	76
4.1- ASPETOS QUE DIFICULTAM A APRECIAÇÃO EM REN.....	76
4.1.2- BREVE OPINIÃO ACERCA DO NOVO DIPLOMA DA REN (DL239/2012 DE 2 DE NOVEMBRO)	81
4.2-ALGUNS ASPETOS QUE DIFICULTAM O ACOMPANHAMENTO EM PDM	83
4.2.1- A REPRESENTAÇÃO DOS DIVERSOS FENÓMENOS ANALISADOS NOS ESTUDOS DE CARACTERIZAÇÃO (EC).....	83
4.2.2- MOROSIDADE NA CONCEÇÃO DA PROPOSTA DE PLANO	91
4.2.3- AUSÊNCIA DE CARTOGRAFIA DE RISCO AQUANDO DA DEFINIÇÃO DE NOVOS CENÁRIOS URBANOS.....	93
4.2.4- BREVE OPINIÃO ACERCA DA NOVA LEI DOS SOLOS (LEI N.31/2014, DE 30 DE MAIO)	96
5- PROPOSTAS FINAIS.....	99
5.1- SUGESTÕES NO ÂMBITO DA REN:	99

5.1.1- A REN NO <i>E-GOVERNMENT</i>	99
5.1.2- INTEGRAÇÃO DA REN EM REDE ECOLÓGICA COMO GARANTE DA CONECTIVIDADE	101
5.2- SUGESTÕES NO ÂMBITO DO PDM.....	102
5.2.1- SUGESTÃO DE GUIA DE AVALIAÇÃO EM PDM.....	102
5.2.2- PROPOSTA DE INSERÇÃO DA REVISÃO E ALTERAÇÃO DE PDM EM PLATAFORMA	108
5.2.3 PROPOSTA DE UTILIZAÇÃO DE FERRAMENTAS SIG PARA RACIONALIZAÇÃO DA DISPERSÃO URBANA, NO PDM	115
5.2.4- FERRAMENTAS SIG DE MEDIÇÃO E CONTROLO DE DISPERSÃO URBANA.....	115
5.2.5- ANÁLISE E MODELAÇÃO EM SIG NO PDM.....	117
CONSIDERAÇÕES FINAIS	120
BIBLIOGRAFIA.....	121

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 Relação do Ordenamento do Território e Planeamento	9
Figura 2 Processo de Planemaneto Cíclico	11
Figura 3 Relação dos conceitos dos domínios de ordenamento do território e de urbanismo	13
Figura 4 - A gestão do território cíclica e a avaliação	26
Figura 5- Esquema da Metodologia, utilizada no âmbito da elaboração de pareceres em REN	34
Figura 6 – Fases relativas ao procedimento de revisão de PDM	47
Figura 7- Procedimento de Alteração para PDM	53
Figura 8 Extrato da carta da REN	57
Figura 9 Extrato das Cartas de Condicionantes e de Ordenamento	59
Figura 10 Extrato da carta da REN	60
Figura 11 Extrato da REN	62
Figura 12 Extratos da Carta de Condicionantes e da Carta de Ordenamento	63
Figura 13 Extrato da Carta da REN e respetivo ortofotomapa	64
Figura 14 - Extrato do enquadramento/análise de caso a caso da realidade local de um PDM, no MSUE	72
Figura 15 Problemas cartográficos em diferentes extratos da carta da REN	77
Figura 16 Extrato de Carta da REN com a utilização da variável cor	78
Figura 17 Carta da REN com necessidade de correção à data 2010	79
Figura 18 Descontinuidade dos Sistema biofísicos na carta da REN	80
Figura 19 Enquadramento topográfico retirado dos EC de um PDM	85
Figura 20 Representação de Hipsometria de um PDM	86
Figura 21 exemplo de Representação Geológica retirado dos EC de um PDM	88
Figura 22 mapas Litológicos	88
Figura 23 Representação da carta ecológica retirado de um PDM	89
Figura 24 Representação da rede hidrográfica do Minho retirado dos EC de um PDM	89
Figura 25 Representação do escoamento retirado de um PDM	90
Figura 26 Extrato das propostas de urbanização programável de um PDM	91
Figura 27 - Domínios a incluir de forma equitativa na avaliação de pdm	105
Figura 28 exemplo de matriz (comentada) a constar na plataforma para receber parecer de todas as entidades com campo para observações.	113
Figura 29 ensaio teórico sobre a inserção da revisão e alteração de pdm em plataforma	114
Figura 30 Metodologia de análise e modelação em SIG	118
Figura 31 exemplo) áreas ótimas para expansão urbana	119

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - grupos de atores que intervêm no território	10
Tabela 2- Cronograma das Atividades Desenvolvidas Durante o Estágio, em Gestão da REN e Revisão, Alteração em PDM	55
Tabela 3- Modelo de apreciação da carta de ordenamento: classificação, categoria e subcategoria, da proposta de revisão do PDM	69
Tabela 4 grau de avaliação	106
Tabela 5 - Construção de uma tabela de análise da coerência do objetivo global em relação aos objetivos específicos	107
Tabela 6 – Síntese da metodologia PPR.....	108

PREFÁCIO

O presente escrito narra o percurso e formação curricular, que permitiram a aquisição de competências desenvolvidas na Comissão. O estágio decorreu em 2012 na sequência de um protocolo, com vista a contribuir para a dinamização de cariz prático e profissionalizante dos estudos de Mestrado em Geografia e Planeamento: especialização e Planeamento e Gestão do Território.

No decorrer do estágio participou-se nas diversas atividades desenvolvidas na Comissão, no domínio de Ordenamento do Território. Desenvolveram-se tarefas no âmbito da gestão em REN, colaborando na apreciação de processos de autorização e comunicação prévia, da fiscalização, apreciando e informando processo de queixas e reclamações relacionados com usos e transformações do solo, na apreciação de Planos de Gestão Florestal. Assim como participar nos processos de acompanhamento da revisão e de alteração de PDM.

Em termos de acompanhamento, durante o estágio, recebi todo o apoio da coordenadora geral, sendo que no âmbito da gestão em Reserva Ecológica Nacional (REN), acompanhei um técnico superior um para aprendizagem da elaboração de pareceres, e no acompanhamento de Plano Diretor Municipal (PDM) assisti os presidentes da comissão de acompanhamento (CA).

No decorrer do estágio foi-nos proporcionada a participação numa formação, que ocorreu nos dias 17 e 18 de Abril de 2012, designada por “Falar o ordenamento do território”, destinada a técnicos e outros profissionais com tutela nos setores com impacto sobre o ordenamento do território. Neste curso pronunciaram-se os mais distintos especialistas que há muitos anos se dedicam a temas relacionados com esta problemática, foi realizada uma reflexão acerca de cenários possíveis de evolução, suas dimensões e sentido da ação a promover, assim como do posicionamento a ter perante oportunidades, necessidades, doutrinas e práticas. Os painéis incidiram sobre os territórios sustentáveis, o tratamento e integração de políticas setoriais e os ciclos de ordenamento do território.

A escolha do título do relatório “Metodologias de Apreciação na REN e em PDM, reflexões críticas” pretende enunciar as diversas componentes envolvidas na análise técnica, assim como referir os elementos que dificultam o trabalho de apreciação técnica, nomeadamente os elementos utilizados no ordenamento do território para a apreciação de processos em gestão da REN, e processos de planeamento de revisão e alteração de PDM.

A área de atuação administrativa da Comissão, no domínio do ordenamento do território, inclui as seguintes tarefas:

- Acompanhamento dos processos de revisão dos PDM, assegurando a presidência das comissões de acompanhamento;
- Elaboração de pareceres finais dos processos de elaboração, alteração ou revisão dos Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT'S) ao abrigo do artigo 75 do RJIGT (Regime Jurídico de Instrumentos de Gestão de Territorial);
- Gestão da Reserva Ecológica Nacional (REN), no âmbito do disposto no RJREN (Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional);
- Participação na apreciação de projetos abrangidos pelo RJAIA (Regime Jurídico de Avaliação de Impacto Ambiental), assegurando a avaliação dos descritores de Ordenamento do Território e Uso de Solo.
- Emissão de informações técnicas na sequência de denúncias e reclamações relacionadas com a violação dos Instrumentos de Gestão Territorial (IGT);
- Participação em grupos de trabalho e emissão de pareceres para efeitos de licenciamento de Pedreiras, ao abrigo do DL nº 270/2001, de 6 de Outubro, com a redação dada pelo DL nº 340/2007, de 12 de Outubro;
- Emissão de pareceres internos de ordenamento do território relacionados com processos de licenciamento de operações de resíduos.

Durante o tempo de estágio na Direção de Serviços de Ordenamento do Território (DSOT), elaboram-se pareceres nos termos da Lei em matéria de uso, ocupação e transformação do território, nomeadamente no campo de ação da Reserva Ecológica Nacional – **REN**, e nos Planos Municipais de Ordenamento do Território, tais como, o **PDM**.

Objetivos do Estágio

O objetivo geral do estágio curricular consistiu na consolidação dos conhecimentos adquiridos no âmbito da formação académica, obtida aquando da Licenciatura em Geografia e Planeamento, bem como no Mestrado: Especialização em Planeamento e Gestão do Território.

Os objetivos específicos do estágio corresponderam a:

- Identificar os desafios de desenvolvimento territorial e a sua relevância para a execução dos planos enquanto processo;
- Reforçar o quadro de recursos humanos da Comissão;
- Adquirir competências profissionais no domínio de Ordenamento, Planeamento e Gestão do Território;
- Conhecer a legislação dos planos e restrições e servidões de utilidade pública;
- Elaborar informações técnicas, no âmbito da REN e do PDM;
- Saber e reconhecer a importância da participação no processo de elaboração/revisão e alteração dos órgãos desconcentrados de Estado, as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, no PDM;
- Identificar dificuldades com que o profissional de gestão e de planeamento se deparam;
- Perceber as consequências para o ordenamento da aplicação restritiva das normas de ocupação de solo da REN;
- Conhecer as regras de organização e funcionamento da CA que acompanha o procedimento da revisão de PDM.

Estrutura do Relatório de Estágio

No capítulo I concretiza-se o enquadramento concetual de suporte às atividades desenvolvidas, inicia com abordagem aos conceitos de ordenamento do território (OT) e de Planeamento. Refere-se a origem da expressão de OT, enquanto política pública, disciplina científica e técnica administrativa, e, o Planeamento que concretiza o estabelecido no OT através de uma sequência de atividades com um conjunto de objetivos e ações programáveis.

Explana-se sobre o conceito, início e objetivos da REN, realizando um breve e sumário enquadramento das contínuas alterações ao RJREN, salienta-se para a regime em vigor à data da realização do estágio, assim como se conta sobre os sucessivos reforços atribuídos às autarquias em termos de competências no âmbito da (re) delimitação desta.

Relativamente ao PDM escreveu-se sobre os momentos mais recentes que motivaram o seu surgimento, a progressiva integração na legislação, e as diversas tentativas legais de celeridades dos processos mormente de revisão. A forma de elaboração das peças gráficas e escritas, a sua natureza normativa enquanto instrumento regulador de usos de solo, no

qual se define essencialmente o regime de uso, ocupação e transformação de solo. Confere ainda ao plano municipal a melhor solução entre os diversos interesses públicos e privados, no sentido que o acompanhamento da CA e a participação pública permitem o alcance do interesse público.

Na mesma senda realça-se a importância da avaliação de PDM, e seu contributo para o enriquecer do processo de planeamento.

Posterior ao enquadramento teórico dos conceitos, o capítulo 2 descreve toda a experiência de estágio, nomeadamente as metodologias utilizadas para a elaboração de pareceres, através de esquemas realizados para uma melhor compreensão de todo o processo que envolve quer a análise quer a resposta técnica.

As tarefas/atividades foram listadas em cronograma, construído por ordem e data de realização, com exposição sobre o assunto a que se refere o pedido, quer no âmbito da REN quer no PDM.

As referidas atividades/tarefas são descritas em pormenor no capítulo 3, no caso da REN forma selecionados, 2 exemplos de autorização e 2 de comunicação prévia, com o intento de oferecer ao leitor sobre a forma como é realizada a gestão da reserva. No caso do PDM foram descritos ao pormenor a análise técnica efetuada no âmbito da revisão e da alteração deste IGT de âmbito municipal. Reforça-se os elementos inscritos na elaboração de pareceres, a elaboração do documento interno, a informação técnica.

O capítulo 3 demonstra as atividades/tarefas realizadas no estágio. Para a demonstração específica da elaboração de pareceres foram selecionados aleatoriamente do cronograma dois tipos de autorização e dois tipos de comunicação prévia de resposta técnicas, que se traduzem no documento designado por informação técnica interna. No que se refere ao PDM explicita-se o procedimento de acompanhamento relativo ao acompanhamento de revisão e de alteração, dos quais o parecer também se traduz no documento informação técnica interna, e dos quais se exemplifica como se procede á análise de toda a composição de um PDM.

O capítulo 4 ficou reservado para uma reflexão crítica, que pretende salientar os principais aspetos que dificultam o trabalho de análise e resposta técnica. No caso da REN, a crítica assenta essencialmente nas questões da representação cartográfica, assim como de este Instrumento de Gestão Territorial (IGT), não evoluir da mesma forma que o restante Sistema de Gestão Territorial.

No que concerne ao PDM, a crítica assenta, fundamentalmente, na morosidade de conceção do plano e no tempo que decorre entre a elaboração da proposta de plano, momento em que se estabelece os objetivos, e a fase final do plano, o que pode acarretar distorções face a contextos voláteis e a novas exigências territoriais que se podem verificar entretanto. Salienta-se também para o facto de a articulação entre a definição de áreas de expansão urbana e os riscos, ainda se encontrarem numa situação de não articulação. Critica-se também a falta de critérios de reclassificação do solo, mormente a reclassificação de solo rural para solo urbano.

Finalmente, no capítulo 5 apresenta-se algumas das sugestões que, poderiam contribuir para atenuar parte dos problemas encontrados. No âmbito da REN todas as sugestões visam uma melhoria da representação cartográfica, para o PDM as propostas principais vão no sentido de acelerar os processos de revisão.

1.1- O Conceito e o Significado do Ordenamento do Território

“A origem da expressão do ordenamento do território (...) surge como consequência da necessidade de limitar o desenvolvimento das cidades, que se pretendia unitário, dentro do seu âmbito territorial (“*hinterland*”). Foi (...) a partir das décadas de 60 e 70 que o conceito de ordenamento do território começou a constituir-se cientificamente. O termo foi utilizado pela primeira vez em França pelo então ministro da Reconstrução e do Urbanismo, *Claudius Petit* que o definiu como “a procura, no quadro geográfico de França, de uma melhor repartição dos homens em função os recursos naturais e das atividades económicas”. Atualmente apresenta-se como uma função pública que visa dar resposta global aos problemas colocados pela utilização do espaço, articulando as diversas políticas setoriais que sobre o mesmo têm assento e fornecendo os instrumentos adequados à materialização de um modelo de ocupação territorial” (Oliveira, 2009:7).

O ordenamento do território (OT) segundo a Carta Europeia do Ordenamento do Território (CEOT) consiste na tradução espacial das políticas económica, social, cultural e ecológica da sociedade. Sendo em simultâneo uma disciplina científica, uma técnica administrativa e uma política que se desenvolve numa perspetiva integrada e interdisciplinar, com finalidade da organização física do território e desenvolvimento equilibrado das regiões.

Para Gaspar (1996) o ordenamento do território é arte de adequar as gentes e a produção de riqueza ao território numa perspetiva de desenvolvimento.

O OT é ainda a ferramenta para a concretização de objetivos como um conjunto coordenado de atuações que assegurem o crescimento económico, coesão social, bem como um elevado nível de proteção do ambiente- no âmbito da estratégia nacional de desenvolvimento sustentável – ENDS. É através do OT que surge a possibilidade de estabelecer uma relação de compromissos entre o homem e o espaço, entre os recursos naturais e a localização das atividades antrópicas, surgindo assim o Desenvolvimento Sustentável como princípio estruturador, mas nunca se abstraindo da sua componente física (geomorfologia, climatologia e outros).

Sendo que para Partidário (1999) o OT é uma abordagem racionalista que consagra especial atenção a classificação de uso de solo. Mas para que a metodologia racionalista funcione é necessário um ato processual, de materialização do modelo territorial. Para isto é necessário um conjunto de análises territoriais, quantitativas e qualitativas, constituídas por variáveis de dinâmicas sociais previamente estabelecidas, pois só assim o modelo será analítico concreto, explicativo e prospetivo. Focalizada a problemática nomeadamente na conceção, desenvolvimento e gestão, o ordenamento procurará desenvolver uma adaptação às necessidades encontradas.

Atualmente o OT faz-se num contexto de incerteza. Na abordagem neo-moderna e neo-urbanismo deste, dá-se mais importância aos objetivos que aos meios e concebem-se os lugares em função de uma multiplicidade de usos e funções. Passa-se do funcionalismo simples para um urbanismo multisectorial (Gonçalves, 2011).

Em suma, o OT surge como limitador da dispersão urbana, e começa a constituir-se como disciplina científica e como prática administrativa, com o intuito de resolver os problemas colocados pela utilização de espaço. O OT consagra nos seus objetivos o crescimento económico e social e a salvaguarda ambiental, pelo que considera as localizações antrópicas relativamente à distribuição dos recursos naturais existentes. Quanto ao uso de solo este é estabelecido através da classificação do solo, que pretende sobretudo a organização física do território, assim como adequar as atividades humanas às aptidões que aquele solo oferece.

Os objetivos do ordenamento do território consistem:

- no desenvolvimento socioeconómico equilibrado das regiões;
- a melhoria da qualidade de vida;
- a gestão responsável dos recursos naturais e a proteção do ambiente;
- a utilização racional do território;
- a coordenação entre os diferentes setores;
- a coordenação e a cooperação entre os diversos níveis de decisão e a obtenção de recursos financeiros;
- a participação dos cidadãos (DGOT,1998),

Oliveira desenvolve no ano de 2009, alguns dos objetivos supra mencionados, reforçando a necessidade de prestar particular atenção à:

- preservação e defesa dos solos com aptidão natural ou aproveitados para atividades agrícolas, pecuárias ou florestais, restringindo-se a sua afetação a outras utilizações nos casos em que tal for comprovadamente necessário;
- adequação dos níveis de densificação urbana, impedindo a degradação da qualidade de vida, bem como o desequilíbrio da organização económica e social;
- rentabilização das infraestruturas, evitando a extensão desnecessária das redes e dos perímetros urbanos e racionalizando o aproveitamento das áreas intersticiais;
- aplicação de uma política de habitação que permita resolver as carências existentes;
- reabilitação e a revitalização dos centros históricos e dos elementos de património cultural classificados;
- recuperação ou reconversão de áreas degradadas;
- reconversão de áreas urbanas de génese ilegal (Oliveira, 2009)

1.2. O Planeamento do Território

O Ordenamento como o Planeamento têm, por objetivo a organização e gestão do território, mas operam a escalas diferentes, pelo que cabe ao planeamento a execução do modelo de ordenamento. O Ordenamento situa-se a montante e apresenta-se normalmente com maior agregação que o planeamento (Partidário, 1999). O que significa que o OT engloba todos os instrumentos de organização e de gestão territorial, enquanto o planeamento se concretiza através de planos. Um dos exemplos que podem ser assinalados para exemplificar o que se pretende referir, é a situação da REN e do PDM, sendo a REN um instrumento de OT e portanto de organização e de gestão territorial, enquanto o PDM é um instrumento de Planeamento, que programa a organização territorial.

A arte de planear o espaço é de acordo com, Raquel Soeiro de Brito (2001) uma atividade com milhares de anos, sendo porém que no passado não era reconhecida como uma especialização profissional. Neste sentido Correia (2000) refere que “A afirmação do planeamento e do ordenamento do território, como área profissional de grande importância e extensiva a todo o país, é recente e correspondeu à cobertura do país com os Planos Diretores Municipais”. Ainda de acordo com este autor a atuação profissional

tradicional de planeamento em Portugal consiste na elaboração de planos de acordo com as figuras e processos de elaboração estabelecidos na Lei.

O planeamento e o urbanismo estenderam-se por todo o território, incluindo espaços agroflorestais e naturais, e outros, sendo o planeamento físico indissociável do planeamento económico, social, cultural (Correia, 2000).

Cada vez mais, o ato de planear, é efetuado de modo sistémico e formal, o que advém da complexidade do sistema antrópico e do seu crescente afastamento do sistema natural. Importa assegurar a qualidade de vida, a produção de bens e serviços, conjuntamente com a conservação da natureza. Se apenas for realizado o planeamento económico, sem que haja uma abordagem integrada, este resultará em poluição e degradação do património ambiental. Como referem Pardal e Costa Lobo (2000) o planeamento na sua vertente física e de superestrutura jurídica e económica regulamenta os direitos de uso de solo, de apropriação, ocupação e de utilização.

A Figura 1 esquematiza a relação existente entre o ordenamento e o planeamento do território, o ordenamento é alterado por fenómenos indutores, tais como a conjuntura económica, as calamidades, as novas tecnologias, as novas políticas de urbanismo, e outras, que provocam alterações territoriais e espaciais. Esta indução de alterações provocada por vários fenómenos é compensada/regularizado pela atividade de planeamento, que atua de modo contínuo e sistemático. Contribuindo assim para o necessário equilíbrio da tradução espacial das políticas económicas, social, cultural e ecológica da sociedade (Partidário,1999).

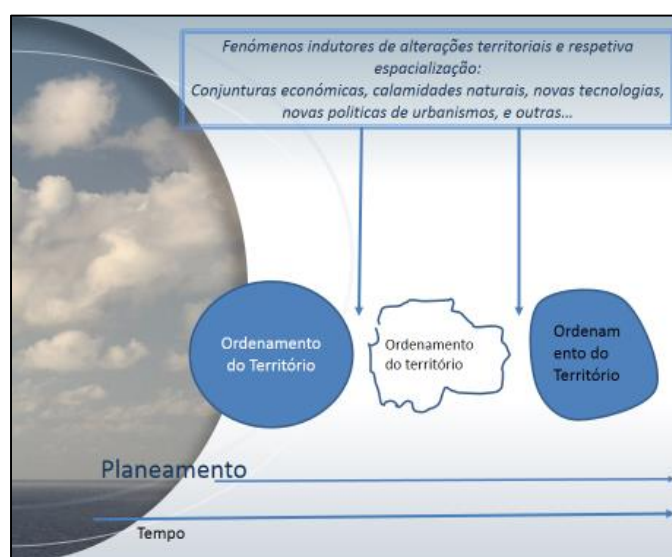


Figura 1 Relação do Ordenamento do Território e Planeamento
(Fonte: Adaptado de Partidário, 1999).

O planeamento consiste numa sequência de atividades que suporta o processo de ordenamento do território com um conjunto de objetivos e ações programáveis, que se irão traduzir no território. As normas urbanísticas por sua vez permitem operacionalizar o ordenamento do território.

“O Planeamento territorial é uma atividade que se exerce sobre a globalidade dos usos territoriais possíveis, sejam eles urbanos ou rurais e visa uma racionalização no seu consumo ao mesmo tempo se preocupa com a compatibilização das diversas vocações” (Gonçalves, 2009:149).

Posteriormente a se ter tornado numa atividade profissional, o planeamento, estendeu-se a todo o território nacional, sendo o seu fim o de assegurar a qualidade de vida, a produção de bens e serviços em harmonia com a conservação da natureza. O ato de planear considera assim uma abordagem integrada, que determina os usos de solo no contexto urbano e rural.

No processo de planeamento, podem intervir sete tipos de grupos de atores, nomeadamente a administração central; operadores públicos e privados; município; freguesia; estruturas informais de poder; cidadãos em geral e cientistas (Tabela 1).

Tabela 1 - grupos de atores que intervêm no território

Grupos de atores	Forma de intervir no território
Administração Central	Através da legislação, coordenação e dos meios financeiros
Operadores públicos e privados	Mediante as pretensões urbanísticas da afetação do uso de solo
Município	Enquanto organismo que exerce poder sobre o espaço e o transforma
Freguesia	Com poderes limitados, geralmente pouco participantes nas decisões urbanísticas por parte do município
Estruturas informais de poder	Grupos restritos que exercem localmente o poder, podendo reforçar ou contestar o poder – promotores, associações de proprietários, associações de comerciantes, comissões de moradores, associações de defesa do ambiente, e outros
Cidadãos em geral	Toda a população que usufrui dos espaços diretamente, ou que tem interesse indireto pelo local
Cientistas	Através da criação de novas formas de trabalho e abordagens diferentes às problemáticas.

(Fonte: Craveiro *citado* por Prada, 2008).

O processo de planeamento constituiu um processo racional de tomada de decisão, no qual se definem objetivos, elaboram e desenham propostas de execução, se determina a operacionalização, implementam ações e revêm-se resultados face aos objetivos iniciais (Prada, 2008). A Figura 2 demonstra as principais fases do processo de planeamento.

permanência dos valores de equilíbrio biológico e a estabilidade geológica. Em 1998, surge a Lei de Bases de Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBOTU), formalizando a distinção entre OT e Urbanismo, sendo que o surgimento da preocupação com o urbanismo vai no sentido de dar resposta a um universo de problemas provocados por uma ocupação do solo desenfreada.

A política de ordenamento do território e do urbanismo assenta no sistema de gestão territorial, composto pela Política e pelos Instrumentos de Gestão Territorial (IGT).

No que concerne ao sistema de IGT, este encontra-se organizado em três âmbitos distintos: o nacional, o regional e o municipal. O nacional engloba o PNPOT, os PEOT, o PS e as figuras da REN e da RAN, o regional que engloba os PROT'S, e o municipal que é composto pelos PMOT, nomeadamente o PDM, o PU e PP.

Os instrumentos de gestão territorial integram:

- **Instrumentos de desenvolvimento territorial**, de natureza estratégica, que traduzem as grandes opções com relevância para a organização do território, estabelecendo diretrizes de carácter genérico sobre o modo de uso do mesmo, consubstanciando o quadro de referência a considerar na elaboração de instrumentos de planeamento territorial (PNPOT, PROT);
- **Instrumentos de planeamento territorial, de natureza regulamentar**, que estabelecem o regime de uso do solo, definindo modelos de evolução da ocupação humana e da organização de redes e sistemas urbanos e, na escala adequada, parâmetros de aproveitamento do solo (PEOT, PDM, PU, PP);
- **Instrumentos de política sectorial**, que programam ou concretizam as políticas de desenvolvimento económico e social com incidência espacial, determinando o respetivo impacto territorial (PS);
- **Instrumentos de natureza especial**, que estabelecem um meio supletivo de intervenção do Governo apto à prossecução de objetivos de interesse nacional, com repercussão espacial, ou, transitoriamente, de salvaguarda de princípios fundamentais do programa nacional de ordenamento do território (PEOT). (artigo nº8 da LBOTU, 1998).

“Identificando o estado da doutrina em Portugal, vejamos agora, como a questão é tratada ao nível da legislação respeitante à matéria. Sendo os planos instrumentos de atuação

típicos quer do urbanismo quer do ordenamento do território, seria de esperar que a legislação que os regula fornecesse um critério claro de distinção, delimitando o âmbito dos planos urbanísticos dos de ordenamento do território.

Acontece porém que a legislação portuguesa designa todos os instrumentos de planeamento com relevância territorial de *planos de ordenamento do território* (planos regionais de ordenamento do território, planos especiais de ordenamento do território, planos municipais de ordenamento do território). Mesmo aqueles que se situam nitidamente ao nível do urbanismo (planos urbanísticos por excelência), como é o caso dos planos de urbanização e os planos de pormenor, encontram-se inseridos numa categoria que a lei designa de ordenamento do território - os planos municipais de ordenamento do território” (Oliveira, 2009:34).

Embora e como defende Oliveira (2009) os dois critérios jurídicos se devessem encontrar separados no âmbito legal, uma vez que o OT é constituído por normas de planeamento com carácter orientador, estratégicas e coordenadoras de ação, e o Urbanismo por normas diretamente vinculativas para os particulares e administração, a verdade é que nos instrumentos de relevância territorial são todos designados por planos de ordenamento territorial (Figura 3).

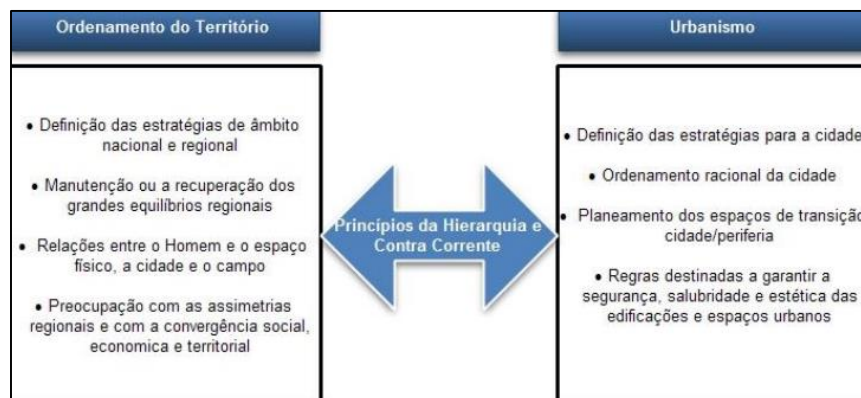


Figura 3 Relação dos conceitos dos domínios de ordenamento do território e de urbanismo
(Fonte: Lopes, 2011)

Por sua vez as normas de uso de solo, não devem ser definidas apenas e unicamente no sentido restritivo, definindo apenas o que não se pode fazer, devem constituir verdadeiras propostas de ordenamento para o espaço (Pena, 2005).

Os planos visam a transformação da realidade pelo que devem assumir um carácter prospetivo, não obstante da componente estática, i.e., do conjunto de regras relativas ao

uso de solo. O Plano é um instituto social essencial do direito do urbanismo, já não é possível conceber o direito do urbanismo sem o plano, uma administração e uma prática urbanística, realizadas ao acaso não enquadradas nas metas e nos meios definidos por um plano seriam atualmente inconcebíveis e ineficazes.

O sistema de gestão territorial tipicamente de ordenamento do território é composto por PNPOT, PS, PROT e PIOT, que indicam o quadro estratégico, as diretrizes orientadora e as grandes opções de relevância para a organização territorial e que servem de referência aos instrumentos que contém normas determinadoras do regime de usos e solo, assim como coordenam as várias atuações sectoriais. Para além de envolverem complexas formulações técnicas, são a representação e a tradução de diretrizes políticas (Pena 2005).

Os instrumentos de urbanismo são os PMOT (PDM, PU, PP), no sentido que são em simultâneo vinculativos para as entidades públicas e para os privados. Porém, não é possível tratar os domínios em separado, no sentido em que os instrumentos de urbanismo têm de ser enquadrados nas políticas e nas opções de OT, assim como não se pode avaliar e verificar se a política de OT é implementada, se não descermos ao nível municipal, i.e., de urbanismo (Oliveira, 2009).

Após o enquadramento concetual e significado dos conceitos de ordenamento territorial, planeamento e de instrumentos da gestão territorial, seguidamente abordam-se os conceitos da REN e do PDM, porque foi sobre estes instrumentos de ordenamento territorial que incidiram as atividades desenvolvidas no estágio.

1.4 - A Reserva Ecológica Nacional (REN)

O Decreto-Lei (DL) nº. 321/83, de 5 de julho institui a REN para salvaguardar a estrutura biofísica de todas as áreas que são fundamentais à estabilidade ecológica e ao uso sustentável dos recursos (artigo 1º). Nos anos 1990, o DL 321/83 é revogado pelo DL 93/90, de 5 de março, sendo dada ênfase à delimitação das áreas a integrar na REN, i.e. as áreas com risco de erosão (áreas declivosas e litorais) e de inundação, bem como as áreas de recarga de aquíferos.

A REN é uma restrição de utilidade pública e neste sentido estabelece condicionantes à ocupação, uso e transformação do solo (DGOTDU, 2011). Em 2006, o regime jurídico da REN é revisto e é formulado um conjunto de orientações que garantem uma maior

harmonia entre os interesses públicos de salvaguarda e os interesses privados de ocupação, orientações essas publicadas no DL 180/2006, de 6 de setembro; neste, identificam-se as “ações insuscetíveis de prejudicar o equilíbrio ecológico das áreas integradas em REN” (Anexo IV do RJREN), bem como a indicação para cada uma destas ações dos requisitos que devem cumprir para a sua viabilização (Anexo V do RJREN).

Segue-se segunda revisão em 2008, que adiciona uma melhor e mais clara articulação entre regimes jurídicos e maior envolvimento dos municípios na demarcação da REN, sendo que estes passam a ser os responsáveis pelas propostas de delimitação. Além disto, o DL 166/2008, de 22 agosto introduz dois níveis de delimitação da REN, i.e. o nível estratégico e o nível operativo (Capítulo II). As orientações estratégicas são as que advêm do disposto no PNPOT, PROT, PNA, PGBH e noutros planos setoriais relevantes em matéria de estrutura regional de proteção e valorização ambiental. O nível operativo determina que a delimitação da REN ao nível municipal é obrigatória, sendo que as cartas da REN devem não só apresentar as áreas incluídas e respetivas tipologias, como também nelas devem constar as áreas excluídas, com a respetiva fundamentação (i.e. o uso a que se destinam); além disso, as áreas da REN constituem parte integrante da Estrutura Ecológica Municipal (EEM) e devem ser identificadas nas plantas de condicionantes dos planos municipais e nos especiais (n.º4 do artigo 9º).

Por outro lado, no n.º3 do artigo 2º do DL 166/2008, os objetivos específicos da REN são claramente enunciados, a saber:

- Contribuir para a coerência ecológica e para a conectividade entre as áreas nucleares da Rede Fundamental de Conservação da Natureza (RFCN);
- Proteger a água e o solo, enquanto recursos, bem como salvaguardar os sistemas e processos biofísicos associados ao litoral e ao ciclo hidrológico terrestres;
- Prevenir e minimizar a degradação da recarga de aquíferos, a erosão hídrica do solo e os riscos de inundação, cheia e movimentos de massa em vertentes, como forma de adaptação às alterações climáticas e de acautelar a sustentabilidade ambiental.

A prossecução de tais objetivos concretiza-se através da indicação dos usos e ações compatíveis com o regime de uso, ocupação e transformação do solo nas áreas integradas em REN, em função da sua tipologia (de acordo com o Anexo II), nomeadamente as áreas de proteção do litoral, as áreas relevantes para a sustentabilidade do ciclo hidrológico e as áreas de prevenção de riscos naturais (definidas no Anexo I).

Em termos de contínuo natural, tal como refere Albergaria (2006), a REN constitui instrumento essencial de proteção e conservação da natureza, ao assegurar a continuidade entre os sistemas biofísicos, pelo que se integra na RFCN, conforme o previsto na Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade (ENCNB). A RFCN é composta pelo Sistema Nacional de Áreas Classificadas (i.e. Rede Nacional de Áreas Protegidas, as zonas especiais de conservação e as zonas de proteção especial integradas na Rede Natura 2000) e pelas suas áreas de continuidade, que incluem a REN, a Reserva Agrícola Nacional (RAN) e o Domínio Público Hídrico (DPH).

Tal contínuo seria assegurado no primeiro diploma, pelo Litoral, linhas de água e faixas contíguas às estradas, porém este diploma carecia de conteúdo prático, pelo que surge nos anos 90, o Decreto-Lei n.º 93/90, que recria todo regime jurídico da REN. Este é alterado pelo Decreto-Lei 231/92, que permite a integração do Ministério do Ambiente e Recursos Naturais na Gestão da REN, e pelo 203/2002 que reforça a participação das autarquias na delimitação da REN.

O Capítulo III do DL 166/2008 refere-se às consequências relativas à restrição, encontrando-se estas estabelecidas no artigo 20º. Neste âmbito, são proibidos usos ou ações de iniciativa privada e/ou pública que diminuam ou destruam as potencialidades dos terrenos (Albergaria, 2006) e perturbem as diversas dinâmicas biofísicas, e que se traduzem nas operações de loteamento, obras de urbanização, construção de edifícios, obras hidráulicas, vias de comunicação, aterros, escavações e destruição do coberto vegetal. De facto, apenas são compatíveis com os objetivos da REN, os usos e ações que cumulativamente não colocam em causa as funções das áreas que a integram, estando estas intervenções sujeitas à obtenção de autorização ou de comunicação prévia, ou então isentas de procedimento (como consta no Anexo II).

Para além disto, no Capítulo III menciona-se que, no âmbito da REN, podem ser realizadas ações de Relevante Interesse Público (RIP), (artigo 21º).

No que se refere a mecanismos administrativos relativos à viabilização dos usos e ações compatíveis com os objetivos de proteção ecológica ambiental e de prevenção e redução de riscos naturais mediante autorização ou comunicação prévia, a Portaria n.º 1356/2008, de 28 de novembro estabelece as condições para a viabilização dos usos e ações referidos no n.º 2 e 3 do artigo 20º, do DL 166/2008.

A representação espacial das áreas integradas em REN, válida e eficaz em termos de gestão, traduz-se na carta da REN e não na planta de condicionantes dos diversos planos. Com efeito, na elaboração de pareceres em REN, o elemento base da apreciação assenta na carta da REN, i.e. aquando da elaboração de um parecer relativo a uma pretensão de uso ou ação em áreas integradas na REN, a primeira tarefa de apreciação é realizada através da cartografia que identifica quais as tipologias em questão.

O DL 166/2008 constitui o regime jurídico com o qual se concretizou as tarefas relativas à gestão em REN desenvolvidas no estágio. Entretanto este diploma foi revisto pelo DL 239/2012, de 2 de novembro. Também a Portaria 1356/2008, de 28 de novembro, foi revista pela Portaria 419/2012, de 20 de dezembro. Manteve-se apenas a Portaria n.º 1247/2008, de 4 de novembro, sobre as taxas de apreciação dos pedidos de autorização e da comunicação prévia a cobrar.

1.5 - O Plano Diretor Municipal (PDM)

Até aos anos 70 as políticas de ordenamento foram desenvolvidas num quadro de forte centralização. No fim do Estado Novo a situação urbanística existente era um caos nas principais áreas urbanas, os instrumentos de planeamento eficazes eram inexistentes, assim como faltavam infraestruturas básicas. A carência de habitação e as urbanizações de má qualidade arquitetónica e urbanística eram uma constante, com grandes cargas de ocupação e sem estarem integrados em planos urbanísticos. As expansões urbanas desenvolveram-se em mancha de óleo, ocorrendo também a fixação anárquica de atividades e usos, que como consequência acentuaram a falta de vias de comunicação e equipamentos (Pena, 2005).

Com a revolução política ocorrida a 25 de Abril de 1974, o poder local, nomeadamente o municipal, ganhou importância ao nível do planeamento e gestão do território. Na sequência da aprovação da Constituição Portuguesa¹ em 1976, e no seguimento da Lei n.º 79/77 de 25 de Outubro, são conferidas novas competências e novas atribuições às autarquias locais, em matéria de planeamento surgindo, igualmente, a institucionalização da figura do PDM.

¹ A necessidade de descentralização e o reforço do poder local, expresso na constituição da república portuguesa, alargam as competências e a capacidade interventiva dos municípios.

Os municípios passam a ter maior protagonismo no desenvolvimento e na transformação socioeconómica do seu território. A tarefa de planeamento é contudo dificultada por razões de ordem financeira, insuficiência de recursos humanos, falta de comunicação e inexistência de hábitos de planeamento. Comparativamente, a administração local apresentava debilidades financeiras e técnicas em relação à administração central, sendo neste sentido a elaboração interna de planos uma dificuldade (Pena, 2005).

Dado que até 1977 vigoravam os planos gerais de urbanização, que constituem instrumentos apenas de carácter urbanístico, com a nova Lei, as autarquias passam a responsabilizar-se face ao novo modelo de sociedade a desenhar (Gonçalves, s.d.).

Os PDM das décadas de 70 e 80 do século XX, i.e., os PDM de 1ª geração não tinham enquadramento legal, pelo que foram sendo arquitetados em profunda interação com a realidade sobre a qual se debruçavam, não acautelando os seus conteúdos para o fomento da atividade agrícola, e para a proteção dos recursos naturais.

Não obstante na década de 80 começam a surgir algumas preocupações em matéria de OT no que se refere à conceção dos PDM. “ Nesta década, surgem as primeiras preocupações em matéria de Ordenamento do Território, no que diz respeito à elaboração dos Planos Diretores Municipais (PDM), sendo este o primeiro instrumento de planeamento que abrange todo o território a nível municipal. Todavia, a complexidade legislativa em matéria de Planos municipais não facilita a tarefa de elaboração destes planos. A sua flexibilização, bem como um programa de apoio à execução, só viria a ocorrer na década seguinte” (Pena, 2005:12).

O PDM foi uma figura de plano criada pelo DL 280/82, de 26 de maio [...] inicialmente este compreenda cumulativamente a vertente física e a vertente estratégica. Assim como constituiu o primeiro esforço legislativo, com metodologias, normas, conteúdos e regras, que formalizam um PDM. Compreendendo cumulativamente vertente física e a vertente estratégica (Pena, 2005).

Contudo, no final da década de 80 do século XX apenas 5 municípios tinham concluído a sua tarefa (Gonçalves, 2009), este o insucesso deveu-se essencialmente à falta de informação base, à desatualização ou inexistência de cartografia e meios informáticos, à complexidade e duração do processo, à pouca capacidade técnica para acompanhar e elaborar e à falta de preparação da Administração Regional e Central para acompanhar tão grande número de PDM (Terêncio *in* Gonçalves, 2009).

“ Com a sua revisão em 1990 surge, de forma crua, o PDM como regulamento administrativo e urbanístico, traço que até hoje nunca mais o abandonou (apesar dos discursos mais ou menos elaborados apontarem para a estratégia e para o desenvolvimento. É isso mesmo que afirma Galvão (2008) quando escreve que o plano diretor municipal perdeu o pendor estratégico que lhe havia sido atribuído em 1982, e foi reduzido a um conjunto de normas conformadoras da realidade física do território” (Gonçalves, 2009:147).

O plano é encarado como um instrumento de definição de classes de espaços, de reservas, de definição de espaços canais de, passa a ser utilizado como um plano, sobretudo, de gestão urbanística rígido. O desafio entre planeamento e desenvolvimento não se encontra bem ponderado, de tal forma que o PDM serve essencialmente para dirimir os processos urbanísticos (Gonçalves, 2009).

“É neste contexto que o Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março, vem estabelecer prazos e simplificar o processo de elaboração destes planos” (Pena, 2005: 16). O diploma elimina fases, permite a compressão de estudos de diagnósticos, suprime programas de investimento, como forma de acelerar o processo elaboração, revisão e de apreciação.

A melhoria foi efetiva, a comprovar este fato estiveram os 272 PDM aprovados na década de 90. Porém esta remodelação que incidiu sobretudo no suplantar de determinadas fases, não contemplou alterações nos desígnios necessários para a promoção do desenvolvimento económico e social permanecendo assim, essencialmente, como instrumento orientador da regulação e ocupação do solo.

Neste contexto surge a LBOTU² (Lei 48/98, de 11 de Agosto), confirmando o PDM como tradutor espacial de políticas económicas e sociais, em vez de produtor destas (Gonçalves, 2009).

No ano de 2003 quase todos os concelhos possuíam PDM, porém problemas como o sobredimensionamento generalizado de solo urbano e, sobretudo, de solo urbanizável, não foram superados. O processo de urbanização seguiu uma estrutura fragmentada assente na dispersão urbana, agravando a dificuldade em integrar, neste modelo, um sistema racional de transportes e de infraestruturas.

² Como supramencionado no ponto 3.3 deste relatório

Tal característica ainda hoje se mantém, no sentido em que os IGT de âmbito municipal continuam a dispor e a ter como principal preocupação, a forma rígida de ocupação do solo, descurando as estratégias de evolução local (Galvão, 2008). Este vazio que se foi instalando no conteúdo dos PMOT é por vezes atenuado por programas setoriais ou planos estratégicos, com incidência territorial, como os planos de mobilidade, estudos de urbanismo comercial e de revitalização urbana, e outros (Gonçalves, 2009).

A Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBPOTU) de 1998 clarificou igualmente, os âmbitos e os conteúdos das figuras de planeamento. A Lei de base consagra um núcleo de princípios enquadramentos e define, aos vários níveis, a estrutura do sistema de ordenamento, que deu origem ao RJIGT do qual fazem parte os PMOT.

Assim, o PDM é um instrumento de natureza regulamentar que pretende estabelecer o modelo da estrutura espacial para o território do município, procedendo à classificação dos solos, definindo os perímetros urbanos e estabelecendo indicadores urbanísticos, tendo em conta os objetivos de desenvolvimento, a distribuição racional das atividades económicas, as carências habitacionais, os equipamentos, as redes de transportes e de comunicações e as infraestruturas (artigo n.º 84º do DL 380/99).

Os destinatários das normas constantes nos PDM são as entidades públicas e ainda direta e imediatamente os particulares - n.º 2 do artigo n.º 3 do DL n.º 380/99, de 22 de Agosto, a sua natureza regulamentar torna estes planos especialmente vocacionados para a gestão urbanística (Pena, 2005).

No ano de 2009 os Decreto Regulamentares n. 9, 10 e 11 procederam a alterações ao RJIGT. O Decreto Regulamentar (DR) n.9/2009 estabeleceu os conceitos técnicos em domínio de OT; o DR 10/2009 define a cartografia a fixar nos IGT, e o DR 11/2009 que estabelece critérios uniformes de classificação e reclassificação do solo, assim como as categorias relativas ao solo urbano e rural.

Os objetivos a prosseguir encontram-se definidos no artigo n.º 70 do RJIGT, sendo que importa em cada situação explicitar claramente quais são, para que não sejam enunciados de forma geral e abstrata. Este facto torna-se ainda mais importante na medida em que a atividade de planeamento implica também ponderar múltiplos interesses públicos e privados, tendo a administração que definir os fatores e critérios relevantes para a adoção de determinada decisão. Este artigo preceitua ainda que os planos municipais devem

estabelecer: a tradução no município dos instrumentos de natureza estratégica nacional e regional; a estratégia de desenvolvimento local; a articulação de políticas setoriais; a gestão programada do seu território; a definição da sua estrutura ecológica, regras de qualidade ambiental e preservação do património, opções de localização de infraestruturas, equipamentos e serviços; parâmetros de usos de solo e fruição do espaço público; e outros indicadores, relevantes para a elaboração dos demais instrumentos de gestão territorial.

Na ordem jurídica consubstanciada na LBPOTU e no RJIGT, o PDM, não obstante a sua natureza regulamentar, tem um conteúdo simultaneamente estratégico, programático e regulamentar.

Estratégico quando organiza o território com base em linhas de força e escolhas de desenvolvimento.

Programático quando estabelece medidas e ações para a concretização das opções estratégicas e quando define um programa de realizações.

Regulamentar quando estabelece o estatuto básico do solo, ao classificar e qualificar o solo baseado em vocações dominantes, compatíveis com os respetivos regimes de uso, ocupação e transformação do solo. A classificação determina o destino básico dos solos, e a qualificação, atenta à sua classificação básica, regula o aproveitamento do mesmo em função da utilização dominante. A qualificação do solo urbano processa-se através da integração em categorias, o que determina também o perímetro urbano (solos urbanizados, solos urbanizáveis e a Estrutura Ecológica Municipal (EEM)).

Ao definir as regras de utilização do solo, define os perímetros, e assim o controlo da dispersão urbana, para que ocorra uma distribuição equilibrada entre áreas urbanas e áreas rurais.

O procedimento de elaboração de planos é como um processo de mediação de interesses. A definição de interesse público na atividade de planeamento é relevante na medida em que convergem no território uma série de interesses conflituais, sendo a solução o encerrar de consensos e ponderações dos diferentes interesses, e cuja revisão ou alteração visa adequá-la às novas realidades, num processo contínuo. Tendo assim as autarquias, que em consideração ao quadro do interesse público estabelecido na lei, o papel de conciliar os diferentes interesses em conflito no território.

As formas prosseguidas para que o plano alcance o interesse comum são o do acampamento de revisão ou de alteração do PDM por parte da Comissão de Apoio (CA)

e os processos de participação pública direito à participação encontra-se desenvolvido no artigo n.º 267 da Constituição, bem como no Código do Procedimento Administrativo. As vantagens da participação são notórias para os cidadãos e para administração, pois fomenta a transparência e possibilita a recolha de novos elementos.

O Plano é formado pelo conteúdo material e conteúdo documental. Sendo que o modelo territorial se encontra definido na composição final do conteúdo material e documental.

A preparação da proposta inicia-se pela elaboração do conteúdo material e posteriormente pelo conteúdo documental.

Quanto ao conteúdo material a sua composição incide essencialmente na caracterização e diagnóstico, procede-se à análise e caracterização económica, social, biofísica, rede urbana, rede viária, transportes e equipamentos. Define-se o alcance e objetivos do relatório ambiental, identificam-se condicionantes tais como zonas de reserva e de proteção, bem como as condicionantes necessárias ao desenvolvimento dos PMEPC. A versão preliminar da proposta deve identificar os sistemas de proteção e dos valores de recursos naturais, definir objetivos e critérios de sustentabilidade; definir usos de solo; definir a estratégia para o solo rural³ identificando aptidões e usos múltiplos; identificar perímetros urbanos, definido o sistema urbano do município em análise; definir as UOPG assim como a sua programação e execução; referir as condições de reconversão de áreas urbanas de génese ilegal, os critérios de perequação, e articulação do novo modelo com disciplina de IGT (artigo n.85º).

O conteúdo documental (obrigatório) é composto pelos elementos que constituem o plano e pelos elementos que o acompanham. Os elementos que o constituem são o regulamento, e as peças gráficas (a carta de ordenamento e a carta de condicionantes). Relativamente aos elementos que se constituem como fundamentais, o regulamento traduz-se na planta de ordenamento, na qual se identifica e delimita classes de espaços em função do uso dominante e se estabelece as UOPG, a planta de condicionantes identifica as servidões e restrições de utilidade pública.

³ Na Carta Europeia (1998) refere que as regiões rurais são prioritárias e nas se devem criar condições tanto no plano económico, social e cultural e ecológico, devendo a rede urbana das estruturas sociais e económicas e dos transportes estar presente em todos os domínios assim como a conservação e gestão da paisagem. As regiões de montanha, dada a sua importante função no domínio ecológico, económico, social e cultural, assim como pelos condicionalismos a que estão sujeitas deveriam, ter um lugar específico e adequado na política de OT. Quanto às regiões urbanas põem-se desde já problemas com o controle do seu crescimento.

Na Planta de Ordenamento e regulamento, o PDM classifica⁴ usos de solo⁵, tais como o perímetro urbano; espaços urbanos; espaços urbanizáveis⁶; espaços industriais; espaços para a indústria extrativa; espaços agrícolas; espaços naturais e culturais; espaços canais.

Na planta de condicionantes identifica-se as servidões e restrições de utilidade pública, tais como: as infraestruturas de transportes e comunicações; o património natural e edificado; equipamentos existentes; RAN; REN; Domínio Hídrico, Rede Natura2000 e outros.

Relativamente à rede ecológica a Rede Natura2000 esta é vertida na carta de condicionantes, e na carta de ordenamento as áreas da Rede Natura2000 são integradas em solo rural (sendo que a sua categoria deve ser compatível com as exigências ecológicas dos habitats a proteger), ainda a Rede Natura2000 integra as áreas de estrutura ecológica municipais EEM. A carta da EEM inclui o Domínio Hídrico; o espaço agrícola condicionado; os espaços florestais de proteção e de conservação; os espaços agrícolas e florestais inseridos no corredor ecológico no âmbito do PROF; e o corredor ecológico decorrente do PROF abrangente do município em questão; as áreas verdes urbanas; áreas de salvaguarda. No que se refere à REN, esta constitui-se como uma condicionante à utilização do solo. E como o solo é o substrato sobre o qual os planos se desenvolvem este é um dos regimes que mais afeta os as propostas de usos de solo aquando da elaboração destes planos.

Os elementos que acompanham o plano diretor municipal são os que constam do n.º do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, e ainda:

- a) Planta de enquadramento regional, elaborada a escala inferior à do plano diretor municipal, com indicação dos municípios limítrofes, centros urbanos mais importantes, principais vias de comunicação e outras infraestruturas relevantes e grandes equipamentos que sirvam o município, bem como a delimitação da área de intervenção dos demais instrumentos de gestão territorial em vigor para a área do município;
- b) Planta da situação existente, com a ocupação do solo, à data de elaboração do plano;
- c) Relatório e ou planta com a indicação das licenças ou autorizações de operações urbanísticas emitidas, bem como das informações prévias favoráveis em vigor,

⁴ Os critérios de classificação encontra-se dispostos no n.1 do artigo 4º do Decreto-Regulamentar n.11/2009.

⁵ O PDM classifica e reclassifica usos de solo em função do uso dominante.

⁶ **Solo urbanizável**: que se destina à expansão urbana e no qual a urbanização é precedida de programação (alínea a) do n.1, artigo 22 do Decreto-Regulamentar n.º 11/2009.

substituível por declaração de câmara municipal comprovativa da inexistência dos referidos compromissos urbanísticos na área do plano;

d) Carta da estrutura ecológica municipal;

e) Participações recebidas em sede de discussão pública e respetivo relatório de ponderação.

Todas as peças gráficas são elaboradas com assentamento na cartografia topográfica de base⁷, sendo estas representadas com determinado grau de precisão em função da escala, e através de entidades e atributos geográficos.

Em síntese, os PDM definem o modelo de organização municipal, que se encontra plasmado no conteúdo material e conteúdo documental, deste IGT (consultar figura 9), e representado nas cartas de ordenamento e condicionantes com tradução no regulamento.

Abrangendo todo o município, estabelece o regime de uso de solo através da classificação e qualificação do solo, sendo a reclassificação ou requalificação do solo processada aquando da revisão ou alteração do PDM. Determina as áreas reservadas a expansão urbana, áreas de urbanização prioritária, as áreas restritas à urbanização, as áreas de implantação de infraestruturas e outros. Através de peças escritas e peças desenhadas (mapas).

Quando se refere que os PDM encontram muitas vezes dificuldades de concretização e de intransponibilidade de ideias, verifica-se que isto sucede dado que os únicos documentos operativos continuam a ser apenas a Carta de Ordenamento e o Regulamento. O regulamento estabelecido no artigo n.º 86 do RJIGT, regula o território municipal o que resulta mais num planeamento normativo do que um planeamento de oportunidades, pelo que continuam assim por resolver as questões entre planeamento local e desenvolvimento local.

Considera-se ainda que ocorre uma dificuldade em conduzir o processo de desenvolvimento, A comprovar tal fato estão as inúmeras suspensões e alterações que os PDM promovem. Como refere Gonçalves (2009) a Quercus realizou uma avaliação na qual constatou 27 suspensões parciais, por dois anos, todas baseadas na mesma argumentação: “alteração significativa das perspetivas de desenvolvimento social para o local incompatível com as opções contidas no PDM atual”. Outros exemplos da não

⁷ Alínea c) do artigo n.2º do Decreto-Regulamentar n.º 10/2009, de 29 maio.

eficiência dos IGT é o aumento do consumo de espaços REN para áreas urbanas tais como implantações empresariais, turísticas, e, a dificuldade do controle da dispersão urbana.

1.5.1.- O Processo de Avaliação nos PDM e sua Importância

O sistema de avaliação de planos territoriais ainda não é uma prática completamente assumida em todas as suas vertentes. As avaliações que são efetuadas ao nível do planeamento e do ordenamento do território, são executadas só na fase final do processo, correspondendo à revisão dos planos, encarada como um balanço final, e sobretudo como o motor para o início de um novo ciclo de planeamento. Frequentemente ficam esquecidas as avaliações *ex-ante* e as avaliações *on going*.

Para Pereira a “avaliação constitui uma das componentes essenciais ao Planeamento: Avaliar pode significar medir, valorar, comparar, escolher rejeitar...regra geral a justificação da avaliação está associada ao estudo retrospectivo de situações, tendo em vista a tomada de melhores decisões”.

“Avaliar é um processo complexo, que não deve ser realizado por uma só pessoa, nem se esgota num único momento. Serve, segundo Prada (2008) e Batista e Silva et al. (2009), para enriquecer todo o processo de ordenamento e planeamento do território, para legitimá-lo e para assegurar uma melhor viabilidade aos territórios e o seu uso sustentável” (Lopes, 2012).

A avaliação é um processo, e “o seu objetivo não é um julgamento à *posteriori*, mas um utensílio indispensável para a formulação da ação em si, a sua condução e o seu aperfeiçoamento. Desta forma a avaliação não se deve limitar a medir os resultados da ação, mas deve compreender os meios postos em curso (meios financeiros, humanos, materiais ou jurídicos)” (Monnier, *in* Caldinhas, s.d: 10), tal como evidência a Figura 4.

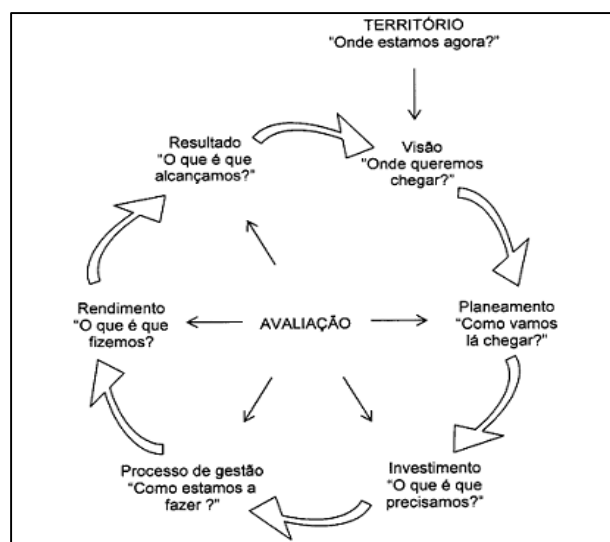


Figura 4 - A gestão do território cíclica e a avaliação
(Fonte: Lopes, 2012)

Podem-se distinguir as avaliações pelos momentos em que são introduzidas no ciclo do planeamento: a avaliação *ex-ante*; a avaliação *in continuum*, ou *on going* e a avaliação *ex-post*. Sendo que recentemente Batista e Silva, *et al* (2009) incluem outra tipologia de avaliação, denominando-a de intercalar.

- A avaliação *ex-ante* consiste na seleção de alternativas de intervenção, e/ou na robustez da solução a adotar confrontando a consistência entre objetivos e meios. Nesta prevalece o estudo do futuro, a avaliação *ex-ante* perspetivo o futuro e escolhe entre as alternativas e as estratégias melhores para o programa, antecipando-se as medidas e soluções para fazer face aos problemas atuais e futuros. A avaliação *ex-ante* só faz sentido quando estamos sobre um cenário com diversas alternativas, assim como seria o ideal para procurar soluções ótimas em termos de custo-benefício, não sendo esta uma prática comum em Portugal.
- A avaliação *ex-post* observa o passado, e concentra-se nas questões relacionadas com o que aconteceu. Esta ocorre depois da adoção do plano ou medida, analisando em retrospectiva os resultados obtidos, e se os objetivos ainda fazem sentido, comparando os objetivos desejados com os esperados no momento da avaliação.
- Quanto à avaliação em *continuum*/intercalar⁸ esta acompanha a etapa de execução do plano, que é a mais longa no processo de planeamento, a monitorização se efetuada de

⁸ Com a evolução da tecnologia a tendência será para que a avaliação continua seja cada vez mais possível

forma regular e sistémica, percebe a capacidade de resposta do plano às dinâmicas instaladas e emergentes, detetando assim em tempo útil sinais de alerta para agir, corrigindo trajetórias e evitar efeitos desajustados á realidade. Este tipo de avaliação dá sentido à ideia de Plano-processo por ser uma função do próprio processo, tenho em vista ir apreciando continuamente o plano, e que vai ocorrendo de modo a justificar as decisões de alteração e revisão, apoiando a tomada de decisão. A avaliação em contínuo é complexa e está voltada para o futuro, mas dependente do passado. A filosofia do Plano – Finalista foi e é a abordagem mais seguida pela maioria dos municípios portugueses até ao momento atual, excetuando-se o caso de alguns centros urbanos de maior dimensão em que a prática do planeamento já apresentava alguma tradição. A monitorização seria uma componente importante do processo de planeamento e gestão, no sentido em que se poderia adequar o plano às problemáticas existentes do sistema real (Prada, 2008).

- A avaliação intercalar é outro tipo de avaliação mas mais relacionada com projetos de financiamento comunitário e sujeitos a avaliação intercalar (*intermédia ou ínterim*). Esta ocorre a meio de um período e implementação ou realização de um plano, não sendo por isso tão robusta como a avaliação em *contium*.

Apesar da reconhecida importância de avaliação dos IGT, em Portugal a prática é escassa.

O RJIGT e a LBPOTU (Lei 48/98, de 11 de Agosto) deram importância a esta componente, introduzindo os Relatórios de Estado do Ordenamento do Território (REOT) à escala nacional regional e local (mas que poucos municípios realizam), para assim proceder á avaliação dos IGT a essas escalas, foi também criado o Observatório do OT, mas todos com insuficiente efeito. Ao nível municipal as avaliações que são realizadas são-no no âmbito da revisão do PDM, e apesar dos REOT se encontrarem determinados na Lei, as autarquias não os realizam com a periodicidade recomendada (Pereira, 2009).

Como refere Oliveira e Pinho (s.d.) mesmo com o estabelecimento de orientações de avaliação dos diplomas, estes não conseguiram criar uma cultura de avaliação em planeamento. Existindo assim um vazio entre o que a lei estabelece e a prática profissional.

No caso da LBPOTU nos seus artigos n.º 28 e 29, prevê-se que a avaliação da política de OT, seja realizada pelos responsáveis pela elaboração e execução dos IGT, e que estes apresentem bianualmente, um relatório com o estado da sua execução, e, formas de acompanhamento permanente de avaliação técnica da gestão territorial.

O quinto capítulo desta Lei é dedicado à avaliação, à elaboração de REOT e a estabelecer formas de acompanhamento da política de ordenamento (Oliveira & Pinho s.d.).

Quanto ao RJIGT, este retoma a avaliação dos IGT “obriga” os órgãos responsáveis a procederem à elaboração de REOT, assim refere que os relatórios de avaliação da execução dos PDM podem justificar a revisão. Este regulamento prevê ainda que para além do desenvolvimento de formas de acompanhamento, da criação de um observatório, se integre especialistas no domínio do OT, assim como a possibilidade de recurso de avaliação por entidades externas. Procura ainda relacionar a dinâmica dos IGT com a avaliação, prevendo que a avaliação possa ou não fundamentar propostas de alteração (Oliveira & Pinho s.d.).

De acordo com Oliveira (2009) o sistema de OT em Portugal não contempla uma avaliação da política de OT, nomeadamente a elaboração os REOT apesar da obrigatoriedade legal.

A Portaria n.º 290/2003, de 5 de Abril, vem clarificar a obrigação, já decorrente da lei, da alteração ou a revisão do PDM assentar numa avaliação que fundamente a necessidade do processo modificativo. O relatório de fundamentação da necessidade de revisão do plano deverá incidir sobre os respetivos níveis de execução; sobre a evolução dos principais indicadores de caracterização do concelho; sobre a avaliação da qualidade ambiental do concelho; e definir novos objetivos para o desenvolvimento do município e dos critérios de sustentabilidade a adotar, aspeto essencial sobre o qual se debruçará o Projeto.

Com a avaliação aplicada ao processo de planeamento, resolver-se-iam situações como uma melhor execução e gestão dos planos, e, mediante a análise de resultados justificaria a reconceptualização de intervenções e de políticas (Caldinhas, s.d.). Neste sentido e como refere Batista citado por Caldinhas (s.d.) a avaliação em planeamento, surgiria em três momentos, durante a elaboração, revisão e aquando da alteração de planos (neste caso seria avaliação *ex-ante* e resultaria na apreciação por parte da equipa que elabora, aquando da seleção de cenários de desenvolvimento, e pela CA antes da sua aprovação), bem como durante a vigência o plano (que seria avaliação em contínuo, i.e. uma monitorização em que a disponibilização de informação de forma contínuo e atualizada sobre a implementação do plano permite detetar variações significativas.), na avaliação em contínuo seriam avaliados os resultados obtidos, averiguar se os objetivos e estratégias ainda são validas face às mudanças, assim como se avalia se as componentes da

envolvente externa põem em causa o êxito do plano. A monitorização permite aumentar e aprofundar o conhecimento sobre a dinâmica urbana e seus sistemas urbanos e territoriais sobre os quais se pretende atuar, e assim aferir sobre a sustentabilidade das estratégias propostas pelos planos.

Assim, um dos principais problemas que a prática de planeamento apresenta, é por um lado a insuficiência de instrumentos de apoio à implementação dos planos e a gestão do território efetuada de forma casuística, relegando para uma posição marginal os instrumentos de planeamento em vigor, e por outro lado o fato de avaliação ser externa ao processo de planeamento, e não de o integrar de forma cíclica e permanente, o que resultaria numa melhoria das intervenções propostas e numa melhor e adequada perspetiva de sustentabilidade.

Em Portugal, o processo de planeamento continua centrado na elaboração do plano, sendo a sua execução pouco acompanhada e avaliada, sendo que frequentemente os resultados ficam aquém do esperado. O planeamento é instrumento orientador das mudanças, e o garante da concretização das funções sociais e do combate à fragmentação e marginalização dos territórios, pelo que carece de um acompanhamento mais próximo das reconfigurações e das dinâmicas emergentes (Pereira, 2009).

Cada vez mais é necessária a preocupação de medir o estado de ordenamento do território, uma vez que existem tecnologias que o permitem medir, e assim melhores condições para os realizar os REOT. Em Portugal os exemplos de REOT vão desde o nacional ao municipal, sendo que a nível nacional destacam-se os REOT 99, ao nível regional os REOT Açores 2003, e ao nível municipal os REOT de Setúbal e da Amadora. Sendo que ao nível municipal os REOT apresentam uma estreita relação com o PDM, na medida em que permitem avaliar e analisar melhor o desempenho do PDM. As Comissões estão tentar incluir nas revisões de planos, um relatório de avaliação da execução dos PDM em vigor, esta “obrigação” decorre da Portaria n.º 1474/2007, de 16 de Novembro, que refere a necessidade de elaboração destes sempre que decorra a revisão, alteração ou suspensão de PDM, servindo estes de fundamentação. O relatório de execução por sua vez incide nos níveis de execução do plano, na evolução dos principais indicadores, na avaliação da qualidade ambiental e na definição de novos objetivos e critérios de sustentabilidade. (Prada, 2008).

Quando um processo de planeamento se corporiza num plano os objetivos a atingir terão de ser clarificados assim como a forma e os atingir, pelo que é fundamental a articulação

dos REOT com o IGT, não apenas para circunscrever a avaliação do plano, mas sim para evidenciar os aspetos que justificam o aperfeiçoamento do plano em termos de função.

A LBOPTU trouxe ainda como novidade a assunção do Plano-processo, dando assim realce aos instrumentos e operacionalização do plano, à sua monitorização e avaliação [...], o enfoque colocado na monitorização e avaliação são apoios indispensáveis que têm de ser enfatizados. As dinâmicas demográficas e territoriais ganharam ritmos e amplitudes que as antigas soluções são agora inadequadas. (Pereira & Pisco, s.d)

A avaliação no Plano – Processo instauraria um processo gradativo que se adapte as situações reais, e que tenha um fim de desenvolvimento sustentável, o que sustenta a importância de uma avaliação em contínuo dos planos. (Craveiro *in* Caldinhas, s.d.).

Os autores Oliveira & Pinho (s.d.) propõem neste seguimento que se adote a metodologia de Plano - Processo - Resultado (PPR), i.e., avaliar de forma sistémica em conjunto com o processo de planeamento, sendo que esta contribuirá para melhorar a qualidade dos PDM, atribui importância ao plano, ao processo de planeamento e à cidade, colocando em evidência elementos chave nos processo e desenvolvimento, tais como a população, o poder político, o sistema de planeamento. A avaliação deverá focar os planos, as políticas, os programas, os processo e os resultados, bem como estar ligada à teoria de avaliação em planeamento. Na proposta PPR, os autores estabelecem 9 critérios de avaliação: a coerência interna e externa; a relevância do plano para as ambições e necessidades; a interpretação do sistema de planeamento; a participação pública na preparação e implementação do plano; a utilização do plano processo de decisão, e o envolvimento de recursos humanos e financeiros, bem como a sua eficácia. A metodologia proposta PPR foi já aplicada aos PDM de Lisboa e Porto.

CAPÍTULO 2 – A EXPERIÊNCIA DE ESTÁGIO NA COMISSÃO

Com o objetivo de enquadrar e facilitar o entendimento e âmbito das atividades desenvolvidas durante o estágio foram efetuados três esquemas que pretendem sintetizar os processos de apreciação em gestão da REN e acompanhamento da revisão e alteração dos PDM, precedidos por uma explicação dos processos que regem estas atividades.

2.1.- Gestão em REN

O procedimento de gestão em REN segue o esquematizado na Figura 5. A metodologia exposta decorrente da experiência de estágio corresponde aos passos gerais para a apreciação e elaboração de Informações técnicas, relativas a uso, ocupação e transformação de solo em REN. Nesta sequência a comissão receciona os processos, os técnicos analisam a pretensão no que se refere a usos, transformações e ocupações do solo, compatíveis com os objetivos de proteção ecológica e ambiental e de prevenção e redução de riscos naturais de áreas integradas na REN (DL166/2008), que resultará num documento designado por informação interna, indicando a decisão final.

As ações encontravam-se à data do estágio, sujeitas ao ato administrativo correspondente a autorização e a comunicação prévia. Após a análise da pretensão e sistema biofísico em que recaí nas áreas integradas em REN, o técnico consegue avaliar se a ação se refere a uma autorização ou a uma comunicação prévia. O que distingue as duas figuras, relaciona-se com a complexidade do impacto, assim sendo no caso de autorização o impacto é maior do que o de comunicação prévia.

Seguidamente menciona-se os passos esquematizados relativos aos pedidos de ocupação, uso e transformação de solo em áreas da REN. Os processos enviados à Comissão, e instruídos de acordo com os elementos constantes na Portaria 1356/2008, de 28 novembro, são rececionados pelo secretariado da ESRB, que abre um processo.

O técnico superior realiza uma apreciação sumária, verificando se a instrução corresponde ao disposto na Portaria 1356/2008, bem como se a pretensão tem enquadramento nos n.1 e 2 do artigo 20º do D166/2008, o RJREN⁹. Se o técnico verificar que a ação é interdita, de acordo com o n.1º do artigo 20º o requerente é informado através de ofício da

⁹ Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional

interdição da ação, salvo se a pretensão se enquadrar nas exceções do n.º2 do artigo 20º. No que se refere ao enquadramento da ação no n.º3 os usos e ações poderão estar isentos de Procedimento, pelo que o requerente é informado através de ofício que a pretensão não se insere em REN e/ou da inexistência de delimitação REN.

Subsistindo neste sentido de acordo com o artigo 42º do Anexo III do RJREN, áreas que apesar de não se encontrarem com delimitação REN, são sujeitas a autorização, ao abrigo do DL 93/90, de 19 Março. Estas áreas abrangem; Dunas; arribas, falésias, estuários, encosta com declive superior a 30% *vide* anexo III do DL 166/2008.

No caso de a intervenção não recair em espaços REN, o requerente é informado da inadmissibilidade da ação, pelo que é informado através de ofício que a pretensão não afeta áreas REN.

Segue-se a análise relativamente às ações com enquadramento no n.º 2 e 3 do RJREN, nomeadamente, a verificação através da Declaração de Retificação 63-B/2008, que retifica o anexo II a que se refere o artigo 20º, se a pretensão é sujeita a Comunicação Prévia ou Autorização.

Com base na análise posterior, assim como no estabelecido na Portaria n.º1247/2008, determina-se o valor da taxa de apreciação, a ser comunicado ao requerente através de ofício. Nesta senda é simultaneamente efetuado o pedido de elementos instrutórios, no caso de os mesmos se encontrar em falta. Depois de enviado o comprovativo de pagamento, bem como os elementos em falta, a pretensão é objeto de uma análise mais completa, nomeadamente através da execução de informação técnica interna, da qual resultará, após articulação e compatibilidade com os restantes instrumentos de gestão Territorial, um parecer final.

Na informação técnica interna constam de uma forma geral os seguintes pontos:

1) Análise da pretensão:

- a. Sua Incidência em REN:
- b. Identifica-se a área na carta da REN;
- c. Identificando em que espaço classificado a ação Recai (extrato da carta REN)
- i. Enquadramento da pretensão nos n.º2 e 3 do artigo 20º do RJREN – determinando através da ação e sistema biofísico em que recai se é Comunicação Prévia ou Autorização;

- ii. Enquadramento da ação na Portaria 1356/2008, de 28 novembro, para a verificação das condições de viabilização da ação, bem como do cumprimento cumulativo dos requisitos estabelecidos na referida Portaria;
- 2) Compatibilidade com os PMOT:
 - a. Identificação do PDM em vigor;
 - b. Incidência da ação nas cartas de ordenamento e de condicionantes;
 - c. Encontrados os espaços em que recaí, análise no Regulamento, das regras e normas a que se encontra sujeita a pretensão;
 - d. Identificação da necessidade de pareceres de outras entidades;
 - 3) Compatibilidade com planos sectoriais- PS (e.g. Rede Natura2000), com planos de especiais – PEOT.
 - 4) Se os usos e ações sujeitos previstos no anexo II recaem em áreas RAN e /ou recursos Hídricos, cuja utilização necessite de título a outros regimes específicos, – artigo n. 24º do RJREN, a Comissão promove uma conferência de serviços com as respetivas entidades. Da qual resulta uma comunicação única com a posição de todas as entidades. A conferência de serviços (CF) preconizada no DL 166/2008 consiste numa forma integrada e eficiente de coordenação vertical e horizontal entre entidades com intervenção no território. A integração e cooperação institucional são assim reforçadas pela obrigatoriedade da CF, da qual resulta um parecer com a opinião de todos.
 - 5) Pode ainda ocorrer situações em que a pretensão em REN seja reconhecida como de Relevante Interesse Público – RIP. Estas ações têm de ser reconhecidas como RIP pelo Governo responsável pelas áreas do Ambiente e do Ordenamento do Território, e sempre que justificada que a mesma não se pode realizar fora da REN (artigo n.º 21º do RJREN).
 - 6) Na conclusão, da informação técnica o técnico reúne todos os pontos da referida análise, e propõe o tipo de parecer (favorável- favorável condicionado- não favorável), seguindo este para apreciação superior, do qual resulta a emissão de ofício com a indicação da decisão final, a transmitir ao requerente.

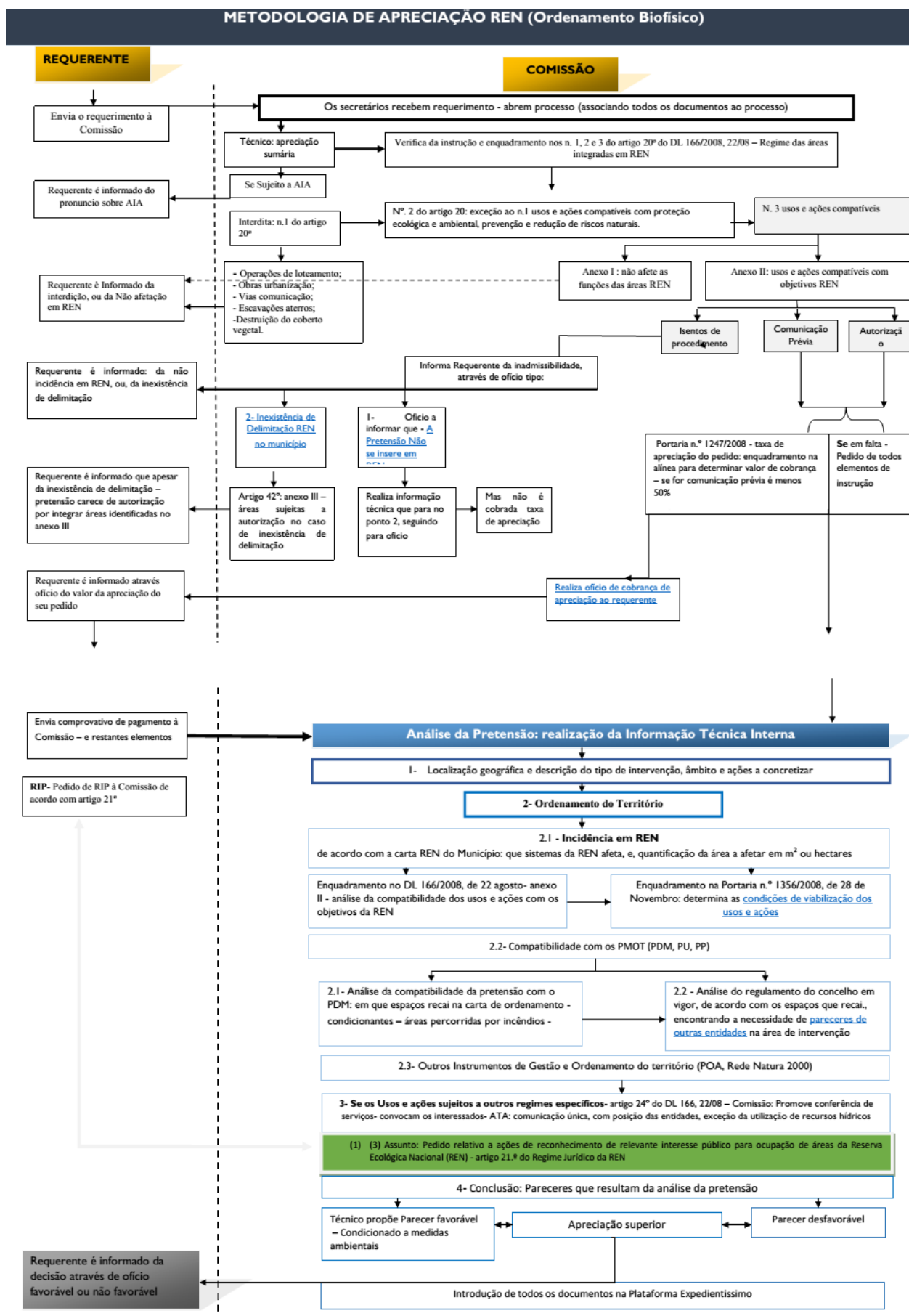


Figura 5- Esquema da Metodologia, utilizada no âmbito da elaboração de pareceres em REN

2.2. - Revisão de PDM

No que se refere à revisão/elaboração de PDM efetuou-se um esquema simplificado acerca das respetivas fases, identifica-se a principal legislação e entidades envolvidas, bem como o tipo de acompanhamento efetuado no âmbito do procedimento de revisão (Figura 6). Nesta figura integram-se os elementos relativos à elaboração da informação interna, o enquadramento efetuado no âmbito do Mapa da Situação Urbanística Existente (MSUE), dando-se maior ênfase a essas etapas interna da Comissão, uma vez que foi nesta fase do acompanhamento de PDM que a signatária mais participou.

A análise de informação que precede o parecer final (1) e que se designa de “informação técnica interna”, faz parte do manual ou guião interno da Comissão, sendo que esta análise compreende desde a verificação, fundamentação, até à compatibilidade e articulação com outros IGT e legislação em vigor. No parecer final consta a fundamentação, a compatibilização e concertação com os IGT e demais mecanismos de proteção em vigor em determinada área. O parecer final (2) é posterior e refere-se à aprovação do PDM.

Todo o processo de revisão esquematizado na figura 8 é descrito aqui textualmente. A primeira fase é a da deliberação, a Câmara Municipal (CM) ao deliberar inicia o processo de revisão e anuncia através de aviso, de acordo com o estabelecido na Portaria 1474/2007, de 16 de Novembro. Aquando da deliberação a CM estabelece os prazos e objetivos a prosseguir. Sendo que a deliberação se deve fazer acompanhar de um Relatório sobre o Estado do Ordenamento do Território (REOT), nos casos de não dispor deste documento, deve ser acompanhada de relatório fundamentado de avaliação da execução do PDM e de identificação dos principais fatores de evolução do município, incidindo sobre:

- os níveis de execução do plano, em termos de ocupação do solo, compromissos urbanísticos, reservas, infraestruturação, equipamentos, condicionantes e outros;
- identificação dos fatores de mudança do território;
- definição de novos objetivos.

Entretanto procede-se à elaboração da carta base de referência, na medida em que este é um dos passos fundamentais para avaliar a eficácia do PDM, sendo elementar a existência de cartografia topográfica e temática de boa qualidade, atualizada e fidedigna.

O Decreto Regulamentar n.º 10/2009, de 29 de Maio, fixa a cartografia a utilizar e o sistema de referência, assim como as condicionantes a representar. As cartas base a utilizar nos IGT'S são preparadas a partir da cartografia de referência, na preparação das cartas base são adotados procedimentos compatíveis com as características técnicas da cartografia de referência, nomeadamente em termos de exatidão posicional e de consistência de interna de informação. As cartas base têm de ter exatidão posicional de acordo com o IGT a elaborar, no caso do PDM têm de seguir o requisito de exatidão posicional, menor ou igual a 5m em Planimetria e altimetria.

Nas cartas base deve constar a informação topográfica e hidrográfica estritamente necessária à elaboração das peças gráficas, quanto a informação qualitativa destacam-se o coberto vegetal, regimes de salvaguarda, (esta não tem de constar na carta base uma vez que tem de ser ponderada na preparação das peças gráficas).

A cartografia a utilizar deve ser oficial ou homologada, sendo que a cartografia de referência pode ser de traço ou cartografia de imagem topográfica. No que se refere aos limites administrativos tem de ser utilizada cartografia da CAOP, disponível á data da elaboração do plano (artigo n.º4º).

As peças gráficas do PDM são elaboradas em suporte digital e formato vetorial, com informação gráfica e alfanumérica, estruturada em Sistemas de Informação Geográfica (SIG). Os procedimentos técnicos devem assegurar a conservação das características de qualidade da cartografia de referência, em termos de exatidão posicional. As peças devem ser georreferenciadas no sistema de referência oficial e em vigor, assim como conter quadrícula com as coordenadas que lhe estão associadas (artigo n.º6).

A preparação das peças gráficas corresponde à parte dos trabalhos de elaboração da proposta técnica do plano, pelo que erros ou insuficiência técnica são da responsabilidade da equipa técnica assim como da entidade que promoveu a elaboração do plano. Toda a informação deve constar de uma ficha de metadados, publicada no SNIT e SNIG.

O processo de revisão dos PDM é da competência da Câmara, as Comissões pronunciam-se sobre o cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis; a compatibilidade ou conformidade da proposta de plano com os IGT eficazes e o fundamento técnico das soluções defendia pela Câmara municipal, como se comenta a seguir. A decisão sobre os conteúdos do plano é da competência da câmara, sendo estas que os elaboram, as Assembleias Municipais aprovam e as CA acompanham.

Após comunicação da deliberação à Comissão, nos seguintes 15 dias, sucede a preparação da 1ª reunião preparatória. Esta reunião trata dos seguintes assuntos: a apreciação da deliberação; a elaboração da proposta da comissão de acompanhamento a Comissão de Acompanhamento (CA¹⁰); verifica a necessidade da integração da Direção Geral do Território (DGT) ou não, e é elaborada a ATA.

Nos 15 dias seguintes é constituída a CA, por elementos representantes da Administração direta e indireta, um representante da assembleia municipal e um da CM.

Publicada a constituição da CA em Diário da República a CA solicita às entidades a designação dos representantes envolvidos no processo de revisão.

Os representantes são selecionados a partir da listagem de serviços e entidades constante no anexo da Declaração de Retificação n.º 1-C/2008, de 15 de Janeiro¹¹. As respetivas entidades de onde advêm os representantes têm interesses de salvaguarda na área do plano.

À CA compete o acompanhamento assíduo e contínuo, a ponderação a concertação, a articulação de interesses, o apoio à CM e a emissão do parecer final. O desenvolvimento dos trabalhos da CA encontra-se indicada na Portaria n.º 1474/2007, de 16 Novembro, devendo realizar-se 4 reuniões plenárias com carácter deliberativo e reuniões sectoriais.

Na 1ª reunião a CM apresenta a deliberação que motivou a revisão, fazendo-se acompanhar da avaliação do PDM ainda em vigor, dos REOT e cartografia base a utilizar, apresenta a proposta de Avaliação e Impacte Ambiental (AIA), articulam o programa de trabalhos da CA com o da CM ou vice-versa. Após aprovação do regulamento interno da CA cria-se o grupo redator do parecer final.

Entretanto a CM elabora os Estudos de Caracterização (EC), os estudos temáticos sectoriais, que fundamentam o novo modelo de OT, apresentado sob a forma de quadro prévio de ordenamento do território, e a proposta de AIA. Os EC integram os elementos que acompanham o PDM (artigo 86 do RJIGT), os EC devem caracterizar a situação económica, social, biofísica e a estrutura fundiária (artigo 85º), bem como os temas que fundamentam as estratégias e objetivos propostos. Ocorrendo em paralelo os trabalhos necessários à delimitação da REN e RAN brutas.

¹⁰ No n.º 1 do artigo 75º-A do RJIGT o acompanhamento do PDM é assegurado por CA. A constituição, composição e funcionamento da CA esta regulada na Portaria n.º 1474/2007, de 16 de Novembro.

¹¹ A declaração de Retificação pode não se encontrar atualizada dadas as alterações da Lei orgânica das entidades de administração.

Na 2ª reunião são apresentados os EC, os estudos temáticos setoriais e o quadro prévio de OT, pela CM para apreciação pela CA. Nesta reunião são ainda disponibilizadas as propostas de delimitação da REN e RAN brutas.

Relativamente à 3ª reunião plenária, nesta é apresentada à CA a proposta de plano e do Relatório Ambiental (RA), assim disponibilizadas as propostas de delimitação REN e RAN, e as propostas de exclusão da REN. É avaliada a necessidade de pareceres de outras entidades, são disponibilizado os elementos de EC, estudos temáticos setoriais e quadro prévio (em suporte de papel e digital).

Segue-se a apreciação da 1ª Proposta de plano e RA pela CA, que comunica apreciação à Comissão esta última consulta os serviços internos e externos se necessário. Posteriormente elabora conjuntamente um parecer que circula por todos os membros da CA para sua validação. Depois do parecer assinado a Comissão comunica á CM.

Na 4ª reunião plenária, em conferência de serviços, aprova-se o parecer final da CA, contudo antes da elaboração deste 1º parecer final é elaborado a nível interno, na Comissão uma informação interna, na qual se procede á verificação de tudo o que compõe a proposta de revisão, sendo que enquanto estagiária participei na elaboração de 2 informações correspondente ao PDM, pelo que este é o ponto mais desenvolvido no esquema referente ao PDM.

A referida informação interna procede á descrição do assunto, que corresponde à revisão do PDM, segue-se o enquadramento, no qual identifica a CM que deliberou, o processo e período de revisão. Através de aviso publicado no Diário da República, refere qual o aviso que publica a constituição da CA. Explicita as motivações que levaram ao procedimento de revisão devidamente fundamentadas, e aprovadas pelo Secretário de Estado de OT.

Nos PDM'S de 2ª geração as motivações que conduzem à revisão, são principalmente as seguintes: erros de cartografia; desajuste de perímetros urbanos; atualização de vias de comunicação; adequação do território às novas prescrições da realidade e dinâmicas sociais, económicas, culturais e ambientais.

Nesta apreciação da 1ª proposta de plano verificam-se de acordo com a Lei, o conteúdo documental que se distingue pelos elementos que o constituem e pelos elementos que o acompanham. Os elementos que o constituem são: o regulamento; a carta de ordenamento (com a qualificação do solo, sistemas de mobilidade e transportes e faixa de proteção a

vias propostas, sistema patrimonial, sistema de proteção de valores e recursos e programa de execução); a carta de condicionantes (com os recursos naturais e hídricos, recursos geológicos, recursos agrícolas e florestais, recursos ecológicos, património edificado, infraestruturas, atividades perigosas).

Segue-se a verificação do conteúdo da legenda das peças gráficas, sendo que estas devem conter no mínimo: a indicação do tipo de IGT; a designação da peça gráfica e seu conteúdo; identificação da entidade responsável pela elaboração do plano; identificação da cartografia de referência (entidade proprietária, entidade produtora e data da edição, e serie cartográfica oficial a que pertence a cartografia de referencia, a data e numero da homologação e responsável pela homologação, o sistema de referencia *Datum*, exatidão posicional e temática da cartografia de referência); indicação da escala; data de edição e número da peça gráfica; quadrícula com o sistema de coordenadas.

Esta informação deve constar de ficha de metadados. A ficha de metadados deve respeitar a Norma Técnica de Metadados do Ordenamento do Território e Urbanismo (Norma 01/2011), o catálogo de objetos constitui uma lista de referência para a seleção dos objetos relevantes para cada PDM (por exemplo a identificação dos objetos que constam do catalogo para o domínio da planta de ordenamento obedece ao objeto e ao conteúdo material do próprio PDM, d acordo com o estabelecido no artigos 84 e 85 o RJIGT).

A apreciação do conteúdo material incide fundamentalmente sobre um conjunto de matérias identificadas e definidas no artigo 85º do RJIGT, sobre as quais assenta o novo modelo territorial. Neste sentido a apreciação inicia pela caraterização e diagnóstico, seguindo a proposta.

A fase da caracterização considera a recolha a sistematização e organização da informação, necessária para a construção desse novo modelo de desenvolvimento territorial. Pelo que o PDM deve caracterizar a situação económica, social e biofísica, incluindo a estrutura fundiária. Assim como definir e caracterizar a área em termos de rede urbana, rede viária, rede de transportes e de equipamentos, sistemas de telecomunicações, de energia, de abastecimento de água, de drenagem e de tratamento de efluentes e de resíduos. A definição e alcance do objetivos de Avaliação Ambiental Estratégica- (AAE), a identificação de condicionantes (suas reservas e zonas de proteção a identificação de áreas com interesse público e portanto com efeitos de expropriação, e as regras de gestão).

Quanto à fase da proposta esta define sistemas de proteção de valores e recursos naturais, culturais, agrícolas e florestais, identificando a EEM. Estabelece os objetivos de desenvolvimento estratégico a prosseguir e critérios de sustentabilidade a adotar, define classes de uso de solo, nomeadamente as classificações de solo rural e solo urbano e suas categorias de espaços; identifica a localização estratégica de atividades industriais, comércio, turísticas e de serviços. Define as vias estruturantes do território em termos de acessibilidades, identifica os perímetros urbanos, e define estratégias para o espaço rural, define os programas habitacionais, especificando em termos qualitativos e quantitativos os índices, indicadores e parâmetros de referência, urbanísticos. Apresenta ainda para efeitos de programação a definição das UOPG, e seus objetivos, assim como os termos de referência para elaboração de PGU e PP. Estabelece também o programa de execução das opções de OT, as condições de atuação sobre áreas críticas como por exemplo áreas degradadas, assim como reconversão das áreas urbanas de génese ilegal, critérios de cedência e de perequação compensatória de benefícios e encargos recorrentes da gestão urbanística a concretizar nos IGT e nas UOPG. A articulação do modelo com a disciplina consagrada nos restantes IGT.

Na sequência da elaboração técnica verificam-se o conteúdo documental e material, que compõe o PDM (artigo n.º 85 e 86 do RJIGT) e os elementos que o acompanham (Portaria n.º138/2005, de 2 fevereiro).

No que se refere ao regime de uso do solo, i.e. à classificação e qualificação do solo, são definidas no PDM. Pelo que a reclassificação ou requalificação se processa através dos procedimentos de revisão ou de alteração do PDM. A classificação determina o destino básico (solo urbano ou solo rural) dos terrenos e a qualificação regula o aproveitamento do mesmo em função da utilização dominante (integra categorias) define o perímetro urbano.

A planta de ordenamento deve conter a classificação do solo rural e urbano, e a qualificação em função do uso de solo dominante:

Solo rural (espaços agrícolas de produção e de conservação); espaços florestais (de produção e de conservação de acordo com as orientações emanadas pelos PROF'S¹²); espaço de uso múltiplo agrícola ou florestal; espaços afetos à exploração de recursos

¹² Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de setembro. Os PROF refletem as estratégias nacionais da Lei de bases da Política Florestal e estratégia nacional, para as florestas e plano Nacional de defesa contra incêndios. Os PROF estabelecem as regras de gestão e utilização dos espaços florestais para os PMOT e PEOT.

geológicos; espaços naturais; espaços afetos a atividades naturais; aglomerados rurais; Áreas de edificação dispersa; espaços culturais; espaços de ocupação turística; espaços destinados a infraestruturas ou a outros tipos de ocupação humana que não impliquem a classificação como solo urbano e que necessitem da definição de um regime de uso específico (ETAR, parque eólicos, heliportos, aeródromos, entre outros).

Solo urbano¹³: solo urbanizado: espaço central; espaço residencial; espaço de atividades económicas; espaço verde; espaço de uso especial; espaços urbanos de baixa densidade; EEM; UOPGS; Áreas sensíveis e mistas. Solo urbanizável: espaço central; Perímetros urbanos e reclassificação do solo.

No que se refere à planta de condicionantes (artigo 86º do RJGT) esta identifica as servidões e restrições de utilidade pública em vigor, que constituem limitações ou impedimentos à ocupação e uso do solo, nomeadamente relativas a recursos hídricos, recursos geológicos, recursos agrícolas e florestais, recursos ecológicos¹⁴, património edificado, infraestruturas e atividades perigosas, áreas ardidas e áreas de perigosidade alta e muito alta de incendio florestal, património; equipamentos; atividades perigosas; RAN; REN.

Quanto aos elementos que acompanham o plano, o PDM é acompanhado por relatório da proposta, sendo este um documento que explicita os objetivos estratégicos e as opções de base territorial adotadas para o modelo de organização espacial, bem como a fundamentação técnica, suportada na avaliação das condições económicas, sociais, culturais e ambientais para a execução deste. Os estudos de caracterização e diagnóstico; o relatório ambiental; o programa de execução; a planta de enquadramento regional; a planta da situação existente; relatório ou planta de compromissos urbanísticos; carta da estrutura ecológica municipal; ficha de dados estatísticos e mapa do ruído.

Os documentos complementares identificam povoamentos florestais percorridos pelos incêndios e áreas ardidas, a delimitação da RAN e REN e respetiva memória descritiva; Rede Natura2000; carta de infraestruturas; hierarquia viária e património cultural e arquitetónico¹⁵; Carta vértices geodésicos e de marcas de nivelamento; Carta educativa; enquadramento dos espaços florestais (conformidade com os PROF'S e identificar

¹³ Dentro de solo urbano são estabelecidas categorias: solo urbanizado e urbanizável, para efeitos de execução do plano.

¹⁴ REN e áreas protegidas

¹⁵ Artigos 40º, 79 da Lei 107/2001, conjugado com artigo 15º do decreto-lei 316/2007- artigo 10º e 15º do DL 46/2009.

manchas florestais); os PMDFCI. Os mapas de Ruído decorrente do Decreto – Lei n.º 9/2007, de 17 de Janeiro, que classificação e delimitam as zonas sensíveis e mistas.

Após a verificação, é analisado todo o conteúdo material e documental, em termos de escrita, peças cartográficas, e cumprimento da Lei bem como articulação com IGT de hierarquia superior, suas orientações e diretrizes.

Depois da análise, estudo e enquadramento Legal, seguem-se as sugestões de melhoramento e/ou correção, a aplicar pela equipa de elaboração do plano.

No acompanhamento da revisão do PDM é ainda efetuado o enquadramento no Mapa da Situação Urbanística Existente- MSUE, o que constitui em termos técnicos um importante suporte para a validação de classificação/qualificação do solo, de delimitação dos perímetros urbanos e aglomerados rurais, áreas de edificação dispersa em solo rural e áreas urbanas de baixa densidade tendo por base as orientações do PROT-Norte e do Decreto regulamentar n.º 11/2009, de 29 de maio.

O MSUE é um elemento de cartografia digital, que identifica entidades geográficas e a delimitação: do edificado existente, áreas afetas a equipamentos; áreas consolidadas e/ou em consolidação; áreas de edificação dispersa. Pondera-se caso a caso a realidade local o enquadramento, os usos produtivos, e estratégias de ordenamento.

Segue-se a constituição do grupo para a elaboração do parecer final, que terá apreciação prévia do grupo da CA, neste parecer deverá constar: todas as normas legais e regulamentares; a compatibilidade ou conformidade da proposta de plano com os IGTS. Quanto à fundamentação técnica das soluções defendidas, estas devem exprimir a apreciação realizada pelas entidades representadas na CA, assim como a sua posição final; integra a análise sobre o Relatório de Ambiental¹⁶ (RA) e respetivas posição das entidades com responsabilidades ambientais específica.

No documento designado como Parecer final, que neste trabalho foi designado por Parecer Final 1, consta uma introdução, a data, o local, o número da reunião convidados presentes e não presentes. Efetua um resumo acerca dos procedimentos, nomeadamente

¹⁶ A integração da avaliação ambiental estratégica (AAE) expressa a conceção de planeamento orientada para a proteção do ambiente. A sustentabilidade social é também cada vez mais uma preocupação, e como tal a segregação social urbana é promovida nos planos de modo a fortalecer a coesão social no território. A regulação do uso do solo efetuada nos planos suplanta a delimitação e/ou a conformação do direito, uma vez que é uma possibilidade de prestação de serviços aos mais diversos extratos sociais da população. No que se refere à sustentabilidade económica, os planos assumem a expressão territorial das opções económicas (Oliveira, 2009).

desde o início da deliberação até à constituição da CA. Refere os motivos e fundamentos da revisão, o parecer das entidades e sugestões de melhoramentos.

A aprovação do parecer final 1 realiza-se aquando da conferência de serviços, quase sempre aquando da 4ª reunião plenária, nas instalações da Câmara Municipal, estando presentes todos os membros da CA. Após a aprovação a Comissão remete o parecer final da CA à CM. Se necessário a CM promove reuniões de concertação, para acordos formais entre entidades sobre o futuro plano, se esta ocorrer a CM deverá elaborar um documento com os resultados.

Com o parecer final aprovado, o plano entra na fase de discussão pública, o período de discussão é anunciado através de aviso com o período da discussão, e os locais de consulta do plano, bem como a forma como podem ser apresentadas as reclamações, ou sugestões. Que após finalizado o processo é divulgado em Diário da Republica, num órgão da comunicação social, assim como na página da internet.

Entretanto a CM promove uma sessão pública da proposta de plano, que estará posteriormente, disponível no sítio da Internet, para sugestões, reclamações e pedidos de esclarecimentos pelos cidadãos. De salientar que todo o processo desde a apresentação, disponibilização da proposta e recolha e tratamento do resultado da participação pública, se efetua em formato digital e via *online*, sendo apenas a resposta aos interessados enviada por escrito. Findo o período de discussão pública a CM realiza a ponderação das reclamações, observações e pedidos de esclarecimentos, pelo que responde aos interessados por escrito, divulgando ainda os resultados da discussão pública, na comunicação social e na página da internet.

A CM elabora a versão final da Proposta, acompanhada dos relatórios da fase de discussão pública e da fase de concertação (se esta ocorrer). A versão final surge depois da discussão pública, identificando as alterações introduzidas. Se as alterações interferirem com disposições legais e regulamentares de IGT eficazes, a CM consulta as respetivas entidades nessas matérias, e envia à Comissão.

Nos 10 dias seguintes a Comissão emite o parecer final e envia a CM. Este último parecer (menos volumoso que o parecer final 1) incide na conformidade com as disposições legais e regulamentares vigentes, bem como com a compatibilidade ou conformidade com os IGT eficazes. Na sequência deste parecer a CM envia a proposta do parecer final à Assembleia Municipal- AM (artigo 79 do RJIGT). Mas se AM não aprovar a proposta

final do plano, a CM afere qual o procedimento mais adequado a adotar, para sanar as questões subjacentes a esse facto.

Ainda, se o plano apresentar incompatibilidades (com as alterações ao RJIGT de 2007 e 2009 as Autarquias passam a assumir as responsabilidades pelo cumprimento legal, incluindo a verificação que estava antes a cargo das Comissão e DGOTDU, relativamente à compatibilidade com restantes IGT em vigor e com regimes territoriais como a RAN e REN.

As alterações conferem às Comissão um papel menos controlador e mais consultivo e fiscalizador no processo de planeamento e execução dos planos. A evidenciar tal situação está o fato ser facultativo as Comissões acompanharem a elaboração e revisão dos PU e PP, de o parecer final não vincular apresentar carácter vinculativo sobre a versão final da revisão do PDM, sendo também facultativo a emissão de pareceres nos procedimentos de suspensão de planos e no estabelecer de medidas preventivas) com um plano setorial ou regional, a CM remete a proposta à Comissão, que emite fundamento e envia para ratificação ao governo.

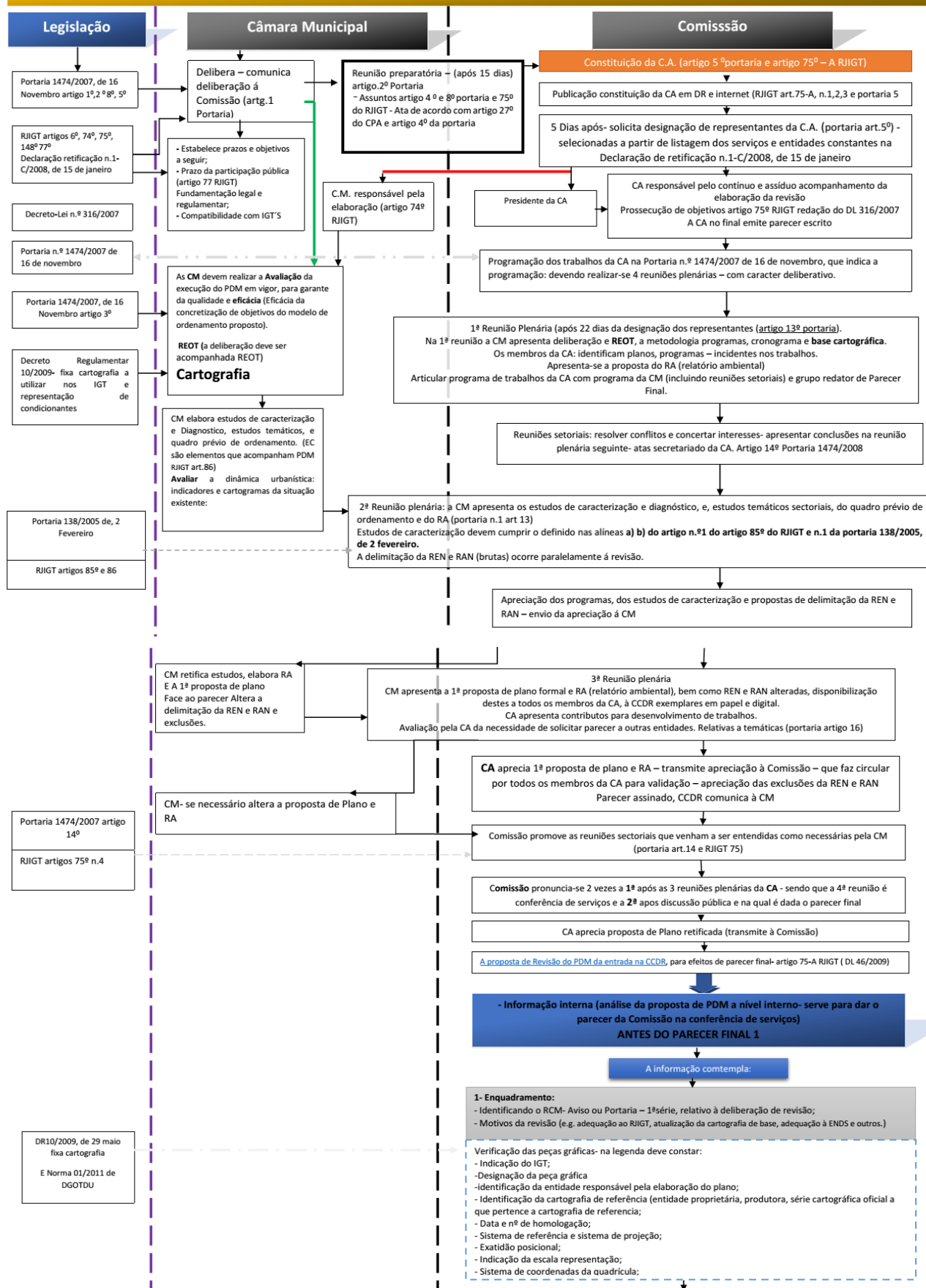
Essa ratificação seja total ou parcial do PDM é publicada em Resolução de Conselho de Ministros (RCM) no DR. Segue o envio do PDM revisto para publicação em DR e depósito.

Depois de aprovado o plano pela assembleia da municipal considera-se que a revisão/elaboração se encontra concluída, e que poderá seguir para publicação.

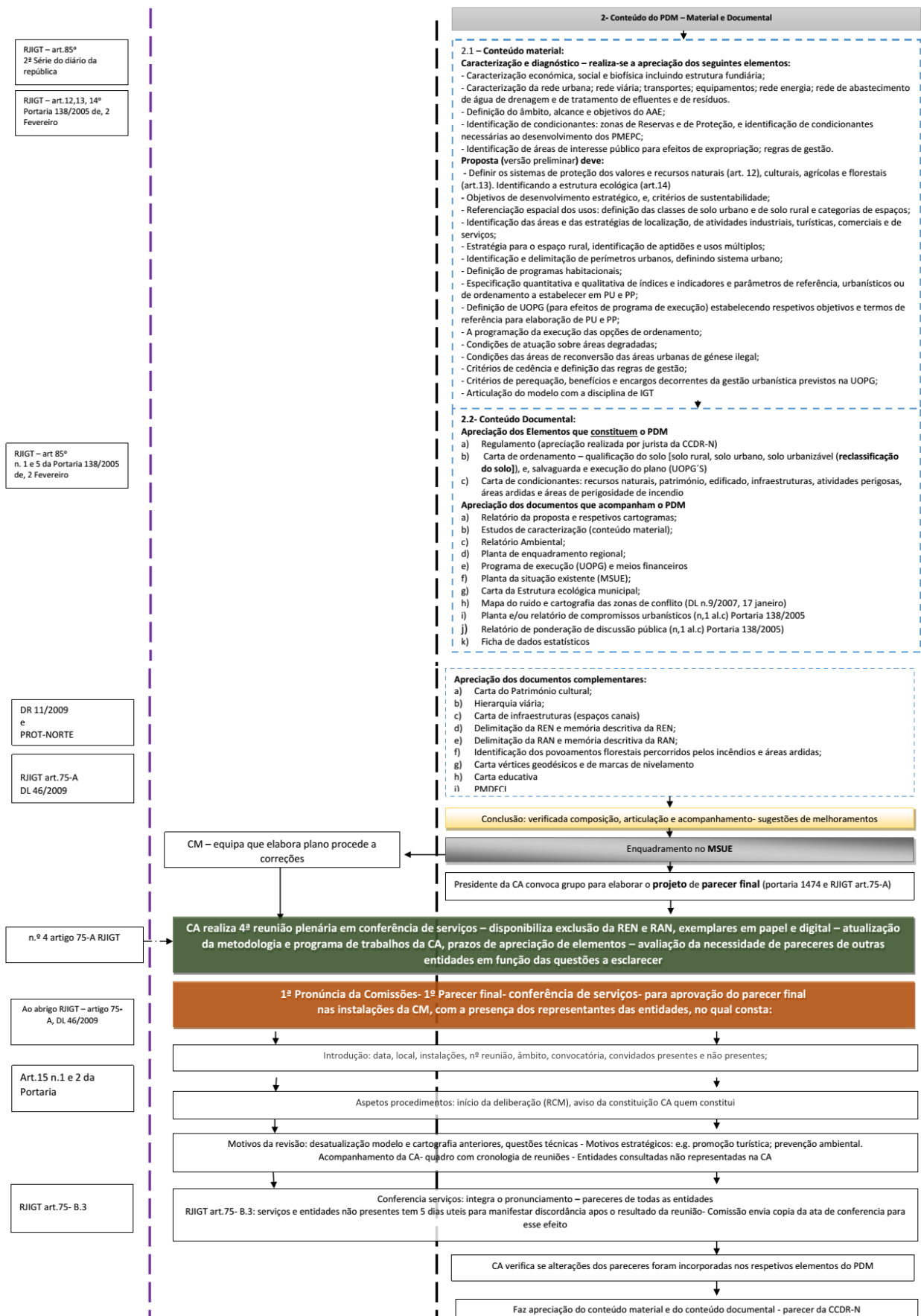
O PDM é enviado na íntegra, isto é, com toda a coleção completa do PDM à Comissão. E só após a publicação deste no DR (com as alterações ao RJIGT de 2007 e 2009, o registo de planos na DGOTDU é substituído pelo envio direto o plano pela CM para DR), é que a CM envia uma declaração ambiental à APA. Findo todo o procedimento, a CM divulga o PDM na internet, no boletim municipal, em 2 jornais diários e num semanário de grande expansão nacional.

Os planos municipais estão acessíveis a todos os cidadãos na internet, devendo o acesso a estes ser simples e rápido, de forma a entender o significado das cores e símbolos utilizados (artigo 83-A).

SISTEMATIZAÇÃO DAS FASES E PROCEDIMENTOS PARA ACOMPANHAMENTO DA REVISÃO /ELABORAÇÃO DE PDM



(continua)



(continua)

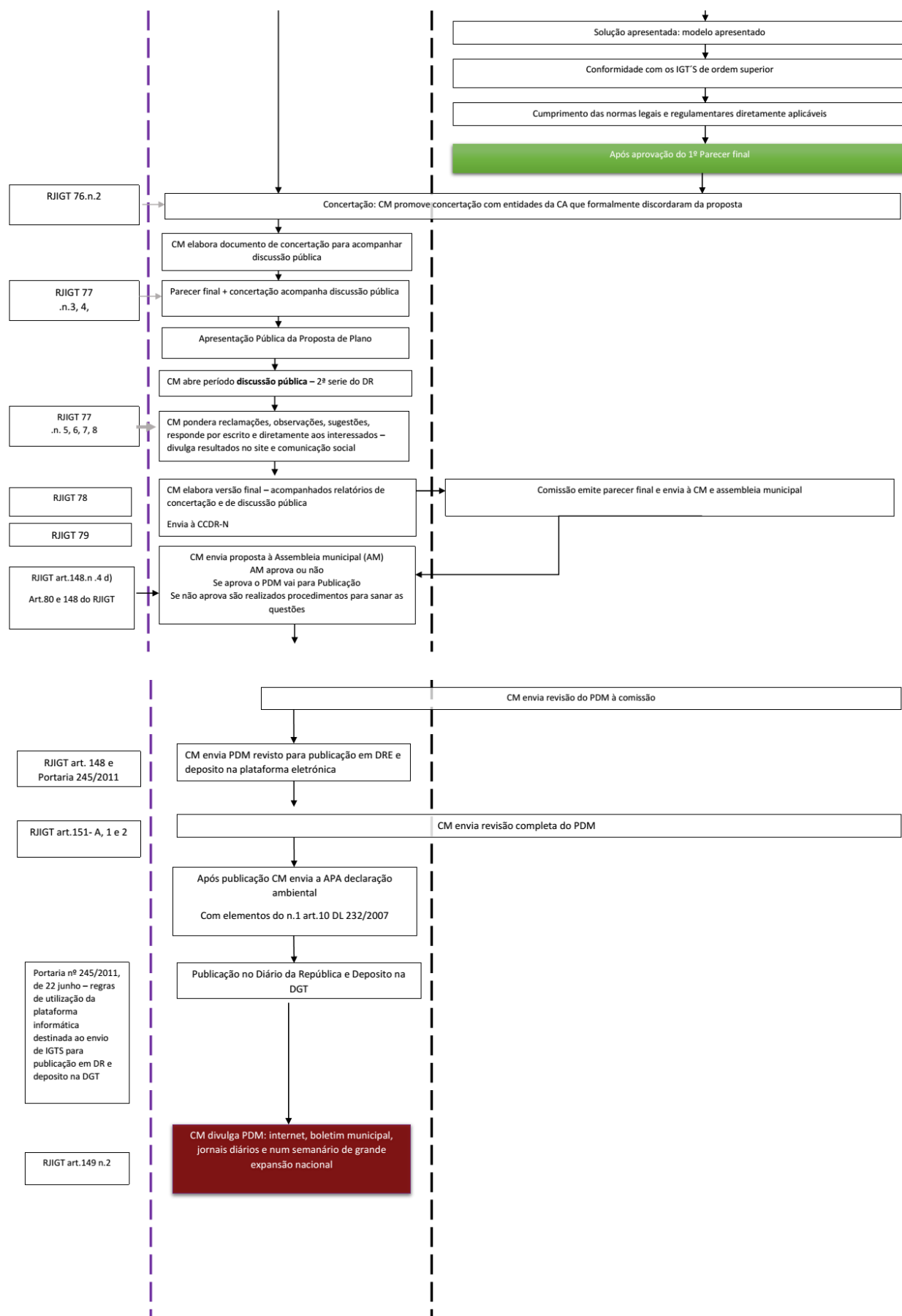


Figura 6 – Fases relativas ao procedimento de revisão de PDM

2.3- Alteração de PDM

O RJIGT reconhece ao município o poder de modificar os planos, tendo no entanto de existir equilíbrio entre a vigência do plano e a adaptação à evolução das necessidades que o OT exige.

O RJIGT, DL 316/2007 refere que a alteração é um procedimento de dinâmica tendente à evolução das condições económicas, sociais, culturais e ambientais que se encontram subjacentes aos planos e que fundamentem as opções neles definidas, desde que revista carácter parcial, designadamente se restrinja a uma parte delimitada da respetiva área de intervenção (Oliveira, 2012).

A alteração determina uma modificação pontual de opções constantes no plano, ainda que referentes a regras de uso e ocupação de solo, o inverso sucede com a revisão na medida em que desta resulta um novo modelo de organização espacial, uma modificação profunda com estratégia de desenvolvimento e ocupação territorial diferente.

O procedimento de alteração de PDM pode na Lei ser efetuado diretamente por via do procedimento destinado a esse efeito (figura 9). A alteração de PDM segue no essencial as regras previstas para o PU e PP, sendo também estas regras que se verificam em matéria de acompanhamento tal como conta no artigo 75.ºC do RJIGT.

Relativamente aos tipos de alteração, existem: as alterações de carácter normal e de carácter simplificado. As alterações simplificadas foram sendo objeto de desmultiplicações com as sucessivas modificações ao RJIGT, sendo que com origem nesta desmultiplicação surgiram: a alteração por adaptação, as correções materiais e as retificações. O procedimento de alteração aos planos municipais decorre da evolução das condições económicas e sociais, ambientais, culturais e pressupõem discricionariedade de planeamento. Neste sentido se a alteração decorre destas mudanças é considerada uma alteração normal. Trata-se de situações que a legislação considera como fundamento de alteração,

As alterações aos PDM podem acontecer decorridos 3 anos, antes dos 3 anos a administração encontra-se impedida de desencadear processos de alteração, salvo exceções tais como:

- a) Adaptação ao artigo 97.º do RJIGT, se ocorrer a entrada de novas leis ou regulamentos; incompatibilidades com a estrutura urbana;

- b) Alterações simplificadas previstas no artigo 97.º B;
- c) Circunstâncias excepcionais ou de alteração substancial das condições que fundamentaram o plano;
- d) Situações decorrentes de interesse público;
- e) Alterações aos POAP decorrentes da alteração da área protegida.

O procedimento a considerar em termos de alteração dos PDM encontra-se previsto no RJIGT nos artigos n.º 93º, 95º e 96º. Neste sentido como refere no n.º 1 e 2 do artigo 96º “As alterações aos instrumentos de gestão territorial seguem, com as devidas adaptações, os procedimentos previstos (...) para a sua elaboração, aprovação, ratificação e publicação, ” e “São objeto de acompanhamento nos termos do Artigo 75º-C ..., com as devidas adaptações ...”).

O n.º 1 e 2 do artigo 75º-C menciona que o acompanhamento é facultativo, pelo que compete à Câmara Municipal solicitar esse acompanhamento, se assim entender.

Neste sentido na figura 9 encontra-se o procedimento relativo à alteração do PDM, com as fases que a Lei estabelece. Neste esquema encontra-se a Legislação relativa a cada passo e a entidade responsável pela execução daquela fase.

Após a deliberação da alteração do PDM pela CM, é publicado no Diário da República, e comunicada à Comissão essa decisão. Na deliberação são estabelecidos os objetivos, os prazos, o período de participação pública, bem como, a justificação de proceder à avaliação ambiental estratégica (AAE), e planta de localização com a área alvo da alteração.

A CM procede ao pedido de acompanhamento, se assim entender, nomeadamente à Comissão e outras entidades. No caso de solicitar o acompanhamento à Comissão, a CM envia à Comissão a proposta de alteração e pareceres recebidos, bem como, o Relatório Ambiental (RA), para efeitos de conferência de serviços (CS). A Comissão convoca todas as entidades para a CS com antecedência de 15 dias, a CS é presidida por um membro da Comissão. A CM elabora os estudos e documentos necessários à instrução do processo.

Segue-se a apreciação da Comissão à proposta de alteração do PDM, sendo que a informação técnica realizada sobre a Alteração ao Plano Diretor Municipal, surge na sequência da Emissão de parecer ao abrigo do n.º 3 do artigo 75.º - C do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 Setembro na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 46/2009, de 20 de Fevereiro.

O parecer da Comissão é emitido (advém da informação técnica), nos termos do n.º 4 do art.º 75.º- A e do n.º 3 do artigo 75.º- C do RJIGT, que nos termos daquela disposição deverá ser presente à conferência de serviços e acompanhar a respetiva ata.

Nesta informação técnica são verificados: a data de início da deliberação da alteração ao PDM, as razões que levaram à alteração, se a alteração necessita de AAE, assim como, se a alteração ocorre no conteúdo documental ou material do PDM.

Consta ainda na informação a observação do cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis. Neste item verifica-se o conteúdo da deliberação, se esta alteração é parcial ou total, bem como, em que conteúdo documental ou material, incide. Verifica-se minuciosamente sobre as disposições a alteração confrontando com as já regulamentadas.

Confirmação de se a alteração é sujeita ou não a AAE, o que dependerá dos efeitos no ambiente, i.e., se a alteração ocorrer somente ao nível do regulamento, à partida não será necessário proceder a uma AAE, uma vez que a ação não trará efeitos significativos para o ambiente.

Após a fase de observação do conteúdo da deliberação e da AAE, verifica-se se o conteúdo do presente processo de alteração foi adaptado, nomeadamente o seu conteúdo material e documental e outros diplomas legais (exemplo a REN).

Para a compatibilidade ou conformidade da proposta com os instrumentos de gestão territorial eficazes, verificam-se os IGT que abrangem a área (POCC, PROF, POAP,).

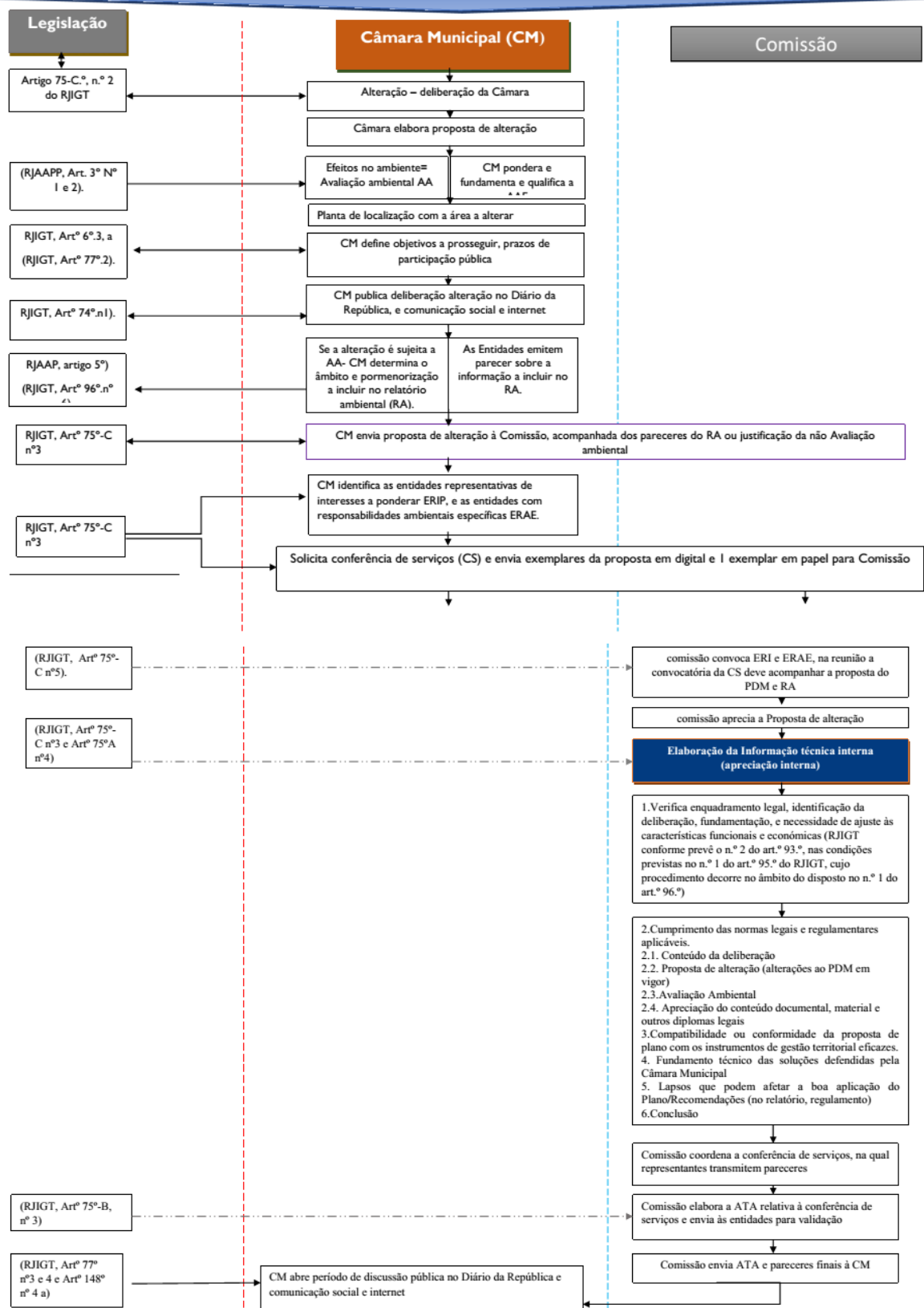
Outro aspeto a considerar na alteração é o fundamento técnico das soluções defendidas pela CM, nomeadamente a necessidade de ajustar algumas condições e categorias de espaços, às atuais condições económicas, sociais, culturais e ambientais subjacentes ao plano a alterar.

Relativamente aos lapsos que podem afetar a boa aplicação do Plano/Recomendações, neste item são recomendadas correções para que a aplicação da alteração pretendida seja sucedida.

Da apreciação referida anteriormente resultará o parecer final, que a Comissão envia à CM e AM. Este parecer não possui carácter vinculativo, mas sim de verificação de conformidade com as disposições legais e regulamentares vigentes, assim como a compatibilidade e/ou conformidade com os IGT eficazes.

Após a aprovação da AM, a CM envia a proposta de alteração para publicação e depósito. A DGOTDU disponibiliza a alteração no SNIT, e a CM divulga alteração na página da internet, no boletim municipal e num semanário de grande expansão nacional.

Processo/fases na Alteração de PDM



(continua)

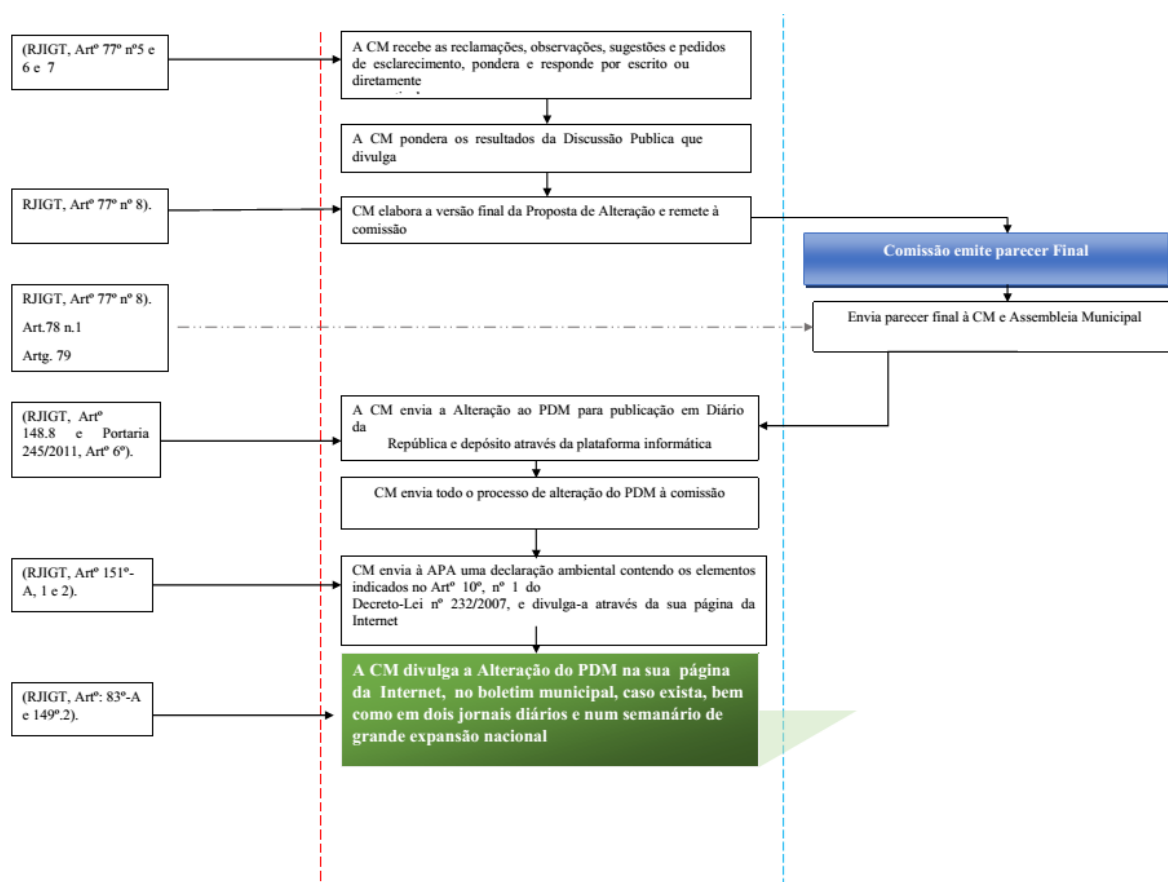


Figura 7- Procedimento de Alteração para PDM

2.4- Cronograma das Atividades Desenvolvidas

Na tabela 2 encontra-se o cronograma relativo às atividades desenvolvidas no âmbito do ordenamento biofísico, i.e., de gestão em REN e revisão, alteração em PDM.

Relativamente às tarefas desenvolvidas ao longo do período de estágio, estas incidiram maioritariamente sobre a emissão pareceres sobre a Reserva Ecológica Nacional, de acordo com o Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional (RJREN), naquela data assente pelo Decreto – Lei n.º 166/2008, de 22 de Agosto, conjuntamente com a Portaria n.º 1356/2008, de 28 de Novembro, que estabelece os requisitos fundamentais à utilização de áreas REN; e o acompanhamento de processos de elaboração/revisão, alteração dos planos diretores municipais, com base no guião da comissão e legislação em vigor, bem como com a norma 01/2011 publicada pela DGOTDU (porque não existem publicações para o exercício da prática em OT)

Nos primeiros meses, o estágio incidiu maioritariamente em trabalhos em REN, pelo que fui orientada pela Engenheira Isabel Presa o processo de formação em ordenamento e gestão do território é moroso, e exige tempo.

Em termos das atividades desenvolvidas, a mais distintiva e de maior complexidade técnica são os pareceres finais de processos de elaboração, alteração ou revisão de PMOT, no caso o PDM, sendo que devida a complexidade e morosidade do procedimento de revisão, participei apenas na fase de preparação da elaboração do parecer final 1, que é antecedida, a nível interno, por uma informação técnica, na qual é estudado e analisado, todo o conteúdo material e documental do PDM, bem como os seus estudos de caracterização.

Tabela 2- Cronograma das Atividades Desenvolvidas Durante o Estágio, em Gestão da REN e Revisão, Alteração em PDM

Tipo de atividade		Os meses de estágio - Ano de 2012										
		F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	
GESTÃO EM REN	Autorização – Projeto de alargamento e substituição do Pontão de Passos que cruza o Rio	X										
	Autorização para a instalação de apiários		X									
	Autorização para a instalação de um pomar de framboesa, amora e mirtilos		X									
	Autorização para plantação de plantas aromáticas e medicinais, sistema de rega, construção de um armazém			X								
	Comunicação prévia para reflorestação e alargamento de caminho			X								
	Autorização – para reconstrução de edificação sem a preservação de fachadas e obras de ampliação na vertical			X								
	Autorização para a Vedação de um Campo			X								
	Autorização para a implementação de uma pista de pesca na de pesca desportiva na Albufeira					X						
	Autorização para a instalação de apiários					X						
	Pedido de ocupação de solos integrados em REN para a construção de estação elevatória e conduta elevatória							X				
	Autorização para Plantação de Mirtilos							X				
	Pedido de parecer – estação elevatória de gandra e rede de saneamento de Barbeita (zona baixa) – 1ª fase							X				
	Pedido de Parecer para estabelecimento da linha mista a 15Kv para a PT VRM 0131							X				
	Pedido de parecer sobre projeto - rede primária de gás natural							X				
	Pedido de parecer para a instalação de um sistema de rega automático gota-a-gota								X			
	Parecer- repavimentação de percurso pedonal- projeto verba								X			
	Ocupação em REN para reabilitação de construção existente (armazém de alfaias agrícolas ,apoio à cultura da vinha)								X			
	Autorização para escavação - caminho vicinal									X		
Pedido de parecer – para legalização de anexo de apoio agrícola e de anexo de apoio à habitação										X		
Comunicação prévia – para rearborização e arborização com eucalipto										X		
REVISÃO E ALTERAÇÃO DE PDM	Revisão de PDM											
	Revisão de PDM											
	Alteração o PDM								_____			

Neste capítulo seguem alguns exemplos, de descrição das tarefas desenvolvidas em ordenamento do território que ilustram exemplos de tarefas apresentadas no cronograma de atividades do estágio. As análises técnicas dos processos efetuadas no âmbito do ordenamento do território dão lugar à elaboração de um documento designado por informação técnica que contempla uma minuciosa apreciação.

3.1- Apreciação em REN

Nos primeiros meses de estágio as tarefas incidiram no auxílio aos técnicos, no âmbito da Gestão da REN, uma vez que é a gestão da REN que consome um maior número de recursos. Esta participação possibilitou-me estar envolvida de forma prática no Ordenamento Biofísico. As tarefas relacionadas com a REN intervêm maioritariamente em sistemas biofísicos: como a proteção dos recursos naturais, especialmente a água e o solo, favorecer a conservação da natureza para uma boa gestão do território. É neste sentido que o RJREN identifica os usos e ações compatíveis com as funções da REN. Para a prossecução dos objetivos da REN, é ainda necessário a articulação com outros regimes jurídicos, como por exemplo, os de proteção dos recursos hídricos, previstos na Lei da Água (Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro), bem como que estes sejam compatíveis com o estabelecido no Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional (RJREN) aquando do estágio assente pelo Decreto – Lei n.º 166/2008, de 22 de Agosto, conjuntamente com a Portaria n.º 1356/2008, de 28 de Novembro, que estabelece os requisitos fundamentais á utilização da REN.

3.1.1- Autorização de usos e ações em solos integrados na REN

Relativamente às tarefas realizadas no âmbito dos processos de autorização de ações integradas em REN de acordo com o estabelecido na legislação à data do estágio em vigor, refiro o Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, seguidamente explana-se 2 exemplos de entre as informações técnicas que coparticipei durante o estágio, seguindo o procedimento descrito no esquema da REN.

O primeiro exemplo demonstrativo do procedimento de autorização em REN, refere-se a um pedido de ocupação em solos REN, para a instalação de um pomar de Framboesas, amoras e mirtilos, com 27.400m² dos quais 14,840m² incidem em REN, e um sistema de rega gota-a-gota com extensão de 550m, e ainda a execução de um Furo e uma charca de água, salientando o requerente que para a execução do projeto a topografia do terreno não será alterada. O âmbito do pedido surge da candidatura pelo Requerente ao PRODER relativa à instalação de jovens agricultores.

Quanto à incidência em REN, o projeto afeta áreas de Infiltração máxima e Leitos de cursos de água (figura 10). Seguidamente verifica-se o enquadramento da ação no RJREN, a qual se constatou ser compatível com usos e ações nos números 1 e 3 do artigo 20º, no anexo III, do ponto III – setor agrícola e florestal- e do ponto II – Infraestruturas – alínea a). Na Portaria nº 1356/2008, de 28 de Novembro, a intervenção enquadra-se no anexo I, do ponto III - alínea d) e do ponto II - alínea a), com o cumprimento cumulativo de todos os requisitos, em conformidade com as justificações mencionadas pelo Requerente.

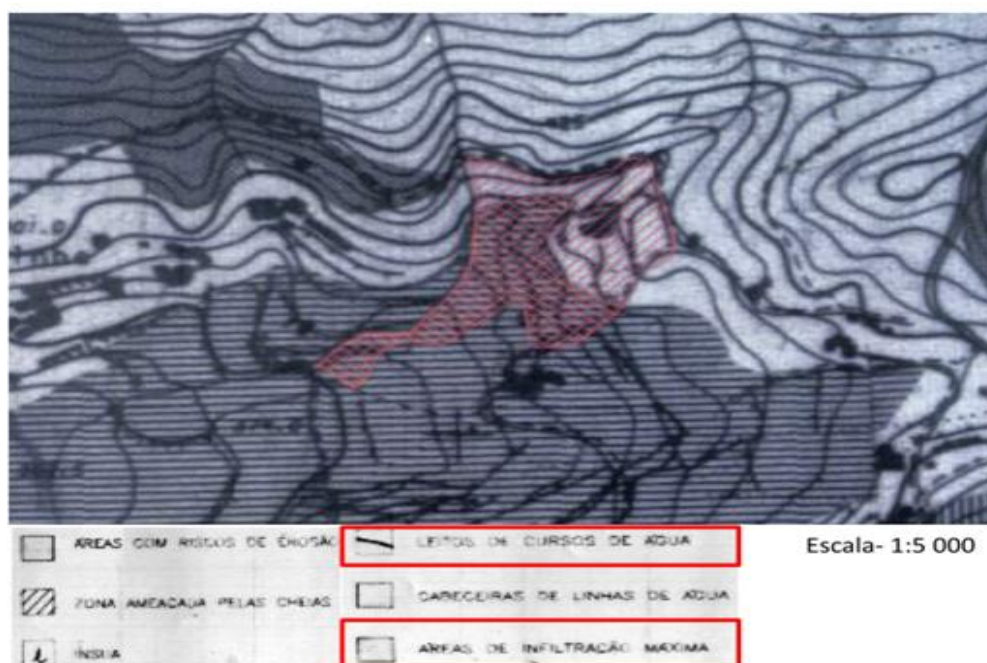


Figura 8 Extrato da carta da REN

Na análise da compatibilidade da ação com o PDM, constatou-se que a ação recai na carta de condicionantes em espaços REN e RAN, quanto à carta de Ordenamento a área integra espaços de Zona de construção de transição do tipo III; Zoa de Salvaguarda estrita e área florestal complementar e condicionada (figura 9). Neste sentido verifica-se que em termos de REN e

RAN aplica-se a legislação em Vigor, assim como tem de ser enviado o pedido de parecer as entidades competentes.

Quanto á zona de construção de transição do tipo III, de acordo com artigo 24º e 25º do PDM nesta zona podem ser utilizados outros usos desde que não afetem negativamente a área envolvente, do ponto de vista ambiental e paisagístico. A zona de salvaguarda restrita é constituída por zonas de REN e RAN e *zonas non aedificandi* legalmente estabelecidas. Por se encontrar nestas áreas necessita assim, para dar continuidade ao projeto de parecer favorável da Câmara Municipal.

Relativamente à área florestal, de acordo com o regulamento do PDM, a área incide em área florestal condicionada e complementar, para a qual determina que devem ser evitadas intervenções que agravem a erosão e a degradação dos solos, bem como devem ser utilizadas espécies regionais na arborização. No n.3 e 4 do mesmo artigo refere que as massas florestais devem privilegiar as curvas de nível, e as plantações de espécies de rápido crescimento ficam sujeitas a parecer da Direção Geral das florestas. A área florestal complementar no artigo 42.º refere que nestas áreas não é permitido práticas que destruam o coberto vegetal, ou que prejudique o papel estruturante da paisagem.

Em síntese e depois da análise e articulação, da pretensão com os instrumentos de Ordenamento do Território, constatou-se que o projeto carece dos pareceres favoráveis das entidades: CRRAN; ARHN; AFN; CM e outras.

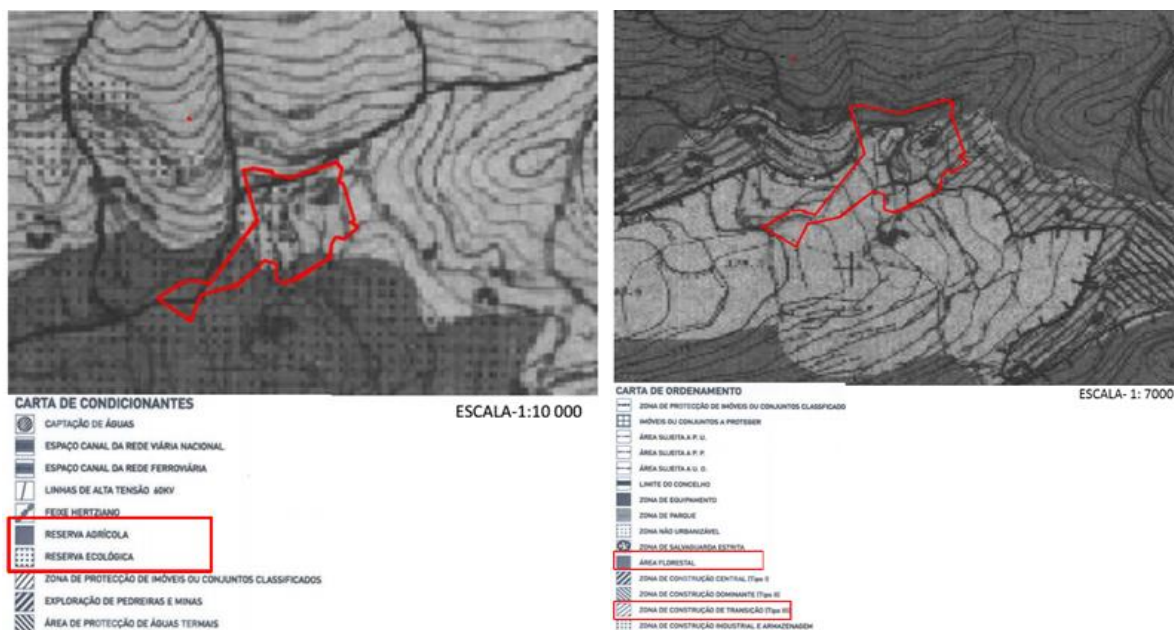


Figura 9 Extrato das Cartas de Condicionantes e de Ordenamento

Na conclusão propõe-se a emissão de parecer favorável para a instalação de pomar e rega, condicionado à obtenção de parecer favorável da ARH, da Câmara Municipal, e AFN. Recomendam-se boas práticas ambientais, nomeadamente: Não lavrar o terreno e não contribuir para aumento da erosão do solo, a plantação terá de ser realizada por covacho. A destruição do coberto vegetal, a limpeza, e a desmatação terá de ser limitada às zonas estritamente necessárias ao projeto. Devem ser evitadas maquinaria, a recolha de óleos ou combustíveis deve ser imediata, e o restante guardado em recipientes estanques. Ainda não podem descarregar qualquer efluente líquido e/ou lavar maquinaria, que vá parar ambiente aquático. Após o término da obra terão de repor a flora ripícola com espécies autóctones, caso tenha sido efetuada interferência com esta. Relativamente aos resíduos terão de assegurar a correta gestão cumprindo o disposto no Decreto-Lei n.º 178/2006, de 5 de Setembro. Seguida da apreciação técnica a informação interna e apreciação superior, realiza-se um ofício no qual se informa o requerente da decisão final, que no presente caso foi parecer favorável, bem como das condicionantes a que fica sujeito o projeto.

O segundo exemplo refere uma autorização para a legalização de um anexo de apoio agrícola e de anexo de apoio à habitação, o requerente envia fotografias, assim como a localização geográfica da ação. A pretensão incide nos sistemas da REN em áreas de infiltração máxima, como se verifica no extrato da REN (figura 10).

Na verificação do enquadramento da ação na Portaria nº 1356/2008, de 28 de Novembro, constatou-se que a ação se enquadra no anexo I no ponto I, na Alínea d) e g), pelo que a ação se encontra sujeita ao procedimento de autorização, deste modo para que possa ser autorizada deve cumprir cumulativamente, os requisitos constantes na Portaria. No que se refere aos requisitos constantes na alínea d), decorrente da análise verificou-se que sendo o terreno todo integrado em área REN, não existem alternativas de localização em áreas que não sejam REN. Os requisitos mencionam ainda a necessidade de justificação da atividade desenvolvida, o que o requerente não cumpre, pois não apresenta a memória descritiva.

Quanto ao enquadramento na alínea g) do mesmo artigo e portaria, relativa a amplificação de apoio existente destinada a usos de habitação, a edificação tem de estar licenciada, o que se demonstrou não comprovado na medida em que a ação não se faz acompanhar de comprovativos de legalidade da edificação existente. A ampliação tem de estar prevista e regulamentada no PDM, sendo que neste refere que a ampliação, sem mudança de uso, não pode exceder os 30% da área de construção existente, porém verificou-se que a referida ampliação do apoio à habitação excede o permitido na legislação quando comparada com a área de construção já existente. Relativamente à justificação da necessidade decorrente do uso existente, o requerente não envia a memória descritiva, nem apresenta a justificação da necessidade de uso. A pretensão tem enquadramento na alínea v), uma vez que o anexo de apoio à habitação apresenta uma área de 24m².

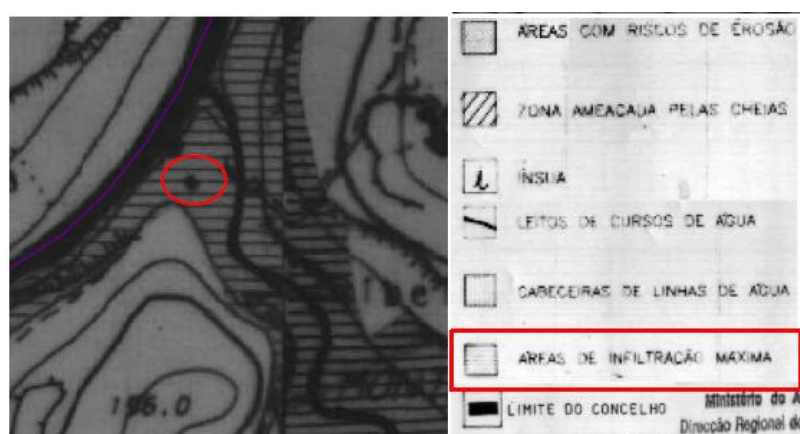


Figura 10 Extrato da carta da REN

No que se refere à compatibilidade da ação com o PDM em Vigor, verifica-se que na carta de condicionantes a intervenção incide sobre espaços REN e RAN, e, na carta de ordenamento constata-se que a ação não recai em espaço classificado. Segue-se a análise do regulamento

do PDM no qual se constata que relativamente à REN o n.2º do artigo 38º refere que nestas áreas deverá aplicar-se a legislação em vigor.

Em resumo, o pedido de parecer para a legalização dos anexos não tem enquadramento no RJREN, por não cumprir cumulativamente os requisitos da alínea d) e g) da portaria n.1356/2008, de 28 agosto. Ainda contraria o disposto no regulamento do PDM, excedendo os 30% da área de construção existente. Pelo que o pedido de autorização resultou na emissão de parecer desfavorável.

3.1.2- Comunicação Prévia de Usos e Ações em Solos Integrados na REN

Deu entrada na comissão um pedido de parecer para autorização, que após a apreciação sumária se constatou de acordo com o enquadramento no RJEN e Portaria 1356/2008, de 28 agosto, que a ação se encontrava sujeita a comunicação prévia e não a autorização.

Neste processo o requerente pede para cultivar plantas aromáticas e medicinais, em modo de produção biológico, colocação de uma conduta enterrada para o sistema de rega, e construção de um armazém. A pretensão surge no âmbito de uma candidatura ao PRODER à ação 1.1.3, refere a ocupação de solos REN.

O requente explana que a plantação ocupará 2,00ha, no sistema de gota-a-gota enterrará 300m de tubo, e o armazém de apoio agrícola terá 100m². As plantas medicinais e aromáticas serão plantadas num compasso de 0,35x0,35 m com 9 plantas por m² em quincôncio de 3 linhas, a Segurelha ocupa 0,33ha; a Cidreira 0,33ha; o estragão-francês 0,35ha; a manjerona 0,33ha; a hortelã-pimenta 0,33ha e a hortelã-vulgar 0,33ha. Justifica ainda o requerente que a intervenção não contribuirá para o aumento da erosão, assim como não serão afetados, leitos e margens dos cursos de água.

Em termos de incidência em REN, na apreciação à carta REN 69-2, constatou-se que a pretensão afeta solos REN nos sistemas Zonas Ameaçadas por cheias figura 13. Relativamente à quantificação da ação em solos REN, o requerente refere que a plantação e o apoio ocuparão em solos REN 20.100m².

A pretensão enquadra-se nos números os números 2 e 3 do artigo 20º, sendo compatível com os usos do anexo II, do Decreto-Lei nº166/2008, de 22 de Agosto, nomeadamente com o ponto I - Obras de construção, alteração e ampliação - alínea a), é área da REN onde os usos e ações

referidos estão sujeitos a autorização, apenas nas zonas ameaçadas pelas cheias; Ponto II – Infraestruturas - alínea a), é área da REN onde os usos e ações referidos estão sujeitos a comunicação prévia; Ponto III – Sector agrícola e florestal – alínea d), é área da REN onde os usos e ações referidos estão sujeitos a comunicação prévia.

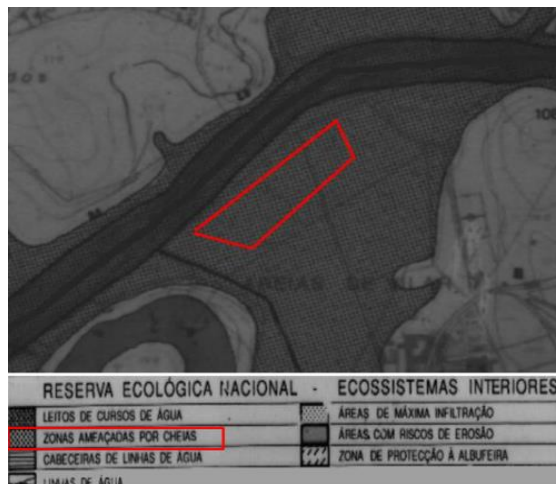


Figura 11 Extrato da REN

Da apreciação feita ao projeto, ao abrigo da Portaria nº 1356/2008, de 28 de Novembro, constatou-se no que se refere ao ponto III da alínea d) do anexo I, reativo a plantações e instalação de prados, que as ações podem viabilizadas desde que não altere a topografia o terreno e/ou aumentem a erosão dos solos, nem afetem margens de leitos e cursos de água, requisitos que o requerente garante cumprir cumulativamente.

Ainda no anexo I, do ponto II alínea a)- relativa a pequenas estruturas e infraestruturas de rega, a pretensão foi viabilizada porque o requerente justificou a não existência de áreas alternativas fora da REN, uma vez que todo o terreno arrendado, 22.760m², se integra em REN; justifica ainda a necessidade de rega e de enterrar sistema de gota-a-gota, decorrente da atividade agrícola. Quanto á construção do apoio agrícola cumpre os 100m² de área de implantação exigidos na alínea a) ii). No que se refere á unidade mínima de cultura definida na legislação aplicável na alínea a) iii, do anexo I do Ponto I - os 3, 00ha são superiores a 0,50ha. A localização do apoio agrícola situa-se junto da lavoura, tal como exige na subalínea iv). De acordo com a subalínea v) o projeto carece ainda do parecer da ARH-Norte, uma vez que se integra em zonas adjacentes e zonas ameaçadas pelas cheias.

O projeto incide em termos de Ordenamento do território, nomeadamente no PDM, á data em vigor, na carta de condicionante em espaços de REN; RAN; Zona de Proteção à Linha de Transporte de Energia Elétrica; Leito do Rio Cávado Navegável e Flutuável e suas Margens,

e, na carta de ordenamento em Espaços Agrícolas (áreas com viabilidade económica atual ou potencial) que incluem: - Áreas Integradas em REN ou RAN e REN; Espaços Naturais que incluem: Leito de Cursos de Água e Mata Ribeirinha; Orlas e Sebes Vivas Figura 14.



Figura 12 Extratos da Carta de Condicionantes e da Carta de Ordenamento

Neste sentido na consulta ao regulamento do PDM verificou-se que para os espaços agrícolas áreas com viabilidade económica atual ou potencial, integrados em REN, RAN ou REN, o artigo 37º menciona que estas manchas delimitadas na carta de ordenamento, estão aptas á produção agrícola, dado a continuidade espacial e topografia, pelos benefícios fundiários existentes, e pela produtividade do tipo de solo. Estando no entanto os usos de solos REN e RAN, condicionados pela legislação em vigor.

Para os espaços naturais, leitos de cursos de água e mata ribeirinha, e orlas e sebes vivas, o artigo 46º refere que estes espaços se encontram sujeitos a ações de proteção, recuperação gestão adequadas ao RJREN. Quanto aos espaços leito de cursos de água e mata ribeirinha no n.º1 do artigo 48.º refere que estas área se entram sujeitas á legislação sobre o domínio hídrico em vigor, e que cujos trabalhos são da responsabilidade do proprietário. Os espaços Orlas e sebes vivas, no artigo 50º menciona que o proprietário ou gestor dos terrenos é responsável pela instalação, conservação deste tipo de vegetação.

Para os espaços de leito do rio navegável e flutuável e suas margens, no artigo 65º. Do mesmo regulamento, consta que o leito do rio é-o desde jusante até montante no açude de azenha angelino, um rio navegável e flutuante, incluindo as margens com a largura de 30m. No que se refere a “outras servidões administrativas” consta no artigo 66º deste regulamento que serão observadas todas as proteções, servidões e restrições de utilidade pública constantes na legislação e assinaladas na planta de condicionantes.

Na análise à carta de ocupação do solo, referente ao ano de 2007, verificou-se que o projeto em termos de ocupação de solo incidirá sobre as culturas temporárias.

Deste modo em forma de síntese, a resposta técnica para o pedido de intervenção propõe que seja autorizada a utilização de 20.00m², para cultivo de plantas aromáticas e medicinais, bem como a colocação de sistema de gota-a-gota, incluído conduta enterrada, em solos integrados em REN, nomeadamente em sistema Zonas ameaçadas por cheias, porem condicionada: ao parecer favorável da ARH; Da CRRAN e da Rede elétrica Nacional, assim como dar seguimento a cumprimentos ambientais: tais como operações com maquinas que produzem efluentes líquidos ou resíduos, não efetua descargas de efluentes líquidos em meios aquáticos, a desmatação e/ou destruição do coberto florestal limitado apenas ao indispensável para a execução do projeto, dar cumprimento ao Decreto-Lei 178/2006, de 5 de Setembro relativo a gestão de resíduos, e outros. Após apreciação superior, realiza-se o ofício de parecer favorável condicionado à obtenção de parecer favorável das seguintes entidades: ARH-N e DRAPN.

O segundo exemplo de resposta técnica ao pedido de parecer – Comunicação prévia, refere-se à reflorestação, construção de cercas e alargamento de caminho florestal, numa exploração Florestal, designada por local 1 e local (figura 13). A intervenção insere-se na bacia hidrográfica do rio Cávado, garantindo porém o requerente que a ação não incidirá sobre linhas de água. Quanto ao tipo de solo o requerente, através do PGF, identifica-o como sendo Cambissolos Húmidos, com PH entre 4.6 – 5.5 e derivados de granitos e afins. No que se refere à hipsometria a área de intervenção situa-se entre os 350-430m, com declive próximo dos 30%, com orientação de vertentes predominantes a Sudoeste (SO).

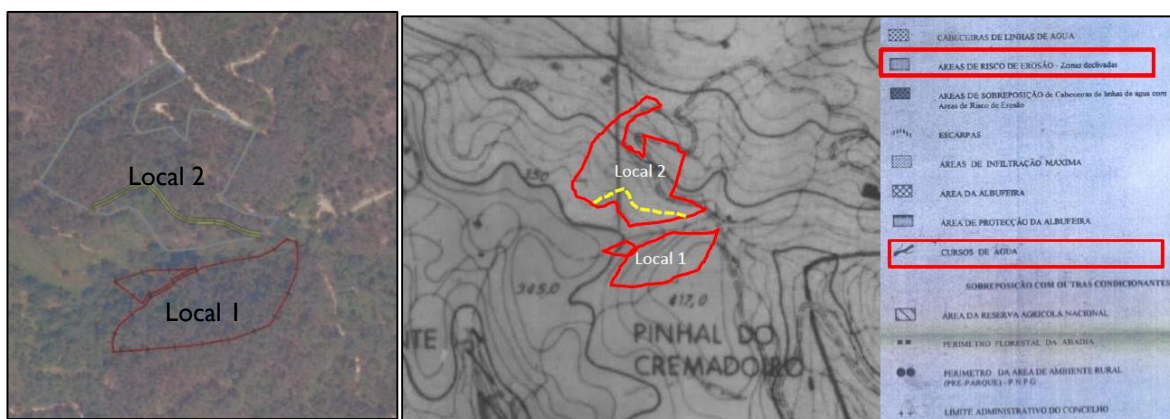


Figura 13 Extrato da Carta da REN e respetivo ortofotomapa

Relativamente ao local 1 o requerente refere que a área total é de 1,25ha, com altitude entre os 350-420m, sem vegetação arbustiva nem afloramentos rochosos, mas com pedregosidade, com 35% de declive e orientação da vertente a Oeste. A profundidade do solo é de 10 a 30cm com textura média, sendo que a espécie com a qual pretendiam rearborear é o Pinheiro Bravo (*Pinus pinaster*), com certificado e isentas de sintomas e doenças ou defeitos de conformação. A limpeza do terreno, é localizada á cova até 1metro de diâmetro, com motoroçadoras evitando a erosão excessiva do solo, assim como os sobrantes da limpeza permanecerão no local. A marcação bem como a piquetagem foram realizadas segundo as curvas de nível. A abertura das covas é manual, com auxílio de enxadas e picaretas, com a dimensão de 0,3x0,3x0,3. As covas serão niveladas contra o declive de modo que a água não arraste terra volvida. O compasso será de 3,0x3,0metros, o que permitirá uma densidade de 1111 árvores por hectare. O requerente pretende ainda construir uma cerca com 623 metros, para delimitar o local, em postos de madeira tratada com 2 metros de altura e 0,1metros de diâmetro, enterrados com profundidade 0,5metros e com 5metros entre si, com rede ovelheira com 0,8metros de altura e 2 fiadas de arame farpado entre 0,9 e os 1,5 metros.

No que se refere ao local 2 a área total é de 2,12 hectares, a espécie com a qual pretende rearborear é o carvalho nacional (*Quercus rubor*) e o Pinheiro Bravo (*Pinus pinaster*). A limpeza de terrenos será realizada pelo modo manual, semelhante à limpeza o local 1, assim como a marcação e a piquetagem, segunda as curvas de nível. A abertura das covas será manual de 0,4x0,4x0,4 para o carvalho nacional, e de 0,3x0,3x0,3 metros de pinheiro bravo. Os núcleos de plantação de carvalho nacional é de 60% e o Pinheiro bravo de 40%. A abertura das covas serão niveladas contra o declive, para impedir o arrasto da terra volvida pela água. As espécies folhosas serão plantadas nas bouças da terra nas zonas envolventes à linha de água, pois nestes locais os solos são mais profundos e húmidos. As plantas serão certificadas e isentas de sintomas de doenças ou defeitos de conformação. Construirá uma cerca de 1238 metros, para delimitar o local, em postes de madeira tratada com 2metros de altura 0,1 de diâmetro. Enterrados a 0,5metros e colocados, com distância de 5 em 5 metros, uma rede ovelheira com 0,8metros de altura e 2 fidas de arame farpado.

Quanto ao alargamento do caminho florestal, o requerente informa que pretende alargar, numa extensão de 315 metros com a largura de 3 metros. No decorrer do alargamento abrirá valetas com 0,5metros, para cada um dos lados e a terra servirá para regularizar a plataforma de rodagem, com a pá frontal da retroescavadora. O piso é do tipo permeável, com inclinação e 3% para favorecer a drenagem das águas pluviais, nas curvas declivosas e escorregadias com

declive longitudinal próximo dos 10% a inclinação será para o lado e dentro da vertente, bem como instalarão drenos, de 10 em 10 metros, construídos paralelamente entre si, de modo a que a circulação dos veículos se trone segura.

O requerente identifica ainda a área de intervenção como tendo sido percorrida pelos incêndios de 2010, sendo que antes do incendio existia na área: eucaliptos; pinheiro bravo; carvalho nacional; e sobreiros, assim como refere que a rearboração de áreas ardidadas com pinheiro bravo e carvalho nacional, e ainda a beneficiação da rede viária, constam do PGF da área de intervenção.

No que se refere à incidência da ação em REN, constatou-se na respetiva carta que o local 1 afeta os sistemas da REN, áreas de Risco de erosão e curso de água, num quantitativo de 12 500m², e, o local 2 afeta área da REN de Áreas de risco de erosão com quantitativo de 21 200m².

Em termos de enquadramento no RJREN, a pretensão enquadra-se no n.º 2 e 3 do artigo 20º, nomeadamente em usos e ações compatíveis com os objetivos de proteção ecológica e ambiental e de prevenção e redução de riscos naturais de áreas integradas na REN. Em ambos os locais a ação de muros de vedação e suporte ao limite da cota, é isento de procedimentos de comunicação prévia ou de autorização, assim como a beneficiação de caminho.

Na articulação da ação com a Portaria n.º 1356/2008, de 28 novembro, a ação enquadra-se nas operações de florestação e reflorestação, tendo porem de cumprir cumulativamente os requisitos específicos, estabelecidos na lei. Na referida legislação refere qua a ação terá de decorrer de planos de gestão florestal aprovados ou autorizados pela Direção geral dos recursos florestais, requisito que foi cumprido. Assim como a preparação do terreno não poderá aumentar a erosão dos solos, requisito específico, cumprido pelo requerente na memória descritiva, quando este refere que a limpeza e modo de plantação, não contribuirão para erosão dos solos.

Da análise em termos de compatibilidade com o PDM em vigor, verificou-se que o local 1 afeta espaços classificados na planta de ordenamento como espaços agrícolas – áreas agroflorestais. Quanto ao local 2 este encontra-se classificado na carta de condicionantes como REN e na planta de ordenamento como Espaços naturais/culturais, e áreas agroflorestais de interesse cénico e paisagístico, e áreas de proteção dos recursos naturais (REN).

Neste âmbito na consulta ao regulamento do PDM, constatou-se que para os espaços agrícolas agroflorestais, o regulamento explica que estas áreas desempenham complementarmente

funções de preservação do revestimento florestal, e manutenção do carácter rural da paisagem, ainda que nestas áreas não serão permitidas ações que alterem o solo e a sua configuração topográfica, bem como o seu revestimento vegetal ou tipo de agricultura existente, das formas dominantes na paisagem, sem que para isso sejam efetuado um estudo de avaliação paisagística e ambiental.

Para os espaços agroflorestais de interesse cénico e paisagístico, o regulamento menciona, que nestas áreas não pode ser realizada nenhuma intervenção sem que esta seja alvo de um estudo prévio que avalie o efeito cénico, no sentido de minimizar o impacto visual, resultante da implantação de infraestruturas e de edifícios de serviço ou de lazer, assim como não é aceite elevadas áreas de construção, alteração do uso de solo, ou alteração da configuração topográfica e revestimento vegetal, estando a modificação do tipo de agricultura diferente da dominante sujeita a estudo prévio e impacto paisagístico.

As áreas de proteção dos recursos naturais (REN) determinam que nestas áreas será aplicado a legislação em vigor, e que nas áreas de risco de erosão tem de privilegiar o uso agroflorestal com cobertura permanente, de modo a contribuir para a retenção do solo e infiltração das águas pluviais ou de escorrências.

No regulamento relativamente às servidões e restrições de utilidade pública, refere que estas serão observadas bem como indicadas na carta de condicionantes, bem como só podem ser executadas ações e intervenções autorizadas pelos serviços competentes.

A área de intervenção incide ainda sobre área classificada como Rede Natura 2000, concretamente em sítios de importância comunitária SIC, pelo PTCON0001.

Em síntese, a resposta técnica para a ação de reflorestação e regularização de caminho, em área REN resultou em parecer favorável condicionado á obtenção dos pareceres favoráveis da Administração de Região Hidrográfica do Norte – ARH, pelo local 1 se situar próximo de linha de água; do Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade – ICNB, por abrangerem Rede Natura 2000; apresentação do comprovativo de aprovação do PGF, dando cumprimento ao estabelecido na Portaria; assim como realizar boas práticas ambientais.

3.2- Acompanhamento da revisão e alteração de PDM

Os instrumentos de gestão territorial (IGT) podem ser objeto de alteração; correção material; retificação; revisão e suspensão. No presente relatório relatam-se apenas tarefas inerentes à revisão/elaboração, e alteração do PDM.

3.2.1- Revisão de PDM

Na elaboração da informação técnica relativa à apreciação da revisão de PDM, trata-se no fundamental de seguir a legislação e guião em vigor, nos seguintes aspetos: enquadramento, conteúdo material, e documental, documentos que acompanham o plano, reclassificação do solo, e solução apresentada.

No que concerne ao **enquadramento**, verifica-se e lista-se o início do processo de revisão, (ou seja, em que RCM foi publicado), e apontam-se as razões que motivaram a CM a proceder ao processo de revisão. Sendo que quase sempre são referidas razões de desajuste às novas perspetivas económicas e sociais; a necessidade de ajuste dos perímetros urbanos; classificação de novos espaços; existência de erros cartográficos. Os objetivos e estratégias que o PDM pretende alcançar, a adequação do plano às disposições do novo regime jurídico dos IGT, e adequação e transposição para os planos de estratégias, orientações e diretrizes dos novos programas e planos (tais como a EBDS, o PNPOT, o PROT e PROF, o plano setorial de Rede Natura2000.

Verifica-se a constituição e data da CA, bem como as reuniões até então efetuadas. É ainda realizado um pequeno resumo com os assuntos tratados nas reuniões, assim como se verifica, se os EC, o diagnóstico e os REOT foram aceites (entregam quase sempre na 2ª reunião plenária), referindo a data da entrada da nova proposta de ordenamento, para efeitos de parecer final, ao abrigo do artigo 75-A do RJIGT.

Numa 2ª fase vai-se verificar o **conteúdo documental**, este conteúdo encontra-se definido no artigo 86 do RJIGT e Portaria 138/2005, e distingue-se entre os elementos que constituem e os que acompanham. Neste sentido e de acordo com o estabelecido no artigo 86º do DL 46/2009, o PDM é constituído pelo Regulamento; carta de Ordenamento; carta de condicionantes. Os documentos que acompanham, encontra-se estabelecido no DL 46/2009 e Portaria 138/2005, e são os estudos de caracterização (EC); o relatório da proposta e respetivos cartogramas; o relatório ambiental; o programa de execução; a planta de enquadramento regional; a planta da situação existente; a carta da estrutura ecológica municipal; o mapa do

ruído e zonas de conflito; a carta de património cultural; a carta da hierarquia viária; a carta de infraestruturas; a delimitação da REN e RAN e respetivas memórias descritivas; a identificação dos povoamentos florestais.

Na 3ª fase analisa-se conteúdo **material**, nomeadamente se este cumpre e apresenta na proposta, o estabelecido no artigo 85º do RJGT, designadamente o modelo de organização municipal, em termos de caracterização económica e social, identificação da rede urbana, de transportes e de equipamentos, abastecimento público e de segurança, de tratamento e abastecimento de água, de recolha e tratamento de efluentes. Identificação das condicionantes, valores naturais, culturais, agrícolas e florestais, e a estrutura ecológica municipal, bem como as medidas necessárias à concretização do PMEPC (permanentes). Verifica-se se cumpre os conteúdos ou não, e são dadas sugestões de melhoramento.

Seguidamente apresentam-se as tarefas desenvolvidas no âmbito da informação técnica relativas ao acompanhamento da revisão de PDM.

A primeira fase correspondeu à apreciação efetuada a uma carta de ordenamento, (refere-se a uma apreciação do conteúdo documental, vai-se verificar a classificação, respetivas categorias e subcategorias, e sua correspondência com o estabelecido na lei). Neste caso ocorreu a deteção de uma situação incorreta, a classe de solo rural, na categoria Espaço Florestal na subcategoria de “proteção” (sombreado a Amarelo na Tabela 3), não se encontrava prevista na legislação ou normas vigentes. Sugeriu-se ainda que a categoria de Espaço Afeto à Exploração de Recursos Geológicos, se devesse designar por “Espaços Afetos à Exploração de Massas Minerais”. No que se refere a solo urbanizável o município tinha de fundamentar a necessidade no relatório da proposta (Tabela 3).

Tabela 3- Modelo de apreciação da carta de ordenamento: classificação, categoria e subcategoria, da proposta de revisão do PDM

Classe	Categoria	Subcategoria
SOLO RURAL	Espaço Agrícola	De Produção
		De Conservação
	Espaço Florestal	De Produção
		De Proteção
		De Conservação
	Espaço Afeto à Exploração de Recursos Geológicos	G1 - Área Existente
		G2 – Área Potencial
SOLO URBANO SOLO URBANIZADO	Aglomerado Rural	Espaços Culturais
	Espaço Central	EC2
		EC3
		EC4
		EC5
		EC6

	Espaço Residencial		Dentro dos Espaços Centrais e Residenciais			
	Espaço de Atividades Económicas					
	Espaço Verde		V1 Área Verde de Recreio e Lazer			
			V2 Área para Pista de Pesca			
	Espaço de Uso Especial	Equipamentos	UI1	Área de Equipamentos de Utilização Coletiva		
		Infraestruturas	UI2	UI2A	Estação de Tratamento de Águas	
				UI2B	Estação Elevatória ou Reservatório	
				UI2C	Estação de Tratamento de Águas Residuais	
UI2D				Sub-estação Elétrica		
				Captações de água subterrânea para abastecimento público		
SOLO URBANO SOLO URBANIZÁVEL	Espaço Central		EC2			
			EC3			
			EC4			
			EC5			
	Espaço Residencial					
	Espaço de Atividades Económicas					
	Espaço de Uso Especial		Área para Equipamentos			
	MOBILIDADE E TRANSPORTES REDE RODOVIÁRIA	Existente		Principal		
Distribuidora						
Estruturante						
Local						
Projetada e/ou proposta		Distribuidora				
		Estruturante				
		Local				
		Nó Rodoviário				
Percurso Pedonal Ribeirinho com ciclovias						
MOBILIDADE TRANSPORTE S	Faixa de Proteção a Vias Propostas					

Fonte: adaptado da informação interna.

Quanto à verificação da planta de condicionantes (nos termos do nº 1 do artigo 86º do RJGT, esta identifica as servidões e restrições de utilidade pública em vigor, que possam constituir limitações ou impedimentos a qualquer forma específica de aproveitamento do território). Nesta senda verificaram-se as condicionantes, tais como a RAN e REN, confirmando se estas foram delimitadas de acordo com a legislação em vigor, bem como se os limites administrativos e de classificação correspondem. Relativamente à apreciação dos limites da REN verificaram-se incongruências, pelo que se aconselhou uma transposição rigorosa, e registou-se ainda uma disparidade entre a cartografia de base da REN e a cartografia de base das condicionantes, pelo que se sugeriram correções/melhoramentos.

Seguiu-se a apreciação dos documentos que acompanham o plano, nomeadamente o relatório (no qual constam as estratégias, os objetivos, as opções para o município, a fundamentação técnica que é suportada na avaliação das condições económicas, sociais, culturais e ambientais). É neste item que o município apresenta as estratégias territoriais para o solo rural, se necessário recorre com a devida fundamentação reclassificação do solo (para o efeito serão

seguidos os critérios estabelecidos no Decreto Regulamentar 11/2009). O relatório preconiza ainda as estratégias para os solos urbano, o desenvolvimento das atividades económicas, a instalação de infraestruturas e equipamentos e sua relação com os perímetros urbanos.

O relatório ambiental (RA) é elaborado de acordo com o disposto no RJIGT e subsidiariamente com o disposto no Decreto-Lei 232/2007, de 15 de junho. Já com a consulta efetuada às entidades com responsabilidades ambientais específicas (ERAE) e portanto já se encontra com a definição e âmbito a alcançar no RA. Neste caso a apreciação incide na estrutura e conteúdos do RA, no desenvolvimento da avaliação ambiental, avaliação e controlo da execução/implementação do plano e conclusão.

Realiza-se uma apreciação geral da solução apresentada, apontam-se os pressupostos nos quais o modelo assenta.

Efetua-se a verificação da conformidade com os instrumentos de gestão territorial em vigor, nomeadamente o PNPOT, o PBH e PROF relativos ao município, planos setoriais com incidência na área (ex: REDE Natura2000), se se verificar incongruências sugerem-se a integração das respetivas orientações e diretrizes.

É ainda avaliada no âmbito da elaboração/revisão o enquadramento da proposta no mapa da situação urbanística existente (MSUE), o que constitui uma ferramenta de utilidade para o suporte técnico na validação de propostas de classificação/qualificação do solo, assim como na delimitação dos perímetros urbanos e aglomerados rurais, as áreas de edificação dispersa em solo rural e áreas de baixa densidade. Esta ferramenta tem por base as orientações do PROT e DR 11/2009, as orientações do PROT estabelecem orientações e critérios de conformação das opções de ordenamento a consagrar nos PMOT, tais como: a excecionalidade da reclassificação de solo rural em solo urbano; consolidação das polaridades urbanas; contenção da expansão do solo urbano; a adoção de parâmetros estritos de contenção para a edificabilidade, e outros. Quanto ao DR 11/2009, este aponta no fundamental para o ajustar de perímetros urbanos, para combater as descontinuidades urbanas e ocupação dispersa.

O MSUE é uma cartografia digital que identifica as 4 principais categorias de entidades geográficas e sua delimitação, nomeadamente: 1) edificado existente; 2) as áreas afetadas a equipamentos; 3) as áreas edificadas e consolidadas e/ou em consolidação; 4) áreas de edificação dispersa.

Neste âmbito realiza-se uma apreciação e comparação do estabelecido no MSUE com a área que o município pretende classificar com solo urbanizável, analisando-se através de

cartografia caso a caso a realidade local, assim como se procede ao enquadramento da intenção com o PROT. A fundamentação dos perímetros urbanos propostos deve ser acompanhada de planta de identificação do perímetro urbano existente e o proposto; explicação da metodologia adotada para a definição de perímetros urbanos; o cálculo das áreas tendo em consideração caso a caso, i.e, perímetro a perímetro para total do município.

Na figura 15 encontra-se um dos exemplos do enquadramento efetuado no âmbito do MSUE, no extrato constata-se que a expansão urbana ocorre nos locais assinalados a amarelo no caso designados por espaços residencial urbanizável em que foi proposto um acréscimo e 36.87 hectares. Tecnicamente tem que se verificar se a pretensão se enquadra no estabelecido e nos critérios do MSUE; PROT e DR 11/2009.

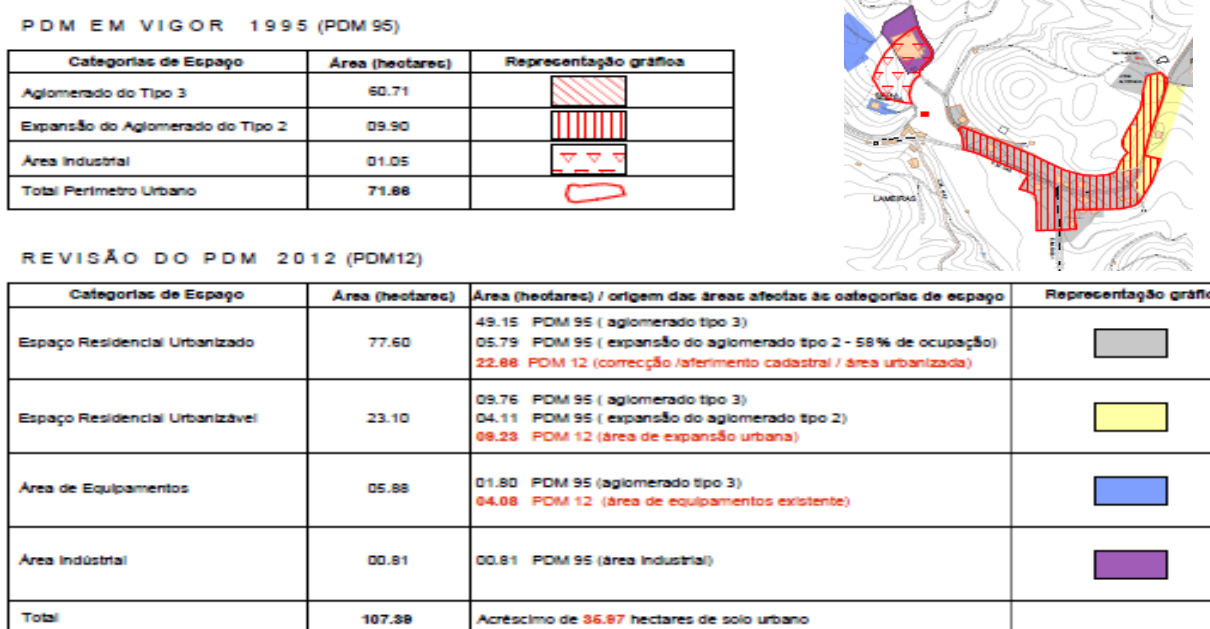


Figura 14 - Extrato do enquadramento/análise de caso a caso da realidade local de um PDM, no MSUE

3.2.3- ALTERAÇÃO DE PDM

Quanto à alteração realizada no âmbito do estágio a informação técnica tratou no fundamental de uma alteração pontual, com particular incidência sobre o regulamento, decorrente da necessidade de proceder ao ajustamento às características locais e às exigências funcionais e económicas, bem como clarificar alguns conceitos, conforme prevê o n.º 2 do art.º 93.º, nas condições previstas no n.º 1 do art.º 95.º do RJIGT, cujo procedimento decorre no âmbito do disposto no n.º 1 do art.º 96.º do mesmo diploma.

A Câmara Municipal enviou à Comissão a proposta de alteração do PDM para emissão de parecer, de acordo com o disposto no n.º 3 do artigo 75º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, republicado na íntegra pelo Decreto-Lei 46/2009 de 20 de Fevereiro. A emissão de parecer é elaborada nos termos do n.º 4 do art.º 75.º-A e do n.º 3 do artigo 75.º-C do RJGT, sendo que nos termos daquela disposição deverá ser presente à conferência de serviços e acompanhar a respetiva ata. De acordo com a deliberação municipal, a elaboração da alteração ao PDM assume um carácter pontual, incidindo sobre disposições regulamentares relativas a alguns dos parâmetros urbanísticos previstos.

Neste documento verifica-se o cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis. O conteúdo da elaboração e deliberação, a deliberação sucede ao abrigo dos artigos 74º e 77º, publicitada através de Aviso no Diário da República, 2ª Série. Deu-se cumprimento ao n.º 2 do artigo 77.º do mesmo diploma legal, nomeadamente estabelecendo prazos para a formulação de sugestões e apresentação de informações sobre quaisquer questões.

A proposta de alteração incidiu sobre as disposições do Regulamento do PDM, nomeadamente nos artigos: N.º 1 do artigo 19.º; N.º 2 do artigo 19.º; N.º 1 do artigo 23.º; N.º 1 do artigo 26.º; N.º 2 do artigo 26.º; N.º 2 do artigo 27.º; Alínea c) do n.º 2 do artigo 32.º; Alínea a) do n.º 4 do artigo 59.º.

Quanto à avaliação ambiental a Câmara Municipal deliberou dispensar a alteração ao PDM de avaliação ambiental, de acordo com o estipulado no n.º 2 do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de Junho, por se tratar de alterações pontuais regulamentares das quais não irão resultar efeitos significativos para o ambiente.

No que se refere ao conteúdo do processo de alteração, este foi adaptado ao artigo 96º do RJGT. O conteúdo documental da proposta de alteração contém os elementos necessários à instrução do processo, pelo que se considera que é dado cumprimento ao legalmente estabelecido. De acordo com o relatório apresentado, não foram apresentadas quaisquer sugestões, reclamações ou observações, em sede de participação preventiva (Portaria n.º 138/2005, de 2 de Fevereiro).

No conteúdo material e de uma forma geral, dado tratar-se de uma alteração ao plano, não implicando mudanças nas diretrizes e estratégias municipais, a proposta apresentada contém os elementos entendidos como necessários à instrução do processo, pelo que se considera que é dado cumprimento ao legalmente estabelecido.

Ainda é verificada a compatibilidade com outros diplomas legais, tais como o Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de Agosto – RJREN¹⁷, constatando-se que as ações propostas não implicam a afetação de solos da REN. Assim como a proposta de alteração dá cumprimento ao estabelecido no Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de Junho, com a redação – SNDFCI, Decreto-Lei n.º 17/2009, de 14 de Janeiro, na medida em que, na alteração relacionada com a ocupação ou utilização de solo rural, o regulamento salvaguarda o cumprimento da legislação relativa à defesa da floresta contra incêndios.

É conferida a compatibilidade ou conformidade da proposta de Plano com os instrumentos de gestão territorial eficazes. Neste sentido a área de intervenção do PDM abrangia e afetava o Plano Regional de Ordenamento Florestal (PROF). Pelo que a alteração ao plano se adequava aos índices urbanísticos (área mínima das parcelas de terreno destinado a *estabelecimentos ou equipamentos sociais, turísticos e desportivos nos espaços agrícolas e nos espaços florestais*) de, respetivamente, 3.000 m² e 30.000 m² para 15.000 m².

Sendo que como parte dessas áreas se encontram atualmente sujeitas a regime florestal, a presente alteração carece de parecer por parte da entidade AFN, em sede de conferência de serviços.

A câmara municipal defende em termos de fundamento técnico que a proposta de alteração é necessária para ajustar algumas das condições de edificabilidade em determinadas categorias de espaços, às atuais condições económicas, sociais, culturais e ambientais que estiveram subjacentes às opções iniciais do Plano, pelo que foi considerado devidamente justificada.

Não obstante ao supra mencionado foram detetadas diversas inconformidades que afetarão a correta aplicação do plano, pelo que se colocou à consideração da Câmara Municipal a ponderação da respetiva correção/alteração. O relatório não se encontrava identificado como tal, podendo o mesmo afirmar-se relativamente a outros elementos constantes do processo.

Verificou-se que, da deliberação relativa ao procedimento de alteração do Plano, constava a referência a uma “urbanização em questão”, o que permitiu concluir que a alteração ao PDM vigente apenas afetava uma determinada área, em desconformidade com os elementos que constavam do processo de alteração em análise, segundo os quais a presente proposta de alteração previa a afetação do território municipal muito para além de uma não determinada “urbanização em questão”. De acordo com a proposta apresentada, com as alterações regulamentares pretendidas eram afetados a totalidade dos espaços enquadrados nas categorias

¹⁷ Na presente data o RJREN em vigência.

Aglomerado Urbano de Nível III, Área de Urbanização Programada de Nível III, todo o Solo Rural não incluído em RAN, REN e Regime Florestal, assim como Áreas Industriais Programadas.

Em face da desconformidade indicada, considerou-se não se encontrarem definidas a oportunidade e os termos de referência respeitantes à elaboração da alteração ao PDM, em contradição com o disposto no n.º 2 do art.º 74.º do RJIGT.

Relativamente ao Relatório Ambiental, considerou-se que a dispensa de avaliação ambiental na alteração ao PDM, deveria ser de acordo com o estipulado no n.º 2 do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de Junho, conjugado com o previsto no art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de Junho, e o estipulado no n.º 3 do art.º 96.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, com a redação conferida pelo Decreto-Lei n.º 46/2009, de 20 de Fevereiro.

Ao regulamento foram feitos os seguintes reparos: A proposta de Regulamento deveria constituir uma peça autónoma, constando do relatório apenas a clara justificação do proposto.

Relativamente ao conteúdo da redação proposta para o art.º 19.º, colocaram-se dúvidas quanto ao seu interesse prático, pelo que se sugeriu a ponderação sobre o mesmo.

Ainda respeitante à mesma disposição, relativamente aos “estabelecimentos” a que é feita referência na proposta de redação, caso correspondam a empreendimentos turísticos, importa verificar a adequabilidade do regulamentado com a legislação específica, nomeadamente no que se refere ao turismo em espaço rural.

Em face do exposto, considerando a real necessidade de compatibilização do PDM às atuais condições socioeconómicas, verificou-se a conformidade com os IGT vigentes.

Do ponto de vista do cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis, a proposta não acarretava graves irregularidades, as principais dificuldades encontradas residiam em questões de carácter formal e de apresentação. Propôs-se a emissão de parecer favorável à proposta de alteração ao Plano Diretor Municipal, condicionado ao procedimento das correções apontadas na presente informação.

Dado que estavam em causa assuntos de carácter jurídico, propôs-se que o processo fosse analisado por técnicos com competência na matéria e que, fosse dado o seu contributo para a presente informação.

4.1- Aspetos que dificultam a apreciação em REN

No âmbito da experiência de estágio, a consulta e manuseamento das cartas da REN evidenciou o problema da deficiente qualidade gráfica das cartas cujo original em papel foi posteriormente digitalizado, o que resulta num sério *handicap* para as tarefas relativas à apreciação em REN a realizar pelo técnico, responsável pelo cumprimento do regime estabelecido na Lei, garante da proteção e salvaguarda dos valores naturais.

A delimitação dos sistemas da REN advém dos princípios e critérios constantes na Lei, assim como do conhecimento do território por parte dos técnicos superiores de cada município. Neste relatório, não se questiona o conteúdo das cartas da REN, mas sim a representação gráfica, que se traduz na fraca legibilidade do documento com o qual se concretizam as ações de gestão territorial. Por isto, foram selecionados exemplos da carta da REN, a preto e branco, elaborada de acordo com a legislação anterior ao DL 166/2006, de 22 de agosto. Salienta-se ainda que os materiais aqui criticados são exemplos disponíveis via *online*¹⁸.

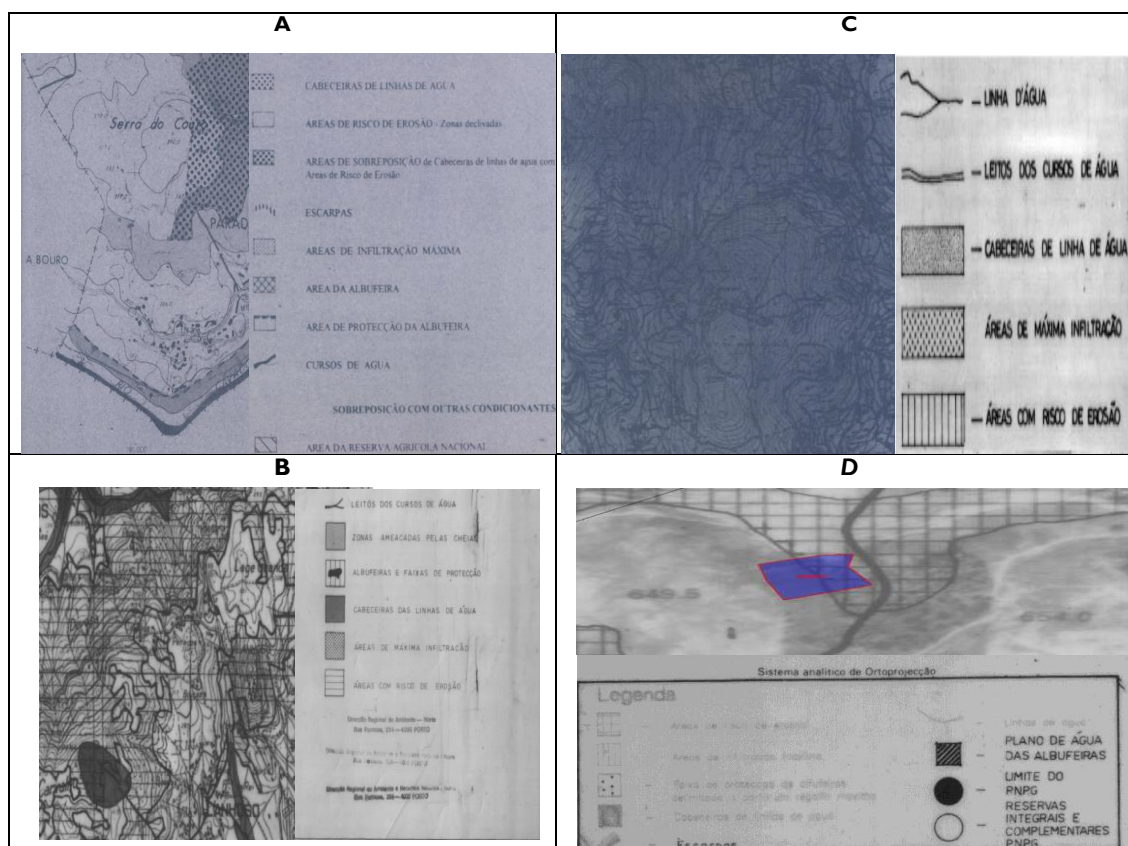
Dado que a planta constitui um dos elementos de suporte à gestão territorial, é desejável que nela estejam contemplados todos os fenómenos com dimensão espacial e que esta seja legível, de modo a não comprometer a sua operacionalidade. Porém, verifica-se que, no caso da carta da REN, a identificação e distinção dos elementos gráficos (em mancha) nem sempre é suficientemente clara de forma a permitir o reconhecimento imediato do (s) sistema (s) biofísicos que integra (m) a REN. Estas situações são agravadas quando os limites das manchas são difusos, tornando (quase) impossível perceber com rigor o limite geográfico dos sistemas representados, e a legenda não é elucidativa, o que fomenta dúvidas sobre a área ou sistema a observar. Note-se que a cartografia é uma ciência com regras precisas de como representar os fenómenos espaciais.

Na figura 15, encontram-se extratos de cartas da REN de quatro municípios, com a delimitação desta condicionante referente aos anos de 1996 e 1997. Relativamente ao extrato da carta da REN na figura 15-A (de 1997), constata-se a dificuldade em distinguir o sistema “áreas de risco de erosão” de áreas que não recaem em nenhum sistema da REN, porque a mancha não se diferencia do fundo da planta e o limite deste símbolo é o mesmo utilizado para a delimitação, por exemplo, da divisão administrativa do concelho. Perante uma situação destas,

¹⁸ No caso da REN, o depósito na página <http://cnren.dgotdu.pt/ren/Lists/REN>, cumpre o disposto no artigo 1º do RJREN.

Existem várias situações em que a informação do fundo da planta não sofreu qualquer tipo de generalização cartográfica, i.e. utilizou-se diretamente toda a informação dos mapas topográficos, pelo que esta se apresenta muito “carregada” de símbolos gráficos, o que dificulta a leitura do tema, como é o exemplo do extrato da carta da REN na figura 15-B (de 1997). A fim de evitar a grande sobreposição de informação, os elementos do fundo do mapa devem sofrer uma simplificação e, em alguns casos, possuir uma marcação indicativa, em detrimento do rigor geográfico e posicional desejado.

Uma outra situação de ilegitimidade da planta resulta da má qualidade da reprodução, como sugere o exemplo do extrato da carta REN na figura 15-C (de 1996). Com luminosidade e contraste muito incorretos, os sistemas integrados na REN são facilmente identificados na legenda, mas o mesmo não sucede na sua representação cartográfica. No caso da figura 15-D (de 1997), a má qualidade da reprodução estende-se à legenda, o que não permite estabelecer com rigor a correspondência entre esta e a representação cartográfica dos sistemas, implicando um elevado grau de incerteza na concretização de tarefas.



(Fonte: CNREN)

Quanto à simbologia a utilizar para representar as diferentes tipologias da REN, faz parte dos objetivos de uniformizá-la para todos os municípios de qualquer região, tendo sido esta simbologia sugerida e desenvolvida pela ESRI; assim sendo, a variável cor ajusta-se aos símbolos em mancha (informação obtida em documento interno). A figura 16 representa um extrato referente à carta da REN (de 2012) com a delimitação dos respetivos sistemas biofísicos utilizando a cor, que facilita quer a sua distinção quer a sobreposição de símbolos sem ocultar informação, onde várias tipologias ocorrem em simultâneo (neste exemplo, “zonas ameaçadas pelas cheias” e “áreas de infiltração máxima”).



Figura 16 Extrato de Carta da REN com a utilização da variável cor

(Fonte: http://cnren.dgterritorio.pt/ren/Paginas/ren_deposito.aspx)

Com base na consulta ao depósito das cartas da REN no sítio da CNREN (cartas em vigor), constata-se que estas são, na sua grande maioria, a preto e branco e/ou resultam da digitalização de originais em papel, sem a devida georreferenciação. Desta maneira, é possível que exista em todo o país um número importante de cartas com os problemas de representação gráfica comentados anteriormente.

Certos erros relacionados com a delimitação das tipologias da REN são detetados e têm de ser corrigidos, como exemplifica o caso da carta da REN ilustrada na figura 17, a qual se encontrava no depósito da CNREN, à data de 2010 para correção de erro material relativo à tipologia “leitos de curso de água”.

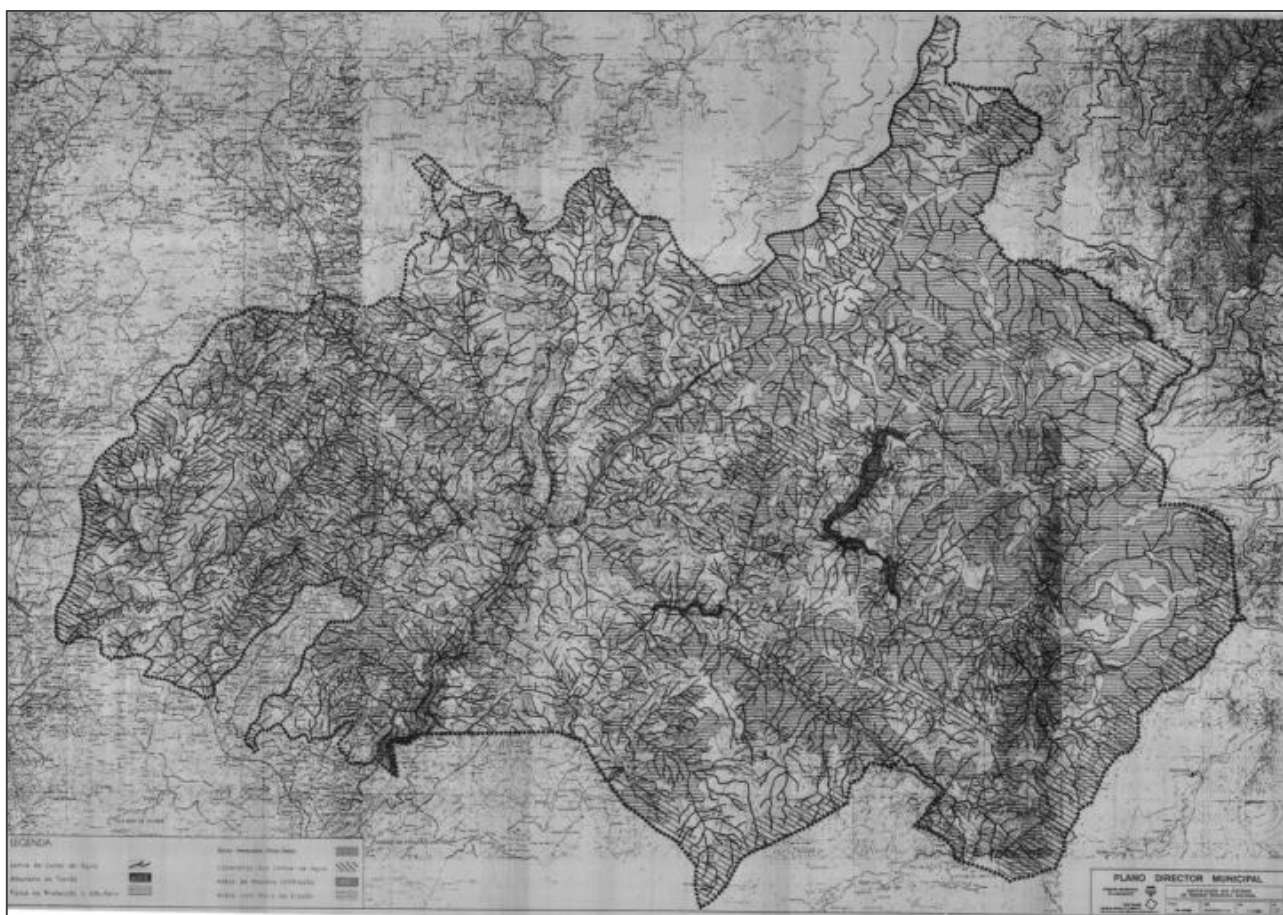


Figura 17 Carta da REN com necessidade de correção à data 2010
(Fonte: http://cnren.dgterritorio.pt/ren/Paginas/ren_deposito.aspx)

Outro erro de delimitação ocorre em situações em que a representação espacial dos sistemas integrados na REN se encontra distribuída por diversas folhas e se verificam descontinuidades ou incongruências entre elas. A opção de dividir a carta da REN em várias folhas é, regra geral, tomada para facilitar a sua leitura e interpretação; porém, ao fazer a junção das folhas facilmente se constata desfasamentos na informação representada. Este é o caso da REN, recentemente aprovada (em maio de 2010) e cuja carta se encontra subdividida em diferentes folhas, que se ilustra na figura seguinte. Neste exemplo mostra-se como a delimitação das tipologias “áreas de risco de erosão” (assinalado com círculo vermelho na figura 18, “área de risco de erosão” e “cabeceiras de linha de água” (assinalado com círculo azul), e “cabeceiras de linhas de água” (assinalado com círculo roxo) não tem qualquer continuação entre folhas adjacentes. É provável que este mesmo problema se repita noutros casos, tendo-se comprometido, assim, a contiguidade física dos sistemas a salvaguardar através da REN.

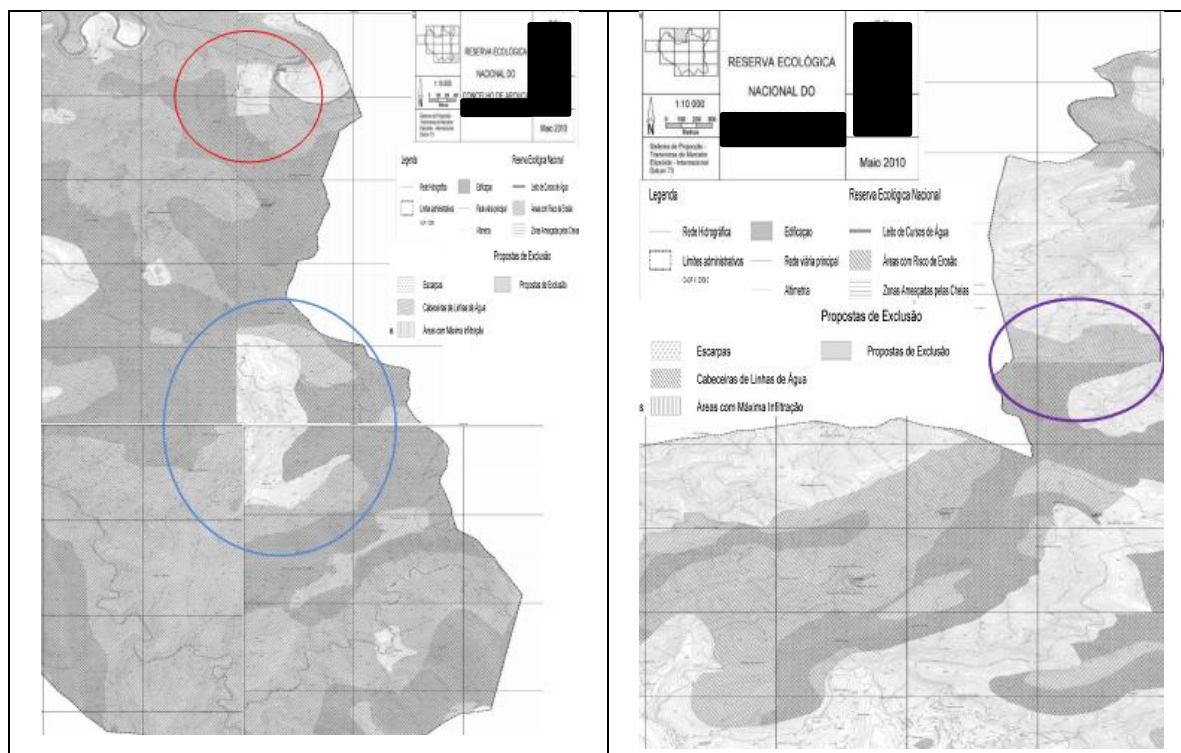


Figura 18 Descontinuidade dos Sistema biofísicos na carta da REN
(Fonte: adaptado da informação disponível em: http://cnren.dgotdu.pt/ren/Paginas/ren_deposito)

Finalmente, importa proceder à atualização das cartas da REN para suplantar muitos dos problemas gerados na delimitação da REN, mormente na década de 90, e em simultâneo resolver certas situações de incongruência e conflito entre esta condicionante e restantes instrumentos de gestão territorial, que se devem ao desfazamento no tempo na elaboração e publicação destas figuras de ordenamento.

Em síntese, através das atividades do estágio, constatou-se que o documento cartográfico constitui um suporte fundamental ao ato administrativo relativo à gestão em REN, pelo que a sua deficiente representação cartográfica (incluindo a má qualidade da reprodução), os erros de delimitação que se traduzem na descontinuidade física das tipologias consideradas e as incongruências entre instrumentos de gestão territorial comprometem o trabalho de resposta técnica e, em última análise, a eficácia da REN.

Os municípios são os responsáveis pela (re) delimitação e atualização da REN, e o DL 239/2012, de 2 de novembro veio reforçar essa competência; porém, são muitos os municípios cuja carta da REN em vigor apresenta os problemas identificados neste relatório.

4.1.2- Breve opinião acerca do novo diploma da REN (DL239/2012 de 2 de novembro)

A REN é um instrumento muito importante para o ordenamento do território e o objetivo da sustentabilidade ambiental, como já se salientou. A sua regulamentação através do DL 93/90, de 19 de março foi considerada por autarcas e municípios como um travão ao desenvolvimento, dado o carácter demasiado restrito do seu regime (Magalhães, 2001; Laranjeira e Teles, 2005).

Em 2008 surgiu o DL 166/2008, de 22 de agosto com novas regras, considerando usos e ações compatíveis com a “proteção ecológica e ambiental” e a “prevenção e redução de riscos naturais”, deixando o regime da REN de ser puramente *non aedificandi* como sucedia anteriormente (Laranjeira e Teles, 2005). Mesmo assim, parte das intervenções que cumprissem os requisitos legais para serem consideradas compatíveis com as funções das áreas integradas na REN estava sujeita a aprovação por parte das comissões, através dos atos administrativos de autorização e de comunicação prévia. Porém, com a republicação do DL 166/2008 pelo DL 239/2012, de 2 de novembro, foi eliminada a figura de “autorização” em áreas REN, “enquanto principal modalidade de controlo prévio da Administração Pública quanto a usos e ações compatíveis com a REN, acentuando-se a responsabilização dos particulares e a prevalência do modelo de controlo e fiscalização sucessivos pelas entidades públicas competentes, dos usos e ações efetivamente concretizados” (Preâmbulo). Assiste-se, assim, com a entrada em vigor do novo diploma, a uma mudança radical do paradigma de regulação dos usos e atividades no território, em que se passa de um modelo preventivo para um modelo reativo. Como consequência desta alteração radical, os usos e ações compatíveis que não estão isentos de qualquer tipo de procedimento administrativos passam apenas a estar “sujeitos à realização de uma mera comunicação prévia” (subalínea ii, da alínea b do n.º3 do artigo 20º). Além disto, considera-se que as instituições da administração pública, não estão dotadas de recursos humanos em número suficiente para a realização do controlo e fiscalização preconizados.

Por outro lado, e salvo melhor opinião, crê-se, tal como refere Ferrão (2005) em entrevista à Comissão de Coordenação de Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo, que “não temos [em Portugal] uma cultura de território, temos uma visão individualista e o território não é visto como bem comum. O ordenamento é visto como uma limitação à liberdade de cada uma das pessoas. Mas alguns aspetos do território têm uma relevância que ultrapassa a mera

expetativa individual - por isso é que há ordenamento”. Subsiste, pois, uma cultura ambiental e territorial ainda incipiente para responsabilizar os particulares em termos de garante ecológico.

Um olhar atento sobre o nosso território permite verificar o acentuar de fenómenos como a erosão, a construção desregrada nos leitos de cheias, a destruição de zonas húmidas ou o desordenamento do litoral (Albergaria, 2006).

Preconiza no seu preâmbulo que a falta de articulação com outros regimes jurídicos, não foi ainda ultrapassada, apesar das alterações ao diploma original de 1983. Porém, salienta que este diploma se sobrepõe a outros regimes jurídicos em vigor no que respeita à salvaguarda de recursos, valores e riscos naturais. Acentua que o regime da REN ao sobrepor-se a outros regimes conduz a entropias, por sua vez essas entropias foram acentuadas aquando da entrada em vigor da Lei da água n.º 58/2005, de 29 de Dezembro, pelo que a proteção da água, passou a estar salvaguardada por via dos 2 diplomas, i.e., reforça a articulação com a Lei da água, estando os pareceres sujeitos a consulta prévia à entidade com competências na gestão dos recursos hídricos.

Em termos de delimitação o DL 166/2008 institui que a delimitação da REN a nível municipal inclua orientações estratégicas de âmbito nacional e regional.

O novo diploma da REN elimina a obrigatoriedade de os municípios procederem à adaptação das delimitações da REN a nível municipal àquelas orientações estratégicas. Porém reforçando que apenas os municípios sem delimitação da REN em vigor, possam aprovar os PDM, nos casos em que a delimitação municipal, seja efetuada ao abrigo das orientações estratégicas de âmbito nacional e regional.

Com isto o novo diploma pretende conceber maior autonomia e simplificar a delimitação, com a finalidade de acelerar delimitação, bem como permitir aos municípios maior flexibilidade e celeridade, relativamente à delimitação, sem que isso coloque em causa os valores ambientais. Segundo a ministra do Ministério do Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território (MAMAOT), esta será uma forma de dar maior autonomia ao poder local.

O Novo diploma este refere ainda que a REN não é instrumento adequado nem suficiente para assegurar a prevenção dos riscos em geral, pelo que se impõe a reponderação do RJREN, uma vez que a motivação da sua criação não é a mesma do atual contexto de ocupação territorial e de planeamento. Para o efeito será seguida a política do XIX Governo constitucional, que pressupõe a adoção de um plano setorial de OT, que permita articular e simplificar o quadro legal, da avaliação de riscos e elaboração de cartografia de riscos, assim como das medidas de minimização, entre os PMEPC e os PDM.

Quanto à intenção que se admite na leitura do novo RJREN, e proferida pela Ministra em entrevista ao jornal público, na qual referiu que "a REN por si irá desaparecer. O que resta de relevante da REN ficará na Lei-quadro da Água ou na Lei de Bases de Ordenamento do Território, Solos e Urbanismo, que, em breve, seguirá para o Parlamento". Considera-se que seria mais sustentável em termos ecológicos, económicos, sociais, culturais e ambientais que a REN em vez de desaparecer integre em absoluto a estrutura ecológica municipal, prosseguindo assim os objetivos de coerência e contínuo verde, pelo que esta é uma das sugestões finais deste relatório.

4.2-Alguns aspetos que dificultam o acompanhamento em PDM

4.2.1- A representação dos diversos fenómenos analisados nos estudos de caracterização (EC)

Segundo Brito (2001), para que o planeamento seja eficaz, é necessário um conhecimento profundo dos lugares, só através de um diagnóstico cuidado, podem ser lançadas as melhores ações indispensáveis à obtenção de uma melhor qualidade de vida. A mesma autora sugere que o diagnóstico deva ser realizado por geógrafos, dada a sensibilidade para a utilização de técnicas próprias para a observação do espaço, juntamente com economistas, biólogos, sociólogos, para assim permitir uma análise mais profunda. As causas e efeitos da distribuição espacial de fenómenos tão diversificados, como rede hidrográfica, povoamentos, localização de indústrias, e outros, terão que ser aprofundados. É neste sentido que os estudos geográficos são uma preciosa e imprescindível base de estudo para quem toma decisões sobre organização espacial.

O plano deve basear-se numa caracterização fiel e detalhada da realidade, devendo assim definir os elementos fundamentais da estrutura geral do espaço. A inventariação da realidade ou da situação existente integra o conteúdo material do PDM e encontra-se bem expressa na legislação, devendo esta ser realizada em todos os planos, na medida em que se adequa à realidade e não apenas a ideias e desejos dos autores do plano. O legislador especifica bem e detalhadamente que a fundamentação, previsão, indicações e determinação deva ser adquirida do conhecimento das características físicas, morfológicas, ecológicas, dos recursos naturais, do património arquitetónico e arqueológico, da dinâmica demográfica e migratória, das transformações económicas e sociais, culturais e ambientais, das assimetrias regionais e das

condições de acesso às infraestruturas, aos equipamentos, aos serviços e às funções urbanas (Pena, 2005).

É com base nas características e dados reais dos estudos que se encontram as estratégias e novo modelo territorial de desenvolvimento. A estratégia de implantação por exemplo de um lar de idosos resulta entre outros das conclusões de estudos da dinâmica da população residente, da taxa de envelhecimento, da disponibilidade de equipamentos de apoio social, da presença de locais não sujeitos a riscos naturais (movimentos de vertente etc.) e outros.

Os estudos de caracterização que acompanham o plano encontram-se estabelecidos na alínea n.º 2 do artigo n.º 86 do RJGT. Nestes consta um enquadramento territorial com referência ao sistema urbano, a rede viária, os equipamentos de utilização coletiva, a estrutura biofísica e outros. Ainda as orientações de outros IGT, o sistema territorial no âmbito das suas caracterizações sectoriais.

Estes estudos que caracterizam a realidade constituem peças fundamentais de informação para os planos, no sentido em que é com base no conteúdo das fichas de caracterização, na Rede Natura2000, nomeadamente na SIC (sítios de importância comunitária) e ZPE (zonas de proteção especial), que o regulamento dos PDM e outros, estabelecem os objetivos, os princípios e os parâmetros de ocupação do solo, para assim garantir as funções de proteção.

A caracterização biofísica na qual se inscrevem entre outros a avaliação ambiental estratégica (AAE) incide ainda nas componentes: do relevo (hipsometria, declives, orientação de vertentes, síntese fisiográfica e morfológica); do quadro geológico (hidrogeologia, lito estratigrafia); clima; água (POAA, PGBH) o ordenamento e planeamento dos recursos hídricos têm importantes repercussões no território, pelo que devem ser transpostos e representados em PDM, as águas superficiais existentes no território, identificando as massas de água superficiais, condições de utilização e seu potencial ecológico, assim como devem estar representadas as águas subterrâneas identificando pressões dos impactes humanos, classificação e determinação do estado ecológico das águas, localização de zonas protegidas e a espacialização das medidas e ações previstas nos PGBH para cumprimento dos objetivos ambientais.

É importante para a qualidade do plano e conclusões técnicas, que a elaboração dos EC permita uma efetiva leitura do território, uma interpretação própria das necessidades da população residente. É ainda de extrema importância que os mesmos sejam efetuados por profissionais

com habilitação própria para os concretizar, é urgente que o ordenamento do território e o seu planeamento sejam melhor conduzidos.

A elaboração de peças gráficas e cartográficas são elementos fundamentais que se utilizam para compreender e representar diversos fenómenos analisados nos estudos de caracterização, como tal a sua qualidade e rigor influenciam a qualidade das análises para que não sejam aceites mapas sem escala, sem qualidade gráfica, i.e., que não acrescentam informação ao novo modelo de desenvolvimento territorial.

Na sequência do supra mencionado, seguidamente expõe-se alguns exemplos de cartogramas, encontrados aleatoriamente via *online*, (não relacionados com as tarefas realizadas na ESRB relativas a revisão e alteração de PDM, mas que ilustram precisamente o problema de falta de qualidade e rigor).

Os cartogramas apresentam incorreções em termos da informação a transmitir, dificuldade de leitura, qualidade das legendas, divisões administrativas, entre outros, e que por isso fundamentam a crítica sobre qualidade dos estudos e das representações que caracterizam a realidade existente. O cartograma apresentado na figura 19 pretendia concretizar um enquadramento topográfico, contudo verifica-se que este não transmite nenhuma informação, no sentido em que a topografia representa aspetos naturais e artificiais do território.

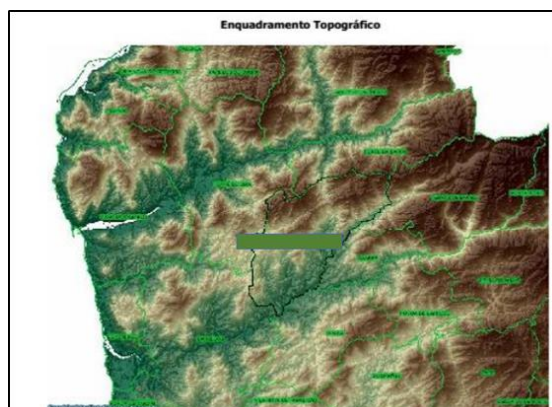


Figura 19 Enquadramento topográfico retirado dos EC de um PDM

(Fonte: exemplo retirado dos Estudos de Caracterização: enquadramento e caracterização físico-morfológica de um PDM)

Em geografia o relevo refere-se ao conjunto de formas que sobressaem a crosta terrestre resultantes da ação das forças internas e externas. Na geomorfologia o relevo relaciona-se com a paisagem física e a configuração atual da crosta terrestre, assinala diferenças de altitude e pendor, os volumes e as formas terrestres.

Num determinado estudo a representação de altitudes pode ocorrer de duas formas, através do mapa hipsométrico ou do mapa de curvas de nível. Sendo que para uma escala pequena o método hipsométrico proporciona um conhecimento mais aprofundado da medição de altitudes dos pontos de um terreno, de representação dessas altitudes numa planta topográfica, representado através de gradação de cores hipsométricas, que devem seguir seguinte convenção, o castanho para maiores altitudes, o amarelo claro para médias altitudes e o verde para altitudes menores, quanto aos oceanos, lagos e mar, estes encontram-se representados por linhas azuis.

Em síntese o relevo é representado por curvas de nível e pontos cotados, e as altitudes são expressas em metros, tendo como ponto de origem o nível do mar (nível zero), os aspetos do relevo são reforçados pelas cores hipsométricas, que são graduadas pelas curvas de nível.

A figura 20 anuncia no título cartograma da hipsometria de uma região, contudo constata-se que o mesmo não efetiva a representação de altitudes pretendida, no sentido em que não apresenta leitura em termos de informação geográfica e geomorfológica, assim como não teve a preocupação de colocar uma legenda com leitura acessível.

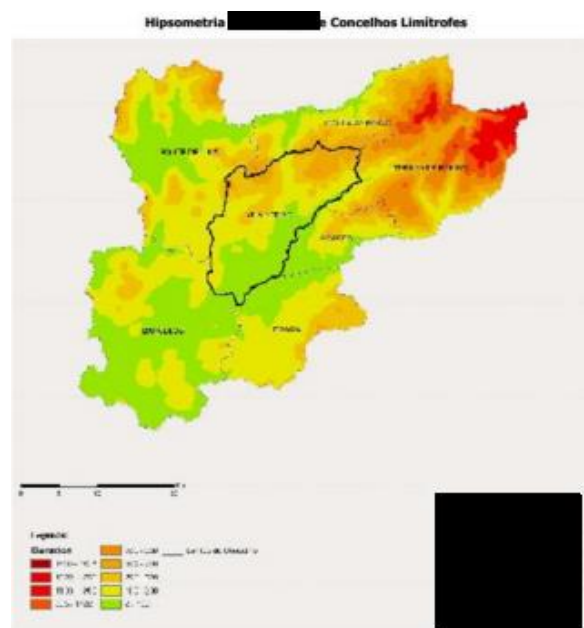


Figura 20 Representação de Hipsometria de um PDM

(Fonte: exemplo retirado dos Estudos de Caracterização: enquadramento e caracterização físico-morfológica de um PDM)

Os PDM devem incluir a caracterização do quadro geológico, a Direção Geral de Energia e Geologia (DGEG) convencionou o que os PDM devem conter. A Carta Geológica é um documento científico e técnico valioso onde se sintetiza, sobre um fundo topográfico

adequado, informação relativa aos materiais rochosos que ocorrem na região abrangida pela carta e aos fenómenos que os afetaram. Enquanto as cartas topográficas nos dão informações respeitantes ao relevo e sobre o que existe acima da superfície topográfica. As Cartas Geológicas dão-nos o conhecimento dos diferentes tipos de rochas ou do subsolo, tal como este se apresentaria caso fosse desprovido da terra arável, da cobertura vegetal e das construções humanas. Além disso, estas Cartas permitem, ainda, prever qual a disposição dessas rochas em profundidade.

As cartas geológicas contêm em termos de informação, o tipo, idade relativa e localização das diferentes formações geológicas; o tipo e localização do contacto entre os diferentes tipos de litologia; o tipo e localização dos depósitos de superfície; a direção e inclinação das rochas estratificadas; o tipo e localização de aspetos relacionados com a deformação das rochas; base topográfica que serve de apoio à cartografia geológica.

Esta cartografia constitui-se útil para os estudos de caracterização e preservação do ambiente e para os estudos de previsão e de prevenção de fenómenos naturais, como, por exemplo, atividade sísmica e vulcânica; prospeção e exploração de recursos energéticos e, minerais; prospeção e exploração de águas subterrâneas; a seleção e caracterização de locais para a implantação de grandes obras de engenharia; estudos científicos, etc.

Porém decorrente da pesquisa efetuada, verificou-se que a maioria dos EC não realizam as cartas geológicas, ou então representam-nas incorretamente quer em termos gráficos e/ ou em termos textuais, como se pode perceber através do exemplo que se expõe na figura 21.



Figura 21 exemplo de Representação Geológica retirado dos EC de um PDM
(Fonte: exemplo retirado dos EC: na caracterização físico-morfológica de um PDM)

Ainda relativamente ao quadro geológico, importa referir que o mapa ou carta litológica deve traduzir a informação sobre as rochas e suas camadas, tais como o tipo de formação. E assim representar a ocorrência de litologias de diferentes idades, tal como apresenta a figura exposta do lado direito da figura 22, e não como a carta litológica exposta do lado esquerdo, que se encontra incompleta. Convém referir ainda que estes dois exemplos não apresentam a escala e não têm uma boa qualidade gráfica.

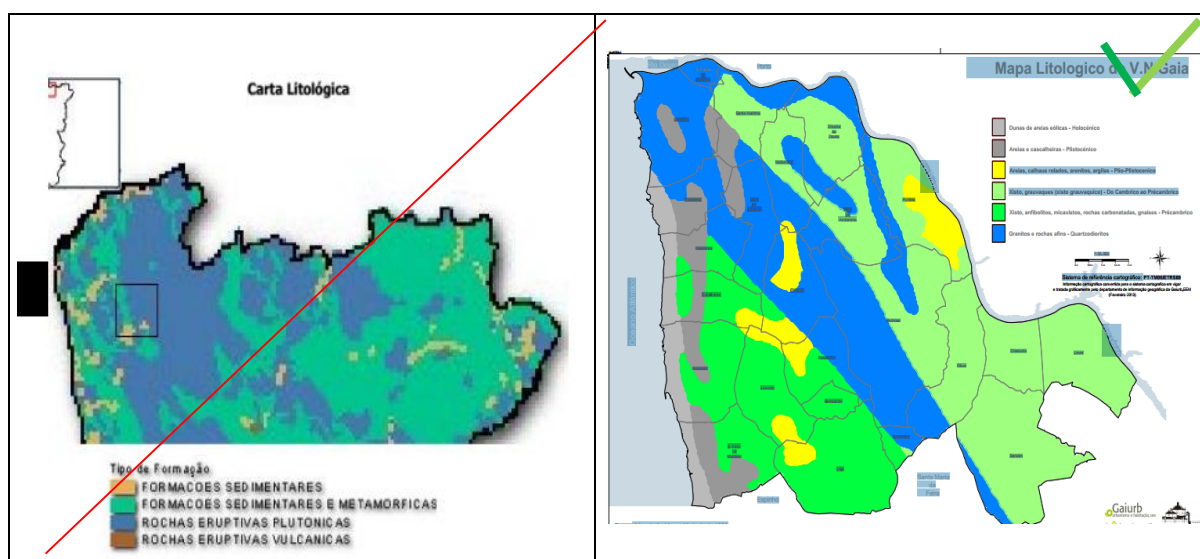


Figura 22 mapas Litológicos

(Fonte: exemplos retirados dos EC: na caracterização físico-morfológica de um PDM)

A carta ecológica indica com base nas características fito- edafo-climáticas, as zonas ecológicas. Estas zonas identificam dentro das características fito-climáticas: os Andares (Altimontano, Montano e Submontano basal, e as caraterísticas edafo- climáticas. seguindo a características anteriores, resultará um mapa, com a informação ecológica de um determinado território, como sucede na carta ecológica de Portugal, e não uma carta ecológica, com grafismo, informação, representação e delimitação incipiente (figura 23).

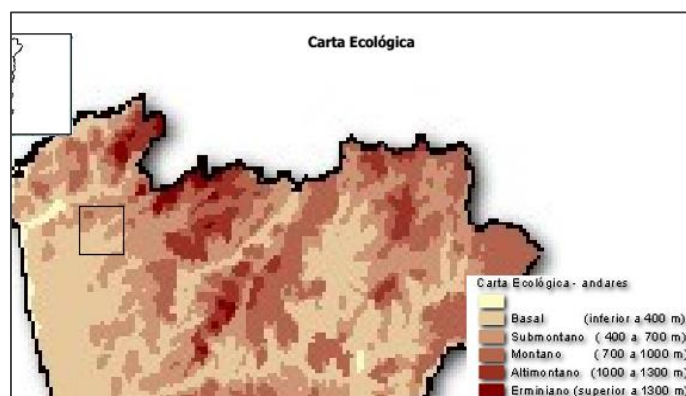


Figura 23 Representação da carta ecológica retirado de um PDM

Fonte: exemplo retirado dos EC: na caracterização físico-morfológica de um PDM

Na caracterização biofísica tal como anteriormente referido devem ainda ser tratado pelos PDM, a temática da água pois o ordenamento e planeamento dos recursos hídricos têm importantes repercussões no território, pelo que devem ser transpostos e representados em plano municipal.

Neste sentido verificou-se existirem EC, nos quais os cursos de água, sua legibilidade, identificação, localização geográfica e escala, são indefiníveis. Seguidamente mostra-se a título de exemplo um desses tipos de representação da rede hidrográfica (figura 24).

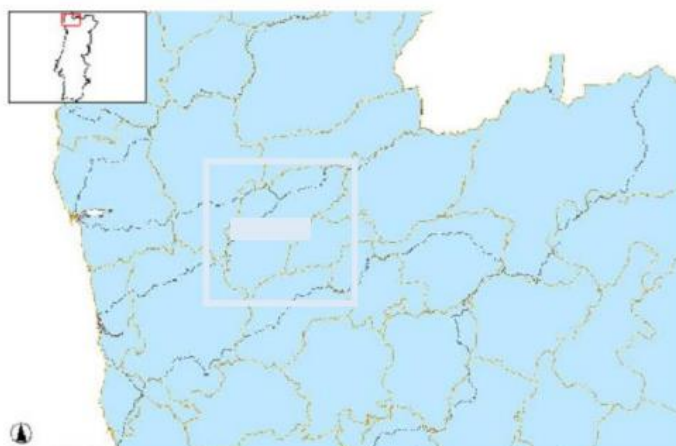


Figura 24 Representação da rede hidrográfica do Minho retirado dos EC de um PDM

(Fonte: exemplo retirado dos EC: na caracterização físico-morfológica de um PDM)

Com base nas componentes geológicas de uma região de uma determinada bacia hidrográfica, conjugada com a informação de PDM, no que respeita ao uso e atual cobertura de solo, é possível proceder ao número de escoamento correspondente à situação atual da utilização/ocupação dos solos na bacia. Com a constituição geológica dos solos (tipo A,B, C, D), mais comportamentos hidrológicos, obtém-se a capacidade de produção de escoamento à superfície do terreno.

Pelo que se considera que o cartograma seguinte relativo ao escoamento, não refere as melhores condições de informação, nem gráficas nem textuais, que se pretende para um PDM (figura 25). Para além de estar incompleto, não explica a que tipo de escoamento se refere.

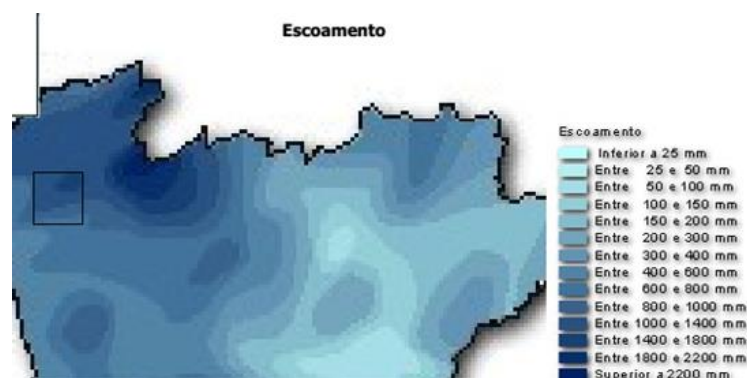


Figura 25 Representação do escoamento retirado de um PDM

Fonte: exemplo retirado dos EC: na caracterização físico-morfológica de um PDM

Na caracterização do sistema urbano os problemas também são recorrentes. Constatou-se a redação e representação de propostas de delimitação de áreas urbanas e de urbanização programável e de condições para o crescimento disperso, com base em estudos como exemplifica a figura 26. O texto relativo à imagem refere que esta ilustra a proposta de desclassificação de uma faixa linear e de outras residuais de difícil topografia. Observando a figura verifica-se que através dela não é possível identificar o local, e não apresenta o elemento fundamental num cronograma, a legenda. Será igualmente difícil, senão impossível, proceder ao cruzamento com o mapa topográfico anteriormente exposto.

A imagem seguinte ilustra a proposta de desclassificação de uma faixa linear e de outras residuais de difícil topografia, e a proposta compensatória e estratégica de novas áreas de crescimento e expansão urbana, algumas a incluir conjuntos edificados existentes.

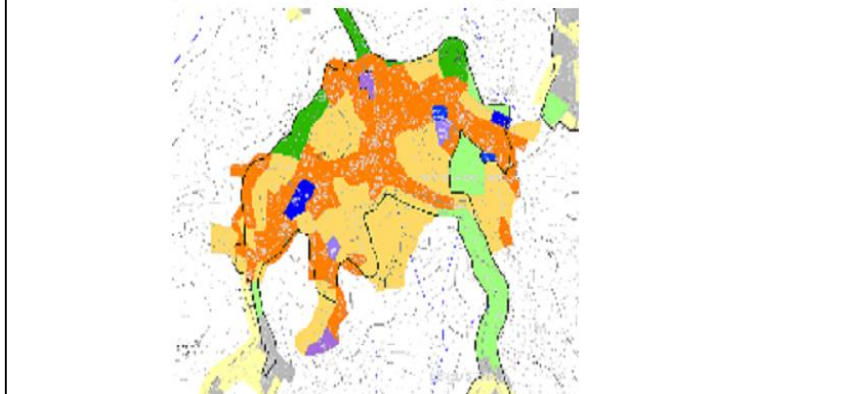


Figura 26 Extrato das propostas de urbanização programável de um PDM
(Fonte: exemplo retirado dos EC: na caracterização físico-morfológica de um PDM)

A deficiente qualidade dos conteúdos geográficos que integram os EC e os diagnósticos comprometem toda a competência /essência do PDM mas contribuem igualmente para que os processos de revisão/elaboração se tornem mais complexos e morosos.

4.2.2- Morosidade na conceção da proposta de plano

O complexo processo de tramitação dos PMOT, definido no RJGT, que se traduz em períodos demasiados longos tem como consequência a frequente desadequação das disposições do plano. O plano que deveria ser programático pouco ou nada pragmático, adiando as decisões concretizando apenas as formas de desenho urbano estabelecidas nas peças gráficas. A conceção do PDM é demorada o que traz consequências para a implementação, gestão, e execução deste IGT.

O sistema de planeamento e gestão territorial estabelecido na LBPOTU e posteriormente republicada pelo RJGT consiste num quadro conceptual muito completo, articulado e abrangente, mas que na prática é pouco eficiente e demasiado rígido. A prática por sua vez dá maior ênfase á elaboração do que á sua implementação, controlo e execução, o que se traduz numa débil gestão territorial (Catita,2009).

Álvaro Domingues in Pena (2005), defende que a expansão territorial evolui a um ritmo mais acelerado que a adaptabilidade do quadro político administrativo, encontrando-se este rigidificado, desadaptado e ineficaz, relativamente aos novos desafios e problemas postos pela mudança. Há necessidade de passar à prática e adequar os instrumentos de planeamento que

hoje se desenvolvem em ambiente de forte desregulação e de forte competitividade, às exigências de novas formas de organização territorial que respondam às necessidades de estruturação do território.

Constata-se assim que um dos maiores problemas dos OT e do planeamento, reside no facto de o processo de revisão e elaboração de IGT`S, ser moroso, e quando esse facto ocorre as estratégias desadequadas ou desatualizadas.

As críticas sobre o tempo de elaboração e aprovação de planos são consensuais, assim como, a descoordenação entre as diversas entidades envolvidas, a desadequação dos conteúdos obrigatórios dos planos face às suas diversas finalidades, bem como a rigidez do plano que é resistente às mudanças no contexto socioeconómico. Embora os sistema de planeamento e gestão territorial tenha no quadro jurídico sido aperfeiçoado nos últimos anos, em termos de simplificação e eficiência. O diagnóstico base é quase sempre universal (Catita, 2009).

Nos anos 90 a legislação foi simplificada, contudo ainda não o suficiente, dado que a rigidez formal e processual continua a inibir o processo de planeamento em tempo útil. A administração preocupa-se mais com a elaboração do que com fazer chegar ao território os seus efeitos. Os planos estão cada vez mais difíceis e elaborar, mais morosos para aprovar e revelam-se de aplicação difícil, morosa e por vezes irrealizável (Pena, 2005).

A este propósito Francisco Nunes Correia¹⁹ enquanto Ministro do Ordenamento do Território em 2004, referiu que o governo de então atendeu à melhoria do sistema de planeamento e gestão territorial, na base da conjugação da simplificação e eficiência. Sendo que as medidas a adotar visavam o encurtar do tempo de elaboração e aprovação dos planos, em particular os PDM, sem prejudicar a sua eficácia e o direito de participação dos representantes dos interesses económicos, sociais, culturais e ambientais. As medidas assentavam essencialmente, como especificado no PNPOT, na agilização e na antecipação temporal dos procedimentos de consulta pública e de concertação.

As últimas alterações ao RJGT de 2007 e 2009 colaboraram bastante para a desconcentração, descentralização e a responsabilização, participação e coordenação intersectorial. O DL 316/2007 e o DL 46/2009 introduzem regulamentação complementar, nomeadamente o DR 11/2009 que estabelece os critérios de classificação, qualificação e reclassificação do solo, o

¹⁹ Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional do XVII Governo Constitucional, liderado pelo primeiro-ministro José Sócrates, no ano de 2004.

DR 9/2009 que refere os conceitos a utilizar em OT e Urbanismo, assim como o DR 10/2009 que fixa a cartografia a utilizar.

Ocorreu igualmente uma distribuição entre Estado e Autarquias Locais (AL), introduzindo mecanismos de coordenação intersectorial, como é o caso da conferência de serviços, assim como o de agilizar processos de decisão. Entre outras alterações os municípios são responsáveis pela deliberação, elaboração, revisão, alteração dos planos municipais.

Porém a flexibilidade procurada e necessária aos instrumentos de planeamento, com vista a satisfação das necessidades coletivas, dilui-se em processos morosos e demorados face a uma realidade sem dinâmica. Os processos de criação de planos arrastam-se por extensos períodos, o que faz com que, à data da entrada em vigor, estes se encontrem desfasados da realidade (Pena, 2005).

4.2.3- AUSÊNCIA DE CARTOGRAFIA DE RISCO AQUANDO DA DEFINIÇÃO DE NOVOS CENÁRIOS URBANOS

À data do estágio verificou-se a falta de articulação entre os PDM e os riscos. Tendo sido este tema tratado com aprofundamento na revista da Autoridade Nacional da Proteção Civil, no mês de Julho do ano de 2014, pelo Geógrafo Rui Frias, no artigo com o título: “ Um contributo para a articulação entre os PDM e os Planos Municipais de Emergência da Proteção Civil (PMEPC) ”.²⁰

Neste documento refere-se que o crescimento urbano acarretou diversos constrangimentos para a paisagem, no sentido em que as transformações de uso de solo, por edificações, impermeabilizações, desflorestação e outros, potenciam a erosão e arrastamento e solos. Com o objetivo de reduzir os níveis de exposição ao risco, a análise de risco tem sido aplicada nos PMEPC, avaliando estes os riscos presentes no território no sentido de preparar atuação no terreno em caso de acidente.

Esta análise de risco poderá proporcionar um apoio fundamental ao nível do planeamento territorial, que até aqui pela sua ausência, constitui uma lacuna no domínio do ordenamento do território. Tal como supra mencionado, nos objetivos estratégicos do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), são contempladas a monitorização, prevenção e minimização dos riscos, concretizáveis através do aperfeiçoamento e articulação entre os novos PDM e PMEPC. O PNPOT foi o primeiro a considerar riscos e vulnerabilidades

²⁰ Disponível no seguinte link: <http://www.prociv.pt/newsletter/Prociv%20n.%C2%BA%2076%20-%20julho%202014.pdf>.

territoriais no apoio à definição de políticas de desenvolvimento, enfatizando as características sociais, geográficas, morfológicas e climáticas do território, assim como clarifica a necessidade de intervenção pré e não pré-catástrofe, como tem vindo a suceder.

Rui Frias salienta ainda que a avaliação da perigosidade deverá constar na fase dos estudos prévios, devendo a prevenção do risco ser uma prioridade associada à política de ordenamento do território. A revisão de PDM constitui uma oportunidade para a integração da prevenção do risco, e assim aumenta a capacidade de previsão espacial e temporal dos processos perigosos.

A articulação dos riscos entre PDM e PMEPC não existe, falta cartografia de risco para apoio ao OT e ao planeamento de emergência, o que por um lado constitui um problema, e por outro lado no caso de existência constituiria o principal elemento articulador entre planos.

A situação de dispersão urbana, para além da construção fora dos perímetros urbanos e de não definir os novos cenários em pronúnciação com os riscos, também encontra brechas na legislação, nomeadamente na (re) classificação do solo, sobretudo na reclassificação de solo rural para urbanizável, disposto no Decreto Regulamentar n.11/2009.

Com o complemento dado ao RJIGT em 2009, nomeadamente com a publicação dos três Decretos Regulamentares (DR), referentes a critérios de classificação e qualificação do solo, aos conceitos a utilizar em OT e urbanismo, bem como fixar a cartografia, estes vêm harmonizar conteúdos dos planos e uniformizar critérios. Não obstante estes além de determinarem mudanças no conteúdo dos planos e no próprio processo de planeamento, interferem na forma como os municípios têm encarado o desenvolvimento urbano. Neste sentido DR n.º11/2009 explicita claramente a responsabilidade dos municípios no processo de urbanização bem como qual a forma operativa de o realizar. Neste seguimento os municípios não podem deixar os processos de urbanização dependentes da iniciativa privada e têm de definir uma estratégia de desenvolvimento urbano, programar a implementação dessa estratégia e adotar uma atitude proactiva na promoção de áreas a urbanizar (Catita, 2009).

Verifica-se que os PDM nem sempre contribuem para o controlo da dispersão urbana. Os modelos de expansão urbana seguidos têm sido grandes consumidores de solo, pelo que contribuem para a degradação ambiental e da qualidade de vida. A dispersão consome mais recursos naturais, dificulta e encarece a infraestruturização dos terrenos, aumenta o tráfego automóvel, a poluição do ar, provoca stress sobre as áreas naturais, etc.. Importa referir que apesar da problemática da dispersão interessar aos mais diversos conjuntos científicos,

verifica-se que na prática do planeamento municipal a expansão urbana, ainda se mantém como elemento estratégico de desenvolvimento para o concelho, nem sempre com fundamentação técnica que o justifique.

A maioria dos PDM permite a construção para além dos perímetros urbanos, referindo nos respetivos regulamentos que a edificação é possível desde que os edifícios sejam dotados de acesso automóvel, e exista a garantia de obtenção de água potável, de energia elétrica e esgotos, condicionantes estas fáceis de alcançar.

À data do estágio, não existia uma verdadeira política de solos, assinaladamente na falta de solo urbano e urbanizável, em tempo, localização, usos possíveis e custos adequados, em nada contribui para a racionalização do crescimento urbano.

Os critérios de reclassificação de solo encontram-se definidos no DR 11/2009, nos artigos 7.º e 8.º. no artigo 7º refere os critérios a considerar aquando da alteração do solo rural para solo urbano, mencionando neste sentido que a reclassificação deste se concretiza através de procedimentos de alteração ou de revisão de PMOT, tem um carácter excecional e depende da comprovação da sua necessidade face à dinâmica demográfica, ao desenvolvimento económico e social e à indispensabilidade urbanística, com respetiva fundamentação. O artigo 8º também regula a reclassificação solo urbano como solo rural, concretizando-se igualmente, através de procedimentos de alteração e de revisão de PMOT, ressaltando para que no caso de um solo que foi reclassificado como urbano e no qual não se realizou o programável, este volta a integrar a classificação de solo rural.

Numa breve e simples apreciação ao RJIGT considera-se que os critérios de reclassificação do solo rural para solo urbano, não estabelecem critérios de reclassificação rigorosos. Em Portugal este problema advém com grande força dos anos 90, e que o PNPOT identifica e aponta para a contenção, referindo a necessidade de delação dos perímetros urbanos, de condicionar a edificação em espaço rural, sendo que a eficácia destas e outras medidas, dependem da forma como integram o PDM.

Entende-se que a ocupação do território se deva preocupar com modelos menos consumidores de energia, de paisagem, de solos agrícolas, florestais, bem como indiquem para a reestruturação da cidade fragmentada, seguindo soluções sustentáveis. Em termos de mobilidade os modelos dispersos exigem um maior número de deslocações e percursos mais longos.

No sentido de procurar uma melhoria no controlo da dispersão urbana, dão exemplos de algumas das inúmeras ferramentas SIG que pode ser utilizadas para cálculo do índice de dispersão urbana.

4.2.4- Breve opinião acerca da nova lei dos solos (lei n.31/2014, de 30 de maio)

A Lei n.31/2014, de 30 de Maio, estabelece as bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo. Tem como fim a valorização das propriedades do solo; garantir o desenvolvimento sustentável; reforçar a coesão nacional; aumentar a resiliência do território aos efeitos decorrentes de fenómenos climáticos extremos, combater os efeitos de erosão, minimizar a emissão de gases com efeito de estufa e aumentar a eficiência energética e carbónica; evitar a contaminação do solo; salvaguardar e valorizar a identidade do território; racionalizar, reabilitar e modernizar os centros urbanos; promover a defesa do património natural; assegurar o aproveitamento racional o solo; prevenir riscos coletivos; salvaguardar e valorizar a orla costeira, margens dos rios e as albufeiras; dinamizar as potencialidades das áreas agrícolas, silvo-pastoris; regenerar o território e promover a requalificação de áreas degradadas e de reconversão ilegal; promover acessibilidades.

Aa alínea e) do artigo n.º 3 refere a simplificação dos diversos procedimentos da Administração Pública com vista a aproximar o nível decisório do cidadão, ainda na alínea g) do mesmo artigo refere a participação dos cidadãos reforçando o acesso à informação e à intervenção nos procedimentos de elaboração, execução e revisão dos programas e planos territoriais, não expondo todavia o modo como se atingirá tal fim.

É mencionada no diploma a preservação do ambiente, os direitos e deveres gerais sobre o solo e ordenamento do território.

Quanto ao regime de uso de solo este continua a definir-se através da classificação e da qualificação. Sendo contudo, que a classificação antes estabelecida no RJGT em termos de distinção entre solo rural e solo urbano é modificada nesta Lei passando a ser considerada a distinção entre solo rústico e solo urbano. Difere ainda em termos de definição de conceitos, sendo o solo rústico todo aquele que pela reconhecida aptidão se destina a aproveitamento florestal, pecuário, conservação, valorização e exploração de recursos naturais, geológicos ou energéticos, bem como o que se destina a espaços naturais, culturais, turismo, recreio e lazer ou à proteção de riscos mesmo que ocupados por infraestruturas e que não seja classificado como urbano. E o solo urbano é aquele que está total ou parcialmente urbanizado e edificado

e afeto no plano territorial à urbanização ou à edificação (artigo 10º). É suprimida a categoria de operativa funcional de solo urbanizável normalmente estabelecida na carta de ordenamento. Em termos de reclassificação de solo como urbano (artigo 10º) permanece a insuficiente definição de critérios efetivos para a referida reclassificação do solo.

Quanto à materialização da política de solos esta concretiza-se através de programas e planos. Por sua vez os programas e planos asseguram a expressão espacial dos diversos interesses públicos.

Relativamente à formação e dinâmica dos programas e planos territoriais, o n.º 5 do artigo 48º refere que os planos territoriais de âmbito municipal são elaborados pela câmara municipal e aprovados pela assembleia municipal, sendo que quando comparado com o procedimento anterior se constata que não ocorreu nenhuma alteração com a introdução da nova Lei dos solos. O capítulo IV é referente à execução dos programas e planos territoriais mencionando a execução sistemática e não sistemática, i.e., a execução sistemática consiste na realização mediante programação municipal de operações urbanísticas, integradas, e a não sistemática é realizada sem necessidade prévia de delimitação de unidades de execução (artigo 55º), i.e., sem a delimitação por exemplo das UOPG num plano territorial municipal. Por sua vez os programas e planos territoriais estabelecem as orientações sobre a forma da execução, explicando os objetivos e identificando as intervenções distinguindo se são estratégicas ou estruturantes, estima os custos das ações e prazos das intervenções, pondera se a proposta é sustentável ao nível ambiental, social e económico-financeiro, e define os meios e os sujeitos responsáveis pelo financiamento da execução, bem como se tem viabilidade jurídico-financeira (artigo 56º).

Assim sendo, a principal novidade introduzida por esta nova Lei, neste capítulo, incide sobretudo nos programas de execução e no plano de financiamento de programas e planos, bem como passam a ser considerados instrumentos de programação as unidades de execução e as operações de reabilitação urbana delimitadas pela câmara municipal previstos na lei (execução sistemática).

Resumindo, anteriormente a classificação efetuada na carta de ordenamento, relativa ao solo urbano, qualificava 2 categorias operativas funcionais, nomeadamente a de solo urbanizado e a de solo urbanizável, para efeitos de execução do plano, na Lei a categoria operativa funcional de solo urbanizável desaparece, e passa a existir a execução dos planos através da execução sistemática e a execução não sistemática.

De grosso modo pode referir-se que a Nova Lei dos Solos reúne algumas alterações já decorrentes em outros diplomas. Tal como sucede para a avaliação e para a monitorização,

como antes referido a avaliação dos planos e programas encontra-se consagrada no RJIGT. Contudo ao contrário dos programas, os planos municipais não utilizam essa ferramenta, mormente avaliação, que se considera fundamental para que não ocorra desfasamento entre as estratégias definidas e a implementação do plano no território. A supracitada Lei evidencia muito o relatório de execução, e a definição de parâmetros e indicadores que permitam monitorizar a estratégia, objetivos e resultados de execução (artigo 57º). Pelo que continua a inexistir a definição de critérios e indicadores de avaliação para os planos territoriais sobretudo os de âmbito municipal.

A avaliação a que se refere no artigo 67º do capítulo III da Nova lei dos Solos, trata no essencial o valor fundiário do solo, pelo que é importante não confundir com avaliação de planos.

No capítulo IV da Lei é referida a avaliação de programas e planos, no artigo 72º menciona os Relatório sobre o estado do solo, do ordenamento do território e do urbanismo (RESOTU), indicando que o Governo apresenta de 2 em 2 anos os RESOTU à Assembleia da República sobre o estado dos programas e planos territoriais, sendo ainda neste descrita a avaliação da execução do programa nacional das políticas de ordenamento do território (PNPOT), assim como serão discutidos os princípios orientadores e as formas de articulação das políticas setoriais e regionais com incidência territorial. Os REOT alteram a designação para RESOTU, contudo depreende-se que prossegue a não obrigatoriedade de apresentação destes.

No n.1 do artigo 73º relativo ao acompanhamento da política de solos, de ordenamento e de urbanismo, refere que a Lei estabelece formas de acompanhamento permanente e de avaliação técnica da gestão territorial, e prevê mecanismos que garantam a eficiência dos instrumentos que a concretizam. Contudo, e como já mencionado noutro ponto deste relatório, a avaliação encontra-se estabelecida na legislação, mas não é uma prática realizada no âmbito do planeamento.

No artigo 75º consta a obrigatoriedade de disponibilizar a informação relativa a regulamentos administrativos e programas e planos e seu conteúdo documental.

5- PROPOSTAS FINAIS

Neste capítulo apresentam-se algumas sugestões que decorrem da experiência vivida e resultam das dificuldades encontrados no âmbito de concretização das tarefas, aquando da realização do estágio curricular. Porque se verificou que a junção entre os métodos teóricos e a prática de planeamento e gestão seriam enriquecidas, e assim alcançados os objetivos de OT, anteriormente mencionados.

5.1- Sugestões no Âmbito da REN:

5.1.1- A REN no *e-government*

O *e-government* permitiu a evolução a Administração Pública (AP), no que se refere à redução de burocratização e de aproximação com o cidadão. Como anteriormente referido anteriormente no capítulo de descrição de tarefas, um dos fatores que contribui para que a apreciação seja demorada é o facto de o requerente submeter o processo incompleto, não cumprindo assim a maior dos processos o requisito de quantificação em área REN a ser intervencionada.

É neste sentido que a signatária sugere, com base no estudo “O *e-governmente* aplicado à Reserva Ecológica Nacional” de Rita Farropas, que a REN se encontre disponível no Sistema Nacional de Instrumentos Territoriais (SNIT), i.e., mais acessível a todos nos diversos formatos com base em SIG, e não apenas a disponibilização da folha digitalizada. Na página da internet o cidadão acede facilmente às cartas da REN de consulta, mas o que se pretende aqui é para além da disponibilização da carta digitalizada, possibilitar a consulta e a obtenção de áreas quantificadas, e/ou realizar cálculos, em formato vetorial, georreferenciada e com a possibilidade de executar através do catálogo de objetos e do modelo de dados, cálculos e /ou Querys.

Considera-se o SNIT em termos de local futuro, o indicado no sentido em que este já disponibiliza informação da AP sobre o OT, coloca os cidadãos e as empresas no foco das atenções, melhora a qualidade e acessibilidade aos serviços, reforça a participação, reduz custos e aumenta a eficiência da AP. Importa referir que a carta da REN é a valida em termos

de dimensão espacial das áreas integradas em REN, assim como as que se encontram sujeitas ao seu regime, e não a REN representada nas cartas de condicionantes dos PMOT e PEOT. Assim sendo a carta de REN deveria estar disponível no SNIT porque este funciona com Software SIG e trabalha a informação numa só Planta, sendo uma desvantagem a REN não estar publicada num sítio da internet que permite trabalhar com *software* SIG. Pelo que não se usufrui do potencial que as ferramentas permitem em termos de informação geográfica e também resultando num inadequado serviço de informação que não beneficia a nem a sociedade nem o Estado. Com o SNIT o cidadão pode consultar e guardar informação, desde que possua internet. O SNIT contempla três formas diferentes de acesso, dadas a diferenças de requisitos.

A integração da REN no SNIT contemplaria três níveis: (1) o serviço simples; (2) o serviço avançado e o serviço (3) *Web Features Services (WFS)*.

No acesso simples disponibilizava as peças escritas associadas às cartas da REN, sendo possível visualizar cada uma das peças gráficas, ao nível municipal. No acesso avançado estaria a informação georreferenciada, sendo possível confrontar com informação geográfica de referência bem como consultar metadados. Também disponibilizada a carta REN via serviços *WMS*, para além da *WFS* que se sugere como terceira ferramenta.

Seriam acrescentados mais três ferramentas. A primeira designada por REN em vigor, com orientações estratégicas e com o depósito das orientações estratégicas de âmbito nacional e regional, quando estas fossem aprovadas pelo membro responsável do ambiente e de OT.

A segunda ferramenta serviria para informar, Estado, AP, cidadãos, universidades, do estado de evolução das orientações de natureza estratégica. Implementar um modelo de dados e um catálogo de objetos (um modelo de dados como existe no PDM) a constar nas cartas da REN, com uma lista ordenada e estruturada dos objetos a constar nas cartas da REN aquando da delimitação a nível municipal, assim como das tipologias, dando cumprimento ao estabelecido no artigo 4 do DL 166/2008.

E a terceira ferramenta a *WFS - Web Features Services*, em vez da *Web Map Services (WMS)* idêntica à *WMS* já existente por exemplo no caso do PDM, seguiria a aplicação do catálogo de objetos e do modelo de dados, com esta funcionalidade ligava-se através de endereço URL e no *software* SIG, aceder á informação da carta da REN. Neste modelo conceptual vetorial, seria permitido aceder a áreas da REN contabilizada e assim possível executar cálculo de áreas, efetuado por exemplo *Querys*, assim como dispor de área da REN contabilizada e disponível.

Para isto seria necessário implementar um modelo de dados e um catálogo de objetos com aplicação uniforme na elaboração das cartas da REN.

Em termos de resultados da aplicação, a disponibilização da REN da forma supra mencionada beneficiaria os cidadãos, projetos e outros. Com o acesso a WFS suplantavam-se muitos dos problemas relacionados com a delimitação devido a bases cartográficas da REN desatualizadas (por exemplo ao nível da distribuição o povoamento; com escala não convenientes á demarcação de áreas de infiltração máxima; inercia na demarcação de áreas cheias também devido á desatualização; e falta de expressão gráfica de algumas condicionantes).

A aplicação da REN no *e-government* deveria ainda estar em perfeita sintonia, e harmonização, com o projeto que se designará de Sistema Nacional de Exploração e Gestão de Informação Cadastral - SiNEerGIC. Este sistema resulta das previsões da LBPOTU e do RJIGT em termos da criação de um sistema de dados sobre o território articulado ao nível regional e local, que foi lançado em 2007 e estará pronto em 2016.

5.1.2- Integração da REN em rede ecológica como garante da conectividade

A integração nos IGT das condicionantes ambientais tem-se revelado um processo intrincado e incompleto, mormente no que diz respeito à prevenção dos riscos naturais e à minimização da fragmentação da paisagem. O PNPOT, de 2006, identifica os 24 problemas do ordenamento em Portugal, sendo que no domínio referente aos recursos naturais e gestão de riscos salienta o “insuficiente desenvolvimento dos instrumentos de ordenamento e de gestão das áreas classificadas integradas na Rede Fundamental de Conservação da Natureza”, assim como uma “insuficiente consideração dos riscos nas ações de ocupação e transformação do território, com particular ênfase para sismos, incêndios, inundações de leitos de cheia e erosão das zonas costeiras”.

Em primeiro lugar, concorda-se com Pardal (s.d.) relativamente ao facto de que problemas como os riscos de erosão e de inundação não deveriam ser tratados no contexto da REN. Considera-se, neste sentido, que os riscos naturais, apesar de associados à restrição ou interdição do uso e ocupação do território, constituem uma questão que difere dos conceitos e objetivos inerentes a esta condicionante, requer metodologias específicas e um regime de gestão diferenciado do da REN. O próprio DL 239/2012, de 2 de novembro reconhece no seu Preâmbulo que “a REN não é o instrumento adequado nem suficiente para assegurar a

prevenção e redução dos riscos em geral, no atual quadro legal”, defendendo o pressuposto de que estas preocupações devem ser matéria de um plano sectorial de ordenamento próprio.

Em segundo lugar, as questões ecológicas não se encontram devidamente integradas na REN, quer em termos das tipologias consideradas na sua delimitação quer em termos de regime de gestão. Apesar de a REN ser “uma das componentes da Rede Fundamental de Conservação da Natureza” (RFCN), devendo, por isso, favorecer “a conectividade entre as áreas nucleares de conservação da natureza e da biodiversidade integradas no Sistema Nacional de Áreas Classificadas” (n.º3 do artigo 3º do DL 166/2008, de 22 de agosto), as tipologias da REN não englobam espaços arbóreos e arbustivos considerados estruturantes na paisagem enquanto corredores ecológicos; além disso, o regime da REN não prevê explicitamente as situações em que certos usos e ações podem comprometer a conexão ecológica e paisagística entre as áreas que nela se integram, pelo que a REN resulta num “conjunto de manchas disseminadas (...) ou, por outras palavras, corresponde a uma estrutura [biofísica] fragmentada que se sobrepõe a um território fragmentado” (Laranjeira e Teles, 2005: 11)

No quadro atual, para atingir os objetivos da RFCN e assegurar a conectividade entre áreas da REN, a estrutura ecológica municipal, de que a REN é parte integrante (n.º4 do artigo 9º), torna-se fundamental. Esta estrutura, por questões de coerência e organização, deve englobar todas as áreas naturais e seminaturais (como os espaços verdes urbanos), que conferem coesão e conectividade a uma rede ecológica. Desta forma, não se concorda com a extinção da REN ou a distribuição das suas funções por outros diplomas, sugerindo-se que o ato administrativo salvguarde, para além do estabelecido no RJREN, a proteção dos habitats que a fragmentação vai eliminando ou reduzindo.

Como refere Ferreira *et al* (2003), o conhecimento de sistemas ecológicos é fundamental para planear e gerir de forma sustentável, mas para este objetivo também é necessário estabelecer as relações entre a estrutura da paisagem, i.e. a sua organização espacial, e as suas várias funções ecológicas. Neste sentido, a Ecologia da Paisagem (ciência transdisciplinar) responde a estas questões e fornece ferramentas conceptuais e metodológicas (por exemplo, as métricas da paisagem), que permitem suplantat as barreiras existentes entre planeamento e ecologia.

5.2- Sugestões no âmbito do PDM

5.2.1- Sugestão de guia de avaliação em PDM

Com base na experiência adquirida no estágio a primeira sugestão vai no sentido de melhorar e agilizar o processo de avaliação dos PDM, para isto esboça-se um guia de avaliação de PDM, com as principais fases a incluir na avaliação.

Sugere-se que inicialmente sejam realizados os REOT sem caráter de exceção, e seguidamente aplicar a metodologia de avaliação PPR. Este guia tem como objetivo fornecer um conjunto de orientações metodológicas ao avaliador, para que os processos de planeamento e de avaliação contribuam para melhorar resultados práticos ao nível do planeamento e ordenamento do território.

A atividade de planeamento deverá ser avaliada de forma sistemática, sendo que a avaliação deve constituir um processo cíclico, e desenvolvido em simultâneo com o ciclo de planeamento. A avaliação deverá focar a política, os planos, os programas, os processos e os resultados. No que se refere á metodologia de avaliação esta deve estar ligada à teoria de avaliação em planeamento bem como adequar-se ao objeto em apreciação (Pinho *et al*, s.d).

Um plano pode ser avaliado de diversas formas, sendo que a avaliação técnica é realizada através de indicadores quantitativos ou financeiros que permitam estabelecer uma comparação entre objetivos formulados no plano e os resultados reais obtidos. Sendo que entre outras formas de avaliação existentes o importante é criarem-se estruturas organizativas capazes de acompanhar os trabalhos de execução dos planos e processo de implementação. Tendo em consideração porém que a avaliação envolve valores que não são mensuráveis, tais como as linhas estratégicas dos PDM, que ponderam entre outras variáveis, as atratividades ou a qualidade de vida de determinado território (Pena, 2005).

Enquanto o processo de planeamento continuar centrado na elaboração do plano, a sua execução e os resultados ficarão sempre aquém do esperado, seguindo somente avaliações empíricas. O planeamento é instrumento orientador das mudanças, e o garante da concretização das funções sociais e do combate à fragmentação e marginalização dos territórios, pelo que carece de um acompanhamento mais próximo das reconfigurações e das dinâmicas emergentes (Pereira, 2009).

Para iniciar recomendar-se-ia que ocorra sempre sem exceção a elaboração de REOT, na medida em que este constitui uma ferramenta de avaliação que contempla as componentes económicas, social, cultural, urbanística, ambiental e de mobilidade. É um documento que interliga todos os outros documentos do sistema, possibilita o conhecimento do estado de OT e tendências de evolução, permite que o acompanhamento seja prospetivo, considera os

objetivos desejáveis e viáveis, assim como as ações e recursos para atingir esses objetivos. Para os municípios. É importante e urgente que se avalie os acontecimentos atuais e o estado o OT para assim antecipar o que poderá desenvolver-se no futuro, comparando as políticas com os objetivos traçados (Prada, 2008).

Apesar de a LBOTU “obrigar” as autarquias a promoverem um relatório de 2 em 2 anos sobre o atual estado de ordenamento do território, ocorrem situações em que nunca são efetuados.

Neste sentido é fundamental que o plano possua um diagnóstico cuidado, na medida em que este caracteriza a situação de partida que se pretende transformar, assim como é passível de se tornar numa importante base de partida para a monitorização, pois dota o plano com indicadores, passíveis de atualização, que possibilitem a avaliação de tendências que se querem controlar.

Quanto à avaliação esta deve ainda ser uma componente formativa, proporcionando ao processo de planeamento a aprendizagem pela experiência. Para que a avaliação e a monitorização não sejam dificultadas, o papel do avaliador de ser conhecido com exatidão (Pena, 2005).

Na figura 27 propõe-se que sejam integrados nos REOT os domínios do povoamento, mobilidade, ambiente e socioeconómico, com apoio assente em cartografia, levantamentos e análises do território. Esta metodologia seria aplicada antes da implementação do plano.

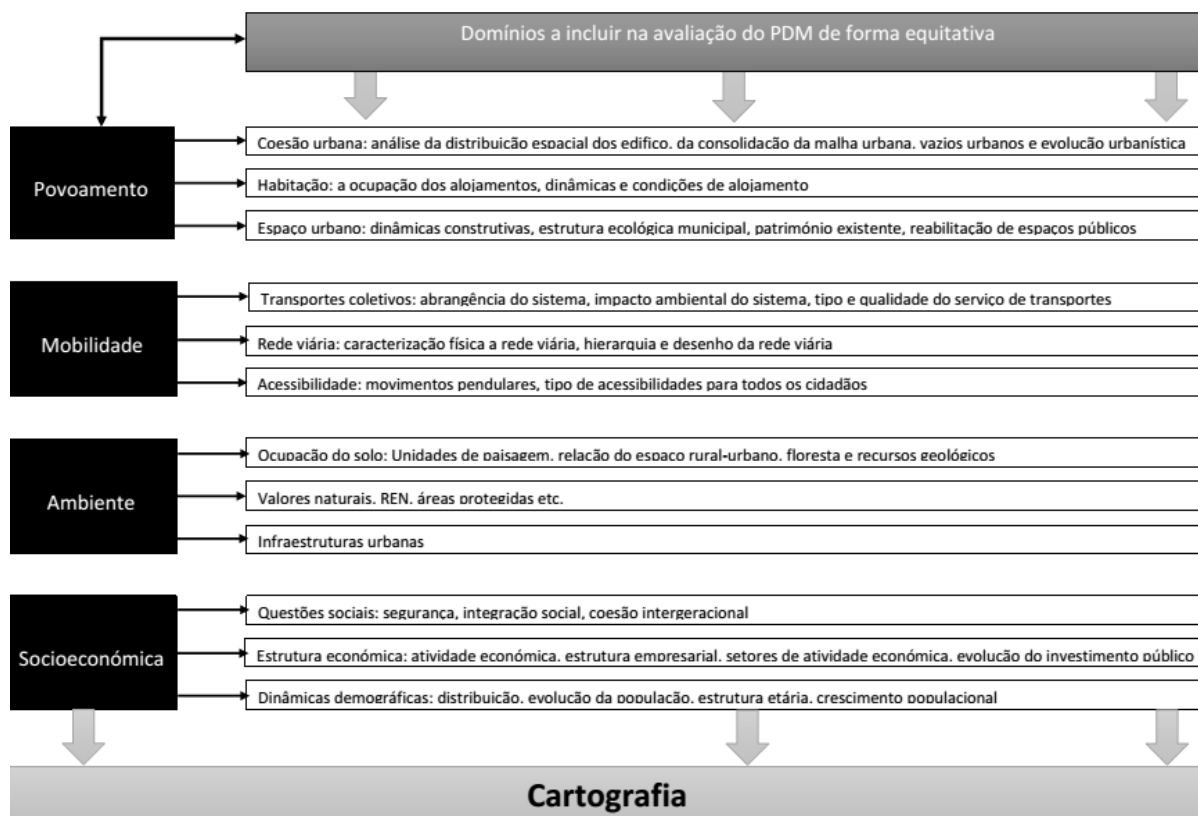


Figura 27 - Domínios a incluir de forma equitativa na avaliação de pdm

(Fonte: Adaptado de Prado, 2008)

A avaliação deve ser cíclica com um desenvolvimento equilibrado no tempo e ser desenvolvida em conjunto o ciclo de planeamento, assim como focar-se nos diferentes aspetos da atividade de planeamento. A conceção de uma metodologia e avaliação deve estar ligada à teoria de avaliação em planeamento e deve adequar-se ao objeto em apreciação (Oliveira e Pinho, s.d).

Seguidamente sugere-se um guia de avaliação, baseado na Proposta de Oliveira e Pinho (s.d.), nomeadamente a metodologia Plano-Processo-Resultado (PPR).

De acordo com os autores, a metodologia PPR, além de avaliar pretende contribuir para melhorar a qualidade dos PDM, maioritariamente os que incidem sobre as áreas urbanas. A metodologia para além de atribuir importância ao plano, ao processo de planeamento, e à cidade, coloca também em evidência um conjunto de elementos chave nos processos de desenvolvimento urbano, tais como: a população, o poder político, o sistema de planeamento, e os diversos planos que incidem sobre a cidade. É da análise das relações entre os diversos elementos que surgem novos critérios de avaliação, a saber: coerência interna, coerência externa, participação pública, utilização do plano no processo de decisão, e outros.

A metodologia PPR centra-se na implementação das propostas de plano, na prática de planeamento e nos resultados obtidos no ambiente urbano, e deve ser aplicada ao longo do ciclo de planeamento. Espera-se que os resultados da avaliação contribuam para a eficácia do planeamento, à medida que informa sobre alterações, revisões de processos. Os autores referem ainda que a aplicação da avaliação ex-ante apresenta algumas limitações que os restantes tipos de avaliação colmatarão.

Esta metodologia apresenta uma forte dimensão física, nomeadamente ao nível dos aspetos físicos como, da forma urbana, da habitação, dos usos do solo, dos sistemas ambientais, e dos sistemas de transportes. A PPR define os critérios de avaliação assim como as técnicas a utilizar na medição de cada um dos seus critérios. As três dimensões da metodologia PPR, referem-se à Racionalidade ex-ante; Performance; e Conformidade, dentro de cada dimensão encontra-se os critérios tal como se pode verificar na tabela 6.

Inserida na dimensão da **racionalidade ex-ante**, a coerência interna avaliaria a robustez das relações entre as partes fundamentais do plano, os objetivos, o modelo territorial que se pretende, os usos de solo e sistemas urbanos assim como os mecanismos de implementação (Oliveira e Pinho).

Com este fim efetuar-se-ia uma matriz com as variáveis a analisar e respetiva ponderação, i.e., grau de avaliação (tabela 4), assim como uma tabela que permitisse avaliar a coerência entre objetivos globais e objetivos específicos (Tabela 5).

Quanto à relevância do plano para as necessidades e ambições da cidade, verificar-se-iam os pontos fortes, fracos, oportunidades e ameaças, em análise SWOT. Para a interpretação do sistema de planeamento, teria de realizar-se uma *checklist* a fim de verificar se o plano era composto por todos os elementos requeridos na legislação (fases e procedimentos para acompanhamento de revisão de PDM) (Oliveira e Pinho).

Tabela 4 grau de avaliação

GRAU				
0	1	2	3	4
INEXISTENTE	REDUZIDO	RAZOÁVEL	BOM	MUITO BOM

Na dimensão **performance**, inseria-se a coerência externa, este critério avaliaria a coerência entre o plano e as principais políticas ou programas. É de sublime importância que se garanta

a não contrariedade entre os objetivos, modelos e mecanismo de implementação, e, outros instrumentos de planeamento (Oliveira & Pinho, s.d.).

A coerência consiste no quadro de relações potenciais que se estabelece entre o projeto e outras intervenções globalmente contributivas para objetivos políticos idênticos aos do projeto.

Tabela 5 - Construção de uma tabela de análise da coerência do objetivo global em relação aos objetivos específicos

OBJECTIVO GLOBAL	OBJECTIVOS ESPECIFICOS	GRAU DA COERÊNCIA				
		0	1	2	3	4
OBSERVAÇÕES :						

No que se refere ao critério de utilização do plano na tomada de decisão, este envolveria políticos e técnicos na tomada de decisão. Quanto ao critério número 7, **envolvimento de recursos humanos e financeiros** referente à avaliação, este incidiria na diversidade, tipo e disponibilidade de recursos humanos, assim como na articulação entre a performance do planeamento e a atribuição de recursos. Relacionando o número de técnicos e evolução orçamental da autarquia, bem como da relação entre o plano e os recursos financeiros e humanos para a implementação.

Na dimensão **conformidade**, o critério eficácia avaliaria o desenvolvimento do plano verificando se as opções deste contradizem as orientações do plano principal, bem como analisaria a implementação da proposta do plano ao nível do desenho no espaço público, assim como se avaliariam os processos de gestão urbanística.

O último critério, o número 9 avalia a **direção para processo de desenvolvimento urbano**. Avaliando a influência física que o plano trouxe para os usos do solo, para a forma urbana, habitação, ambiente mobilidade e transportes, assim avaliaria o impacto do plano nas questões demográficas, sociais e de habitação, e por último qual o impacto económico do plano nas atividades económicas do município (Oliveira & Pinho, s.d.).

Tabela 6 – Síntese da metodologia PPR

Dimensões	CrITÉRIOS	Sub-crITÉRIOS
Racionalidade ex-ante	1- Coerência interna	1.1- Relações entre objetivos e modelo territorial 1.2- Relações entre objetivos e mecanismos de implementação 1.3- Relações entre modelo territorial e mecanismos de implementação
	2- Relevância para as necessidades e ambição da cidade	2.1- Relações entre as necessidades e ambições da cidade e os objetivos do plano 2.2- Relações entre as necessidades e ambições da cidade e o modelo territorial de plano 2.3- Relações entre as necessidades e ambições da cidade e os mecanismos de implementação do plano
	3- Interpretação do Sistema de planeamento	3.1- Interpretação em termos de forma 3.2- Interpretação em termos de substância (modelo, objetivo, mecanismo de implantação)
	4- Coerência externa	4.1- Coerência em termos de objetivos 4.2- Coerência em termos de modelo territorial 4.3- Coerência em termos de mecanismos de implementação
	5- Participação na elaboração e implementação do plano	5.1- Promoção da participação pública pelas autarquias 5.2- Participação pública efetiva (análise quantitativa) 5.3- Influência da participação pública no plano (análise qualitativa)
Performance	6- Utilização do plano na tomada de decisão	6.1- Influência dos políticos na elaboração do plano 6.2- Utilização efetiva do plano pelos políticos 6.3- Utilização do plano pelos técnicos ao longo do processo de implementação do plano e gestão urbanística
	7- Envolvimento de recursos humanos e financeiros	7.1- Evolução da disponibilidade de recursos 7.2- Tipo/ diversidade de recursos disponíveis 7.3- Relações entre atividade de planeamento e disponibilidade de recursos
	8- Eficácia (plano-resultados)	8.1- Desenvolvimento do plano através de planos e ordem inferior 8.2- Desenvolvimento do plano através de projetos de desenho urbano 8.3- Orientações par o processo de gestão urbanística
Conformidade	9- Direção para processo de desenvolvimento urbano	9.1- Direção para o desenvolvimento físico da cidade: usos do solo, forma urbana, ambiente... 9.2- Direção para o desenvolvimento social da cidade: demografia, habitação... 9.3- Direção para o desenvolvimento económico da cidade

(Fonte: Oliveira &Pinho (s.d))

Considera-se que a avaliação, bem como o REOT devem ser condição para a aprovação de PDM. Como refere Pereira (2009) a intervenção casuística pode comprometer os territórios e as comunidades, sucedendo o inverso numa perspetiva integrada para contrariar desequilíbrios e o perseguir o interesse coletivo.

5.2.2- Proposta de inserção da revisão e alteração de PDM em plataforma

Hoje é fundamental e cada vez mais aceite que a gestão do território não seja realizada de forma casuística, mas sim planeada. Os Planos, e em especial os PMOT, nomeadamente o PDM um instrumento privilegiado de ordenamento, sendo a problemática da sua implementação um desafio complexo.

É importante que os planos não sejam feitos para a prateleira e sim para implementar, bem como seja combatido o *deficit* de execução de planos assim como a grande desconformidade entre o planeado e o executado.

Concorda-se com Pena (2005), relativamente ao facto de que pouco adiantará a elaboração de uma cascata de planos se não forem desenvolvidos esforços para a sua concretização, os planos terão pouca importância operativa se não passarem para além de considerações teóricas. A autora rejeita liminarmente a hipótese de o plano ser encarado simplesmente como objeto artístico guardado na gaveta como exemplar único. Que ninguém lê.

Os procedimentos de elaboração/revisão de planos ao arrastar-se por longos períodos de tempo, colocam em causa a execução dos programas e projetos, pelo que se desajustam, encontrando-se assim desencontros entre o planeado e o que se concretiza. Atualmente o desafio consiste em encontrar soluções capazes de responder às dificuldades de captação de investimento e de progresso de projetos assim como de desenvolvimento, sendo assim fundamental que os PDM sejam um instrumento ao serviço de planeamento.

Os planos estão cada vez mais difíceis de elaborar, mais morosos para aprovar e revelam-se de aplicação difícil, morosa e por vezes irrealizável (Pena, 2005).

De acordo com o estabelecido no artigo n.º 148 do RJIGT são publicadas na 2ª série do Diário da República (DR) os avisos de abertura do período de discussão pública dos IGT; a deliberação municipal relativa à elaboração de plano municipal; as alterações aos IGT e folhas ou folhas quando alteradas, e outros. As peças gráficas e alterações são publicadas no DR e SNIT, sendo a DGOTDU responsável por assegurar o funcionamento da plataforma já existente, que permite acesso fácil às plantas, planos e sempre que ocorra alterações, revisões adaptações e outros é disponibilizada nova versão.

A Câmara remete á DGOTDU uma coleção completa das peças escritas e gráficas, uma cópia da deliberação autenticada, o RA, os pareceres emitidos ou a ata de conferência de serviços, e o relatório de ponderação da discussão pública (artigo 151º RJIGT). Para além disto a Portaria n.º 245/2011, de 22 de Junho, define os requisitos, as condições e as regras de funcionamento e de utilização da plataforma informática destinada ao envio dos IGT para publicação no DR e para depósito na DGOTDU. Esta portaria visa regulamentar os procedimentos para assegurar o envio e submissão por via eletrónica de todos os IGT para publicação e depósito. Essa plataforma de submissão automática acessível através da Internet dá continuação a um processo de desmaterialização dos procedimentos de envio dos PMOT.

Com a publicação das plantas e peças gráficas no sítio da internet do DR e o SNIT, a legibilidade destas é superior, assim como a disponibilização é maior aquando da consulta.

Sem colocar em causa os princípios da segurança jurídica, manifestados no RJIGT, considera-se existir margem para criar um maior equilíbrio entre o complexo processo e o tempo de revisão, nomeadamente na fase de elaboração da proposta de plano, principalmente entre a fase de constituição da CA e a conferência de serviços.

A signatária concorda com João Miranda (2002) relativamente à eliminação de trâmites, quando este refere que o RJIGT poderia ir mais longe no procedimento de formação do plano. É fundamental evitar que o processo de formação do plano se arraste no tempo, eliminando os procedimentos redundantes. Pois a atualidade das disposições do plano e as novas oportunidades, não se efetivam com instrumentos de planeamento que demoram anos a ser elaborados, alterado ou revistos.

Os processos de revisão ou alteração de planos não podem continuar envoltos em complexos processos de tramitação, que em pouco diferem dos procedimentos de elaboração. No sentido em que a realidade atual não se compadece com os processos demorados que não acompanham o ritmo acelerado de mudança (Pena, 2005).

É necessário tornar todos os momentos do PDM mais céleres, principalmente os momentos entre a deliberação e a concertação de interesses.

Ocorreram frequentemente situações em que desde a deliberação até ao momento da conferência de serviços passassem 10 anos, o que reflete para o território a desatualização das estratégias definidas (muitas vezes apenas por desconcertação de entidades).

Quanto à proposta de inserção de revisão de PDM em plataforma, o desígnio consiste na celeridade do processo, uma vez que todo o processo de elaboração de PDM já é realizado em formato digital, considera-se pertinente que a partilha, validação, estudos, análises e pareceres, ocorram também em formato digital. Os representantes e responsáveis sobre os trabalhos de PDM, concretizam via *online*, num plataforma que receciona, valida, corrige todo o procedimento de revisão de PDM.

Pretende-se ainda que a simplificação e redução de tempo incrementem a necessidade de refletir nas práticas de ordenamento, nomeadamente que o procedimento de revisão seja semelhante ao procedimento de alteração, i.e., mais simples e menos moroso em todo o procedimento.

A revisão de um PDM consiste num processo complexo, que envolve todos os agentes públicos, privados e cidadãos em geral, pelo que se considera fundamental a existência de uma plataforma que permita trabalhar e não só apenas disponibilizar a informação, como refere a Portaria n.º 245/2011, de 22 de junho, que define os requisitos, as condições e as regras de funcionamento e de utilização da plataforma informática destinada ao envio dos IGT para publicação no diário da República e para depósito na Direção Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano.

Em termos de plataformas de apoio às atividades do PDM, encontram-se disponíveis a GM PDM Toolbox²¹ desenvolvida sobre a plataforma GeoMedia como solução de suporte às atividades dos municípios na elaboração e gestão do Plano Diretor Municipal (PDM). Esta aplicação está completamente integrada no GeoMedia Professional e permite através de um assistente criar e editar os diversos atributos associados aos objetos do modelo de dados do PDM. A aplicação GM PDM Toolbox integra o modelo de dados, simbologia e convenções gráficas, estruturados em sistema de informação geográfica (SIG) e utilizados para a representação do conteúdo regulamentar do referido instrumento de planeamento territorial (IGT), conforme a “Norma Técnica sobre o Modelo de Dados para o Plano Diretor Municipal” produzida pela Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU – atual Direção Geral do Território).

Como supramencionado já existem plataformas de submissão das peças escritas e gráficas, e plataformas de apoio à elaboração das peças gráficas. Neste sentido o que se pretende é uma junção dos dois tipos de plataformas, mas que permita além da submissão, o apoio à elaboração, validação, correção e outros, das peças escritas. Neste sentido o que se propõe, de uma forma muito simplificada, é o seguinte modelo teórico da plataforma:

— A Plataforma sugerida na figura 29, tem por base as ideias e soluções da Plataforma iFlowBPM, com adaptação ao PDM. Com a inserção de PDM numa Plataforma, elimina-se parte da burocracia; aumenta a produtividade, diminui-se os tempos de resposta; automatiza-se e melhoram-se os processos; aumenta o controlo e eficiência; Encaminha-se estruturadamente cada processo para cada interveniente; Digitaliza-se e armazenam-se documentos e base de dados; esquematização de tarefas por intervenientes; Informação dos

²¹ GM PDM Toolbox: <http://www.intergraph.com/global/pt/geomedia-pdm-toolbox.aspx>.

estados de cada processo. Um caso de sucesso da implementação da iFlowBPM no setor da administração pública, ainda que não no âmbito dos planos municipais territoriais.

— Na referida plataforma será aberto um processo relativo à revisão do PDM, a Câmara delibera e conjuntamente com a Comissão, colocam *online* a deliberação. Entretanto serão convocados os elementos da CA, que após aceitação e confirmação terão uma assinatura digital para validar os trabalhos na respetiva plataforma, bem como um campo destinado a observações ou pedidos de correção de determinado problema que os restantes elementos podem também visualizar, acompanhar e intervir caso se justifique.

No que se refere às reuniões plenárias substituíam-se as 3 primeiras reuniões em modo físico para via *online* na plataforma, validando, corrigindo a proposta de plano. Quanto à 4ª reunião que corresponde à Conferência de Serviços dava-se seguimento à reunião em modo físico, sendo que esta resulta no parecer final (1) que conjuntamente com a ata se encontraria disponível no *sítio* da internet.

Os momentos desde a deliberação até à conferência de serviços, decorrem 10 anos, i.e. desde a elaboração que é imediata à deliberação, até à proposta do que será o plano, pelo que é necessário tornar estes procedimentos mais céleres, especialmente a concertação entre entidades.

Na plataforma de PDM seriam submetidos todos os documentos necessários ao procedimento de revisão. A CA coloca *online* um programa de trabalhos, no qual refere a ordem da submissão de ficheiros para validação e os prazos. Seguidamente é após a deliberação, serão apresentados os REOT e ou o relatório de avaliação de execução do PDM ainda em vigor para validação. Sucedendo o mesmo numa fase posterior para os estudos de caracterização (EC) e diagnóstico, cartografia, as cartas da REN e RAN, e a proposta de Relatório Ambiental (RA) que depois de confirmada a receção seriam analisados e validados pelas entidades (ou não). A disponibilização em papel aos membros da CA prevista na Lei seria suplantada com a inserção na Plataforma, permanecendo apenas a disponibilização em formato digital.

A plataforma teria um local próprio e específico para a concretização das validações, sugestões e pedidos de correção. Na figura 28 apresenta-se um exemplo de matriz (resumo-comentada) do PDM de Oeiras, de como os elementos das várias entidades pertencentes à CA, podem na plataforma, após receção da informação, emitir o seu parecer. Nesta matriz seria fundamental colocar um campo de assinatura digital dos respetivos, que por um lado servia de confirmação de receção assim como o parecer, das diferentes temáticas e trabalhos do PDM.

Parecer da CA	Proposta da CM	Observação
<p>A centralização não se considera incompatível com a preservação de espaços em solo rural, podendo, inclusive, constituir um elemento de qualificação e de valorização dessa centralidade urbana.</p> <p>Em face das características do território de Oeiras, importará reforçar as centralidades existentes, conferindo maior competitividade aos núcleos existentes, e procurar a supressão das carências em matéria de mobilidade sustentável, aspeto fundamental independentemente da classificação que se atribua ao solo.</p> <p>A CM Oeiras propõe, assim, para o concelho a imagem de uma Cidade Sustentável, onde confluem quatro grandes espaços - residenciais, empresariais, qualificação ambiental e paisagística, e de oportunidade. Pretende-se que os Espaços de Oportunidade desempenhem um papel "... de articulação entre espaços urbanos existentes, de qualificação Ambiental e paisagística e de captação de novas atividades e empresas, em consonância com o cenário traçado". Constituem espaços multifuncionais, com um uso dominante e usos complementares.</p> <p>Estes últimos correspondem a territórios livres e que atualmente integram solo de características rurais. De acordo com o DR nº 11/2009, de 29 de maio, a</p>	<p>A CMO avaliou esta matéria com a CCDRLVT tendo exposto a sua posição, que é conhecida. Quanto ao modelo, a proposta foi alterada, aproximando-se agora da posição defendida pela CCDRLVT, seguindo a CMO a indicação da CCDR quanto à postergação das questões relativas à reclassificação do solo rural em urbano. Ou seja, a CCDR aceita que o modelo proposto é correto, mas defende que a sua execução deve ser feita à medida que as necessidades em concreto vão surgindo. Não obstante não partilhar da mesma conceção, uma vez que a CMO entende que o planeamento não se faz perante necessidades concretas, mas sim com um trabalho de prospeção das mesmas, a CMO concedeu nesta matéria, tendo reformulado a sua proposta.</p>	<p>Questão não totalmente ultrapassada</p> <p>- A CM acautelou em parte a crítica feita.</p> <p>Apesar de não fundamentar quantitativamente a necessidade de solo urbano, considerou a existência de solo rural.</p> <p>Adiante questiona-se a definição de Espaços Naturais.</p> <p>-</p>
<p>reclassificação de solo rural em solo urbano tem caráter excepcional e "... depende da comprovação da sua necessidade face à dinâmica demográfica, ao desenvolvimento económico e social e à indispensabilidade de qualificação urbanística ...".</p> <p>Nos casos em apreço, a CM Oeiras pretende salvaguardar que os solos obtenham desde já o estatuto urbano, reduzindo as ponderações em momentos posteriores. Considera-se que a CM deverá equacionar outras soluções que evitem uma classificação como urbano, mas assumindo localizações potenciais a dimensionar e a equacionar em fases posteriores.</p> <p>...Conforme preconizado pelo próprio Modelo Estratégico, deverá existir um reforço das centralidades existentes de onde não resulta uma necessidade de reclassificação integral em solo urbano.</p> <p>DRAP-LVT</p> <p>Discutimos da proposta de plano, na medida em que classifica estas áreas como solo urbano que, no caso específico das áreas de RAN, é incompatível com o RJRAN, pelo que o plano deverá acautelar esta situação, classificando essas áreas em categoria de solo rural e reformulando as suas peças fundamentais.</p> <p>Em conclusão, face ao exposto, o parecer desta DRAP é desfavorável à proposta de plano, por não acautelar a presença de solos de elevada capacidade agrícola e outras áreas agrícolas e, porque entendemos que os objetivos de uma Reserva Agrícola Nacional devem prevalecer sobre as estratégias municipais, devendo estas adequar-se àqueles objetivos.</p> <p>ANPC</p> <p>A proposta de Plano encontra-se muito direcionada para o interior do município não ficando muito claro se foi tido em linha de conta a articulação e a criação de parcerias com os municípios vizinhos (princípio da subsidiariedade), o que eventualmente pode colocar em causa o modelo de governação proposto em alturas de ocorrência ou eminência de ocorrência de uma catástrofe natural ou de origem humana.</p> <p>Também não é apresentada uma linha ação concreta para a criação de novos espaços dedicados à proteção e socorro dos cidadãos, esta proposta deveria indicar, em planta, áreas com potencial para serem ocupadas por equipamentos ou infraestruturas dedicadas à Proteção Civil, áreas estas que constam dos vários Planos de Emergência a que nos referimos.</p>	<p>Tal como já referido supra e ainda na memória descritiva que acompanhou a proposta de exclusão da RAN, a CMO não acompanha a DRAPLVT nesta posição.</p> <p>Não obstante, concedeu, tendo alterado a proposta em conformidade.</p>	<p>- Questão ultrapassada</p>
	<p>Toda esta matéria foi articulada com o PMECCO, tendo este plano recebido parecer favorável por parte da ANPC.</p>	<p>Não temos suporte para qualquer pronúncia</p>

Figura 28 exemplo de matriz (comentada) a constar na plataforma para receber parecer de todas as entidades com campo para observações.

(Fonte: Revisão do Plano Diretor Municipal de Oeiras)

Esta Plataforma além de substituir reuniões físicas, com demoras desde a convocatória até ao encontro dos representantes das entidades, permitiria a automatização de processos ao realocar os processos elevando-os a uma performance otimizada com uma flexível plataforma workflow (fluxo de trabalho). Com a automação dos processos é mais fácil organizar a informação em ficheiros na plataforma evitando assim os arquivos em papel.

Propunha-se a realização da avaliação PPR (sugerida no ponto 5.1.2. deste relatório). Porque o resultado do plano não é somente o conjunto de peças escritas ou desenhadas, mas sim a sua concretização. É neste sentido que a Plataforma permitiria ainda desenvolver avaliação em 3 momentos distintos, nomeadamente a avaliação ex-ante que seria a primeira, em continuum, i.e. de monitorização contínua do plano) e ex-post ou seja A posteriori.

Decorridos os trabalhos de elaboração da proposta de plano, sucede a conferência de serviços da qual resulta o 1º parecer para a qual seriam convocados todos os elementos das entidades, aos quais anteriormente se exigia o cumprimento de prazos relativos a apreciações e análise de informação e validação da mesma. O resultado desta, assim como os da ata são colocados

seguidamente na plataforma, bem como as correções a efetuar nas peças escritas ou nas peças desenhadas.

Após a conferência de serviços ocorre a participação pública. O resultado da Discussão Pública é colocado no sitio da Câmara e acessível aos cidadãos, pelo que na seria só integra-lo na plataforma. O período de discussão pública é quase na totalidade realizado através da internet, o cidadão interessado consulta as peças escritas e desenhadas no sítio do PDM, assim como descarrega o formulário relativo a sugestões e reclamações.

Em termos de acompanhamento as entidades realizavam o mesmo tipo de acompanhamento mas em digital, adaptado à nova plataforma, intervindo no 1º parecer final e após participação pública para efeitos de emissão do derradeiro parecer final.

A plataforma constituiria ainda um meio de monitorização, e ainda um local de obrigação de submissão de REOT colmatando assim a inexistência destes.

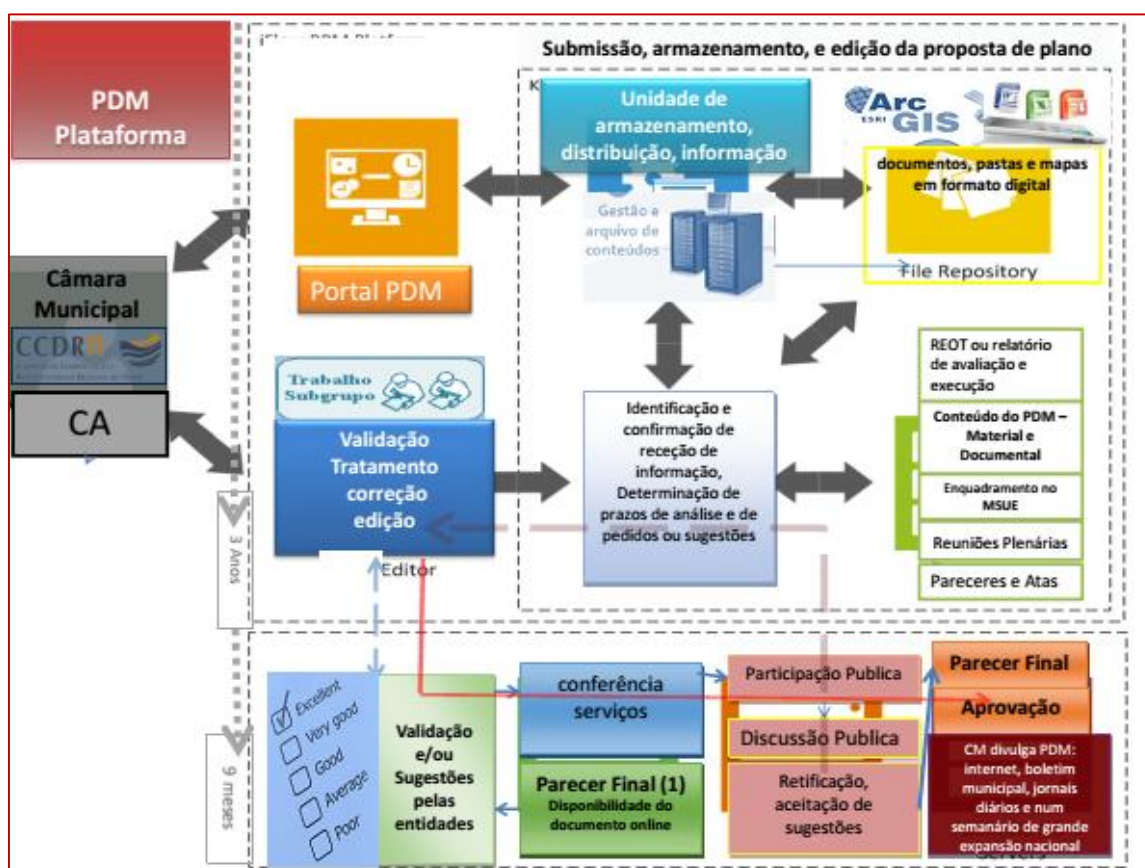


Figura 29 ensaio teórico sobre a inserção da revisão e alteração de pdm em plataforma

5.2.3 Proposta de utilização de ferramentas SIG para racionalização da dispersão urbana, no PDM

A cidade constitui um tema muito abrangente, ao englobar um sem número de factos que influenciam a sua dinâmica de crescimento e desenvolvimento. A cidade é a uma construção feita pelo e para o homem, tudo o que nela existe pode adquirir vida em função das dinâmicas, significados e símbolos que lhe possamos atribuir.

“A natureza prepara o local e o homem organiza-o de maneira a satisfazer as suas necessidades e desejos” (Vidal de La Blache), as condições naturais são essenciais para o processo de assentamento de população, em que a orografia, e os recursos naturais existentes, condicionaram desde sempre, todo o processo de urbanização de um local. O urbanismo é considerado um processo estrutural que determina a sua densidade e dimensão, contendo funções particulares de divisão espacial e de estilos de vida (Johnston, 2000). Existe uma forma de vida associada à residência em áreas urbanas, devido à erosão do conceito de comunidade, motivado por ordens sociais complexas, mais orientado para um estilo de vida individual. Contrastando com as comunidades rurais em que os conceitos de família e comunidade são mais fortes (Wirth, L.). O processo de urbanização consiste numa relativa concentração de população num território (Johnston, 2000), que determinam a existência de inúmeras relações sociais, ecológicas, orográficas, demográficas, económicas, políticas e judiciais. É a interação de todos estes sistemas que permitem a organização e a evolução ou regressão urbana.

Os perímetros urbanos modificam-se em função de todos estes sistemas, devendo estes ser tidos em conta nas análises que se possam efetuar na história da evolução urbana. Assim como a evolução urbana futura das cidades.

5.2.4- Ferramentas SIG de medição e controlo de dispersão urbana

Os modelos urbanos de urbanização dispersa geram situações insustentáveis de organização territorial, principalmente no que se refere à gestão dos recursos à dotação de infraestruturas básicas e de prestação de serviços.

Consta-se que o impedimento da dispersão urbana, não é possível somente na delimitação de perímetros, uma vez que na grande maioria os regulamentos de PDM dão abertura à construção

fora destes. Por isto propõe-se a utilização de algumas ferramentas de informação geográfica, de controlo de expansão urbana.

Os estudos sobre dispersão urbana surgiram nos anos 60, associados ao conceito de *Urban Sprawl*²², para definir, bem como para medir dispersão urbana, procurando elementos que permitissem avaliar em que medida as formas de ocupação do espaço apresentam impactos sociais, económicos e ambientais aos mais diversos níveis.

Se atendermos ao índice de dispersão calculado a partir da forma urbana (superfície da área construída, a forma dessa área e o modo como a densidade populacional está distribuída na cidade), este indica a as distâncias dos setores urbanos e dos seus residentes ao centro de negócios ou centro histórico, o designado CBD (*Central Business District*). Resumindo o índice de dispersão apresenta a ocupação da área urbana em relação ao CBD em função da densidade populacional.

Uma outra forma de medir e compreender a dispersão sugere que se relacione a forma urbana com a densidade, a fragmentação, a orientação e a centralidade. Contudo e como a fragmentação dos espaços urbanos pode ser entendida de diversas formas, por exemplo duas regiões podem possuir o mesmo número de população numa área urbana igual, mas uma pode ter uma forma policêntrica e a outra uma forma em círculos concêntricos. Para medir essa dimensão deve utilizar-se o Índice de Vizinhança Próxima do Software ArcGis, cada aglomeração é um polígono e calcula-se a distância entre centróides e o seu vizinho mais próximo²³, a distância e a razão entre a média das distâncias permite medir o grau de áreas de dispersão das áreas urbanizadas. Este método permite ainda medir a existência de espaços urbanizados e não-urbanizados, num determinado aglomerado. Através da média aritmética destes dois indicadores (dispersão e não-urbanizados) é possível obter uma medida sintética indicadora da fragmentação (Pinto, 2009).

Uma das principais componentes que interfere na expansão urbana relaciona-se com a orientação que se concede às áreas classificadas como urbanizáveis. Os aglomerados urbanos que se desenvolvem ao longo da rodovia em linha têm maior tendência de dispersão do que aqueles que se desenvolvem a partir de círculos concêntricos. Assim com a ferramenta de distribuição direcional de ArcGis poderia determinar-se a tendência e assim comparar a orientação de aglomerações.

²² O conceito *Urban Sprawl*, surge nos Estados Unidos para expressar a dispersão descontrolada dos aglomerados urbanos com base nos pequenos núcleos residenciais.

²³ Material da Unidade Curricular de Deteção Remota, da Licenciatura de Geografia e Planeamento da Universidade do Minho.

Outra forma de medir a dispersão seria a proporção dos movimentos pendulares internos ao aglomerado urbano com destino não polarizado na sede, e a proporção de movimentos pendulares no total da população.

5.2.5- Análise e modelação em SIG no PDM

Atualmente e cada vez mais são utilizadas ferramentas de Sistemas de Informação Geográfica (SIG) para os mais diversos estudos, tais como saúde, geologia, urbanismo, ambiente e outros. Esta ferramenta apoia a decisão e envolve uma diversidade de critérios e dados que podem ser representados e identificados, com recurso a utilização de dados reais do território e à ponderação de critérios para encontrar localizações ótimas.

É com base na Unidade Curricular de Análise Espacial e Modelação em SIG (AEMSIG), do mestrado e Geografia, especialização em planeamento e gestão do território em 2012, que se propõe seguidamente a utilização do método de AEMSIG no PDM, para determinar segundo a ponderação de critérios e dados geográficos, a perceção visual da distribuição espacial de um determinado problema.

Na figura 30 expõe-se a metodologia e critérios de hipótese simples, a utilizar para encontrar áreas ótimas de expansão urbana, no âmbito de PDM.

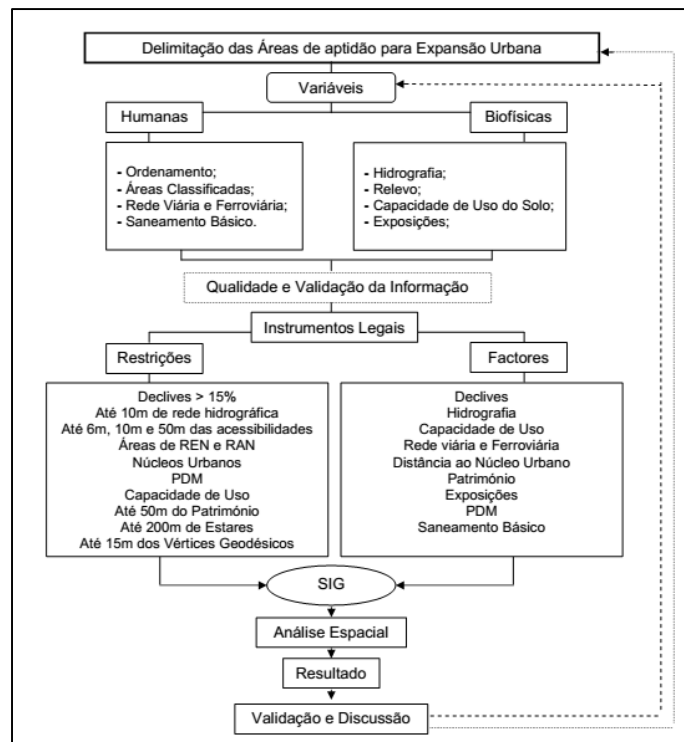


Figura 30 Metodologia de análise e modelação em SIG
 Fonte: Aniceto, A. ; Figueira, C.; Parreira, P.; Pereira, M. (s.d.)

Uma decisão resulta da escolha entre várias alternativas, sejam elas de localização ou de expansão. A utilização dos SIG permite uma melhor decisão espacial, assim como permite modelar e representar espacialmente a informação obtida de várias fontes, e transformar os dados em bruto em informação útil.

Através da aplicação da metodologia de análise e modelação territorial em SIG, é possível determinar qual as áreas ótimas e disponíveis para expansão urbana (figura 31).

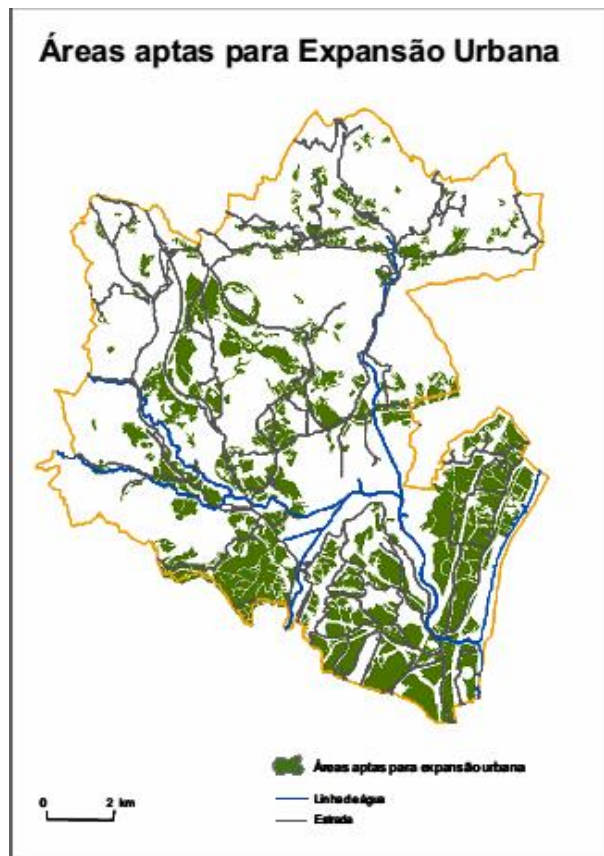


Figura 31 exemplo) áreas ótimas para expansão urbana
(Fonte: Aniceto, a; Figueira, C; Parreira, P.; Pereira, M. (s.d.)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estágio desenvolvido permitiu, por um lado constatar sobre os atuais desafios que se colocam a um futuro técnico com formação em Geografia e Planeamento, e por outro lado consciencializar-se sobre o papel preponderante que a Administração Pública, desempenha em matéria de Ordenamento do Território.

O presente relatório reflete sobre o percurso e funções exercidas na Administração Pública nomeadamente a participação em apreciação de projetos no âmbito da REN e PDM.

Foi neste âmbito que o estágio contribuiu para o crescimento profissional e individual, à medida que se respondiam aos desafios colocados nos domínios de ordenamento e planeamento do território. O trabalho realizado nos meses de estágio permitiu responder os desafios colocados, que decorreram em termos de ordenamento biofísico e de planeamento.

Ao nível pessoal o estágio foi marcante, ao constituir-se como o primeiro contacto em termos de exercício da profissão de Técnico de Ordenamento do Território. Também foi de relevante importância o fato de se ter desenvolvido de uma forma positiva, as relações humanas, que facilitaram muito o desenvolvimento do trabalho prático. Integrar uma equipa de trabalho é uma experiência fundamental, porque, os trabalhos em planeamento e ordenamento, são enriquecidos pela partilha de saberes.

BIBLIOGRAFIA

- ALBERGARIA, C. A. S. (2006) – “*Um olhar critica sobre o conceito e a prática da Reserva Ecológica Nacional*”, Tese de mestrado em Engenharia do Ambiente, Ramo Geoambiente, Universidade do Porto- Faculdade de Engenharia FEUP, 1-129 páginas.
- ALVES, C. F. (2004) – *Manual e Direito de Urbanismo*, Volume I, 2ª edição, Almedina, Coimbra.
- CATITA, A. (2009) – “A situação atual do sistema de planeamento e gestão territorial: uma nova Era, novas responsabilidades”, *InforGeo*, 9-15.
- CALDINHAS, S.; SILVA, V. (S.d.) – “Indicadores de Avaliação da Sustentabilidade Ambiental, Operacionalização no Processo de Planeamento”, *V congresso da Associação Portuguesa de Geógrafos*, e-GEO, Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas – Universidade Nova de Lisboa, pp.1-19.
- CORREIA, P. (2000) – Planeamento, Desenvolvimento e Administração do Território, *XIII Congresso 2000*, Porto 21 a 23 de Setembro de 2000.
- CRUZ, C. M. (2009) – “A importância do cadastro no processo de desenvolvimento Urbano Português”, *Inforgeo*, pp.135-145.
- GONÇALVES, J. (2009) – “Colmatar a deriva urbanística do planeamento municipal: Remediação ou oportunidade?”, *InforGeo*, 2009, pp147-157.
- JOHNSTON, R, et al (2000) - *The Dictionary of Human Geography*, 5ª edição, Oxford, edições Blackwell.
- LARANJEIRA, M; PEREIRA, A. RAMOS; RAMOS C.- “A Reserva Ecológica Nacional (REN) sua importância para o ambiente e o ordenamento do território”, *Revista portuguesa de geografia - Finis terra*, Vol. 35, Nº 70, 2000, págs. 7-40.
- MAGALHÃES, M.R. (2001) – *A Arquitetura Paisagista: Morfologia e Complexidade*, Editorial Estampa, Lisboa.
- MIRANDA, J., (2002) – *A dinâmica do planeamento territorial, a alteração, a revisão e a suspensão dos planos*, Lisboa, Coimbra editora.

OLIVEIRA, F. P. (2012) - *Regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial*, Alterações do Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de Setembro, Coimbra, Edição Almedina, S.A.

OLIVEIRA, F. P.; LOPES, D. (2013) - “Execução Programada de Planos municipais, Coimbra Edições Almedina, S.A.

OLIVEIRA, F. P. (2009) – *Portugal: Território e Ordenamento*, Coimbra, Edições Almedina S.A.

PARDAL, S. C. (s.d.) – *A Apropriação do Território, Crítica aos diplomas da RAN e REN*, Instituto Superior de Agronomia/ Universidade Técnica de Lisboa.

PARTIDÁRIO, M. R. (1999) - *Introdução ao Ordenamento do Território*, 2ª edição. Lisboa, edições Universidade Aberta.

PENA, E. M. A. (2005) – *Planos Municipais de Ordenamento do Território: a Problemática da Execução, os Instrumentos Legais e a Ação da Administração*, Dissertação de Mestrado em Gestão Pública, Universidade de Aveiro, Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas.

PEREIRA, M. A. (2009) – “Desafios contemporâneos do ordenamento do território: para uma Governalidade inteligente dos territórios”, *E-GEO- centro de estudos de geografia e Planeamento Regional*, Faculdade de ciências sociais e humanas, Universidade de Lisboa, departamento de Prospectiva e Planeamento, vol.16 pp. 78-102.

PEREIRA, M.; VENTURA, J. E. (s.d.) – “Condicionantes no ordenamento do território”, *E - Geo- centro de estudos de geografia e Planeamento Regional*, Faculdade de ciências sociais e humanas, Universidade de Lisboa, vol. pp14

SIMÕES, J. M. (2008) – “O ordenamento municipal e desenvolvimento local. Uma reflexão”, *InforGeo*, 20/21, pp39-48.

SOARES, L. B. (2002) – “A realidade incontornável da dispersão”, *Sociedade e Território*, 33, pp123-129.

Internet

ANICETO, A; FIGUEIRA, C; PARREIRA, P.; PEREIRA, M. (s.d.) – “A importância da análise espacial na gestão urbana. Um caso de estudo” Departamento de Geografia,

Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, consulta a 26 de junho de 2014, disponível em http://www.apgeo.pt/files/docs/CD_X_Coloquio_Iberico_Geografia/pdfs/096.pdf.

AMARAL, D. F. (1994) - “*Ordenamento do Território, Urbanismo e Ambiente: Objeto, Autonomia e Distinções*”. Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente, nº1, Instituto de direito do Urbanismo e do Ambiente, consulta a 28 de junho de 2014, disponível em http://issuu.com/aafdl/docs/revista-juridica_aafdl_26..

AGRO.GES, SOCIEDADE DE ESTUDOS E PROJETOS (2007) –*Avaliação ex-ante* Programa de desenvolvimento Rural da Região Autónoma dos Açores, consulta a 19 de junho de 2014, disponível em http://www.gpp.pt/drural/pdr/PDR_Acores/AnexoIV_AvaliacaoEx-Ante.pdf.

CAEIRO, S. (2008) – *Instrumentos de Gestão Territorial, Tópicos sobre Instrumentos de Gestão Territorial em Portugal*, Universidade Aberta, consulta a 2 de julho de 2014, disponível em <http://repositorioaberto.univ-ab.pt/bitstream/10400.2/2122/1/ArtigoBrazilSandraCaeiro.pdf>.

CALDEIRA, J. (2008) – “*As Grandes Opções da LBOTU a Agenda necessária à constituição e consolidação do Sistema de Gestão Territorial*”, Conferência ADUrbem “Os dez anos da lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo”, LNEC, Lisboa, consulta a 4 de maio de 2014, disponível em <http://www.adurbem.pt/images/stories/ficheiros/encontro/Caldeira.pdf>.

CÂMARA MUNICIPAL DO VIMIOSO – *Tramitação do Processo de revisão do PDM de Vimioso*, disponível: http://www.cm-vimioso.pt/pdm/html/tram_pro.pdf.

CARMO, F. (2012) – “*Novos Planos Diretores Municipais: Conciliar Flexibilidade e Programação*”, Conferência ADUrbem “*A programação na gestão territorial*” LNEC, Lisboa, consulta a 18 de julho de 2014, disponível em <http://www.adurbem.pt/content/view/940/9/>.

CCDR-C (2011) – *Tramitação dos Processos de Revisão dos PDM, norma de procedimentos em ordenamento do território, OT/*, dezembro de 2011, consulta a 4 de maio de 2014, disponível em www.ccdrc.pt.

CCDR (2003) - “*Norte 2020*” Gabinete de Marketing e Comunicação | jan.2013, consulta a 30 de abril de 2014, disponível em www.ccdr-n.pt.

CCDR, (2012) - *Plano de atividades*, consulta 20 de Abril de 2014, disponível em http://www.ccdrn.pt/fotos/editor2/ccdrn/planoatividades_2012.pdf

CCDR (2014) – *Delimitação das cartas da REN mais célere na região do norte*, consulta a 10 de agosto de 2014, disponível em <http://www.ccdr-n.pt/servicos/ordenamento-do-territorio/180/delimitacao-das-cartas-da-ren-mais-celere-na-regiao-do-norte>

CCDR- LVT (2011) – *Tramitação dos processos de revisão dos PDM, norma de procedimentos 01/OT*, dezembro de 2011, consulta a 5 de maio de 2014, disponível em www.ccdrltv.pt.

CORREIA, N. F. (s.d.) – *Ordenamento do Território e Desenvolvimento Rural, Pessoas e Lugares*, caderno Temático da Rede Portuguesa LEADER +, consulta a 20 de maio de 2014, disponível em <http://www.dourohistorico.pt/publicacoes/index.php?action=getDetalhe&id=55>

CORREIA, PAULO (2000) – *Administração do território – que futuro?* Revista Imobiliário Profissional- Newsletter de empresas e negócios, Lisboa, consulta a 18 de julho de 2014, disponível em http://www.terraforma.pt/backoffice/..%5Cficheiros_artigos%5CPlaneamento,%20Desenvolvimento%20e%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20do%20Te.pdf.

DUARTE, PAULO ARAÚJO. (1991) - *Cartografia Temática*. Florianópolis: UFSC, consulta a 22 de Julho de 2014, disponível em http://www.ead.uepb.edu.br/arquivos/cursos/Geografia_PAR_UAB/Fasciculos%20-%20Material/Leituras_Cartograficas_II/Le_Ca_II_A10_IZ_GR_260809.pdf

DIREÇÃO GERAL DE AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO RURAL (2011) - *“Manual de apoio aos técnicos do MADRP para acompanhamento dos PDM”*, lisboa, consulta a 6 de maio e 2014, disponível em http://www.drapc.min-agricultura.pt/base/documentos/manual_pdm.pdf.

DIVISÃO DE PLANEAMENTO URBANÍSTICO- CÂMARA MUNICIPAL DA MEALHADA (2012) - *A alteração do Plano diretor municipal*- termos de referência, consulta a 2 de junho de 2014, disponível em http://www.cm-mealhada.pt/ficheiros/comunicacoes/2012/PDM/altPDM12_termref.pdf.

DGOTDU (2006) - *Servidões e restrições de utilidade pública*, 4ª edição, Lisboa, consulta a 2 de abril de 2014, disponível em <http://www.dgotdu.pt/detail.aspx?channelID=C62391E7->

9A34-40C9-B047-6CAB1ED57B82&contentId=1EE5DB25-734F-4788-848A-3A4F429E84B9

DGOTDU – “*Nota explicativa sobre a tramitação da alteração do plano diretor municipal*”, consulta a 5 de maio de 2014, disponível em <http://www.dgotdu.pt/filedownload.aspx>.

DGOTDU (2007) - Guia das alterações ao regime jurídico dos Instrumentos de Gestão territorial, Documentos de Orientação DGOTDU, 03 / 2007, de Outubro, consulta a 4 de junho de 2014, disponível em http://www.dgotdu.pt/filedownload.aspx?schema=ec7b8803-b0f2-4404-b003-8fb407da00ca&channel=86AD646C-08B0-4F63-83B9-7A41EB67DD89&content_id=71C2481F-3059-4271-AFF1-9DD7C11D6C95&field=file_src&lang=pt&ver=

DIREÇÃO REGIONAL DE PLANEAMENTO (2000) -*Avaliação Ex-ante do Programa Operacional da Madeira* – Componente ambiental, Funchal, consulta a 3 de junho de 2014, disponível em <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:U0U-ZAqEDr4J:www.observatorio.pt/download.php%3Fid%3D110+&cd=1&hl=pt-PT&ct=clnk&gl=p>

FERREIRA, HELENA; BOTEQUILHA-LEITÃO ANDRÉ; RIBEIRO LUÍS; SALGUEIRO ANA (2003) - *O Ordenamento Sustentável do Território como Ferramenta para o Planeamento de Recursos Hídricos – Aplicação a um Aquífero Costeiro Português afetado por Intrusão Marinha* - In proceeding of: Jornadas Luso-Espanholas sobre As Águas Subterrâneas no Sul da Península Ibérica faro, de 23 a 27 de junho de 2003, consulta a 13 de Agosto de 2014, disponível em http://www.researchgate.net/publication/202094881_O_Ordenamento_Sustentvel_do_Territrio_como_Ferramenta_para_o_Planeamento_de_Recursos_Hdricos_Aplicao_a_um_Aquifer_o_Costeiro_Portugus_afectado_por_Intruso_Marinha

FERREIRA, ALFREDO GONÇALVES; NUNO NEVES; ANA CRISTINA GONÇALVES (2010) – *Critérios de delimitação na REN das áreas de Elevado Risco de Erosão hídrica do Solo*, Évora, Universidade de Évora, consulta a 29 de Março de 2014, disponível em http://cnren.dgterritorio.pt/cnren/Documents/Documentos%20P%C3%BAblicos/Relat%C3%B3riosDom%C3%ADnioTem%C3%A1tico/Relat%C3%B3rioEros%C3%A3oH%C3%AAdrica_Set2010.pdf

FARROPAS, RITA SUSANA TAVARES (2012) – “*O e-government aplicado à Reserva Ecológica Nacional*”, Lisboa: ISCTE, Dissertação de mestrado, consulta 07 de Julho de 2013, disponível em: <http://hdl.handle.net/10071/5068>.

GASPAR, JORGE (1996) - *O Novo Ordenamento do Território: Geografia e Valores. Dinamismos Socioeconómicos e (Re) Organização Territorial: Processos de Urbanização e de Reestruturação Produtiva*, I.E.G.- Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, Coimbra, p. 707-718, consulta a 17 de Julho de 2014, disponível em <http://www.ub.edu/geocrit/sv-39..htm>

GALVÃO, SOFIA (2008) – Repensar o planeamento local: que soluções para a rigidez das normas dos planos municipais? Comunicação apresentada no encontro anual da ADUrbem - 2008, LNEC; Lisboa, consulta a 6 de maio de 2014, disponível em <http://www.adurbem.pt/images/stories/ficheiros/encontro/SGALVAO.pdf>.

GONÇALVES, JOÃO (2011) – *PDM do século XXI*, Cadernos de curso de Doutoramento em Geografia, FLUP, consulta a 11 de setembro de 2014, disponível em <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/9127.pdf>.

INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA E GESTÃO (2007) - *Avaliação ex-ante do programa operacional dos açores para a convergência (pro convergência)*, Universidade Técnica de Lisboa, Equipa Técnica: Manuel Brandão Alves e Paulo Madruga, consulta a 4 de abril de 2014, disponível em <http://redtess.gep.msess.gov.pt/plinkres.asp?Base=IGFSE&Form=COMP&StartRec=0&RecPag=5&NewSearch=1&SearchTxt=%22DE%20Programa%20Operacional%20dos%20A%E7ores%20para%20a%20Converg%Eancia%22%20%2B%20%22DE%20Programa%20Operacional%20dos%20A%E7ores%20para%20a%20Converg%Eancia%24%22>

OLIVEIRA, M, FERREIRA, J., (s.d.) - Proposta de uma metodologia para a definição de áreas de Infiltração máxima 6º Congresso da água, disponível: consulta a 22 de abril de 2014, disponível em <http://www.cm-montemornovo.pt/wwwpigs/docs%5CWP1-LNEC2.PDF>.

PEREIRA, M.; PISCO P. (s.d) - “Coesão e Equidade Social e Territorial: importância estratégica dos equipamentos coletivos”, consulta a 19 de maio de 2014, disponível em <http://www.adurbem.pt/images/stories/ficheiros/encontro/Pereira.pdf>

PROVIC (2014) - “*Prevenção de riscos como pilar do ordenamento do território*” Boletim mensal da autoridade nacional de proteção civil, n.º76, Julho de 2014, ISSN 1646-9542,

consulta a 4 de agosto de 2014, disponível em <http://www.prociv.pt/newsletter/Prociv%20n.%C2%BA%2076%20-%20julho%202014.pdf>.

SOARES, B; LUÍS, J. (2004) - Paradoxos e Equívocos de 20 anos de Planeamento do Território. Sociedade e Território, Nº 37/38, pp. 96 – 102. Consulta a 12 de junho de 2014, disponível em http://www.brunosoaresarquitectos.pt/página/index.php?view=txt_paradoxos_equiv_20anos.html

SOUSA, L.; RODRIGUES, S. (2008) – Comunicação gráfica: bases conceituais para o entendimento da linguagem cartográfica, GEOUSP – Espaço e Tempo, São Paulo, nº 23, pp.76, consulta a 18 de junho de 2014, disponível em http://www.geografia.ffe.usp.br/publicacoes/Geousp/Geousp23/Artigo_Luiz_e_Silvio.pdf

TERÊNCIO, M. H. (s.d.) - *Dos PDM de 1ª geração aos PDM de 2ª geração. O que pode mudar?* Consulta a 14 de junho de 2014, disponível em <http://www.ordeng.webside.pt/portas/0/ing94-destaque2.pdf>

VENTURA, J. E. ; PEREIRA, M (s.d.)- “Condicionantes ambientais no Ordenamento do Território”, E-Geo Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional, Faculdade de ciências sociais e humanas, Universidade Nova de Lisboa, consulta a 3 de junho de 2014, disponível em <http://fcsh.unl.pt/geoinova/revistas/files/n9-13.pdf>

World Wide Web

[Http://www.ccdr-n.pt/pt](http://www.ccdr-n.pt/pt) (noticias/ccdr-n-inaugura-estrutura-sub-regional-de-braga-a-2-de-junho/, Ccdr-n inaugura estrutura sub-regional de braga a 2 de junho – consulta a 25 de Fevereiro de 2014).

[Http://cnren.dgotdu.pt/ren/Paginas/ren_apresentacao.aspx](http://cnren.dgotdu.pt/ren/Paginas/ren_apresentacao.aspx) (Comissão nacional de Reserva Ecológica Nacional – consulta a 8 de março de 2014).

[Http://www.igamaot.gov.pt/reflegis/legisot/capvivot](http://www.igamaot.gov.pt/reflegis/legisot/capvivot) (Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território – consulta a 23 de abril de 2014).

<http://www.cm-ourem.pt/index.php/revisao-do-pdm-dpot/etapas-do-processo-de-revisao.html> (Câmara Municipal de Ourém, etapas do processo de revisão do PDM – consulta a 6 de maio de 2014).

[Http://www.cm-loures.pt/artigo.aspx?displayid=962#tramitaca](http://www.cm-loures.pt/artigo.aspx?displayid=962#tramitaca) (Câmara Municipal de Loures – consulta a 12 de maio de 2014)

<http://revisaopdm.cm-sintra.pt/> (Câmara Municipal de Sintra – consulta a 13 de maio de 2014)

Legislação

Decreto-Lei n. 69/90, de 2 Março - Regulamenta o Regime jurídico dos planos municipais de OT.

Decreto-Lei de 93/90, de 19 de Março - Revê o regime jurídico da Reserva Ecológica Nacional (REN), estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 321/83, de 5 de Julho.

Decreto-Lei n.º 213/92, de 12 de Outubro - Altera o Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de Março novo Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional).

Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro - Estabelece o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial.

Decreto-Lei n.º 46/2009, de 20 de Fevereiro - Procede à sexta alteração do DL n.º 380/99, de 22 de Setembro, e republica com as alterações introduzidas pelo DL 181/2009, de 07 de agosto e pelo DL n.º 2/2011, de 6 de Janeiro.

Decreto-Lei n.º 203/2002, de 1 de Outubro - Altera o artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de Março (revê o regime jurídico da Reserva Ecológica Nacional reforçada a participação das autarquias locais, nomeadamente no que concerne a novas delimitações da REN)

Decreto-Lei n.º 142/2008 de 24 de Julho - Estabelece o Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade e revoga os Decretos-Leis n.os 264/79, de 1 de Agosto, e 19/93, de 23 de Janeiro.

Decreto – Lei n.º 166/2008, de 22 de Agosto - Aprova o Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional e revoga o Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de Março

Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de Novembro - Procede à primeira alteração (e republicação) ao Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, que estabelece o Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional (REN).

Decreto - Lei n.º 228/2012, de 25 de Outubro - Aprova a orgânica das comissões de coordenação e desenvolvimento regional.

Declaração de Retificação nº 63-B/2008, de 21 de Outubro - Retifica o Decreto-Lei nº 166/2008, de 22 de Agosto, do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, que aprova o Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional e revoga o Decreto-Lei nº 93/90, de 19 de Março, publicado no Diário da República, 1.ª série, nº 162, de 22 de Agosto de 2008.

Decreto-regulamentar nº 9/2009, de 29 de maio - Estabelece os conceitos técnicos nos domínios do urbanismo e do ordenamento do território, retificado pela Declaração de Retificação nº 53/2009, de 28 julho.

Decreto-regulamentar nº 10/2009, de 29 de maio - fixa a cartografia a utilizar nos IGT, bem como a representação de quaisquer condicionantes, com a retificação introduzida pela Declaração de retificação nº 54/2009, de 28 de julho de 2009.

Decreto-regulamentar nº 11/2009, de 29 de maio - estabelece os critério uniformes de classificação e reclassificação do solo, de definição de utilização dominante, bem como das categorias relativas o solo rural e urbano aplicáveis a todo o território nacional.

Lei nº 31/2014, de 30 de Maio - Estabelece a política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo.

Lei nº 48/98, de 11 de Agosto - LBPOTU, alterada pela Lei nº 54/2007, de 31 de agosto - Estabelece as bases da política de ordenamento do território e do urbanismo.

"Norma Técnica sobre o Modelo de Dados para o Plano Diretor Municipal" publicada pela DGOTDU em cumprimento do nº 7 do artigo 6º do Decreto Regulamentar nº 10/2009, de 29 de Maio;

Portaria nº 1356/2008, de 28 de Novembro, estabelece a condições para a viabilização dos usos e ações referidos no n.ºs 2 e 3 do artigo nº 20 do DL 166/2008, de 22 e agosto.

Portaria nº 138/2005, de 2 de Fevereiro, que fixa os demais elementos que devem acompanhar os planos municipais de ordenamento do território, com a alteração introduzida pelo DL nº 9/2007, de 17 de Janeiro.

Portaria nº 419/2012, de 20 de Dezembro - A presente portaria procede à definição das condições e requisitos a que ficam sujeitos os usos e ações referidos nos n.ºs 2 e 3 do artigo

20.º do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, na redação que lhe foi conferida pelo Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de novembro.

Portaria n.º 1247/2008, de 4 de Novembro - Fixa o montante das taxas de apreciação dos pedidos de autorização e da comunicação prévia a cobrar pelas comissões de coordenação e desenvolvimento regional.

Portaria n.º 1474/2007, de 16 de Novembro - Regula a constituição e o funcionamento da comissão de acompanhamento da revisão e da elaboração de PDM, com a retificação introduzida pela Declaração de Retificação n.º 1- C/2008, de 15 de Janeiro;

Portaria n.º 245/2011, de 22 de junho, que define os requisitos, as condições e as regras de funcionamento e de utilização da plataforma informática destinada ao envio dos IGT para publicação no diário da República e para depósito na Direção Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano.

Portaria n.º 245/2011, de 22 de Junho, define os requisitos, as condições e as regras de funcionamento e de utilização da plataforma informática destinada ao envio dos IGT para publicação no DR e para depósito na DGOTDU.