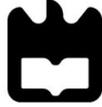




**MARIA DA GRAÇA  
QUENTAL RIO  
GONÇALVES**

**DESENVOLVIMENTO LOCAL E OS DESAFIOS  
PROFISSIONAIS DO PLANEADOR**





**Universidade de Aveiro**  
Ano 2012

Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do  
Território

**MARIA DA GRAÇA  
QUENTAL RIO  
GONÇALVES**

**DESENVOLVIMENTO LOCAL E OS DESAFIOS  
PROFISSIONAIS DO PLANEADOR**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Planeamento Regional e Urbano, realizada sob a orientação científica do Professor Doutor Carlos José de Oliveira e Silva Rodrigues, Professor Auxiliar do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro



Aos meus filhos e esposo



## **o júri**

presidente

Doutor Paulo António dos Santos Silva,  
Professor Auxiliar da Universidade de Aveiro

vogais

Doutor Carlos José de Oliveira e Silva Rodrigues,  
Professor Auxiliar da Universidade de Aveiro (orientador)

Doutor Carlos Manuel Martins da Costa  
Professor Associado com Agregação da Universidade de Aveiro (arguente)



## **agradecimentos**

A experiência de trabalho no seio de uma autarquia como Oliveira de Frades é enriquecedora, contribuiu para a identificação das potencialidades do profissional de planeamento e para um alargamento de competências. Agradeço ao Município de Oliveira de Frades a colaboração na minha formação.

Agradeço ao Professor Doutor Carlos Rodrigues pelo apoio e encorajamento.



**palavras-chave**

Desenvolvimento local, profissional de planeamento, Instrumentos de Gestão Territorial, Plano Director Municipal.

**resumo**

No presente trabalho propõe-se contribuir para a definição do papel do profissional de planeamento e ordenamento do território no exercício da sua profissão, no contexto de uma autarquia local num município de pequena dimensão. Procura-se identificar os desafios que se apresentam quando o profissional executa as suas competências com objectivo de promoção do desenvolvimento local.

A aproximação da administração pública ao cidadão e o estímulo ao envolvimento e participação criam novos desafios aos profissionais. O contexto de mudança na sociedade impõe a adopção de novas práticas metodológicas e novos conhecimentos da parte do profissional obrigando-o a melhorar a sua formação, e competências.

O sistema de planeamento português, em especial o instrumento Plano Director Municipal, é estudado como um instrumento para o planeamento municipal adequado face às competências das autarquias.

Efectua-se o caso de estudo do município de Oliveira de Frades, município de pequena dimensão, pelo facto de se tratar de um exemplo de utilização do Plano Director Municipal como instrumento para o desenvolvimento local. É ainda identificado o papel do planeador bem como as dificuldades e desafios que se colocam na sua actividade.



**keywords**

Local development, professional planning, territorial management tools, the Municipal Master Plan.

**abstract**

The present work aims to contribute to defining the role spatial planners play in the context of small municipalities. The document attempts to identify the professional challenges planners face when engaging in promoting local development.

The increasing proximity of public administration and the citizens, as well as the encouragement of public involvement and participation in decision-making create new challenges and new opportunities. In the current context of societal change, spatial planners are required to adopt new practices and acquire new methodological knowledge. Hence, professionals should improve their instruction and skills.

In this dissertation, the Portuguese planning system is studied, focusing mainly on the Municipal Master Plan, in tandem with the current planning competences of municipalities. The small municipality of Oliveira de Frades, serves as case study. Due to its size and rural characteristics, it provides rich soil to analyze the role of planners and the difficulties and challenges they face in the exercise of their activity.



## **ÍNDICE**

1	INTRODUÇÃO	1
1.1	Descrição do tema do trabalho	2
1.2	Estrutura e Metodologia	3
2	O DESENVOLVIMENTO LOCAL NUM CONTEXTO DE GLOBALIZAÇÃO	5
2.1	Factores de desenvolvimento local	6
2.1.1	O papel das supra-estruturas no desenvolvimento local	7
2.2	Condições de localização, atractividade e competitividade	9
2.2.1	Localização das actividades no território	10
2.2.2	Atractividade e competitividade territorial	14
2.3	Meios inovadores e sistemas regionais de inovação	17
2.4	Desafios ao planeamento para promoção do desenvolvimento local	20
3	PLANEAMENTO E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E OS DESAFIOS PROFISSIONAIS	23
3.1	A formação do profissional de planeamento	24
3.2	A actividade do profissional de planeamento	28
3.3	O papel do profissional de planeamento enquanto agente de mudança	32
3.4	O profissional de planeamento na elaboração de instrumentos e políticas de desenvolvimento local	35
3.5	Os desafios que se colocam ao profissional de planeamento	41
4	O PLANEAMENTO EM PORTUGAL: UM RETRATO BREVE	45
4.1	Evolução legal do PDM como instrumento de planeamento territorial	47
4.2	Evolução das atribuições das autarquias e competências dos seus órgãos	53
5	ESTUDO DE CASO. OS DESAFIOS QUE SE COLOCAM AO PROFISSIONAL DE PLANEAMENTO NO MUNICÍPIO DE OLIVEIRA DE FRADES	61
5.1	O enquadramento do estudo de caso	61

5.2 O profissional de planeamento no contexto do município de Oliveira de Frades	70
5.2.1 Gestão urbanística e contacto com os particulares	74
5.2.2 Instrumentos de Gestão Territorial	75
5.2.3 Projectos e outros trabalhos	79
5.2.4 Desafios da actividade do profissional em municípios de pequena dimensão	82
6 CONCLUSÃO	85
LISTA DE REFERÊNCIAS	90
ANEXO	93

## **LISTA DE FIGURAS**

Ilustração 1 – PU da Vila de Oliveira de Frades, 1951.....	62
Ilustração 2 – Plano de Pormenor da Zona Industrial de Oliveira de Frades, Agosto de 1993.....	63
Ilustração 3 – Zona Industrial de Oliveira de Frades, 1998 e 2009 .....	63
Ilustração 4 – Digitalização da Planta de Ordenamento do PDM à escala 1/25 000, e transcrição digital .....	64
Ilustração 5 – Taxa de desemprego na Região Centro.....	65
Ilustração 6 – % de variação da população residente, do número de famílias, de alojamentos e de edifícios, para os concelhos de Oliveira de Frades, São Pedro do Sul, Tondela, Viseu e Vouzela.....	66
Ilustração 7 – Organigrama dos serviços da Câmara Municipal de Oliveira de Frades .....	69
Ilustração 8 – Organigrama dos serviços da Unidade Flexível de 2º Grau – Planeamento, Urbanismo e Ambiente da Câmara Municipal de Oliveira de Frades .....	70
Ilustração 9 – Extractos de ortofotomapa com agropecuária e cadastro de propriedade.....	73

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 – Evolução da definição de PDM .....	49
Quadro 2 – Evolução do conteúdo material do PDM.....	50
Quadro 3 – Comparação dos elementos do PDM com as competências das autarquias locais .....	56

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SÍMBOLOS**

- EDEC – Esquema do Desenvolvimento do Espaço Comunitário
- CAD – Computer-Aided Design
- DGOTDU – Direcção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano
- IGT – Instrumento de Gestão Territorial
- LBOTU – Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo
- INE – Instituto Nacional de Estatística
- IORU – Intervenção Operacional Renovação Urbana
- PEOT – Planos Especiais de Ordenamento do Território
- PDM – Plano Director Municipal
- PME – Pequenas e Médias Empresas
- PMOT – Plano Municipal de Ordenamento do Território
- PNPOT – Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território
- POA – Plano do Ordenamento de Albufeira
- PRAUD – Programa de Recuperação de Áreas Urbanas Degradadas
- PROSIURB – Programa de Consolidação do Sistema Urbano
- PROT – Plano Regional de Ordenamento do Território
- PU – Plano de Urbanização
- QCA – Quadro Comunitário de Apoio
- RAN – Reserva Agrícola Nacional
- REAP – Regime do Exercício da actividade pecuária
- REN – Reserva Ecológica Nacional
- RJIGT – Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
- SIG – Sistema de Informação Geográfica
- SNIT – Sistema Nacional de Informação Geográfica
- TIC – Tecnologias da Informação e Comunicação

## **1 INTRODUÇÃO**

Quando o objectivo de dotar o território de infra-estruturas físicas básicas atingiu um nível de cobertura quase total, uma alternativa de orientação para a promoção do desenvolvimento local referido é através da dotação de novas tipologias de infra-estruturas, e sobretudo de uma super-estrutura. Por um lado novas formas de gestão das infra-estruturas tradicionais já existentes que permitam a sua rentabilização, e por outro o investimento em novas dimensões associadas à economia e sociedade do conhecimento, às infra-estruturas científico tecnológicas, ao acolhimento empresarial, à prestação de serviços de qualidade, com vista a dinamizar o empreendedorismo local e também as iniciativas privadas. Este é o desafio que se coloca aos promotores de desenvolvimento local.

Para fazer face às transformações da sociedade, e ao novo contexto de globalização e de vulgarização das tecnologias de informação e de comunicação, coloca-se aos municípios o desafio de implementarem objectivos de modernização administrativa, no âmbito de uma visão centrada no cidadão como utente dos serviços públicos. Estes devem ser prestados com níveis de qualidade elevados.

Esta modernização nas metodologias de trabalho, derivadas de novos paradigmas de desenvolvimento territorial e das novas características do serviço público, obriga a alterações a diversos níveis, de que são exemplo:

- Trabalhar de forma diferente na elaboração e gestão dos instrumentos de gestão territorial;
- Criar diferentes formas de transmissão de informação aos cidadãos;
- Desenvolver novas formas de definir estratégias de desenvolvimento para o território.

Alterações de contexto, tais como a evolução do regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial ou das atribuições e competências das autarquias locais, têm resultado na necessidade de adaptação dos profissionais do planeamento e ordenamento do território à nova realidade, constituindo essa adaptação um grande desafio, principalmente quando se trata de um município de pequena dimensão, com escassez de pessoal técnico.

Face a estes desafios equaciona-se qual o papel do profissional de planeamento na condução da elaboração dos Planos Directores Municipais e como criá-los vocacionados para a promoção do desenvolvimento local.

## **1.1 Descrição do tema do trabalho**

O tema deste trabalho é os desafios que actualmente se colocam aos profissionais de planeamento e ordenamento do território no exercício da sua profissão, na promoção do desenvolvimento local.

Dar um contributo para a definição do papel do profissional de planeamento e ordenamento do território será um objectivo que se pretende atingir. Para o efeito analisam-se os desafios que ao longo do tempo se têm colocado à sua actividade, mais especificamente na elaboração, implementação, gestão e revisão dos instrumentos de gestão territorial.

São estudados os factores que influenciam o desenvolvimento local e os instrumentos que em Portugal podem ser utilizados para esse fim de que é exemplo o Plano Director Municipal (PDM), e equaciona-se a sua potencialidade enquanto instrumento estratégico.

Relativamente ao estudo de caso, pretende-se identificar e descrever um caso no contexto português, de actividade de um profissional de planeamento ao nível de uma autarquia local de pequena dimensão situada no interior do país, onde ocorre a implementação de um PDM, e se procura promover o desenvolvimento local.

Pretende-se estudar o papel do profissional de planeamento, face aos desafios das actividades de planeamento com vista ao desenvolvimento local e de elaboração e revisão do PDM, procurando utilizar novas metodologias e tentando incutir boas práticas de planeamento.

O uso do PDM como único plano de abrangência municipal, é também observado para investigar sobre a sua adequação e limitações para inclusão de conteúdo estratégico de promoção de desenvolvimento municipal, e como instrumento de base para a realização da gestão urbanística.

Pretende-se identificar o papel que o profissional pode assumir para fazer face aos desafios que se colocam quando nas situações de elaboração ou revisão dos instrumentos de gestão territorial, pretendem promover o desenvolvimento local monitorização e controle de no ordenamento do território aproveitar o seu potencial como instrumento promotor de desenvolvimento local.

## **1.2 Estrutura e Metodologia**

O trabalho será iniciado com um enquadramento da problemática do desenvolvimento local, de alguns modelos de desenvolvimento, e dos desafios que se colocam ao território para mobilizarem os seus recursos e capacidades disponíveis para a sua promoção.

O estudo do papel do profissional de planeamento e ordenamento do território no desenvolvimento local, irá permitir identificar alguns desafios que lhe são colocados, e tendo em conta trabalhos já realizados por outros autores e os seus resultados de investigação.

Ao nível do estudo de caso será analisado o enquadramento em contexto de trabalho de um profissional de planeamento e ordenamento do território. As competências de que necessita, as tarefas que executa e os desafios e dilemas com que lida.

Deste caso específico, contribui-se para a clarificação do papel do profissional de planeamento, especialmente no que diz respeito à necessidade de utilizar o PDM como instrumento de desenvolvimento local como indicador das linhas de orientação estratégica.

É analisado o concelho de Oliveira de Frades como estudo de caso, por se tratar de uma autarquia com a particularidade de ter esse plano como principal instrumento de gestão territorial em que se baseia o processo de planeamento, e onde existe um profissional de planeamento.



## **2 O DESENVOLVIMENTO LOCAL NUM CONTEXTO DE GLOBALIZAÇÃO**

As estratégias levadas a cabo em alguns municípios do interior, com características rurais, visavam dotar a população de infra-estruturas físicas básicas e equipamentos: infra-estruturas de saneamento básico, de transportes, de mobilidade e de comunicações; equipamentos de ensino e saúde; habitação social; energia; urbanização e infra-estruturação industrial. As necessidades básicas e melhorias físicas, necessitavam ser supridas, pois a sua concretização permitiria melhorias significativas nas condições de vida da população e no seu bem-estar, sempre tendo implícita a lógica de promover equidade territorial no acesso pelos cidadãos às infra-estruturas. Apesar dos investimentos efectuados a diversos níveis da Administração e de se terem produzido neste campo grandes resultados, ainda se verificam diferenças entre regiões. O objectivo de desenvolvimento urbano também está presente nas políticas de ordenamento do território urbanizado, pois pode ser conseguido através de um bom planeamento. A sua importância advém da necessidade de garantir boas condições de vida nos centros urbanos, o combate às desigualdades sociais, o acesso à habitação, que podem ser conseguidos através de acções de valorização dos recursos existentes naturais e patrimoniais, da promoção turística e do planeamento das localizações e dos usos funcionais no espaço edificado e não edificado público.

Novos objectivos regem agora as estratégias/políticas de desenvolvimento para satisfazer as necessidades da população. A produção de riqueza é uma condição básica necessária para o conseguir, e por sua vez o crescimento económico está ligado às condições do território, que não são apenas físicas, mas que englobam outros recursos intangíveis e capacidades humanas.

Com o contexto de globalização que se vive no território, o investimento em novas dimensões como as Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), a educação e a formação, a inovação, a investigação e o desenvolvimento, a saúde, a ciência, a tecnologia e o ambiente, constitui o novo paradigma. A economia/sociedade do conhecimento e da informação coloca objectivos mais ambiciosos de desenvolvimento e altera as formas de o conseguir. Com as alterações de contexto também as políticas de desenvolvimento têm que ser adaptadas aos novos factores de desenvolvimento emergentes.

Paula define a globalização como resultado dinâmico da revolução científica e tecnológica (Paula, 2008), com alguns resultados como mudanças na produção, nos mercados financeiros nos hábitos de consumo, e mudanças culturais. Relativamente ao desenvolvimento local neste contexto, o mesmo autor refere-o como a resposta do local para se afirmar: uma busca pela afirmação de uma identidade, de elementos distintivos, de uma reputação própria, de características singulares que diferenciem o local dentro do universo da globalização.

## **2.1 Factores de desenvolvimento local**

Desde sempre que a localização dos recursos (humanos, naturais, infra-estruturas, comércio, serviços, e equipamentos) e os fenómenos que ocorrem no território afectaram a localização e distribuição das actividades económicas e sociais pelo território, gerando fenómenos de aglomeração, de centralidade e de hierarquização de acordo com a raridade do recurso, com a proximidade e com a contiguidade.

O conceito de região polarizada pode ser definido como uma área na qual as relações económicas internas são mais intensas do que as estabelecidas com regiões exteriores a ela (Lopes, 2002, pag. 55), havendo um pressuposto de existência de dependência, e consequente perspectiva de hierarquização.

Marques, defende que as relações entre cidades sejam cada vez mais baseadas em complementaridade e cooperação, esbatendo-se o carácter de hierárquico e sobretudo o de subordinação (Marques, 2004, pag. 34). Este tipo de relacionamento nas redes urbanas surge normalmente associado às redes de transportes, de informação e de inovação com altos níveis de especialização, que criam novos centros quando se instalam e transformam a organização dos nós da rede territorial.

De acordo com Lopes, o planeamento pode assumir um papel de influência na evolução da organização do território regional, através da aplicação de uma estratégia de acordo com o objectivo pretendido (Lopes, 2002, pag. 58): se o objectivo for promover o crescimento, a estratégia deve utilizar os pólos industriais de crescimento (esquema de polarização), se o objectivo for de desenvolvimento (promover que os bens e serviços encontrem uma rede de distribuição que crie condições para que toda a população tenha acesso a eles) então a polarização deve ser fundamentalmente influenciada pela centralidade, isto é, pelo objectivo estratégico de definir

correctamente uma rede de centros (ou lugares centrais) que garanta uma distribuição eficaz dos bens e serviços e assegure a sua acessibilidade.

Recentemente a natureza da hierarquia modificou-se no sentido de estabelecer relações não só de proximidade mas de relacionamento. A estruturação dos territórios segundo princípios de contiguidade e de proximidade articula-se com a nova estruturação em rede, segundo princípios de conectividade (Marques, 2004, pag. 33), tendo este tipo de interacção gerado no território a organização de tipo reticular.

Nas organizações em rede o funcionamento depende dos participantes. O desenvolvimento local tem uma dependência do protagonismo local (Paula, 2008), fenómeno pelo qual os agentes locais se reconhecem como sujeitos do seu próprio destino e se tornam actores locais.

### **2.1.1 O papel das supra-estruturas no desenvolvimento local**

Pode afirmar-se que a existência de infra-estruturas colectivas tem grande importância para o local, numa perspectiva económica e como potencialidades a usar pelo público para o desenvolvimento de actividades, constituindo por isso um capital económico e social do território.

De uma forma geral consideram-se como infra-estruturas colectivas as rodoviárias, as infra-estruturas de abastecimento de água e de recolha de águas residuais, transportes e comunicações, infra-estruturas industriais, etc., geralmente proporcionadas e/ou reguladas pelo sector público por se tratar de bens e serviços básicos para a população que se pretendem bem distribuídos. Uma vez que estas fornecem serviços de carácter público com consumo colectivo, a actuação do sector público assume assim um papel na dotação de infra-estruturas.

Outras perspectivas identificam o conceito de super-estruturas, que incluem os investimentos em capacidade de relacionamento, capacidade institucional, capital humano e/ou capital de investigação e de desenvolvimento, capital social, igualmente factores promotores de desenvolvimento e criadores de competitividade.

O desenvolvimento é definido por Franco como “melhorar a vida das pessoas (desenvolvimento humano), de todas as pessoas (desenvolvimento social), das que estão vivas hoje e das que viverão no futuro (desenvolvimento sustentável) ”.

A importância do estudo das infra-estruturas colectivas como factor de desenvolvimento reforça-se pelo facto de elas serem imóveis, indivisíveis e insubstituíveis (Costa, 2002, pag. 365). Estas características diferenciam os territórios

de acordo com o grau de dotação de infra-estruturas, da distância a que elas se encontram, ou através da substituição promover um investimento numa infra-estrutura que minimize o efeito da falta de um outro recurso. Essa diferenciação se existir ao nível das infra-estruturas, pode agravar situações de exclusão.

Existem teorias sobre o efeito de complementaridade entre as infra-estruturas colectivas e o capital directamente produtivo. Estas apontam para a vantagem de fornecer as infra-estruturas com vista a atrair capital produtivo, contudo, este procedimento é difícil de adoptar em regiões mais desfavorecidas, sendo comum adoptar-se a estratégia de fornecer inicialmente só as infra-estruturas mínimas. É necessário decidir estrategicamente, de acordo com as características de cada local, qual a sequência a adoptar no investimento em infra-estruturas económicas: fornecer primeiro as infra-estruturas e depois esperar pelo surgimento de investimento de capital directamente produtivo ou a sequência oposta. A escolha e programação de infra-estruturas e equipamentos serão sempre uma opção estratégica, que deve ser tomada tendo em conta as características da região ou local, dependendo da abrangência dos mesmos, pesando as hipóteses: de implantação de infra-estruturas sociais numa primeira fase, seguida de investimento em infra-estruturas sociais e económicas numa segunda (vocacionada para regiões menos desenvolvidas), ou então proceder a uma oferta equilibrada dos dois tipos de infra-estrutura e procurar investimentos locais, ou a estratégia de provocar um excesso de oferta de infra-estruturas económicas (vocacionada para as regiões intermédias), ou o controle do crescimento do capital directamente produtivo e das infra-estruturas colectivas (vocacionada para as regiões congestionadas).

A existência de infra-estruturas colectivas de equipamentos constitui um recurso que afecta o desenvolvimento regional e local. O baixo nível da sua dotação, provoca fenómenos cumulativos que dificultam o acesso ao desenvolvimento. Tendo este facto em consideração, as regiões com menores rendimentos que não tenham capacidade para investimento em infra-estruturas colectivas devem ser ajudadas, contribuindo-se desta forma também para a equidade e coesão territorial e para o aumento da eficiência produtiva, cabendo aqui um importante papel à actuação do sector público, como financiador de infra-estruturas e de equipamentos fundamentais na promoção do desenvolvimento económico e na melhoria das condições de vida.

Paula (Paula, 2008) diz que pensar o desenvolvimento humano, social e sustentável, significa pensar um novo conceito de desenvolvimento que articula a dinamização do

crescimento económico com outros factores tais como: o crescimento do capital humano, o crescimento do capital social, a conquista da boa governança e o uso sustentável do capital natural:

- Paula refere como requisitos para a formação de capital humano a educação, mas também em outros factores relacionados à qualidade de vida, tais como as condições de saúde, alimentação, habitação, saneamento, transporte, segurança etc. (Paula, 2008) que contribuem para o crescimento das habilidades, conhecimentos e competências das populações.
- Relativamente ao Capital Social, Putnam diz que este diz respeito a características de organização social, como a confiança, normas e sistemas que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade (Putnam, 1996). Este tipo de capital aumenta a capacidade de associação e cooperação para resolução de problemas comuns e ajuda no estabelecimento de relações.
- Paula define a boa governança como “está relacionada com a capacidade gerencial da administração pública, com a capacidade da sociedade de construir canais de participação na gestão estatal, com os níveis de representatividade, legitimidade e confiança dos governos, com sua capacidade de prestar contas, com a transparência e a permeabilidade do Estado em relação ao controle social (accountability).” (Paula, 2000). Segundo o mesmo autor esta característica depende do capital humano e capital social existentes.
- Outra necessidade para o desenvolvimento é o Capital Natural, que deve ser usado com sustentabilidade e fazendo uso das respostas do conhecimento humano do conhecimento humano, e adoptando métodos de “desperdício zero”, reciclando, e fazendo uso de matéria e energia com maior eficiência (Paula, 2008).

O conjunto das super-estruturas é um factor de desenvolvimento local, pois irá permitir as mudanças necessárias no sentido de mobilização para o desenvolvimento local sustentado. A sua existência cria dinamismo territorial que altera as condições de atractividade do território.

## **2.2 Condições de localização, atractividade e competitividade**

Existem diversos factores relevantes que condicionam a forma como as diferentes actividades se localizam no território. A agricultura foi a primeira actividade cuja

localização, influenciou a localização de outras actividades como a ocupação urbana, industrial, do comércio e dos serviços que surgiram posteriormente.

### **2.2.1 Localização das actividades no território**

As actividades existentes no território, têm no momento da sua implantação em conta as suas condições específicas necessárias para o sucesso da sua actividade. Por isso, existe uma preocupação de procurar a inserção nas hierarquias existentes, definidas por Alves (Alves, 2002, pag. 141) como um conjunto de elementos de importância idêntica, ou diversa, que mantêm relações entre si, e também de inserção em redes existentes no território que supõe a existência de uma hierarquia, mas sublinham as relações entre os seus diferentes elementos.

São a ocupação e as relações existentes que qualificam o território e os centros urbanos e lhes dão viabilidade económica e social. O Factor dimensão é importante, mas a rede urbana existente também, ou seja o conjunto de centros urbanos e as relações que entre eles existem.

Relativamente à localização industrial, as economias podem ser consideradas a três níveis (Ribeiro, 2002, pag. 77): em primeiro lugar, as economias de escala associadas à eficiência técnica e organizacional da empresa; em segundo lugar, as economias de localização, quando as empresas se localizem na vizinhança umas das outras e operam no mesmo sector ou sectores associados; e em terceiro lugar, as economias de urbanização, que resultam da acessibilidade a infra-estruturas, serviços à produção, mão-de-obra qualificada, fornecedores e clientes.

Actualmente a escolha da localização industrial, tem muito em conta a localização internacional e se se tratar de empresas de alta tecnologia e inovadoras têm preocupações de escolher parques tecnológicos com ligações institucionais com universidades. As empresas de nova geração têm características e necessidades diferentes das empresas tradicionais, pelo que os novos espaços industriais devem dar resposta aos novos parâmetros de localização e sustentação (AMRIA, 2005). As chamadas zonas industriais de nova geração ou parques tecnológicos, procuram dar resposta a esses novos parâmetros para localização geográfica, relacionados com as características internas e externas da zona industrial, que criam as condições favoráveis para as empresas com fortes componentes tecnológicas (AMRIA, 2005).

Em termos de política de desenvolvimento do sector industrial, as estratégias tradicionais são abordagens com insuficiências (AMRIA, 2005), que englobam medidas de atracção direccionadas para a captação de empresas de forma avulsa, com fraca ou sem selectividade de empresas ou sectores de actividade e sem tirar partido da co-localização. As novas abordagens estratégicas para a localização de novas empresas deverão dar atenção à importância do contexto regional e à necessidade de adaptar os espaços industriais às necessidades das empresas. Só assim será possível proporcionar um melhor desempenho às empresas, o aumento da sua visibilidade e contribuir para o aumento da sua capacidade de inovação (AMRIA, 2005).

Assim importa garantir a existência das infra-estruturas físicas, mas também serviços às empresas para tornar os espaços industriais/empresariais mais atractivos.

No que respeita à localização dos serviços em geral dadas as suas necessidades específicas, os factores com influência na escolha da localização constituem, por um lado a inserção em lugares centrais (Ribeiro, 2002, pag. 82), colocando-se em posição geográfica mais ou menos adequada ao mercado que pretende servir, garantindo volumes mínimos de procura e por outro lado são importantes as suas condições de acessibilidade.

As dinâmicas de instalação de actividades e do emprego associado, constituem elementos condicionadores do território e do desenvolvimento local afectando a atractividade e competitividade locais.

Verifica-se que existe uma tendência generalizada para a terciarização das actividades quando se analisa a evolução dos ramos e sectores de actividade. A terciarização do emprego - aumento do peso do emprego nas profissões terciárias - constitui uma consequência da terciarização das actividades e do facto destas terem criado muito emprego. O aparecimento deste fenómeno de terciarização acontece acompanhando a passagem de uma economia baseada na agricultura para o sector industrial.

Os primeiros tipos de serviços a surgir são o dos serviços infra-estruturais, e o dos serviços associados às necessidades decorrentes da produção e consumo em massa. Numa fase posterior aumentam os serviços culturais, de lazer, e os serviços colectivos associados às necessidades de formação e de bem-estar social.

Ao nível do território, a terciarização tem ocorrido em diferentes escalas de centralidade: não só nas áreas de expansão urbana, mas também nos centros antigos

onde a função habitação é abandonada, ou em espaços suburbanos através de intervenções de reconversão e reabilitação.

No espaço rural, pelas suas características de menor concentração de actividades do sector terciário a localização de actividades de comércio ou serviços pela atractividade que têm, normalmente transformam o território em centros de referência, assumindo um papel social de lugar de encontro e convívio, estando assim muitas vezes associada a actividades lúdicas, sociais e culturais.

Os serviços de apoio às empresas e à população assumem diferentes papéis no desenvolvimento local. Os serviços de apoio às empresas estão associados às necessidades da indústria e empresas, enquanto os serviços de apoio à população têm como objectivos uma melhoria das condições de vida e de fixação da população, numa perspectiva de inserção social, de educação e de saúde.

O estudo dos serviços de apoio às empresas deve ser enquadrado no estudo do desenvolvimento de actividades industriais e de serviços. O fenómeno da terciarização é explicado por várias correntes que pretendem explicar a origem e o papel dos serviços. Na corrente pós-industrial, o desenvolvimento dos serviços corresponde a um estágio superior de desenvolvimento das sociedades, após os estádios (Delgado, 2002 pag. 407): dominância do sector agrícola, crescimento da importância relativo do sector secundário e terciário, o peso relativo do sector secundário na estrutura do emprego atingir um valor máximo, até à fase em que se dá o decréscimo relativo do sector secundário e aumento do terciário na estrutura do emprego.

Na corrente neo-industrial<sup>1</sup>, segundo Delgado, os seus autores explicam o crescimento dos serviços e os seus efeitos na economia, considerando o papel da indústria como motor do crescimento económico, determinante para a capacidade competitiva das economias e para o crescimento do próprio sector dos serviços. Nesta corrente, um grupo de trabalhos considera que a indústria tem importantes efeitos de arrastamento sobre os serviços, mas que o inverso não se verifica. A previsão desta corrente aponta para que o emprego terciário continue a crescer em relação ao emprego industrial devido aos aumentos de produtividade e por outro lado à tendência de aumento da necessidade de serviços de apoio à produção de bens.

A interdependência identificada na corrente neo-industrial entre o crescimento industrial e o crescimento dos serviços intermédios é depois reforçada pela ideia de

---

<sup>1</sup> Corrente que domina o debate sobre o papel económico dos serviços e as perspectivas de crescimento do sector (Delgado, 2002)

que a evolução dos serviços é influenciada pela mudança no sistema produtivo, no sentido de maior complexidade e organização e de aumento da diversidade e diferenciação dos bens e serviços, considerada um factor contribuinte para o crescimento dos serviços. Como consequência, recentemente a modificação que está a ocorrer com o sector das actividades de apoio à produção caracteriza-se pelo elevado conteúdo de informação, provocado quer pelas novas necessidades do sistema produtivo, quer pelas modificações na procura.

O papel dos serviços de apoio à actividade económica ao longo dos anos tem sido encarado de diferentes formas, relativamente à relação de causa/efeito com as actividades industriais. Segundo Delgado (Delgado, 2002, pag. 414), recentemente é reconhecido que a utilização de serviços intermédios aumenta a produtividade do sistema produtivo e gera vantagens competitivas para as firmas utilizadoras e para as unidades territoriais onde elas se localizam. A influência exercida pelos serviços em termos de promoção de desenvolvimento regional/local, tem vindo a ser cada vez mais reconhecida assumindo estes um papel estratégico (infra-estrutura geradora de vantagens competitivas), e sendo considerados como actividades motoras e indutoras de processos de crescimento Regional/local, devido à capacidade de exportação do seu produto.

Um aspecto a ter em conta é que a localização dos serviços está dependente de algumas condições. A necessidade de uma localização já com centralidade, que disponha de infra-estruturas físicas básicas a vários níveis, mão-de-obra qualificada e condições de residência atractivas à fixação dessa população que aí trabalha.

Também a presença e o acesso aos serviços públicos pelos cidadãos constitui uma forma de melhorar o crescimento económico, para além do aspecto positivo de melhoria do relacionamento entre a administração pública e o cidadão utente.

Desta forma, instalação de serviços quer de apoio às empresas, quer ao cidadão, devido ao seu papel estratégico, é um factor importante a considerar na definição de políticas de desenvolvimento local, devendo a sua localização, dimensão e tipologia ser adequada às características específicas do território.

A localização da função residência constitui um factor muito importante para o território, principalmente quando está instalada uma tendência de diminuição da população. As infra-estruturas e equipamentos existentes de apoio à população constituem imposições para a localização da função residência, principalmente quando

se trata de recursos humanos mais formados e qualificados, com níveis de exigência mais elevados relativamente à qualidade de vida.

As condições de localização das actividades de serviços, de comércio, de indústria ou de residência, constituem factores condicionantes do desenvolvimento local pela influência que estas actividades têm no território. Sendo a instalação destas actividades um factor de desenvolvimento do território, interessa que as estratégias de desenvolvimento e os instrumentos de gestão territorial procurem identificar as actividades a promover e mobilizem os seus recursos materiais e imateriais no sentido de melhorarem as condições de atractividade.

### **2.2.2 Atractividade e competitividade territorial**

A organização do território, no que diz respeito à localização e relacionamento entre os espaços urbanos, pode ser um factor de atractividade do território para as actividades económicas e residência. A importância da dimensão transfere-se para a capacidade que demonstrar ter para produzir bens ou serviços que sejam apetecíveis (competitivos) para os que se localizam no seu espaço contíguo de influência e para os que se localizam nos espaços de influência não contíguos, que tiver sido capaz de conquistar. Nessa demonstração de capacidade está incluída a dimensão física que possui, e também a que conseguir adquirir ao estabelecer parcerias com outros territórios e centros urbanos.

Assim, o dinamismo e a capacidade de um centro urbano para crescer e se desenvolver, deixam como refere Costa, de estar condicionados pela dimensão física imediata, para o passar a estar muito mais pela capacidade e qualidade dos relacionamentos que estabelece com outros centros urbanos e territórios.

Também Camagni, diz sobre a natureza da hierarquia de centros urbanos, designando-a por *hierarquia de rede* (Camagni, 1996), que esta deixou de ser caracterizada pela dimensão e pela funcionalidade e passou a sê-lo pela capacidade de estabelecer relações.

A competitividade territorial apresenta-se geralmente como um objectivo de qualquer política de desenvolvimento local/regional. De acordo com Marques (Marques, 2004, pag. 206), para haver vantagens concorrenciais os processos de aprendizagem são fundamentais, daí que considera ser preciso inovar nas políticas de desenvolvimento urbano e regional, para melhorar as condições de atractividade e competitividade.

Camagni (Camagni, 2002), eleva a importância da competitividade como forma de conseguir estabilizar o emprego, obter benefícios da integração externa e continuar o crescimento do bem-estar e da riqueza locais. Ele dá ênfase aos papéis que o território tem em termos de capacidade relacional e de aprendizagem colectiva, que resulta num crescimento do conhecimento socializado nas empresas e no mercado de trabalho locais, fundamental para a criação de um território competitivo. A atribuição ao território destes papéis, justifica-se pelo peso que as capacidades em aspectos como a tecnologia, as relações económicas e sociais e os sistemas de governança têm como factores de competitividade.

Num contexto de globalização, de acordo com Camagni (Camagni, 2002), espera-se optimisticamente, que os mercados e territórios sejam capazes de se adaptarem, através das vantagens comparativas e da capacidade competitiva que tiverem, não se fechando em políticas defensivas e proteccionistas.

Em relação ao contexto económico, existem novos aspectos qualitativos presentes nas empresas, que atribuem ao capital humano um papel fundamental (Camagni, 2002). A criação de capital humano requer processos de aprendizagem com acesso a informação, acesso aos estoques de conhecimento através de cooperação e ligação às redes, e investimento em inovação e educação. É o factor conhecimento tácito, resultante de processos de aprendizagem, investigação, educação, gestão e organização, que gera recursos imateriais de alta qualidade. É através desses recursos imateriais, que se torna possível por parte das empresas, o acesso à informação e ao conhecimento codificado. Informação essa, sobre a evolução nos processos técnicos e sobre a forma de obter benefícios das mudanças tecnológicas e da inovação ocorridas, que se encontra disponível em redes de informação mais restritas.

Estes novos aspectos qualitativos referidos, estando presentes nas empresas, influenciam o sucesso e as oportunidades das mesmas e do território onde se inserem. Neste sentido, surge uma forma de criação de diferenciação no território. Apesar de haver igualdade em termos de infra-estruturas físicas, pode haver desigualdade numa nova característica - a distribuição de capacidades e de capital relacional, necessários para as usar de forma apropriada ou inovadora (Camagni, 2002). Desta forma o capital humano, social e relacional constituem para o território factores de localização e fontes de competitividade, dos quais está dependente o tipo de processo de produção que consegue atrair e as consequentes tendências de crescimento ou de exclusão territoriais.

Relativamente às fontes de competitividade e atractividade territorial, que provocam aumento das exportações e de investimentos estrangeiros nos contextos regionais, Camagni identifica cinco fontes possíveis (Camagni, 2002):

- Aumento das exportações como provocadoras de efeitos multiplicadores e excitadores do desenvolvimento local. Estas dependem dos factores do lado da oferta em que a competitividade reside em elementos dinâmicos que mantenham contínua a vantagem local através de um fluxo de inovação. Esta capacidade segundo ele, encontra-se nos retornos crescentes ligados aos processos cumulativos do desenvolvimento e à aglomeração das actividades à escala microeconómica, ou em vantagens artificiais ou criadas, abertas à acção proactiva, voluntária de comunidades locais e a seus governos, se se tratar de escala microeconómica. Ou seja criar estrategicamente as vantagens pelas empresas individualmente, pelas sinergias territoriais e pelas potencialidades de cooperação reforçadas pela intervenção da administração pública;
- As firmas locais devem adoptar processos de cooperação com outras empresas, actores e administração locais;
- Melhoria das condições territoriais. A criação de meios inovadores pode propiciar processos de cooperação e aprendizagem melhorando as condições de inovação e competitividade;
- A competição e a cooperação do território e dos meios locais entre si, construindo as suas vantagens comparativas e competitivas;
- O uso da localização como instrumento de competitividade pelas empresas - os territórios já não são objectos passivos para localização das empresas - as comunidades podem influenciar a atracção de acordo com os seus interesses utilizando medidas que envolvem a comunidade e a administração locais.

Em resumo, actualmente factores como o capital humano e relacional, o conhecimento e a inovação, a coordenação e a cooperação, caracterizam o território. A existência destas características, constitui um elemento de influência na escolha de localização entre territórios.

Cabe ao território criar estratégia de desenvolvimento colectivo que seja capaz de utilizar/incluir os factores relacionais, bem como os recursos que o território tiver no

campo do capital humano e relacional. Conseguir a construção deste tipo de estratégia constitui por si só um factor de competitividade e diferenciação entre territórios.

### **2.3 Meios inovadores e sistemas regionais de inovação**

As dinâmicas territoriais em termos de inovação têm papel importante no sentido em que constituem um factor territorial com grande influência no desenvolvimento local/regional.

A inovação é definida como sendo mecanismos socialmente construídos que assentam na acumulação, difusão e utilização de conhecimento (tácito ou codificado) por via de uma aprendizagem contínua e interactiva. São a criação de conhecimento e a aprendizagem colectiva, que permitem às empresas adaptarem-se a novas condições e exigências do mercado, assumindo por isso cada vez maior importância na promoção de competitividade das actividades económicas.

Os modelos territoriais de inovação foram evoluindo de distritos industriais descritos pela Itália como casos de sucesso, para meios inovadores e para distritos tecnológicos. Nos actuais modelos de desenvolvimento a inovação e o conhecimento são os elementos essenciais para empresas, territórios e sociedades.

Um exemplo de dinâmica de inovação, é o modelo de organização produtiva e de inovação que ocorreu em Itália nos anos 60 - os distritos industriais. Becattini (Becattini, 1992) definiu o distrito industrial como uma entidade sócio-territorial caracterizada pela presença activa de uma comunidade de pessoas e de uma população de empresas num determinado espaço geográfico e histórico. Este tipo de organização produtiva advém do progressivo enraizamento de actividades económicas num dado território, fortalecidas por interdependências, que têm como resultado a existência de uma capacidade colectiva para o desenvolvimento dessa actividade específica e o controle do seu mercado final. Verificou-se que sectores tradicionais com algumas raízes naturais e históricas enfrentaram melhor a concorrência das economias globais, porque recorreram ao factor comunidade (pessoas e empresas) e identidade, tendo presentes os factores história e recursos naturais, pela existência de sectores complementares geograficamente concentrados e inter-relacionados, e pelo clima de confiança que existia. Este conjunto de condições favoreceu a capacidade de cooperação e de relacionamento, factores que estiveram na base do conceito de inovação territorial. Resultante de um saber-fazer tácito de uma cultura historicamente

constituída na própria região, que procura transmitir competências que respondam às necessidades locais - inovação territorializada - que corresponde à promoção do potencial inventivo do meio social para responder às necessidades de desenvolvimento local (Santos, 2002, pag. 293).

Nos anos seguintes, as aglomerações industriais nos Estados Unidos foram exemplo de outro modelo de desenvolvimento. Verificou-se a emergência de novos espaços industriais, aqui sem a existência dos factores históricos e familiares característicos dos distritos italianos, que mais tarde se transformaram em distritos tecnológicos, em que as empresas pertenciam a sectores com utilização de tecnologias da informação, com estruturas de produção com grande cooperação entre si e com apoio do estado, de que é exemplo significativo Silicon Valley. Este modelo beneficiava da dinâmica criada pela aglomeração de actividades, constituindo um factor vantajoso face à competitividade global. O fenómeno de relacionamento das empresas com as universidades levou de seguida ao conceito de complexos tecnológicos regionais, em que ambas se beneficiaram com a aglomeração.

O conceito de meios inovadores advém do estudo que analisa a forma como os meios podem criar inovação, através de características próprias de produção, de produtos e de organização. Neste modelo são introduzidos factores de relacionamento e de integração, as relações informais geograficamente limitadas geradoras de um bom ambiente para a produção de sinergia favorável à inovação e paralelamente uma imagem para o exterior. Como elementos constitutivos do meio inovador, Maillat, Quévit e Senn referem a envolvente espacial, o conjunto de actores, os elementos materiais, a lógica de interacção e a lógica de aprendizagem (Maillat, 1993). Por sua vez Quévit e Van Doren descrevem o meio inovador como um conceito com articulação de três paradigmas: o cognitivo - racionalidade colectiva, lógica de aprendizagem e reprodução de cultura técnica; o organizacional - estruturas reticulares de cooperação; e o territorial - o território como portador de especificidades (Quévit, 1996).

Um meio torna-se inovador (Santos, 2002, pag. 296) quando tem capacidade de na relação com o exterior, obter informação e recursos que lhe permitam inovar no seu sistema produtivo específico, ou adapta a utilização dos recursos endógenos, criando novas configurações produtivas inovadoras. Contudo para cumprir estas condições

estão dependentes de um primeiro momento inovador de ordenamento institucional de governança, de dinâmicas de aprendizagem e de criação de recursos específicos.

A existência de um meio inovador que contenha e se organize de forma a utilizar os recursos imateriais, coloca em situação vantajosa os actores locais, para gerarem inovação, criarem redes de cooperação e melhorarem as situações de incerteza e risco. Os clusters representam outro vector da estratégia de desenvolvimento regional e da política de inovação territorial. Porter definiu-os como uma concentração geográfica de empresas e instituições interligadas (Porter, 1990), de determinado sector de actividade. Este conceito é baseado no desenvolvimento endógeno combinado com actividades inovadoras, onde as empresas têm um papel no estabelecimento de redes para geração e disseminação da inovação.

O conceito de regiões inteligentes consiste numa adequação do conceito de meio inovador às novas condições de evolução tecnológica e de valor do conhecimento (Santos, 2002, pag. 302). Esta vantagem é gerada pela utilização das novas oportunidades organizacionais de cooperação facilitadas pelas novas tecnologias de informação, telecomunicações e produção. Basicamente através de interacção e cooperação entre os agentes permite melhorar a investigação e a sua aplicação na prática produtiva, disseminando as inovações tecnológicas.

Cooke defende a territorialização dos sistemas de inovação (Cooke, 2002), ou seja, alia a perspectiva sistémica da inovação com as características do território, em que por um lado existe empenho dos agentes na aprendizagem interactiva, e por outro as características institucionais intrínsecas ao próprio território. Este modelo denominado de sistema regional de inovação, está dependente de factores como a cooperação e a confiança, bases de uma *arquitectura social* da sociedade, constituída pelo capital social.

Neste modelo inovações organizacionais ou de gestão, aliados a competências e atitudes, favorecem a articulação e coordenação das organizações, o estabelecimento de parcerias com empresas e/ou instituições de I&D, permitindo desenvolver novas tecnologias ou usar de forma inovadora as que já existem. Assim é atribuído à investigação um papel de condicionante da dinâmica de inovação e de difusão do conhecimento através das tecnologias de informação e comunicação e da ciência. Constituí um processo sistémico caracterizado pelos intervenientes (conjunto de instituições) e pelo seu inter-relacionamento no território, pela especialização económica e competitividade do território, pelas relações sociais e pela identidade.

Recentemente, no seguimento do estudo dos instrumentos de promoção da capacidade de inovação, surge o conceito de sistema regional de inovação como instrumento de desenvolvimento regional.

O sistema regional de inovação consiste na existência de uma arquitectura institucional e organizacional entre os actores regionais, com o objectivo de promover a cooperação e o funcionamento dos actores em rede, em campos como a gestão e utilização da informação estratégica ou criação de conhecimento (Santos, 2002, pag. 304). Este objectivo traduz-se numa procura de tornar o meio mais inovador e a região mais inteligente. Este instrumento melhora as condições de competitividade empresarial e territorial promovendo estruturas reticulares de cooperação e aprendizagem que levem à inovação.

## **2.4 Desafios ao planeamento para promoção do desenvolvimento local**

Ao estudar os modelos de desenvolvimento territorial encontraram-se novas formas de explicar o papel do território enquanto entidade activa capaz de produzir inovação, de ter comportamentos estratégicos, de ser capaz de dinamizar os seus recursos tangíveis e intangíveis numa lógica de desenvolvimento local endógeno. Criar estas capacidades no território e utilizá-las é um desafio para o território e seus agentes.

A procura de vantagens competitivas pode ser feita através de inovação em arranjos organizacionais e institucionais, bem como a inovação através de aprendizagem contínua e interactiva. No actual contexto, o território tem que ter novas competências para se saberem utilizar os recursos endógenos e criarem as capacidades competitivas. A criação de conhecimento e a capacidade de inovar e de aprender devem fazer parte do sistema regional de inovação, de forma a qualificar o território e dar-lhe competitividade.

Na definição de políticas para o território inclui-se a preocupação de valorizar os recursos e capacidades disponíveis e tê-los em conta no planeamento e implementação da estratégia. O sistema de inovação pode constituir-se por a administração pública, os centros de saber e a comunidade local, agindo em cooperação, integrados e envolvidos na rede, o que ajudará a melhorar os processos de aprendizagem e as competências de cada um.

Neste contexto, identificam-se alguns dos desafios que se colocam ao planeamento para a promoção do desenvolvimento local:

- A necessidade de adaptar as competências dos profissionais de planeamento para lidar com os novos factores de desenvolvimento, através de aprendizagem;
- Saber incluir nas políticas de desenvolvimento os factores relacionais, o capital humano, a inovação, tornar o meio inovador e a região mais inteligente, estruturar o sistema regional de inovação, criar o envolvimento dos cidadãos como parceiros, mobilizando o capital humano;
- Tirar partido das redes de solidariedade locais e da capacidade de concertação existente, comprometendo os agentes e decisores políticos no sentido de concretização dos objectivos definidos;
- Deve ser capaz de criar as condições para a sustentabilidade dos relacionamentos que promovem a aprendizagem e a inovação, contrariando inércias que por vezes estão instaladas nas instituições, promovendo uma operacionalidade dos agentes envolvidos;
- A actuação dos profissionais deve dar ênfase aos fluxos de inovação e difusão de conhecimento, de forma a facilitá-los e promover a sustentação do sistema regional de inovação;
- Agir com mais proximidade dos cidadãos de forma descentralizada e desconcentrada, com maior recurso às tecnologias da informação para estabelecer comunicação e promover uma participação e envolvimento efectivos;
- Incentivo à participação dos cidadãos na elaboração dos instrumentos de gestão territorial no sentido de tornar o planeamento mais próximo dos cidadãos e que seja possível identificar interesses do território a transmitir aquando da elaboração de políticas nacionais ou regionais para que estas se articulem com as necessidades do território local;
- Promover a aplicação do conceito de governança, com a promoção de participação e envolvimento dos actores.



### **3 PLANEAMENTO E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E OS DESAFIOS PROFISSIONAIS**

A actividade de planeamento ou ordenamento do território levada a cabo por profissionais de planeamento sempre lhes colocou grandes desafios. A mudança nos contextos de actuação a nível de promoção do desenvolvimento local, como se identificou no capítulo anterior, e a relação com a população perante os temas de planeamento e desenvolvimento exigem da parte do profissional uma aprendizagem e adaptação que têm guiado as alterações na forma como desempenha a sua profissão.

O novo paradigma de planeamento, que valoriza métodos e conteúdos diferentes, introduz a necessidade de se ter em conta novas temáticas, esperando-se, assim, novos papéis para o profissional de planeamento.

A adopção de novas metodologias de planeamento com vocação mais estratégica e com um diferente envolvimento com a população, exige competências sociais e comunicacionais por parte dos profissionais para utilizar na mobilização do capital cívico do território. A criação, procura e utilização dessas competências, constitui um passo para a implementação da nova abordagem de planeamento, na medida em que permite a aproximação entre a teoria do planeamento e a sua prática, normalmente associada à elaboração e implementação dos tradicionais instrumentos de gestão territorial.

Os planeadores podem contribuir para a mudança e levar mais à frente o conceito de elaborar estratégias de desenvolvimento promovendo o estabelecimento de redes de governança, através de uma boa prática de comunicação e envolvimento com a população, procurando consensos. Ferrão (Ferrão, 2010a) identifica como ideias-chave dos processos de governança a descentralização, a responsabilização, participação, a coordenação, a cooperação, as parcerias, a contratualização, etc.. Estas são possibilidades de tendências de mudança no contexto de actuação do profissional de planeamento.

Contudo, existem dificuldades que se apresentam em virtude da herança das práticas do passado, das dificuldades inerentes às mudanças, da história do planeamento ser

recente em Portugal, e de ainda não existir a cultura institucional de planeamento necessária para evoluir para as novas abordagens.

A imagem que fica do serviço prestado pelas Autarquias Locais na área do planeamento e ordenamento do território condiciona a opinião do cidadão comum sobre estes profissionais. Está ao alcance destes procurar uma melhoria do trabalho realizado, melhorar as relações de confiança e cooperação com a população e nos serviços prestados, no que diz respeito a alguns aspectos relacionados com conteúdos e tipo de formação necessária à execução das suas competências, com melhor performance, com o respeito pelos valores e ética profissional na prossecução de serviços públicos nos governos locais.

A relação dos profissionais com a população baseia-se essencialmente na implementação dos Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT's), alguns deles elaborados há muito tempo, sob metodologias de planeamento viradas para o plano como um projecto, definidor de regras que condicionam o uso da propriedade privada, nem sempre compreendidas e aceites. No sentido de alterar estas circunstâncias é necessário mudar o estilo de planeamento e a relação com a população, quer na definição de políticas de desenvolvimento adequadas para o território, quer ao nível da gestão urbanística como um serviço prestado pelo município.

No âmbito deste estudo, procura-se identificar o papel do planeador e os desafios que se colocam a este profissional no actual contexto, relativamente à sua preparação para actuação na promoção de novas formas de regulação, do desenvolvimento local e da cultura de planeamento.

### **3.1 A formação do profissional de planeamento**

Existem diferentes formas dos profissionais de planeamento adquirirem as competências profissionais necessárias para levar a cabo as suas funções de forma eficiente ou seja, é possível a formação de capital intelectual pelo profissional, através de formação em sistema de ensino, através de capacidades individuais inatas, capacidade de relacionamento e sociais, ou de conhecimento operacional adquirido através da aplicação do conhecimento conceptual. É importante que ao longo da sua vida o profissional se sinta motivado para se aperfeiçoar através da procura de uma aprendizagem contínua.

Com o objectivo de identificar algumas características ou competências de que os profissionais necessitaram foi realizado de um inquérito a profissionais na Eslovénia. Nesse estudo foram identificadas algumas que podem ser aprendidas ou treinadas e outras que não podendo, deverão ser inatas da pessoa, sendo os dois tipos sido considerados igualmente importantes (Salaj, 2010). O resultado desse inquérito pode por nós ser utilizado como exemplo para ajudar na identificação das capacidades necessárias ao profissional de planeamento no contexto português. São exemplos de habilidades aprendidas, identificadas no estudo referido: a diligência, o bom senso/bom julgamento, a orientação de equipa, a capacidade analítica, a organização de aparência pessoal, a orientação para metas e a capacidade de organização. Relativamente às capacidades inatas para o planeamento o mesmo autor (Salaj, 2010) refere o rigor, a criatividade, a determinação, a persistência, a auto-confiança, e a dominância. Foram ainda identificadas outras características, como o domínio da economia, ter aptidões sociais e de planeamento urbano, e ter a virtude de compreender a totalidade e não apenas o seu campo profissional.

Através do sistema de ensino tradicional pode ser adquirido conhecimento. Contudo não deve ser esquecida a formação, o treino e a experiência que permita transformar o conhecimento profissional e técnico em conhecimento operacional. Os profissionais de planeamento e as suas associações, bem como as escolas da área devem estimular as boas práticas e a procura de manter actualizados os conhecimentos necessários.

As linhas de orientação internacionais adoptadas pelo Conselho da União Europeia em Lisboa em 2000 para o desenvolvimento do conhecimento, competências e habilidades (crescimento profissional), colocam a ênfase no conhecimento, na inovação, no capital humano, e na aprendizagem permanente como condições para atingir esse objectivo e também que as capacidades e habilidades devem reflectir os resultados de todas as formas e níveis de aprendizagem. O desenvolvimento de capacidades e habilidades é o elemento considerado mais importante de uma estratégia de aprendizagem permanente.

O conceito de competência profissional (Salaj, 2010) consiste em dispor de habilidades para realizar o trabalho, ou seja uma combinação entre o conhecimento conceptual e as habilidades (conhecimento operacional), para além das adquiridas no sistema de ensino, envolvendo factores pessoais tais como a motivação, as capacidades, as características, os valores, os interesses e as habilidades.

Relativamente ao sistema de ensino é defendido que devem ser tidas em conta algumas recomendações (Salaj, 2010): ser incluído treino/componente prática, em paralelo com o ensino teórico; deve ser fornecido um conhecimento básico de legislação local e das limitações que influenciam o ordenamento do território; os conteúdos de formação devem ter um carácter interdisciplinar; os programas educativos devem acompanhar o desenvolvimento tecnológico.

O resultado obtido no inquérito já referido anteriormente, permitiu identificar para esse caso concreto algumas das características do profissional de planeamento, que serão aqui consideradas como um contributo para a definição do papel do planeador em Portugal, que procuramos clarificar neste trabalho. Os resultados do inquérito confirmaram uma hipótese analisada que identificava algumas possíveis características (Salaj, 2010):

- O conhecimento profissional e científico adquirido com a formação interdisciplinar, base da formação adquirida no sistema de ensino, em vários campos da ciência, em áreas tão diversas como arquitectura, urbanismo, arquitectura paisagista, património cultural, geodesia, geologia, geografia, imobiliário, arqueologia, engenharia civil, infra-estruturas municipais, engenharia energética, engenharia de tráfego, comunicação, direito, economia, administração, psicologia, sociologia, engenharia mecânica e ecologia. Este conhecimento diversificado por várias áreas de conhecimento, face a processos complexos foi considerado mais adequado do que o conhecimento especializado numa única área;
- O conhecimento específico dos conteúdos legais e de normas técnicas. Conteúdos relacionados com legislação da edificação, de protecção ambiental, de habitação, de protecção dos consumidores, comunitária, municipal, planeamento espacial, imobiliário e de trânsito e também conhecimento de normas técnicas;
- Parâmetros de planeamento do território: ligação entre legislação e directrizes do urbanismo e da arquitectura, os factores limitadores do desenvolvimento territorial, diferentes objectivos e necessidades relacionadas com o espaço público e contradições entre eles, o papel dos elementos sociais e psicológicos, as alterações para um espaço como um resultado dos usos do espaço diferentes, a importância do planeamento urbano na criação de condições de qualidade de

trabalho e de vida, estética pessoal, habilidade de visualização, o papel dos parâmetros económicos, o papel dos factores ambientais.

O resultado deste inquérito aponta para a importância de uma ampla gama de competências e de um conhecimento interdisciplinar no ordenamento do território e para a sua vantagem relativamente a ter-se um espectro de competências estreito. Tal como outros estudos já realizados também concluíram que o trabalho em diversos campos e a sua ligação em cooperação é capaz de gerar motivação nos planeadores para a interdisciplinaridade, enriquecendo a vida profissional através de uma mistura de profissões, sintetizando e combinando conhecimentos.

Pode falar-se ainda do conceito de transdisciplinaridade que constitui uma abordagem científica que visa a unidade do conhecimento (Filho, 2007). Desta forma, procura estimular uma nova compreensão da realidade articulando elementos que passam entre, além e através das disciplinas, numa busca de compreensão da complexidade. São consensuais as opiniões de que o trabalho interdisciplinar resulta em melhores resultados, contudo são também identificados factores de influência de que dependem o seu sucesso, podendo este ser melhor se existir: confiança mútua entre os participantes, respeito pela profissão e as suas limitações, troca de conhecimento, disponibilidade para a negociação e reconhecimento de que os problemas podem ser resolvidos de várias maneiras.

Depois de concluir que o planeamento espacial deve envolver um amplo espectro de conhecimentos, de habilidades, de disciplinas e de fontes (Salaj, 2010), e depois do reconhecimento da existência de factores condicionantes do seu sucesso, existe um papel que emerge para o profissional de planeamento, pois este tem capacidade de intervir e influenciar alguns destes factores.

Promover uma mudança de prática para mudar a cultura de planeamento é uma tarefa exigente ao nível de competências dos profissionais. Estes têm que estar preparados para as fases de planeamento não utilizadas nas metodologias mais tradicionais, que envolvem maior aproximação com a população, ter competências no domínio do social, ter poder de comunicação e de resolução de conflitos.

O profissional necessita aprofundar os conhecimentos sobre a diversidade de temáticas presentes na sociedade, abordadas quando é dada à população a possibilidade de intervir na identificação de problemas e oportunidades, bem como para entender as expectativas dessa população. Este tipo de conhecimento também tem que ser acompanhado pelo conhecimento técnico necessário para a transformação dessas

mensagens num programa de medidas propostas para tentar resolver os problemas identificados.

As exigências são cada vez maiores em termos de preparação e formação do profissional de planeamento, na medida em que se espera que o planeamento adopte outras metodologias, que constituem para já grandes desafios às competências técnicas e pessoais dos profissionais.

Steele (2009) argumenta sobre a emergência de um papel híbrido para os profissionais de planeamento num contexto de governança. Trata-se da incorporação de um papel mais activo dos sectores privados e das comunidades. Neste contexto, a capacidade de adoptar papéis híbridos por parte do profissional de planeamento, combinando os conhecimentos profissionais com valores e outros conhecimentos, na aplicação de novas formas de regulação baseadas nas medidas de gestão das redes de governança existentes nas comunidades, ganha relevância. A adopção dos papéis híbridos constitui um desafio e oportunidade relativamente à capacidade de autonomia profissional e de compromisso com o serviço e interesse públicos (Steele, 2009).

### **3.2 A actividade do profissional de planeamento**

A existência de um bom serviço de planeamento e ordenamento do território ao nível das autarquias locais contribui para o desenvolvimento do território. Daqui advêm que o profissional pode ter um papel importante e ser considerado como um recurso para o desenvolvimento de um melhor território.

Constantes pressões sentidas ao longo da história do planeamento em Portugal, fragilizaram a confiança pública nos profissionais de planeamento, levando à necessidade de efectuar esforços para a retomar e manter. Exemplos de causas para essa perda de confiança são: a questão do direito de propriedade a população sentir-se ameaçada com as restrições ao uso da propriedade, ou a questão relacionada com a emotividade em relação ao planeamento - a pressão a que está sujeita a decisão política e profissional com as consequências da sua não-aceitação por parte das pessoas (Allmendinger, 2003). O método de regulação baseado em instrumentos de gestão territorial, numa lógica de *top-down* é amplamente utilizado. As intervenções são enquadradas nos planos que vinculam os particulares, em vez de seleccionadas de acordo com critérios de melhoria das condições de vida ou de desenvolvimento local. Por outro lado espera-se uma actividade dos cidadãos no sentido de criar uma lógica

de bottom-up, de participação, envolvimento e confiança. É neste contexto que o profissional de planeamento se encontra perante os cidadãos.

Contextos de mudança fazem mudar os objectivos de planeamento, o tipo de planeamento praticado e conseqüentemente o papel do planeador. A evolução do planeamento projecto, em que um plano abrangente existe para enquadrar os projectos, passando para um planeamento em que se valoriza a interacção com os agentes de tipo governança em rede (Sehested, 2009), em que se faz a gestão das redes já existentes e fragmentadas, favorecendo a emergência de consensos a partir dos interesses e dos valores de cada comunidade. Este conceito baseia-se nos princípios de negociação, interdependência e confiança entre agentes da comunidade permitindo a sua integração. Neste contexto faz sentido o aparecimento do conceito de metagovernança (Sehested, 2009), que consiste numa forma de regulação para gerir de forma indirecta a governança de rede, que apesar de terem alguma capacidade de auto-regulação podem beneficiar de uma regulação pública, sem perderem a sua autonomia.

Tendências recentes de alteração nas autarquias locais, relacionadas com a sua modernização, geraram motivos para alterar a tipologia de intervenção do profissional de planeamento. O processo de modernização dos governos locais e o objectivo de melhoria de desempenho nos seus serviços, trás o desafio de melhoria da performance dos profissionais de planeamento, com duas conseqüências importantes que se discutem (Allmendinger, 2003): uma relativa à falta de independência profissional por as condições de trabalho não lhes permitirem agir de forma independente mas sim como empregados, e a segunda diz respeito às exigências de performance e rapidez de tomada de decisão, que prejudicam a qualidade dos procedimentos.

Na medida em que a existência de má administração ou má prestação profissional podem ter conseqüências de vários tipos para a população, desde financeiros a morais envolvendo a criação de insatisfação, torna-se importante o processo de tomada de decisão. Os problemas possíveis ao nível de tomada de decisão, de conduta dos profissionais ou eleitos e ao nível de processos devem ser evitados. Uma possível forma de os evitar é através do envolvimento dos cidadãos no desenvolvimento dos serviços que utilizam. Actualmente, os cidadãos têm ao seu dispor vias para reclamação que podem utilizar em caso de insatisfação com o serviço prestado pelas autarquias locais. Em Portugal, o livro de reclamações e o número verde das instituições, são exemplos de meios muito próximos do cidadão, que estão ao seu dispor para fazer sugestões, queixas ou denúncias. Os planeadores sempre procuraram

esse envolvimento, mas agora o envolvimento que se propõe é através de outros métodos, mais rigorosos, mais transparentes e registados, tornando-os mais profissionais (Allmendinger, 2003).

Face à importância da qualidade da actuação do profissional de planeamento e da boa relação que se pretende com os cidadãos, foram estudados exemplos de meios já utilizados na Inglaterra, para acompanhamento da qualidade da tomada de decisão (Allmendinger, 2003): a criação do *Ombudsman*<sup>2</sup>; a existência de auditores; as revisões judiciais; e o controlo através de monitorização/acompanhamento. Ainda numa perspectiva de melhoria da actividade relativamente aos aspectos de conduta dos intervenientes na tomada de decisão, existem experiências de criação de códigos de conduta para profissionais e para os membros de governo local, ou de serem criados mecanismos semelhantes ao *Standards Board for England*<sup>3</sup>.

A entidade *Ombudsman*, referida como exemplo de acompanhamento da tomada de decisão, procede à investigação de queixas por parte do público. Durante a investigação efectuada com base nas queixas de possível má administração, foram identificadas as seguintes acusações: tendenciosidade, negligência, desatenção, demora, incompetência, inépcia, perversidade, arbitrariedade, desonestidade, etc. Como possíveis causas das queixas apresentadas foram identificadas: os atrasos, a incorrecção, a falha de informação, a não intervenção, a falha na documentação, a falha nos registos e na investigação, as declarações falsas ou erradas, os requisitos legais, ou a falha em relatórios. Uma forma de mau serviço também relacionada com a substituição do profissional de planeamento por profissionais de outras áreas no tratamento de assuntos de planeamento ou relacionados com o profissional de planeamento. Para além da recepção das queixas e a sua análise, esta entidade - o *Ombudsman*, também pode ser utilizada num sentido pedagógico de transmissão de valores e de influência na administração, no serviço público e em termos de ética profissional (Allmendinger, 2003), ajudando na definição de linhas de orientação claras e explícitas para basear a tomada de decisão.

Os serviços das autarquias locais podem apresentar também os seus problemas de funcionamento, cuja resolução ou minimização constitui também um desafio para os

---

<sup>2</sup> *Ombudsman* – um espécie de provedor do cidadão - investiga queixas do público que considere ter sido criada injustiça relacionada com má administração, ou sua falta, pelas autoridades.

<sup>3</sup> *Standards Board for England* - Promove código de conduta que verifica e que deve ser seguido pelas instituições de poder local Inglesas (<http://www.standardsforengland.gov.uk/>)

profissionais na sua actividade. Este tipo de exemplo de controlo já aplicado em governos locais, fora de Portugal, permitiu a identificação e avaliação das condições de funcionamento dos serviços e dos seus profissionais, o que poderá ser uma mais-valia contribuir para a correcção dos problemas e para a melhoria da prestação dos serviços aos cidadãos.

Em Portugal, habitualmente, os profissionais de planeamento nas autarquias locais são integrados em funções como a elaboração ou revisão de planos; o diagnóstico e a definição de estratégias de desenvolvimento; o controlo e a monitorização dos instrumentos de gestão territorial e a gestão urbanística corrente. Neste âmbito as dificuldades que se colocam aos profissionais são várias. Ao nível dos serviços prestados pela Administração Local, mais especificamente na elaboração e revisão de planos, colocam-se dificuldades nomeadamente em municípios de pequena dimensão com um quadro de pessoal insuficiente, pela impossibilidade de definição das desejáveis equipas multidisciplinares/interdisciplinares que leva à impossibilidade de levá-las a cabo conforme recomendado. Estas equipas estão descritas na Lei<sup>4</sup>, alterando a legislação relativa à estrutura e organização dos órgãos e serviços autárquicos no sentido de permitir o exercício das funções de acordo com um modelo mais operativo. Esta legislação prevê a constituição destas equipas multidisciplinares tendo em conta os núcleos de competências, mas pode não ser aplicada, por não serem de constituição obrigatória, ficando à consideração de cada município a sua constituição. Este facto leva a que a actividade do planeador abranja muitas áreas de actuação, reforçando a necessidade de conhecimentos interdisciplinares e acrescentando as suas responsabilidades.

Outra actividade que as autarquias esperam ser exercida pelo profissional de planeamento, é a verificação da conformidade das operações urbanísticas promovidas isoladamente pelos particulares com os tradicionais instrumentos de gestão territorial, que são documentos de natureza regulamentar, estáticos, que por norma não admitem qualquer análise que não a de verificação de compatibilidade. As práticas que se verificam actualmente estão instaladas e os procedimentos são rotineiros, não havendo muito espaço ou motivação para a mudança de práticas e de cultura de planeamento.

Por vezes nesta tarefa surgem situações que não foram previstas aquando da elaboração dos planos, e por isso não têm enquadramento para a tomada de decisão.

---

<sup>4</sup> Decreto-Lei n.º 305/2009 de 23 de Outubro

Nesta circunstância o profissional pode recorrer daquela que foi a intenção da estratégia adoptada e utilizar os critérios de planeamento informais praticados, não os alterando e sendo coerente no enquadramento da decisão.

### **3.3 O papel do profissional de planeamento enquanto agente de mudança**

A actividade de planeamento conceptualmente encontra-se em fase de mudança, em transição para uma nova abordagem. O sucesso desta mudança depende do sucesso da mudança da cultura de planeamento dominante.

Uma forma de impulsionar a concretização dessa mudança, segundo Pires (2001) é através da prática de planeamento a nível municipal, ou seja através da aplicação prática da nova metodologia de planeamento que se pretende, baseando-se em que o envolvimento numa prática é o primeiro passo para o reconhecimento do seu valor. Havendo alguma resistência à mudança, poderá ser pela experiência que se consiga sensibilizar para a sua importância, necessidade e adequabilidade.

Sendo um requisito básico da abordagem que se pretende incentivar, o trabalho de definição de uma estratégia proactiva e colaborativa com o envolvimento dos cidadãos e agentes sócio-institucionais, poderá ser a mudança dos métodos tradicionais, ao nível dos princípios da liderança e de participação da comunidade um desafio interessante. Assim, as especificidades da nova cultura de planeamento que se pretende incutir, tornam necessária a mudança na prática de planeamento. As primeiras experiências a realizar, para que sejam respeitados os princípios da metodologia, irão envolver tarefas diferentes e inovadoras para os profissionais. Estas exigem da parte do profissional algumas competências de planeamento e de abordagens metodológicas, sendo o profissional de planeamento transformado no agente de mudança da cultura dominante de planeamento tradicional para uma nova abordagem de planeamento.

Assim espera-se que o profissional seja capaz de induzir mudanças aos níveis de objectivos e metodologias, da agenda política relativamente ao planeamento, da relação dos políticos com o profissional de planeamento e da relação destes com a população.

A mudança de objectivos e métodos, para a criação de uma estratégia de desenvolvimento, provocará uma alteração no planeamento que se pratica. A abordagem tradicional de planeamento levou as autarquias a dotarem-se de

engenheiros e arquitectos, por um lado com a finalidade de programarem e construírem infra-estruturas físicas necessárias para melhorar as condições de vida, e por outro juntamente com incentivos locais promover a atracção de investimentos industriais para activarem as suas capacidades económicas. Este grupo de técnicos presentes nas autarquias locais, foram também chamados a executar tarefas de planeamento como a elaboração dos PMOT's, e mais especificamente o PDM, em contextos de enquadramento de investimentos em financiamentos, especialmente nos primeiros anos da década de 1990.

Tal como as opções políticas se tornam desadequadas às condições, também a abordagem de planeamento tradicional apresenta algumas lacunas a diversos níveis. As diferenças metodológicas e de princípios, relativamente a uma nova abordagem, desde o início que criam alguma resistência à mudança e à sua introdução na prática. O profissional de planeamento tem um papel nessa mudança, promover uma mente mais aberta para uma cultura local de planeamento estratégico por um lado, e por outro introduzir mudanças na sua prática. Será para isso necessária uma nova abordagem, para a qual pode necessitar de conhecimentos e habilidades sociais relativas a cooperação, negociação, resolução de conflitos, incentivo para mobilização da população.

Pires aponta diversos tipos de mudanças a levar a cabo na actividade de planeamento (Pires, 2001):

- Mudança da agenda política do planeamento, sendo necessário inovar na sua definição e na introdução das temáticas de planeamento e de desenvolvimento local nas políticas públicas. Estas devem surgir no âmbito de processos que incluam o debate, o que transforma a inclusão destas temáticas que mudam as práticas ou processos tradicionais num desafio. Este debate a promover é vantajoso não só para adequar a agenda política, mas também porque pode ser encarado como uma forma de aprendizagem do profissional sobre as temáticas a abordar pelo planeamento.
- A inclusão do debate no processo metodológico deve ser utilizada para aprendizagem social e para tornar a abordagem mais interactiva e inclusiva.
- A participação e acompanhamento pela população desde as fases iniciais de definição de objectivos, tornando o planeamento responsivo e sensível a aspectos relacionados com as necessidades e expectativas da população, que

contribui para legitimação da política e para a compreensão e aceitação das decisões.

- Implementar a cultura de planeamento estratégico, e por outro a prática de planeamento e da promoção das mudanças também tem como objectivo as oportunidades de aprendizagem que se criam com a ligação da teoria com a execução das novas abordagens críticas ao planeamento racional.
- O debate tem virtudes de criar oportunidade para transferência de conhecimentos ao prover formas de aproximação e acesso pelos interessados a novas fontes de conhecimento por um lado, e por outro melhoram-se as competências dos profissionais, pelas novas atitudes de pro-actividade, empreendedorismo e inovação.
- A relação existente entre os profissionais de planeamento e os políticos, A presença nos eventos desenvolvidos acompanhando o processo, na preparação da estratégia, ou a exposição apenas do profissional ao público, liberta o planeador do ónus das decisões políticas. Os políticos também têm um papel importante na criação de algumas condições institucionais que permitam aos técnicos estabelecer relações e integrarem-se nas redes de governança existentes na comunidade.

A inclusão da participação dos cidadãos na definição do conteúdo estratégico para a posterior orientação da prática poderá ser uma forma de adoptar a posição de Hoch (2009), que afirma esperar-se de um plano que este ajude a lidar com a complexidade das intenções sociais e políticas e com as complexidades do desenvolvimento urbano. A participação da população, segundo o mesmo autor, irá contribuir para que quem elabora os planos tenha um grande conhecimento sobre a comunidade em aspectos sociais, políticos, etc., resultando que o plano seja adequado aos seus problemas. Um bom diagnóstico de problemas e oportunidades é um bom principio para a elaboração de planos, seguindo-se a definição dos objectivos do mesmo.

Um dos objectivos da actividade do planeamento deve ser a actuação na comunidade no sentido de a incentivar a organizar-se com a finalidade de se preparar para participar nos temas da agenda de desenvolvimento. Um estímulo inicial pode ser importante para a mobilizar nas fases iniciais do processo, podendo ser importante a sensibilização para a importância do seu envolvimento e o esclarecimento do papel que lhe é atribuído. Este tipo de contacto incentiva a mudança da forma de pensar e

agir, normalmente pela negativa através da queixa e reclamação, e induz a participação pela positiva, no sentido da crítica construtiva e da abordagem para identificação de temas de trabalho, sugestões de melhoria e linhas de orientação. Os planeadores têm aqui um papel de transmissão à comunidade do que pretendem obter com as interações e guiar as intervenções de modo a que as informações recolhidas sejam úteis para a identificação dos problemas e expectativas.

As experiências levadas a cabo, de elaboração de estratégias de desenvolvimento para municípios (Pires, 2001), permitiram verificar que é possível que a população aceite a nova abordagem e que através de uma experiência se consiga uma mudança na atitude perante o planeamento. Depois disso, espera-se que os efeitos se mantenham para novas tarefas futuras, ou seja que a experiência tenha conseguido como resultado uma mudança na cultura de planeamento da comunidade.

Com a alteração nas práticas de planeamento a nível local, no sentido de maior envolvimento da população, políticos e profissionais, contribui-se para o aumento da participação pública efectiva, e para a criação de redes de governança locais. Estes factores são favoráveis à promoção do desenvolvimento local, pelo que estas práticas dos profissionais podem ser consideradas um contributo nesse sentido.

### **3.4 O profissional de planeamento na elaboração de instrumentos e políticas de desenvolvimento local**

O profissional de planeamento no âmbito de autarquias locais tem por vezes que participar na elaboração e revisão de planos que serão os futuros instrumentos de gestão territorial que irão promover o desenvolvimento urbano.

Num sistema de funcionamento do planeamento baseado em legislação, formulada na perspectiva de criação de uma hierarquia de planos com natureza regulamentar, o conteúdo e a metodologia de elaboração dos PMOT's são muito condicionados pelas entidades que acompanham o município nessa tarefa e pela existência de legislação que regulamenta o papel de cada entidade e do município.

O conteúdo dos planos é definido por lei, e o enquadramento estratégico é dado por planos/programas de nível superior, tais como o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), o Plano Regional de Ordenamento do Território (PROT), ou planos sectoriais. As equipas de trabalho para elaboração ou revisão de planos devem segundo a legislação ter uma constituição do tipo pluridisciplinar,

existindo os meios para as autarquias locais as adoptarem, contudo não existe garantia de que elas sejam constituídas, principalmente em municípios com menores recursos humanos ao seu dispor.

Idealmente o planeador e restante equipa de elaboração adoptariam uma posição entre a administração central, os desejos municipais e as expectativas dos munícipes, adoptando uma posição de comunicação e coordenação entre todos e criando respostas alternativas.

A metodologia de planeamento que valoriza a participação dos cidadãos na elaboração de planos, descrita por Pires (2001) apresenta algumas virtudes: em alguns casos estas possibilitaram o contacto com uma diversidade de perspectivas para o mesmo assunto, o que é um bom resultado em termos técnicos. As consequências da nova abordagem metodológica, para além da realização em si das reuniões, constituem desafios aos profissionais que têm que aprender sobre lidar com problemas ou expectativas da população, entender as preocupações da comunidade e posteriormente conseguir transmiti-las na elaboração dos seus relatórios. Esta abordagem é mais exigente também em termos de capacidades sociais para moderar reuniões entre membros da comunidade, que por vezes assumem comportamentos desadequados. A forma como são elaborados os relatórios é também um aspecto importante, estes têm que conter a componente técnica perceptível para a comunidade não técnica ou não científica, e incluir por um lado as contribuições relevantes dos participantes para que se sintam identificados com o documento, e por outro estimular novos pensamentos sobre o assunto e introdução dos mesmos na agenda política. A elaboração destes relatórios, é para os profissionais um desafio relativamente à necessidade de formação em áreas diversas, para abordar com a população grande diversidade de temas e conhecimentos e os conseguir transmitir através do relatório.

A fase de definição de objectivos para os planos é importante. Características essenciais para os objectivos são a clareza, serem realistas, e serem realizáveis. A percepção de que o plano é exequível, uma vez que o grau de possibilidade de concretização dos objectivos é alto, torna o plano mais credível e com aceitação mais fácil. Paralelamente outros factores metodológicos da elaboração contribuem no mesmo sentido, por exemplo na definição de objectivos procurar atrair e envolver os cidadãos para audiência e debate, conseguir transmitir a informação de forma clara e fácil para eles, e introduzir temas do seu interesse, e propor acções concretas, projectos a concretizar. A introdução de temas que são melhor aceites pela comunidade, como a

inclusão social, o ambiente, a identidade territorial, também pode contribuir no mesmo sentido.

Segundo Hoch (2009) a forma como se elabora um plano pode dizer muito sobre o seu conteúdo e sobre a sua utilidade. O autor refere alguns tipos de orientações que podem ser usadas: precedente (ideias de planos anteriores), protocolo (convenções e regras promovidas por entidades competentes), política (mandatos formais ou hábitos informais como guias). Qualquer uma destas orientações fica presa a algo já existente, não permitindo a grande inovação na construção dos planos, nem se enquadrando com as novas abordagens de planeamento que valorizam os diagnósticos elaborados com a população à medida das suas necessidades e aspirações.

Existe uma perspectiva defendida por Hoch, relativa à forma de elaborar planos, que propõe uma abordagem pragmática baseada em coerência entre planos, em vez das estruturas de base hierárquicas tradicionais. Nesta perspectiva, é defendida a existência de coerência entre os níveis de informação presentes no plano e a ordem nas relações de similaridade baseadas no significado contextual e utilidade prática.

Os planos são elaborados para guiar a tomada de decisão nas situações concretas da prática. Na sua elaboração é difícil esquecer a finalidade para que estão a sê-lo, daí que por norma o seu conteúdo se adapte ao que se espera ser a rotina das escolhas e decisões práticas relacionadas com o plano, não deixando muito espaço para escolhas na tomada de decisão face a situações diferentes.

Na formulação de planos, mais do que seguir regras existentes, existe necessidade de utilizar uma combinação de capacidades individuais que permitam a melhoria da prática de planeamento, e a antecipação de como lidar com a complexidade que irá surgir quando se tratar de desenvolvimento urbano. Caso contrário, a situação gera limitações quando face às situações complexas, em se pretende uma abordagem mais tolerante e flexível baseada em coerência, esta não for possível. Também existe necessidade de praticar planeamento quando surgem situações que não foram previstas aquando da elaboração dos planos, e é necessário saber como.

Para melhorar a prática de planeamento Hoch propõe que os planos combinem as causas e razões como guias de coerência para a acção prática. Em vez do modelo racional, Hoch (2009) adopta o enquadramento da coerência na forma como os planos

informam para a decisão prática. Neste âmbito, a elaboração dos planos inclui três fases: a avaliação, a comparação e a decisão. Na primeira fase descrita, a avaliação, estão incluídas as componentes emocionais e sociais individuais, na relação com situação complexa que se apresenta, fazem-se planos focados nas relações urbanas que representam escolhas enquadradas pela legislação e pelo contexto específico. Na segunda fase, a comparação o planeador utiliza diferentes instrumentos emocionais e cognitivos para testar a coerência entre alternativas aos níveis de equilíbrio e viabilidade. A terceira, a selecção – num contexto social e institucional, o profissional baseia-se em instituições organizadas, convenções e tradições para autorizar e orientar cada fase da decisão.

O planeador enquanto Homem, num contexto social e institucional, apresenta outras dimensões que são trazidas para o processo de planeamento e especificamente para a fase de elaboração de plano. A dimensão emocional e cognitiva permitirá o teste da coerência defendida como uma alternativa ao modelo racional. Esta constatação de capacidades humanas baseadas no recurso conhecimento humano que poderão ser utilizadas para a tomada de decisão reforça a ideia de que o modelo de análise racional como guia para fazer planos já não é adequado, devendo incluir novos conceitos – a coerência e capacidades humanas de análise, comparação e selecção.

Outro aspecto importante é o que nos diz o plano quando pretendemos tomar uma decisão. O seu conteúdo informa sobre intenções que lá foram colocadas aquando da elaboração e faz o enquadramento para as decisões práticas, e nesse sentido ajudam a decidir ao incluir opção de escolha. Essa escolha entre alternativas dificulta a elaboração do plano, pois constitui uma rede de opções que representa o futuro desejado e necessita de apresentar coerência com as fases que levaram à sua formulação, os estudos de avaliação, comparação e estabelecimento do conteúdo do plano.

O planeamento no sentido do desenvolvimento local deve contar com as especificidades do território, mas apesar de ser competência das autoridades locais não deve desligar-se das políticas sectoriais, para não existirem fragmentações no território e não existir o risco de isolamento. A agenda de planeamento deve criar a articulação necessária.

Hoch (2009) refere que tem sido usado o conceito de enquadramento para descrever o papel dos planos a formalizar a tomada de decisão em torno de um cenário idealizado, contando-se com as capacidades humanas aprendidas para reconhecimento e selecção do que possa não contribuir para alcançar o cenário desejado. A forma como descrevemos a situação formata a forma como lidaremos com os elementos. Fabricam-se situações que enquadram e focam a representação e interpretação dos planos. Aprende-se ao agir, e usa-se aquilo que se aprendeu no sentido de diminuir a incerteza e a insegurança.

A escolha da estratégia de desenvolvimento a aplicar localmente, deve surgir do trabalho de profissionais e políticos partindo de debates para definição dos objectivos que se pretendem alcançar nos domínios sociais e económicos, sobre a utilização dos meios e dos instrumentos disponíveis sobre as parcerias e colaborações na troca de conhecimentos e introdução de inovações.

A política de desenvolvimento deve ser elaborada de acordo com as realizações que se pretendem. Destinada a promover o objectivo geral de desenvolvimento local, balanceada de acordo com as características do território e as suas principais opções e prioridades de desenvolvimento futuro. Relativamente aos objectivos mais específicos, podem estar relacionados com domínios tais como o económico, o cultural, o histórico, o ambiental, etc., de acordo com as especificidades e potencialidades encontradas e com as linhas de orientação estratégica definidas.

O estímulo dos agentes locais é importante para o conhecimento das características do território e dados que permitam tomar decisões, para a formulação da agenda de intervenção de entidades locais e respectivos apoios aos empreendimentos em termos de financiamento e outros recursos, de posterior animação, estabelecimento de parcerias e seus papéis e programação de prioridades. Essa vertente do planeamento deve fazer parte da estratégia distinguindo-se os papéis de cada agente.

As estratégias de desenvolvimento local podem basear-se em recursos endógenos próprios de diversos tipos. São exemplos de potencialidades endógenas as características culturais os processos tradicionais de fabrico, os produtos tradicionais de qualidade, etc.. A sua mobilização deve estar prevista e estes factores devem servir de ponto de partida ou de alavanca para outras situações que promovam o desenvolvimento local.

As políticas de desenvolvimento devem fomentar a inovação e a sua difusão no sistema produtivo tradicional na perspectiva de crescimento económico, competitividade e de causar impacto a nível do emprego e das condições sociais, melhorar a qualidade dos recursos humanos, dotar o território de infra-estruturas adequadas de transporte e comunicações. Relativamente à inovação devem promover-se as condições que caracterizam o meio inovador e mantenha um sistema regional de inovação em funcionamento através do estímulo de comportamento que levem à aprendizagem vocacionada para as necessidades locais. No que diz respeito à economia local é importante que as estratégias encontrem soluções para problemas associados à produção, relacionados com as necessidades das empresas e com a colocação dos produtos no mercado.

As infra-estruturas físicas existentes no território resultantes de investimentos realizados em relativas a comunicações e transportes, saúde, escolares, etc., qualificam o território e podem ser usadas agora como base para o desenvolvimento de outras actividades importantes para a promoção de desenvolvimento económico e social. Pode avançar-se para um nível seguinte de desenvolvimento, os recursos imateriais do desenvolvimento, o conhecimento, a qualificação dos recursos humanos e a organização.

Os instrumentos a utilizar para a promoção de desenvolvimento devem ser adequados ao local e seus problemas. Estes são definidos enquadrados na estratégia a seguir sendo por vezes uma tarefa difícil a tradução da estratégia em instrumentos.

O processo de definição da estratégia desde a fase de diagnóstico efectuado pelos profissionais de planeamento e ordenamento do território, políticos e agentes com conhecimento sobre as características, o estabelecimento de objectivos e metas e das acções. Deste processo deve resultar um estímulo para os actores locais e cria-se a agenda para a sua intervenção no acompanhamento das acções juntamente com outras entidades exteriores, em concordância com as prioridades de concretização detectadas. Também a sua operacionalização por vezes está dependente de factores do território local, tais como a disponibilidade dos seus recursos financeiros técnicos e humanos, a cultura empresarial, a capacidade de organização, a capacidade de inovação e espírito empreendedor.

### **3.5 Os desafios que se colocam ao profissional de planeamento**

Num contexto de mudanças constantes, existem sempre desafios que se colocam ao profissional que acompanha os processos de planeamento. Um desafio será a criação e manutenção constante pelo profissional da sua própria formação e aprendizagem, devendo procurar reconhecer as habilidades de planeamento que necessita adquirir para utilizar as teorias sobre as abordagens metodológicas e levá-las à prática através de novos processos que requerem competências não aprendidas em contexto escolar.

O profissional tem também um papel na promoção dos conhecimentos interdisciplinares e transdisciplinares, pois depende de factores que este pode controlar/influenciar a abordagem de troca de conhecimento e de elaboração de políticas de intervenção com domínios/conteúdos transversais.

Obter competências e conhecimentos sociais e de relacionamento interpessoal, muito importantes para o sucesso das abordagens à população e para o estabelecimento com ela das relações de confiança necessárias para estabelecer acordos, para resolução de possíveis conflitos, para motivar a cooperação e envolvimento nas acções propostas e para estimular o empreendedorismo. Para além disso as competências sociais são necessárias para se efectuar uma abordagem inclusiva, e com inserção de factores de ordem social na agenda de planeamento. Marques (2004) identifica como desafio ao ordenamento do território para os anos 2000 a aprendizagem colectiva, o desenvolvimento do capital relacional, as interconexões sectoriais e institucionais e o trabalho em rede.

Relativamente às práticas é importante a promoção do conhecimento e das habilidades necessárias para parcerias técnicas e para suportar e animar o estabelecimento de redes de governança. Posteriormente deve também saber transmiti-las e incuti-las entre os agentes locais para que possa perdurar o relacionamento entre eles e com outros agentes sem a intervenção dos profissionais, de forma a manter as redes de governança em funcionamento.

Outro grande desafio que se coloca ao profissional no seu contexto de trabalho é a construção de uma cultura de planeamento estratégico, através do envolvimento e da construção de relações de confiança, conseguir gradualmente o objectivo de construção de mente aberta e de uma cultura de planeamento estratégico. Conseguir através da implementação de novas metodologias de planeamento dar exemplos práticos e mudar a cultura de planeamento dominante (tradicional). Praticar um

planeamento responsivo, com participação na definição de objectivos, e nas fases de planeamento seguintes, legitimando as decisões tomadas pelos políticos.

Os profissionais de planeamento juntamente com os políticos têm um papel importante na promoção do processo de construção e manutenção de redes na comunidade. Um desafio que se lhes coloca consiste em ultrapassar uma grande dificuldade que consiste em identificar/angariar parceiros da comunidade e levá-los a aceitar estabelecer compromissos para bem da comunidade. A inserção na agenda política local de assuntos, bem como a existência de outros resultados claramente identificáveis com o envolvimento, por exemplo a resolução de um problema identificado, constituem um sinal de confiança, facilitando o reconhecimento de que estão incluídos em algo que se aproxima de um jogo de soma positiva, podendo ser uma boa forma de cativar os cidadãos (Pires, 2001). Da mesma forma o cuidado na elaboração de relatórios técnicos das reuniões de participação, que consigam em simultâneo ser aceites pela comunidade (a comunidade identifica-se com eles, porque identificam as suas contribuições) e fazê-lo usando uma linguagem que estes compreendam.

Na formulação de instrumentos de planeamento, momento de crucial relevância para que o resultado seja mais do que um plano, incutindo o estabelecimento de uma cultura de planeamento estratégico, o papel do profissional constitui um grande desafio às suas capacidades técnicas na promoção de um planeamento interactivo através do debate (Healey, Patsy, 1990), como um processo social de aprendizagem. Exige um novo conjunto de atitudes: ser proactivo, colaborativo, integrador, político, inovador e empreendedor, conseguir acordos para colaboração/parceria na implementação. A participação em experiências como oportunidades para aprendizagem em novos contextos e métodos, ou seja numa perspectiva de participação na implementação prática como forma de aprendizagem é também uma atitude necessária que pode ter resultados interessantes para utilizar na elaboração de estratégias de desenvolvimento, na criação de novas formas de regulação e de gestão de redes de governança.

Perante uma metodologia de planeamento diferente da tradicionalmente utilizada, conseguir operacionalizá-la e delinear estratégias, mudando as tramitações e respeitando os seus princípios, é um desafio. Na elaboração de planos conseguir empregar novas metodologias de planeamento inovadoras que envolvem pro-actividade, cooperação, colaboração, comunicação, envolvimento da população e

agentes institucionais. Outro tipo de inovação com que têm que lidar é a inovação na formulação da agenda política relativamente às questões de planeamento.

Algo diferente que se espera dos profissionais é que estes sejam agentes de mudança social. Face às dificuldades de implementação de novas abordagens metodológicas espera-se que estes conseguiram promover as mudanças culturais e institucionais necessárias para as conseguir explorar no sentido de melhores resultados para o planeamento do território.

Os instrumentos de gestão territorial a elaborar devem sofrer alterações de conteúdo, que incluam programas de acção, mecanismos e processos para a implementação, avaliação e revisão. Na aplicação de métodos de elaboração devem privilegiar-se aqueles que forem mais adequados para que se promova um reconhecimento do mesmo como necessário pela comunidade. Através de identificação de acções propostas realizáveis, fazer a comunidade acreditar que as suas intervenções na elaboração mereceram a melhor atenção por parte de técnicos e políticos e que elas podem fazer influenciar as políticas a adoptar para o seu território. Este tipo de atitude e através de boas experiências de envolvimento com as equipas das autarquias locais, melhora também a confiança nas instituições, o relacionamento com elas, e credibiliza a profissão do planeador. Conseguir fazer emergir do território o seu capital humano e usá-lo numa lógica de bottom-up é outro desafio a ultrapassar de futuro, para ajustar as políticas nacionais aos interesses do território local.



#### **4 O PLANEAMENTO EM PORTUGAL: UM RETRATO BREVE**

O contexto político do país teve grande influência no desenvolvimento de contextos de planeamento. Após o 25 de Abril, com a emergência do poder local e com a definição das competências das autarquias locais, surgiu a necessidade de definição das políticas de intervenção a esse nível, não existindo nenhum instrumento específico para esse efeito. Nesta fase o planeamento nos municípios era efectuado por engenheiros civis e por arquitectos, numa perspectiva de intervenções física, implementada pela realização de obras públicas. A integração Europeia também teve influência neste tipo de política de ordenamento, segundo Gaspar esta fase corresponde ao período da História de Portugal com maior esforço de infra-estruturação do território nacional (Gaspar, 2010).

Ferrão (Ferrão, 2010b) refere-se aos 25 primeiros anos de integração europeia como um período em que a “comunidade epistémica do ordenamento do território, souberam aproveitar este impulso para aprender, mudar, inovar e, assim, modernizar o nosso sistema e a nossa cultura de ordenamento do território”.

Relativamente às fases da conceptualização do processo de ordenamento territorial a nível municipal, Gonçalves cita Ferrão (Gonçalves, 2011) que identificou três fases. A primeira corresponde à elaboração da 1ª geração de PDM's, com um planeamento de tipo racional baseado em previsões de crescimento, na regulação do uso do solo e com os processos de decisão concentrados num estado centralizado e defensor do interesse público. A 2ª fase “reflectida sobretudo na gestão ou na não implementação dos planos”, as indecisões e as questões face a um contexto de mudanças rápidas, de organização em rede, de planeamento estratégico, de investimento do Estado em equipamentos e infra-estruturas numa atitude facilitadora e a expansão e fragmentação urbana devido à intervenção privada.

Gonçalves (Gonçalves, 2011) refere-se ao estado actual como um “urbanismo multi-sensorial”, os procedimentos são mais reflexivos e mais adaptados aos diferentes contextos, potencialmente mais criativos e mobilizadores de “inteligências múltiplas” e de sinergias diversificadas. O mesmo autor diz que a aposta é na governança multi-nível, nas práticas colaborativas e na aprendizagem colectiva, mas refere depois que em Portugal em ordenamento territorial, existem poucos sinais nesse sentido. Será esta

a 3ª fase é identificada como “a que ainda está para vir”, sendo uma fase que surge baseada em interrogações, dúvidas e incertezas, onde se espera com um urbanismo multi-sensorial adaptado aos contextos e à criatividade, com aposta na governança, em práticas colaborativas e aprendizagem colectiva.

A definição da lei de bases da política de ordenamento do território em 1998, estruturou o sistema de gestão territorial. Nesta altura segundo Gonçalves (Gonçalves, 2011), o número de PDM's ratificados evoluiu de 4 em 1991 para 277 no final da década de 90.

Das tipologias de instrumentos de gestão territorial previstas, as mais utilizadas foram os Planos de Pormenor (PP) e os PDM, o primeiro especialmente em áreas de loteamento industrial, o segundo com abrangência territorial municipal e com natureza regulamentar vinculativa para os particulares foi generalizado a quase todo o país; contendo uma componente política de programação de intervenções geralmente relacionada com a dotação do território de infra-estruturas físicas e de criação de espaços destinados à implantação urbana, industrial e de habitação, e por outro lado fornece a componente de regulação das actividades promovidas pelos particulares.

Para além do reconhecimento da utilidade deste instrumento, também contribuíram para a sua generalização outros factores, principalmente terem havido imposições da sua existência como pré-requisito para acesso a participações financeiras. O facto deste plano ter uma forte componente de política de ordenamento por um lado, e de se estender à globalidade do território municipal por outro, tornaram-no um guia de referência para as intervenções municipais públicas e privadas, por todo o país.

Também é efectuado neste capítulo o estudo das competências das autarquias e a análise do PDM como instrumento para o município utilizar, como apoio para a definição e implementação de estratégias e para enquadramento de opções para diversos domínios das suas competências.

É neste contexto que este trabalho irá utilizar como base de estudo este tipo específico de plano, analisando a sua evolução em termos de conteúdo, objectivos, e em paralelo identificar nas suas características, aquelas que são as suas potencialidades no âmbito das competências municipais, para a promoção do desenvolvimento local.

## **4.1 Evolução legal do PDM como instrumento de planeamento territorial**

A Lei n.º 48/98 de 11 de Agosto constitui a actual Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo. É esta Lei que descreve o sistema de gestão territorial, os seus instrumentos e a relação entre eles. Os primeiros instrumentos de gestão territorial a serem criados eram figuras semelhantes ao actual plano de urbanização, normalmente utilizados nas sedes de concelho ou outras localidades. Relativamente ao PDM foi criado em 1977, pela Lei n.º 79/77, tem sofrido posteriores alterações relativamente aos seus objectivos, à sua composição em termos de conteúdo material e sua tramitação de elaboração.

O PDM é considerado um instrumento de planeamento territorial de âmbito municipal e faz parte do grupo dos Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT's), tal como o Plano de Urbanização (PU) e o Plano de Pormenor (PP). Os objectivos definidos na lei de bases do ordenamento do território para cada um dos PMOT são:

- PDM - Com base na estratégia de desenvolvimento local, estabelecer a estrutura espacial, a classificação básica do solo, bem como parâmetros de ocupação, considerando a implantação dos equipamentos sociais, e desenvolve a qualificação do solo urbano e rural;
- PU - Desenvolve, em especial, a qualificação do solo urbano;
- PP - Que define com detalhe o uso de qualquer área delimitada do território municipal.

Sendo o actual estudo direccionado para os PDM, vale a pena neste ponto fazer o levantamento da evolução histórica do PDM em Portugal, baseada na evolução do regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial no direito português, até à situação actual.

Os marcos ocorridos na legislação relativamente a instrumentos de planeamento territorial são os que se encontram listados no anexo A1. Da legislação identificada, descreve-se de seguida a mais relevante no contexto do instrumento de gestão territorial PDM. As três mais importantes fases de evolução relativamente ao PDM estão associadas a três marcos legislativos ocorridos nos anos 1882, 1990, 1999. Neste ponto efectua-se a análise da evolução do PDM, relativamente ao seu conceito e conteúdo em cada uma dessas três fases:

- O Decreto-Lei n.º 208/82 de 26 de Maio, explicita o conceito de plano territorial obrigatório e definiu o PDM como um instrumento de ordenamento e desenvolvimento do território. Este Decreto-Lei regulamentava os planos directores municipais e os planos intermunicipais. Na sua vigência, após algumas adaptações, foram ratificados alguns planos que os municípios tinham na altura em elaboração (Cardoso, 2002).
- O Decreto-Lei 69/90 de 2 de Março, regulamenta a elaboração e aprovação dos PMOT's e tornou obrigatória a elaboração do PDM. Este Decreto-Lei simplifica os estudos socioeconómicos necessários, relativamente à legislação anterior. Este facto, em conjunto com uma pressão do poder central<sup>5</sup>, com os auxílios financeiros concedidos para a elaboração, com a ameaça de cessar os apoios em forma de subsídios dos fundos europeus e/ou de contratos-programa para os municípios sem PDM (Cardoso 2002), facilitaram e incentivaram a elaboração dos PDM de uma forma generalizada por quase todos os concelhos do país nos anos de 1994 e 1995. Este quadro legal previa no artigo 9.º, alterado pelo Decreto-Lei n.º 211/92 de 8 de Outubro, o conteúdo dos planos e mais especificamente no artigo 2.º o conteúdo do PDM.
- O Decreto-Lei 380/99 de 22 de Setembro, e sucessivas alterações (actualmente republicado pelo Decreto-Lei n.º 46/2009 de 20 de Fevereiro), regulamenta a Lei n.º 48/98, de 11 Agosto, alterada pela Lei n.º 54/2007 de 31 de Agosto - Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território que define três âmbitos para o sistema de gestão territorial: o nacional, o regional e o municipal, introduzindo o enquadramento dos planos municipais. Este decreto define o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, e retoma um processo teoricamente mais exigente (Lobo, 2003), criando instrumentos de gestão para a implementação dos planos.

Nesta fase, introduz-se: a participação desde o início da elaboração, criando um tipo de participação preventiva através de sugestões e informações; e princípio da perequação compensatória de benefícios e encargos resultantes do instrumento de gestão territorial. A definição de PDM, na legislação referida anteriormente, sofreu

---

<sup>5</sup> O Decreto-Lei n.º 25/92, de 25 de Fevereiro, faz depender a assinatura de contratos-programa e de acordos de colaboração entre os Municípios e particulares com a Administração, da existência de PMOT's.

alterações ao longo do tempo. O quadro seguinte transcreve da legislação relativa às três fases referidas anteriormente, a definição de PDM.

*Quadro 1 – Evolução da definição de PDM*

*Fonte - DL n.º 208/82 de 26 de Maio, DL n.º 69/90 de 2 de Março, DL 380/99 de 22 de Setembro e suas alterações*

<b>DL n.º 208/82 de 26 de Maio (artigo n.º 1)</b>	<b>DL n.º 69/90 de 2 de Março (artigo n.º 2)</b>	<b>DL n.º 380/99 de 22 de Setembro, alterado pelo DL n.º 46/2009 de 20 de Fevereiro (artigo n.º 84)</b>
«define as metas a alcançar nos domínios do desenvolvimento económico e social do município nas suas relações com o ordenamento do território, é um instrumento de planeamento de ocupação, uso e transformação do território do município pelas diferentes componentes sectoriais da actividade nele desenvolvida e um instrumento de programação das realizações e investimentos municipais que respeitando as normas urbanísticas existentes, constituirá um meio de coordenação dos programas municipais com os projectos de incidência local dos departamentos da administração central e regional, articulando-se com os planos ou estudos de carácter nacional e regional»	«Os Planos Directores Municipais, que abrangem todo o território municipal»	«estabelece a estratégia de desenvolvimento territorial, a política municipal de ordenamento do território e de urbanismo e as demais políticas urbanas, integra e articula as orientações estabelecidas pelos instrumentos de gestão territorial de âmbito nacional e regional e estabelece o modelo de organização espacial do território municipal. ... é um instrumento de referência para a elaboração dos demais planos municipais de ordenamento do território e para o estabelecimento de programas de acção territorial, bem como para o desenvolvimento das intervenções sectoriais da administração do Estado no território do município, em concretização do princípio de coordenação das respectivas estratégias de ordenamento territorial. ... modelo de organização espacial do território municipal tem por base a classificação e a qualificação do solo»

A definição de PDM evoluiu de uma situação inicial de plano destinado a incluir programação, metas e ser instrumento de coordenação de programas e projectos entre os diversos níveis de ordenamento territorial, desde o nível local até ao nível nacional, para a definição actual que privilegia a estrutura espacial e a estratégia de desenvolvimento, numa perspectiva de integração e articulação das “orientações estabelecidas pelos instrumentos de gestão territorial de âmbito nacional e regional”, transferência de opções de nível nacional e regional, através da sua integração.

A relação do PDM com outros níveis de planeamento mais abrangentes, passou de “articulando-se” para “integra e articula” (como se pode ler-se no próprio Decreto-Lei, no artigo 84, parcialmente transcrito no Quadro anterior), reflectindo-se a nível de

definição numa perda na componente estratégica municipal e numa redução do âmbito dos objectivos do plano. A evolução na definição de PDM, estabelecendo o modelo de estrutura espacial e a síntese da estratégia local de desenvolvimento e ordenamento e integrando as opções de âmbito nacional e regional, foi no sentido de simplificação/redução do seu “potencial” a nível de definição de estratégias de desenvolvimento local.

O conteúdo material do PDM, também sofreu alterações como consequência das alterações legais que se verificaram ao longo do tempo, estas podem ser observadas no quadro seguinte que transcreve da legislação o conteúdo material do PDM, nas três fases legislativas já referidas anteriormente.

*Quadro 2 – Evolução do conteúdo material do PDM*

*Fonte - DL n.º 208/82 de 26 de Maio, DL n.º 69/90 de 2 de Março, DL n.º 380/99 de 22 de Setembro e suas alterações*

<b>Decreto-Lei n.º 208/82 de 26 de Maio (artigo n.º 4)</b>	<b>Decreto-Lei n.º 69/90 de 22 de Março (artigo n.º 9)</b>	<b>Decreto-Lei n.º 380/99 de 22 de Setembro alterado pelo DL n.º 46/2009 de 20 de Fevereiro (artigo n.º 85)</b>
<b>A política municipal de ordenamento;</b> A organização de redes e sistemas fundamentais; O zonamento do território municipal; A programação da administração urbanística; A regulamentação da prática urbanística; O plano de financiamento.	<b>Estrutura espacial para o território</b> do município; A classificação dos solos e os índices urbanísticos, tendo em conta os objectivos de desenvolvimento; A distribuição racional das actividades económicas; As carências habitacionais; Os equipamentos, as redes de transportes e de comunicações e as infra-estruturas.	O plano director municipal define um <b>modelo de organização municipal do território</b> . a) A caracterização económica, social e biofísica, incluindo da estrutura fundiária da área de intervenção; b) A definição e caracterização da área de intervenção, identificando as redes urbana, viária, de transportes e de equipamentos de educação, de saúde, de abastecimento público e de segurança, bem como os sistemas de telecomunicações, de abastecimento de energia, de captação, de tratamento e abastecimento de água, de drenagem e tratamento de efluentes e de recolha, depósito e tratamento de resíduos; c) A definição dos sistemas de protecção dos valores e recursos naturais, culturais, agrícolas e florestais, identificando a estrutura ecológica municipal; d) Os objectivos de desenvolvimento estratégico a prosseguir e os critérios de sustentabilidade a adoptar, bem como os meios disponíveis e as acções propostas; e) A referenciação espacial dos usos e das actividades nomeadamente através da definição das classes e categorias de espaços; f) A identificação das áreas e a definição de estratégias de localização, distribuição e desenvolvimento das actividades industriais, turísticas, comerciais e de serviços; g) A definição de estratégias para o espaço rural, identificando aptidões, potencialidades e referências aos usos múltiplos possíveis; h) A identificação e a delimitação dos perímetros urbanos, com a definição do sistema urbano municipal; i) A definição de programas na área habitacional; j) A especificação qualitativa e quantitativa dos índices, indicadores e parâmetros de referência, urbanísticos ou de ordenamento, a estabelecer em plano de urbanização e plano de pormenor, bem como os de natureza supletiva aplicáveis na ausência destes; l) A definição de unidades operativas de planeamento e gestão, para efeitos de programação da execução do plano, estabelecendo para cada uma das mesmas os respectivos objectivos, bem como

- 
- os termos de referência para a necessária elaboração de planos de urbanização e de pormenor;
- m) A programação da execução das opções de ordenamento estabelecidas;
  - n) A identificação de condicionantes, designadamente reservas e zonas de protecção, bem como das necessárias à concretização dos planos de protecção civil de carácter permanente;
  - o) As condições de actuação sobre áreas críticas, situações de emergência ou de excepção, bem como sobre áreas degradadas em geral;
  - p) As condições de reconversão das áreas urbanas de génese ilegal;
  - q) A identificação das áreas de interesse público para efeitos de expropriação, bem como a definição das respectivas regras de gestão;
  - r) Os critérios para a definição das áreas de cedência, bem como a definição das respectivas regras de gestão;
  - s) Os critérios de perequação compensatória de benefícios e encargos decorrentes da gestão urbanística a concretizar nos instrumentos de planeamento previstos nas unidades operativas de planeamento e gestão;
  - t) A articulação do modelo de organização municipal do território com a disciplina consagrada nos demais instrumentos de gestão territorial aplicáveis;»
- 

A evolução do conteúdo definido para o PDM foi no sentido de maior especificação dos conteúdos material e documental do plano, e ainda dos elementos que acompanham o plano, apresentando o conteúdo do plano como um modelo de organização municipal do território, remetendo ainda para uma regulamentação pela Portaria n.º 138/2005, de 2 de Fevereiro que fixa os demais elementos que devem acompanhar os planos municipais de ordenamento do território, ficando definido o conteúdo documental do PDM.

Após a adopção da legislação relativa aos instrumentos de gestão territorial tem ocorrido a sua regulamentação, e também têm havido em outros regimes jurídicos, referências à introdução em PDM de outros elementos. Actualmente no processo de elaboração e revisão de um PDM terão que ser realizados diversos estudos e projectos de diversas temáticas, de que são exemplos: o relatório ambiental para identificação dos eventuais efeitos do plano no ambiente e ponderação de efeitos entre diferentes alternativas; a carta educativa; o mapa do ruído; a carta da estrutura ecológica municipal; e as cartas de perigosidade. O plano inclui também um programa de execução das intervenções municipais previstas com definição da estratégia, medidas, meios e financiamento, para a fase de implementação.

A análise da evolução do conceito e do conteúdo do PDM após o Decreto-Lei n.º 208/82 permite salientar alguns aspectos:

- O Decreto-Lei n.º 208/82, atribui ao PDM, um carácter não operativo, que veio a tornar-se em operativo com o Decreto-Lei 69/90;

- O Decreto-Lei 69/90 define classes de espaços e o Decreto-Lei n.º 380/99 define para além das classes as categorias;
- O Decreto-Lei n.º 380/99 omite as normas provisórias, que estavam previstas no Decreto-Lei n.º 69/90;
- O Decreto-Lei n.º 380/99 no que diz respeito à execução, aos sistemas de compensação e indemnização é o mais inovador, profundo e mais adequado a uma prática urbanística responsabilizante para a administração e para os agentes (Cardoso, 2002);
- A elaboração está sujeita a acompanhamento da administração central por uma Comissão cujo nome evoluiu da seguinte forma: Comissão de Acompanhamento (1982), Comissão técnica (1990), Comissão Permanente de Acompanhamento (1993), Comissão Técnica (1997) e Comissão Mista de Coordenação (1999);
- Foram incluídos estudos obrigatórios nas áreas de ambiente, ruído, educação ecologia e também foram criados instrumentos para programação da execução e para a implementação.

Em comum em toda a legislação após o Decreto-Lei n.º 208/82, relativamente ao PDM estão as características:

- Ser um instrumento de planeamento territorial;
- Ter âmbito municipal;
- Têm a natureza de regulamento administrativo, impondo disposições vinculativas para as entidades públicas e particulares;
- A elaboração é da competência da Câmara Municipal;
- São aprovados pela Assembleia Municipal;
- São ratificados pelo Governo.

A evolução do conceito e do conteúdo do PDM transforma-o um instrumento mais operativo, virado para a execução, incluindo o modelo de organização municipal, com diversos documentos sectoriais de apoio à tomada de decisão e seu enquadramento em programas de execução envolvendo a definição de meios, calendarização, parcerias, etc.. Por outro lado, pode questionar-se se um período de vigência de cerca de 10 anos sem alteração de conteúdo, pode reduzir o seu potencial estratégico, e de ao longo desse período vir a apresentar propostas desajustadas, diminuindo a sua importância a nível de desenvolvimento local.

Sendo o único PMOT realizado à escala do município com a característica de vincular os particulares, ao definir o modelo de organização municipal do território (conteúdo previsto na lei) estabelece objectivos de desenvolvimento para essa unidade territorial, podendo também ser um tipo de plano usado para contribuir para promover a equidade e coesão territorial.

Em contexto da primeira geração de PDM eram escassos os instrumentos de gestão territorial, apresentando-se em muitos casos o PDM como o único instrumento existente ao nível do território local. O papel entretanto assumido pelos PROT's que recentemente têm vindo a ser elaborados e aprovados, bem como alguns regimes jurídicos sectoriais, constituem uma ameaça ao âmbito da componente estratégica ocupada até agora pelos PDM.

#### **4.2 Evolução das atribuições das autarquias e competências dos seus órgãos**

As atribuições e competências municipais foram ao longo do tempo e sob influência de contextos políticos diferentes, alvo de mudanças legislativas e estratégicas. No quadro que se encontra no anexo A3 – Instrumentos de apoio ao desenvolvimento económico, procura-se fazer uma articulação cronológica entre instrumentos de apoio ao desenvolvimento socioeconómico, a evolução do quadro legal e das políticas da administração pública. Estes factores fizeram em teoria, enquadramento para algumas medidas e influenciaram a capacidade de implementar acções pelas autarquias, em diversos domínios a nível local.

O contexto legal das atribuições e competências dos órgãos autárquicos, a Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro, no seu artigo n.º2, atribui às autarquias locais tudo o que é relativo aos respectivos interesses, designadamente: a administração de bens próprios e sob a sua jurisdição, de fomento; de abastecimento público; de cultura e assistência; e de salubridade pública. A Lei referida foi revista pelo Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, acrescentando às atribuições já existentes outras relacionadas com interesses das populações: a saúde; a educação e ensino; tempos livres e desporto. Finalmente, a Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, no seu artigo 13.º define as actuais atribuições dos municípios nos seguintes domínios:

- a) Equipamento rural e urbano;
- b) Energia;

- c) Transportes e comunicações;
- d) Educação;
- e) Património, cultura e ciência;
- f) Tempos livres e desporto;
- g) Saúde;
- h) Acção social;
- i) Habitação;
- j) Protecção civil;
- k) Ambiente e saneamento básico;
- l) Defesa do consumidor;
- m) Promoção do desenvolvimento;
- n) Ordenamento do território e urbanismo;
- o) Polícia municipal;
- p) Cooperação externa.

As mudanças ocorridas no contexto legal, reflectem alterações estratégicas no sentido de atribuição de mais competências técnicas num leque de áreas de actuação mais amplo, provocando um reforço do poder local e uma maior diversidade de serviços prestados pelos técnicos ao serviço dos municípios. As competências dos municípios condicionam o conteúdo dos instrumentos de gestão territorial. Para além dos elementos definidos na legislação específica do ordenamento do território e do PDM em particular, são dados a seguir exemplos de competências municipais que recentemente foram atribuídas, e que dizem respeito a novos domínios de actuação ou competências para as quais passou a ser obrigatória a elaboração de documentos referidos em legislações temáticas, e que se traduzem em outros elementos para incluir nos instrumentos de gestão territorial:

- Elaboração da Carta educativa - O Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, tornou necessário, no âmbito do PDM elaborar a carta educativa do concelho;
- Elaboração do Mapa de ruído - A publicação do Decreto-Lei 9/2007 de 17 de Janeiro e do Decreto-Lei n.º 292/2000, de 14 de Novembro; determina que na execução da política de ordenamento do território e urbanismo deve ser assegurada a qualidade do ambiente sonoro na habitação, no trabalho e no lazer, pelo que os PMOT devem ser acompanhados de um mapa de ruído, que fornecerá informações sobre a localização das fontes de ruído e das áreas às quais correspondem classes de valor de intensidade sonora, delimitando e

disciplinando zonas sensíveis e mistas na elaboração dos planos municipais de ordenamento do território;

- Elaboração da Carta arqueológica - art. 79 da Lei n.º 107/2001 de 10 de Setembro - instrumento de planeamento ao nível municipal, como qualificador das opções de ordenamento, como base imprescindível para a determinação das prioridades que informam as práticas no domínio de vestígios arqueológicos;
- A carta das infra-estruturas de utilização colectiva para a prática desportiva (Lei de Bases da Actividade Física e do Desporto).
- A carta de perigosidade (DL 17/2009 de 14 de Janeiro de 2009). As competências das autarquias em termos de protecção civil têm que ser consideradas no âmbito do ordenamento do território, a consideração de riscos está prevista pela LBOTU na elaboração dos instrumentos de planeamento e na elaboração de cartografia de risco. Os PMOT's devido às suas funções na determinação de usos e actividades e pelo carácter antecipatório, segundo Oliveira, assumem um especial relevo em matéria de consideração dos riscos territoriais e de regulamentação de medidas de minimização dos mesmos (Oliveira, F.P., 2011). Ao nível do PDM os municípios estão a incluir nos elementos a carta de perigosidade que analisa a perigosidade e onde se conjuga a perigosidade com os valores associados a cada tipo de ocupação do solo, criando informação dos locais de maior perigo de ocorrência de fogo florestal.

Outros elementos, como as publicações da Direcção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU), trazem também algumas orientações e normas a aplicar na elaboração dos PMOT's, afectando a actividade dos municípios na prossecução das suas competências e exigindo por vezes a aquisição de novas competências por parte dos profissionais. São exemplos destas publicações:

- Norma 01/2011 da DGOTDU - Norma Técnica sobre o Modelo de Dados para o Plano Director Municipal - PMOT's elaborados em formato para sistema de informação geográfica;
- A paisagem na revisão dos PDM, orientações para implementação da convenção europeia da paisagem no âmbito municipal.

As competências gerais das autarquias, como atrás foi detalhado, abrangem um largo leque de domínios, com os quais o profissional de planeamento lida no desempenho

das suas funções. Para além disso também necessita de ter outras competências transversais aos temas. Relativamente aos PMOT's exigem também competências variadas para a sua elaboração, a maior parte coincidente com as atribuições e competências das autarquias, devido à diversidade de temas do seu conteúdo obrigatório e ao necessário domínio que o profissional necessita ter sobre eles. No quadro seguinte é efectuado um paralelismo entre as atribuições e competências das Autarquias Locais e os elementos que constituem o PDM.

*Quadro 3 – Comparação dos elementos do PDM com as competências das autarquias locais*

<b>Conteúdo do Plano Director Municipal</b>	<b>Atribuições e Competências das Autarquias Locais</b>
a) A caracterização económica, social e biofísica, incluindo da estrutura fundiária da área de intervenção;	Ordenamento do território e urbanismo
b) A definição e caracterização da área de intervenção, identificando as redes urbana, viária, de transportes e de equipamentos de educação, de saúde, de abastecimento público e de segurança, bem como os sistemas de telecomunicações, de abastecimento de energia, de captação, de tratamento e abastecimento de água, de drenagem e tratamento de efluentes e de recolha, depósito e tratamento de resíduos;	Educação Acção social Saúde Equipamento rural e urbano Tempos livres e desporto Energia Transportes e comunicações Protecção civil Ambiente e saneamento básico
c) A definição dos sistemas de protecção dos valores e recursos naturais, culturais, agrícolas e florestais, identificando a estrutura ecológica municipal;	Ambiente e saneamento básico Património, cultura e ciência
d) Os objectivos de desenvolvimento estratégico a prosseguir e os critérios de sustentabilidade a adoptar, bem como os meios disponíveis e as acções propostas;	Promoção do desenvolvimento
e) A referenciação espacial dos usos e das actividades nomeadamente através da definição das classes e categorias de espaços;	Ordenamento do território e urbanismo
f) A identificação das áreas e a definição de estratégias de localização, distribuição e desenvolvimento das actividades industriais, turísticas, comerciais e de serviços;	Ordenamento do território e urbanismo Promoção do desenvolvimento
g) A definição de estratégias para o espaço rural, identificando aptidões, potencialidades e referências aos usos múltiplos possíveis;	Ordenamento do território e urbanismo
h) A identificação e a delimitação dos perímetros urbanos, com a definição do sistema urbano municipal;	Ordenamento do território e urbanismo
i) A definição de programas na área habitacional;	Habitação
j) A especificação qualitativa e quantitativa dos índices, indicadores e parâmetros de referência,	Ordenamento do território e urbanismo

- urbanísticos ou de ordenamento, a estabelecer em plano de urbanização e plano de pormenor, bem como os de natureza supletiva aplicáveis na ausência destes;
- l) A definição de unidades operativas de planeamento e gestão, para efeitos de programação da execução do plano, estabelecendo para cada uma das mesmas os respectivos objectivos, bem como os termos de referência para a necessária elaboração de planos de urbanização e de pormenor; Ordenamento do território e urbanismo
  - m) A programação da execução das opções de ordenamento estabelecidas; Ordenamento do território e urbanismo  
Promoção do desenvolvimento
  - n) A identificação de condicionantes, designadamente reservas e zonas de protecção, bem como das necessárias à concretização dos planos de protecção civil de carácter permanente; Ordenamento do território e urbanismo  
Protecção civil
  - o) As condições de actuação sobre áreas críticas, situações de emergência ou de excepção, bem como sobre áreas degradadas em geral; Ordenamento do território e urbanismo  
Protecção civil
  - p) As condições de reconversão das áreas urbanas de génese ilegal; Ordenamento do território e urbanismo  
Habitação
  - q) A identificação das áreas de interesse público para efeitos de expropriação, bem como a definição das respectivas regras de gestão; Ordenamento do território e urbanismo  
Promoção do desenvolvimento
  - r) Os critérios para a definição das áreas de cedência, bem como a definição das respectivas regras de gestão; Ordenamento do território e urbanismo  
Promoção do desenvolvimento
  - s) Os critérios de perequação compensatória de benefícios e encargos decorrentes da gestão urbanística a concretizar nos instrumentos de planeamento previstos nas unidades operativas de planeamento e gestão; Ordenamento do território e urbanismo  
Promoção do desenvolvimento
  - t) A articulação do modelo de organização municipal do território com a disciplina consagrada nos demais instrumentos de gestão territorial aplicáveis;» Ordenamento do território e urbanismo  
Promoção do desenvolvimento

**Defesa do consumidor**

**Polícia municipal**

**Cooperação externa**

---

Verifica-se que existem muitas competências para as quais o PDM inclui documentos orientadores, que poderão ser instrumentos a utilizar pelas autarquias. Também os elementos que constituem o plano têm enquadramentos nas competências definidas para as autarquias. As competências para as quais não se encontra correspondência com são a defesa do consumidor, a polícia municipal e a cooperação externa.

Os planos são conhecidos, em particular pela população, pela sua componente de planeamento físico de infra-estruturas físicas, sendo os diversos níveis e tipologias de plano uma variação da escala, para uma aproximação aos pormenores físicos. No que diz respeito ao PDM, este constitui-se como o único plano municipal vinculativo para os particulares, cuja abrangência em termos de território é todo o espaço geográfico do município, pelo que está vocacionado para a definição da componente estratégica de

promoção de coesão territorial como já foi referido, e também de relacionamento e cooperação com municípios vizinhos.

O PDM, de acordo com a legislação:

- Integra e define a estratégia de desenvolvimento territorial;
- A política municipal de ordenamento do território e de urbanismo e as demais políticas urbanas;
- Integra e articula as orientações estabelecidas pelos instrumentos de gestão territorial de âmbito nacional e regional e;
- Estabelece o modelo de organização espacial do território municipal.

Ao definir a estratégia de desenvolvimento para o território, baseia-se no conhecimento profundo das potencialidades e oportunidades existentes, adquirido através da caracterização e análise que permite identificar quais os factores que naquele território, naquele momento, são factores impulsionadores ou condicionantes à ocorrência do desenvolvimento pretendido. Por outro lado, a evolução legislativa, através da obrigatoriedade que impõe aos municípios relativa ao conteúdo a inserir nos planos, bem como vinculando os municípios através de planos sectoriais ou de PROT's, condiciona os municípios na definição da sua estratégia a incluir nos PDM, definindo através de legislação os diferentes conteúdos a incluir, com âmbitos temáticos bastante diversos, guiando-os no sentido de implementar uma estratégia nacional no território local, ou seja, para além dos elementos definidos na legislação específica do ordenamento do território, existem outros elementos a incluir, referidos em legislações temáticas e já anteriormente enumerados neste capítulo, como devendo pertencer aos instrumentos de gestão territorial, de que são exemplos: o mapa do ruído; a carta educativa; a carta arqueológica, a carta das infra-estruturas de utilização colectiva para a prática desportiva; a carta de perigosidade, etc..

Neste sentido o plano integra os diferentes estudos temáticos já referidos, estes individualmente definem a estratégia para o respectivo tema e constituem em conjunto um contributo para a estratégia do município integrada no PDM. Essa abrangência de temas e a sua integração são importantes para o território ter a estratégia adequada para promover o desenvolvimento local, tornando o plano um guia de actuação de actividades municipais. Para além de ser um instrumento regulador, outra razão para a importância do PDM está relacionada com a já referida característica de vinculação dos particulares, através do controlo prévio obrigatório é possível não viabilizar as

ações dos promotores que condicionem ou inviabilizem os objectivos do município, o que favorece a condução para a situação desejada.

Em conclusão o PDM parece ter um papel de instrumento de integração e de operacionalização de políticas nos domínios das competências municipais, pois inclui para além dos estudos de diagnóstico que potenciam a adequação das estratégias, as propostas de desenvolvimento e o seu programa de execução que ajuda na fase de implementação.

Contudo, vale a pena equacionar alguns pontos que poderão por em risco a função do plano estudado, de que são exemplo:

- O reforço do poder local, através de mais competências atribuídas também pode em algumas situações ser “anulado” através das imposições relativas a alguns sectores regulados por legislação, planos sectoriais, planos nacionais ou regionais ou por normas, uma vez que estes têm que ser integrados ou articulados nas políticas municipais e é possível que inviabilizem opções municipais;
- O período de vigência do PDM, enquadrado pelo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) será o adequado à calendarização relativa a alguns dos documentos temáticos que dele fazem parte, e que têm períodos de vigência inferiores a 10 anos, ou se será esse período demasiado longo para incluir as estratégias temáticas das quais depende a execução das competências municipais.

O objectivo e as actuais características do PDM, são por um lado adequadas para potenciar o desenvolvimento local, e adequam-se às competências municipais, mas por outro a forma como a sua elaboração e conteúdo são impostos e condicionados externamente, por políticas definidas a outro nível territorial superior, obrigando-os a integrar essas políticas e condicionando a aplicação de um modelo de desenvolvimento adoptado pelo município, pode levantar alguns problemas.

O papel do profissional de planeamento emerge neste contexto de gestão de alguns desses factores que poderão ser geradores de conflito, tentando minimizar problemas, agindo com boas práticas. As consequências para o profissional de planeamento decorrentes dos conteúdos dos planos alargados e do aumento de competências das autarquias são a necessidade constante de melhorar as suas competências, a necessidade de aquisição de conhecimentos, a procura de formas de aprendizagem e

de troca de conhecimentos e a interdisciplinaridade e a capacidade de integração de temas têm que ser elevadas na formulação de estratégias e planos. Este contexto geral do ordenamento do território e do funcionamento das autarquias, descrito neste capítulo, deixa antever as dificuldades da actividade do profissional de planeamento e alguns desafios.

No capítulo seguinte será efectuado um estudo de caso referente a um município de pequena dimensão, onde será abordado o exercício do planeamento, mais pormenorizadamente em relação ao PDM. Face às exigências actuais das competências municipais em termos de ordenamento do território descreve-se o papel que o profissional de planeamento desempenha e identificam-se alguns desafios que se colocam na sua actividade.

## **5 ESTUDO DE CASO. OS DESAFIOS QUE SE COLOCAM AO PROFISSIONAL DE PLANEAMENTO NO MUNICÍPIO DE OLIVEIRA DE FRADES**

A adopção de um estudo de caso no presente trabalho foi uma opção metodológica que se destina a estudar uma situação concreta no âmbito do tema do trabalho.

O contexto do estudo é restrito, direccionado para o enquadramento dos temas de planeamento numa autarquia, pretendendo-se efectuar a descrição da situação numa autarquia local e explorar a temática com a finalidade de apoiar a identificação por um lado do papel do profissional de planeamento e por outro os desafios que se lhe colocam no exercício da sua profissão, neste caso específico de uma autarquia local, e nas condições específicas do contexto legal português.

O estudo de caso por um lado é representativo para o estudo do papel do profissional de planeamento, pois as autarquias locais constituem uma típica entidade que integra estes profissionais, mas por outro lado reconhece-se a especificidade da autarquia em estudo relativamente quer a outras pela reduzida dimensão, quer e também relativamente a outros possíveis locais de trabalho que não as autarquias. Neste sentido não se pretende generalizar, mas sim utilizar as especificidades existentes neste caso, para melhorar o conhecimento sobre o tema e contribuir para dar resposta aos objectivos definidos para este estudo, esperando que o estudo das características da situação específica ajude a compreender os factores complexos em que se envolve a actuação do profissional de planeamento e a identificar os desafios que por isso lhe são colocados.

Os acontecimentos rotineiros relativos ao ordenamento do território da autarquia seleccionada, com base em conhecimento de proximidade gerado pela experiência pessoal na entidade em análise serão identificados, de modo a compreender o seu funcionamento e a função do profissional.

### **5.1 O enquadramento do estudo de caso**

A selecção do município de Oliveira de Frades enquadra-se no interesse do estudo de um conjunto de circunstâncias muito próprias dos concelhos do interior do país: grande dimensão territorial; baixa população residente; fraca capacidade de retenção da população; pequena dimensão em termos de número de profissionais da autarquia e

de governo local; sem grandes recursos económicos, receitas do município limitadas e sem meios para influenciar o seu desenvolvimento; condições geográficas pouco propícias para a implantação das redes de infra-estruturas de saneamento básico de rede viária e de mobilidade devido à associação de más condições geográficas com as condições de dispersão da população.

A nível de planeamento e ordenamento do território será interessante verificar este exemplo de Oliveira de Frades em que se recorreu apenas a dois tipos de instrumento de gestão territorial, o PDM e o PP, e quais as competências do profissional de planeamento deste município.

O primeiro plano existente no concelho data de 1951, foi o plano de urbanização da vila de Oliveira de frades, sede do concelho, cuja maioria das propostas não foi executada. Encontra-se na figura seguinte a imagem da sua planta de urbanização.



*Ilustração 1 – PU da Vila de Oliveira de Frades, 1951*

O Plano de Pormenor da Zona Industrial de Oliveira de Frades, foi o plano seguinte a ter aprovação em Agosto de 1993, e pode ver-se na imagem seguinte.



*Ilustração 2 – Plano de Pormenor da Zona Industrial de Oliveira de Frades, Agosto de 1993*

O crescimento rápido da ocupação do espaço industrial levou a que se iniciasse para este plano o seu estudo de expansão e alteração. As imagens seguintes permitem verificar a evolução da zona industrial desde 1998 a 2009 (11 anos). Nas empresas aqui instaladas trabalham cerca de 4000 pessoas.



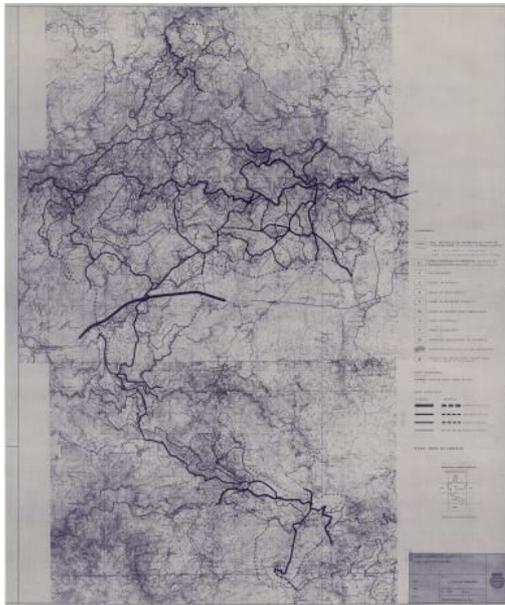
*Ilustração 3 – Zona Industrial de Oliveira de Frades, 1998 e 2009*

O PDM foi publicado em 1994 e mantêm-se em vigor, excepto na área de expansão e revisão do PP da Zona Industrial de Oliveira de frades, é em formato analógico, as cartas são à escala 1/25000 e são de leitura difícil. A imagem seguinte é da sua planta de ordenamento, do lado esquerdo a versão raster<sup>6</sup> do formato analógico original e do lado direito a sua transcrição para formato digital.

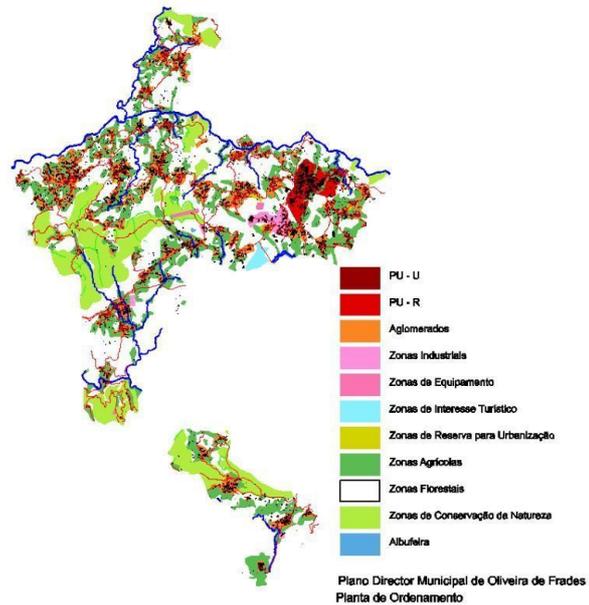
---

<sup>6</sup> Uma imagem digital é a representação de uma imagem bidimensional que permite o seu armazenamento, transferência, impressão ou reprodução, e o seu processamento por meios electrónicos.

Planta de Ordenamento do PDM (raster)



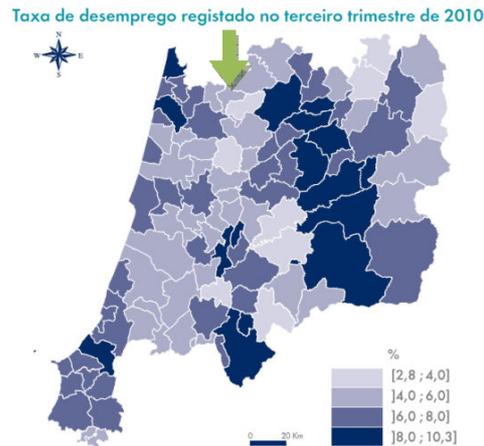
Transcrição digital da Planta de Ordenamento do PDM  
(Digitalização)



*Ilustração 4 – Digitalização da Planta de Ordenamento do PDM à escala 1/25 000, e transcrição digital*

Em termos de estratégia de desenvolvimento o município de Oliveira de Frades tem uma tradição de três décadas na oferta das infra-estruturas de índole industrial como forma de melhorar a atractividade do seu território. Esta aposta na industrialização, fazendo o aproveitamento de vias de comunicação rodoviária de nível nacional, teve resultados positivos na criação de uma dinâmica de instalação de empresas e criação de postos de trabalho que se verifica até hoje.

É um concelho com características rurais, com um povoamento de tipo disperso ou em pequenos lugares de cariz rural. Em termos de actividades económicas o concelho tem um enquadramento de abandono do sector agrícola e de emprego nas indústrias locais, pelo que o desemprego na população local é relativamente baixo. A figura seguinte representa as taxas de desemprego da Região Centro que permite verificar que Oliveira de Frades tem uma taxa de desemprego situada entre 4 e 6 %.



*Ilustração 5 – Taxa de desemprego na Região Centro*

*Fonte: CCDRC, Boletim Trimestral, 3º trimestre de 2010*

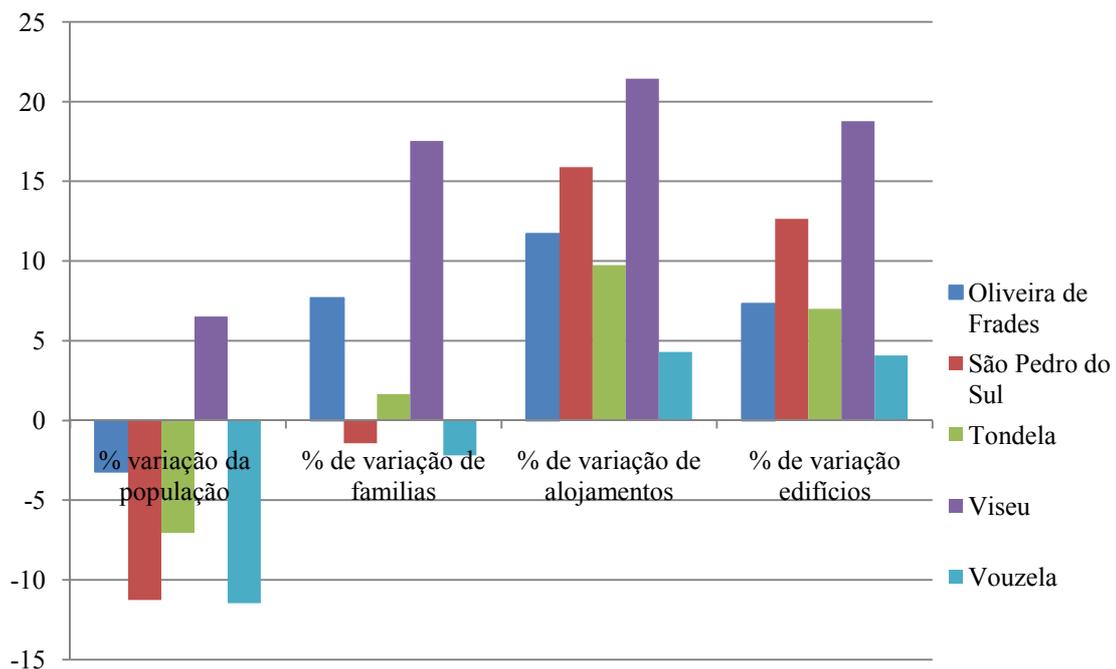
Existe também no concelho uma componente muito forte de agropecuária, especialmente de criação, abate e comercialização de carne de aves que se encontra dispersa por todo o concelho, e a prática agrícola numa lógica de produção de pequena dimensão e para consumo familiar. A produção de floresta principalmente de pinho, carvalho e eucalipto, constitui um importante recurso económico explorado no concelho, tem sido uma componente importante no rendimento familiar, tendo principalmente para a população mais idosa, uma função social e de fundo de reserva para quando existir necessidade. Relativamente ao sector industrial existem empresas de áreas diversificadas que incluem: estruturas metálicas, tratamento de granito, madeiras e mobiliário, farmacêutica, construção civil, energias renováveis, oficinas, pastelaria, etc.

As condicionantes criadas pelas condições geomorfológicas e de povoamento dificultaram a implantação das redes de infra-estruturação básica que continuam por terminar, principalmente no que diz respeito à recolha de água residual e ao abastecimento de água nos lugares mais afastados da sede do município, encontrando-se actualmente com níveis de atendimento em cerca de 90% e de 24%, respectivamente. Relativamente ao abastecimento existe cobertura total de água, se for contabilizado o abastecimento através de fontenários com qualidade da água controlada. Continua a ser uma prioridade para o município o alargamento da disponibilização destas infra-estruturas aos locais ainda em falta.

Trata-se de um município com uma população envelhecida pelo que uma das actuais linhas de orientação estratégicas vai no sentido do apoio social aos idosos que dele

necessitem, bem como promover uma melhor integração dos mesmos através de iniciativas de dinamização cultural e recreativa.

O Município em estudo é de pequena dimensão em termos populacionais, 10 584 residentes em 2001 e 10 245 em 2011 (Fonte: Instituto Nacional de Estatística (INE) - Censos 2001 e dados preliminares dos Censos 2011). Os resultados preliminares dos censos 2011, revelam que o concelho teve uma diminuição da população de cerca de 3% (menos 339 pessoas residentes), contudo esta diminuição quando comparada com os valores de variação de outros concelhos pertencentes ao distrito de Viseu, permite verificar que apenas o concelho de Viseu apresenta uma variação positiva no distrito e que apenas um concelho tem uma diminuição percentual de população menor que Oliveira de Frades. O gráfico seguinte apresenta dados referentes a alguns concelhos vizinhos a Oliveira de Frades e ao concelho de Viseu, para as percentagens de variação entre os censos de 2001 e 2011 relativos à população residente, ao número de famílias, ao número de alojamentos e de edifícios.



*Ilustração 6 – % de variação da população residente, do número de famílias, de alojamentos e de edifícios, para os concelhos de Oliveira de Frades, São Pedro do Sul, Tondela, Viseu e Vouzela*

Do grupo de concelhos de Lafões (Oliveira de Frades, Vouzela e São Pedro do Sul), Oliveira de Frades é o que teve menores perdas de população e de número de famílias.

Em relação à variação de alojamentos e edifícios o concelho de São Pedro do Sul apresenta variações mais positivas.

Relativamente à autarquia local, onde se elaboram e acompanham os instrumentos de gestão territorial, esta tem um enquadramento legal para a atribuição de funções aos funcionários da autarquia, é o projecto de regulamento de organização dos serviços municipais (Despacho n.º 857/2011 de 11 de Janeiro de 2011). Este define as competências da Unidade Flexível de Planeamento, Urbanismo e Ambiente, bem como do Gabinete de Planeamento, Urbanismo e Informação Geográfica incluído na primeira, determinando assim as competências para o profissional de planeamento e ordenamento do território a ele afecto. As competências definidas para o Gabinete de Planeamento, Urbanismo e Informação Geográfica de acordo com o já referido documento são:

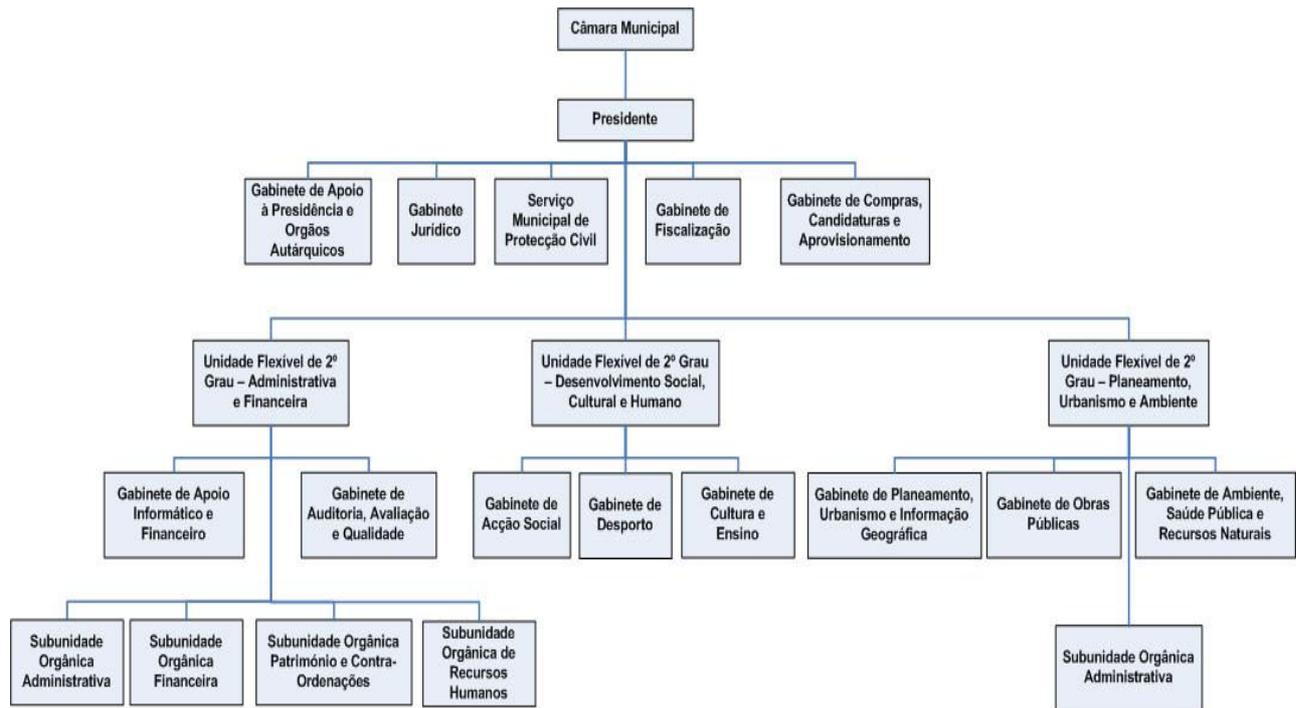
- a) Dar parecer sobre todos os pedidos de informação, construção e urbanização do município;
- b) Zelar pelo cumprimento dos Planos Municipais de Ordenamento do Território em vigor para o concelho;
- c) Dar parecer sobre os pedidos de licenciamento municipal;
- d) Dar parecer sobre a emissão de alvarás de loteamento, bem como efectuar a recepção das infra-estruturas de loteamentos urbanos e industriais de natureza particular;
- e) Informar os munícipes sobre as condições legais e técnicas de construção e conservação de edifícios particulares;
- f) Proceder às vistorias em prédios para a verificação da conformidade da execução das obras com o projecto e respectivo licenciamento;
- g) Emitir pareceres sobre a demolição de prédios e ocupação da via pública;
- h) Criar e manter permanentemente actualizado um sistema automatizado de recolha, tratamento e gestão de informação geográfica de forma a dar resposta permanente às solicitações dos serviços municipais e de entidades exteriores ou particulares;
- i) Acompanhamento dos planos municipais de ordenamento do território;
- j) Elaborar estudos e dar parecer, quando solicitados, de planeamento e ordenamento de âmbito regional e nacional;
- k) Promover estudos de ordenamento do trânsito nos núcleos urbanos;

- l) Assegurar a actualização sistemática dos cadastros gerais e parciais da rede de infra-estruturas;
- m) Organizar e gerir o arquivo de cartas, plantas e levantamentos relativos ao território municipal.

Esta definição de competências está de acordo com o conteúdo funcional da carreira de técnico superior urbanista, definido pelo Despacho n.º 20 159/2001 de 25 de Setembro, que prevê as funções de estudo, concepção e adaptação de métodos e processos científico-técnicos, executadas com autonomia e responsabilidade, tendo em vista informar a decisão superior, requerendo formação na área de urbanismo, designadamente nos seguintes domínios de actividade:

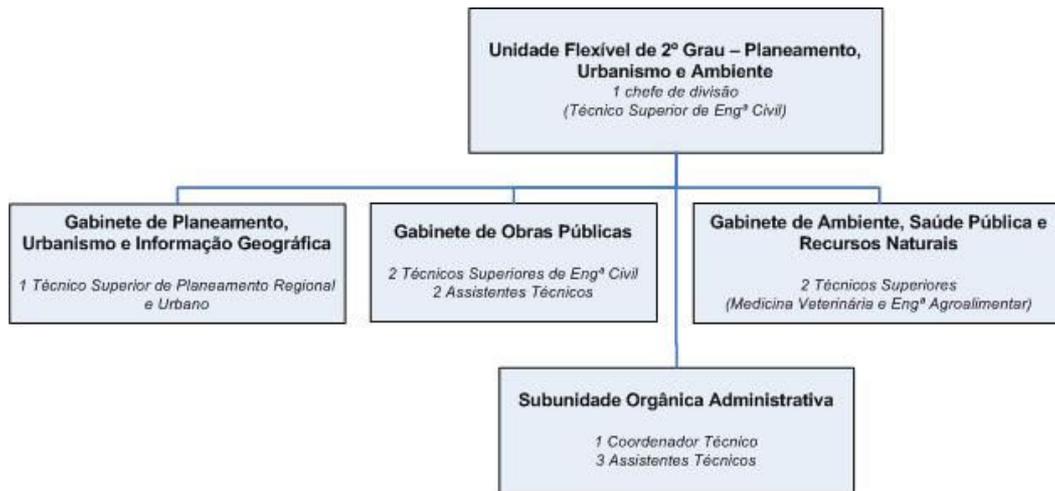
- Preparação de programas de intervenção e posterior acompanhamento do desenvolvimento de planos, projectos ou estudos de natureza urbanística;
- Participação directa na elaboração de estudos, planos e projectos urbanísticos;
- Avaliação de estudos, planos e projectos urbanísticos e emissão dos respectivos pareceres;
- Apreciação, no quadro da gestão urbana, de estudos, projectos ou propostas de intervenção urbana, assim como de pedidos de informação formulados pelo público e emissão dos respectivos pareceres;
- Participação no desenvolvimento de sistemas de informação de apoio ao planeamento e à gestão urbana;
- Modelação do Sistema de Informação Geográfica (SIG) municipal, elaboração e organização das bases de dados geográfica e de outra informação geográfica, em utilização no SIG do concelho.

A autarquia de Oliveira de Frades de acordo com o mapa de pessoal de 2011 tem 92 postos de trabalho, dos quais 18 são técnicos superiores. Apenas um tem licenciatura na área de planeamento, mais especificamente em Planeamento Regional e Urbano. A ilustração seguinte constitui o organigrama dos serviços da Câmara Municipal de Oliveira de Frades. A autarquia local tem um quadro de pessoal com um número reduzido de funcionários com grandes limitações em termos de técnicos superiores.



*Ilustração 7 – Organograma dos serviços da Câmara Municipal de Oliveira de Frades*

As funções de planeamento, urbanismo e ambiente estão reunidas na unidade flexível de 2.º Grau - planeamento, urbanismo e ambiente. Esta tem como subunidade o gabinete de planeamento, urbanismo e informação geográfica, da qual se apresenta na ilustração seguinte o organograma com a indicação do número e especialização dos funcionários. Relativamente aos técnicos superiores existem: 1 técnico de planeamento regional e urbano, 3 técnicos de engenharia civil (um dos quais também arquitecto), 1 médico veterinário e 1 engenheiro agro-alimentar. Os restantes técnicos superiores da autarquia pertencentes a outros sectores, são das seguintes áreas de formação: engenharia civil, professor do 1.º ciclo, jurista, engenharia florestal, economia, serviço social (2 técnicos), recursos humanos, educação física, história (2 técnicos) e jornalismo.



*Ilustração 8 – Organograma dos serviços da Unidade Flexível de 2º Grau – Planeamento, Urbanismo e Ambiente da Câmara Municipal de Oliveira de Frades*

Este gabinete em que se insere o profissional de planeamento e ordenamento do território tem, de acordo com o projecto de regulamento de organização dos serviços municipais de Oliveira de Frades<sup>7</sup> as seguintes atribuições/competências/actividades:

- Dar parecer sobre todos os pedidos de informação, construção e urbanização;
- Zelar pelo cumprimento dos planos municipais de ordenamento do território em vigor para o concelho;
- Dar parecer sobre os pedidos de licenciamento municipal.

## **5.2 O profissional de planeamento no contexto do município de Oliveira de Frades**

A actividade do profissional de planeamento no contexto de um município com as características já descritas, inclui diversas vertentes de actuação enquadradas nas áreas de competência das autarquias locais: a gestão urbanística, os instrumentos de gestão territorial, a construção dos sistemas de informação geográfica, e a disponibilização de informação, etc..

Num contexto de uma autarquia de pequena dimensão cria-se uma situação de que existe uma grande diversidade de tarefas, para serem realizadas por poucos técnicos. Para dar cumprimento às suas atribuições há pouca divisão de tarefas, o mesmo funcionário executa tarefas diversas tornando a sua actividade pouco rotineira, o que aumenta as exigências a nível de conhecimentos e de competências do profissional

<sup>7</sup> Despacho n.º 857/2011 de 11 de Janeiro de 2011

para fazer face a todas as necessidades do serviço. Neste contexto, ao nível do profissional de planeamento a formação interdisciplinar é uma vantagem, porque proporciona uma abrangência maior do leque de conhecimentos necessários para a execução das tarefas, o que cria alguma facilidade para tratamento de qualquer assunto que surja aos níveis de planeamento e ordenamento do território, do regime jurídico da urbanização e edificação ou de obras públicas, etc. Por outro lado, esta diversidade de tarefas, atribuídas com base na amplitude das áreas de formação, criam um desafio aos profissionais na medida em que necessitam actualizar os conhecimentos adquiridos e também adquirir novos relativos às novas competências que vão sendo transferidas para os municípios.

Nas actividades relacionadas com controlo prévio, o profissional confronta-se frequentemente com promotores que não conseguem ver deferidas as suas pretensões, devido aos condicionamentos que actualmente se colocam à localização de actividades, algumas com origem em regulamentos municipais e outras devido ao contexto legal do país. Nestas situações, para que os promotores não sejam demovidos dos seus objectivos o profissional procura informar o promotor sobre alternativas de localização, no sentido de que não se percam oportunidades de dinamizar o território com actividades económicas, ou simplesmente com a edificação para a função de habitação.

Um exemplo de dificuldade é a de localização de novas explorações ou de ampliação de actividades agro-pecuárias já existentes, num concelho em que esta actividade é tão significativa em termos de fonte de rendimento.

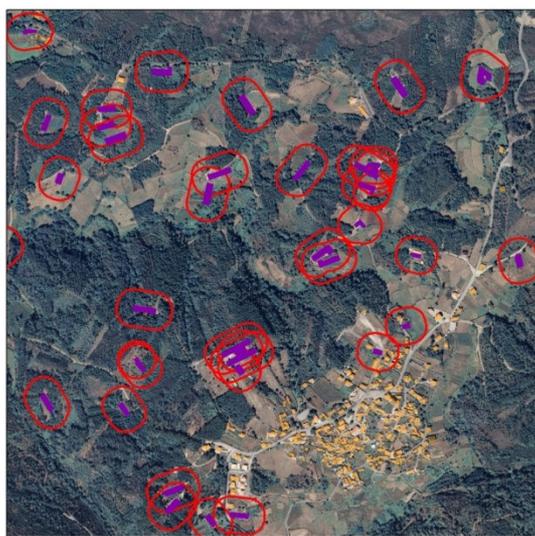
O exemplo de dificuldade referido no último ponto é a implantação de edifícios para a utilização agropecuária. Esta utilização, muito comum na região está condicionada ao nível do PDM a um afastamento de 300 metros das áreas urbanas e de habitações existentes, podendo ser instaladas apenas em áreas agrícolas e florestais não condicionadas por Reserva Agrícola Nacional (RAN) e Reserva Ecológica Nacional (REN). Nos últimos anos foram implantadas centenas de instalações agropecuárias, quase todas avícolas, para produção de aves, aves do campo e ovos. Existem também granjas e matadouros que respectivamente fornecem de pintos os aviários e que procedem ao abate e distribuição da carne.

Com a regulamentação criada para o exercício da actividade pecuária (Regime do Exercício da actividade pecuária - REAP) que foi aprovado pelo decreto-lei n.º 214/2008 de 10 de Novembro, e no caso específico da avicultura regulamentado pela

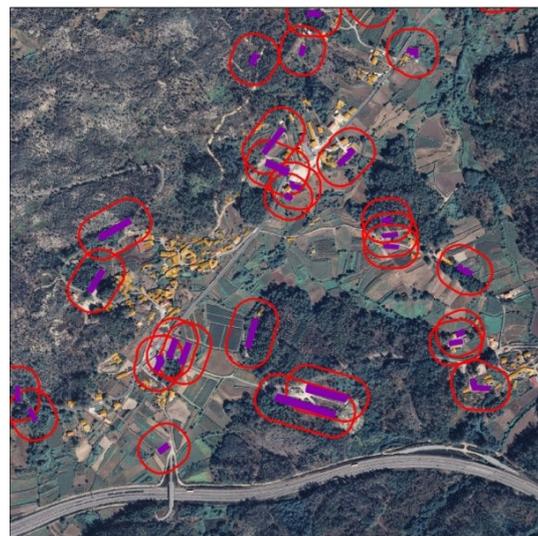
portaria n.º 637/2009 de 9 de Junho, são definidas as condições para as instalações para alojamento dos animais e o seu funcionamento.

O procedimento de licenciamento necessário depende da classificação da exploração agro-pecuária que pode ser de 3 classes, dependendo da dimensão em termos de número e de espécie dos animais, aplicando-se condicionantes à localização - 100 ou 50 metros de distancia do edifício à estrema da propriedade, caso se trate de classe 1 ou classe 2, respectivamente. Actualmente o licenciamento de uma ampliação ou de um novo aviário das classes 1 ou 2, necessita de aprovação da localização da edificação pela Câmara Municipal.

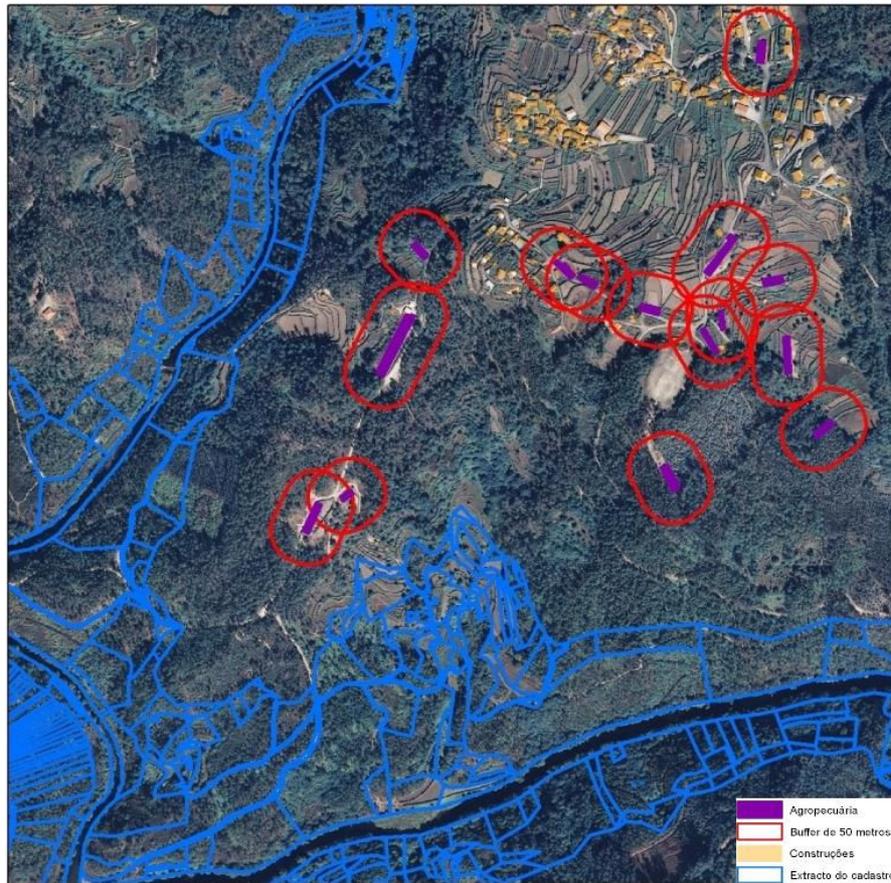
As ilustrações abaixo mostram extractos de lugares em que foram criados buffers de 50 metros em redor das edificações existentes utilizadas na agropecuária, quase na totalidade aviculturas. A imagem mostra a dificuldade de encontrar terrenos que obedeçam à condicionante de 50 metros de afastamento (considerando as explorações para avicultura de classe 2, com edificação inferior a 2 500m<sup>2</sup>), e que ao abrigo do actual regime legal a maioria não teria conseguido obter licença para localização. A última imagem mostra um extracto de um levantamento cadastral efectuado no âmbito da expropriação de terrenos para a albufeira da barragem de Ribeiradio, e permite observar um extracto da típica divisão dos terrenos nesta região.



Agropecuária  
Buffer de 50 metros  
Construções



Agropecuária  
Buffer de 50 metros  
Construções



*Ilustração 9 – Extractos de ortofotomapa com agropecuária e cadastro de propriedade*

Este é um exemplo de que a lógica de imposição de regulamentos a nível nacional, que não se adequa à dimensão das parcelas, e não responde às necessidades dos municípios tendo criado uma grande dificuldade aos promotores e também aos profissionais que procuram encontrar alternativas de localização para os promotores.

Outro aspecto que irá condicionar a actividade do profissional de planeamento num município é a actual situação de consolidação das contas públicas. Esta deixa antever o agravamento dos problemas de ordem financeira que potenciam o agravamento das dificuldades para os municípios se modernizarem em termos de TIC, a aquisição de hardware e de software para servidores de informação geográfica e a contratação de serviços para produção dos elementos necessários na elaboração dos planos, de que é exemplo a base cartográfica actualizada que para um município da dimensão de oliveira de Frades custa várias dezenas de milhar de euros. Este problema aumenta a responsabilidade da decisão dos profissionais sobre a melhor altura para rever ou suspender os IGT's.

### **5.2.1 Gestão urbanística e contacto com os particulares**

No caso de estudo de Oliveira de Frades e à semelhança dos outros municípios do país, diariamente existem solicitações de promotores que necessitam ser analisadas perante os instrumentos de gestão territorial em vigor e perante as escolhas de planeamento do município e respectivos regulamentos.

Os instrumentos em vigor no município de Oliveira de Frades com carácter regulador e vinculativo para os particulares, são o PDM e o regulamento municipal de urbanização e edificação. Para além destes instrumentos, o município obedece às medidas preventivas da área de intervenção do plano de pormenor da zona industrial de Oliveira de Frades, que foram adoptadas aquando da suspensão parcial do PDM, e está sujeito numa área de cerca de 20% do território a um regime de protecção em que todas as intervenções estão sujeitas a parecer prévio do Instituto da Água, correspondente à área de protecção da Albufeira de Ribeiradio, que se encontra em construção e para a qual ainda não foi elaborado o Plano de Ordenamento da Albufeira (POA) pela entidade competente. Este já deveria ter sido elaborado, uma vez que a classificação da albufeira ocorreu em 2002<sup>8</sup> e a utilização dos terrenos afectados pela albufeira, e principalmente os que se encontram a menos de 500 metros em redor do nível de pleno armazenamento, se encontra condicionada a parecer do Instituto da Água.

Para além destes instrumentos existem ainda o Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE), os instrumentos sectoriais de ordem superior e outras disposições legais em diversas áreas que condicionam as actividades dos particulares.

É necessário também fazer respeitar as disposições de índole superior ao município, para além das já referidas, quer nas intervenções públicas, quer nas privadas, e as disposições municipais constantes dos planos e regulamentos municipais, e também zelar pela protecção dos recursos nacionais de que são exemplo a RAN, a REN, os espaços florestais sujeitos a regime florestal (Perímetros Florestais) e as espécies florestais, os recursos hídricos, as áreas protegidas, o património cultural histórico e arqueológico, e os produtos regionais. Neste contexto é vulgar a necessidade de recorrer a pareceres das entidades externas com as respectivas competências, cabendo ao profissional de planeamento do município solicitá-lo através da plataforma electrónica do RJUE, concebida para esse efeito. Também ocorrem situações em que

---

<sup>8</sup> Decreto Regulamentar n.º3/2002 de 4 de Fevereiro

os pedidos são analisados conjuntamente com outros técnicos do município, por exemplo em espaços florestais pode ser emitido parecer conjunto com o gabinete técnico florestal.

O licenciamento municipal ocorre neste contexto e obriga o profissional a abordagem de uma grande variedade de temáticas relacionadas com a prática de planeamento municipal e com os objectivos de desenvolvimento para o município ao nível do uso e transformação do solo. A gestão urbanística de um município pequeno é levada a cabo num contexto de organização institucional reduzido. A procura para encontrar formas de respeitar os requisitos de localização e a compatibilização entre as actividades industriais, agro-pecuária, e as actividades urbanas e ainda a valorização e salvaguarda das características rurais da região, tornam por vezes difícil a actuação do profissional. Este procura dar informação aos proprietários, promotores e seus projectistas sobre condicionalismos a aplicar aos terrenos e edifícios e faz uma análise dos projectos de edificação relativamente à compatibilidade com os instrumentos de gestão territorial. No caso de não cumprimento, quando é possível efectua sugestões de correcção ou apresenta alternativas.

Ao fazer gestão urbanística cria-se conhecimento em quem a executa, relativo às situações em que os planos ou regulamentos têm que ser utilizados, quer nas operações urbanísticas quer nos usos, bem como relativo às expectativas dos particulares para concretizar iniciativas. Esse conhecimento que se obtém com a prática, se for registado, é útil para os processos de revisão ou de elaboração de planos, pois ajuda a que os novos instrumentos elaborados sejam capazes de antecipar essas dificuldades e criem mecanismos para as evitar. Assim o trabalho realizado, não só pretende encontrar soluções para os actuais problemas do territoriais, mas também evitar os futuros.

### **5.2.2 Instrumentos de Gestão Territorial**

Numa autarquia local são elaborados planos e regulamentos municipais que servirão de enquadramento para futuramente efectuar-se a gestão urbanística, emitir pareceres técnicos e tomar decisões sobre a utilização do espaço rural e urbano, sendo natural que nesse âmbito o profissional da área de planeamento e ordenamento de território participe em estudos de planeamento e na elaboração dos planos e regulamentos para o território rural e urbano.

Relativamente a actividades relacionadas com instrumentos de gestão territorial o profissional de planeamento participou na elaboração e gestão de diversos instrumentos, com diversos objectivos de intervenção e diversos âmbitos territoriais, desde o intermunicipal ao limite do centro antigo da vila de Oliveira de Frades. Essa participação implicou uma grande diversidade de tarefas a realizar.

Em iniciativas de dimensão intermunicipal, o profissional de planeamento do concelho participou na elaboração de uma “Acção Integrada de Base Territorial para o Médio Vouga”, conjuntamente com representantes de cada um dos municípios pertencentes à Associação de Municípios do Médio Vouga e na elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado Intermunicipal, para integração de projectos e para posterior elaboração de candidaturas a comparticipações financeiras.

No âmbito do Gabinete Técnico Local de Oliveira de Frades, o profissional de planeamento teve participação na elaboração de um estudo de Pormenor do Centro Antigo de Oliveira de Frades, bem como no estudo de valores patrimoniais do concelho, nomeadamente das aldeias históricas existentes.

Após a publicação da Portaria n.º 1474/2007, que prevê a integração de um representante dos municípios vizinhos na comissão de acompanhamento de revisão dos PDM, tem sido o profissional de planeamento a fazer essa representação do município de Oliveira de Frades nas reuniões e pareceres.

No caso em estudo, Oliveira de Frades, estão actualmente a decorrer a alteração e ampliação do PP da zona industrial de Oliveira de Frades que se encontra suspenso, e a revisão do PDM. O profissional de planeamento participa no processo de revisão do PDM. Neste trabalho, face ao extenso conteúdo da proposta de plano, são muitas e diversas as tarefas que ao longo do tempo têm sido executadas para os estudos de revisão do plano:

- Elaboração de objectivos estratégicos, do respectivo programa de execução;
- Desenho das áreas urbanizadas e de reserva urbana, urbanas e industriais, florestais, agrícolas, etc., com vista à aplicação da regulamentação de classificação e da qualificação do solo;
- Elaboração das peças desenhadas do plano;

- Avaliação dos efeitos ambientais da implementação de plano em fase anterior à sua aprovação, no âmbito do acompanhamento da elaboração do relatório ambiental do PDM;
- Análise do património ambiental e cultural, com base nas suas condições de vulnerabilidade, elaboração de planta de património natural, cultural e arqueológico; e definição dos valores a preservar e/ou a classificar com vista à sua protecção;
- Elaboração da carta da estrutura ecológica municipal, integrando a estrutura ecológica urbana e outras áreas com interesse ecológico e paisagístico;
- Integração da carta de perigosidade – carta de risco de incêndio com as propostas do PDM, nomeadamente ao nível de delimitação de espaços florestais de protecção e de produção e da definição das diversas categorias de solo rural e urbano;
- Participação na delimitação da REN integrada com as actividades do concelho e uso do solo, e a elaboração e acompanhamento de pedidos de exclusão e de desafecção dessa reserva;
- Elaboração de pedidos de desafecção da RAN no âmbito da revisão do PDM, e de projectos da autarquia;
- Participação na identificação das áreas sujeitas a regime florestal, bem como elaboração dos processos de desafecção de manchas afectas a esse regime;
- Acompanhamento e fornecimento da informação para elaboração do mapa de ruído do concelho;
- Organização do processo de contagens de tráfego realizado em todas as vias do município;
- Elaboração da carta de classificação acústica do concelho;
- Inventariação das infra-estruturas, equipamentos do concelho e serviços públicos: de abastecimento de água, recolha de águas residuais, transportes públicos, rede viária, etc.;
- Ao longo do desenvolvimento dos estudos de revisão do PDM, promoveu reuniões nas freguesias e a recolha de sugestões e reclamações;
- Elaborou informações técnicas sobre assuntos relacionados com o PDM e sobre temas de planeamento;

- Análise das disposições legais com implicações ao nível do PDM e elaboração da proposta de revisão das disposições regulamentares do PDM;
- Elaboração do relatório da revisão do PDM.

A preparação de um plano que define o regime de uso do solo futuro implica ter um grande conhecimento sobre o território, por isso a criação de elementos é precedida pela elaboração de estudos.

Nestas tarefas o profissional de planeamento necessita de conhecimentos em diversas áreas para que possam ser criados instrumentos de planeamento adequados às diferentes necessidades do território, actuais e futuras. Atendendo ao amplo conteúdo dos planos e ao seu longo período de vigência, os processos de elaboração e revisão exigem da parte do profissional um esforço na fase de preparação.

Um plano inclui análise de dados de diversos tipos: demográficos e sociais, geográficos, geológicos, económicos, ambientais e patrimoniais, infra-estruturas e equipamentos, etc., que no seu conjunto caracterizam o território. A elaboração de planos é para o profissional uma tarefa complexa pelo conjunto de informação que envolve. Para além disso o profissional de planeamento tem que incluir no plano mais do que a informação gráfica de classificação e qualificação do solo ou as propostas de acções. Ele tem que incluir os elementos de natureza estratégica e as linhas de orientação que enquadraram e deram origem às propostas.

Para dar cumprimento a exigências do sistema de planeamento português, o processo de revisão do PDM incluiu também a realização de elementos complementares, que tornaram o processo mais moroso e complexo, tornando o PDM um documento ainda mais alargado do que o previsto no RJIGT. Alguns destes estudos adicionais, de que são exemplos o mapa de ruído e a carta de perigosidade, não puderam ser elaborados no município devido à sua alta especificidade e às necessidades de *software* especializado, implicaram a subcontratação de empresas externas, resultando numa despesa significativa para um município como o de Oliveira de Frades.

Recentemente estão também a ser exigidos formatos específicos para a informação digital dos planos, levando novamente o município e o profissional de planeamento a terem que se adaptar a novas condições e a efectuar despesas. Esta obrigatoriedade pode ser compreendida com o argumento da necessidade de uniformização da informação entre municípios, e com a finalidade de disponibilização da informação através de Internet gerando benefício para a população ou outros interessados, que acedem mais facilmente à informação de que necessitam. Para o profissional de

planeamento este passa a ser mais um tema a inserir nas suas competências e conhecimentos.

Na definição de uma estratégia o conhecimento do profissional sobre o modelo de desenvolvimento existente no território, irá permitir que a selecção de propostas inseridas no plano provoque efeitos no sentido pretendido, para dotar o território das infra-estruturas e equipamentos adequados às necessidades da população e actividades económicas, direccionados para a inserção de inovação tecnológica no sector produtivo ou para os equipamentos e infra-estruturas necessários ao bem-estar e ao desenvolvimento local desejado pela população.

Um objectivo da revisão do PDM é a melhor utilização do solo, definindo através da qualificação do solo a localização das áreas residenciais, comerciais, industriais e recreativas, de modo a valorizar o solo pelas características que o diferenciam. No caso da situação em estudo, o profissional de planeamento ao fazer a gestão urbanística faz em simultâneo a monitorização do PDM, identificando as situações a que o plano não foi capaz de dar resposta, propostas que não foi possível aceitar ou outras correcções a fazer, incluindo alterações à proposta de revisão do PDM. A acumulação de funções é neste caso uma mais-valia para a adequação dos instrumentos de gestão territorial ao território, no sentido de os manter ajustados às necessidades e de saber avaliar o momento para rever, alterar ou suspender. Ao exercer funções directamente relacionadas com os planos reguladores, numa actividade de controlo prévio, constitui por vezes um desafio dar apoio aos promotores particulares na procura de soluções de localização para as suas propostas.

Nas tarefas relacionadas com a elaboração ou com a revisão de um plano, tal como na gestão urbanística, é importante manter o contacto com a população, receber as sugestões e explicar os objectivos e as intervenções do plano, para que possa haver melhor aceitação por parte da população.

### **5.2.3 Projectos e outros trabalhos**

É grande a diversidade de temas para os quais se realizam projectos e outros trabalhos numa autarquia. A diversidade das competências das autarquias, as evoluções que ocorrem no contexto da globalização, e a diversidade de actividades existentes no território, impõe que o profissional se mantenha informado.

Por exemplo sobre a evolução genérica das necessidades das empresas para que as suas infra-estruturas de apoio ao sector industrial possam ter as características

adequadas a essas necessidades, promovendo assim a manutenção das empresas existentes e a atracção de outras novas. Neste âmbito têm sido melhoradas as infra-estruturas físicas, está a ser levada a cabo uma requalificação do espaço industrial, e devido à impossibilidade de aprovação do plano de pormenor, devido a erros de delimitação das áreas florestais, a câmara municipal optou por adquirir terrenos e fazer ela própria o loteamento industrial. Assim criaram-se condições para alargamento das empresas já existentes, que corriam o risco de ter que deslocalizar-se. A disponibilização de lotes, inicialmente a custo zero e actualmente a custos reduzidos, tem sido uma opção estratégica do município, que tem obtido resultados positivos e levou à instalação nesse concelho de grandes empresas em áreas de granitos madeiras estruturas metálicas, energias renováveis, confecções, mobiliário, etc.

Isoladamente são elaborados projectos de loteamento, ou de intervenções de pequena escala para arranjos urbanísticos de qualificação de espaço público ou melhoria de espaços públicos relacionados com as infra-estruturas e equipamentos existentes. Por vezes esses estudos ou operações pontuais são elaborados pelos técnicos da Câmara Municipal em que se inclui o profissional de planeamento, outras vezes são encomendados pela Câmara Municipal a equipas externas experientes, principalmente em áreas mais específicas ou complexas de que são exemplos a hidráulica, a arquitectura, a engenharia, os transportes ou equipamentos, ou outros serviços para os quais o município não tenha os meios necessários.

É ao profissional de planeamento que cabem também as funções de produção de mapas para diversos fins no seio do município, uma vez que este se encontra familiarizado com o uso de Computer-Aided Design (CAD) e de sistemas de informação geográfica. A informação geográfica existente, com excepção da cartografia digital que foi adquirida a uma empresa do sector, tem vindo a ser criada pelo profissional de planeamento e é utilizada para apoio nas tarefas. Alguma dessa informação que está a ser preparada será disponibilizada no site do município, sendo mais uma forma de comunicação com os munícipes, mesmo aqueles que se encontram distantes. A transcrição digital dos IGT está prevista no RJIGT e a sua disponibilização é obrigatória, contudo é dispendioso para o município adquirir as aplicações e os servidores necessários, pelo que só agora está a proceder à sua aquisição, isto levou o município de Oliveira de Frades a optar pela associação com outros municípios, para o fazer numa acção conjunta de uma associação intermunicipal. Enquanto não é possível a disponibilização dos elementos

georreferenciados, está a ser feita a disponibilização em formato pdf<sup>9</sup>, no site da Câmara Municipal.

Para o profissional de planeamento, os sistemas de informação geográfica para a elaboração de peças desenhadas e também para a criação de bases de dados de informação, e a gestão de metadados são competências que tem vindo a adquirir, pois a criação, gestão e publicação dos metadados pelo gestor do município, como utilizador do sistema Nacional de Informação Geográfica (SNIG) é obrigatória.

Estas novas competências com uma forte componente tecnológica, não foram abordadas durante a aquisição da licenciatura em Planeamento Regional e Urbano, por ter sido difundida mais amplamente só nos últimos anos.

O instrumento computador e as tecnologias da informação, que permitem a utilização do CAD e das bases de dados geográficos são importantes apostas para o futuro. Estão sempre presentes nos trabalhos e no contacto com os requerentes, podendo ter inúmeras utilizações no planeamento e na gestão urbanística, facilitando a análise e o cruzamento de informação para mais fácil tomada de decisão.

Por outro lado a preparação dos IGT estão a transformar-se num processo cada vez mais complexo, para dar resposta aos requisitos de utilização das TIC. A elaboração de acordo com as normas técnicas sobre o modelo de Dados para o PDM (DGOTDU, 2011) tem que obedecer a uma estrutura das bases de dados do PDM, que se encontra no anexo A4. A existência destas normas faz surgir em municípios sem especialistas em SIG ou informática, a necessidade do profissional de planeamento adquirir competências de SIG avançadas, o que coloca um grande obstáculo ao desenvolvimento dos trabalhos.

Para além das actividades já descritas o profissional também já interveio noutras actividades isoladas de que são exemplos: desde o final do ano de 2009, com as novas competências municipais na área do turismo de habitação e de turismo rural, está a proceder-se à reclassificação dos empreendimentos; organização de feiras de actividades económicas tendo em vista o desenvolvimento local, (Expofrades 1999 e Feira do Frango 2000), elaboração de candidaturas aos programas comunitários, levantamento das explorações agro-pecuárias existentes no concelho e análise da viabilidade em termos de ordenamento do território, etc..

---

<sup>9</sup> [http://www.cm-ofrades.com/planos/Planta\\_de\\_Ordenamento.pdf](http://www.cm-ofrades.com/planos/Planta_de_Ordenamento.pdf)

#### **5.2.4 Desafios da actividade do profissional em municípios de pequena dimensão**

Com base em alguns factores identificados como influências no desempenho do profissional de planeamento no exercício da sua profissão num município de pequena dimensão, é possível retirar um conjunto de conclusões sobre aqueles que serão actualmente os principais desafios da actividade profissional neste tipo de município.

Os desafios que são colocados externamente a um município como o de Oliveira de Frades, exigindo procedimentos para os quais os seus profissionais não se encontram preparados e para os quais existem dificuldades de mobilizar meios, transformam-se em obstáculos à actividade do profissional de planeamento. Este procura dar resposta às dificuldades adaptando e aperfeiçoando as suas habilidades, no sentido de que o desenvolvimento do município não seja afectado.

Os objectivos gerais do país para simplificação administrativa e legislativa, introduzidos pelo SIMPLEX para melhorar a eficiência e simplificar procedimentos, e para promover uma aproximação do cidadão trouxeram algumas alterações. Este objectivo é partilhado pelo município e em particular pelo profissional de planeamento, que tem procedido a alteração do nesse sentido, contudo isto tem implicado introduzir alterações nas metodologias e a aquisição de novas competências, algumas delas geradoras de desafios.

Pelo facto de ser uma autarquia de pequena dimensão e de por isso estar limitado em número e em tipo de formação dos técnicos e também nos meios, fica em desvantagem relativamente a outros. Em seguida são identificadas algumas situações em que este facto é gerador de dificuldades para o município em geral e para os seus funcionários de planeamento ou outros, sem pretender fazer a descrição exaustiva.

1. A elaboração de um IGT por um município de pequena dimensão, sem recorrer a equipas técnicas externas é actualmente uma tarefa muito ambiciosa pela dimensão de trabalhos e recursos que envolve, e pela falta de apoio das entidades externas ao município, elas próprias também sem meios.
2. O que se tem verificado é que o município tem que dar constantemente resposta a novas imposições legais e orientações, não ficando por vezes com disponibilidade para se dedicar a outros temas de planeamento.
3. As competências das autarquias têm evoluído no sentido de serem cada vez mais alargadas, e os instrumentos de planeamento acompanham essa evolução com um conteúdo material mais diversificado e alargado. Assim ao participar

na elaboração ou alteração dos IGT o profissional de planeamento adquire novas competências e conhecimentos relativos aos temas do seu conteúdo obrigatório.

4. A necessidade de adopção de novas práticas modifica a metodologia de trabalho para inserir: uma prática de planeamento com cada vez mais participação da população; estímulo para o estabelecimento de relacionamento com os agentes; aumentar a comunicação, preocupações de integração social, etc.. Para facilitar o processo o profissional pode praticar um planeamento responsivo aos objectivos da população e usar o debate com uma linguagem compreensível para a população.
5. A implementação do uso das TIC também é geradora de um desafio, devido a vários tipos de dificuldade para o município, técnicas, financeiras e de formação dos recursos humanos. Pelas potencialidades que oferecem na aproximação e relação que pode ser estabelecida entre o município e a população, é um instrumento muito importante para a área de planeamento. Para esta área as tecnologias informáticas e de comunicação existentes, permitem a criação de elementos de fácil consulta e disponibilização através da internet, o contacto através de correio electrónico, e também facilitam a gestão documental e os registos da gestão urbanística necessários para os processos de alteração dos IGT. Os sistemas de informação geográfica com disponibilização de informação para o cidadão, são um instrumento de planeamento com grandes potencialidades na melhoria da relação com os cidadãos e para os familiarizar com o planeamento municipal. Por outro lado as TIC exigem esforço dos profissionais, principalmente em municípios de pequena dimensão, para se manterem actualizados.
6. Outro factor que se identifica como um desafio é a regulação externa que é exercida sobre o município, numa lógica de Top-Down, através de planos sectoriais, legislação, etc.. Este problema irá sofrer uma agravação com a aprovação do PROT da região centro. As políticas sectoriais isoladas cingem a capacidade de actuação do município na promoção do desenvolvimento, principalmente no espaço rural, designadamente nas restrições que em algumas situações se colocam aos particulares. Como exemplo a proposta de PROT da região centro não refere a construção da Barragem de Ribeiradio, nem a elaboração do seu POA.

7. O planeamento é por vezes um acto burocrático. Nas condições do ponto anterior, de verificação de conformidade com a Lei, em que as estratégias dos planos municipais são anuladas, em que os profissionais não têm qualquer autonomia para avaliação para posterior decisão, diminuindo as competências de planeamento devido às imposições em Top-Down. No município em estudo tem-se sentido este problema, principalmente na implantação das actividades agropecuárias e que transformam num desafio a tentativa de apoio aos promotores, na procura de soluções para localização das actividades de modo a aproveitar as oportunidades para o território. A articulação das estratégias municipais com outros instrumentos de planeamento e com a legislação é um desafio na elaboração dos planos e na gestão urbanística.

## **6 CONCLUSÃO**

Esta abordagem ao papel do profissional de planeamento partiu de um enquadramento teórico/conceptual no qual foram estudados, por um lado, a problemática do desenvolvimento local, e, por outro, o papel dos profissionais de planeamento e ordenamento do território e os desafios do exercício da profissão.

Do estudo dos factores de desenvolvimento local, alguns foram identificados como super-estruturas, tais como o capital humano e o capital social. Também foram referidas algumas práticas a implementar nos processos de planeamento, tais como a criação de redes de governança, a promoção de um desenvolvimento sustentável e a capacitação organizacional. A inserção destes factores de desenvolvimento e destas novas metodologias nas políticas e práticas de promoção do desenvolvimento local, é geradora de desafios ao profissional de planeamento e atribui-lhe novos papéis na sua actividade profissional. Cabe ao profissional de planeamento ter a capacidade de utilizar esses factores que valorizam o território aquando da criação e implementação de instrumentos de desenvolvimento local, por um lado, e por outro a utilização de novas abordagens de planeamento que incluam participação da população de forma a serem representados os interesses colectivos, que reforcem o envolvimento e identificação da população com o lugar onde vivem. A nível de desenvolvimento local o profissional de planeamento ajuda na procura na identificação da identidade e especificidade do território, com a colaboração da população, contribuindo para a elaboração de melhores políticas de desenvolvimento.

Estes novos factores de desenvolvimento local trazem na medida em que alteram o seu papel no exercício da sua profissão desafios que se colocam aos profissionais.

Para dar resposta aos desafios que se lhe colocam o profissional de planeamento necessita de melhorar os seus conhecimentos, as suas competências sociais e de comunicação, ter uma atitude proactiva, inovadora e criativa. O planeador deve ainda aprender para a promoção da inovação social, para a promoção de redes de cooperação e estabelecimento de parcerias e partilha das aprendizagens dentro das redes. A aquisição dos conhecimentos sociais e de relacionamento interpessoal são muito importantes para o sucesso das abordagens à população e para o estabelecimento com ela das relações de confiança necessárias para estabelecer acordos, para resolução de possíveis conflitos e para motivar a cooperação e envolvimento nas acções propostas.

Para além disso as competências sociais são necessárias para se efectuar uma abordagem inclusiva, e com inserção de aspectos de tipo social na agenda de planeamento.

O PDM foi estudado neste trabalho como um dos instrumentos de gestão territorial do sistema de planeamento português que o profissional de planeamento pode utilizar. É um instrumento de base para a realização da gestão urbanística, mas também um potencial instrumento para definição estratégica a utilizar pelas autarquias na promoção de desenvolvimento municipal. Este abrange quase integralmente os domínios de actuação que fazem parte das competências das autarquias locais, e tem objectivos e um conteúdo material ajustado à formulação de estratégias e de documentos/instrumentos de apoio à implementação. Pelo facto do seu âmbito geográfico ser o município, também lhe atribui um papel de promotor de equidade territorial. Esta característica num território com características rurais, como o caso de Oliveira de Frades em que não existem planos de urbanização ou planos de pormenor para zonas urbanas sendo assim o único instrumento, assume uma função importante.

Especificamente em relação a este tipo de plano, foram identificadas algumas implicações no papel do profissional de planeamento. O seu conteúdo material tem sido enriquecido com diversos documentos que alargam o seu leque de competências abrangidas, fazendo uma cobertura das competências atribuídas aos municípios e potenciando a integração e articulação das estratégias para resolução de problemas e promoção do desenvolvimento local. Este alargamento de conteúdos é um desafio aos profissionais de planeamento no momento de elaboração ou revisão do plano, mas poderá mais tarde vir a ser uma mais-valia para enquadrar o trabalho de planeamento e de gestão urbanística. Actualmente o processo de revisão gera oportunidades para criar instrumentos de registo, melhorando também as condições para fazer planeamento futuro, tornando útil o trabalho que é feito no seu âmbito.

A falta de apoio externo aos municípios constitui um problema difícil de ultrapassar na elaboração e revisão de planos. O conteúdo obrigatório é extenso especializado e complexo, não dependente da dimensão populacional, da extensão territorial ou dos recursos e características do território, criando dificuldades ao município e seus profissionais.

Relativamente aos aspectos técnicos, o PDM transformou-se num documento complexo na sua elaboração, envolvendo muitos recursos técnicos, humanos e financeiros. Estes recursos nem sempre estão disponíveis, principalmente em

municípios de reduzida dimensão. Estes municípios não têm facilidade de contratação dos técnicos necessários para formar equipas pluridisciplinares ou para contratação de equipas técnicas externas, e não têm possibilidade de adquirir todo o software necessário para elaboração ou revisão de elementos constituintes do plano, num processo cuja duração não se consegue prever face às alterações legislativas que vão surgindo. Este problema identifica-se no caso de estudo, em que se entrou num ciclo de não ser possível concluir a revisão do plano antes que outras exigências fossem colocadas. Os primeiros elementos elaborados já estão desactualizados e a cartografia adquirida para o efeito de revisão do PDM já não pode ser utilizada por ter mais de 10 anos.

Outra circunstância que se verifica é a imposição superior de normas e conteúdos legais aquando da sua elaboração, que diminuem as especificidades do plano relativamente ao território e dificultam a aceitação e participação por parte da população. O estudo de caso permitiu identificar aspectos da aplicação da lógica Top-down que se agravam à medida que são criados instrumentos de nível nacional ou regional, trazendo graves consequências a nível local. Os planos municipais têm que integrar conteúdos dos planos hierarquicamente superiores, elaborados para escalas de planeamento inferiores e com um menor conhecimento do território. Esta forma de planeamento dificulta a adopção de estratégias pelo município e reforça o papel do profissional na minimização dos efeitos negativos a nível local.

Relativamente aos desafios que se colocam ao profissional de planeamento, conclui-se que tal como já aconteceu no passado, as mudanças no contexto profissional geram necessidades de adaptação de metodologias e conteúdos, que por sua vez criam novas exigências de aprendizagem e de metodologias aos profissionais. O desafio geral de manter actualizados os conhecimentos, de conseguir identificar e produzir os instrumentos de trabalho adequados ao enquadramento do território e o conseguir cultivar as relações com a população irá manter-se. Conceptualmente, isto traduz-se num novo desafio que será o profissional conseguir identificar a cada momento os desafios emergentes.

O estudo efectuado permitiu identificar barreiras que o profissional de planeamento tem no exercício da profissão que ultrapassar, no sentido de prosseguir os seus objectivos. No caso de estudo as dificuldades estão muito relacionadas com a reduzida

dimensão, identificando-se em primeiro lugar a falta de recursos humanos e materiais para responder às imensas competências municipais em tempo útil, e de seguida as dificuldades relacionadas com a pouca sensibilização para as potencialidades do planeamento quer por parte da população, quer por parte dos próprios órgãos autárquicos e outros profissionais do município.

Relativamente ao estudo de caso, permitiu identificar e descrever um caso no contexto português no que diz respeito ao papel e actividade de um profissional de planeamento ao nível de uma autarquia local de um município de pequena dimensão, e também identificar alguns desafios especialmente relacionados com a elaboração e revisão do PDM, potencial instrumento para o desenvolvimento local e ordenamento do território neste tipo de município.

Os principais desafios identificados no estudo de caso, relacionados com a dimensão do município são relativos à quantidade e diversidade de conteúdos temáticos, iguais aos dos grandes municípios, que implicam uma abrangência de tarefas tratadas ao nível do planeamento associada com a falta de meios disponíveis. O facto de se tratar especificamente de um pequeno município agravou os desafios e dificuldades no exercício da profissão. Um dos dilemas diz respeito ao enquadramento numa dimensão intermunicipal, normalmente utilizada para viabilizar acções com base num contexto supra municipal, com cooperação entre territórios para melhor aproveitamento de recursos. A reorganização de serviços públicos desconcentrados, com encerramento de serviços e mudanças institucionais de que são exemplos os serviços do Ministério da Agricultura, os serviços de saúde e de justiça, diminuem a atractividade do território e a qualidade de vida dos residentes. Estas alterações potencialmente agravam os problemas nos municípios de pequena dimensão se tiverem como único objectivo a racionalização económica na programação de equipamentos e infra-estruturas, muito virados para os aspectos físicos do território. Estas tendências realçam a necessidade de estabelecer relações com outros municípios e de elaborar políticas de desenvolvimento que privilegiem o aspecto da cooperação, aumentando o desafio de contrariar o agravamento das dificuldades de comunicação, de envolvimento e de identificação da comunidade, dificultando a mobilização do recurso capital humano tão importante para a concretização dos interesses colectivos. A adopção de novas formas de planeamento, a elaboração de planos próximos das pessoas e que orientem

para o desenvolvimento local nestes territórios e sociedades em mudança constitui um grande desafio.

## **LISTA DE REFERÊNCIAS**

- Paula, Juarez, *Desenvolvimento & Gestão Compartilhada, Desenvolvimento Local, Textos Seleccionados*, 2008;
- Lopes, António Simões, *O espaço económico*, Costa, José Silva (Coord.). *Compêndio de economia regional*. Coimbra: APDR, 2002;
- Marques, Teresa Sá, *Portugal na Transição do Século – Retratos e Dinâmicas Territoriais*; Porto, Editora Afrontamento, 2004;
- Franco, Augusto, *Porque precisamos de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável*, Instituto da Política Millennium, 2000;
- Costa, José Silva, *Compêndio de Economia Regional*, Coimbra, APDR – Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional, 2002;
- Putnam, Robert, *Comunidade e democracia – a experiência da Itália moderna*, FGV, 1996;
- Paula, Juarez, *Uma Agenda para o Brasil, Uma Agenda de Desenvolvimento Humano e Sustentável para o Brasil do Século XXI*, PNUD – Instituto de Política, 2000;
- Alves, Manuel Brandão, *A formação dos sistemas urbanos*, Costa, José Silva (Coord.). *Compêndio de economia regional*. Coimbra: APDR, 2002;
- Ribeiro, J. Cadima; Santos, F. José, *A localização da indústria*, Costa, José Silva (Coord.). *Compêndio de economia regional*. Coimbra: APDR, 2002;
- Workshop zonas industriais de nova geração, 24 de Fevereiro de 2005 Aveiro. *Identificação de parâmetros para a definição de zonas industriais de nova geração na área geográfica de AMRIA*;
- Delgado, Ana Paula, *Serviços e desenvolvimento regional*. Costa, José Silva (Coord.). *Compêndio de economia regional*. Coimbra: APDR, 2002;
- Camagni, Roberto, *Principes et Modèles de L'Économie Urbaine*, Paris, *Económica*, 1996;
- Camagni, Roberto, *On the Concept of Territorial Competitiveness: Sound or Misleading*, *Urban Studies*, Vol. 39, N.º 13, 2395-2411, 2002;
- Becattini, Giacomo, *The Marshallian industrial district as a sócio-económico notion*, 1992;

- SANTOS, Domingos, Teorias de inovação de base territorial, Costa, José S. Compêndio de economia regional. Coimbra (Portugal): APDR – Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional, 2002;
- Maillat, Denis; Quévit, Michel e Senn, Réseaux d’Innovation et Milieux Innovateurs: un Pari pour le Développement Régional, Neuchâtel: Gremi-Edes, Lanfranco (eds.), 1993;
- Quevit, Michel; Van Doren, Pascale, Dynamiques urbaines et milieu innovateurs: le cas de Charleroi, Comunicação apresentada ao colóquio Les Dynamiques Urbaines et les Milieux Innovateurs, Lecco: Gremi, 1996;
- Porter, Michael, The competitive Advantage of nation, 1990;
- Cooke, Philip, Regional innovation Systems, clusters and the knowledge economy, 2002;
- Pires, Artur, Breaking the Ties with the Master Plan: Spacial Strategic Plans in Portugal, 2001;
- Healey, Patsy, (1990), Planning through debate, Oxford Polytechnic, UK;
- Allmendinger, Philip et al, Public Scrutiny, Standards and the Planning System: Assessing Professional Values within a Modernized Local Government, Public Administration Vol. 81 N.º 4, 2003;
- Sehested, Karina, Urban Planners as Network Managers and Metagovernors, Planning Theory & Practice, Vol. 10, Nº2, 2009;
- Hoch, Charles, Planning Craft: How Planners Compose Plans, 2009;
- Ferrão, João, Governança e ordenamento do território: reflexões para uma governança territorial eficiente, justa e democrática. Prospectiva e planeamento, Vol. 17. 129-139, (2010a);
- Gaspar, Jorge, As infra-estruturas do território como factor de desenvolvimento económico e social, 2010;
- Ferrão, João Ordenamento do território: 25 anos de aprendizagem. Europa Novas Fronteiras: Portugal - 25 anos de integração europeia, (2010b);
- Gonçalves, João, PDM no século XXI, Cadernos curso de doutoramento em geografia, 2011;
- ROCHA FILHO, J. B. Transdisciplinaridade: A Natureza Íntima da Educação Científica, Porto Alegre: EDIPUCRS, 2007, <http://www.google.com/search?tbs=bks%3A1&tbo=1&hl=pt->

[BR&q=%22joao+bernardes+da+rocha+filho%22&btnG=Pesquisar+livros](#), acessido em 20/11/2011;

Salaj, Alenka, et al, Knowledge, skills and competence in spatial planning, *Urbaniziv*, volume 21, n.º1, 2010;

Steele, Wendy, Australian Urban Planners: Hybrid Roles and Professional Dilemmas?, *Urban Policy and Research*, Vol.27, N.º2, 2009;

Cardoso, António José de Magalhães; Conceito e conteúdo dos Planos Directores Municipais – O DL n.º 380/99, de 22 de Setembro, Gondomar 2002;

Lobo, Manuel da Costa; Duarte, Paula Pacheco Rolo; Planos Directores Municipais em fase de transição, Instituto Nacional de Administração, 2003;

Oliveira, Fernanda Paula, Protecção Civil e Ordenamento do Território. A Necessária consideração dos Riscos no Planeamento Territorial, <http://cadernosmunicipais.fundacaopublica.pt/?cad=REV4bc0f0a4530e9&tipo=TR44a1aaa86ca2e0&art=ART4bc0fb94caab4>, em 20/11/2011;

Instituto Nacional de Estatística, Censos 2001 e Censos 2011 (resultados provisórios);

CCDRC, Região Centro, Boletim Trimestral 3º trimestre de 2010, 2010;

DGOTDU, Norma técnica sobre o Modelo de Dados para o Plano Director Municipal, 2011;

Oliveira, Luís Perestrelo; Planos Municipais de Ordenamento do território, Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março, Anotado, Livraria Almedina, Coimbra, 1991;

Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Lisboa, 23 – 24 de Março de 2000;

Cabral, João, Para uma política de cidades - os imperativos, as novas políticas urbanas, as questões críticas, *Sociedade e Território*, N.º 33, 2002.

## **ANEXO**

### **ÍNDICE DE ANEXOS**

[A.1] EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS PLANOS TERRITORIAIS NO DIREITO PORTUGUÊS	94
[A.2] PDM - INSTRUMENTO DE GESTÃO TERRITORIAL DESCRITO NO DECRETO-LEI Nº380/99 DE 22 DE SETEMBRO E SUAS ALTERAÇÕES, NOS ARTIGOS 84, 85 E 86.	96
[A.3]. INSTRUMENTOS DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO	100
[A.4]. NORMA TÉCNICA SOBRE O MODELO DE DADOS PARA O PLANO DIRECTOR MUNICIPAL	104

## **[A.1] EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS PLANOS TERRITORIAIS NO DIREITO PORTUGUÊS**

Pretende-se aqui fazer o estudo da evolução histórica dos planos territoriais no direito português, até à situação actual. Os marcos ocorridos na legislação relativamente a instrumentos de planeamento territorial são as que a seguir se descrevem (Oliveira,1991; Cabral, 2002):

- O primeiro diploma a regulamentar uma figura de planeamento territorial foi o Decreto com força de lei de 31 de Dezembro de 1864, este previu a figura dos planos gerais de melhoramentos.
- O Decreto-Lei n.º 24 802, de 21 de Dezembro de 1934, criou e regulamentou os planos gerais de urbanização a realizar para as sedes de concelho e outras localidades, foi a primeira figura de planeamento urbanístico, propriamente dita, conhecida em Portugal.
- Lei n.º 33 921, de 5 de Setembro de 1944, reestruturou o regime dos planos gerais de urbanização e expansão e admitiu os planos parciais de urbanização das sedes de concelho e outras localidades.
- Decreto-Lei n.º 35 931, de 4 de Novembro de 1946, deu força legal aos antepanos., disciplinando os antepanos de urbanização das sedes de concelho e outras localidades.
- Decreto-Lei n.º 560/71, de 17 de Dezembro, e o seu complemento regulamentar o Decreto n.º 561/71, de 17 de Dezembro, instituem o plano de pormenor, e uniformiza a nomenclatura dos planos e antepanos de urbanização.
- O PDM foi legislado pela primeira vez em 1977, pela Lei n.º 79/77 de 25 de Outubro, posteriormente alterada, referindo explicitamente as competências da Assembleia Municipal e da Câmara Municipal na sua elaboração e aprovação.
- O Decreto-Lei n.º 208 /82 de 26 de Maio, definiu o PDM como um instrumento de ordenamento e desenvolvimento do território. Este decreto regulamentava os planos directores municipais e os planos intermunicipais, cujas particularidades eram abrangerem a totalidade do território do município ou municípios no caso de planos intermunicipais.
- DL n.º 338/83, de 20 de Julho, criou uma nova figura, os planos regionais de ordenamento do território.

- Decreto-Lei n.º 69/90 de 2 de Março, regula a elaboração, aprovação e ratificação dos planos municipais de ordenamento do território.
- Decreto-Lei 292/95, de 14 de Novembro - Qualificação oficial para a elaboração de planos de urbanização, planos de pormenor e de projectos de loteamento.
- A Lei n.º 48/98, de 11 Agosto, Lei de bases da política de ordenamento do território e de urbanismo. Define como instrumentos de planeamento territorial os planos municipais de ordenamento do território, que compreendem as figuras de plano director municipal, plano de urbanização e plano de pormenor.
- Decreto-Lei 364/98, de 21 de Novembro - Estabelece a obrigatoriedade de elaboração da carta de zonas inundáveis nos municípios com aglomerados urbanos atingidos por cheias. As plantas de síntese dos PMOT devem incluir a delimitação das zonas inundáveis e os seus regulamentos devem estabelecer as restrições necessárias para fazer face ao risco de cheia.
- O Decreto-Lei 380/99, de 22 de Setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 53/2000 de 7 de Abril e pelo Decreto-Lei n.º 310/2003 de 10 de Setembro, regulamenta a Lei n.º 48/98 de 11 de Agosto, definindo o Regime jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial.
- Decreto-Lei 115/2001, de 7 de Abril - Simplifica os procedimentos de alteração a planos municipais de ordenamento do território e alvarás de loteamento urbano no âmbito da execução e concretização dos programas de realojamento regulados pelo Decreto-Lei 226/87, de 6 de Junho, e pelo Decreto-Lei 163/93, de 7 de Maio (Programa Especial de Realojamento nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto), bem como dos programas de construção de habitação a custos controlados destinado a arrendamento.
- Portaria 290/2003, de 5 de Abril - Define a composição, competências e funcionamento de uma comissão mista de coordenação, nos termos do Decreto-Lei 380/99, de 27 de Setembro, que estabelece o regime dos instrumentos de gestão territorial.
- A portaria 138/2005, de 2 de Fevereiro fixa os demais elementos que devem acompanhar cada um dos planos municipais de ordenamento do território, atendendo ao respectivo objecto e conteúdo material.

**[A.2] PDM - INSTRUMENTO DE GESTÃO TERRITORIAL  
DESCRITO NO DECRETO-LEI Nº380/99 DE 22 DE SETEMBRO E  
SUAS ALTERAÇÕES, NOS ARTIGOS 84, 85 E 86.**

**Artigo 84.º**

**Objecto**

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

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

3 - O modelo de organização espacial do território municipal tem por base a classificação e a qualificação do solo.

4 - O PDM é de elaboração obrigatória.

**Artigo 85.º**

**Conteúdo material**

1 - O PDM define um modelo de organização municipal do território nomeadamente estabelecendo:

- a) A caracterização económica, social e biofísica, incluindo da estrutura fundiária da área de intervenção;
- b) A definição e caracterização da área de intervenção, identificando as redes urbana, viária, de transportes e de equipamentos de educação, de saúde, de abastecimento público e de segurança, bem como os sistemas de telecomunicações, de abastecimento de energia, de captação, de tratamento e abastecimento de água, de drenagem e tratamento de efluentes e de recolha, depósito e tratamento de resíduos;
- c) A definição dos sistemas de protecção dos valores e recursos naturais, culturais, agrícolas e florestais, identificando a estrutura ecológica municipal;

- d) Os objectivos de desenvolvimento estratégico a prosseguir e os critérios de sustentabilidade a adoptar, bem como os meios disponíveis e as acções propostas;
- e) A referenciação espacial dos usos e das actividades nomeadamente através da definição das classes e categorias de espaços;
- f) A identificação das áreas e a definição de estratégias de localização, distribuição e desenvolvimento das actividades industriais, turísticas, comerciais e de serviços;
- g) A definição de estratégias para o espaço rural, identificando aptidões, potencialidades e referências aos usos múltiplos possíveis;
- h) A identificação e a delimitação dos perímetros urbanos, com a definição do sistema urbano municipal;
- i) A definição de programas na área habitacional;
- j) A especificação qualitativa e quantitativa dos índices, indicadores e parâmetros de referência, urbanísticos ou de ordenamento, a estabelecer em plano de urbanização e plano de pormenor, bem como os de natureza supletiva aplicáveis na ausência destes;
- l) A definição de unidades operativas de planeamento e gestão, para efeitos de programação da execução do plano, estabelecendo para cada uma das mesmas os respectivos objectivos, bem como os termos de referência para a necessária elaboração de planos de urbanização e de pormenor;
- m) A programação da execução das opções de ordenamento estabelecidas;
- n) A identificação de condicionantes, designadamente reservas e zonas de protecção, bem como das necessárias à concretização dos planos de protecção civil de carácter permanente;
- o) As condições de actuação sobre áreas críticas, situações de emergência ou de excepção, bem como sobre áreas degradadas em geral;
- p) As condições de reconversão das áreas urbanas de génese ilegal;
- q) A identificação das áreas de interesse público para efeitos de expropriação, bem como a definição das respectivas regras de gestão;
- r) Os critérios para a definição das áreas de cedência, bem como a definição das respectivas regras de gestão;

- s) Os critérios de perequação compensatória de benefícios e encargos decorrentes da gestão urbanística a concretizar nos instrumentos de planeamento previstos nas unidades operativas de planeamento e gestão;
- t) A articulação do modelo de organização municipal do território com a disciplina consagrada nos demais instrumentos de gestão territorial aplicáveis;
- u) O prazo de vigência e as condições de revisão.

2 - Não obstante a existência dos índices, parâmetros e indicadores de natureza supletiva a que alude a alínea j) do número anterior, são directamente aplicáveis às operações urbanísticas a realizar em zona urbana consolidada, como tal identificada no plano, os índices, parâmetros e indicadores de referência para elaboração de plano de urbanização ou de plano de pormenor, nas seguintes condições:

- a) Tenha decorrido o prazo de cinco anos sobre a data de entrada em vigor do PDM, sem que haja sido aprovado o plano de urbanização ou o plano de pormenor;
- b) Os índices e parâmetros de referência estabelecidos no PDM definam os usos e a cêrcea máxima a observar, bem como os indicadores relativos à definição da rede viária e do estacionamento.

### **Artigo 86.º**

#### **Conteúdo documental**

1 - O PDM é constituído por:

- a) Regulamento;
- b) Planta de ordenamento, que representa que representa o modelo de organização espacial do território municipal, de acordo com os sistemas estruturantes e a classificação e qualificação dos solos e ainda as unidades operativas de planeamento e gestão definidas;
- c) Planta de condicionantes que identifica as servidões e restrições de utilidade pública em vigor que possam constituir limitações ou impedimentos a qualquer forma específica de aproveitamento.

2 - O PDM é acompanhado por:

- a) Estudos de caracterização do território municipal;
- b) Relatório, que explicita os objectivos estratégicos e as opções de base territorial adoptadas para o modelo de organização espacial, bem como a respectiva

fundamentação técnica, suportada na avaliação das condições económicas, sociais, culturais e ambientais para a sua execução;

- c) Relatório ambiental, onde se identificam, descrevem e avaliam os eventuais efeitos significativos no ambiente resultantes da aplicação do plano e as suas alternativas razoáveis que tenham em conta os objectivos e o âmbito de aplicação territorial respectivos;
- d) Programa de execução, contendo designadamente disposições indicativas sobre a execução das intervenções municipais previstas, bem como sobre os meios de financiamento das mesmas.

3 - Os demais elementos que acompanham o PDM são fixados por portaria do membro do Governo responsável pelo ordenamento do território.

## [A.3]. INSTRUMENTOS DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO

Quadro regulador (Parcialmente baseado em Cabral, 2002)	Políticas da Administração Pública (Parcialmente baseado em Cabral, 2002)	Cronologia e indicação dos factos mais relevantes no que diz respeito aos instrumentos de gestão territorial de Oliveira de Frades
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1864 - Plano Geral de Melhoramentos</li> <li>• 1934 - Plano Geral de Urbanização</li> <li>• 1946 - Anteplos de Urbanização</li> <li>• 1949 - Património Cultural (Lei 2032/49)</li> <li>• 1970 - Lei dos Solos (DL 576/70)</li> <li>• 1971 - Planos Gerais de urbanização / planos de Pormenor (DL 560/71)</li> <li>• 1976 - Lei dos solos (DL 794/76)</li> <li>• 1982 - PDM (DL 2008/82)</li> <li>• 1985 - Património Cultural Português ( Lei 13/85)</li> <li>• 1988 - Plano Regional de Ordenamento do Território (PROT) (DL 176-A/88)</li> <li>• 1989 - Reserva Agrícola Nacional (RAN) (DL 196/89)</li> <li>• 1990 - DL 69/90 - Planos Municipais de Ordenamento Território (PMOT)</li> <li>• 1990 - Reserva Ecológica Nacional (REN) (DL 93/90)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1928 - Estado Novo</li> <li>• 1931 - Lei de Condicionamento Industrial</li> <li>• 1945 - Lei de Fomento e Reorganização Industrial</li> <li>• 1953-58 - I Plano de Fomento</li> <li>• 1959 - 64 - II Plano de Fomento</li> <li>• 1968 - 73 - III Plano de Fomento</li> <li>• 1974 - Revolução 25 Abril</li> <li>• 1976 - Constituição da República</li> <li>• 1977 - Competências das Autarquias Locais (DL 79/77)</li> <li>• 1979 - Lei das finanças Locais (Lei 1/79)</li> <li>• 1986 - Entrada na Comunidade Europeia</li> <li>• 1989-93 - Plano de Desenvolvimento Regional - I Quadro Comunitário de Apoio (Objectivo 1)</li> <li>• 1991 - Lei - Quadro das Regiões Administrativas (Lei 56/91)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1951 - Plano de Urbanização da Vila de Oliveira de Frades</li> <li>• Lançamento do PU da Vila de Oliveira de Frades</li> <li>• Foi iniciado o Plano de Pormenor da Zona Industrial em Julho de 1988 e retomado em Outubro de 1989 com um alargamento para 2ª. fase e uma reorganização da 1ª. Fase</li> <li>• Foi iniciado em Março de 1991 a elaboração do PDM</li> <li>• Portaria n.º 437/92, de</li> </ul>

<p><b>Quadro regulador</b> <b>(Parcialmente baseado em Cabral, 2002)</b></p>	<p><b>Políticas da Administração Pública</b> <b>(Parcialmente baseado em Cabral, 2002)</b></p>	<p><b>Cronologia e indicação dos factos mais relevantes no que diz respeito aos instrumentos de gestão territorial de Oliveira de Frades</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1993 – Rede Nacional Áreas Protegidas (Decreto-Lei 19/93)</li> <li>• 1995 – Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT)</li> <li>• 1995 - Decreto-Lei 292/95, de 14 de Novembro Qualificação oficial para a elaboração de planos de urbanização, planos de pormenor e de projectos de loteamento.</li> <li>• 1996 - Lei 19/96, de 25 de Junho - Lei de Bases do Sistema Desportivo. Obriga os planos directores municipais (PDM) e os planos de urbanização (PU) a reservar áreas para o desporto.</li> <li>• 1997 - Esquema do Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC)</li> <li>• 1998 – Lei 48/98 – Lei de Bases da Política de Ordenamento do território e do urbanismo (LBOTU) São instrumentos de planeamento territorial as figuras de PDM, plano de urbanização e plano de pormenor.</li> <li>• 1998 – Decreto-Lei 364/98 de 21 de Novembro - delimitação de zonas inundáveis.</li> <li>• 1999 – Decreto-Lei 380/99 de 22 de Setembro – Regime Jurídico dos instrumentos de Gestão Territorial (RJGT)</li> <li>• 2001 - Lei n.º 107/2001 de 10 de Setembro insere a Carta Arqueológica no planeamento e ordenamento do território (art. 79)</li> <li>• 2003 - D.L. 7/2003 de 7 de Janeiro Inclusão da Carta Educativa no planeamento e</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1994 – PROSIURB (Planos Estratégicos Cidades média Dimensão)</li> <li>• 1994 – 99 – II QCA (Programa URBAN, Intervenção Operacional Renovação Urbana – (IORU)</li> <li>• 1998 – Projecto Urbano EXPO 98</li> <li>• 2000-06 - III QCA</li> <li>• 2000 - Programa POLIS</li> </ul>	<p>28/05/1992 – Reserva Agrícola Nacional de Oliveira de Frades</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Foi ratificado o Plano de Pormenor da Zona industrial de Oliveira de Frades – Portaria n.º 745/93, de 19/08/1993</li> <li>• <b>Resolução do conselho de Ministros n.º 71/94 de 22/8/94 – Regulamento do PDM de Oliveira de Frades</b></li> <li>• DR 154 II Série de 06/ 07/ 1995 – Classifica Quercus Robur L.</li> <li>• Resolução do conselho de Ministros n.º 129/95 de 08/11/95 – Reserva Ecológica Nacional para o município de Oliveira de Frades</li> <li>• Portaria n.º 670/96, de 16/11/1996 – Alteração ao plano de pormenor da Zona Industrial. De Oliveira de Frades</li> <li>• <b>No dia 14 de Outubro de 1997, foi deliberado proceder-se e requerer-se a Revisão do PDM</b></li> <li>• Despacho n.º 11592/98, de 08/07/1998 – Cria a Comissão técnica para a revisão do PDM de Oliveira de Frades</li> <li>• <b>Março de 1999 – início dos trabalhos de revisão do PDM de Oliveira de Frades</b></li> <li>• Tentativas de desenvolvimento de um estudo com características intermunicipais envolvendo os concelhos de Vouzela, S. Pedro do Sul e Sever do Vouga</li> <li>• Resolução do Conselho de Ministros. n.º 118/2000 – Plano regional de ordenamento florestal de Dão Lafões.</li> <li>• D. Regulamentar. n.º 3/2002, de 04/02/2002 – Classifica a albufeira da barragem de Ribeiradio.</li> </ul>

<b>Quadro regulador (Parcialmente baseado em Cabral, 2002)</b>	<b>Políticas da Administração Pública (Parcialmente baseado em Cabral, 2002)</b>	<b>Cronologia e indicação dos factos mais relevantes no que diz respeito aos instrumentos de gestão territorial de Oliveira de Frades</b>
<p>ordenamento do território.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2003 - Portaria 290/2003, de 5 de Abril - Define a composição, competências e funcionamento de uma comissão mista de coordenação.</li> <li>• 2005 - Portaria 138/2005, de 2 de Fevereiro - Fixa os demais elementos que devem acompanhar os planos municipais de ordenamento do território.</li> <li>• 2007 - DL 9/2007 de 17 de Janeiro Inclusão de Mapa de Ruído no planeamento e ordenamento do território.</li> <li>• 2007 - Portaria nº1474/2007 de 16/11 – alteração à constituição da Comissão de Acompanhamento.</li> <li>• 2009 - DL 17/2009 de 14 de Janeiro de 2009 Elaboração da carta de perigosidade.</li> <li>• 2009 - Decreto Regulamentar n.º 9//2009 de 29 de Maio - Define os conceitos técnicos nos domínios do ordenamento do território e do urbanismo a utilizar nos instrumentos de gestão territorial.</li> <li>• 2009 - Decreto Regulamentar n.º 10//2009 de 29 de Maio - Define a cartografia a utilizar nos instrumentos de gestão.</li> <li>• 2009 - Decreto Regulamentar n.º 11/2009 de 29 de Maio - Definição dos critérios de classificação e de reclassificação do solo, bem como os critérios e as categorias de qualificação do solo rural e do solo urbano.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ENDS 2005-2015 Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável.</li> <li>• PNPOT - Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território - Lei n.º 58/2007, de 4 de Setembro.</li> <li>• SNIT – Sistema Nacional de Informação Territorial - Entrada em funcionamento, em Janeiro de 2008</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2002-2004 - Gabinete Técnico Local de Oliveira de Frades – Elaboração do Plano de Pormenor do Centro Antigo de Oliveira de Frades (Programa PRAUD).</li> <li>• 2006 - Elaboração da carta educativa do concelho de Oliveira de Frades.</li> <li>• 2006 - Elaboração do Mapa de Ruído do concelho de Oliveira de Frades.</li> <li>• 2008 – Suspensão do PDM e do PPZIOF a 10 de Janeiro e estabelecimento de medidas preventivas para a área da suspensão.</li> <li>• Elaboração da carta da estrutura ecológica municipal.</li> <li>• Elaboração da carta de perigosidade</li> <li>• Elaboração do Programa de execução da revisão do plano.</li> </ul>

---

<b>Quadro regulador (Parcialmente baseado em Cabral, 2002)</b>	<b>Políticas da Administração Pública (Parcialmente baseado em Cabral, 2002)</b>	<b>Cronologia e indicação dos factos mais relevantes no que diz respeito aos instrumentos de gestão territorial de Oliveira de Frades</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• 2009 - Decreto-Lei n.º 180/2009 de 7 de Agosto - Normas para a constituição de infra-estruturas de informação geográfica em Portugal.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 2011 – DGOTDU Publicação das Norma técnica sobre o Modelo de Dados para o Plano Director Municipal que estrutura em SIG a informação dos Instrumentos de planeamento</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 2010 – Prorrogação das medidas preventivas a 9 de Abril para a área de suspensão do plano.</li></ul>

---

## [A.4]. NORMA TÉCNICA SOBRE O MODELO DE DADOS PARA O PLANO DIRECTOR MUNICIPAL

