

AVALIAÇÃO DOS PDM NA MUDANÇA DE PARADIGMA

João Manuel da Silva Gonçalves - jgoncalves@cm-vilareal.pt ;

PDM, Avaliação, Expansão urbana, SIG

O processo de planeamento procura criar objectividade num contexto repleto de incertezas, quer pela diversidade de actores envolvidos no território, quer pelas externalidades ao território que não são controladas por quem exerce o planeamento. Por vezes este processo entra num ciclo constante de elaboração de planos-implementação-revisão, sem que sejam conhecidos os sucessos ou insucessos dos planos nos diferentes períodos de vida dos mesmos. Esta situação tem-se verificado nos processos de revisão dos Planos Directores Municipais em Portugal, são adoptados sucessivamente novos planos sem que se conheça a eficácia dos anteriores, numa lógica de “síndrome do novo plano” (Oliveira, V. 2007a).

A análise sobre a eficácia do planeamento fica muitas vezes pelo comentário subjectivo, assentando em meras opiniões. Para evitar esta situação, a avaliação em planeamento torna-se essencial para dar credibilidade ao próprio processo de planeamento (Talen, 1997). Vários têm sido os investigadores que se debruçam sobre a temática da avaliação em ordenamento do território, tendo a mesma evoluído para um conjunto de métodos que vão sendo reutilizados e melhorados, com algumas sobreposições entre eles.

Inicialmente as teorias sobre avaliação baseavam-se em aspectos técnicos, medição de atributos (Análise-Custo-Benefício), foram evoluindo para métodos mais descritivos (Avaliação Multicritério/Goals Achievement Matrix) posteriormente para modelos que emitem juízos sobre os valores intrínsecos do plano (Planning-Balance-Sheet-Analysis e Avaliação-Impacte-Ambiental), actualmente analisam-se objectivos e métricas diferentes para diferentes agentes do território (Giba e Lincoln 1989). De qualquer forma, sempre que surge uma nova teoria ou é reformulada uma existente, o processo de avaliação é naturalmente enriquecido.

Sendo o processo de planeamento e o processo de avaliação inseparáveis (Alexander, 1998), a avaliação deve corresponder e pode ser executada nas três fases identificadas para o processo de planeamento, durante a elaboração do plano (avaliação ex-ante); durante a implementação (avaliação on-going) e após estas fases, durante o processo de revisão (avaliação ex-post).

Não existe portanto um único método que possa abranger todas as vantagens, não atraindo críticas, sendo o processo de avaliação tão complexo quanto o planeamento, diferentes políticas, planos, diferentes teorias, conceitos e instrumentos.

Em Portugal o processo de planeamento tem no DL 380/99 (Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo) o enquadramento do processo, definindo esta lei

a avaliação dos instrumentos de gestão territorial como uma necessidade de inclusão no processo de planeamento.

Esta avaliação tem de ter em conta os três níveis de planeamento existentes na forma de actuação sobre o território.

O âmbito Nacional (PNPOT), define o quadro estratégico para o ordenamento do espaço nacional.

O âmbito Regional (PROT), define o quadro estratégico para o ordenamento do espaço regional em estreita articulação com as políticas de desenvolvimento nacional, estabelecendo as directrizes orientadoras do ordenamento municipal.

O âmbito Municipal (PMOT), define, de acordo com as directrizes de âmbito nacional e regional e com opções próprias de desenvolvimento estratégico, o regime de uso do solo e respectiva regulamentação.

É sobre este último nível que o trabalho a apresentar se desenvolve, no entanto, não pode deixar de abordar todo o seu enquadramento de execução e avaliação. A Lei de Bases – LBOTUA defende que para a concretização de um sistema de gestão territorial deveria ser criado um Observatório do Ordenamento do Território e do Urbanismo (ObsOT/U), que deveria ter começado a funcionar em 2007, e deveria identificar e recolher um conjunto de dados de forma a criar relatórios periódicos sobre o estado do ordenamento do território. Ainda não foi criado, nem tão pouco definidos os indicadores ou critérios.

Também o PROT refere que a concretização de planos e programas de longo prazo obriga ao acompanhamento permanente da sua execução, tanto no aspecto da realização das acções previstas como nos resultados dessa implementação.

Só muito recentemente foram finalizados muitos dos PROT, quando já todo o território nacional estava coberto por PDM, nível municipal. Os PDM na esmagadora maioria ou estão no primeiro processo de revisão, ou a revisão já foi concluído.

O surgimento posterior da LBOTU, e pelo novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, bom como pela realização dos PROT, criou um novo enquadramento e a não adaptação aos planos de nível superior que poderia ser uma realidade a necessitar de controlo, foi alvo de alterações como os actuais PROT, uma vez que são publicados de forma concertada com os municípios.

Pela investigação realizada, há um grande número de processos de revisão dos PDM que entram numa rotina, correspondem muitas vezes a novos planos, sem continuidade com anteriores, sem um conhecimento das consequências da existência do plano anterior. Não se averigua o grau de execução dos planos, para perceber o que foi benéfico e pode ser replicado, o que necessita de ser melhorado e o que foi prejudicial.

A opinião comum em Portugal é a de que os Planos existem mas não são cumpridos, são apenas figuras elaboradas por imposições legais ou que os próprios planos induzem ao desordenamento do território, especialmente no que diz respeito à expansão urbana. Estas opiniões necessitam de confirmação rigorosa para poderem ter credibilidade ou não.

Com efeito surgem novas perspectivas sobre os objectivos a considerar e a alcançar com os processos de revisão: garantir maior eficiência nas dinâmicas de urbanização; melhor integração e articulação com os restantes instrumentos de planeamento; melhorar as classificações e normativas do uso do solo; etc.

O problema da dispersão urbana ganha cada vez mais dimensão, no entanto, não se fez a verdadeira análise da forma como os PDM lidaram ou lidam com o fenómeno.

O conhecimento da dimensão do fenómeno e a actuação dos PDM é fundamental para poder ser contrariada a tendência, não serão apenas os instrumentos de gestão do território os responsáveis pela maior dispersão, mas também as transformações sócio-económicas da sociedade, mas são certamente necessários para o seu controlo.

A investigação que se pretende apresentar tem como áreas de interesse a expansão urbana, e os métodos para avaliação dos PDM, para entender o modo como os PDM evoluíram de uma primeira geração mais preocupada com a edificabilidade para versões mais centradas na estratégia de ordenamento do território.

A primeira questão: Qual o grau de concretização de um PDM na componente de ocupação urbana do território? Para responder à questão será aplicado um método de avaliação já existente para aplicar a um PDM de acordo com os objectivos do método seleccionado. Nesta análise é dado grande destaque à análise espacial do território na sua ocupação com edificações, pelo que a utilização de um Sistema de Informação Geográfica é fundamental, quer pela capacidade de análise temporal da ocupação do espaço, quer pela materialização no espaço dos objectivos previstos pelo zonamento nos PDM.

A segunda questão: De que forma se demarcam os PDM de 1ª geração e os PDM das restantes gerações? A alteração do enquadramento legislativo, LBOTU, e Novo Regime Jurídico já se faz sentir nos planos ou a mudança de paradigma deve-se apenas a alterações na forma de ocupação do território? Para a verificação desta componente é realizada a comparação entre objectivos genéricos entre PDM em diferentes épocas, na forma como é abordada a preocupação da edificação ao longo do tempo, seja entre versões diferentes de PDM para o mesmo território e mesmo entre territórios diferentes, para avaliar qual a verdadeira mudança e a sua profundidade.