

# SISTEMA DE PLANEAMENTO MUNICIPAL

JULHO 2000

**JORGE CARVALHO**

(Cap.IV, 40 pág, do livro “Gestão Autárquica”, publicação do Centro Interdisciplinar de Estudos Económicos)

1. ....Planeamento, uma definição
2. ....Objectivos do Município
3. ....Meios Próprios do Município
4. ....Processo de Planeamento Municipal
5. ....Planos Municipais
6. ....Políticas Municipais
7. ....Participação dos diversos Agentes

# **SISTEMA DE PLANEAMENTO MUNICIPAL**

**JORGE CARVALHO**

Texto introdutório à actividade municipal e à necessidade do seu planeamento, que visa dar a conhecer:

- o quadro jurídico que preside à actividade municipal (principais diplomas, sua referência e apresentação sucinta);
- a importância do desempenho do município para o desenvolvimento local e para a qualidade de vida dos cidadãos;
- a abrangência e complexidade das atribuições municipais;
- o conteúdo de um processo de planeamento, neste caso do município, com a especificidade deste ter que considerar não apenas meios próprios, mas também e sobretudo meios alheios;
- a importância do planeamento para tornar a administração municipal mais transparente, eficaz e eficiente.

Pretende-se que possa constituir referência e ponto de partida para o um desenvolvimento temático, mais ou menos pormenorizado, dos variadíssimos assuntos presentes na vida municipal.

## **1. Planeamento, uma definição**

Entenda-se por planeamento o conjunto de estudos e acções que se vão desenvolvendo para atingir determinado(s) objectivo(s).

De acordo com esta definição, para que haja planeamento terá então que existir uma entidade que, assumindo objectivos, disponha dos meios necessários à realização de estudos e ao desenvolvimento das subsequentes acções.

Sendo aqui abordado o planeamento municipal, essa entidade é, neste caso e naturalmente, o Município.

## **2. Objectivos do Município**

Quais são os objectivos da actividade Municipal?

**2.1.** Tratando-se de um organismo público, estes terão que se conformar, antes de mais, com as **atribuições** que lhe são conferidas por lei.

A Constituição da República estabelece que as autarquias locais visam a "prossecação dos interesses próprios das populações respectivas".

A Lei 159/99, de 14 de Setembro, estabelece, no seu artº 13º, as atribuições dos municípios, fazendo-o de forma muito genérica, incluindo domínios muito vastos, como seja a "promoção do desenvolvimento", o "ordenamento o território", o "ambiente" ou a "cooperação exterior", e ainda: equipamento rural e urbano; energia; saneamento básico, transportes e comunicações; educação; património, cultura e ciência; tempos livres e desporto; saúde; acção social; habitação; protecção civil; ambiente e saneamento básico; defesa do consumidor; polícia municipal.

O mesmo diploma, nos seus artºs 16º e 31º, detalha então cada uma destas atribuições, misturando-as e confundindo-as com "competências".

Da sua leitura se concluirá que, nalguns domínios, os municípios ficam com o encargo de "planear, gerir e realizar investimentos", ou de "assegurar" determinadas infraestruturas ou equipamentos, enquanto noutros casos apenas lhe é atribuído o papel de "promover", "fomentar" ou "apoiar", e noutros ainda o de "participar" ou "cooperar".

**2.2.** Da leitura das atribuições que, por lei, são cometidas ao Município, poder-se-á então concluir que este poderá e deverá intervir em todos os sectores da vida municipal, por todos eles dizerem respeito aos interesses próprios da população

respectiva. No entanto, para além dessa responsabilidade genérica e abrangente, o Município tem atribuições específicas, pelas quais é o único ou o grande responsável.

O Município, para desempenhar cabalmente o seu papel, necessita então de formular uma "estratégia global de desenvolvimento", que enquadre e articule os objectivos a prosseguir.

Mas na afectação dos meios próprios, sendo estes limitados, o Município não poderá deixar de considerar o que são as suas atribuições específicas (que exigirão, inevitavelmente, parte significativa dos seus recursos financeiros) devendo por isso delinear estratégias de intervenção que, em muitos domínios, terão que contar principalmente com meios alheios (públicos e, sobretudo, privados).

**2.3.** De referir que as atribuições actuais do Município são, de facto, as que lhe eram outorgadas pela legislação anterior, Decreto Lei nº 77/84. Na listagem da Lei 155/99 constam, para além dessas, outras que deverão vir a ser transferidas, acompanhadas pelos correspondentes meios humanos e financeiros, o que ainda não aconteceu (ver artºs 3º, 4º, 12º e 32º).

**2.4.** Os objectivos da acção municipal, muito abrangentes, podem então dividir-se por diversos **sectores**, cujos limites e denominação terão necessariamente algo de arbitrário e traduzirão já uma visão sobre o papel do Município.

A própria Lei 155/99 adopta uma das divisões possíveis. Utiliza-se aqui uma outra, que pensamos mais globalizante.

Sobre cada um dos sectores considerados identificar-se-ão, de forma não exhaustiva, as atribuições que integra e tecer-se-á um pequeno comentário.

#### **2.4.1.** Ordenamento do Território e Construção de Infraestruturas

O Município desempenha um papel fundamental no domínio do ordenamento urbano. Cabe-lhe elaborar e aprovar planos municipais de ordenamento do

território. Compete-lhes o licenciamento da quase totalidade das iniciativas tendentes à urbanização (infraestruturação e parcelamento destinado à construção) e à edificação. Cabe-lhes assegurar a existência da maior parte das infraestruturas públicas urbanas.

Neste domínio, das infraestruturas, tem a seu cargo: as estradas municipais e os arruamentos urbanos; os sistemas de abastecimento de água; os sistemas de drenagem e tratamento de águas residuais urbanas; a recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos; a distribuição de energia eléctrica em baixa tensão e a iluminação pública (embora tais atribuições tenham sido concessionadas à EDP, agora desmembrada e privatizada); os espaços verdes urbanos; todo o espaço público, domínio municipal.

Cabe-lhes, ainda, a concepção e execução de um sistema de circulação, estacionamento e transportes locais (incluindo a responsabilidade pelos transportes públicos, muitas vezes concessionados). Numa sociedade cada vez mais móvel, esta tarefa é parte integrante e fundamental do ordenamento urbano.

É igualmente sua atribuição o desenvolvimento de programas de reabilitação urbana, incluindo incentivos e medidas coercivas para a recuperação dos edifícios.

No que respeita aos restantes usos que integram a problemática do ordenamento do território (agrícolas e florestais) e às questões ambientais (para além da limpeza e do saneamento básico), as suas atribuições são bem menores, notando-se contudo uma tendência para que venham a aumentar. Elaboram propostas para delimitação da Reserva Agrícola Nacional e Reserva Ecológica Nacional. Prevê-se a sua participação em diversos programas ambientais, designadamente nos respeitantes à qualidade do ar. Prevê-se que venham a elaborar planos de intervenção florestal.

#### **2.4.2. Dinamização das Actividades Económicas**

Os principais instrumentos públicos de dinamização económica (financeiros e fiscais, acções formativas) são competência da Administração Central e não do Município, sendo que a lei lhe atribui uma função sobretudo participativa, em programas de incentivo à fixação de empresas ou de criação de emprego.

Desempenha, ainda, necessariamente, um papel neste domínio, no que respeita às infraestruturas e no licenciamento de edifícios, suporte das iniciativas.

Mas poderá ir mais além: contribuindo para a construção de uma estratégia de desenvolvimento local; apoiando e dinamizando, com ideias e com informação, os diversos agentes locais; atraindo investimentos, públicos e privados: assegurando, de forma directa ou indirecta, a venda de lotes para a instalação de actividades económicas; envolvendo-se, directamente ou em parceria, em determinadas actividades produtivas.

#### **2.4.3. Dinamização Sócio/Educativo/Cultural**

O Município desempenha um papel fundamental na dinamização da vida local nos domínios da cultura, desporto e tempos livres, na educação, na defesa do património e até na defesa do consumidor.

Tem responsabilidades no planeamento, nos investimentos e na gestão de diversos equipamentos: estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino básico; centros de cultura e de ciência, bibliotecas, teatros e museus municipais; infraestruturas para a prática desportiva.

Compete-lhe apoiar e incentivar as realizações, actividades e equipamentos de agentes locais, nos domínios da cultura, desporto e tempos livres.

Tem a seu cargo transportes escolares.

Deverá organizar e manter actualizado um inventário do património cultural, urbanístico e paisagístico existente na área do município, participando na sua conservação e recuperação.

#### **2.4.4. Acção Social**

Agrupam-se aqui os domínios de acção social, habitação social e saúde.

Nesta última, o Município tem um papel sobretudo participativo, no âmbito do Serviço Nacional de Saúde, sendo que ao nível do investimento apenas tem a seu cargo a construção e manutenção dos Centros de Saúde.

Na acção social tem atribuições pouco precisas: "podem" construir e gerir creches, jardins de infância, lares ou centros de dia para idosos; participam em projectos de âmbito municipal, em cooperação com instituições de solidariedade, ou em parceria com a administração central.

Tem a seu cargo a promoção de programas de habitação a custos controlados e o fomento do parque habitacional de arrendamento social. De notar que este último implica investimentos vultuosos, dificilmente compatíveis com a capacidade financeira municipal, pelo que muitos municípios não assumem esta tarefa, ou fazem-no de forma apenas pontual ou esporádica.

#### **2.4.5. Protecção Civil**

Cabe-lhe a criação de corpos de bombeiros municipais e a construção dos quartéis. Participa no combate aos fogos florestais.

#### **2.4.6. Gestão e Conservação de Infraestruturas e Equipamentos**

A maior parte dos recursos financeiros municipais têm sido utilizados na construção de infraestruturas e equipamentos sociais.

Muitas urbanizações particulares (loteamentos) entregam a respectiva infra-estrutura, uma vez construída, ao domínio público e à gestão municipal.

Há que não esquecer que tal gestão tem custos significativos. Além disso, todas essas infra-estruturas terão um tempo de vida útil, pelo que, passados algumas dezenas de anos, terão que ser renovadas ou reconstruídas.

Obras de conservação, despesas de manutenção, limpeza pública, preenchendo já actualmente uma parte substancial do orçamento municipal, tenderão a exigir recursos crescentes.

Correspondem a uma das principais atribuições do Município, delas dependendo em grande parte a qualidade da vida do cidadão.

**2.5.** Terão que ser estes, em resumo, os objectivos da actividade municipal.

Mas, naturalmente, cada concelho é diferente dos outros, tendo os seus problemas, debilidades e potencialidades específicas. Cabe então a cada Município precisar os objectivos que pretende alcançar, tendo em conta essa realidade e também os meios disponíveis e possíveis de mobilizar.

Sem objectivos claros e precisos, face a uma multitude de atribuições, de problemas, de dinâmicas, de solicitações, o Município poderá deixar-se ir apenas reboque, sendo duvidoso que neste caso chegue a acontecer planeamento.

### **3. Meios próprios do Município**

Quais são os meios próprios do Município?

Poderão ser subdivididos em jurídico/administrativos, financeiros e humano/organizacionais.

**3.1.** Os **meios jurídico-administrativos** do Município são abordados num outro texto deste livro, para o qual remetemos o leitor.

De destacar as competências que possui em matéria de urbanismo: capacidade regulamentadora sobre as áreas a ocupar e sobre a forma urbana; licenciamento de loteamentos e de construções e correspondente regulamentação sobre benefícios e encargos; possibilidade de ter iniciativas próprias, sozinho ou em parceria, podendo se necessário recorrer à expropriação por utilidade pública; regulamentação e licenciamento da ocupação do domínio público municipal.

**3.2.** Também os **meios financeiros** são objecto, neste livro, de um texto específico. Acrescentam-se aqui algumas notas.

As receitas municipais poder-se-ão dividir (utilizando uma classificação não exactamente conforme a Lei nº 42/99, de 6 de Agosto, que sobre elas legisla) em: participação nos impostos do Estado; impostos municipais; receitas decorrentes da actividade municipal; cooperação técnica/financeira; empréstimos.



**3.2.1.** A primeira rubrica corresponde ao principal meio financeiro da maior parte dos municípios, nomeadamente dos de pequena dimensão.

Sobre o seu quantitativo têm ocorrido vários confrontos entre Associação Nacional de Municípios e Administração Central.

Uma segunda questão que se coloca é sobre o como distribuir o "bolo" entre os vários municípios: de forma proporcional à sua dimensão (populacional e económica) e à sua dinâmica de crescimento: ou, ao contrário, favorecendo os que se encontram em regressão? Havendo argumentos em ambos os sentidos, a actual lei cria um Fundo Geral Municipal, a distribuir conforme o primeiro princípio e um Fundo de Coesão Municipal, a distribuir conforme o segundo; os valores são respectivamente de 8% e 2,(6)% aplicado ao somatório IRS + IRC \* IVA.

**3.2.2.** Os impostos municipais são: contribuição autárquica; sisa; imposto municipal sobre veículos; derrama (até 10% sobre o IRC).

Sobre os dois primeiros vale a pena tecer alguns comentários.

A contribuição autárquica incide sobre o valor patrimonial da propriedade imobiliária. As taxas previstas são altas mas, encontrando-se a generalidade das matrizes bastante desactualizadas, os valores cobrados são quase sempre insignificantes. As excepções são os prédios urbanos construídos ou renovados recentemente e que, necessitando de avaliações oficiais, sofreram actualizações das matrizes.

A sisa incide sobre as transações onerosas e, pagas pelo comprador, ocorre num momento difícil para este, somando-se ao preço da compra. Origina, muitas vezes, declarações falsas sobre o preço de venda.

Tais impostos, bastante injustos e pouco eficazes devido à carga fiscal, têm ainda consequências muito graves no ordenamento do território, paralisando a iniciativa e incentivando o imobilismo. Esperam-se e desejam-se modificações profundas neste domínio, com a abolição da sisa e com a adopção de um processo fácil e eficaz de actualização de matrizes.

**3.2.3.** As receitas provenientes da actividade municipal são, no essencial: taxas, por licenças; tarifas e preços, por prestação de serviços; multas e coimas; gestão de bens próprios.

Entre elas, têm ou poderão vir a ter expressão principal as taxas pelas licenças urbanísticas (loteamentos e construção) e as tarifas pela utilização de infra-estruturas ou serviços públicos (abastecimento de água, etc).

Numa perspectiva de planeamento e para o equidade e transparência das operações fundiárias e urbanísticas, importaria que cada Município estabelecesse um modelo de custos e benefícios para o processo de construção e transformação do território.

Vale a pena interrogarmo-nos se deverão ser os contribuintes (através dos impostos) a suportar os custos de infraestruturização que irão beneficiar directamente proprietários e promotores e, mais tarde, utilizadores.

Vale a pena também sublinhar que, se a infra-estrutura pública (construção e gestão) não for financiada de forma suficiente, tal traduzir-se-á em falta de qualidade de vida para a população.

**3.2.4.** O que denominámos cooperação técnico-financeira engloba subsídios e participações da Administração Central e Fundos Comunitários.

É conhecida a importância que têm desempenhado tais receitas nas obras públicas locais.

Mas há que reconhecer, também, que a sua existência empurra o Município para uma atitude de aproveitamento de oportunidades, que até poderia ser compatível com uma perspectiva de desenvolvimento de médio/longo prazo, mas que por vezes se traduz em investimentos pouco ponderados, que poderão não ser os mais necessários, ou tendo o respectivo projecto sacrificado a qualidade aos ditames da necessária rapidez.

**3.2.5.** Os empréstimos, que poderão ser de médio/longo prazo ou de curto prazo, estão sujeitos a tectos máximos, por forma a impedir um endividamento excessivo.

**3.3.** Os Municípios dispõem de **meios humanos e organizacionais** próprios, tendo autonomia para fixarem a estrutura dos serviços municipais e o quadro de pessoal (a aprovar pela Assembleia Municipal mediante proposta da Câmara).

Apenas terão que obedecer a alguns preceitos legais de âmbito genérico (DL 116/84, de 6 de Abril, com as alterações introduzidas pela Lei nº 44/85, de 13 de Setembro): limite para os encargos com pessoal, em função das receitas correntes do ano anterior (artº 10º); tipologia de cargos dirigentes (artº 7º); regras para a administração de pessoal idênticas às da Função Pública.

**3.3.1.** O referido diploma veio substituir as normas do anterior Código Administrativo, de filosofia centralizadora e consoante a "Teoria Organizativa da Burocracia", uma vez que pressupunha uma divisão sistemática e impessoal do trabalho, associada a normas legais, escritas e exaustivas. Tal sistema organizativo, embora há muito revogado, vale a pena ser referido, por ainda reflectir muitos comportamentos presentes nos municípios (e em toda a Função Pública), como sejam: "faço assim, porque sempre se fez assim"; "não faço, que essa tarefa não é minha".

**3.3.2.** O presente diploma poderá associar-se à "Teoria Sistémica da Administração", uma vez que:

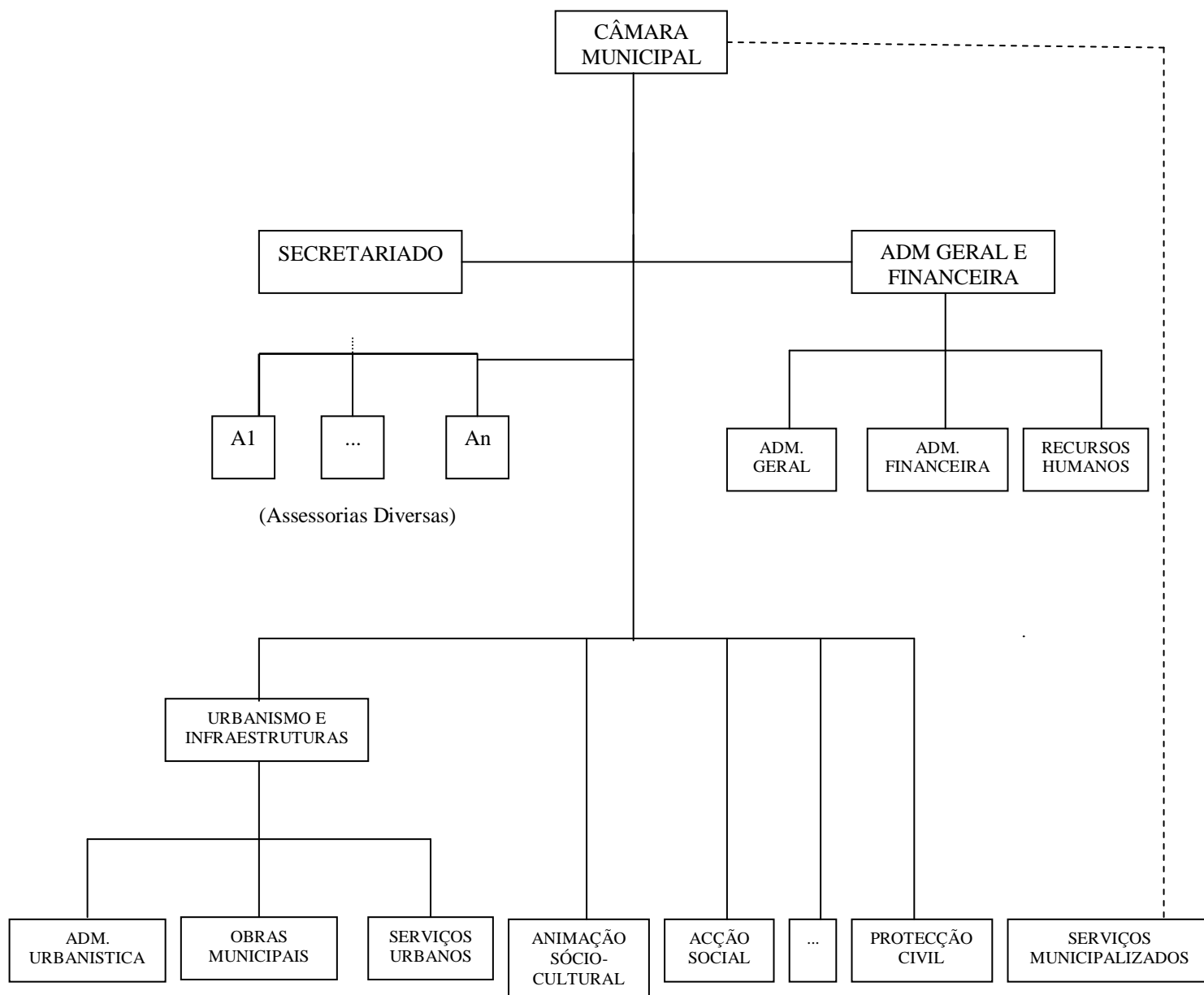
- pressupõe um sistema "integrado"; os serviços deverão "adequar-se aos objectivos de carácter permanente do município (artº 2, nº2) mas, para que sejam alcançados, tal pressupõe, muitas vezes, articulação entre serviços;
- deverá ser um sistema "aberto", para dar "resposta eficaz e eficiente" às solicitações do exterior, sendo estabelecido o "princípio da prioridade das actividades operativas sobre as instrumentais, devendo estas orientar-se para o apoio daquelas";
- trata-se de um sistema "autoregulado", desde logo por poder ser alterado pelos órgãos autárquicos sempre que novos objectivos o justifiquem, e porque pode também recorrer à "gestão por projectos, quando a realização das

missões não possa ser eficaz e eficientemente alcançada com recurso a estruturas verticais permanentes" (artº 3º, alínea c).

**3.3.3.** Cada Município organiza, então, nos termos da lei, os seus próprios serviços, cuja estrutura e cujo quadro de pessoal fará publicar em Diário da República.

Da análise de tais documentos poder-se-á concluir que, com grandes diferenças de município para município (até porque a dimensão dos respectivos serviços também é muito diferente) se poderá identificar um padrão organizativo de que muitos se aproximam. É o que se apresenta no organigrama da página seguinte.

## SERVIÇOS MUNICIPAIS, UM ORGANIGRAMA TIPO



De entre os vários serviços instrumentais, poderão identificar-se o Secretariado, assessorias diversas e a Administração Geral e Financeira.

Os presidentes das câmaras municipais e os vereadores podem constituir "gabinete de apoio pessoal" (artº 73º da Lei 169/99), que incluímos na definição genérica de "secretariado".

É vulgar existirem assessorias diversas, por exemplo: Serviço Jurídico; Gabinete de Imprensa; Informatização; Gabinete de Planeamento, Programação e Controle de Execução.

A Administração Geral e Financeira corresponde à antiga "Secretaria", que outrora constituía o principal serviço municipal. Mesmo com peso decrescente, continua a ocupar muitos funcionários e surge quase sempre com grande detalhe nos organigramas publicados em Diário da República .

Os Serviços de Urbanismo e Infraestruturas são actualmente os mais importantes, pelo número de funcionários e pelos investimentos de que são responsáveis. Logo se voltará a eles.

Praticamente todos os municípios dispõem de serviços de animação sócio-cultural. Estes surgem, por vezes, subdivididos em de Educação, de Cultura, de Desporto, ou até noutros. Mas acontece, também, estarem apenas a cargo de um vereador e de um ou outro funcionário. Nota-se tendência para terem um peso crescente.

Vão sendo criados, ainda, outros serviços, de "Acção Social", de "Dinamização Económica", de "Defesa do Ambiente". Mas, sobretudo nos municípios mais pequenos, quando existem, têm quase sempre um carácter embrionário.

Vários municípios dispõem de "Serviços Municipalizados", termo e conceito que ainda vêm do Código Administrativo, que previa a possibilidade da sua existência para "explorar sob forma industrial, serviços públicos de interesse local". Dispõem de um orçamento e de um quadro de pessoal privativos e deverão ter uma gestão empresarial. Os mais vulgares são os de abastecimento de água, a que por vezes são associados os esgotos. Também os há de transportes colectivos locais, nos poucos casos em que não estão concessionados. Mas poderão existir e existem outros.

**3.3.4.** No conjunto "Urbanismo e Infraestruturas", muitas vezes denominado "Serviços Técnicos", a sua estruturação interna poderá assumir várias formas.

De notar que poderá ocorrer uma organização por tipo de infraestruturas (vias, rede de água, etc), por tipo de acção (do planeamento, à exploração), ou mista.

No Organigrama apresentado no ponto 3.3.3. poderá ler-se que: o planeamento e o projecto (ou seja, toda a concepção) estaria a cargo da "Administração Urbanística", na qual também ocorreria o licenciamento de obras e loteamentos particulares; a construção a cargo de "Obras Municipais"; a exploração e a conservação estaria a cargo dos "Serviços Urbanos".

Mas poderá acontecer uma organização diferente, por exemplo conforme o quadro seguinte, em que: Serviços Municipalizados (E) tenham atribuições verticais sobre as redes de água e esgotos, desde o planeamento à exploração; Serviços de Urbanismo (A) planeiem as restantes infraestruturas, só projectem equipamentos e espaços livres e estejam encarregues da gestão destes últimos; os Serviços de Obras (B) também elaborem projectos viários; existam serviços específicos para Jardins e Pequenos Espaços Públicos (C) e para a Regulação de Trânsito (D).

**SERVIÇOS DE "URBANISMO E INFRAESTRUTURAS",  
UMA FORMA POSSÍVEL DE ORGANIZAÇÃO**

	Vias	Águas e Esgotos	Espaço livre (verde, etc)	Equipamentos
Planeamento	A	E	A	A
Projecto	B	E	A	A
Construção	B	E	B	B
Conservação	B	E	C	B
Exploração	D	E	A	-

**3.3.5.** De notar que as várias funções identificadas no quadro anterior têm relação entre si. A sua divisão por vários serviços - departamentalização - seja ela qual for, trará muito provavelmente algumas dificuldades de funcionamento, por insuficiência de diálogo, pela procura de excessivo protagonismo ou, ao contrário, pelo "jogo de empurra" relativo às tarefas de cada um.

Estas observações são válidas para as relações entre todos os serviços.

Importa, assim: ponderar a distribuição de tarefas, por forma a concentrar as que têm mais forte articulação entre si, evitando uma excessiva "departamentalização"; adoptar mecanismos de transmissão de informação e de coordenação inter-serviços, referenciados aos objectivos a alcançar. Só assim o sistema será, de facto, "integrado".

**3.3.6.** Ao considerar os meios humano/organizacionais do Município há que referir que este, para além dos serviços próprios, poderá recorrer à contratação de serviços ao exterior. Tal contratação terá de ser feita por concurso público, salvo adjudicações de pequeno valor e situações muito especiais, em que poderão ocorrer ajustes directos.

Este tema será abordado noutro texto desta publicação, onde são abordadas as empreitadas.

**3.3.7.** O relativo desenvolvimento que é dado aos meios humano/organizacionais, num pequeno texto sobre planeamento municipal, pretende realçar que a eficácia e a eficiência do sistema depende em grande parte do funcionamento dos serviços próprios.

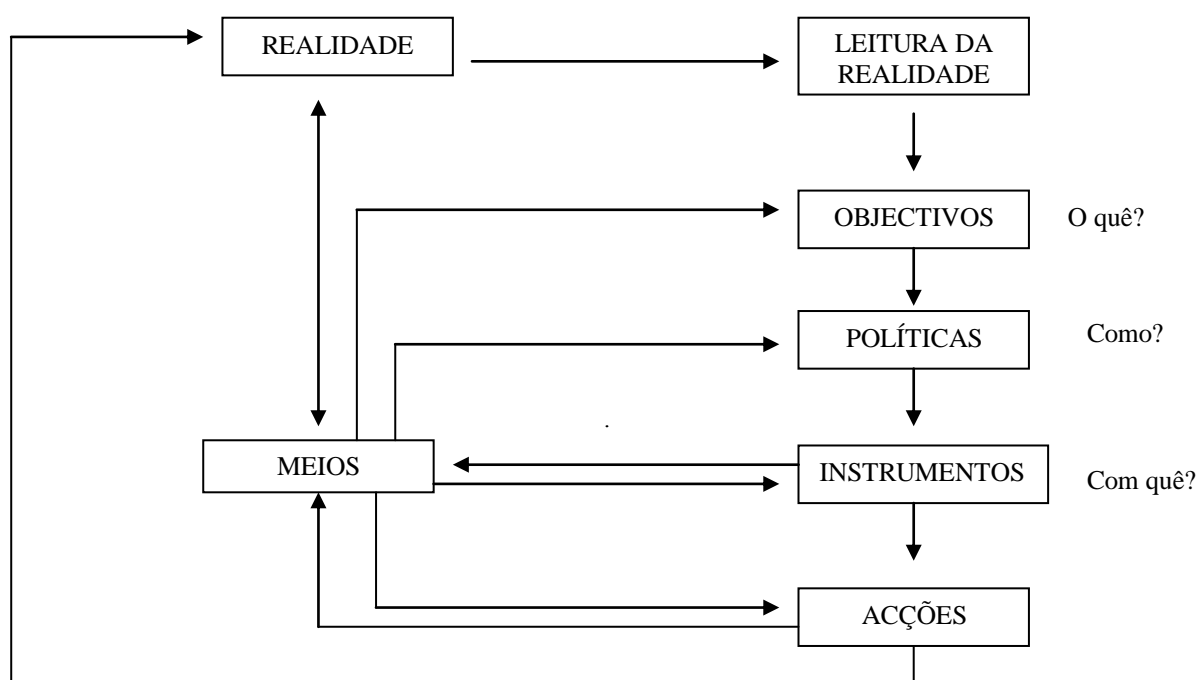
Sendo verdade que muitas tarefas poderão ser entregues ao exterior, sempre terão contudo que ser identificadas, contratadas, avaliadas e fiscalizadas, o que terá que ser feito pelos serviços municipais.



#### 4. Processo de Planeamento Municipal

O planeamento municipal, como qualquer outro, corresponde então a um processo, em que se formulam objectivos e se mobilizam meios para praticar acções.

##### PROCESSO DE PLANEAMENTO MUNICIPAL



Já se viu que no caso do Município, os seus "objectivos" são, à partida, muito genéricos, de "prossecação dos interesses da população", de "desenvolvimento local". Residem na população e não no interior da autarquia, de quem se espera seja capaz de os identificar.

Para tal identificação há então que fazer uma "leitura da realidade" local, detectar problemas, anseios, potencialidades. Tal leitura não poderá ser apenas estática,

mas dinâmica, percebendo o para onde se está a ir e as tendências instaladas. E de tal realidade fazem parte os meios, disponíveis ou a mobilizar.

Também os "meios" terão que ser encarados numa perspectiva muito alargada: os do município (de que atrás se fez referência), mas também os de diversos agentes, de toda a comunidade local e ainda outros, públicos e privados, que poderão ser encontrados no exterior.

Identificados objectivos e perspectivados os meios, há então que saber como agir, há que definir "políticas", que poderão ser mais globais ou mais sectoriais.

Em consonância com essas políticas e utilizando os meios disponíveis, nomeadamente os meios municipais, há que construir "instrumentos", que irão ser utilizados na acção. De notar que tais instrumentos, uma vez existentes, passam, eles próprios a constituir meios, integrantes da própria realidade.

É na "acção" que o processo de planeamento se concretiza: na construção de uma estrada; numa realização cultural; na criação de um banco de dados de apoio a investidores; etc.

E é essa acção que irá fazer evoluir a realidade, suscitando novos problemas, anseios e oportunidades, novas leituras, novos objectivos. O planeamento municipal é, assim, um processo contínuo.

## **5. Planos Municipais**

Como se integram os planos neste processo?

Referenciando-nos ao quadro anterior, a que correspondem?

Um plano pode conter uma leitura da realidade, pode ajudar o município a explicitar objectivos, pode delinear políticas, pode constituir-se como instrumento.

Pode ser tudo isso, ou apenas uma parte disso. Poderá ficar apenas pelas políticas, desempenhando um papel orientador e incentivador. Perante objectivos e políticas já definidas, poderá ser apenas um instrumento: normativo; de cumprimento de preceitos jurídico/administrativos; a utilizar para a obtenção de financiamento; ao até executório (de apoio directo à acção).

De notar, no entanto, que um plano apenas instrumento (por exemplo regulador), se não decorrer de objectivos e políticas prévia e claramente assumidas, arrisca-se a ter consequências negativas no processo de transformação da realidade a que se aplica.

### **5.1. Os planos poderão, também, ser mais ou menos abrangentes.**

Poderão reportar-se à totalidade do território municipal, ou apenas a uma das suas partes, de maior ou menor dimensão (uma povoação, um bairro, uma determinada área florestal, uma orla marítima, etc).

Poderão ser planos integrados (buscando um modelo de desenvolvimento e ordenamento) ou terem incidências sectoriais (de desenvolvimento turístico; de circulação e transportes; de apoio à terceira idade, etc).

De notar que um plano, mesmo pouco abrangente, centrado apenas numa área e/ou num determinado sector, necessitará, para ser eficaz, de considerar pontes e correlações com a envolvente geográfica e com outras visões sectoriais; afinal a realidade é, ela própria, integrada ("tudo se relaciona com tudo").

### **5.2. Os planos a elaborar por um município poderão corresponder às figuras constantes na legislação em vigor (de execução obrigatória ou facultativa), mas poderão ser também quaisquer outros de que o Município sinta necessidade.**

Neste último caso, a sua elaboração constitui um guia para a actividade municipal, mas em princípio não vincula terceiros. Poderá fazê-lo, se o Município, no âmbito das suas competências, transformar algumas das suas orientações em regulamentos (por exemplo sobre publicidade, ou sobre estacionamento; ou por exemplo sobre os subsídios a conceder à actividade desportiva, sendo que este vincularia apenas a Câmara Municipal, mas de facto condicionaria terceiros).

Abordar-se-ão em seguida, de forma sucinta, as figuras de planos municipais constantes na legislação em vigor: Plano Estratégico; Planos Municipais de Ordenamento do Território; Plano de Actividades Municipal e correspondente Orçamento.

**5.3.** A figura de **Plano Estratégico de Cidade**, criada pelo Desp. 7/94, de 26 de Janeiro, é definido como "documento de responsabilidade municipal que visa definir um quadro coerente de intervenções que viabilizem uma estratégia de desenvolvimento de médio e longo prazo", devendo incluir: uma visão do papel que a Cidade poderá desempenhar no quadro do sistema urbano nacional e no desenvolvimento da região em que se insere; a identificação das suas vulnerabilidades, estrangulamentos e potencialidades; o desenho de uma estratégia de desenvolvimento e a identificação de projectos para a viabilizar; a identificação dos agentes e dos investimentos (públicos e privados) a mobilizar para o desenvolvimento das correspondentes acções.

Trata-se, assim, de um plano integrado (englobando o económico, o social e o territorial), selectivo (não abrangendo todos os problemas, todo o território, todas as acções desejáveis, mas apenas o que for considerado essencial) e necessariamente participado (uma vez que pressupõe articulação de agentes e irá depender da sua mobilização).

Situa-se, sobretudo, ao nível dos objectivos/estratégias/políticas, que necessitam ser concertadas com diversos agentes, para se traduzirem em acção.

Mas, tal como foi criado legalmente, constitui também um instrumento para obtenção de financiamento. Tal facto contribuiu, na prática, para que muitas vezes tenha sido desvirtuado, porque incluindo projectos talvez necessários mas comezinhos (não estratégicos), ou porque, feito à pressa, não terá gerado a necessária dinâmica participativa.

De notar que a metodologia de planeamento estratégico, que começou a ser utilizada por empresas, poderá ser utilizada para uma Cidade, mas também para qualquer outro território (ainda recentemente foi elaborado o "Plano Estratégico da Região de Lisboa, Oeste e Vale do Tejo").

**5.4.** Os **Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOTs)**, são hoje regulados pelo DL 380/99, de 22 de Setembro.

São fundamentalmente, instrumentos de "natureza regulamentar", que estabelecem o "regime do uso dos solos", ou seja, a sua "classificação" básica, em "solo rural" ou "solo urbano" e a respectiva qualificação.

Esta qualificação traduz-se nalgum detalhe regulamentar sobre o que deverá/poderá ser a concreta utilização de cada terreno.

O solo rural poderá subdividir-se em espaço agrícola, florestal, natural, de exploração mineira, a afectar a industria directamente ligada a estas utilizações, ou ainda a infraestruturas pontuais que não impliquem a classificação do solo como urbano.

O solo urbano poderá subdividir-se nas categorias de urbanizado, urbanizável (aqueles cuja urbanização seja possível programar) e "afectos à estrutura ecológica necessária ao equilíbrio do sistema urbano" (que poderão constituir espaços verdes urbanos) - ver artºs 69º a 73º.

Tratam-se, então, de planos de clara incidência territorial, "cujos elementos fundamentais se traduzem numa planta de condicionantes" (agrupando as servidões e restrições de utilidade pública) e numa planta com a proposta de ordenamento, a qual deverá ser completada por um "regulamento".

Contudo, deverão exprimir uma "estratégia de desenvolvimento local", que terá que ser entendida numa perspectiva integrada, também de âmbito económico e social. Tal estratégia poderá estar previamente definida; caso não o esteja, deverá integrar o próprio PMOT.

Estes planos subdividem-se, consoante a sua abrangência e grau de pormenor, em Plano Director Municipal, Plano de Urbanização e Plano de Pormenor.

**5.4.1. O Plano Director Municipal (PDM)** - ver artº 84º a 86º - do DL 380/99 - deverá abranger a totalidade do território municipal e constituir uma "síntese da estratégia de desenvolvimento e ordenamento local, integrando as opções de âmbito nacional e regional com incidência na área".

O seu conteúdo material deverá, em resumo, incluir:

- Caracterização ("Leitura da Realidade"): económica; social; biofísica; fundiária; rede urbana viária e de transportes; equipamentos; infraestruturas (energia, telecomunicações, água, esgotos, recolha de resíduos).
- Identificação de condicionantes legais à utilização do território;

- Objectivos a prosseguir;
- Definição de um modelo de organização do território: usos e estratégias de localização, referenciadas a classes e categorias de espaços; identificação de uma "estrutura ecológica municipal"; difinição da rede viária; delimitação de perímetros urbanos. Consequente regulamentação;
- Propostas relativas a infraestruturas e equipamentos;
- Orientações de política fundiária: identificação de áreas a expropriar; critérios para áreas de cedência, aquando loteamentos; critérios de perequação compensatória de benefícios e encargos entre proprietários;
- Definição de programas na área habitacional;
- Orientações para a execução: definição de "unidades operativas de planeamento e gestão", respectivos objectivos; programa das intervenções municipais e correspondentes meios de financiamento.

O PDM é de elaboração obrigatória.

De referir que a generalidade dos municípios dispõe actualmente de PDMs em vigor (publicados em Diário da República), os quais foram elaborados ou concluídos, na sua quase totalidade, durante os anos 90.

Tal elaboração ocorreu sobre a égide do DL 69/90, de 2 de Março, agora revogado. A actual lei distingue-se da anterior por acentuar a necessidade de uma estratégia de desenvolvimento e por tornar obrigatórias as orientações de política fundiária e a programação da execução, aspectos anteriormente facultativos, sendo que a generalidade dos PDMs em vigor não os contém.

De referir, ainda, que a vaga de PDMs dos anos 90 foi imposta pelo Governo aos municípios, sem cuidar suficientemente dos aspectos formativos (da população, dos políticos e dos técnicos). Hoje os PDMs são uma realidade, com força de lei, mas as leituras que se fazem sobre a sua utilidade são contraditórias. Por um lado reconhece-se que vieram dar mais rigor e transparência à administração municipal. Mas é reconhecida, também, a sua insuficiência para resolver problemas que se colocam ao ordenamento do território: pela sua própria escala; porque encerram enormes admissibilidades construtivas; porque o conteúdo de

cada um nem sempre se revela o mais adequado; e porque se limitam a ser policiais, não contendo os instrumentos necessários para garantir a sua própria execução.

**5.4.2. O Plano de Urbanização** (ver artºs 90º a 92º do DL 380/99) abrange a totalidade ou uma parte de um perímetro urbano, definindo a sua "organização espacial" e visando o "equilíbrio da composição urbanística".

No seu conteúdo deverá incluir:

- Caracterização da área, incluindo valores culturais e naturais a proteger.
- Identificação dos condicionantes legais à utilização da área.
- Conceção geral da organização urbana, através de : rede viária estruturante e sistema de circulação, transportes e estacionamento; equipamentos; estrutura ecológica; zonamento, nomeadamente usos dominantes (habitacionais, comércio e serviços, industriais, turísticos) e identificação de áreas a recuperar ou reconverter. Correspondente regulamentação.
- Orientações para a execução: definição de subunidades operativas de planeamento e gestão; programação das intervenções municipais e correspondentes meios de financiamento.

A legislação não refere (não se percebe porquê) propostas relativas a infraestruturas nem a política de solos, tal como faz para o PDM. Mas nada impede que o Plano de Urbanização as inclua. A nosso ver é útil que o faça, sobretudo se não constarem no PDM em vigor ou, constando, se necessitarem ser revistas.

Existe, em Portugal, uma já longa tradição de elaboração de Planos de Urbanização, sobretudo a partir dos anos 30, na altura dinamizados por Duarte Pacheco.

Os planos da época eram muito desenhados, considerados por vezes de excessivo pormenor face à incerteza com que se defrontava a sua execução.

Elaboraram-se, posteriormente, planos muito mais abstractos, apenas com vias e zonas de delimitação aproximada, os quais têm sido criticados por não garantirem a qualidade da forma urbana.

A actual lei permite uma solução de compromisso, desenhando os elementos que forem considerados estruturantes do território e ficando pelo zonamento/regulamentação das restantes áreas. São planos assim, completados por orientações de política de solos, que consideramos hoje necessários à organização urbana.

**5.4.3. O Plano de Pormenor** (ver artº 90º a 92º do DL 380/99) aplica-se a uma qualquer área específica do território municipal, definindo com detalhe a forma de ocupação e servindo de base aos projectos de execução de infraestruturas.

Os planos de pormenor mais habituais, que constavam já em legislação antiga, aplicavam-se sobretudo a áreas urbanizáveis ou a sujeitar a renovação urbana.

O seu conteúdo, de acordo com o diploma actual, deverá incluir:

- Caracterização da área, nomeadamente a identificação de valores culturais e naturais a proteger (se existirem) e o cadastro da propriedade.
- Identificação de condicionantes legais.
- Desenho urbano, definindo: todo o espaço público (circulação e estacionamento, automóvel e pedonal; zonas verdes); equipamentos; alinhamentos; implantações e disposições volumétricas dos edifícios. Correspondente regulamentação, incluindo distribuição de funções, parâmetros urbanísticos e indicações relativas a acabamentos.
- Identificação das operações de demolição; conservação e reabilitação das construções existentes;
- Orientações executórias: transformação, quando necessário, da situação fundiária da área; estruturação das acções de perequação compensatória a desenvolver na área de intervenção; identificação do sistema de execução a utilizar (ver artºs 118º a 125º do DL380/99).
- Programação de acções e respectivo plano de financiamento.



Um plano de pormenor poderá incidir sobre um espaço a urbanizar ou já urbanizado, orientando neste caso a conservação, recuperação e/ou renovação do edificado. Poderá incidir apenas sobre o espaço marginal a uma via já existente, estabelecendo alinhamentos, cérceas, volumes. Poderá ser mais pormenorizado, definindo já a forma e o conteúdo arquitectónico. Poderá, também, corresponder a um projecto de intervenção em espaço rural. Em todos estes casos o respectivo conteúdo deverá adaptar-se à especificidade da cada situação.

De um modo geral, o plano de pormenor aproxima-se muito de um projecto de execução, pelo que, também de uma forma geral, a sua elaboração só se justifica quando estejam bem identificados os agentes que o irão executar, bem como os respectivos programas e meios financeiros.

**5.5.** O Município terá de elaborar, em cada ano, um **Plano de Actividades** e o correspondente **Orçamento**.

Tratam-se de documentos fundamentais ao exercício das suas funções, desde logo porque não poderá realizar nenhuma despesa sem cobertura orçamental, nem realizar nenhuma receita não incluída em rubrica prevista (embora, neste caso, a montante possa ser superior ao orçamentado).

A organização da contabilidade autárquica é regulada pelo Decreto-Lei nº 341/83, de 21 de Junho, agora revogado pelos Decreto-Lei nº 54-A/99, de 22 de Fevereiro e Lei nº 162/99, de 14 de Setembro, que se espera venham a entrar em vigor no próximo ano.

Tal documento obriga os municípios a toda uma reorganização da sua contabilidade e, também, à elaboração e actualização anual de um inventário de bens, incluindo os de domínio público. Além disso, o seu conteúdo nem sempre é muito claro. Veremos, portanto, se a sua aplicação, na data prevista por lei, será de facto possível.

Será abordado aqui, de forma sucinta.

**5.3.1.** A Câmara Municipal terá, em cada ano, que elaborar e sujeitar à aprovação da Assembleia Municipal documentos que estabeleçam *as grandes opções do “plano de actividades” e “orçamento anual”*.

O primeiro documento engloba o “Plano Plurianual de Investimentos” (*P.P.I*) e a enumeração das “Actividades mais relevantes da Gestão Autárquica”.

O **P.P.I** é elaborado para um horizonte móvel de quatro anos e deverá incluir todos os projectos e acções a realizar e respectiva previsão de despesa.

Tais investimentos obedecem a uma “classificação funcional”, organizados por objectivos, que se subdividem em programas, os quais se subdividem em projectos e estes em acções. Trata-se de mais uma forma possível de dividir sectorialmente a globalidade da acção municipal.

Neste caso (da Lei, 10.1, pag 40) a primeira divisão faz-se entre “Funções Gerais, Funções Sociais, Funções Económicas e Outras Funções”.

As Funções Sociais agrupam: Educação; Saúde; Habitação e Serviços Colectivos; Segurança e Acção Social, Serviços Culturais, Recreativos e Religiosos.

Na Habitação e Serviços Colectivos estão incluídos: Habitação; Ordenamento do Território; Saneamento; Abastecimento de Águas; Resíduos Sólidos; Protecção do Ambiente e Conservação da Natureza”.

Aparece incluído, portanto, num sub-sub-grupo, o de Habitação e Serviços Colectivos o que anteriormente referimos como constituindo a grande fatia de investimento municipal, só deixando de fora a rede viária, esta incluída nos *Transportes e Comunicações*, integrada nas *Funções Económicas*.

Apresenta-se, na página seguinte, um quadro tipo a utilizar (conforme Decreto-Lei nº 54-A/99, de 22 de Fevereiro, pag. 1018).

A elaboração do PPI deverá ser complementada com o detalhe da sua *Execução Anual*, com indicação dos projectos a desenvolver no ano seguinte e respectivos montantes, a considerar no Orçamento.

Sobre o conteúdo do documento relativo às “**actividades mais relevantes de gestão autárquica**” a lei é totalmente omissa.

Tendo-se visto que o planeamento municipal terá que contar não apenas com meios próprios, mas sobretudo com meios alheios, tal facto é bem demonstrativo de como esta lei se preocupa exclusivamente com a problemática da contabilidade pública.

Mas tal não impede (apesar de não obrigar, nem sequer sugerir) que a Câmara Municipal utilize o Plano de Actividades numa perspectiva mais abrangente, que não apenas a dos seus próprios investimentos.

O **Orçamento** corresponde a uma previsão anual de receitas e de despesas municipais.

Um e outras deverão ser organizadas de acordo com uma *classificação económica*, estabelecida de forma bastante exaustiva no diploma (10.2, pag. 40 a 45).

As receitas dividem-se em *correntes* e *de capital*

As primeiras subdividem-se em: impostos directos; impostos indirectos; taxas; multas e outras penalidades; rendimentos de propriedade; transferências correntes; venda de bens e prestação de serviços correntes; outras.

As segundas subdividem-se em: venda de bens de investimento; transferências de capital; activos financeiros; passivos financeiros; outras.

Também as despesas se dividem *em correntes* e *de capitais*.

As primeiras incluem: pessoal; aquisição de bens e serviços correntes; encargos decorrentes de dívida; transferências correntes; subsídios; outras.

As de capital incluem: aquisição de bens de investimento; transferências de capital; activos financeiros; passivos financeiros; outras.

As despesas orçamentais poderão, ainda, sem carácter de obrigatoriedade, ser organizadas numa outra classificação “orgânica” estabelecida conforme organização dos serviços municipais, discriminada em função daqueles que por elas ficarão responsabilizados.

**5.5.2.** A Câmara Municipal está obrigada, também, à elaboração anual de documentos de prestação de contas relativos ao ano anterior, a sujeitar a aprovação da Assembleia Municipal e, na parte respectiva, à fiscalização do Tribunal de Contas.

Tal prestação inclui, nomeadamente, um *Relatório de Gestão e Mapas de Execução Orçamental*.

Estes últimos reportam-se ao Orçamento e ao PPI, tendo portanto que ser organizados conforme *classificação económica* e conforme *classificação funcional*.

O Relatório de Gestão deverá contemplar uma visão relativa à “evolução da gestão nos diferentes sectores de actividade da autarquia, designadamente no que respeita a investimentos, condições de funcionamento, custos e proveitos”, uma “síntese *da* “situação financeira”, “evolução das dívidas”.

Deverá, então, integrar uma perspectiva empresarial e financeira, nada impedindo que adopte uma visão mais alargada, face a objectivos de desenvolvimento do concelho.

**5.5.3.** A maior novidade do Decreto-Lei nº 54-A/99 e Lei nº 162/99, relativamente à legislação anteriormente em vigor, consiste na obrigatória elaboração, até Janeiro de 2001, de um inventário de bens (incluindo os de domínio público) e respectiva avaliação.

Uma vez elaborado, deverá ser actualizado anualmente por um documento de *Balanço*, que integrará a prestação de contas a apresentar pela Câmara Municipal.

**5.5.4.** O diploma dá passos, também, no, sentido de uma contabilidade de custos (2.8.3, pag 9):

- “a contabilidade de custos é obrigatória no apuramento dos custos das funções e dos custos subjacentes à fixação de tarifas e preços de bens e serviços”;
- “o custo das funções, dos bens e dos serviços corresponde aos respectivos custos directos e indirectos, relacionados com a produção, distribuição, administração geral e financeiros”.

Os custos por função são ainda muito genéricos. O conhecimento dos custos por bens e serviços afigura-se fundamental para uma administração municipal mais rigorosa, transparente e eficaz.

Pense-se, por exemplo, numa piscina municipal. Quanto custou a sua construção (terreno, projecto, obra, custos de administração e financeiros) ? Quanto custa a sua gestão anual? Quanto teria que ser cobrado pelos ingressos (colectivos e individuais) para que o seu custo fosse coberto?

Tal conhecimento não obrigaria a que os utilizadores tivessem que pagar a totalidade dos custos, mas permitiria uma decisão política mais fundamentada, sendo certo que a parte não paga pelos utilizadores terá que ser suportada pelos dinheiros públicos (o mesmo é dizer, pelos contribuintes). Ocorreria, assim, uma maior transparência relativamente à forma como é utilizado o nosso dinheiro.

Além disso, o saber quanto custa a piscina permitiria avaliar a eficácia da gestão da coisa pública, o que constituiria incentivo para a melhorar.

Por enquanto, e de acordo com esta diploma, apenas os bens e serviços sujeitos ao pagamento de tarifas e preços estão obrigados a tal contabilidade de custos.

São eles, de acordo com a Lei das Finanças Locais (Lei nº 42/98 de 6 de Agosto, artigo 20º), as respeitantes às actividades de exploração dos sistemas públicos de distribuição de água, drenagem de águas residuais, recolha de resíduos sólidos, transportes colectivos e distribuição de energia eléctrica em baixa tensão.

## 6. Políticas

Voltemos ao processo de planeamento. Face a uma determinada realidade e tendo acesso a determinados meios, o Município deverá então formular *objectivos* (o *quê* a prosseguir) e *políticas* (o *como* fazer) para, em consonância, mobilizar meios e construir *instrumentos* adequados aos fins pretendidos.

Fixemo-nos no *como fazer*, nas *políticas*, as quais terão que estar articuladas com os *objectivos* e também com os *instrumentos*.

Tais políticas poderão ser mais globais ou mais sectoriais, sendo que a própria identificação de cada uma constitui, desde logo, uma opção de planeamento. Correlacionam-se com as diversas áreas de intervenção municipal.

Pode-se falar de políticas de animação económica, de apoio social à pobreza e à marginalização, de animação cultural, de habitação, de solos, de construção de infraestruturas, de gestão do espaço público, etc, etc. Poderão, também, ser mais específicas ou circunscritas, por exemplo a política de reabilitação de determinado bairro, ou de desenvolvimento prática de natação, ou de fomento de uma determinada actividade artesanal.

De notar que todos estes exemplos se reportam a actividades-fim do município. Mas poderão (deverão) ser também formuladas políticas para a sua própria organização interna: políticas de recursos humanos, de gestão financeira, de realização de obras, de administração de bens próprios.

### 6.1. Abordemos, a título de exemplo, a problemática da **animação socio-cultural**.

Logo, ao nível dos objectivos, se colocam diversas questões: Pretende-se, neste domínio, fomentar todas as actividades por igual, ou privilegiar algumas delas? E, neste caso, quais? Mais eruditas ou mais populares? E como se articularão tais actividades com os vários extractos sociais? E com os vários grupos etários? E com as diversas localidades do território municipal? E como deverão os diversos agentes locais participar na elaboração de objectivos comuns?

De qualquer forma, tudo passa, neste domínio, pela existência de equipamentos e pela dinamização das actividades.

#### **6.1.1. Sobre os equipamentos:**

Quais os prioritários?

E onde se deverão localizar? De notar que esta questão cruza animação cultural com ordenamento do território, sendo desejável que os equipamentos contribuam para a criação e animação de espaços de encontro e de lazer.

Será de construir novos equipamentos? Ou será preferível recuperar e promover a plena utilização dos já existentes que se encontrem subaproveitados? Ou de fomentar a sua instalação em edifícios de valor patrimonial? Nestes casos, como disponibilizar os edifícios e que meios utilizar para a sua efectiva utilização? E quem deverão ser os proprietários de cada um dos equipamentos, o município, ou associações culturais?

Na segunda hipótese, qual deverá ser o apoio municipal à sua concretização? Terreno e projecto, orientando localização e forma? Apoios financeiros? E quais deverão ser as verbas a dispender?

Na primeira hipótese – equipamento municipal – como deverá ser organizada a sua gestão? Através dos serviços municipais? Por concessão? Através de parcerias? E quem deverá suportar os respectivos custos?

### 6.1.2. Agora, sobre a dinamização das actividades.

Quais deverão ser elas?

Que realizações/espectáculos a trazer do exterior? Que produção cultural local deverá ser fomentada? Como poderão ser articuladas uma com as outras?

E quem financia o quê?

Verificando-se subsídios municipais à actividade dos diversos agentes culturais, como deverão ser distribuídos esses subsídios e sob que condições? Deverão reflectir apenas o peso numérico e/ou político de cada agente, nada exigindo em troca? Ou deverão subordinar-se e referenciar-se a acções concretas que cada agente se responsabilizará por levar a cabo, contribuindo para uma política cultural comum?

E de que tipo deverão ser os subsídios? Em dinheiro? Ou sobretudo em equipamentos, apoio logístico, formação?

A formulação de respostas para todas estas perguntas corresponderá, então, a uma política municipal de animação socio/cultural, bem assumida e explicitada.

**6.2.** Abordemos agora as **infraestruturas urbanísticas**, como mais um exemplo, alertando desde já para a sua estreita ligação com a problemática do ordenamento do território.

Pense-se apenas, para facilitar, na rede viária, no abastecimento de água e nos esgotos domésticos.

#### 6.2.1. Antes de mais, o que deverá ser construído, e aonde?

Será acertado considerar que todo e qualquer edifício deverá ser servido por via pavimentada e por redes públicas de água e de drenagem e tratamento de



esgotos? Obviamente que os espaços urbanos tradicionais, de construção contínua, terão que dispor desses serviços. Mas, e as construções dispersas?

Servi-las vai ao encontro dos anseios de proprietários e residentes, mas existem argumentos de sinal contrário:

- o facto dos meios não serem ilimitados, pelo que deverão ser geridos numa perspectiva de custos/benefícios; aliás, há que pensar não apenas nos custos de construção inicial, mas também nos de gestão e conservação;
- o facto da construção de infraestruturas ser indutora do aparecimento de novas apetências, novas construções; assim sendo, há que evitar construir infraestruturas nos locais aonde, por razões de ordenamento, importa contrariar tais dinâmicas.

Conclui-se, assim, que é necessário estabelecer critérios de compatibilização entre razões de ordenamento, anseios específicos e afectação racional de meios, o que poderá passar pelo estabelecimento de um nível de serviço diferente de local para local, em função da ocupação existente e desejada: aqui, todas as infraestruturas; acolá, ainda a rede viária e o abastecimento público de água; mais além, as infraestruturas resolvidas, todas elas, por sistemas individuais.

**6.2.2.** Coloca-se, também, a necessidade de definir prioridades aos investimentos municipais neste domínio. Podem-se confrontar, para tal, razões de desenvolvimento estratégico, necessidades sociais mais prementes, ou até argumentos de visibilidade, associados ao *marketing* eleitoral.

**6.2.3.** Uma questão, que se relaciona com o investimento municipal, é a de saber quem deverá pagar os diversos custos das diversas infraestruturas.

Estes poderão subdividir-se em: de construção inicial; de gestão e conservação; de beneficiação; de reintegração/reconstrução.

Interessa saber, para tal, quem as poderá pagar, podendo-se apontar: os contribuintes (através dos impostos afectos ao município); os utilizadores directos (através do pagamento de tarifas); os proprietários (através da contribuição autárquica, a qual, como os outros impostos, é estabelecida a nível central); ou os promotores (de loteamento e/ou construção).

De notar que a construção de infraestruturas gera uma renda fundiária (entendida como valorização de propriedade, sem que nela tenha investido o proprietário) de valor superior, muitas vezes, ao custo das infraestruturas.

De notar, também, que o promotor (de loteamentos e de construção) necessita de infraestruturas e valoriza, com elas, os respectivos empreendimentos.

Justifica-se, portanto, a questão de saber se deverá ser o dinheiro público e em que percentagem, a suportar investimentos que irão especialmente beneficiar determinados proprietários e iniciativas.

**6.2.4.** A política de infraestrutura pública relaciona-se directamente com a do licenciamento municipal de loteamentos e de construção, por duas razões distintas, mas complementares:

- porque o licenciamento poderá ser condicionado à realização de obras, à cedência de terrenos e ao pagamento de taxas, estas fixadas em instrumentos a elaborar pelo município - Regulamentos de Taxas e Cedências;
- porque o deferimento, indeferimento, ou deferimento condicionado de um pedido de licença poderá (e deverá) basear-se na existência (ou não) de infraestruturas e na desejabilidade (ou não) da sua construção a prazo.

**6.3.** Uma política da maior importância para o ordenamento do território, para os custos e localização de infraestruturas e equipamentos públicos e até para o desenvolvimento económico, é a **política fundiária**.

Esta poderá ser definida como conjunto de medidas a adoptar pelo município com vista: à disponibilização do solo necessário (e apenas desse) nos locais, momentos e a preços adequados aos fins pretendidos; distribuição justa e equitativa da rede fundiária, assegurando também que esta constitua suporte financeiro à construção e transformação das infraestruturas públicas.

De forma muito esquemática poderá dizer-se que a política fundiária municipal poderá ser:

- “Passiva”, se apenas assentar em regras estabelecidas por planos de ordenamento de território e no licenciamento de iniciativas não municipais.

É o que tem acontecido, nas últimas décadas, na generalidade dos municípios portugueses.

- “Activa, directa”, nos casos em que o município chame a si uma importante parte da produção e oferta de lotes urbanizados.

Frequente na Europa após a 2ª Grande Guerra, actualmente acontece apenas na Suécia e na Holanda.

- “Activa, em parceria”, quando os municípios fixam os locais onde deverão ocorrer processos de urbanização ou renovação, convidando/obrigando os proprietários a associarem-se para o efeito, substituindo os que não queiram participar, disponibilizando-se para que a montagem da operação (incluindo projecto e obra) possa ficar a seu cargo, com as devidas contrapartidas.

De referir que o recente Decreto-Lei nº 380/99 de 22 de Setembro (artigos 118º a 125º) introduz a possibilidade de os municípios adoptarem o que denominamos de “política activa”, “em parceria”, através da delimitação de “unidades de execução” e acções seguintes.

Tal figura legal, vulgar noutros países, mas muito inovatória relativamente à prática urbanística portuguesa, poderá, se devidamente utilizada, dar eficácia e eficiência à administração urbanística municipal.

**6.4.** Estes exemplos, apenas alguns e pouco desenvolvidos, procuram demonstrar a importância de definição das políticas, do "como fazer", no processo de planeamento municipal.

De referir que a sua formulação e explicitação não é muito frequente nos municípios portugueses, não surgindo integradas em planos, nem fora deles, em estudos e documentos específicos sobre políticas.

Tal não significa que não existam, em absoluto, mas apenas que poucas vezes existem de forma explícita e organizada, podendo talvez ser encontrados através da consulta de diversos documentos municipais e, sobretudo, da análise das práticas instaladas.

Muitas das acções municipais, no entanto, têm bastante de casuístico; ocorrendo em função das solicitações, iniciativas e ideias que vão surgindo, por vezes tornando-se prática corrente ou iniciativa periódica, mas poucas vezes decorrendo de políticas expressamente formuladas e ainda menos numa perspectiva de médio/longo prazo.

## **7. Participação dos diversos Agentes**

A população, a sua actividade e o seu território, são a origem de qualquer processo de planeamento municipal.

Em primeiro lugar, porque o objectivo genérico da sua actividade não radica nos órgãos municipais, mas na população que habita e trabalha no concelho, na prossecução dos seus interesses. Cabe aos órgãos políticos, eleitos pela população, identificar e defender os objectivos a prosseguir, sendo desejável que tal identificação seja o mais possível participada, para que melhor possam corresponder a anseios e potencialidades, mas também como processo de mobilização da opinião pública e dos diversos agentes para as acções seguintes.

Em segundo lugar, porque o desenvolvimento local não decorre apenas da actividade do município, mas de todos os agentes que aí operam, circulam e residem. Já atrás se referiu que o planeamento municipal não poderá contar apenas com os meios próprios dos órgãos municipais, mas também e sobretudo com meios alheios, com investimentos e dinâmicas privados, cooperativos e da administração central.

**7.1.** Ao referir "população", interessa sublinhar a existência, entre ela, de motivações e interesses muito diversificados, por vezes confluentes, outras vezes contraditórios.

Fala-se, muitas vezes, de **interesse público**, que se identifica com o *bem comum*, relativo à generalidade da população. Mas também este se articula com diversos **interesses particulares**, ou corporativos e se confronta, não raro, com alguns deles.

Os vários extractos sociais, os vários agentes económicos, as várias localidades, as suas organizações, as suas dinâmicas e as suas capacidades reivindicativas, vão procurando influenciar a actividade municipal.

Cabe, então, aos órgãos autárquicos procurar defender o que entendem ser o *bem comum*, chamando a si, favorecendo, ou dinamizando determinadas iniciativas e contrariando outras. A participação deverá procurar entendimentos e consensos, mas não deverá iludir o facto de existirem lutas e conflitos de interesses, por vezes antagónicos. Nestes casos o município não deverá ser apenas um mediador; compete-lhe, sempre que necessário, tomar partido, a favor do *bem comum*.

De notar que os vários interesses não têm todos o mesmo poder nem a mesma capacidade reivindicativa. É frequente que alguns interesses particulares, ou de alguns lobies mais poderosos, se manifestem com maior intensidade que outros *interesses difusos*, defensores da qualidade de vida em geral. Nestes casos, se o município não tomar partido, poderá deixar-se ir a reboque, não cumprindo o que são as suas atribuições.

**7.2.** A participação dos diversos agentes poderá e deverá ter expressão diferenciada nas várias áreas sectoriais em que se poderá dividir a actividade municipal, desde logo pela identificação daqueles que, em cada caso, são mais necessários ao desenvolvimento de processos, em função dos meios não municipais que terão que ser mobilizados e também em função da disponibilidade e do interesse de cada um.

Exemplificado, sucintamente, com a dinamização da actividade económica e com o ordenamento urbanístico

**7.2.1** O desenvolvimento económico, entendido como criação de emprego e aumento de produção, depende, essencialmente, na sociedade actual, do investimento privado, sendo que os principais mecanismos públicos de fomento de tais investimentos (financeiros, fiscais e formativos) são atribuição e competência da administração central.

O Município poderá e deverá desempenhar um importante papel neste domínio, mas sobretudo enquanto animador, o que só poderá acontecer num processo intensamente participado.

Os conflitos internos ao município que poderão ocorrer neste âmbito, resultam de perspectivas de ordenamento e de defesa ambiental, que se poderão confrontar com os impactos de tais empreendimentos.

Também nestes casos há que procurar as compatibilizações possíveis, mas por vezes há que tomar partido, a favor de um modelo global de desenvolvimento, para o qual nem todos os investimentos são positivos.

**7.2.2.** No âmbito do crescimento e transformação urbanísticos poderão identificar-se, em síntese, três tipos de interesse: os da população residente e dos donos das empresas, a quem interessa uma cidade ordenada, com fácil circulação, boa

qualidade de vida; os das indústrias da construção civil, a quem interesse ter acesso a terrenos (de preferência a baixo custo), para exercerem a sua actividade; os dos proprietários dos terrenos, a quem interessa a sua máxima valorização.

De notar que o interesse por uma cidade ordenada (que poderá identificar-se como *bem comum*) se confronta, na generalidade dos casos, com o interesse particular do proprietário fundiário.

Imagine-se um terreno livre, num bairro já denso, com carência de espaço público. Qualquer residente desejará que seja destinado a estacionamento, ou a zona verde. O seu proprietário, natural e legitimamente, pretenderá que nele se construa edifício, pelo menos tão alto como o dos vizinhos.

Sendo que o valor de propriedade se reporta, essencialmente, à possibilidade construtiva, é óbvio que cada proprietário pretenderá construir o mais possível o que, também é óbvio, se opõe à defesa da qualidade de vida urbana.

De notar que as cidades portuguesas se têm expandido, no essencial, por iniciativas de promotores que, tendo adquirido um terreno, são também já proprietários. Ao mesmo tempo, vão-se mantendo desocupados e expectantes terrenos intercalares, por vezes já infraestruturados, alimentados pela renda fundiária.

De notar, também, que em Portugal, o cidadão/consumidor se preocupa mais com o edifício do que com o conjunto em que este se insere e que escasseiam organizações colectivas, defensoras da qualidade de vida urbana.

Neste contexto, a participação é fundamental, não apenas para que o sentir dos diversos agentes possa ser melhor considerado, mas também como factor integrante de um processo de formação, que torne os cidadãos mais conscientes, exigentes e empenhados na defesa da comunidade onde se inserem.

Mantendo-se a participação reduzida à negociação com os interesses fundiários e imobiliários, dificilmente se terá boas cidades, a menos que a município se mantenha firme na defesa do "bem comum" , resistindo a pressões, o que se tem demonstrado ser difícil.

**7.3.** Um aspecto a considerar na montagem de todo o processo de planeamento municipal é o da problemática política associada ao facto dos órgãos municipais serem sujeitos periodicamente a eleições.

De tal acontecimento da vida democrática decorre um outro objectivo, constante e incontornável, o da força política administradora pretender, muito legitimamente, voltar a ganhar as eleições seguintes.

Tal objectivo obriga-os a *fazer obra*, com tudo o que isso tem de positivo, mas com o aspecto negativo de tenderem a privilegiar o curto prazo, as acções mais rápidas e mais espectaculares, muitas vezes em detrimento das de mais longo alcance. Valeria a pena ponderar a hipótese, para minorar tal questão, de alargar os mandatos autárquicos, dos actuais quatro anos para cinco ou seis.

Obriga-os, também, a ponderar os interesses e solicitações da população, aspecto positivo em si mesmo, mas negativo quando se traduz no deixar de *dizer não* às pretensões contrárias ao "bem comum". Para tal evitar, só através de uma intervenção mais activa e consciente da opinião pública, condenando a permissividade, o que acentua a importância da participação enquanto processo formativo.



## LEGISLAÇÃO DE REFERÊNCIA

- **Lei 159/99, de 14 de Setembro**

Estabelece o quadro de atribuições e competências das autarquias locais.
- **Lei 169/99, de 18 de Setembro**

Estabelece o quadro de competências e o regime jurídico do funcionamento dos municípios.
- **Lei 42/99, de 6 de Agosto**

Estabelece o regime de financiamento das autarquias locais.
- **Decreto-Lei 1116/84, de 6 de Abril, alterado pela Lei 44/85, de 13 de Setembro**

Estabelece os princípios a que deverá obedecer a organização dos serviços municipais.
- **Decreto-Lei 54-A/99, de 22 de Fevereiro, alterado pela Lei 162/99, de 14 de Setembro**

Estabelece o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL);

Estabelece, nomeadamente, o conteúdo dos Plano de Actividade e Orçamento Municipal, bem como dos documentos previsionais e de prestação de contas.
- **Disp. 7/94, de 26 de Janeiro**

Estabelece o conteúdo do "Plano Estratégico de Cidade"
- **Decreto-Lei 380/99, de 22 de Setembro**

Desenvolve as bases da política de ordenamento do território e do urbanismo: articulação dos âmbitos nacional, regional e municipal; regime geral de uso do solo; regime da elaboração e execução dos instrumentos de gestão territorial;

Estabelece, nomeadamente, o conteúdo dos "planos municipais de ordenamento do território" e os sistemas para a sua programação, execução efectiva e perequação compensatória de benefícios e encargos.