



Câmara Municipal de Silves



FUNDAMENTOS TÉCNICOS

DA ELABORAÇÃO DO PLANO DE URBANIZAÇÃO DE SILVES

Pelo coordenador do Plano

(Geógrafo-Físico)

Maio, 2003

I. Índice

I.	Introdução	3
2.	Factores da elaboração do plano de urbanização de Silves	4
2.1.	Integração de estratégias de desenvolvimento actuais	4
2.2.	Cartografia desadequada	5
2.3.	Adaptações à legislação	6
2.4.	Revisão dos processos de gestão da informação vs. gestão do território	7
3.	Conclusões	8
4.	Bibliografia	9

1. INTRODUÇÃO

Com a **Lei de Bases do Ordenamento do Território e Urbanismo** (LBOTU- *Lei n.º 48/98*, de 11 de Agosto) foi explicitamente consagrado no art. 4.º o dever de ordenar o território pelo estado e autarquias, sustentando o *n.º 1 do art. 7.º* que a política de ordenamento do território se desenvolve com base num *sistema de gestão territorial*. Este organiza-se “num quadro de interacção coordenada” dos âmbitos nacional, regional e municipal, segundo prevê o *n.º 2* do mesmo artigo, e é concretizado através de **instrumentos de gestão territorial** (art. 8.º). Destacam-se entre estes os **instrumentos de planeamento territorial** (IPT's) de natureza regulamentar, e com a função de estabelecerem, em escalas adequadas, o regime do uso do solo, definindo modelos de evolução da ocupação humana e da organização de redes e sistemas urbanos, e os respectivos parâmetros de aproveitamento do solo, segundo a *al. b)* do *art. 8.º*.

Entre os IPT's, salientamos os **planos municipais de ordenamento do território/PMOT's** (*n.º 2 do art. 9.º*), na figura dos **planos de urbanização** (PU's) que desenvolvem, em especial, a *qualificação* do solo urbano (*al. b)*, *n.º 2*) e consubstanciam-se na definição da organização espacial de uma determinada parte do território municipal, contida no perímetro urbano, onde se exija uma intervenção integrada de planeamento (art. 87.º do *DL n.º 380/99*, de 22 de Setembro), que estabelece o **regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial**).

É consciente desta necessidade que em face das transformações económicas, sociais, políticas e de crescimento urbano da cidade verificado desde a entrada em vigor do Plano Director Municipal de Silves (PDM, *Resolução do Concelho de Ministros n.º 161/95*, de 4 de Dezembro de 1995), único instrumento de planeamento do território em vigor no concelho, bem como das perspectivas de crescimento face a dinâmica territorial actual, que a Câmara Municipal de Silves (CMS) **pretende levar a efeito um PU para a sede de concelho** (Plano de Urbanização de Silves/PUSLV). Procura assim, igualmente, dar cumprimento ao previsto no *n.º 1º e 2º do art. 46º* do **Regulamento do PDM** que determina que as sedes de freguesia e/ou áreas contidas em perímetros urbanos devem ser sujeitas a um PU, tendo em vista a prossecução do ordenamento do território (OT).

Deste modo, no sentido de levar a efeito a intenção da Câmara Municipal e para que sejam cumpridos todos os procedimentos indispensáveis ao correcto andamento do processo administrativo do Plano, elaborou-se este documento, genericamente designado por “Fundamentos Técnicos para a Elaboração do PUSLV”, onde se procura dar resposta às exigências previstas no art. 4.º (fundamentação técnica) e art.º 74.º (termos de referência, definição da oportunidade e obrigatoriedade de identificar e ponderar planos, programas e projectos previstos com incidência para a área) do DL n.º 380/99.

2. FACTORES DA ELABORAÇÃO DO PLANO DE URBANIZAÇÃO DE SILVES

Além de se procurar dar **cumprimento aos objectivos preconizados no PDM**, cujo regulamento prevê a **elaboração de um PU para as áreas contidas em perímetros urbanos**, como já se anotou, existem outros factores que actualmente são determinantes para que Silves (área *grossa modo* integrada no perímetro urbano da cidade, delimitado na carta do PDM-Núcleos Urbanos de Silves - folha 18, escala 1: 10 000) seja sujeita a um plano desta natureza. Destacamos quatro factores fundamentais, a seguir enunciados.

2.1. INTEGRAÇÃO DE ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO ACTUAIS

Com efeito, um dos factores determinantes da elaboração do Plano de Urbanização para Silves, prende-se com a necessidade de integrar estratégias e projectos de desenvolvimento a implementar, a curto prazo, pelo Município. Grande parte deles estão directamente relacionados com o facto da cidade de Silves ter sido contemplada com o Programa POLÍS (*DL n.º 103/2002*, de 12 de Abril), no âmbito do qual estão previstos diversos “projectos de intervenção/acções” transversais à valorização ambiental e requalificação urbana da cidade e envolvente, segundo o preconizado pelo **Plano Estratégico de Silves/PESLV** (MAOT e CMS, 2002).

De acordo com o PESLV, é realçada a **vantagem de enquadrar e fundamentar estas acções**. Pelo que, de modo a dar seguimento a estas recomendações, e estando o Município consciente das mais valias de *pensar o espaço* e a **implementação das acções e projectos** previstos de **forma integrada**, a Câmara Municipal entendeu que a elaboração de um plano para a cidade, a uma escala adequada - um Plano de Urbanização – é fundamental.

De destacar também que a **dinâmica urbana** da cidade (crescimento urbano, ocupação e uso do território, áreas de influência da cidade, padrões sócio-económicos, de consumo e demográficos, instalação de novos **equipamentos**, construção e estudo de novas **acessibilidades**, etc.) sofreu grandes mudanças, desde a entrada em vigor do PDM até à actualidade, e que na gestão do território são eventualmente consideradas empiricamente. Por outro lado, também houve alterações **políticas, designadamente em matéria de desenvolvimento**, da escala local à nacional, por vezes incompatíveis com as políticas e estratégias definidas anteriormente, e.g., ao nível do PDM (relatórios, regulamento e cartografia).

É pois desejável **perceber** concretamente a **dinâmica urbana actual de Silves e o contexto territorial onde se insere**, aferir fragilidades, estrangulamentos e potencialidades de desenvolvimento, tendências, etc., e enquadrar estas questões com as perspectivas de desenvolvimento preconizada a várias escalas e *prospectivar* com alguma coerência, definir estratégias de planeamento, gestão do território e desenvolvimento convergentes no tempo e no espaço com esse conjunto de factores. Um PU para Silves abre essa possibilidade.

2.2. CARTOGRAFIA DESADEQUADA

Se existem factores que por si só poderão exigir que se revejam e alterem processos, métodos e metodologias de trabalho, a cartografia é certamente um deles pelo conjunto de problemas associados à mesma - referimo-nos tanto à **cartografia de base** (Cartas Militares de Portugal à escala 1: 25 000 e Cartas Cadastrais à escala 1: 2 000 e outra como ortofotomapas, mapa da rede viária, *etc.*), como à **cartografia temática**, nomeadamente a relativa ao instrumentos de planeamento do território em vigor (cartas de ordenamento, condicionantes do PDM núcleos urbanos do PDM). Em **conjunto ou isoladamente** esses problemas poderão ter maiores ou menores repercussões na tomada de decisão conforme cada situação. Mas a sua resolução pode trazer várias vantagens: maior rigor, maior legibilidade gráfica e celeridade pelas facilidades de leitura e interpretação, transparência nos serviços e decisões, *etc.*

a) DESACTUALIZAÇÃO CARTOGRÁFICA

Toda a informação que serviu de base à elaboração do PDM encontra-se desactualizada, como já se mencionou. Porém é a desactualização da cartografia¹ que maiores problemas poderá gerar, já que é com base nela que o pareceres são dados, que informação é referenciada, que o território é analisado. Naturalmente que os erros de leitura e interpretação do território e, conseqüentemente, de elaboração e posterior leitura dos instrumentos de ordenamento, e tomada de decisão sobre os mesmos, não são alheios à **desactualização** da cartografia. Uma adequada gestão do território pressupõe que a informação esteja actualizada.

b) ESCALA DA CARTOGRAFIA DE BASE

Se a desactualização cartográfica pode gerar **erros objectivos** de leitura e interpretação do território e de elaboração de cartografia temática, *etc.* (o caso das cartas dos instrumentos de ordenamento), a **escala de base** da cartografia não é de menor importância, embora esta noção parece não estar sempre presente apesar de se revestir de primordial importância na análise do território. No entanto, é preciso sublinhar que o grau de generalização cartográfica condiciona não só o conteúdo cartográfico como a forma da representação cartográfica e, por inerência, o grau de rigor a atribuir na leitura e análise dos mapas sejam eles de base ou temáticos. É assim que hoje, tendo por termo de comparação as possibilidades permitidas pelas novas tecnologias de informação geográfica, podemos falar de uma relativa inadequação da escala de trabalho do PDM, *inclusive* dos núcleos urbanos (escala 1: 10 000), para as análises de pormenor que são exigidas na gestão urbanística na área abrangida pelo PU.

¹ As cartas militares são anteriores à década de 80, ou de meados desta década, tendo sido a base cartográfica do PDM aprovado em 1995, e sendo actualmente utilizadas no licenciamento, localização de loteamentos ou obras de urbanização, *etc.* O mesmo é extensivo às cartas cadastrais (da campanha de 1975 e publicadas no início da década de 80, segundo informação obtida junto do IGP) e que além de constituírem um instrumento fundamental para a gestão do território serviram de base, em formato reduzido (escala 1: 10 000) para elaborar o PDM (núcleos urbanos).

c) SUPORTE CARTOGRÁFICO

À pouco mais de uma década as limitações do suporte cartográfico – o papel - eram assumidas como um dado implícito ao processo de representação cartográfica, bem como de leitura, interpretação, cruzamento de informação, *outputs* de informação em tempo real e adaptada às necessidade, *etc.*, sem alternativas. Este aspecto gera(va):

- grande morosidade no processo de elaboração, duplicação e manutenção da cartografia;
- distorções na representação inerentes às sucessivas reduções, ampliações ou cópias do original, *etc.*
- inflexibilidade de representação para substituição de tramas;
- distorções gráficas na representação inerentes ao “desenhador-cartógrafo” e/ou à colagem (pouco prática) dos *grisés*, *etc.*

Estas questões, entre outras que poderiam ser assinaladas, tornam o processo de gestão da informação, a leitura e interpretação dos instrumentos, pouco prática, morosa e inflexível em termos de possibilidades de cruzamento da informação (alfanumérica, cartográfica e outra). Os problemas acentuam-se quando as escalas são díspares. É assim que a tomada de decisão tendo como base esta cartografia, designadamente, a do PDM de Silves (incluindo os núcleos urbanos), decorre com vários condicionalismos. Isto é tanto mais óbvio se atendermos às possibilidades actuais de gestão desta informação.

Este **conjunto de factores** enunciados (**desactualização cartográfica**, **escala da cartografia de base**, **suporte cartográfico**), entre outros que poderíamos destacar, constituem efectivamente um estrangulamento na gestão da informação geográfica com reflexos na gestão do território e no desenrolar dos processos técnico-administrativos.

Com o PUSLV, no que se refere aos processos internos e gestão da área a que se reporta o plano, grande partes destas situações poderão ser ultrapassadas. Por um lado, recorrendo às **tecnologias de informação geográfica** e, por outro, a partir da utilização **cartografia actualizada** (planimetria, altimetria e ortofotomapas, voo de 2002), à escala 1: 2000, em **formato digital** e **georeferenciada** (Datum 73, elipsóide internacional, projecção de Gauss) actualmente disponível nos serviços da Câmara Municipal. Isto permitir-nos-á não só trabalhar a informação com grande rigor, na fase de elaboração do plano (decorrente das características da cartografia e dos processos e metodologias de trabalho a introduzir nessa fase), como também, fazer a sua gestão à *posteriori* em “digital”. As vantagens serão notadas na celeridade dos processos, na desburocratização, no rigor da informação, transparência de processos, facilidades de reprodução, bem como na redução do uso do papel.

2.3. ADAPTAÇÕES À LEGISLAÇÃO

O quadro legislativo que serviu de base à elaboração dos PDM de Silves, encontra-se absolutamente desactualizado em relação ao que está em vigor, designadamente no domínio do ordenamento do território, ambiente, património, etc. A título de exemplo, podemos fazer referência, entre outros, a alguns diplomas “recentes” que no ordenamento do território são fundamentais e que não serviram de base ao PDM de Silves em vigor:

- *Lei de Bases do Ordenamento do Território e Urbanismo (Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto);*
- *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão do Território (DL n.º 380/99, de 22 de Setembro);*
- *DL n.º 364/98, de 21 de Novembro, que estabelece a obrigatoriedade de elaboração da carta de zonas inundáveis nos municípios com aglomerados urbanos atingidos por cheias;*
- *Regulamento Geral do Ruído (DL n.º 292/2000, de 14 de Novembro);*
- *Lei de Bases do Património (Lei n.º 107/2001, de 8 de Setembro).*

É pois necessário proceder à respectiva adaptação ao quadro legal em vigor em matéria de ordenamento do território e ambiente, afim de não se comprometerem as directrizes actuais sobre estas matérias.

2.4. REVISÃO DOS PROCESSOS DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO VS. GESTÃO DO TERRITÓRIO

Embora sinteticamente já tenhamos feito referência a algumas alterações que preconizamos no processo de gestão do território e dos próprios processos e procedimentos internos com a elaboração deste plano, não poderemos deixar de particularizar este aspecto.

Com efeito, actualmente toda a gestão do território na área de Silves (gestão urbanística), é feita com base nos instrumentos disponíveis para a área (PDM, cartas 1: 25 000 e 1: 10 000). Ambos se encontram em papel, sendo os diversos processos e procedimentos técnico-administrativos internos, onde se exige esta cartografia, condicionada pelo formato: da emissão plantas de localização e referência geográfica dos projectos, obras de urbanização, à tomada de decisão, etc.

Um plano de urbanização nos moldes que se pretende, *i.e.*, fazendo uso das tecnologias de informação disponíveis (Sistemas de Informação Geográfica em associação com a WEB), obrigará necessariamente à revisão de métodos, procedimentos e processos de gestão do território de âmbito técnico-administrativo, reflectidos na desburocratização, redução do uso do papel, transparência, facilidades de análise, etc., com mais valias sobre a gestão do território.

3. CONCLUSÕES

A distância temporal que separa a actual dinâmica territorial/urbana de Silves, e a respectiva política de desenvolvimento, da elaboração do PDM (que constitui o único instrumento gestão do território em vigor para a área), *per si* permite-nos perceber o quanto este instrumento de gestão do território está obsoleto. Da desactualização da informação que serviu de base à elaboração do plano, nomeadamente cartográfica, à escala da cartografia, suporte e processos de gestão inerentes, todos estes factores condicionam a actual gestão urbanística em Silves. É pois necessário desenvolver um instrumento de gestão territorial para a área que permita enquadrar as novas políticas e tendências de desenvolvimento e crescimento urbano da cidade (social, económico, político, urbanístico, cultural e ambiental) e que enquadre de uma forma integrada as acções e projectos previstos a curto prazo no âmbito do Programa Polis da cidade.

É ainda necessário conceber um instrumento de gestão do território, que além de actualizado em termos de informação, reúna consensos e seja fácil de utilizar, que imprima maior rigor, celeridade processual e transparência na gestão do território. É o que se pretende com o Plano de Urbanização de Silves, apoiando-nos para o efeito na informação actualizada disponível nos serviços (alfanumérica, cartográfica, técnica) e nas “novas” tecnologias de informação (SIG) e comunicação (WEB) durante o processo de elaboração e na fase de gestão, respectivamente. Este constituirá um projecto integrado no processo de modernização administrativa que decorre internamente.

4. BIBLIOGRAFIA

CMS (1995) – PDM de Silves, cartas de ordenamento, condicionantes e núcleos urbanos (escalas 1: 25 000 e 1: 10 000)

DL n.º 380/99, de 22 de Setembro - Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão do Território

DL n.º 364/98, de 21 de Novembro, estabelece a obrigatoriedade de elaboração da carta de zonas inundáveis nos municípios com aglomerados urbanos atingidos por cheias;

Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto - Lei de Bases do Ordenamento do Território e Urbanismo

Lei n.º 107/2001, de 8 de Setembro - Lei de Bases do Património

DL n.º 292/2000, de 14 de Novembro - *Regulamento Geral do Ruído*

DL n.º 103/2002, de 12 de Abril - Programa POLÍS

MAOT e CMA (2002) - Plano Estratégico de Silves

Resolução do Concelho de Ministros n.º 161/95, de 4 de Dezembro de 1995 - Regulamento do PDM de Silves