Anexo 1

2ª REVISÃO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE AROUCA

Oportunidade e Termos de Referência

Divisão de
Planeamento e Obras

Janeiro | 2019

2ª REVISÃO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE AROUCA

OPORTUNIDADE E TERMOS DE REFERÊNCIA

1. INTRODUÇÃO

O Plano Diretor Municipal (PDM) abrange a totalidade do território municipal e é o instrumento que estabelece a estratégia de desenvolvimento territorial municipal, a política municipal de solos, de ordenamento do território e urbanismo, o modelo territorial municipal, as opções de localização e de gestão de equipamentos de utilização coletiva e as relações de interdependência com os municípios vizinhos, integrando e articulando as orientações estabelecidas pelos programas de âmbito nacional, regional e intermunicipal.

No âmbito de um processo de elaboração de um plano municipal compete à Câmara Municipal a definição da oportunidade e dos termos de referência dos planos municipais, sem prejuízo da posterior intervenção de outras entidades públicas ou particulares, conforme prevê o nº3, artigo 76º do RJIGT.

Assumindo que o PDM de Arouca carece de uma profunda revisão, para adaptação ao novo quadro jurídico, sobretudo a Lei n.º 31/2014, de 30 de maio (que estabelece as bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo) e o Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, que revê o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, apresenta-se nos pontos seguintes as diretrizes a que tal processo deve estar subordinado.

2. OPORTUNIDADE DA 2ª REVISÃO DO PDM

O Plano Diretor Municipal (PDM) e o Plano de Desenvolvimento Estratégico do concelho de Arouca (PEDCA) constituem os dois pilares do planeamento municipal de Arouca, fundadores da sua estratégia de desenvolvimento, sendo complementados com outros instrumento de natureza mais operativa de que são exemplos o Plano Estratégico de Desenvolvimento urbano (PEDU), as áreas de reabilitação urbana (ARU´s), o Plano Municipal de Defesa da Floresta contra incêndios (PMDFCI), a carta educativa, entre outros.

A revisão do PEDCA teve já início e, para além de proceder à avaliação do PEDCA em vigor (aprovado em 1995) contempla uma proposta de planeamento estratégico para o desenvolvimento de Arouca para 2030. Tal estratégia é acompanhada da avaliação do estado do ordenamento do território no concelho que incluiu as bases para a revisão do PDM[1].

Como aí se refere, "esta simultaneidade não é acidental. É antes deliberada e é compreensível que o seja dada a importância fulcral que o ordenamento do território representa para a estratégia de desenvolvimento que se pretende implementar.

- A importância da gestão territorial e de um PDM revisto que a operacionalize deve-se a razões como:
  - A dimensão da sustentabilidade ambiental e da inimitabilidade dos ativos turísticos em que o concelho está especializado exige uma cuidada política de ordenamento do território;
  - A dinâmica industrial em crescendo no concelho deve ser também devidamente acomodada pela política de ordenamento, qualificando e consolidando áreas de acolhimento empresarial e, como foi anteriormente referido, compatibilizando os efeitos dessa dinâmica (transportes e logística) com a segurança rodoviária e o povoamento concelhio;
  - A aposta na gestão florestal é particularmente exigente em termos de ordenamento, sobretudo no quadro de um novo paradigma de prevenção contra o flagelo dos fogos florestais e da sua consagração como uma nova fileira de valorização económica de recursos endógenos;

[1] O Relatório de Estado do Ordenamento do Território 2017 foi aprovado em reunião de câmara de 6.11.2018 e em sessão da Assembleia Municipal de 28.12.2018.

- A promoção da urbanidade no concelho, não só da Vila de Arouca, mas também de outros pequenos centros distribuídos pelo território concelhio, consagra por si só uma vertente do ordenamento do território.

Assim, para além dos princípios legais a que a revisão do PDM deve obedecer, ela constitui-se em instrumento de viabilização e facilitação da própria Estratégia Arouca 2030. Será por isso concretizada tomando como quadro estratégico de referência as apostas anteriormente formuladas.!"

3. ENQUADRAMENTO DA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO LOCAL

Consciente da necessidade de atualizar os seus instrumentos de planeamento, quer pelas orientações e prioridades das políticas públicas vigentes, quer pela rápida transformação que em Arouca vem acontecendo, quer ainda, pelas alterações de competências municipais que já tiveram inicio, entende-se que este é o momento de rever os seus principais instrumentos fundadores das grandes linhas do planeamento estratégico e territorial municipal referidos no ponto precedente i) revisão do plano estratégico de desenvolvimento do concelho de Arouca, em fase de conclusão (PEDCA)[2] e ii) revisão do Plano Diretor Municipal de Arouca.

O atual plano diretor municipal, entrou em vigor no final de 2009, ainda elaborado no quadro do Decreto-lei n.º 380/99, de 22 de setembro, alterado e republicado pelo Decreto-lei n.º 46/2009, de 20 de fevereiro, desajustado, portanto, do atual quadro legal.

Os estudos de revisão do PEDCA, reiteram isto mesmo, ou seja, que o PDM foi concebido para vigorar durante uma década, pelo que, seria agora tempo de o avaliar – do ponto de vista da sua adaptação às dinâmicas reais, da sua capacidade de ordenar efetivamente o território, do seu potencial de estímulo a práticas sustentáveis nos espaços urbanos e no território rural-

[2] A 2ª fase do PEDCA foi aprovada em reunião de câmara de 18.09.2018

natural, e, designadamente, da correta incorporação das orientações de política local nos diversos domínios setoriais.

Mais refere, aquele documento, que "o período para esta reflexão é oportuno, mas também urgente, porque está atualmente em curso a revisão do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território e foi iniciado o processo de decisão referente à nova geração de políticas públicas europeias para o período pós-2020. São processos de natureza participativa, que culminarão na decisão acerca das prioridades, instrumentos de política e dotações financeiras europeias e nacionais, bem como num conjunto de orientações e opções estratégicas com relevância para a organização do território nacional, consubstanciando o quadro de referência a considerar na elaboração dos demais programas e planos territoriais. Para participar ativamente nestes processos é importante que Arouca tenha ideias claras e sustentadas sobre o seu modelo de desenvolvimento para a(s) próxima(s) década(s)."

Esta 2ª revisão do PDM de Arouca inserir-se-á na 3ª geração de planos diretores municipais, em curso, a nível nacional.

4. ORIENTAÇÕES PARA A 2ª REVISÃO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL

Tendo por base o exposto no Relatório de Estado do Ordenamento do Território (2013-2017) aprovado em reunião de Câmara e sessão da Assembleia em 6.11.2018 e 28.12.2018 respetivamente, apresentam-se, de seguida, as linhas por que deve pautar-se a 2ª revisão do PDM de Arouca:

"Em termos gerais, pode dizer-se que os instrumentos de ordenamento territorial visam a otimização da fruição sustentável dos territórios, através da organização do seu uso, ocupação e transformação numa matriz que compatibilize três ordens de vetores:

- A melhoria das condições materiais da qualidade de vida da população utente;

- A salvaguarda dos valores territoriais (naturais, ecológicos, ambientais, patrimoniais, culturais, …) em presença;
- A consolidação do sistema produtivo, desejavelmente em concretização de uma estratégia de desenvolvimento previamente delineada e assumida.

A tipificação destes instrumentos, definindo para cada um a sua natureza, finalidade e conteúdo, é estabelecida através de normativa jurídica3, a qual institui também a arquitetura do sistema, clarificando as articulações mútuas entre os instrumentos dos diferentes âmbitos e garantindo assim a coerência do conjunto (o qual inclui a figura do plano diretor municipal).

A Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei nº 31/2014, de 30 de maio) obriga os instrumentos de planeamento em vigor a adaptarem as suas disposições às da própria lei, e a que tal procedimento fique concluído até ao dia 13 de julho de 2020. (...)

Em sentido estrito, o procedimento de mera adaptação aos novos requisitos legais diz respeito essencialmente à redelimitação do solo urbano (que não poderá extravasar os limites das áreas que estejam total ou parcialmente urbanizadas ou edificadas4), trabalho a realizar de raiz, ou seja, para o qual não releva como precedente o facto de no atual PDM um dado terreno estar classificado como solo urbano, pese embora a expectativa provável de que o resultado a obter não será radicalmente diferente da delimitação do solo urbanizado constante do PDM em vigor. De facto, esta não foi fruto de ato arbitrário, mas sim da utilização de conceitos e critérios não muito diferentes dos agora estabelecidos; a grande mudança advirá do facto de que o "novo " solo urbano não irá incorporar áreas urbanizáveis, isto é, áreas destinadas a urbanização e edificação mas cuja situação de facto é a de ainda não terem sido objeto das ações de transformação e infraestruturação necessárias a tal destino.

3 Os principais diplomas neste domínio são atualmente: a Lei nº 31/2014, de 30 de maio - Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, abreviadamente "Lei de Bases"; o Decreto-Lei nº 80/2015, de 14 de maio - Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, abreviadamente "RJIGT"; e o Decreto Regulamentar nº 15/2015, de 19 de agosto, que "estabelece os critérios de classificação e reclassificação do solo, bem como os critérios de qualificação e as categorias do solo rústico e do solo urbano em função do uso dominante, aplicáveis a todo o território nacional".

4 Podem ainda integrar o solo urbano os polígonos de solo ainda não urbanizado à data de conclusão do PDM ou da sua revisão, mas cuja urbanização esteja programada através de calendarização constante de alvará de loteamento, de contrato de urbanização celebrado entre o Município e particulares, ou de inscrição no programa de atividades e orçamento do Município.

O paradigma do presente quadro legal aponta para uma decisiva e prioritária resposta às dinâmicas urbanísticas/edificatórias emergentes através da ocupação das áreas livres dentro dos espaços urbanos (urbanizados) já existentes e da qualificação destes, em detrimento da expansão dos perímetros urbanos ou da criação de novos.

Esta possibilidade (ampliação do perímetro urbano ou constituição de novos) não é porém liminarmente vedada, nem restringida à iniciativa das entidades públicas, podendo também ser suscitada por particulares eventualmente interessados em promover intervenções dessa natureza.

Mas a sua admissibilidade fica condicionada à verificação de exigentes requisitos de necessidade (nomeadamente ausência da alternativa de resposta dentro dos perímetros urbanos existentes), oportunidade e exequibilidade/viabilidade económico-financeira, ao estabelecimento de um plano de pormenor com efeitos registais para a área de intervenção, e à realização das obras de urbanização necessárias, integrando um procedimento de reclassificação da área afetada do estatuto de solo rústico para o de solo urbano.

Por sua vez, tal reclassificação do solo só se consolidará definitivamente por via da correspondente alteração dos limites do solo urbano constantes do PDM, procedimento a desenvolver apenas após a receção das obras de urbanização por parte do Município.

Nos requisitos a cumprir para a admissibilidade de procedimentos de reclassificação do solo rústico para solo urbano, a lei não integra qualquer critério de avaliação da pertinência da localização pretendida para a intervenção e das incidências da mesma em termos de inserção territorial, nem estranhamente estabelece a necessidade (ou sequer sugere a conveniência) de os planos territoriais estabelecerem critérios de apoio à decisão nesta matéria.

Ainda assim, tal é uma questão a que o novo PDM não se poderá furtar. De facto, a verificação dos requisitos de admissibilidade que a lei explícita, acima enumerados, nada garante quanto à correta ou incorreta localização/inserção territorial da iniciativa, nem tal será suprido através da (obrigatória) adoção da figura de plano de pormenor, pois a este apenas se pode exigir um bom ordenamento urbanístico da área a transformar, e não a discussão da bondade da sua localização. Por outro lado, ao admitir-se o direito dos particulares se proporem desenvolver iniciativas desta natureza em localizações por eles escolhidas, o Município terá de estar munido de instrumentos de avaliação que lhe permitam fundamentar a aceitação ou a recusa das

iniciativas que sejam colocadas à sua apreciação. A não ser assim, restar-lhe-ia a atitude de aceitar acriticamente, nas localizações pretendidas, todas as iniciativas para as quais não ocorram objeções de ordem legal ou, o que seria igualmente grave, a de tomar decisões de caráter eminentemente arbitrário.

Nestas condições, o PDM deverá consignar critérios de apoio à decisão quanto a aceitabilidade das ações que se traduzam em reconfiguração do solo urbano através de processos de reclassificação, versando a natureza da pretensão (usos e atividades a instalar), a sua convergência ou não com os objetivos de qualificação territorial (prioridade para a contenção/consolidação/compactação dos espaços urbanos existentes), e a inserção territorial (em termos funcionais, visuais e paisagísticos e infraestruturais), num contexto em que, sem prejuízo da necessidade de algumas ações de completamento, há que privilegiar a rentabilização das infraestruturas existentes em detrimento da execução de novas.

O novo paradigma do ordenamento operativo do território, antes referido, ao privilegiar a manutenção e requalificação dos recursos e estruturas territoriais existentes em desfavor de transformações de caráter mais incisivo ou de dimensão mais ampla (salvo as que se apresentem consistentemente fundamentadas), tem também como consequência que a componente regulamentar do PDM, nas suas disposições mais especificamente dirigidas à chamada "gestão urbanística" (controlo prévio do uso, ocupação e alteração do solo), deverá tomar como principal suporte de referência e de definição da espacialização (zonamento), a situação do território de facto existente, e centrar as regras de gestão de aplicação direta ao que se poderia designar de "usos correntes do solo", definidos para cada local em consonância com o zonamento adotado nos termos acima enunciados.

Na realidade, a tais usos correntes do solo, precisamente por o serem, corresponde um conhecimento sistemático e aprofundado das suas incidências territoriais, o que por sua vez viabiliza o estabelecimento, para a avaliação da sua admissibilidade em sede de gestão do uso do solo, de regras mais taxativas, às vezes de verificação praticamente automática, e tendencialmente traduzidas por parâmetros numéricos.

Obviamente que, a par disso, não podem (ou não devem) ser ignoradas as intervenções, públicas ou privadas, que não se integrem no âmbito dos referidos usos correntes do solo, nomeadamente aquelas a que se reconheça um potencial de contribuírem relevantemente

para o desenvolvimento local. Pela sua própria definição, essas intervenções podem ser de uma grande diversidade, o que torna difícil a sua identificação individualizada de forma minimamente exaustiva ou sistemática, bem como a sua desejável tipificação em grelhas operativas, para além de que a sua ocorrência se apresenta com frequência como meramente hipotética. Por tais razões, revelam-se insatisfatórias as tradicionais soluções que procuram enquadrar a avaliação da admissibilidade dessas intervenções não correntes com base em disposições regulamentares semelhantes às que são adequadas à gestão dos usos correntes.

Diferentemente, preconiza-se que a avaliação deve nestes casos ser estruturada em torno de um conceito de "gestão de oportunidades", em que a decisão sobre a admissibilidade incorpore uma componente assumida explicitamente como de natureza política, ainda que necessariamente informada com avaliação de caráter técnico, centrada nos previsíveis efeitos positivos e negativos da intervenção (especialmente as suas incidências territoriais) e, obviamente, na verificação da compatibilidade da mesma, em termos materiais e jurídicos, com as caraterísticas e o estatuto do território na localização pretendida e sua envolvente.

Por sua vez, a componente de avaliação de natureza política competirá obviamente aos órgãos políticos do Município, devendo a decisão refletir a sua opinião global, atentas e ponderadas as incidências territoriais da intervenção, quanto ao interesse estratégico e/ou efeito estruturante desta num desenvolvimento harmonioso e sustentado da comunidade e do território, nas suas vertentes económica, social, cultural e ambiental conjugadamente consideradas.

A viabilização de intervenções deste tipo não pode equivaler a um qualquer afastamento em bloco de parâmetros urbanísticos/edificatórios a cumprir; mas podem e devem ser estabelecidos regimes de flexibilização dos parâmetros aplicáveis ao local, ou mesmo a dispensa de acatamento de alguns deles, desde que fique assegurado um balizamento das margens de flexibilidade admissíveis para os parâmetros básicos, nomeadamente os que se referem às intensidades de uso.

Uma última consequência do novo paradigma do ordenamento operativo do território que interessa ter em conta diz respeito a importância acrescida que assumem as componentes de caráter estratégico do conteúdo do PDM, ou seja, (i) as opções de ordenamento e o modelo territorial que as espacializa, (ii) a estratégia de intervenção territorial do Município e o

programa de medidas e tipologias de ações que a operacionalizam, e (iii) a arquitetura do sistema de programação operativa da execução do plano e da sua monitorização.

De facto, estas novas políticas de ordenamento territorial não se cumprirão eficazmente através de atuações que privilegiem a gestão do território por via do mero controlo passivo das dinâmicas de transformação resultantes das iniciativas dos particulares; pelo contrário, tal só será alcançável por meio de uma gestão proativa sustentada na capacidade do Município para mobilizar os agentes relevantes para a prossecução das ações e transformações a levar a cabo e/ou para, quando imprescindível ou conveniente, se assumir ele próprio como agente direto de intervenção.

Em síntese, o novo contexto legal e institucional lança aos novos PDM (por vezes de forma apenas implícita, como se viu) o desafio de colocarem a tónica fundamental na sua componente programática, em detrimento do caráter predominantemente (se não exclusivamente) regulamentar que têm assumido até ao presente."

5. CONTEÚDO MATERIAL

O conteúdo material do PDM cumprirá o previsto no artigo 96º do RJIGT. Este Plano define o quadro estratégico de desenvolvimento territorial do município e o correspondente modelo de organização territorial, estabelecendo nomeadamente sobre:

a) A caraterização, ou a atualização económica, social e biofísica, incluindo a identificação dos valores culturais, do sistema urbano, e das redes de transportes e de equipamentos, de educação, de saúde, e de segurança, bem como os sistemas de telecomunicações, de abastecimento de energia, de gás, de captação, de tratamento e abastecimento de água, de drenagem e tratamento de efluentes, e de recolha, depósito e tratamento de resíduos.

b) os objetivos de desenvolvimento económico;

c) Os critérios de sustentabilidade a adotar hídricos, florestais agrícolas, estrutura ecológica etc);

d) A referência espacial dos usos e atividades (classes e categorias de espaços);

e) A definição de critérios de localização de atividades industriais, turísticas, comerciais, erviços, etc.

f) A identificação e qualificação do solo rústico;

g) A identificação e delimitação das áreas urbanas;

h) Identificação de áreas de interesse público para efeitos de expropriação;

i) Os critérios para áreas de cedência e perequação;

j) Os critérios de compensação e de redistribuição de benefícios e encargos;

k) Definição de índices e parâmetros urbanísticos;

l) A programação e definição de UOPG´s;

m) A identificação de condicionantes necessárias á concretização de planos de emergência e proteção civil;

n) Identificação de áreas de salvaguarda arqueológica;

o) Condições das Áreas de Reabilitação Urbana ARU´s

p) Articulação de modelos organizacionais entre os vários planos;

q) A proteção e a salvaguarda de recursos e de alores naturais;

r) O prazo de vigência e o sistema de monitorização.

6. CONTEÚDO DOCUMENTAL

O PDM será constituído pelo conteúdo documental previsto no artigo 97º do RJIGT, que se resume de seguida:

a) Regulamento;

b) Planta de ordenamento;

c) Planta de condicionantes;

Será acompanhado por:

a) Relatório;

b) Relatório ambiental;

c) Programa de execução;

d) Plano de financiamento e fundamentação da sustentabilidade económica e financeira.

É, ainda, acompanhado pelos seguintes elementos complementares:

a) Planta de enquadramento regional;

b) Planta da situação existente;

c) Planta e relatório com indicação dos alvarás de licença e dos títulos de comunicação prévia de operações urbanísticas emitidos, bem como informações prévias favoráveis;

d) Mapa de ruído;

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

f) Ficha de dados estatísticos.

O PDM inclui ainda um conjunto de indicadores qualitativos e quantitativos que suportam a sua avaliação (cap. VIII do RJIGT).

7. EQUIPA TÉCNICA E METODOLOGIA

É inequívoco que a Câmara Municipal tem de dar início ao procedimento de revisão do PDM, designadamente para dar cumprimento ao disposto no artigo 199º do RJIGT, no que concerne à fixação de novas regras de classificação e qualificação do solo.

Para o efeito, em cumprimento da legislação vigente, começou por contratualizar a elaboração da cartografia à escala 1/10.000 (documento base de suporte aos trabalhos territoriais), serviço este que já se encontra concluído, encontrando-se o processo na DGT a aguardar homologação.

Os trabalhos de revisão do PDM terão de ser realizados num prazo máximo de cerca de 10 a 15 meses (fevereiro de 2018 a junho de 2020) de modo a estar concluído, impreterivelmente, em 13 de julho de 2020.

Esta segunda revisão do PDM, dado o tempo decorrido desde 2009, visa cumprir todas as alterações jurídicas atrás expostas, adequar-se às novas orientações nacionais e europeias ao nível de políticas públicas de ordenamento e estratégia de desenvolvimento do território e,

para além disso, sem perder a função reguladora, redefinir uma nova espacialização e consolidar as opções das políticas públicas municipais para a próxima década.

Assim, tendo em consideração a aquisição do *know how* adquirido, pelos recursos humanos da autarquia, ao longo de mais de duas décadas, na elaboração, acompanhamento e gestão de processos de planeamento estratégico, urbanístico e de ordenamento territorial no município propõe-se o seguinte modelo de trabalho:

- ✓ Início e condução do processo através do envolvimento de uma equipa do quadro interno da Câmara Municipal de Arouca, responsável pelos trabalhos técnicos, designadamente nas áreas de planeamento, urbanismo e ordenamento do território em geral, ordenamento florestal e dos recursos ambientais, turismo, desporto, educação, valores culturais, habitação e ação social, entre outros, com acompanhamento jurídico transversal a todos os setores;

- ✓ Contratação de trabalhos específicos e especializados a empresas externas, dado que o município não possui recursos humanos com formação em áreas imprescindíveis, específicas e obrigatórias num processo alargado como é a revisão de um PDM;

8. PRAZO DE ELABORAÇÃO

O prazo de execução do Plano Diretor Municipal é de 15 meses.