

Mestrado em Riscos, Cidades e Ordenamento do Território
Políticas Urbanas e Ordenamento do Território

Planeamento Municipal: Um Estudo de Caso em Celorico de Basto

Diogo Mota Reis

M

2019



Diogo José Gonçalves da Mota Reis

**Planeamento Municipal:
Um Estudo de Caso em Celorico de Basto**

Relatório de estágio realizado no âmbito do Mestrado em Mestrado em Riscos, Cidades e Ordenamento do Território, orientado pela Professora Doutora Teresa Maria Vieira de Sá Marques

Faculdade de Letras da Universidade do Porto

novembro de 2019

Planeamento Municipal: Um Estudo de Caso em Celorico de Basto

Diogo José Gonçalves da Mota Reis

Dissertação realizada no âmbito do Mestrado em Riscos, Cidades e Ordenamento do Território, orientada pela Professora Doutora Teresa Maria Vieira de Sá Marques

Membros do Júri

Professora Doutora Helena Cristina Fernandes Ferreira Madureira
Faculdade de Letras – Universidade do Porto

Professora Doutora Fátima Loureiro de Matos
Faculdade de Letras – Universidade do Porto

Professora Doutora Teresa Maria Vieira de Sá Marques
Faculdade de Letras – Universidade do Porto

Classificação obtida: 17 valores

Sumário

Declaração de honra.....	8
Agradecimentos	9
Resumo	10
Abstract.....	11
Índice de Ilustrações	12
Índice de Tabelas	12
Índice de Gráficos.....	12
Lista de Abreviaturas e Siglas	13
Introdução	15
Capítulo 1 - O Ordenamento do Território em Portugal	17
1.1. Sistemas e Culturas de Ordenamento do Território.....	18
1.2. O Ordenamento do Território em Portugal: Um Processo Faseado, Com Avanços e Recuos.....	22
1.2.1. De 1836 a 1974	22
1.2.2. De 1974 à adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia.....	25
1.2.3. A Adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia e o Planeamento Territorial Municipal	26
1.2.4. A Consolidação do Ordenamento do Território Enquanto Política Pública .	27
1.3. Desafios Municipais Para Um Novo Ciclo de Ordenamento do Território.....	31
1.3.1. Uma Nova Lei de Bases e a Alteração do PNPOT	31
1.3.2. Depois do PNPOT de 2019	34
1.3.3. O PNPOT de 2019 e os desafios Municipais	37
Capítulo 2 - O Planeamento Municipal: Um Estudo de Caso em Celorico de Basto.....	41
2.1 Caracterização do Município	41
2.2 Os Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT).....	53
2.2.1 Plano Diretor Municipal (PDM).....	54
2.2.2 Plano de Urbanização (PU)	57
2.2.3. Planos de Pormenor (PP)	58
2.2.4. Outras Figuras de Planeamento	59
2.2.5. Planos Previstos.....	61
2.3. Relatório do Estado do Ordenamento do Território	61

2.3.1. Enquadramento.....	61
2.3.2. REOT de Celorico de Basto	62
2.3.3. Uma Síntese da Avaliação.....	64
Capítulo 3 - Estágio Curricular.....	67
3.1. Criação e atualização de base de dados	67
3.2. Elaboração de cartografia	71
3.3. Revisão global do documento REOT	73
Considerações Finais	75
Referências Bibliográficas.....	77

Declaração de honra

Declaro que o presente relatório é de minha autoria e não foi utilizado previamente noutro curso ou unidade curricular, desta ou de outra instituição. As referências a outros autores (afirmações, ideias, pensamentos) respeitam escrupulosamente as regras da atribuição, e encontram-se devidamente indicadas no texto e nas referências bibliográficas, de acordo com as normas de referência. Tenho consciência de que a prática de plágio e auto-plágio constitui um ilícito académico.

Porto, 15 de novembro de 2019

Diogo José Gonçalves da Mota Reis

Agradecimentos

Com o concluir deste dois anos de mestrado não posso deixar de agradecer a algumas pessoas que, direta ou indiretamente, muito me ajudaram nesta etapa tão importante da minha vida pessoal e profissional.

À Prof. Dr.^a Teresa Sá Marques, dirijo o meu primeiro agradecimento pelo acompanhamento ao longo destes meses. Por toda partilha de conhecimento, disponibilidade e generosidade ao longo da sua orientação. Não só durante o período do Mestrado, como também no decorrer do meu percurso enquanto aluno de Licenciatura em Geografia, o meu sincero obrigado. Foi, sem dúvida, uma das docentes que mais contribuiu para o meu crescimento enquanto geógrafo.

Agradeço ao Município de Celorico de Basto - departamento Planeamento e Serviços Socioculturais, onde realizei o meu estágio curricular, e em especial ao Diretor do departamento, Dr. José Peixoto Lima, por me ter recebido e por de forma tão amigável ter permitido realizar este estágio, bem como, por toda a partilha do seu conhecimento. A toda a equipa do departamento, pelo companheirismo e partilha do saber, em especial à Arq. Paula Antunes e à Dr.^a Ivone Silva.

Aos meus amigos, pela importância que tiveram nesta fase e como é obvio um especial apreço aos mais próximos, pelas palavras certas no momento certo, pela companhia, força e motivação. Um obrigado a todos.

À minha família, em especial aos meus pais, por me permitirem ir mais além, pela vida que me ofereceram, pelo apoio incondicional que sempre me disponibilizaram. Por fazerem que tudo isto hoje seja possível, um sentido e profundo agradecimento.

Resumo

O presente relatório foi desenvolvido na consequência de um estágio de 5 meses na Câmara Municipal de Celorico de Basto, no departamento – Planeamento e Serviços Socioculturais. Neste âmbito foi desenvolvida uma participação no Relatório do Estado do Ordenamento do Território (REOT), bem como, no trabalho quotidiano de um departamento responsável pelo ordenamento do território e gestão urbanística.

Este relatório tem como objetivo central refletir o planeamento à escala municipal. Primeiro desenvolve-se uma reflexão em torno do Planeamento e do Ordenamento do Território em Portugal. Depois, numa segunda parte, dirige-se à abordagem para o trabalho desenvolvido durante o estágio curricular.

Partindo da importância da prática do planeamento e da gestão dos territórios, analisa-se as dinâmicas atuais, bem como, as orientações em matéria de gestão territorial protagonizadas pelo Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), tendo em vista garantir a sustentabilidade dos recursos (solo, água e biodiversidade) e potenciar as dinâmicas sociais e económicas, num contexto territorial de baixa densidade e perda demográfica.

Palavras-chave: Ordenamento do Território; Instrumentos de Gestão Territorial; Planos Municipais, Celorico de Basto.

Abstract

This report was developed as a result of a 5 month internship at the Celorico de Basto municipality, at the Planning and Socio-cultural Services Department. In this context a participation was developed for the Planning Report, as well as a participation in the department everyday work which is responsible for the territorial planning and urban management.

This report's central purpose is to reflect the municipal scale planning practice. First, a reflection about the Spatial Planning Practice in Portugal is developed. The second part goes towards the approach taken during the internship.

Considering the importance of planning practice and territorial management, today's dynamics are analysed, as well as the guidelines given by the National Programme Spatial Planning Policy in view of the assurance of natural resources sustainability (land, water and biodiversity) and to enhance social and economic dynamics, in a low density and demographic loss context.

Keywords: Spatial Planning; Territorial Management Instruments; Municipal Plans; Celorico de Basto

Índice de Ilustrações

FIGURA 1: ÂMBITO DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE NA LBPOTU	29
FIGURA 2:TEMPO DE VIGÊNCIA DOS PDM EM VIGOR A 31-12-2017 FONTE: PNPOT (2018); DGT/SNIT	35
FIGURA 3: PDM EM VIGOR A 31-12-2017 FONTE: PNPOT (2018); DGT/SNIT	35
FIGURA 4:MAPA DA DIVISÃO TERRITORIAL: NUT III, CONCELHOS LIMÍTROFES E DO CONCELHO DE CELORICO DE BASTO. FONTE: REOTCB, 2019.....	42
FIGURA 5:MAPA DO MODELO DE OCUPAÇÃO TERRITORIAL DO CONCELHO DE CELORICO DE BASTO. FONTE: REOTCB, 2019 (ADAPTADO).	45
FIGURA 6: REDE VIÁRIA DO CONCELHO DE CELORICO DE BASTO. FONTE: REOTCB, 2019.	52
FIGURA 7 A); 7 B) :EXEMPLO DA BASE DE DADOS DOS DAS FICHAS DE SÍNTESE DOS INDICADORES CONTIDOS NO REOTCB.....	67
FIGURA 8 A); 8 B) : EXEMPLO DA BASE DE DADOS DA IDENTIFICAÇÃO DOS ALUNOS QUE USAM O TRANSPORTE PÚBLICO ESCOLAR	68
FIGURA 9 A); 9 B); 9 C) :EXEMPLO DA BASE DE DADOS REFERENTE AOS ALOJAMENTOS LOCAIS E EMPREENDIMENTOS TURÍSTICOS	69
FIGURA 10A); 10 B); 10 C) :EXEMPLO DA BASE DE DADOS REFERENTE ÀS ZONAS INDUSTRIAIS E PÓLO DE SERVIÇOS.....	70
FIGURA 11A); 11 B); 11 C) :EXEMPLO DA BASE DE DADOS REFERENTE À BASE DE DADOS PARA UM PROJETO DE CANDIDATURA A UM FUNDO COMUNITÁRIO NO ÂMBITO DE UM PROGRAMA DE EFICIÊNCIA ENERGÉTICA	71
FIGURA 12:POVOAMENTOS FLORESTAIS, CELORICO DE BASTO, (CARTA DE OCUPAÇÃO DO SOLO 2015) FONTE: REOTCB, 2019	72
FIGURA 13: REDE DE TRANSPORTE PÚBLICO E ESCOLAR, CELORICO DE BASTO (ANO LETIVO 2018/2019) FONTE: REOTCB, 2019	72
FIGURA 14:LOCALIZAÇÃO DA REDE DE FIBRA ÓTICA NO CONCELHO DE CELORICO DE BASTO (2018) FONTE: REOTCB, 2019	73

Índice de Tabelas

TABELA 1:INDICADORES CONCELHIOS FONTE: REOTCB, 2019.....	51
--	----

Índice de Gráficos

GRÁFICOS 1:EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO RESIDENTE, CELORICO DE BASTO – 1864 A 2011 FONTE: CENSOS DA POPULAÇÃO - INE.....	46
GRÁFICOS 2:TAXA DE CRESCIMENTO NATURAL, CELORICO DE BASTO – 1992 A 2011. FONTE: CENSOS DA POPULAÇÃO - INE.....	46
GRÁFICOS 3: TAXA BRUTA DE NATALIDADE, CELORICO DE BASTO – 1996 A 2011. FONTE: ESTATÍSTICAS DEMOGRÁFICAS - INE.....	48
GRÁFICOS 4:TAXA BRUTA DE MORTALIDADE, CELORICO DE BASTO – 1996 A 2017. FONTE: ESTATÍSTICAS DEMOGRÁFICAS - INE.....	49
GRÁFICOS 5A); 5 B); 5 C); 5D); 5 E): POPULAÇÃO EMPREGADA POR SETORES DE ATIVIDADE (%), CELORICO DE BASTO – 1960 A 2011. FONTE: CENSOS DA POPULAÇÃO -INE	50

Lista de Abreviaturas e Siglas

AAE – Avaliação Ambiental Estratégica;
AUGI – Área urbana de génese ilegal
CAE - Classificação Portuguesa das Atividades;
CIM TS - Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa
CIM-TS - Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa;
CNA - Comissão Nacional do Ambiente;
DGT – Direção Geral do Território;
EDEC - Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário;
EIDT - Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial;
EN – Estrada Nacional;
IGT – Instrumentos de Gestão Territorial;
INE – Instituto Nacional de Estatística;
ITI - Investimentos Territoriais Integrados;
LBA - Lei de Bases do Ambiente;
LBGPPSOTU - Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, do Ordenamento do Território e do Urbanismo;
LBPOTU - Lei de Bases da Política de Ordenamento e Urbanismo;
NUT - Nomenclatura da Unidade Territorial;
OT - Ordenamento do Território;
PAMUS - Plano Ação de Mobilidade Urbana Sustentável;
PDM - Plano Diretor Municipal;
PDMCB - Plano Diretor Municipal de Celorico de Basto;
PEOT- Planos Especiais de Ordenamento do Território;
PEPCCB - Plano de Emergência e Proteção Civil de Celorico de Basto;
PIMOT - Planos Intermitais do Ordenamento do Território;
PMDFCI - Plano Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios;
PMOT – Planos Municipais de Ordenamento Território;
PNPOT - Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território;
POM - Plano Operacional Municipal;
PP - Planos de Pormenor;
PROT OVT – Plano Regional de Ordenamento do Território do Oeste e Vale do Tejo;
PROT- Programas Regionais de Ordenamento do Território;
PS - Plano Setorial;
PU - Planos de Urbanização;
PUCB - Plano de Urbanização da Vila de Celorico de Basto;
RAN - Reserva Agrícola Nacional;

REN - Reserva Ecológica Nacional;
REOT - Relatório do Ordenamento do Território;
REOTCB - Relatório do Estado do Ordenamento do Território de Celorico de Basto;
RJIGT - Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial;
SGT – Sistema de Gestão Territorial;
SIG - Sistema de Informação Geográfica;
SNIT - Sistema Nacional de Informação Territorial;
SWOT - Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats;
UOPG – Unidade Operativa de Planeamento e Gestão;

Introdução

O presente relatório de estágio foi realizado no âmbito do segundo ano do Curso de Mestrado em Riscos, Cidades e Ordenamento do Território. Trata-se de um estágio de âmbito curricular que teve lugar na Câmara Municipal de Celorico de Basto, no departamento de “Planeamento e Serviços Socioculturais”. O estágio ocorreu entre 1 de outubro de 2018 e 15 de fevereiro de 2019, perfazendo 500 horas, de acordo com o protocolo celebrado entre a Faculdade de Letras da Universidade do Porto e a Câmara Municipal de Celorico de Basto.

O objetivo do estágio foi obter competências e experiência profissional, ter contacto com o conhecimento prático, de modo a consolidar a aprendizagem adquirida ao longo do percurso académico, fortalecendo as capacidades e aptidões ligadas à prática do ordenamento do território. O estágio proporcionou a possibilidade de integrar uma equipa da Câmara Municipal que estava a desenvolver a primeira versão do Relatório do Estado do Ordenamento do Território (REOT) do município. Apesar de se encontrar na reta final, fizeram-se um conjunto de propostas de alteração e consequentes melhorias foram introduzidas. Além do REOT desenvolveu-se, em paralelo, um conjunto de tarefas que foram surgindo no âmbito das necessidades do trabalho diário do departamento.

Para responder aos objetivos deste relatório de estágio, este documento estrutura-se em duas partes:, uma de natureza mais conceptual e outra mais empírica.

A primeira parte desenvolve uma abordagem teórica em torno do ordenamento do território. De uma forma geral, contextualiza-se o caso português e desenvolve-se as questões do planeamento levantadas pelo Programa Nacional da Política do Ordenamento do Território (PNPOT) referentes aos Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT), nomeadamente, as diretrizes para o ordenamento do território.

Numa segunda parte, faz-se uma caracterização sintética do município de Celorico de Basto, de forma a explicitar em linhas gerais algumas das problemáticas territoriais. Neste âmbito, também se sistematizam os planos municipais de ordenamento do território, alguns entretanto alterados ou revogados, outros em vigor no município. De seguida descreve-se o trabalho desenvolvido durante o estágio no município de Celorico de Basto, sobretudo explicitando os contributos para o REOT e algumas das tarefas

desenvolvidas, com o objetivo de explicitar a experiência profissional que o estágio proporcionou.

Capítulo 1 - O Ordenamento do Território em Portugal

O ordenamento do território (OT) caracteriza-se por ser “uma ação complexa e conjugada, refletida e voluntária, implicando uma transformação das diferentes partes (paisagem, usos e formas de utilização) que fazem parte do território, contrariando a evolução espontânea, associada ao somatório de iniciativas avulsas geradas pelas dinâmicas económicas e sociais de (re)apropriação do território” (Pereira, 2016:345). O OT visto enquanto política pública está diretamente afeto à administração pública, de forma interdisciplinar orientada para o desenvolvimento territorial equilibrado da economia, à salvaguarda dos recursos naturais, melhoria do ambiente e para a qualidade de vida das populações e para uma utilização racional e sustentável do território (Pereira, 2016). O Ordenamento do Território atua através dos instrumentos de planeamento, de teor estratégico, setorial e/ou regulamentar, que operam em diversos âmbitos espaciais.

Na Lei n.º 48/98 de 11 de agosto são estabelecidas as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo em Portugal e define-se a política de ordenamento do território e de urbanismo. Neste âmbito, esta política pública visa definir e integrar “as ações promovidas pela Administração Pública, visando assegurar uma adequada organização e utilização do território nacional, na perspetiva da sua valorização, designadamente no espaço europeu, tendo como finalidade o desenvolvimento económico, social e cultural integrado, harmonioso e sustentável do País, das diferentes regiões e aglomerados urbanos” (Lei n.º 48/98 de 11 de agosto).

O ordenamento do território como política pública intensificou-se na maioria dos países industrializados após o término da Segunda Guerra Mundial, porém os seus propósitos evoluíram de uma visão mais economicista para uma mais integrada, com um progressivo crescimento da componente ambiental. Nos anos de 1950 e 1960 a ênfase colocava-se nas questões do desenvolvimento económico. Nesta fase, a política pública era dominada pelo Estado central, com um forte poder político, que tinha uma grande capacidade para realizar fortes investimentos e, dispunha de instrumentos privilegiados (nomeadamente, as políticas direcionadas para os polos de crescimento e as metrópoles de equilíbrio). Nos anos 70, resultado da primeira crise energética e do impacto que esta provocou no sistema económico, deu-se um progressivo incremento das questões

territoriais e ambientais, a valorização do território e dos recursos endógenos e iniciou-se um processo de descentralização político-administrativo do Estado, bem como, um reforço da afirmação dos poderes regionais e locais (Pereira, 2016).

Depois de uma visão do território com um forte enfoque no desenvolvimento, nos anos 80 surge uma visão mais neoliberal, defensora de um funcionamento mais baseado num mercado livre. A competitividade dos territórios passa a dominar os discursos de política territorial, tendo ganhado posteriormente mais força com a globalização da economia. Mas, ao mesmo tempo, entram novos protagonistas, económicos e sociais, nos processos de decisão com impacto nas dinâmicas territoriais. Assim, a partir dos anos noventa, do século passado assiste-se ao incremento das abordagens em torno dos conceitos de sustentabilidade, competitividade, coesão, equidade, governança e subsidiariedade. Nos últimos anos, o planeamento tem vindo a reforçar os processos de participação e de decisão colaborativa.

1.1. Sistemas e Culturas de Ordenamento do Território

Considera-se que os sistemas e culturas nacionais de ordenamento do território na Europa são diversos e muito relacionados com os distintos enraizamentos políticos, institucionais e sociais (Ferrão, 2011). Assim, verificam-se diferenças entre os modelos sociais que se refletem nos sistemas de ordenamento do território e nas culturas de ordenamento do território.

No que diz respeito aos sistemas de ordenamento do território, seguindo Waterhout, Mourato e Böhme (citado por Ferrão, 2011), «um sistema de ordenamento do território é um conjunto de leis e regulamentos, configurações administrativas e organizacionais, bem como discursos e instrumentos de política». É consensual o reconhecimento por parte de diversos autores (como Davids et al, 1989; Newman e Thornley, 1996; CEC, 1997; Farinós (Ed.), 2007) que existe uma certa diversidade de sistemas nacionais, podendo ser sistematizados pelo tipo ou família e relacioná-los com a predominância de determinados modelos sociais.

Stead e Nadin (2009) fazem uma análise comparativa identificando quatro tipos de sistemas de ordenamento presentes nos países europeus. Duas tipologias (Davies et al, 1989; Newman e Thornley, 1996) baseiam-se nos sistemas administrativos e legais dos

respetivos países, seguindo “o pressuposto de que a estrutura administrativa e o enquadramento legal constituem as referências mais decisivas para o funcionamento de qualquer sistema de ordenamento do território, justificando a sua natureza mais vinculativa ou discricionária” (Ferrão, 2011: 34). As outras duas tipologias foram produzidas atendendo a ideais ligados às tradições e/ou estilos de OT, identificados a partir de um vasto conjunto de critérios. Tendo em consideração estas tipologias, “Stred e Nadin (2009) defendem a existência de uma «correspondência razoável»” (Ferrão, 2011:34), entre os tipos de sistemas de ordenamento do território e os modelos sociais considerados dominantes na sociedade. Nas tipologias detetadas sobressai a necessidade de entender a diversidade dos sistemas de ordenamento do território tendo em consideração os modelos sociais que prevalecem em cada país, ou conjuntos dos mesmos, desde que exista uma correlação de afinidades políticas, institucionais e culturais (Ferrão, 2011).

A existência de diversos modelos sociais e sistemas de ordenamento do território é sobretudo acompanhada, bem como condicionada, pela existência de distintas culturas de ordenamento do território. Entre os conceitos de sistemas e culturas de OT existem processos de interação e influência recíprocas que podem ser entendidos no contexto dos modelos sociais. Segundo Vettoretto (2009: 189), “a cultura de ordenamento do território inclui, portanto, valores e atitudes partilhados não só pelas comunidades científica, técnica com intervenção direta nesse domínio, mas também pelas instituições em que os membros dessas comunidades desenvolvem o seu trabalho e ainda, de forma mais genérica, pelos cidadãos.” (citado por Ferrão, 2011: 36).

Neste sentido, João Ferrão questiona de que modo a diversidade de culturas e de sistemas nacionais de ordenamento do território pode dar lugar a uma crescente harmonização. Isto significa que existe, por um lado, diversidade de sistemas e culturas de planeamento, mas também há uma tendência de convergência destes, levando assim ao facto de ser questionável a sua harmonização (Veneza, 2013).

O desigual enraizamento político, institucional e social das culturas e sistemas nacionais de ordenamento do território e da coexistência de teorias e escolas de pensamento concorrentes, faz com que ocorram alterações semelhantes em diferentes

países com modelos sociais e culturas e sistemas de OT consideradas contrastantes entre si. Uma análise às expressões «*land use planning*» e «*spatial planning*», que de certa forma caracterizam e simbolizam alterações ocorridas nos últimos anos em matéria de políticas de ordenamento do território, dá algumas pistas (Ferrão, 2011).

Land use planning faz alusão a um entendimento em que o ordenamento do território tem como principal missão regular o uso e a transformação do solo. Pode ser concretizado através de intervenções de natureza física e administrativa assentes no papel do Estado enquanto centro nacional racionalizador, isto numa perspetiva de comando e controlo, e atendendo ao modo de atuar por parte dos especialistas técnico relativamente às decisões a tomar. Este conceito e forma de atuar foi dominante até aos anos 80, pois o planeamento, e implicitamente os planos, eram vistos como um instrumento prescritivo de controlo, de afirmação do interesse público enquanto valor central, e enquanto lei. Neste contexto, o planeador era visto como uma espécie de “herói”, de figura central no processo de planeamento (Ferrão, 2011).

Spatial planning é uma conceção mais abrangente, integradora e estratégica, assente numa interação e cooperação entre atores e na coordenação de políticas setoriais e de base territorial e seguindo uma agenda territorial comum, de natureza prospetiva, que aposta no ordenamento do território como metodologia de governança assim, o planeamento está ao serviço de um processo de construção de consensos que procede à regulação. Esta conceção, presente sobretudo desde a década de 90, representa uma perspetiva que tem vindo a ser difundida, onde o ordenamento do território é uma forma de governança, que se adequa à complexidade dos interesses e valores presentes nas sociedades pós-modernas. Assente nesta perspetiva, os técnicos têm sobretudo funções de facilitadores, moderadores e mediadores das dinâmicas e das soluções.

Assim sendo, Ferrão (2011) resume contrapondo o *spatial planning* ao *land use planning*, revelando que há um processo de mudança nos sistemas e nas culturas de planeamento, isto sobretudo no nível europeu, tendo-se caminhado para uma maior “territorialização, maior abrangência e integração das políticas setoriais, prospetiva, estratégia e participação.” (Veneza, 2013:254).

É através desta evolução do pensamento evolutivo dos sistemas de planeamento que se considera, o resultado como um produto combinado entre duas visões: o efeito Mundo ou a influência mundial, relacionado com a globalização do conhecimento científico bem como técnico, dos modelos políticos, sociais e económicos; o Efeito Europa ou a influência europeia, relativa à europeização das políticas, que se traduz numa maior harmonização, ainda que parcial, dos sistemas de planeamento e das culturas de planeamento (Veneza, 2013).

O *land use planning* e o *spatial planning* são duas perspetivas consideradas como temporalmente sucessivas, onde o *spatial planning* substituirá a anterior, transformando-se num discurso mais integrado e numa visão mais recente.

Segundo João Ferrão (2011), documentos, planos e programas estratégicos ou os projetos são instrumentos flexíveis de inovação e criação de oportunidades territoriais (a *place-making* agenda), sendo que eficiência é um objetivo a seguir, o consenso é o elemento regulador imprescindível e o especialista ou técnico do ordenamento do território deve ser no processo mais invisível e sobretudo facilitador de consensos.

Nos últimos anos, têm vindo a ser desenvolvidas para a Europa diversas propostas de tipologias de sistemas nacionais de ordenamento do território. Há autores, como Newman e Thornley (1996), que consideram o sistema português, enquadrado no modelo napoleónico. Nos documentos da União Europeia, como o *Compendium* (CEC, 1997), o caso português aparece relacionado com dois tipos de ordenamento do território: por um lado, mais relacionado com o planeamento e o desenvolvimento da economia regional e, por outro lado, mais direcionado para as práticas do urbanismo. Recentemente, o sistema português tem vindo a procurar ter um posicionamento mais integrado, suportado em sistemas de planeamento regional e com a regulação do solo. O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT, 2007 e PNPOT, 2018), assim como os Programas Regionais de Ordenamento do Território (PROT, por exemplo do Algarve, Alentejo, Oeste e Vale do Tejo, ou da Área Metropolitana de Lisboa), têm uma abordagem intersectorial articulada, dando orientações estratégicas para a regulação do solo. Simultaneamente, os Planos Diretores Municipais (PDM) têm vindo a ser mais estratégicos e integrados sectorialmente, com uma proposta de regulação do solo

enquadrada nos objetivos de desenvolvimento municipal.

1.2. O Ordenamento do Território em Portugal: Um Processo Faseado, Com Avanços e Recuos

Na evolução dos sistemas de planeamento “os processos de mudança são desiguais, podendo coexistir, num mesmo território, vários tipos/graus de mudança, em resultado do jogo político entre as forças de inovação e as forças de persistência, dando origem a sistemas de planeamento híbridos onde, muitas vezes, a inovação é cooptada pela tradição” (Veneza, 2013:249). Isto significa que os processos nem sempre são convergentes e as mudanças por vezes podem ser mesmo contraditórias.

1.2.1. De 1836 a 1974

Segundo Mário Fernandes a primeira iniciativa relacionada com o ordenamento do território teve início no ano 1836, através de um decreto de Passos Manuel que eliminou 465 municípios (ficando um total de 351), ou seja uma nova organização da estrutura administrativa do país (organizada em três níveis: freguesias, concelhos e distritos) (Fernandes, 2017) . Nesse ano, aprova-se o 1º Código Administrativo que especifica as competências das câmaras em matéria de edificação dentro das povoações, cabendo às câmaras definir os alinhamentos e o nível das cotas.

Em Portugal, o ordenamento do território surge sobretudo em meados do século XIX, como uma primeira iniciativa moderna do Estado, procurando regular a organização e a ocupação do território. Foi um período marcadamente caracterizado por uma grande importância do mundo rural, onde se destacam duas linhas de política principais em matéria de ordenamento do território: uma orientada sobretudo para o ordenamento agroflorestal e outra direcionada para os espaços urbanos e de natureza urbanística (Campos & Ferrão, 2015).

A linha de governo associada à política agrícola e agroflorestal, criou e executou diversos planos de povoamento florestal, planos de emparcelamento rural e planos de rega. A linha de política urbanística, sob a responsabilidade do ministério das obras públicas segue as orientações higienistas em curso na Europa e procura responder à necessidade política e técnica de controlar a expansão urbana das cidades. Daí surgir uma

iniciativa legislativa destinada a regularizar a rede viária pública, tendo em vista assegurar a livre circulação de pessoas e bens nas estradas e caminhos, regulando-se o alinhamento das construções e a sua cêrcea máxima em função da largura das vias. Neste contexto, criaram-se os planos de melhoramentos urbanos, destinados a assegurar a estética urbana e as condições adequadas de salubridade e segurança nas cidades. As orientações políticas em matéria urbanística vão sendo paulatinamente executadas, mas tiveram maiores dificuldade em impor-se do que as de natureza agroflorestal.

Após 30 anos a situação alterou-se com Duarte Pacheco, quando acedeu ao cargo de ministro das obras públicas. Identificado como um político moderno, iluminado e perseverante (1900-1943), marcou a história do urbanismo em Portugal (Campos & Ferrão, 2015).

Neste período assiste-se a um reforço do planeamento urbanístico, bem como, a uma mudança profunda na história do urbanismo em Portugal. Nesta fase procedeu-se a uma reforma estrutural de todo o quadro legal, à regulação do desenvolvimento urbano, bem como, à institucionalização do “plano de urbanização”. Este Plano visa estabelecer as bases de uma política de solos e de um sistema de colaboração entre a administração e os privados, tendo em vista o desenvolvimento urbano, tendo sido considerado um instrumento moderno para a época. Neste âmbito desenvolveram-se ainda os sistemas de financiamento de obras de urbanização e cria-se um organismo central para superintender a execução da política urbanística, a denominada Direção-Geral dos Serviços de Urbanização (Campos & Ferrão, 2015). Em simultâneo, é formada a Comissão de Fiscalização de Levantamentos Aerofotogramétricos, que dinamizou a criação de bases topográficas e desenvolveu uma equipa teórica de arquitetos e engenheiros urbanistas preparados para elaborar os planos.

Em 1943, com a morte de Duarte Pacheco inicia-se uma fase regressiva em matéria de ordenamento do território. Através de procedimentos legais e burocráticos, foi resposto o domínio de interesse privado, em favor dos proprietários e dos promotores. Assim, entre 1946 e 1968, o Estado recua e ascende a iniciativa privada. Isto desencadeia uma intensa expansão urbana pois foi reconhecido por lei o direito à realização de operações urbanísticas em terrenos não abrangidos por planos de urbanização, geralmente

em solo rural. Nos casos extremos, quando as condições de localização ou de implantação das construções eram difíceis de obter licença, procedeu-se ao loteamento e edificação sem licença, levando à multiplicação dos denominados bairros clandestinos, que posteriormente serão designados de “áreas urbanas de génese ilegal”. Neste período, procurou-se também estabelecer um quadro de referência supramunicipal, através da elaboração de planos diretores para a região de Lisboa e do Porto, porém com resultados inconclusivos, visto que estes planos não chegaram a ser aprovados. Este processo decorreu sob a responsabilidade de um Estado centralista e autoritário, controlado pela direção geral dos serviços de urbanização, organismo que tutelava a partir da capital e das suas células regionais. Os municípios não tinham capacidade e atribuições para realizarem uma gestão autónoma, a maioria não possuía quadros técnicos especializados, bem como recursos financeiros próprios. Entrave este que levou a um “retrocesso da política urbanista e do sistema urbano [que] é contemporâneo de profundas transformações na sociedade portuguesa com impacte direto no Território” (Campos & Ferrão, 2015:11).

Entre 1968-1974 registou-se um processo de modernização e surge uma nova linha política, dirigida ao planeamento regional. A mudança política operada no governo arrastou para o poder uma renovada geração de decisores, com uma formação técnica moderna e com uma nova visão de desenvolvimento, onde há uma clara consciência da importância das infraestruturas do território, da política de habitação e da política de localização industrial. As assimetrias regionais evidenciavam-se num processo de modernização territorialmente desigual do país, baseado num modelo de desenvolvimento urbano-industrial e numa dinâmica urbanística herdada das duas décadas anteriores. Daí a necessidade de dinamizar novas medidas corretivas de política pública (Campos & Ferrão, 2015).

Foi neste contexto que o III Plano de Fomento foi produzido, incorporando uma política regional como instrumento de racionalidade supra-urbana, onde pela primeira vez, se procura combater as assimetrias existentes, através do reequilíbrio da rede urbana e do reordenamento da localização das atividades industriais. É neste contexto que foi reformulada a lei do regime jurídico do solo, onde são explicitados e valorizados os

instrumentos de política de solos, necessários à estimulação do mercado fundiário e também imobiliário. O objetivo era desenvolver uma política pública de habitação mais ativa, direcionada para as duas áreas metropolitanas e em algumas cidades de media dimensão. É também neste período que é elaborado o primeiro Relatório do Ordenamento do Território (REOT), em 1970, que privilegiou o desenvolvimento económico e social sem ter em conta as preocupações ambientais.

1.2.2. De 1974 à adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia

Segundo Vítor Campos e João Ferrão, “a mudança de regime político operada em abril de 1974 introduz a expectativa de profundas mudanças na distribuição e na forma de exercício dos poderes do Estado em particular no que respeita ao papel das comunidades locais e à participação dos cidadãos na vida pública, que a constituição aprovada em 1976 irá acolher” (Campos & Ferrão, 2015:13). Deste modo, com a mudança para a democracia, foram introduzidas transformações na repartição do poder e no próprio exercício dos poderes do estado, evidenciando-se um maior papel das comunidades locais e uma maior participação dos cidadãos na vida pública.

Segundo os padrões europeus, Portugal estava ainda muito pouco desenvolvido, com grandes problemas nas infraestruturas básicas, equipamentos sociais e culturais de proximidade, no acesso à habitação sobretudo das populações carenciadas e com problemas ambientais. Foi sobretudo nestas matérias que os municípios se focaram nas décadas seguintes, nomeadamente, nas áreas metropolitanas com maior concentração de população. Em 1976 é aprovada a nova “lei dos solos” e nos anos seguintes foram legislados outros instrumentos complementares de política de solos, com a intensão nomeadamente de concretizarem os direitos à habitação e a um território ordenado tal como está consagrado na constituição (Carmo, 2016; Ferrão, 2016).

Em 1982 é aprovada a lei que cria a figura do Plano Diretor Municipal (PDM), que permitiu reconhecer aos municípios um papel crucial na promoção do desenvolvimento económico e social local, e uma maior regulação urbanista. Os municípios passaram a poder planear o território, incluindo as áreas rurais. Porém em termos locais havia um contexto deficitário de recursos humanos especializados, o que fez com que a execução da lei tivesse ficado aquém do pretendido.

O surgimento do ambiente como política pública foi estimulado pelas agendas internacionais. Em Portugal tinha sido criada, em 1971, a Comissão Nacional do Ambiente (CNA), responsável pelas atividades relacionadas com a natureza e os recursos naturais, e por acompanhar e coordenar os planos do estado relativos ao ambiente. Daqui resultou, entre outros, o primeiro Relatório Nacional sobre os problemas relativos ao ambiente. Assim, a política do ambiente foi afirmando-se gradualmente na orgânica governamental. Em simultâneo, foram criados outros serviços centrais de apoio à política ambiental, tendo sido criada a Direção Geral do Ordenamento. Deste modo o OT ressurgiu mais intrinsecamente ligado à política de ambiente e ao ordenamento da paisagem. Foi criada a Reserva Agrícola Nacional e a Reserva Ecológica Nacional, bem como, a figura de Plano Regional de Ordenamento do Território. Estas leis surgem para travar a progressão desordenada da urbanização, que caracterizou as décadas anteriores e cujos efeitos negativos eram claros (Campos & Ferrão, 2015).

1.2.3. A Adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia e o Planeamento Territorial Municipal

É a seguir à adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (1986) que se desenvolve um novo ciclo de políticas para o território. Como resultado da política de coesão e da convergência, emergiram as políticas de desenvolvimento regional e de cidades.

Com o Ministro Valente de Oliveira foi levada a cabo a regulação dos planos municipais de ordenamento de território. Com a reforma do Plano Diretor Municipal (PDM), introduzida no ano de 1982, o PDM passou a ser um instrumento de carácter obrigatório para todos os municípios. Assim sendo, os que não tinham PDM eficaz deixavam de poder realizar expropriações de utilidade pública e de ser elegíveis para programas e projetos financiados pelo Quadro Comunitário de Apoio. Assim, durante a década de 90, Portugal passa de uma situação em que a existência de planos territoriais eficazes era uma exceção para uma posição em que a totalidade do território é regulada.

Esta primeira geração de PDM foi executada através de uma resolução administrativa numa conjuntura em que dominava no planeamento territorial uma cultura burocrática, num contexto com escassez de técnicos especializados. Os planos foram

sobretudo de natureza fundamentalmente urbana, não tratando de forma integrada e coerente todo o território, não planeando os espaços rurais com a mesma especificidade que os urbanos. Eram planos de natureza fundamentalmente regulamentar, na sua generalidade pouco estratégicos e programáticos, com grande rigidez e reduzida capacidade para responder às possíveis alterações económicas e sociais, bem como, à variabilidade das dinâmicas territoriais municipais.

Esta primeira geração de PDM foi sobretudo marcada com as perspetivas de expansão urbana, embora se tenha registado o declínio das áreas urbanas centrais bem como de alguns aglomerados urbanos. As preocupações ambientais e o envelhecimento da população já apontavam novos desafios às cidades, exigindo abordagens mais inovadoras e instrumentos com conteúdos diferentes. Mesmo assim, estes planos tiveram a capacidade de introduzir uma maior consciencialização coletiva da necessidade da edificação e da urbanização obedecer a regras pré-estabelecidas que limitavam o direito à propriedade.

Segundo Campos & Ferrão (2015), a elaboração dos PDM ao longo da década de 90 coincide com a crescente participação dos geógrafos, cuja intervenção foi vista como um contributo significativo para a consolidação da visão do ordenamento do território, contrapondo à visão mais urbanista que tradicionalmente os arquitetos e engenheiros urbanistas protagonizam.

1.2.4. A Consolidação do Ordenamento do Território Enquanto Política Pública

Surge uma nova fase para o OT associada à consolidação da política ambiental, que passou a estar representada ao nível ministerial, e ao desenvolvimento de organizações não-governamentais ligadas ao ambiente e ao ordenamento do território. Seguindo as dinâmicas e iniciativas internacionais, desenvolve-se a primeira Lei de Bases do Ambiente (LBA,1987), que estabelece o direito a um ambiente ecologicamente equilibrado. Em meados da década de 90, no plano legislativo são introduzidos os Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT), orientados para a salvaguarda e valorização de interesses nacionais em territórios sensíveis do ponto de vista ambiental ou com relevância, nomeadamente, na orla costeira, albufeiras de águas públicas e nos parques e reservas.

Portugal tem vindo a ser um parceiro ativo em matéria de cooperação europeia em matéria de coesão territorial e desenvolvimento urbano desde o princípio dos anos 90 sendo o nosso país um parceiro ativo no processo de construção do discurso e da visão idealizável para o espaço europeu. Neste processo merece destaque o EDEC – Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (European Communities, 1999), que levou à autonomização do ordenamento do território e urbanismo como política pública, assente em três pontos. O primeiro está relacionado com o desenvolvimento policêntrico e as novas relações cidade-campo; o segundo, destaca a equidade no acesso às infraestruturas e ao conhecimento; o terceiro liga-se à gestão da natureza e do património cultural (Ferrão, 2010).

É nesta conjuntura que, em 1998-1999, se realizou a primeira grande reforma sistemática do quadro legal do ordenamento do território e do urbanismo. Pela primeira vez afirmou-se como uma política pública autónoma que passa a ser regulada por uma lei de bases específica aprovada pelo Parlamento - a Lei de Bases da Política de Ordenamento e Urbanismo (LBOTU). Esta lei visa “assegurar uma adequada organização e utilização do território nacional, na perspetiva da sua valorização, tendo como finalidade o desenvolvimento económico, social e cultural integrado, harmonioso e sustentável do País, das diferentes regiões e aglomerados urbanos” (artigo 1º/2º, Lei nº48/98, de 11 de Agosto), refletindo a influência da elaboração do EDEC.

A Lei de bases de 1998 cria a figura do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) e estabelece a distinção entre: os instrumentos de desenvolvimento do território, de natureza estratégica, programática e orientadora, onde estão inscritos os PNPOT e PROT; os instrumentos de planeamento territorial de natureza regulamentar e vinculativos dos particulares, onde se encontram os Planos Diretores Municipais (PDM), os Planos de Urbanização (PU) e os Planos de Pormenor (PP). Nesta estrutura podem-se ainda encontrar as figuras de Plano Setorial (PS), na qualidade de instrumentos estratégicos de política setorial com uma incidência territorial, e os Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT), com função reguladora e prevalecente sobre os planos municipais, como instrumentos de natureza especial, como meio

complementar da intervenção do governo no que respeita aos interesses nacionais com expressão territorial (figura 1).

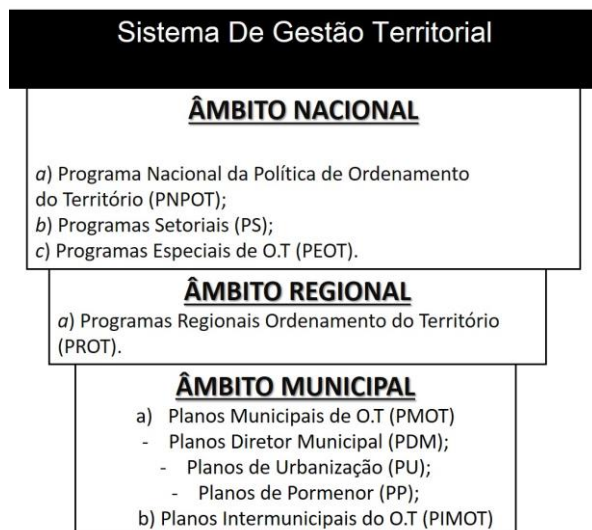


Figura 1: Âmbito dos Instrumentos de Gestão Territorial. Fonte: Elaboração Própria com base na LBPOTU

Portugal diferencia pela primeira vez os planos de desenvolvimento territorial, de carácter mais estratégico e programático, dos planos de uso do solo, que são instrumentos operacionais determinados para regularizar a atuação dos particulares, bem como para harmonizar a execução das políticas setoriais do Estado no âmbito dos territórios municipais. Assim, a LBPOTU introduziu os princípios de coordenação das políticas setoriais com impacto territorial significativo e a monitorização e avaliação das políticas e práticas de OT.

Nesta fase, o ordenamento do território emerge como um domínio independente de ação política e técnica, tendo como referência a reforma legislativa operada em 1998-99 e a própria experiência do EDEC. Esta nova fase, vai-se refletir na elaboração do primeiro Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, que estabelece as grandes opções tendo em vista a organização do território nacional. É um documento que dá orientações estratégicas à elaboração dos demais instrumentos de gestão territorial. O primeiro PNPOT é de 2007. Entre 2007 e 2011 foram elaborados os Planos Regionais de OT (PROT), para as cinco regiões de Portugal continental, uns foram aprovados outros ficaram pelas consultas públicas (Ferrão, 2010). Os PROT visam definir a estratégia regional de desenvolvimento territorial, incluindo as opções que foram defendidas a nível

nacional bem como municipal. Deste modo, a elaboração dos principais planos de desenvolvimento territorial contribuíram para valorizar o ordenamento do território, tendo em vista uma melhor organização espacial das pessoas e das atividades e a valorização sustentável dos recursos territoriais.

Em 2007, no âmbito de um processo que visou a simplificação legislativa e administrativa, o sistema de gestão territorial teve significativas alterações. Das várias alterações introduzidas destacam-se medidas de descentralização e desconcentração de competências, de reforço da concertação de interesses públicos e privados e referentes à redução e concentração de procedimentos administrativos. Como método de monitorização deste processo, em 2010 foi levado a cabo uma avaliação, na qual foram registadas falhas de funcionalidade do sistema, as medidas de melhoria legislativa a introduzir e indicações relativas ao reforço do conhecimento e da tecnologia de apoio à gestão da informação e em matéria de comunicação.

Neste processo de avaliação dos IGT's chegou-se à conclusão nomeadamente que: os tempos médios de elaboração dos planos são consideravelmente longos, sobretudo no que diz respeito à revisão dos PDM e à elaboração dos PU, havendo uma tendência para a sua redução. Existem além disso, falhas na instrução dos processos enviados para depósito e para publicação em Diário da República, sobretudo ao nível das peças gráficas. É de salientar que, a redução dos tempos de conceção dos planos, a melhoria do desempenho da administração que acompanha a elaboração dos planos e a disponibilidade dos conteúdos aprovados são ainda hoje importantes desafios para a melhoria do funcionamento do sistema.

O sistema de gestão territorial iniciado em 1999 não chegou a ser plenamente operacionalizado em todas as suas componentes, devido a várias questões, as dificuldades na elaboração e aprovação dos PROT; e entraves na formação de decisões de política setorial no quadro de planos sectoriais. Assim, recorreu-se à elaboração de estratégias e programas e à tomada de decisões fora do sistema de gestão territorial. O planeamento municipal foi sempre uma questão central, pois a programação da execução dos planos municipais ficou sempre longe dos objetivos definidos, em muitos casos por falta de capacidade dos municípios intervirem no mercado de solos e na formação e distribuição

da urbanização e edificado (PNPOT, 2018).

A cultura do território tem correspondência ou relaciona-se com a cultura cívica das comunidades relativamente ao território. No ordenamento do território é necessário perceber que os instrumentos e os processos de ordenamento refletem orientações de cariz político, seguem diferentes ideologias e orientam-se por razões socioculturais. Segundo Marques, Veneza & Maia (2019), “em Portugal, o ordenamento do território é uma política pública relativamente recente” (Marques et al, 2019: 17), onde domina uma cultura maioritariamente administrativa e regulamentar, muito focada no uso do solo. Mas, ordenar e gerir o território é um processo obrigatoriamente articulado, entre o Estado, a sociedade civil e os privados, logo dependente da capacidade da sociedade se articular e colaborar em torno de um conjunto de valores e consensos de base territorial. Porém, a mobilização da sociedade para a construção de consensos e compromissos requer tempo e vontades partilhadas, o que não é fácil numa sociedade onde o direito de uso do solo continua a estar fortemente associado ao direito de propriedade. (Marques, Veneza & Maia, 2019)

1.3. Desafios Municipais Para Um Novo Ciclo de Ordenamento do Território

1.3.1. Uma Nova Lei de Bases e a Alteração do PNPOT

O sistema de gestão territorial é estruturante na política de ordenamento do território. Como já referimos no capítulo anterior, este sistema foi desenvolvido no final dos anos 90, porém não chegou a ser implementado na totalidade, embora tenha sido objeto de diversas atualizações; mas a última e mais profunda teve lugar com a entrada em vigor da nova Lei de Bases Gerais da Política de Solos, do Ordenamento e Urbanismo, em 2014 (Lei n.º 31/2014 de 30 de maio).

Assim sendo, como vimos, a Lei de Base da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBOTU - Lei n.º 48/98, de 11 de agosto), bem como o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (Decreto-Lei n.º 380/99 de 22 de setembro), foram e são uma referência na organização do sistema de planeamento em Portugal. Contudo, este quadro legal foi alterado com a entrada em vigor da Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, do Ordenamento do Território e do Urbanismo

(LBGPPSOTU), em 2014, e do novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT, Decreto-Lei n.º 80/2015 de 14 de maio). Estes diplomas identificam os princípios e os instrumentos da política de solos e da política de ordenamento do território e de urbanismo, no mesmo documento jurídico.

O novo quadro legal da LBGPPSOTU e do RJIGT (2014 e 2015), trouxe diversas alterações ao sistema vigente, umas de forma e outras de conteúdo. Evidenciou-se a diferenciação entre os programas e os planos territoriais: os primeiros são fundamentalmente instrumentos da competência do governo, estabelecem o quadro estratégico do desenvolvimento territorial, as diretrizes programáticas ou de incidência espacial de políticas nacionais; os segundos são instrumentos da competência dos municípios e destinam-se a estabelecer as opções e ações concretas de planeamento e de organização do território, bem como, a definição do uso do solo. Em matéria de classificação do solo, destaca-se a alteração das regras, pois o conceito de solo urbano corresponde ao já ou parcialmente urbanizado ou edificado, retirando ao PDM a possibilidade de definir as novas áreas a urbanizar, passando os PP a ter essa atribuição.

Tudo isto leva a considerar que “(..) o país atravessa um período de transição com a necessidade generalizada de adaptação dos planos pré-existentes aos determinantes do novo quadro legal, estando a iniciar-se um período que exige esforços concentrados da administração central, regional e local para que seja possível conseguirmos alcançar esse objetivo” (PNPOT, 2018:189).

Este novo quadro legal vem obrigar a um processo de recondução dos planos da competência do governo para a figura de programas e à transposição num curto espaço de tempo das normas dos PEOT, que interferiam com o regime do uso do solo patente nos PDM. Isto implicou um grande esforço da administração, mas dada a complexidade da tarefa, em agosto de 2017 (Lei nº 74/2017, de 16/ agosto) , procedeu-se à alteração da LBGPPSOTU, visando o prolongamento do prazo relativamente à incorporação de conteúdos dos PEOT nos PDM para 2020. Assim, até lá deverá haver a recondução dos Planos Especiais a Programas.

Os PDM deverão também até 2020 ser alterados ou revistos de modo a inserirem as novas regras de classificação e reclassificação do solo. Não o fazendo, as regras, que

deveriam ter sido alteradas, serão suspensas, e haverá sanções em matéria de acesso a financiamentos nacionais e comunitários.

O sistema de planeamento em geral e os planos que o integram têm sido alvo de críticas, onde se questiona sobretudo: a falta de dinâmica, a demora nos procedimentos relativos aos planos, a complexidade e rigidez dos conteúdos, as falhas de articulação entre entidades competentes e entre os próprios instrumentos de planeamento. Apesar de ter havido um grande progresso relativamente à produção de conhecimento e informação sobre o território, continuam a existir ainda muitas insuficiências. Há problemas relativamente a informações específicas, nomeadamente, informação cadastral e cartográfica de base. No acesso à informação, o reforço de políticas de promoção de dados abertos e partilhados poderá contribuir para acelerar a resolução deste problema.

A Lei n.º 99/2019 de 5 de setembro constitui a primeira revisão do Programa Nacional da Política do Ordenamento do Território (revoga a Lei n.º 58/2007, de 4 de setembro). Como já foi referido, o PNPOT é o instrumento de topo do sistema de gestão territorial, identificando os objetivos e opções estratégicas de desenvolvimento territorial e estabelecendo o modelo de organização do território nacional. Teresa Marques afirma que, o PNPOT pode ser visto como “um conjunto de referências estratégicas nacionais, suficientemente aberto de forma a permitir um desenvolvimento regional e local, potenciando a territorialização da diversidade de opções.” (Marques *et al*, 2019:16) Neste sentido, o PNPOT é o quadro de referência para os demais programas e planos territoriais, sendo o instrumento orientador das estratégias com incidência territorial.

João Ferrão afirma que: “este instrumento de política merece ser realçado pelo seu valor estratégico, ao disponibilizar um referencial de base comum e partilhável pelas várias áreas de política com incidência territorial, pelo modo como foi construído (incorporação dos resultados da avaliação do PNPOT 2007, diagnósticos com envolvimento de universidades e diferentes serviços da administração, participação pública, coordenação interministerial) e pelos sinais de articulação com outros documentos estratégicos para o desenvolvimento futuro do país, como o Programa Nacional de Investimentos (PNI2030) e a Estratégia Portugal 2030.” (Ferrão, 2019:43).

1.3.2. Depois do PNPOT de 2019

Tendo em consideração os objetivos desta dissertação, interessa aqui sobretudo sistematizar particularmente algumas matérias ou questões, tratadas no novo PNPOT, nomeadamente as seguintes:

- a reflexão sobre a implementação do atual sistema de planeamento em Portugal, particularmente sobre os instrumentos de gestão territorial, onde se identificam sobretudo algumas insuficiências mas também alguns dos reptos à gestão municipal;

- as diretrizes para os instrumentos de gestão territorial, as formas de articulação e os conteúdos territoriais e temáticos, sendo aqui focado sobretudo o Plano Diretor Municipal.

Como refere o PNPOT (2019), o Plano Diretor Municipal é visto como um instrumento fundamental do ordenamento do território português (desde 1982), fazendo a cobertura integral do território nacional, com um conteúdo abrangente dirigido à escala municipal e com uma forte relação com a gestão urbanística e a conformação de direitos e deveres ao nível do regime de uso do solo.

A elaboração e consequente aprovação destes planos teve ao longo dos anos várias contrariedades e só no final dos anos 90, com a simplificação de conteúdos e adoção de medidas de acompanhamento, foram sendo aprovados (segundo a DGT, em 1994 e 1995 foram aprovados 80). Neste momento, a maioria dos municípios está a atualizar os PDM em vigor (deverá fazê-lo até 2020), adaptando-os ao novo regime de classificação, reclassificação e qualificação do solo e integrando as normas que interferem com o regime de uso do solo dos Programas Especiais (segundo o Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio).

PDM: um balanço elaborado pela Direção Geral do Território, em 2017

“Em finais de 2017, 38% dos municípios ainda não tinham concluído processo de revisão e estão a aplicar PDM elaborados ao abrigo de regimes jurídicos anteriores à Lei de Bases de 1998. Pouco mais de metade dos Planos estão vigentes há menos de 10 anos. Dos restantes, 117 têm mais de 15 anos e 98 têm mais de 20 anos. Com tempos de vigência mais longos encontram-se municípios do interior mas também municípios de Lisboa e Vale do Tejo, do Alentejo litoral e do Algarve (figura 3 e figura 4). A situação é diferenciada regionalmente, entre a região Norte que apresenta 87% dos PDM revistos e maior

número de PDM recentes, a região de Lisboa e Vale do Tejo com 19% dos PDM revistos, e a região do Algarve, onde ainda nenhum PDM foi revisto e a maioria tem mais de 20 anos. Nos Açores e na Madeira, todos os concelhos possuem PDM em vigor, encontrando-se alguns deles em processo de revisão. Sendo a duração dos procedimentos de revisão muito longa, acaba por ser afetada pelas alterações dos regimes jurídicos que obrigam a sucessivos ajustamentos gerando-se um ciclo negativo. Há, no entanto, que atender a outros atos de dinâmica dos PDM (alterações e suspensões, sobretudo) e à elaboração de PU e PP, que alteram o PDM em vigor. A realização de atos de dinâmica dos PDM tem tido um acréscimo muito significativo nos últimos anos, particularmente após 2008, associando-se alguns dos maiores movimentos de adaptação à entrada em vigor dos PROT OVT e Alentejo (em 2009 e 2010) e, em 2016, à utilização do regime transitório previsto no novo quadro legal para adaptação dos PDM aos PEOT, ou do regime de exceção da regularização de atividades económicas.”

Fonte: Diagnóstico do PNPOT (2018: páginas 198 e 199).

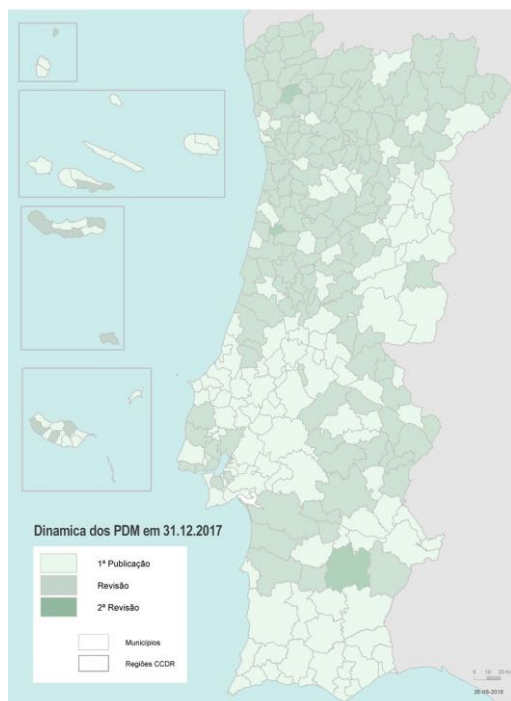


Figura 3: PDM em vigor a 31-12-2017

Fonte: PNPOT (2018); DGT/SNIT

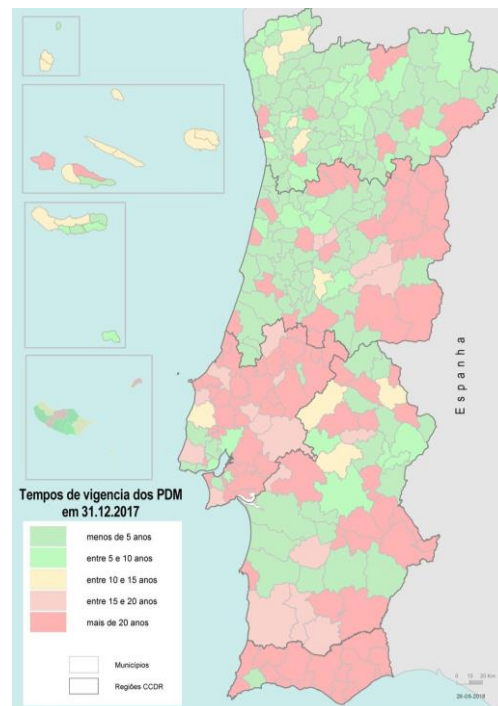


Figura 2: Tempo de vigência dos PDM em vigor a 31-12-2017

Fonte: PNPOT (2018); DGT/SNIT

A relevância do PDM levou a uma crescente integração de todas as normas vinculativas dos particulares, visando a simplificação e a transparência para os cidadãos, mas complexificando-os e dificultando a flexibilidade dos mesmos. Estes planos continuam a estarem predominantemente focados na regulamentação do solo urbano, não demonstrando grandes capacidade para fazer o planeamento e a gestão efetiva do solo rústico. O carácter global e estratégico do PDM é muitas vezes também negligenciado. Seguindo o PNPOT de 2019, em “Portugal ainda não existe uma cultura sólida de monitorização e avaliação do sistema e dos instrumentos de gestão territorial” (PNPOT, 2018: 200). O processo de planeamento está sobretudo concentrado na elaboração e aprovação do plano do que no próprio exercício de planeamento, monitorização e avaliação. Apesar de não existir um sistema consolidado para a monitorização e avaliação, estão disponíveis três instrumentos importantes: os Relatórios do Estado sobre o Ordenamento do Território (REOT); a Avaliação Ambiental de Programas e Planos; o Sistema Nacional de Informação Territorial (SNIT). Estes processos são ainda escassos e pouco influenciam a dinâmica de planeamento. O ritmo de avaliação dos programas e planos está normalmente relacionado com os períodos de revisão ou alteração dos planos, de forma a detetarem as dinâmicas e poderem justificar as opções. Em termos municipais, estes relatórios têm uma periodicidade variável e conteúdos muito diversos.

Desde os anos 90 que o território nacional está coberto por PDM e as áreas com recursos naturais relevantes estão cobertas pelos PEOT. Entraram em aplicação o PNPOT (Lei n.º 58/2007, de 4 de setembro), os PROT das regiões de Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo, Algarve, Açores e Madeira (nas regiões do Norte e Centro ficaram pela discussão pública). Contudo, continuam a registarem-se diversos problemas no funcionamento do sistema de gestão territorial, os quais contribuem para diminuir a sua operacionalidade e dificultam a implementação dos seus objetivos. Questiona-se a utilidade do planeamento e evidenciam-se as dificuldades de articulação setorial de base territorial (PNPOT (2019); DGT/SNIT).

É imprescindível incorporar práticas sistemáticas de monitorização e avaliação, não só relativamente às realizações e resultados da aplicação dos instrumentos de

planeamento, mas também, dos contextos sociais e económicos e das práticas de gestão territorial, nomeadamente em função dos fatores críticos.

Segundo o novo quadro legal em vigor, é fundamental produzir instrumentos de planeamento mais estratégicos, integrados, dinâmicos e participativos, que garantam a sustentabilidade e a eficiência dos recursos naturais e um desenvolvimento territorial mais estável e adequado aos novos desígnios de desenvolvimento territorial. Segundo o PNPOT de 2019, deve-se “reforçar a cultura de avaliação em sintonia com um reforço da cultura de território, de ordenamento do território e de planeamento territorial.” (PNPOT, 2018: 203)

1.3.3. O PNPOT de 2019 e os Desafios Municipais

O PNPOT define um conjunto de diretrizes para os instrumentos de gestão territorial, identificando-se os desafios que se vão colocar no futuro aos Planos e Programas territoriais.

As diretrizes dividem-se em dois grupos: as ligadas à coordenação e articulação com os demais IGT's; as orientações de conteúdo para os PROT e os para os PDM. Os PROT e os PDM são considerados os instrumentos de concretização das orientações e diretrizes de organização e funcionamento territorial, que estão inscritas no PNPOT

No que respeita à coordenação e articulação com os demais IGT's, para a escala municipal, o PNPOT (2019) considera que o “Plano Diretor Municipal (PDM) é um instrumento fundamental do sistema de gestão territorial, abrangendo a totalidade do território municipal e sendo de elaboração obrigatória” (PNPOT, 2018: 197), além disso, desempenha um papel central na organização territorial local, daí a importância de ter um forte conteúdo estratégico. Existe em Portugal uma fraca dinâmica nos PDM, ainda que diferenciada regionalmente, havendo o domínio de uma vertente regulamentar rígida que lhe tira flexibilidade, lhe confere disfuncionalidade e de certa forma descredibiliza-o. Compete aos municípios promover processos que incorporem nestes documentos as dinâmicas sociais, económicas e ambientais, bem como assegurar uma gestão ativa e adaptativa do território, que se enquadre nos instrumentos de planeamento atualizados.

O PNPOT defende a indispensabilidade de se dinamizar processos de planeamento mais clarificados e firmes, relativamente aos princípios e regras gerais da

organização territorial, e ao regime de uso do solo e de salvaguarda de riscos, que sejam ajustáveis às normas da gestão. Relativamente à reclassificação do solo rústico para solo urbano, aplicando o atual quadro legal, cabe ao Plano de Pormenor, estabelecer princípios e regras gerais da reclassificação do solo, atestando desta forma que se evitem operações de reclassificação que podem prejudicar a organização territorial, bem como, a concretização da estratégia municipal. O PDM deve compatibilizar as orientações de carácter estratégico com as orientações em matéria de medidas adaptativas e deve focar-se nos conteúdos, de forma a centralizar neste tipo de plano, as disposições ligadas à gestão do território. É ainda evidenciada a importância de reforçar a articulação dos PDM com os restantes instrumentos de ordenamento e a defesa da floresta e de combate aos incêndios. O PNPOP defende, também, a necessidade de se dinamizarem nos principais centros urbanos a figura do PU e incentiva a adoção do PP e das Unidades de Execução, libertando os PDM de conteúdos excessivos relativos ao urbanismo.

Relativamente às diretrizes de conteúdo, os planos municipais, devem esclarecer a estratégia territorial municipal, estabelecer os princípios, os objetivos implícitos ao modelo de desenvolvimento territorial, tendo de haver uma harmonia entre o modelo territorial e as orientações de ordenamento do território regional e nacional. É ainda evidenciada a importância de se estabelecer o sistema urbano municipal e as áreas de localização empresarial, considerando os sistemas de centralidades e de mobilidades e as condições de acesso das populações aos serviços gerais, bem como, das empresas aos serviços de interesse económico.

Os PDM devem contribuir claramente para “travar a artificialização do solo, adequar a extensão do solo urbano, promover a regeneração, reabilitação, reutilização e revitalização urbana, e restringir a nova edificação dispersa e isolada em solo rústico (...)”(PNPOP, 2018:200). Os usos obsoletos e as ocupações desqualificadas devem implicar a definição de estratégias e ações de estímulo à sua recuperação e reconversão.

O PNPOP recomenda, também, que se tenha em consideração nos processos de planeamento a eficiência energética nas opções de povoamento e de mobilidade, na classificação e qualificação do solo. A eficiência energético-ambiental e a descarbonização implicam a diminuição das necessidades de deslocação e estimulam

novas formas de mobilidade sustentável. Enfatiza a necessidade de se identificar as necessidades habitacionais, bem como, de promover habitação acessível, evidenciando a importância da habitação enquanto um dos elementos para atrair novos residentes. Além disso, defende a necessidade de se fortalecer as dimensões do ordenamento agrícola e florestal, valorizando os recursos endógenos, de forma a gerar novas economias multifuncionais e novas relações urbano-rurais, assentes na promoção de atividades ligadas à agricultura e floresta, na valorização dos ecossistemas e no reforço das atividades ligadas ao turismo, lazer e cultura. Porém, os PDM devem promover um modelo de organização territorial e um conjunto de normativas ligados à gestão territorial que promovam a descarbonização da economia, da sociedade, da mobilidade e que promovam a economia circular e de partilha, promovendo os consumos de proximidade. O PDM deve ainda reconhecer quais são os territórios com potencial, aptidão e condições para a instalação de fontes de energias renováveis e para a exploração de recursos naturais, atendendo à paisagem enquanto valor patrimonial, cultural, social e económico.

A abordagem às áreas de suscetibilidade a perigos e de risco deve atender aos cenários de alterações climáticas e à definição de medidas de precaução, prevenção, adaptação e redução da exposição a riscos. É ainda necessário a identificação de medidas que passem pela minimização das vulnerabilidades da interface urbano-rural e de prevenção do risco de incêndio. A gestão da orla costeira deve ser cada vez mais garantida. Assim, os planos municipais devem integrar e desenvolver estratégias de sustentabilidade que garantam a salvaguarda e a valorização dos recursos naturais, através da criação de estruturas ecológicas e infraestruturas verdes, e da conservação da natureza, em especial das áreas classificadas. Enaltece a importância das medidas que possam qualificar e valorizar os serviços dos ecossistemas e as unidades de paisagem.

Em matéria de monitorização e avaliação, o Relatório do Estado do Ordenamento do Território (REOT) assume-se como o documento que deverá dar resposta às exigências legais estabelecidas na Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo (LBOTU), legislação que tem vindo a impor a avaliação das políticas públicas, prevendo o estabelecimento de “formas de acompanhamento permanente e avaliação técnica da gestão territorial e prever mecanismos que garantam a qualidade dos

instrumentos que a concretizam” (art.º 29º). Posteriormente, o Decreto-lei 380/99 concretiza esta ideia, estabelecendo a obrigatoriedade de se elaborar relatórios sobre o ordenamento do território (REOT) (Rajão et al, 2013), e atualmente o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) volta a determinar a sua obrigatoriedade. Os REOT “traduzem o balanço da execução dos programas e dos planos territoriais, objeto de avaliação, bem como dos níveis de coordenação interna e externa obtidos, fundamentando uma eventual necessidade de revisão” (Decreto-Lei n.º 80/2015 de 14 de maio).

Assim, o REOT enquadra-se nos instrumentos de monitorização e avaliação dos IGT, previstos à escala nacional de 2 em 2 anos, e às escalas regional e municipal de 4 em 4 anos, e são indispensáveis para dinamizar processos de revisão. É de referir que o objetivo central destes relatórios passa pela promoção da dinâmica de planeamento, para o reforço da conexão entre as políticas e as dinâmicas concretizadas no terreno. É através de um processo de elaboração sistemática de REOT ao longo do período de vigência do PDM, que os municípios obtêm respostas relacionadas com as solicitações que a gestão urbanística motiva, bem como relativamente ao modo de estruturação e concretização das opções estratégias (Rajão et al, 2013).

O REOT está regulamentado, porém não está estabelecido o quadro metodológico para a elaboração dos documentos, definindo só o que é fundamental relativamente aos objetivos a alcançar. Apesar disto, tem vindo a ser construídas algumas metodologias e sistemas de monitorização, como é exemplo o “Sistema Nacional de Indicadores e Dados de Base do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, nomeadamente o 1º e 2º relatório de progresso, da responsabilidade da DGOTDU e a metodologia Plano-Processo-Resultados (PPR), desenvolvida na Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto e com aplicação ao PDM de Lisboa e do Porto” (Rajão, Ribeiro, Marques, 2013:6), consideradas como um ponto de partida no que respeita a esta temática.

No entanto em Portugal, como já se referiu, não existe uma cultura consolidada de monitorização e avaliação, as avaliações só se fazem quando se pretende elaborar um novo plano/programa. Os processos de monitorização são quase inexistentes durante o próprio exercício do ciclo de planeamento.

Capítulo 2 - O Planeamento Municipal: Um Estudo de Caso em Celorico de Basto

Tendo realizado o estágio na autarquia de Celorico de Basto, este capítulo dirige-se a explicitar o trabalho desenvolvido nesse âmbito.

Em primeiro lugar, começa-se por caracterizar o município e uma síntese dos instrumentos de ordenamento do território. A caracterização do município será constituída por:

- um enquadramento geográfico e uma análise socioeconómica do concelho;
- uma sistematização dos instrumentos de planeamento, relativos ao município, com uma breve descrição do Plano Diretor Municipal (PDM) , do Plano de Urbanização (PU), e dos Planos de Pormenor (PP) e outros planos previstos.

Depois, será tratado o Relatório do Estado do Ordenamento do Território de Celorico de Basto (REOTCB), documento central do estágio curricular, explicitando-se, nomeadamente, algumas das tarefas desenvolvidas.

2.1 Caracterização do Município

O concelho de Celorico de Basto integra-se no distrito de Braga e na NUT III do Tâmega e Sousa, e tem uma superfície territorial de 18.107 hectares (181,07 km²). É constituído por quinze freguesias (Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro): Agilde; Arnoia; Basto – São Clemente; Borba da Montanha; Codessoso; Fervença; Moreira do Castelo; Rego; Ribas; Vale de Bouro; União das freguesias de Britelo, Gémeos e Ourilhe; União das freguesias de Caçarilhe e Infesta; União das freguesias de Canedo e Corgo; União das freguesias de Carvalho e Basto - Santa Tecla; União das freguesias de Veade, Gagos e Molaes. Celorico de Basto é limitado a norte por Cabeceiras de Basto, a leste por Mondim de Basto, a sul por Amarante, a sudoeste por Felgueiras e a oeste por Fafe. As vilas de Celorico de Basto, Fermil de Basto e a Gandarela de Basto são considerados os aglomerados urbanos principais deste município (figura 4).

Celorico de Basto juntamente com os concelhos vizinhos de Cabeceiras de Basto, Mondim de Basto e Ribeira de Pena, constituem a área tradicionalmente conhecida por Terras de Basto, estruturada pelo Rio Tâmega e com uma grande identidade cultural. Estes quatro municípios estão organizados em torno de uma associação de desenvolvimento rural, a PROBASTO.

O Município integrou em 2000 a Associação de Municípios do Baixo Tâmega, conjuntamente com Amarante, Baião, Cabeceiras de Basto, Marco de Canaveses e Mondim de Basto. Em 2008, aderiu à Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa (CIM-TS) que reúne 12 concelhos: Amarante, Baião, Castelo de Paiva, Celorico de Basto, Cinfães, Felgueiras, Lousada, Marco de Canaveses, Paços de Ferreira, Paredes, Penafiel e Resende.

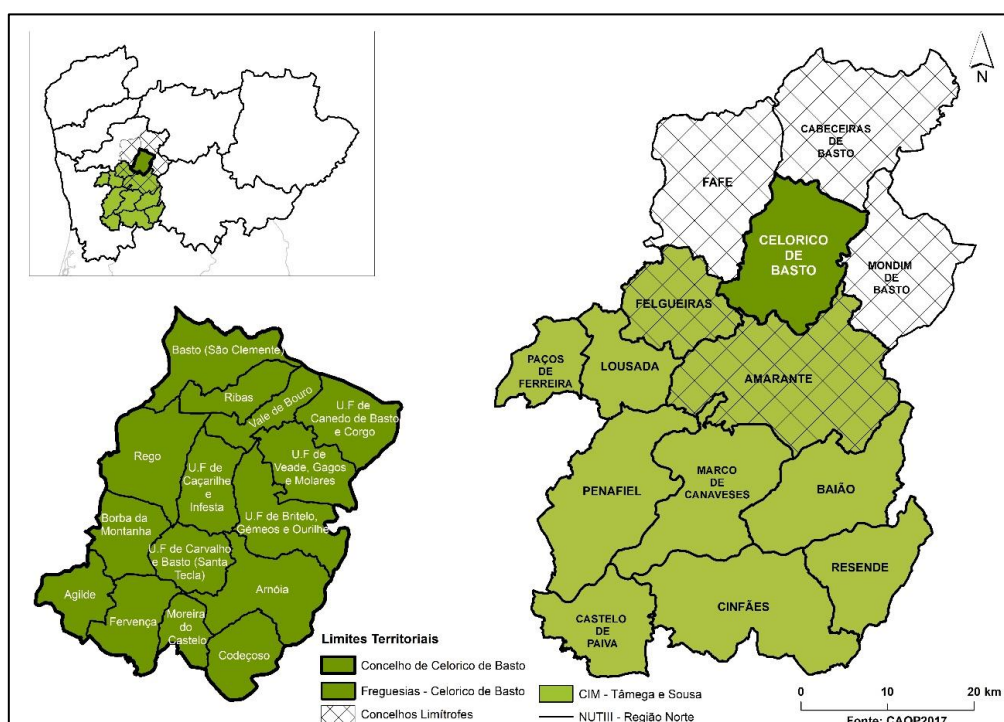


Figura 4: Mapa da Divisão territorial: NUT III, Concelhos Limítrofes e do Concelho de Celorico de Basto. Fonte: REOTCB, 2019.

Celorico de Basto é ainda um concelho marcadamente rural, com marcas profundas no território e na paisagem ligadas às atividades agrícolas e florestais, dominantes até finais do século passado. A estrutura fundiária assenta na pequena propriedade agrícola, sobretudo de exploração própria, havendo uma forte relação entre

o local de habitação e o desenvolvimento da atividade económica. Esta forte articulação vai-se traduzir numa significativa dispersão do edificado habitacional. No entanto, em termos de desenvolvimento, a emigração marcou claramente o último século, pois determinou um forte despovoamento, numa primeira fase as populações dirigiram-se essencialmente para o Brasil, mais tarde nos anos sessenta para França e recentemente para a Suíça. As populações partem à procura de emprego, novas oportunidades e melhores padrões de qualidade de vida.

Para o despovoamento, também, contribuiu o isolamento viário, que se prolongou no tempo e teve implicações na estagnação económica. As más ligações com o exterior só recentemente começaram a ser ultrapassadas, com a construção da autoestrada A7 no ano de 2004 ainda assim vista como uma infraestrutura de grande potencial, ainda não dispõe de uma saída apropriada no município e com a Variante do Tâmega, construída no início da década de 2000, ligando a cidade de Amarante à Vila do Arco de Baúlhe.

Em termos de organização territorial, começam a ganhar expressão urbana o aglomerado da sede do concelho, e ainda as Vilas de Fermil e de Gandarela e o aglomerado da Mota, devido às intervenções de requalificação urbanística e instalação de equipamentos de utilização coletiva. O centro urbano de Celorico de Basto está dotado de um conjunto de importantes equipamentos e serviços de apoio à comunidade local, dos quais destaco, instalações relacionadas com educação, (centro escolar, escola básica e secundária), saúde (centro de saúde, farmácias), serviços de proteção e socorro, (quartel dos bombeiros e da Guarda Nacional Republicana) e ainda outros equipamentos e serviços como, o tribunal, biblioteca municipal, a Câmara Municipal, um conjunto de auditórios, entre outros, podendo também ser encontrados alguns desses equipamentos nos aglomerados urbanos “secundários”.

Estes quatro núcleos urbanos – Celorico de Basto, Fermil, Gandarela e Mota - estruturam o território do concelho, sendo polarizadores do desenvolvimento local, enquanto pólos difusores de serviços de proximidade e de apoio às populações residentes e visitantes. Neste contexto, cada uma destas polaridades urbanas reflete um quadro de realidades distintas, muito influenciadas pelo contexto geográfico da sua localização, refletindo a sua inserção no próprio concelho e nas ligações com os territórios vizinhos.

Estas relações podem-se constatar através da análise das relações funcionais entre os diferentes núcleos e entre estes e os territórios vizinhos (visíveis, nomeadamente através das deslocações pendulares).

Deste modo, considera-se que a Vila de Celorico de Basto, fruto do seu papel em termos administrativos, tem um peso e uma importância central no concelho e é o centro das ligações funcionais ao exterior. Porém, como já referi existem ainda mais três polaridades urbanas, ainda que com uma expressão mais reduzida face à principal, que polarizam um conjunto de relações, intra e interconcelhias. Deste modo, estas polaridades assumem-se como pequenos pólos de desenvolvimento concelhio e de áreas de influência e atratividade para os territórios vizinhos. Nestes aglomerados urbanos pode-se, também, encontrar um conjunto de equipamentos e serviços de apoio à comunidade local. Na Vila de Fermil temos a extensão de cuidados saúde e do centro escolar; em Vila de Gandarela o centro escolar, a escola básica, a extensão de saúde e uma unidade de socorro da Cruz Vermelha Portuguesa. Na Vila da Mota encontra-se o centro escolar, a escola básica, a extensão de saúde e uma secção dos bombeiros.

Em termos de relacionamentos intraconcelhios e externos, todas as polaridades urbanas de menor expressão (Fermil, Gandarela e Mota) fazem ligação e uso funcional do aglomerado urbano Vila de Celorico de Basto (figura 5). Em termos de ligações para fora do concelho realça-se o seguinte: no aglomerado de Vila de Fermil é possível observar deslocações, sobretudo, para os municípios vizinhos de Mondim de Basto e de Cabeceiras de Basto; no aglomerado de Gandarela dirigem-se em direção a Cabeceiras de Basto e Fafe; no aglomerado da Mota dominam as ligações para Felgueiras, existindo, também, ligações para Fafe e Amarante. Na Vila de Celorico de Basto, sendo uma polaridade urbana mais consolidada funcionalmente, pode-se ainda observar movimentos para Amarante.

Os movimentos, considerados como pendulares, são em muito justificados pela procura de melhores serviços, que as populações não dispõem no lugar de residência.

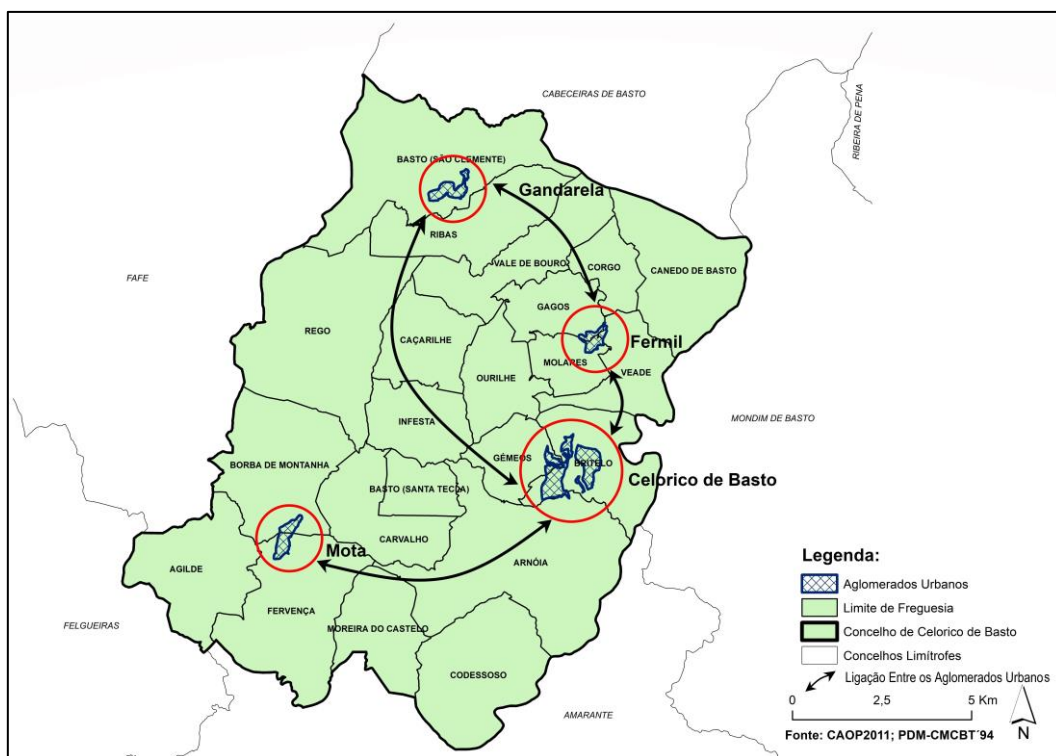
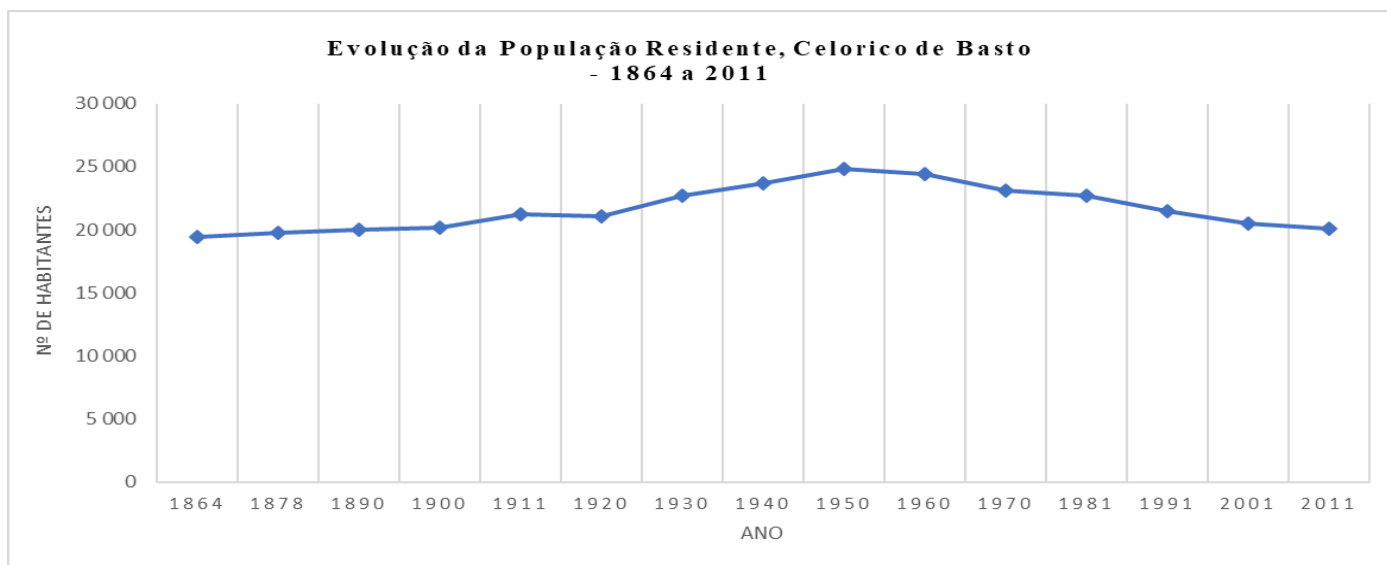


Figura 5: Mapa do Modelo de ocupação territorial do Concelho de Celorico de Basto. Fonte: REOTCB, 2019 (adaptado).

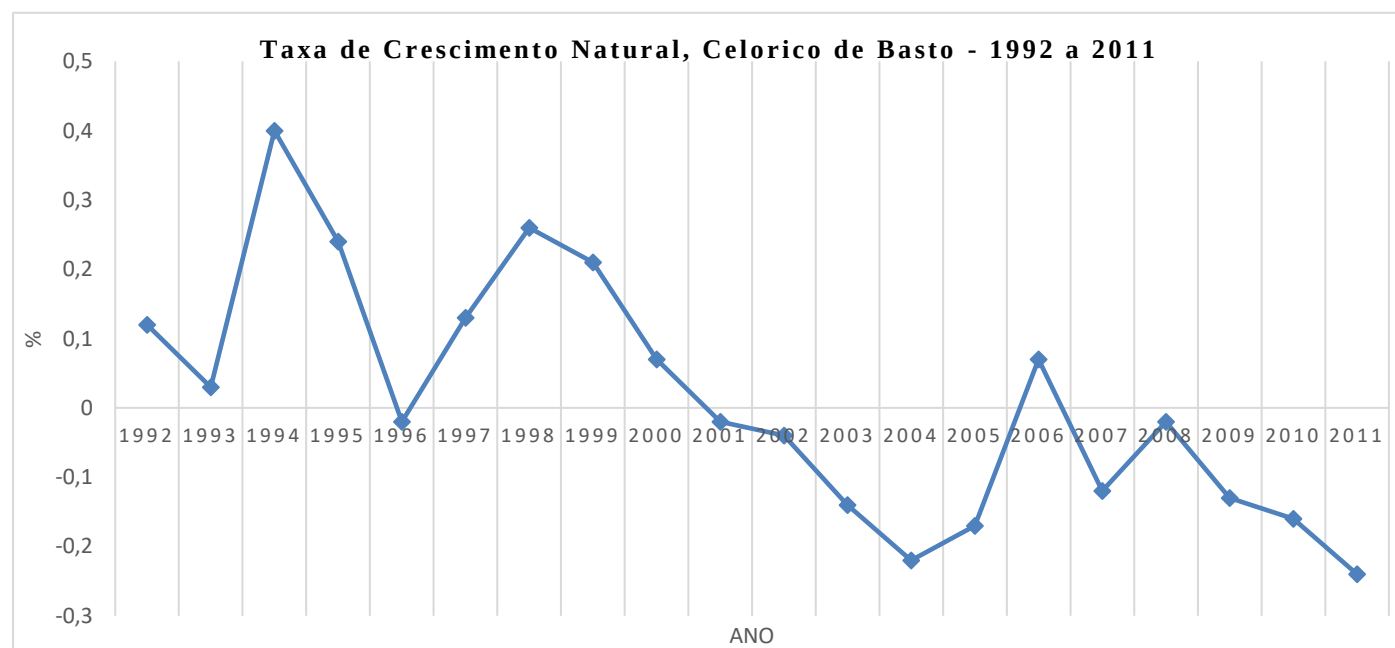
Caracterização Social e Económica

Do ponto de vista socioeconómico, a população residente tem vindo a decrescer ao longo dos últimos anos, de acordo com os dados do Recenseamento Geral da População de 2011 (INE). O concelho de Celorico de Basto apresentava em 2011 20.098 habitantes, dos quais 9.746 eram do sexo masculino (48,49%) e 10.352 do feminino (51,01%). Este valor é sensivelmente igual ao registado em 1900, há cerca de 110 anos. No último século, a evolução da população residente caracterizou-se por um ritmo de crescimento moderado até ao ano de 1950 (24 807 habitantes). A partir desse ano, a população residente decresceu a um ritmo lento (cerca de 5%) mas constante (gráfico 1). Para este decréscimo contribuíram os fortes surtos migratórios nas décadas de 60 e 70, e a forte quebra da natalidade nas décadas de 80 e 90.

No que respeita à taxa de crescimento natural, esta foi positiva nos anos de 1997 a 2000, apresentando nos anos seguintes (2001 a 2005) valores negativos, no ano de 2011 a taxa de crescimento natural apresenta o valor de -0,24%. (gráfico 2)



Gráficos 1: Evolução da População Residente, Celorico de Basto – 1864 a 2011 Fonte: Censos da População - INE



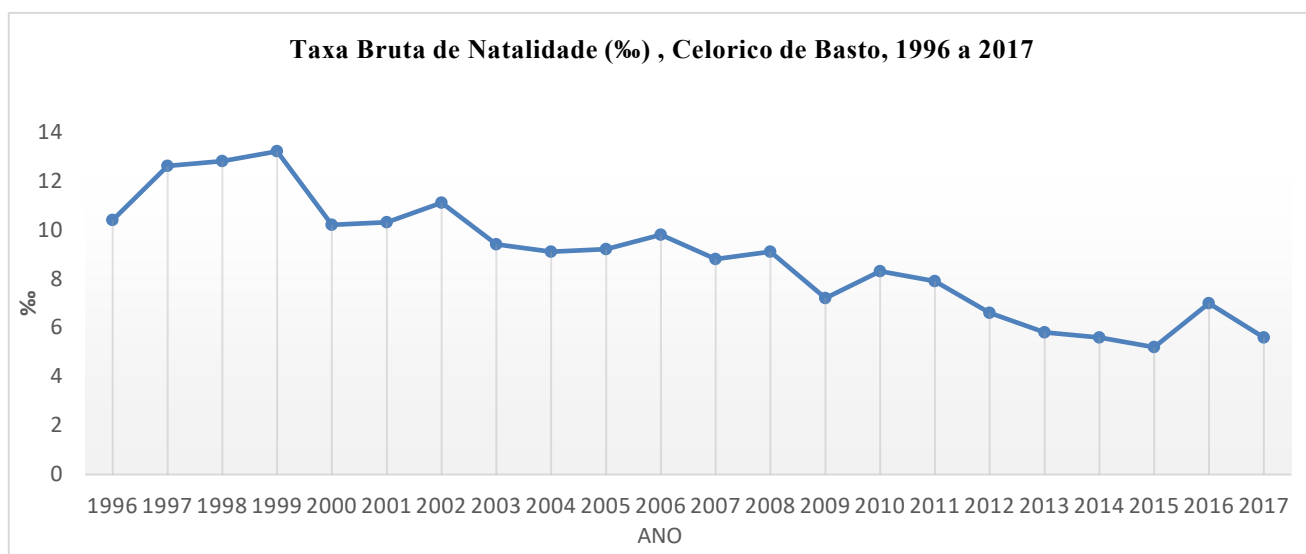
Gráficos 2: Taxa de Crescimento Natural, Celorico de Basto – 1992 a 2011. Fonte: Censos da População - INE

Em termos de densidade populacional regista-se nos três momentos censitários (1991, 2001 e 2011), um decréscimo da população residente. Esta tendência de decrescimento advém dos anos 50. Em 2011, Celorico de Basto apresentava na NUT III do Tâmega e Sousa, uma das densidades mais baixas (111 hab/km², enquanto a NUT III tem 236,4 hab./Km²). A densidade populacional do concelho de Celorico de Basto continua a registar um decréscimo anual até aos dias de hoje.

A estrutura etária da população residente é marcada por um acentuado envelhecimento demográfico, que tem vindo a acentuar-se de forma muito significativa, devido ao aumento da população idosa e à redução do número de jovens. Em termos populacionais têm-se registado várias alterações, algumas delas muito significativas, nomeadamente, na dimensão e na composição da população, em consequência da descida da natalidade, do aumento da longevidade e, do impacto da emigração, muito forte nos anos sessenta e recentemente motivada pela forte crise económica (2009-2014) que o país atravessou.

A informação dos indicadores referentes à população por grupos etários, entre 1981 e 2011, demonstram uma tendência contínua de diminuição nos grupos etários mais jovens, mais acentuada nas crianças (dos 0 aos 14 anos) e mais ligeira no grupo dos 15 aos 24. Pelo contrário, os grupos dos 25 aos 64 anos apresentam tendência de evolução positiva, assim como a população com mais de 65 anos, reflexo do aumento da esperança de vida da população.

Nos últimos anos, a taxa de natalidade tem tido uma trajetória variável de declínio seguida de um aumento, ou seja, no ano de 1999 chegou a ser de 13,3 nascimentos por cada mil habitantes, a partir deste momento apresentou uma tendência de declínio. A taxa de natalidade aumentou entre 2009 e 2010, atingindo um valor de 8,3 nascimentos por cada mil habitantes. A partir de 2010 e até ao ano de 2015 a tendência foi inversa com um decréscimo da taxa de natalidade, atingindo os 5,2 nascimentos por cada mil habitantes, o valor mais baixo de sempre. Em 2016 a taxa de natalidade voltou a aumentar atingindo os 7,0 nascimentos por cada mil habitantes reduzindo no seguinte ano (gráfico 3).



Gráficos 3: Taxa Bruta de Natalidade, Celorico de Basto – 1996 a 2017. Fonte: Estatísticas Demográficas - INE

No que diz respeito à taxa mortalidade, esta tem vindo a aumentar o que não traduz o geral reflexo do aumento da qualidade de vida e consequentemente do aumento da esperança média de vida, mas em muito causado pelo considerável número de idosos no concelho. A taxa de mortalidade cresceu entre 2009 e 2014, atingindo um valor de 11,2 óbitos por cada mil habitantes. A partir de 2014 e até ao ano de 2016 a tendência foi inversa com um decréscimo da taxa de mortalidade, atingindo 9,1 óbitos por cada mil habitantes, porém no ano de 2017 dá-se um aumento para 12,1 óbitos por cada mil habitantes (gráfico 4)



Gráficos 4: Taxa Bruta de Mortalidade, Celorico de Basto – 1996 a 2017. Fonte: Estatísticas Demográficas - INE

Em termos de escolarização da população residente há aspetos positivos a sobressair: a taxa de analfabetismo é cada vez mais reduzida, a taxa de abandono escolar tem decrescido consideravelmente e os níveis de instrução escolar são cada vez mais elevados, refletidos, nomeadamente, num número maior de indivíduos que completam o ensino superior.

Em termos de número de famílias assinala-se um aumento significativo nos últimos anos, correspondente a uma variação positiva de 10,23% entre 2001 e 2011, ou seja, um acréscimo significativo de 629 famílias. Assim sendo, o número de famílias tem vindo a aumentar significativamente, porém as famílias são cada vez mais pequenas. No ano de 1981 a dimensão média das famílias era de 4, após 40 anos, a dimensão média é de 2,9 (2011).

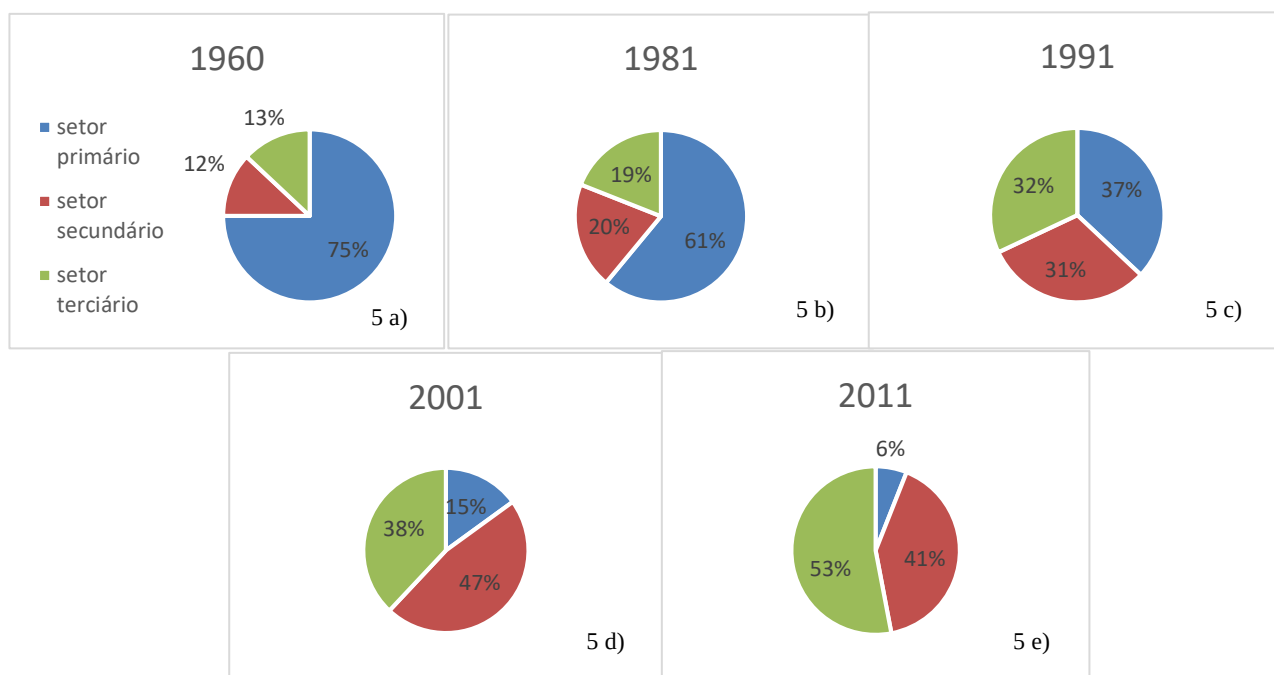
O conceito de vulnerabilidade social na população idosa está associado sobretudo à solidão, pois neste município 10% da população com 65 anos ou mais anos vive sozinha. Esse valor tem vindo a aumentar, passa de 1991 para 2001, de 8,81% para 9,87%, tendência esta que tem vindo a acompanhar a trajetória de envelhecimento da população residente.

A população ativa aumentou ligeiramente em 10 anos, entre 2001 e 2011, de 8059 indivíduos para 8227 indivíduos. A taxa de desemprego, em 2011, em Celorico de Basto atingia os 16,3% da população ativa, valor muito superior ao observado no recenseamento

de 2001, que era 6,6%. Os impactos da crise económica de 2009 refletem-se nestes valores, porque houve um grande aumento das insolvências das empresas e uma grande diminuição da oferta de emprego.

Nos últimos 10-15 anos, Celorico de Basto tem vindo a mudar a sua estrutura económica. De uma base económica tradicional, ligada predominantemente ao sector agroflorestal, outras atividades têm vindo a emergir que pertencem ao setor primário. Este no ano de 1960 era o mais significativo representava cerca de 75% da população empregada, foi reduzindo ao longo do tempo, em 1991 correspondia a 37%, no ano de 2011 a apenas a 6%. A construção civil, a indústria transformadora, o comércio e os serviços são hoje as atividades empregadoras do concelho, estas pertencentes ao setor secundário e terciário, em 1960 representavam apenas 12% e 13% respetivamente. Estes setores no ano de 2011 demonstram ser onde existem maior representatividade de população empregada. (gráfico 5a); 5 b); 5 c); 5d); 5e)

População Empregada por Setores de Atividade (%)



Gráficos 6a); 5 b); 5 c); 5d); 5 e): População Empregada por Setores de Atividade (%) , Celorico de Basto – 1960 a 2011. Fonte: Censos da População -INE

Deste modo, as atividades económicas e de emprego, o número de empresas sobretudo do setor terciário têm vindo a aumentar, bem como, o nível de escolaridade da população empregada. No entanto, a base económica é ainda frágil, havendo ofertas de emprego escassas. O turismo encontra-se em expansão, com uma oferta de alojamentos turísticos em crescimento e um aumento gradual do número de visitantes/turistas, diversificando um pouco as oportunidades de emprego. O setor agrícola alia-se ao turismo rural, o que se reflete nos projetos financiados pelos fundos comunitários, ligados principalmente à “instalação de jovens agricultores” e à “conservação e valorização do património rural”.

INDICADOR	Ano	Unidade de análise	Valor	Fonte
Freguesias	-	N.º	15	INE
Superfície	-	Km2	181,1	INE
População residente	2011	N.º	20 098	INE
Densidade populacional (n.º médio de indivíduos por Km2)	2011	N.º	106,8	INE
População jovem (menos 15 anos)	2011	%/ N.º	15,2% / 3.061	INE
População em idade ativa (15 aos 64 anos)	2011	%/ N.º	65,75/ 13.214	INE
População idosa (65 e mais anos)	2011	%/ N.º	19,0% / 3.823	INE
Famílias clássicas	2011	N.º	6779	INE
Alojamentos familiares clássicos	2011	N.º	10 633	INE
População ativa (15 aos 64 anos)	2011	N.º	8 227 (40,9% da pop. residente)	INE
Taxa de analfabetismo	2011	%	10,01	INE
Taxa de população com o ensino superior	2011	%	6,12	INE
Taxa de natalidade	2011	%	7,9	INE
Taxa de mortalidade	2011	%	10,3	INE
Índice de envelhecimento	2011	Nº	124,9	INE
Índice de dependência de Idosos	2011	%	28,9	INE
Poder de compra <i>per capita</i> (Portugal = 100)	2011		49,83	INE
Taxa de desemprego	2011	%	16,3	INE
Desempregados inscritos nos centros de emprego (média anual)	2017	N.º	1 061	IEFP/M TSSS
Densidade de empresas	2015	Nº/ km2	8,7	INE/SC IE

Tabela 1: Indicadores concelhios Fonte: REOTCB, 2019

Relativamente às acessibilidades, o tráfego rodoviário assenta, essencialmente, em três eixos principais: EN206, EN210 e ER101-4. O traçado da EN 210 integra uma variante construída no início da década de 2000, com características de via rápida, fazendo a ligação entre a A4, junto a Amarante e Vila de Celorico de Basto, estando em projeto e a decorrer a obra do seu prolongamento, para ligar ao Arco de Baúlhe e a Mondim de Basto, respetivamente. Na rede nacional fundamental, o eixo A4/ IP4 (Porto - Amarante - Quintanilha) é de grande importância para a acessibilidade externa do concelho, dada a proximidade da ligação. Embora não passe no território de Celorico de Basto, a sua ligação pode ser concretizada facilmente através da Variante à EN 210 (cerca de 20 minutos desde a sede do concelho). Também a A7, inserida no IC5, é uma infraestrutura de grande potencial, contudo carece ainda de uma saída apropriada no concelho (em projeto, o nó da Lameira). (figura 6)

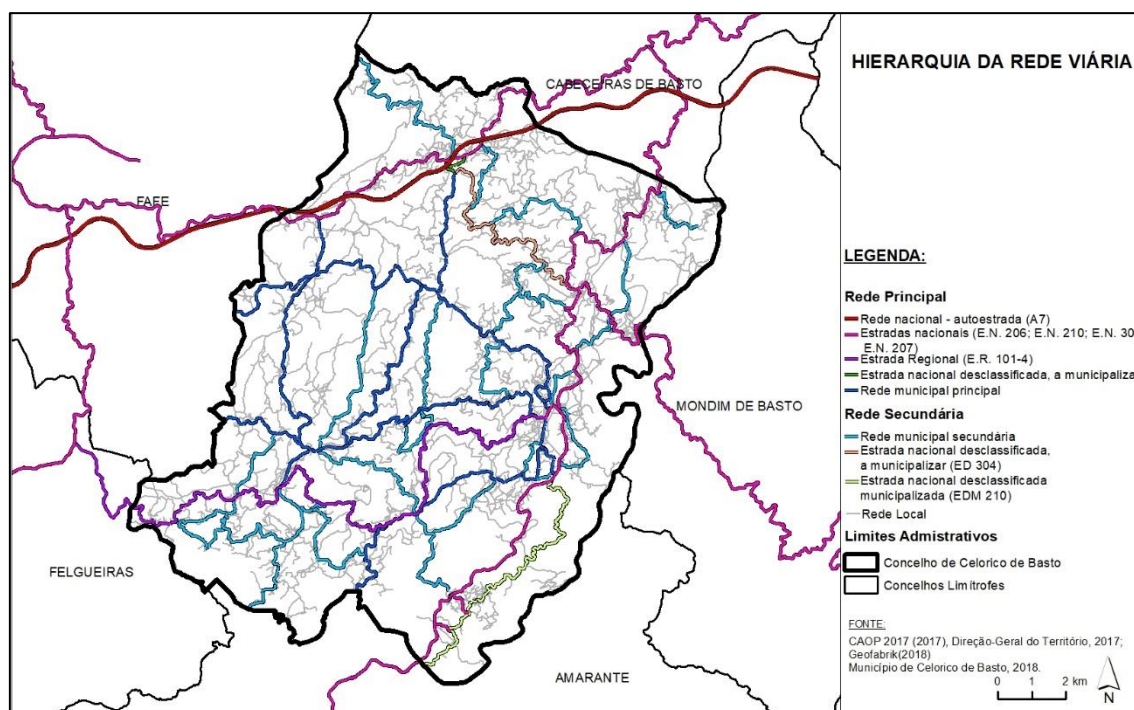


Figura 6: Rede Viária do Concelho de Celorico de Basto. Fonte: REOTCB, 2019.

Quanto aos recursos naturais, o concelho de Celorico de Basto insere-se em duas bacias hidrográficas: a do Tâmega e do Ave. É atravessado pelo rio Tâmega (afluente da margem direita do rio Douro) que é o seu maior curso de água e que coincide com o limite administrativo adjacente ao município de Mondim de Basto e parcialmente o de Amarante. Os principais afluentes da sua bacia hidrográfica são o Rio Veade, Rio Freixieiro, Ribeira de Santa Natália e Ribeira de Petimão. Relativamente à bacia hidrográfica do Ave, encontramos no município o Rio Bugio abrangendo uma pequena parte do concelho.

Os recursos florestais ocupam uma importante área do concelho, representando um significativo recurso natural do ponto de vista ecológico e do ponto de vista económico. Os recursos naturais e uma morfologia marcada por algumas elevações (a serra do Viso, a serra da Queimadela e a serra de Infesta) transmitem à paisagem uma singularidade, nomeadamente em torno do vale encaixado estruturado pela Ribeira de Infesta

2.2 Os Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT)

Os Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT) em vigor em Celorico de Basto são o Plano Diretor Municipal (2014), o Plano de Urbanização da Vila de Celorico de Basto (2012), oito Planos de Pormenor: PP de Reconversão Urbanística da Quinta do Prado (1998); PP da Zona Industrial da Lameira (1998); PP de Reconversão da Área Urbana de Génese Ilegal de Leiras do Monteiro (2001); PP de Reconversão da Área Urbana de Génese Ilegal da Tapada de S. João (2001); PP de São Silvestre (2003); PP do Pólo de Serviços e Armazéns de Crespos (2003); PP da Zona da Ribeira (2004) PP da Zona Industrial de Celorico de Basto (2016). Para além destes existem ainda outras figuras de planeamento como, o PMDFCI – Plano Municipal de Defesa da Floresta contra Incêndios (2016); POM - Plano Operacional Municipal (2019); PEPC – Plano de Emergência e Proteção Civil (2008); PAMUS – Plano Municipal de Mobilidade Urbana Sustentável (2016).

2.2.1 Plano Diretor Municipal (PDM)

O Plano Diretor Municipal (PDM), tem as primeiras versões do documento datadas de início da década de 90, mas foi só ratificado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 85/94, de 20 de setembro. O PDM foi objeto de 3 alterações que incidiram apenas sobre o regulamento, publicadas respetivamente pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 50/2001 de 16 de maio e pelos Editais n.º 1122/2011 e 1123/2011, ambos de 11 de novembro.

Em abril de 1999 foi deliberado o início da 1ª revisão do PDM, decisão ratificada em 6 de dezembro de 2000, tendo sido constituída a Comissão Mista de Acompanhamento que realizou apenas uma reunião, pois foi extinta e posteriormente constituída a Comissão de Acompanhamento nos termos da legislação atualmente em vigor. Assim sendo, é no ano de 2005 que tiveram início os trabalhos técnicos para se proceder à 1ª revisão do PDM de Celorico de Basto.

Foi só em 2014 que o PDM de Celorico de Basto (1ª revisão) entrou em vigor com a publicação em Diário da República n.º 141, II série, 24 de julho de 2014, Aviso n.º 8539/2014. O Relatório, designado Relatório da Proposta do Plano, juntamente com os Estudos de Caracterização e Diagnóstico do Concelho de Celorico de Basto, explicitam a estratégia municipal para o território do concelho. Desde a sua publicação, ocorreram algumas transformações com efeito produzido no PDM e consequentemente no território. Os procedimentos que ocorreram tiveram ligados à:

- correção material da Reserva Ecologia Nacional de Celorico de Basto;
- alteração do Regulamento por se terem verificado algumas disposições que causavam dúvidas de interpretação ou dificuldades de aplicação na prática do controlo prévio de operações urbanísticas, sem que isso trouxesse alguma vantagem para o interesse público e o ordenamento de território.

Em dezembro de 2017, o PDMCB sofreu a 1ª alteração por adaptação, com o objetivo de atualizar as condicionantes relativas à floresta, decorrente da aprovação do Plano Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios (PMDFCI). No âmbito do PDM ocorreram ainda os procedimentos relativos à implementação do GEOPORTAL. O GEOPORTAL é o Portal Geográfico do Município, que tem como principal objetivo

dinamizar o acesso à informação geográfica, este através de um conjunto modular aplicações que aliam as potencialidades do Sistemas de Informação Geográfica (SIG) às potencialidades de acesso, transferência, manipulação e visualização da informação geográfica existente. Nesta plataforma, estão disponíveis todos os acessos à cartografia multicondicionada às escalas 1:10 000 e 1:2 000, ortofotomapas, Planos Municipais de Ordenamento do Território, equipamentos, informação turística e informação diversificada.

A 30 de maio de 2019, o município deu início ao procedimento para 2ª revisão do PDM, com o objetivo de adaptar o PDM às alterações legislativas, desencadeadas por imposição legal do novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (Decreto-Lei n.º 80/2015 de 14 de maio) que conjugado com a Lei de Bases da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei n.º 31/2014 de 30 de maio), veio obrigar todos os planos municipais e intermunicipais a incluir as regras de classificação e qualificação do solo previstas nesses diplomas legais. Sendo o atual PDM ainda recente, 2014, e não se tendo sentido alterações territoriais, económicas, sociais e demográficas, a presente revisão deverá centrar-se nos aspetos ligados com à classificação e qualificação do solo, distinguindo entre solo urbano e solo rústico de acordo com os critérios estabelecidos pela nova legislação (Decreto Regulamentar n.º 15/2015 de 19 de agosto), contudo sem prejuízo da correção de outras situações que venham a ser detetadas durante o processo, nomeadamente tendo em consideração a publicação da revisão do PNPOT (Lei n.º 99/2019 de 5 de setembro).

Tendo em consideração que recentemente se iniciaram os trabalhos para dar início à 2ª revisão do PDMCB, importa refletir o que poderá ser apresentado nesta nova revisão do documento.

O PDM neste município tem vindo a acompanhar as diretrizes nacionais no que concerne às datas de início e de processos de revisão. Deste modo, o PDM inicial data de 1994, seguindo os problemas de execução dos PDM's nacionais, nomeadamente: uma reduzida capacidade técnica na elaboração, no acompanhamento e na aprovação; uma débil visão estratégica ou em certas matérias ausente; pouco flexível; sem articulação com o plano de atividades e o orçamento; com o tratamento quase exclusivo do solo urbano e

de expansão urbana. Porém apesar de tudo isto, estes PDM's de 1ª geração impuseram uma primeira ordem sobre o território, bem como, deram o primeiro passo para uma nova consciencialização sobre os problemas do OT (PDMCB, 1994; Matos, 2019).

No que respeita ao PDM de 2ª geração do município de Celorico de Basto, este aprovado em 2014, trouxe uma série de inovações, nomeadamente, um novo conteúdo material e documental, a existência de uma Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), a definição dos sistemas de execução do plano bem como um modelo territorial. E como matéria mais relevante, este PDM é composto por duas classes básicas de uso do solo: solo urbano (urbanizado e urbanizável) e o solo rural. Uma análise das dinâmicas ocorridas nestas duas classes, ao longo do tempo de vigência do PDM, verifica-se um claro predomínio de licenças de construção emitidas em solo urbano. Segundo o REOTCB, as “regras de ocupação do solo e edificabilidade da construção nas classes de solo urbano e rural vieram dar resposta ao modelo territorial definido no PDM para o concelho, uma vez que os dados baseados nas licenças de construção emitidas, demonstram que cada vez mais se está a deixar de construir em solo rural” (REOTCB, 2019:151).

Com o processo de revisão há uma mudança de paradigma, pois espera-se que esta 3ª geração de PDM seja capaz de possuir um planeamento mais flexível, reforçando-o como instrumento estratégico. Além disso que reforce, ainda mais, a reabilitação urbana como base para o desenvolvimento do município. Espera-se ainda que seja clarificado o regime do solo, apenas classificado em duas classes como indica a/o LBOTU/RJGT, solo urbano e solo rústico, do modo a aperfeiçoar este modelo de classificação e de qualificação do solo, de modo a assegurar que o solo urbano é efetivamente aproveitado para esse fim e no caso do rústico seja aplicado no aproveitamento agro-florestal e não na urbanização. Assim sendo, o município poderá aproveitar esta revisão do PDMCB e adaptar-se à evolução e às necessidades dos agentes do território, numa lógica de disciplina ao nível da edificação e urbanização. Todo este processo deve assentar em métodos colaborativos e participativos com a sociedade civil, tendo em vista uma nova visão sobre o território e uma nova estratégia para o município.

2.2.2 Plano de Urbanização (PU)

No âmbito municipal, o Plano de Urbanização da Vila de Celorico de Basto (PUCB) entra em vigor em 2012 (Diário da República, 2.^a série – n.º 153, de 8 de Agosto de 2012).

Os princípios fundamentais assentes no PUCB, visam acima de tudo : "1- Assegurar a manutenção, recuperação e completamento de uma estrutura de alinhamentos nas zonas mais consolidadas; 2 - Promover a criação de "Morfologias Urbanas" adequadas, geradoras de "Malha Urbana" nas zonas neutras ou intersticiais e sua extensão a novas áreas a urbanizar; 3 - Possibilitar a construção de espaços urbanos e equipamentos de utilização coletiva integrando novas tendências de uso, reajustando-os a eventuais novas caracterizações da zona em que se virão a inscrever; 4 - Garantir que a viabilização técnico-financeira passa não só pelo controlo de custos, mas também e sobretudo pelo ajuste dos programas às reais necessidades, pela flexibilidade de gestão e clareza dos domínios públicos, condominiais e privados; 5 - Assegurar o adequado equilíbrio funcional e económico das áreas verdes intermédias ou laterais, quer sejam de uso agrícola quer florestal ou reserva e seu papel de complemento e contraponto aos crescentes usos urbanos." (REOTCB, 2019: 260;261).

Complementarmente, foram ainda definidos objetivos específicos, agrupados em quatro domínios de atuação estratégicos: acessibilidades; qualificação urbana e ambiental; equipamentos e infraestruturas; planeamento das ações territoriais.

Em Julho de 2014, o PUCB passou por um processo de alteração por adaptação com o objetivo de resolver um conjunto de situações de desconformidade com o PDM aprovado em 2014, nomeadamente relativamente a algumas áreas de solo rural que foram reclassificadas para solo urbano por via do PDMCB, também em casos relacionados com a delimitação de áreas agrícolas, houve a introdução das designações de classificação que foram então adaptadas por forma a estar em conformidade com o referido PDM. No regulamento adequaram-se, igualmente, todas as desconformidades existentes entre o PDMCB e o PUCB, alteração esta publicada em 2016 (Aviso n.º 10905/2016, D.R. n.º 168/2016, Série II de 1 de setembro).

Recentemente, em Maio de 2019, procedeu-se ao início da alteração do regulamento do plano de urbanização, que pode ser consultada através da sua fundamentação. Este processo deve-se ao fato de terem decorridos oito anos da entrada em vigor da 1ª versão do PUCBT e terem sido identificados (nomeadamente através de processos que deram entrada nos serviços), que o regulamento deste PU contém algumas normas que criam entraves à gestão urbanística e que não são vistas como vantagens para o interesse público e o OT. Assim, a divisão de planeamento propôs a alteração do PUCBT com vista a corrigir questões como a clarificação da redação em casos que levantem dúvidas de interpretação, no que respeita às preexistências na área de intervenção, bem como, a eliminação/alteração dos casos que provocam entraves à gestão urbanística.

2.2.3. Planos de Pormenor (PP)

O município de Celorico de Basto, tem oito Planos de Pormenor. Dos oito PP em vigor, três são relativos à criação de espaços de atividades económicas, três reconverteram áreas urbanas de génese ilegal, vulgarmente designados loteamentos clandestinos, e dois criaram áreas para nova urbanização na sede do concelho, respetivamente uma zona residencial e uma zona de equipamentos, comércio e serviços. Todos eles encontram-se parcialmente executados.

Dos diversos PP são vários os objetivos para a sua criação:

- no PP da Zona Industrial de Celorico de Basto e no PP da Zona Industrial da Lameira, o objetivo primordial foi a constituição de um parque empresarial, incluindo a respetiva rede viária;
- no PP de Reconversão Urbanística da Quinta do Prado, o objetivo foi a Regulamentação do uso do solo, fracionamento da propriedade e edificação, numa área destinada à habitação, já com vários edifícios construídos, em situação ilegal, à data da sua elaboração.
- o PP de Reconversão da Área Urbana de Génese Ilegal da Tapada de S. João , teve como função regulamentar o uso do solo, fracionamento da propriedade e edificação, numa área destinada exclusivamente a habitação unifamiliar, já com vários edifícios construídos, em situação ilegal;

- o PP de Reconversão da Área Urbana de Génese Ilegal de Leiras do Monteiro, permitiu regulamentar o uso do solo, fracionamento da propriedade e edificação, numa área destinada a habitação e atividades compatíveis, já com vários edifícios construídos, em situação ilegal;
- o PP do Pólo de Serviços e Armazéns de Crespos possibilitou a criação de uma área infraestruturada, destinada à construção de pavilhões para armazéns, comércio e serviços, de modo a acolher atividades que à data da sua elaboração não eram admitidas nas zonas industriais isto é, através da alteração do uso do solo na sua área que anteriormente era espaço florestal;
- o PP de São Silvestre, teve como objetivo a criação de uma área urbana com lotes destinados a equipamentos públicos e lotes destinados à habitação coletiva, comércio e serviços. Permitiu reforçar a centralidade da zona noroeste da sede do concelho com a dotação de equipamentos e de espaços verdes públicos;
- por último, o PP da Zona da Ribeira o objetivo foi a criação de uma nova área urbana, incluindo novos arruamentos, uma zona destinada a habitação coletiva, com comércio e serviços, e uma zona de habitação unifamiliar, permitindo aumentar deste modo a disponibilidade de terrenos para construção na sede do concelho.

Os PP atualmente em vigor são os mesmos que são identificados no PDM. Quanto às alterações dos PP, desde a entrada em vigor da 1.^a revisão do PDM foi publicada a 1.^a alteração do PP da Zona Industrial de Celorico de Basto e foi concluída a 1.^a alteração do PP da Zona Industrial da Lameira, ainda não publicada. Estão a decorrer procedimentos de alteração do PP de reconversão da AUGI de Leiras do Monteiro e do PP da Ribeira.

2.2.4. Outras Figuras de Planeamento

Existem ainda um conjunto de outros planos, como o Plano Municipal de Defesa da Floresta contra Incêndios (PMDFCI), o Plano Operacional Municipal (POM), o Plano de Emergência e Proteção Civil de Celorico de Basto (PEPCCB) e o Plano de Ação Municipal de Mobilidade Urbana Sustentável (PAMUS).

O Plano Municipal de Defesa da Floresta contra incêndios (PMDFCI) em vigor foi elaborado para o período 2016-2020, de acordo com as orientações do guia técnico

do ICNF, com objetivos direcionais para a diminuição no número de ocorrências, diminuição da área ardida, diminuição do número de grandes incêndios, bem como, tendo em vista diminuir o número de reacendimentos, apresentando diversas concretizações para a sua eficácia.

A operacionalização do Plano Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios, concretiza-se através de um Plano Operacional Municipal (POM), que particulariza a execução destas ações. Existe ainda o Plano de Emergência e Proteção Civil de Celorico de Basto (PEPCCB), sendo um plano de emergência, considera-se que o planeamento de emergência é uma das boas formas de precaver situações adversas. Assim sendo, tendo em conta a necessidade de se desenvolver uma resposta eficiente às situações de acidente grave ou catástrofe, este plano traduz-se num instrumento fundamental para o sucesso na gestão de emergência ao definir as orientações relativas ao modo de atuação dos vários organismos, serviços e estruturas a empenhar nas operações de proteção civil. Deste modo, este plano foi desenvolvido com o intuito de organizar, orientar, facilitar, agilizar e uniformizar as ações necessárias à resposta.

Por último, é de enfatizar o Plano Ação de Mobilidade Urbana Sustentável (PAMUS) do Tâmega e Sousa que foi desenvolvido em estreita colaboração com a Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa (CIM TS) e os onze municípios que a integram. Este documento surge como um instrumento que pretende responder aos objetivos definidos nas políticas europeias e nacionais, particularmente, em relação estreita com a Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial (EIDT), os Investimentos Territoriais Integrados (ITI), bem como, enquadrado com os diversos Instrumentos de Gestão Territorial, nomeadamente o PROT e os vários PDM, também enquadrados no Norte 2020 - Programa Operacional Regional do Norte.

O PAMUS do Tâmega e Sousa, constitui-se como um importante plano para a definição das estratégias e propostas com vista ao desenvolvimento das infraestruturas e serviços de transporte e mobilidade. Destina-se ao planeamento do modo de deslocação de pessoas e bens nas vilas e cidades de forma sustentável, contribuindo, assim, para o seu desenvolvimento económico, social e ambiental. O concelho de Celorico de Basto tem previsto neste plano três investimentos prioritários: (1) a

promoção da mobilidade urbana sustentável da vila de Celorico de Basto (arruamento Agra – Britelo) que já obteve financiamento e encontra-se em construção; (2) rede de percursos pedonais no Centro Urbano de Celorico de Basto; (3) Rede de percursos pedonais no centro urbano da Mota. Porém, além destes, este plano também engloba inúmeros investimentos complementares.

2.2.5. Planos Previstos

Existem outros planos territoriais (PP e PU) que estão previstos no PDM, relativos a áreas cuja transformação urbanística deve ser regida:

- por plano de urbanização: Fermil; Mota e Gandarela;
- por plano de pormenor estão previstas: Gandarela; envolvente do Mosteiro de Arnóia; envolvente do Castelo de Arnóia, a ser objeto de plano de pormenor de salvaguarda; e área do Centro Tradicional de Celorico de Basto, a ser objeto de reabilitação urbana.

2.3. Relatório do Estado do Ordenamento do Território

2.3.1. Enquadramento

O Relatório do Estado do Ordenamento do Território (REOT) é o documento que dá resposta às exigências legais estabelecidas na Lei de Bases da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo conjugada com o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial. Os REOT são assim documentos que “traduzem o balanço da execução dos programas e dos planos territoriais, objeto de avaliação, bem como dos níveis de coordenação interna e externa obtidos, fundamentando uma eventual necessidade de revisão” (n.º 4 do artigo 189.º do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio).

O objetivo principal do REOT passa pela promoção de uma gestão do território dinâmica, apoiada na informação geográfica e da representação cartográfica atualizada de forma contínua,. Assim sendo, este documento reuniu a informação que permite representar a situação atual do concelho, no que diz respeito ao território e com o intuito

de apoiar os decisores políticos na identificação de tendências ou fatores de mudança, na orientação de estratégias territoriais e no estabelecimento de metas atendendo a um determinado horizonte temporal. Deste modo, o processo de monitorização deverá passar, fundamentalmente, pela atualização e tratamento contínuos de informação geográfica, fundamentais para o processo de monitorização.

Segundo a legislação, os objetivos primordiais do REOT assentam:

- *Fundamentar uma eventual necessidade de revisão ou reprogramação das opções estratégicas definidas nos Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT);*

- *Avaliar o nível de execução das ações definidas no PDM, no Relatório Ambiental e nos restantes planos de ordem inferior, com base no grau de objetivos e concretização das propostas neles constantes, sendo para isso suportado por indicadores demonstrativos da situação;*

- *Verificar a eficácia da concretização dos objetivos e da concretização do modelo de ordenamento municipal proposto, expressando o balanço da execução dos instrumentos de gestão territorial previstos;*

- *Verificar e acompanhar com regularidade o exercício das atividades previstas, com vista a uma monitorização participativa. Toda a informação e resultados alcançados deverão ser sistematicamente analisados para sua utilização futura;*

- *Definir novos objetivos de desenvolvimento para o município e identificação dos critérios de sustentabilidade a adotar. (REOTCB, 2019:10)*

Toda a informação e resultados alcançados deverão ser analisados para sua utilização futura.

2.3.2. REOT de Celorico de Basto

O REOTCB encontra-se dividido em dois grandes capítulos, a avaliação do estado do ordenamento do território e a avaliação do sistema municipal de planeamento. No primeiro, é apresentada uma análise dos indicadores de avaliação e monitorização enquadrados em eixos estratégicos, devendo ser incluídos também os indicadores contidos na declaração ambiental do PDMCB.

São cinco os eixos a considerar na estruturação dos indicadores de avaliação e monitorização: socioeconómico; equipamentos e infraestruturas; espaço urbano; acessibilidades e mobilidade; e ambiente. Os indicadores visam sobretudo incrementar um processo de monitorização do Plano. Foram adotados alguns procedimentos internos que visavam: identificar os indicadores mais adequados para avaliar o cumprimento dos objetivos estabelecidos no Plano; definir e partilhar o contributo de cada serviço/divisão do município no processo de monitorização, com vista ao envolvimento de todas as estruturas de planeamento; manter um sistema de atualização sistemática de dados, suportado num grande rigor na recolha e tratamento do sistema de informação geográfica (SIG).

A informação recolhida permitirá caracterizar a evolução da dinâmica urbanística e dos níveis de execução do plano, incidindo sobre o seguinte:

- Dados de referência, relevantes no reconhecimento da situação do território, decorrentes dos Censos, como seja, a taxa de variação da população residente do concelho; densidade populacional; n.º de fogos e edifícios licenciados e concluídos; etc.*
- Grau de concretização de equipamentos de utilização coletiva previstos;*
- Tendências de concretização espacializada das dinâmicas urbanísticas e edificatórias dos particulares;*
- Identificar áreas urbanas e edifícios a reabilitar e a sua finalidade;*
- Quantificar e captação das áreas verdes públicas e áreas de recreio e lazer;*
- Grau de concretização e população servida pelas infraestruturas territoriais no âmbito das redes de abastecimento de água; rede de drenagem e tratamento de águas residuais; rede de recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos e rede elétrica;*
- Verificar a taxa de ocupação do solo nas áreas urbanas, diferenciando-as em termos de colmatação e consolidação, grau de infraestruturação;*
- Verificar a taxa de ocupação do solo de áreas passíveis de serem ocupadas através do recurso à quantificação do espaço executado em loteamentos;*
- Verificar a taxa de ocupação em solo urbanizável e UOPG;*
- Verificar a taxa de ocupação de novas unidades industriais em espaços de atividades económicas;*
- Avaliar as acessibilidades e mobilidades existentes. Esta avaliação deverá indicar o grau de concretização dos investimentos rodoviários, bem como incluir uma análise crítica da situação existente no domínio das acessibilidades e transportes;*
- Identificar e quantificar as áreas sujeitas a regimes especiais como Reserva Ecológica Nacional (REN) e Reserva Agrícola Nacional (RAN) e que foram autorizadas para outros fins ou edificadas*

Fonte: REOTCB, 2019: Pág. 12

Relativamente à avaliação do Sistema Municipal de Planeamento (REOTCB), é apresentada uma análise relativa ao enquadramento estratégico e de planeamento do município que tem por base os princípios de avaliação da execução do PDMCB. A avaliação da execução do Plano e do Programa de Execução, incluindo o Plano de Financiamento e a avaliação da evolução dos indicadores ambientais devem estar presentes no processo de AAE. Deve também realizar-se uma análise e identificação dos planos municipais de nível inferior ao PDM, sejam estes publicados ou previstos.

Por último, encontram-se as considerações finais, que fazem a avaliação dos efeitos do plano, onde se descreve a síntese da avaliação, as melhorias a introduzir no processo de monitorização, bem como, uma síntese dos indicadores de monitorização mais relevantes, e por último uma nota justificativa referente à 2ª revisão do PDMCB.

2.3.3. Uma Síntese da Avaliação

O processo de monitorização do REOT permitiu ao município de Celorico de Basto desenvolver uma capacidade crítica e assumir as suas principais falhas e pontos positivos em matéria do ordenamento do território e das políticas públicas daí prosseguidas.

Um dos pontos a destacar é o resultado da análise dos indicadores contidos no REOT e em outros documentos que estão em conformidade com o Plano Diretor Municipal (PDM). De uma forma genérica, a evolução económica, social e territorial estiveram de acordo com as perspetivas então traçadas e espectáveis. Um conjunto de alterações significativas registaram-se em Celorico de Basto, sobretudo o declínio da população, essencialmente das camadas etárias mais jovens e uma tendência para a polarização da população em torno dos aglomerados urbanos de Celorico de Basto, Fermil, Gandarela e Mota.

Devido a questões de natureza social foi necessário refletir o impacto das políticas públicas sociais, nomeadamente as relacionadas com a transferência de novas competências para o município. Assim sendo, no REOT reflete-se estas transferências de competências para as autarquias se estas já não correspondem a funções e serviços que a autarquia já desenvolvem ou que podem corresponder a um acréscimo de serviços com

implicações financeiras, humanas e organizacionais, tendo em consideração que estas modificações podem pôr em causa a linha estratégica a seguir.

O impacto da longevidade na qualidade de vida das populações residentes e nas políticas públicas, nomeadamente nos serviços sociais e nos cuidados de saúde surgem como centrais na avaliação. As taxas de natalidade continuam em declínio e os problemas sociodemográficos agudizam-se. Assim, a perda demográfica e o envelhecimento da população são um tema crucial na avaliação do plano.

Celorico de Basto é um concelho com um forte traço de ruralidade, onde os estilos de vida estão em grande mutação. As mudanças ocorrem numa fase de crescente urbanização, concentrando cada vez mais a população nos núcleos urbanos do município. São ainda abordadas as dinâmicas em termos da vida laboral. O emprego no município ainda está concentrado em unidades de pequena e média dimensão, em sectores tradicionais e intensivos em mão de obra, o que traz novos desafios para o município.

Diretamente relacionado com os efeitos do PDM na dinâmica urbana, denotou-se um predomínio de licenças de construção emitidas nos últimos 4 anos, em solo urbano, já infraestruturado (sobretudo solo urbanizável), dando seguimento ao modelo territorial proposto para concelho.

Relativamente às dinâmicas de planeamento e às problemáticas e desafios do ordenamento do território, o município considera que o PDM, enquanto figura de relevo no sistema de gestão territorial em vigor, deve ser estratégico nas questões estruturantes, atribuindo maior visibilidade à estratégia municipal e respetivos regulamentares nas matérias relativas aos riscos, às pessoas, e à proteção de valores naturais e culturais.

Foi sobretudo com a realização do REOT que foram detetados diversos obstáculos que remetem para a necessidade de haver disponibilidade de informação e para certos problemas próprios da organização da própria Câmara Municipal.

O facto do PDM de Celorico de Basto não incorporar um conjunto de indicadores para monitorizar a operacionalização das suas propostas e as dinâmicas ocorridas no concelho desde a sua aprovação, constituiu um obstáculo à elaboração do REOT. Houve dificuldades em sistematizar informação devido à inexistência de um Sistema de Informação Geográfica (SIG), que fosse integrado e abrangente, e que incorpora-se

informação continuamente atualizada, relativamente às diversas áreas de intervenção do PDM.

Um segundo importante problema relaciona-se com a insuficiente articulação entre os vários setores de intervenção do município, constituindo um determinante para melhorar a eficácia da intervenção dos instrumentos de gestão territorial. Esta questão deve-se à própria organização interna da autarquia, que tem uma intervenção muito sectorizada, impedindo uma gestão territorial mais articulada e integrada.

Capítulo 3 - Estágio Curricular

O estágio curricular teve lugar na Câmara Municipal de Celorico de Basto, em concreto no departamento – Planeamento e Serviços Socio culturais. Decorreu entre o dia 1 de outubro de 2018 até ao dia 15 de fevereiro de 2019, o equivalente ao que está protocolado de 500 horas. Neste estágio, tive a possibilidade de integrar a equipa que estava a desenvolver a primeira versão do Relatório do Estado do Ordenamento do Território (REOT) do município, bem como desenvolver alguns trabalhos que iam sendo necessários.

O trabalho que desenvolvi pode ser estruturado nas seguintes tarefas: criação e atualização de base de dados; elaboração de cartografia; e revisão global do documento do REOT.

3.1. Criação e Atualização de Base de Dados

No âmbito da criação e atualização de base de dados foram realizadas as seguintes tarefas:

- atualização e organização de uma base de dados em excel referente à informação das fichas de síntese dos indicadores contidos no REOTCB, as quais acompanham o tópico da avaliação do estado do ordenamento do território, criando-se novos indicadores e definindo-se períodos de análise;

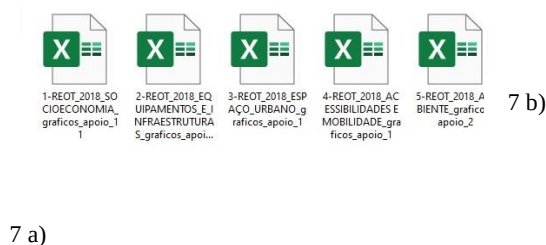


Figura 7 a); 7 b) :Exemplo da base de dados dos das fichas de síntese dos indicadores contidos no REOTCB

- criação de uma base de dados em excel de identificação dos alunos que usam o transporte público escolar, que irá ser usada pela divisão de educação, esta base está organizada por escolas e pelo tipo de serviço que é usado pelo aluno;

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N
1														
2														
3														
4														
5														
6														
7														
8														
9														
10														
11														
12														
13														
14														
15														
16														
17														
18														
19														
20														
21														
22														

8 a)



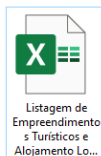
8 b)

Figura 8 a); 8 b) : Exemplo da base de dados da identificação dos alunos que usam o transporte público escolar

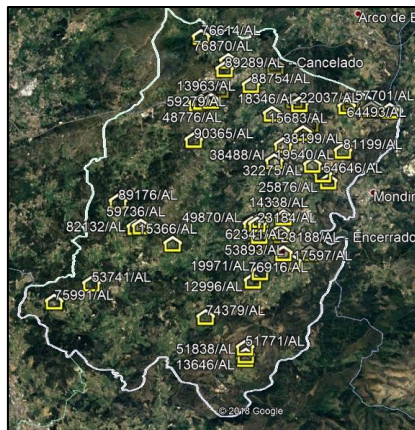
- atualização da base de dados referente aos alojamentos locais e empreendimentos turísticos, com base na informação disponibilizada pela divisão das licenças e disponível no site do “Registo Nacional de Turismo”. Esta base encontra-se construída em formato GoogleEarth e Excel;

	A	B	C	D	E	F	G
1							
2							
3							
4							
5							
6							
7							
8							
9							
10							
11							
12							
13							
14							
15							
16							
17							
18							
19							
20							
21							
22							
23							

9 a)



9 b)



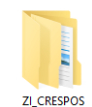
9 c)

Figura 9 a); 9 b); 9 c) :Exemplo da base de dados referente aos alojamentos locais e empreendimentos turísticos

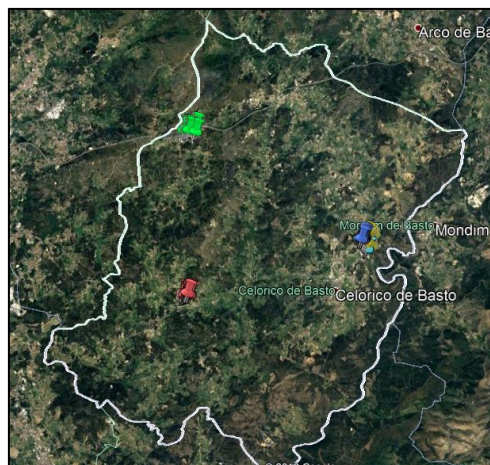
- atualização da informação relativa às Zonas Industriais e Pólo de Serviços. Nesta base encontra-se informação por local, empresa, e classificação portuguesa das atividades económicas (CAE) e o número de empregados. Está disponível em formato GoogleEarth e Excel;

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P
1	Id	Nome_Loc	Nome	Localização	Parque	Empre	Empre	Empre	Empre	Empre	Empre	Empre	Empre	Empre	Empre
2	9	A	Parque Empr	4080-204	Colono de Busto	1 de Busto	Colono de Busto	Braga	41249.67N	7592.44E	Parque Empresarial de Busto - Polo 1	Zona Industrial de Colono de Busto			
3	1	B	Parque Empr	4080-204	Colono de Busto	1 de Busto	Colono de Busto	Braga	41249.67N	7592.44E	Parque Empresarial de Busto - Polo 1	Zona Industrial de Colono de Busto			
4	2	C	Parque Empr	4080-204	Colono de Busto	1 de Busto	Colono de Busto	Braga	41249.67N	7592.44E	Parque Empresarial de Busto - Polo 1	Zona Industrial de Colono de Busto			
5	3	D	Parque Empr	4080-204	Colono de Busto	1 de Busto	Colono de Busto	Braga	41249.67N	7592.44E	Parque Empresarial de Busto - Polo 1	Zona Industrial de Colono de Busto			
6	4	E	Parque Empr	4080-204	Colono de Busto	1 de Busto	Colono de Busto	Braga	41249.67N	7592.44E	Parque Empresarial de Busto - Polo 1	Zona Industrial de Colono de Busto			
7	5	F	Parque Empr	4080-204	Colono de Busto	1 de Busto	Colono de Busto	Braga	41249.67N	7592.44E	Parque Empresarial de Busto - Polo 1	Zona Industrial de Colono de Busto			
8	6	G	Parque Empr	4080-204	Colono de Busto	1 de Busto	Colono de Busto	Braga	41249.67N	7592.44E	Parque Empresarial de Busto - Polo 1	Zona Industrial de Colono de Busto			
9	7	H	Parque Empr	4080-204	Colono de Busto	1 de Busto	Colono de Busto	Braga	41249.67N	7592.44E	Parque Empresarial de Busto - Polo 1	Zona Industrial de Colono de Busto			
10	8	I	Parque Empr	4080-204	Colono de Busto	1 de Busto	Colono de Busto	Braga	41249.67N	7592.44E	Parque Empresarial de Busto - Polo 1	Zona Industrial de Colono de Busto			
11	9	J	Parque Empr	4080-204	Colono de Busto	1 de Busto	Colono de Busto	Braga	41249.67N	7592.44E	Parque Empresarial de Busto - Polo 1	Zona Industrial de Colono de Busto			
12	10	K	Parque Empr	4080-204	Colono de Busto	1 de Busto	Colono de Busto	Braga	41249.67N	7592.44E	Parque Empresarial de Busto - Polo 1	Zona Industrial de Colono de Busto			
13	11	L	Parque Empr	4080-204	Colono de Busto	1 de Busto	Colono de Busto	Braga	41249.67N	7592.44E	Parque Empresarial de Busto - Polo 1	Zona Industrial de Colono de Busto			
14	12	M	Parque Empr	4080-204	Colono de Busto	1 de Busto	Colono de Busto	Braga	41249.67N	7592.44E	Parque Empresarial de Busto - Polo 1	Zona Industrial de Colono de Busto			
15	13	N	Parque Empr	4080-204	Colono de Busto	1 de Busto	Colono de Busto	Braga	41249.67N	7592.44E	Parque Empresarial de Busto - Polo 1	Zona Industrial de Colono de Busto			
16	14	O	Parque Empr	4080-204	Colono de Busto	1 de Busto	Colono de Busto	Braga	41249.67N	7592.44E	Parque Empresarial de Busto - Polo 1	Zona Industrial de Colono de Busto			
17	15	P	Parque Empr	4080-204	Colono de Busto	1 de Busto	Colono de Busto	Braga	41249.67N	7592.44E	Parque Empresarial de Busto - Polo 1	Zona Industrial de Colono de Busto			
18	16	Q	Parque Empr	4080-204	Colono de Busto	1 de Busto	Colono de Busto	Braga	41249.67N	7592.44E	Parque Empresarial de Busto - Polo 1	Zona Industrial de Colono de Busto			
19	17	R	Parque Empr	4080-204	Colono de Busto	1 de Busto	Colono de Busto	Braga	41249.67N	7592.44E	Parque Empresarial de Busto - Polo 1	Zona Industrial de Colono de Busto			
20	18	S	Parque Empr	4080-204	Colono de Busto	1 de Busto	Colono de Busto	Braga	41249.67N	7592.44E	Parque Empresarial de Busto - Polo 1	Zona Industrial de Colono de Busto			
21	19	T	Parque Empr	4080-204	Colono de Busto	1 de Busto	Colono de Busto	Braga	41249.67N	7592.44E	Parque Empresarial de Busto - Polo 1	Zona Industrial de Colono de Busto			
22	20	U	Parque Empr	4080-204	Colono de Busto	1 de Busto	Colono de Busto	Braga	41249.67N	7592.44E	Parque Empresarial de Busto - Polo 1	Zona Industrial de Colono de Busto			
23	21	V	Parque Empr	4080-204	Colono de Busto	1 de Busto	Colono de Busto	Braga	41249.67N	7592.44E	Parque Empresarial de Busto - Polo 1	Zona Industrial de Colono de Busto			
24	22	W	Parque Empr	4080-204	Colono de Busto	1 de Busto	Colono de Busto	Braga	41249.67N	7592.44E	Parque Empresarial de Busto - Polo 1	Zona Industrial de Colono de Busto			
25	23	X	Parque Empr	4080-204	Colono de Busto	1 de Busto	Colono de Busto	Braga	41249.67N	7592.44E	Parque Empresarial de Busto - Polo 1	Zona Industrial de Colono de Busto			
26	24	Y	Parque Empr	4080-204	Colono de Busto	1 de Busto	Colono de Busto	Braga	41249.67N	7592.44E	Parque Empresarial de Busto - Polo 1	Zona Industrial de Colono de Busto			
27	25	Z	Parque Empr	4080-204	Colono de Busto	1 de Busto	Colono de Busto	Braga	41249.67N	7592.44E	Parque Empresarial de Busto - Polo 1	Zona Industrial de Colono de Busto			
28	26	AA	Parque Empr	4080-204	Colono de Busto	1 de Busto	Colono de Busto	Braga	41249.67N	7592.44E	Parque Empresarial de Busto - Polo 1	Zona Industrial de Colono de Busto			
29	27	AB	Parque Empr	4080-204	Colono de Busto	1 de Busto	Colono de Busto	Braga	41249.67N	7592.44E	Parque Empresarial de Busto - Polo 1	Zona Industrial de Colono de Busto			
30	28	AC	Parque Empr	4080-204	Colono de Busto	1 de Busto	Colono de Busto	Braga	41249.67N	7592.44E	Parque Empresarial de Busto - Polo 1	Zona Industrial de Colono de Busto			
31	29	AD	Parque Empr	4080-204	Colono de Busto	1 de Busto	Colono de Busto	Braga	41249.67N	7592.44E	Parque Empresarial de Busto - Polo 1	Zona Industrial de Colono de Busto			
32	30	AE	Parque Empr	4080-204	Colono de Busto	1 de Busto	Colono de Busto	Braga	41249.67N	7592.44E	Parque Empresarial de Busto - Polo 1	Zona Industrial de Colono de Busto			
33	31	AF	Parque Empr	4080-204	Colono de Busto	1 de Busto	Colono de Busto	Braga	41249.67N	7592.44E	Parque Empresarial de Busto - Polo 1	Zona Industrial de Colono de Busto			

10 a)



10 b)



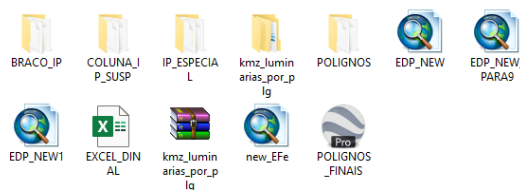
10 c)

Figura 10a); 10 b); 10 c) :Exemplo da base de dados referente às Zonas Industriais e Pólo de Serviços.

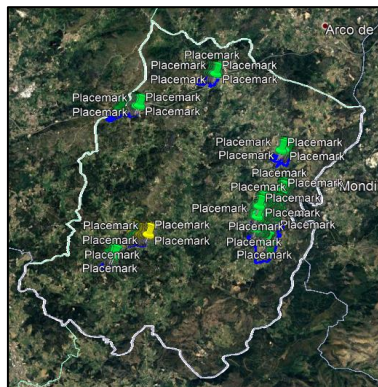
- colaboração na organização de uma base de dados cartográfica para ser usada num projeto de candidatura a um fundo comunitário no âmbito de um programa de eficiência energética, em formato GoogleEarth e Excel.

FID	OID	Name	FolderPath	SymbolID	AltMode	Base	Snippet	HasLabel	LabelID	POINT_X	POINT_Y	POINT_Z	POINT_M	TESTE	FID_1	Modelo_da	Fabricante	Número_de	Tipo
0	0	Placemark	Braco IP kmz/Braco IP	0	-1	0	Braco IP	-1	0	12016.044	194816.8543	0	#NULM	0	448	Rural Aberta	GeoAct		1 Na Geof
1	0	Placemark	Braco IP kmz/Braco IP	0	-1	0	Braco IP	-1	0	11873.26595	194923.9861	0	#NULM	0	531	Rural Fechada	GeoAct		1 Na Geof
2	0	Placemark	Braco IP kmz/Braco IP	0	-1	0	Braco IP	-1	0	11873.26595	194923.9861	0	#NULM	0	551	Rural Fechada	GeoAct		1 Na Geof
3	0	Placemark	Braco IP kmz/Braco IP	0	-1	0	Braco IP	-1	0	11873.26595	194923.9861	0	#NULM	0	565	Rural Fechada	GeoAct		1 Na Geof
4	0	Placemark	Braco IP kmz/Braco IP	0	-1	0	Braco IP	-1	0	11818.80788	194948.2841	0	#NULM	0	591	AX1	SCHREDER		1 Na AP E
5	0	Placemark	Braco IP kmz/Braco IP	0	-1	0	Braco IP	-1	0	11779.46807	195004.954	0	#NULM	0	615	Rural Fechada	GeoAct		1 Na Geof
6	0	Placemark	Braco IP kmz/Braco IP	0	-1	0	Braco IP	-1	0	11798.03753	194974.5554	0	#NULM	0	632	Rural Fechada	GeoAct		1 Na Geof
7	0	Placemark	Braco IP kmz/Braco IP	0	-1	0	Braco IP	-1	0	11893.03581	194924.2907	0	#NULM	0	669	Rural Aberta	GeoAct		1 Na Geof
8	0	Placemark	Braco IP kmz/Braco IP	0	-1	0	Braco IP	-1	0	11935.5186	194921.4386	0	#NULM	0	693	Rural Aberta	GeoAct		1 Na Geof
9	0	Placemark	Braco IP kmz/Braco IP	0	-1	0	Braco IP	-1	0	11954.88342	194707.4299	0	#NULM	0	996	Rural Aberta	GeoAct		1 Na Geof
10	0	Placemark	Braco IP kmz/Braco IP	0	-1	0	Braco IP	-1	0	12126.11567	194792.121	0	#NULM	0	1023	Rural Aberta	GeoAct		1 Na Geof
11	0	Placemark	Braco IP kmz/Braco IP	0	-1	0	Braco IP	-1	0	11882.54108	194701.3812	0	#NULM	0	1058	Rural Aberta	GeoAct		1 Na Geof
12	0	Placemark	Braco IP kmz/Braco IP	0	-1	0	Braco IP	-1	0	12250.55636	194763.0189	0	#NULM	0	1201	Rural Aberta	GeoAct		1 Na Geof
13	0	Placemark	Braco IP kmz/Braco IP	0	-1	0	Braco IP	-1	0	12170.59049	194840.841	0	#NULM	0	1230	Urban Fechada	GeoAct		1 Na Geof
14	0	Placemark	Braco IP kmz/Braco IP	0	-1	0	Braco IP	-1	0	12104.49021	194826.8562	0	#NULM	0	1292	Rural Aberta	GeoAct		1 Na Geof
15	0	Placemark	Braco IP kmz/Braco IP	0	-1	0	Braco IP	-1	0	12320.83367	194828.3318	0	#NULM	0	1327	Decorativa	GeoAct		1 Na Geof
16	0	Placemark	Braco IP kmz/Braco IP	0	-1	0	Braco IP	-1	0	12216.37684	194805.9301	0	#NULM	0	1426	Rural Aberta	GeoAct		1 Na Geof
17	0	Placemark	Braco IP kmz/Braco IP	0	-1	0	Braco IP	-1	0	11960.96455	194915.7175	0	#NULM	0	1458	Rural Aberta	GeoAct		1 Na Geof
18	0	Placemark	Braco IP kmz/Braco IP	0	-1	0	Braco IP	-1	0	12200.74995	194802.5863	0	#NULM	0	1487	Rural Aberta	GeoAct		1 Na Geof
19	0	Placemark	Braco IP kmz/Braco IP	0	-1	0	Braco IP	-1	0	12127.38797	194831.1127	0	#NULM	0	1529	Rural Aberta	GeoAct		1 Na Geof
20	0	Placemark	Braco IP kmz/Braco IP	0	-1	0	Braco IP	-1	0	11920.91534	194673.5098	0	#NULM	0	1612	Rural Aberta	GeoAct		1 Na Geof
21	0	Placemark	Braco IP kmz/Braco IP	0	-1	0	Braco IP	-1	0	11996.36283	194878.6734	0	#NULM	0	1612	Rural Aberta	GeoAct		1 Na Geof

11 a)



11 b)



11 c)

Figura 11a); 11 b); 11 c) :Exemplo da base de dados referente à base de dados para um projeto de candidatura a um fundo comunitário no âmbito de um programa de eficiência energética

3.2. Elaboração de cartografia

No âmbito da minha colaboração no REOT, houve a necessidade de atualizar a seguinte cartografia:

a) cartografia presente no enquadramento legal e estratégico e no enquadramento geográfico:

- modelo de Ocupação Territorial do Concelho de Celorico de Basto;
- modelo Digital de Terreno, Concelho de Celorico de Basto;
- divisão Territorial da Região: NUT III e Municípios Limítrofes;
- hierarquia da Rede Viária do Concelho de Celorico de Basto;

b) cartografia presente nas fichas de síntese de indicadores:

- rede Elétrica de 15kv e 60kv do Concelho de Celorico de Basto;
- localização da Rede de Fibra ótica no Concelho de Celorico de Basto (2018);
- rede de Transporte Público e Escolar, Celorico de Basto (ano letivo 2018/2019);
- povoamentos Florestais, Celorico de Basto, (Carta de Ocupação do Solo, 2015).

Na maioria dos casos a cartografia foi alterada, tendo em vista atualizar a informação relativa aos indicadores de monitorização, por ser inexistente ou se encontrar desajustada às necessidades.

A título meramente exemplificativo apresenta-se aqui alguma da cartografia construída – figuras nº 12, 13 e 14.

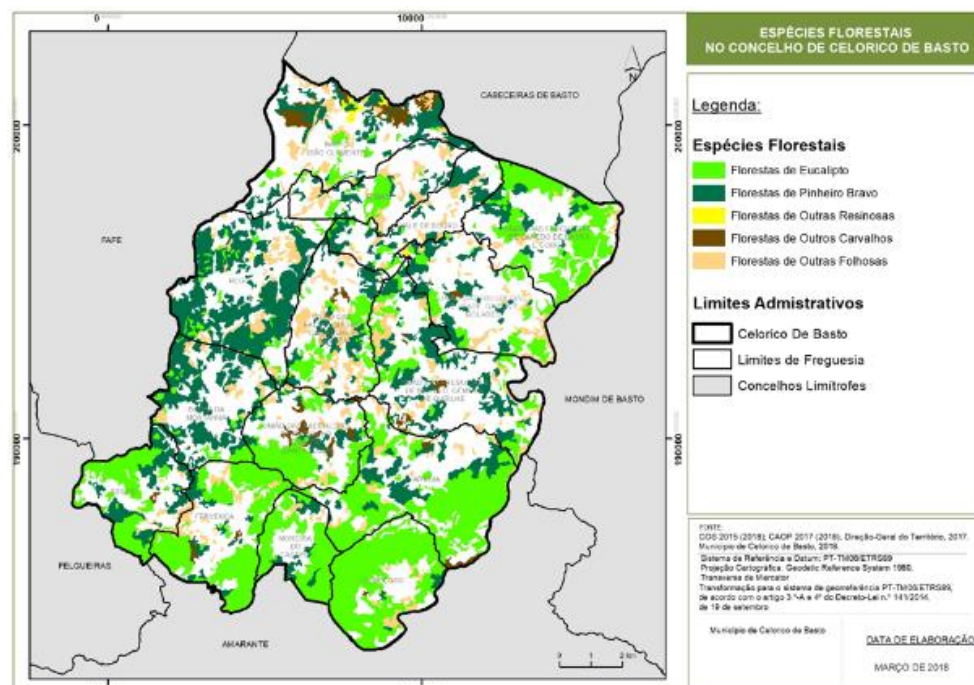


Figura 12: Povoamentos Florestais, Celorico de Basto, (Carta de Ocupação do Solo 2015) Fonte: REOTCB, 2019

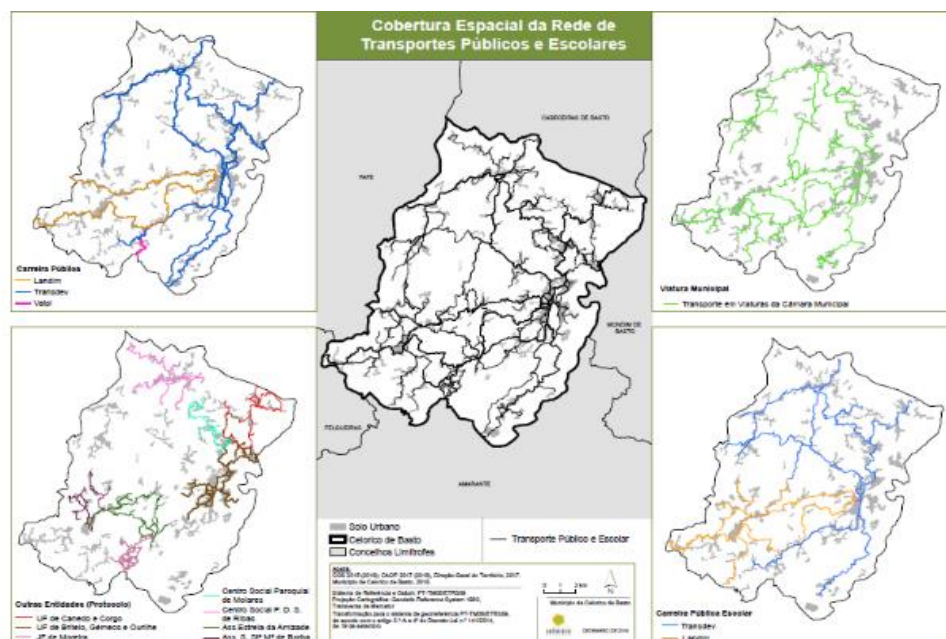


Figura 13: Rede de Transporte Público e Escolar, Celorico de Basto (Ano letivo 2018/2019) Fonte: REOTCB, 2019

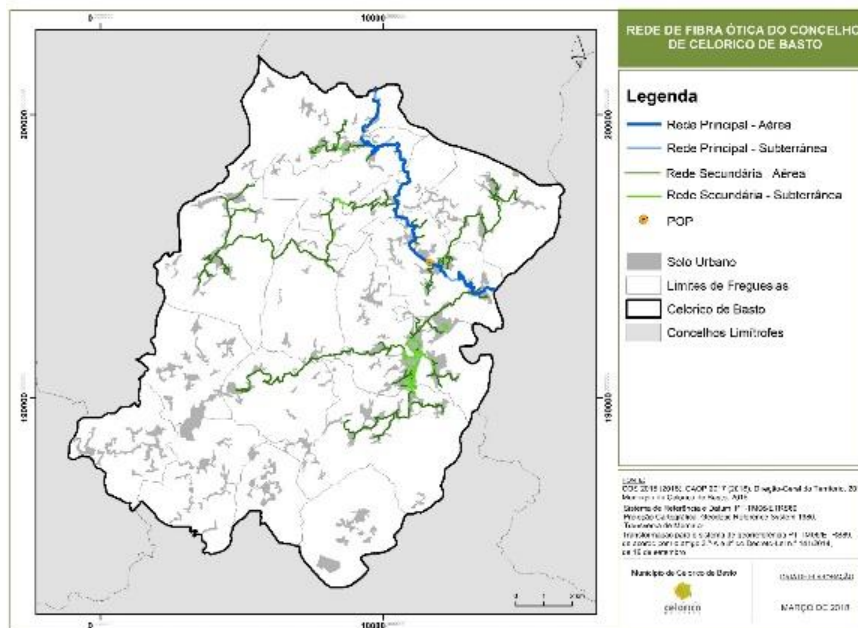


Figura 14:Localização da Rede de Fibra Ótica no Concelho de Celorico de Basto (2018) Fonte: REOTCB, 2019

3.3. Revisão global do documento REOT

No início do estágio analisei o que já estava produzido para o Relatório do Estado do Ordenamento do Território (REOT), e fiz algumas sugestões de possíveis alterações, que foram apresentadas à equipa e ao supervisor de estágio. Alterações estas que na sua generalidade foram bem recebidas e implementadas.

As alterações e as melhorias incidiram sobretudo ao nível de pequenas incorreções ortográficas, introdução de legendas e títulos nos gráficos, nas imagens e tabelas. Além disso, algumas alterações mais profundas relativas à reorganização do ponto 8 do documento, correspondente à “avaliação do estado do Ordenamento do Território”. Na organização da análise dos indicadores de avaliação e monitorização enquadrados nos eixos estratégicos, propus a sua reformulação: de 4 eixos - Socioeconómico, Povoamento, Mobilidade e Ambiente - passaram a ser 5: Socioeconómico, Equipamentos e Infraestruturas, Espaço Urbano, Acessibilidades e Mobilidade e Ambiente. Esta alteração foi importante pois permitiu uma melhor clarificação dos indicadores, constituindo assim uma matriz de indicadores de avaliação e monitorização melhor enquadrados nos 5 eixos

estratégicos definidos sobre as áreas temáticas determinadas pela equipa neste processo de avaliação e monitorização.

Outras propostas de alterações estiveram relacionadas com a atualização e/ou construção da informação estatística. Foi também proposto a introdução de dados e mapas mais atuais, bem como análises sumárias dos indicadores presentes nas fichas síntese de monitorização. Foram propostos os seguintes indicadores: poder de compra *per capita*; rede elétrica; rede de fibra ótica; cobertura espacial da rede de transportes públicos e escolares; espécies florestais segundo a carta de ocupação do solo de 2015.

Colaborei ainda no capítulo relativo às considerações finais, designadamente na revisão da SWOT e no tópico “breve resumo dos indicadores”.

Considerações Finais

Neste momento é importante refletir algumas conclusões tendo em vista a avaliação deste exercício académico, que combinou uma parte teórica com uma de cariz mais prática, relacionada com o estágio curricular.

Relativamente ao objetivo teórico, os conhecimentos sobre a teoria do planeamento e ordenamento do território, bem como, sobre a evolução do ordenamento do território em Portugal foram consolidados. Em matéria de PNPOT, a análise do diagnóstico dos instrumentos de gestão territorial e do levantamento das diretrizes para a gestão territorial à escala municipal, permitiu perceber e enquadrar os objetivos de gestão municipal na estratégia nacional.

Relativamente ao estágio curricular, a experiência foi fundamental para o reforço das competências para o exercício do planeamento territorial, permitindo ter contacto com a atividade profissional, num ambiente de trabalho diário relacionado com o ordenamento do território.

De uma forma em geral, verifiquei o papel e a utilidade da geografia na gestão dos processos de planeamento. Foi um espaço de progressão, de trabalho multidisciplinar e de desenvolvimento de ideias e produtos.

O estágio curricular, também, permitiu constatar as dificuldades que as câmaras municipais têm em trabalhar de forma articulada e integrada as matérias do planeamento territorial. Em geral, as câmaras municipais estão organizadas em torno dos diferentes pelouros, havendo poucas oportunidades e práticas de trabalho em conjunto. Isto representa um entrave ao desenvolvimento e à eficiência dos planos. No que diz respeito à informação geográfica, nomeadamente a relacionada com os indicadores de monitorização do REOT, constatou-se que atualmente há uma maior sensibilização da sua importância, para o acompanhamento da execução dos planos. No entanto, existe ainda um Sistema de Informação Geográfica insuficiente, não só em matéria de organização dos dados mas também de atualização do software informático. O SIG deve ser reforçado, tendo em vista o acompanhamento dos processos de planeamento. Neste âmbito, a geografia tem condições para dar contributos de grande utilidade.

Concluindo, de uma forma geral, os estágios curriculares constituem um momento de aprendizagem de grande utilidade para os estudantes, não só porque aceleram os processos de aprendizagem desenvolvendo e aprofundando competências específicas do planejamento, mas também porque constituem uma oportunidade para divulgar as competências dos geógrafos em matéria de ordenamento do território.

Referências Bibliográficas

- Câmara Municipal de Celorico de Basto. (1994). “PDM - Plano Diretor Municipal de Celorico de Basto”.
- Câmara Municipal de Celorico de Basto. (2014). “PDM - Plano Diretor Municipal de Celorico de Basto”.
- Câmara Municipal de Celorico de Basto. (2019). “2ª REVISÃO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE CELORICO DE BASTO -TERMOS DE REFERÊNCIA”.
- Câmara Municipal de Celorico de Basto. (2019). “Alteração Ao Regulamento Do Plano De Urbanização – Fundamentação”.
- Câmara Municipal de Celorico de Basto. (2019). “Relatório do Estado do Ordenamento do Território”, Versão Final – Outubro 2019.
- Campos, V. & Ferrão, J. (2015). “O Ordenamento do Território Em Portugal: Uma Perspetiva Genealógica”. *ICS Working Papers 1*.
- Carmo, F.(2016). “Princípios constitucionais do ordenamento do território”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, NE. pp. 99-121.
- CEC (1997). *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Davies, H. W. E. *et al.* (1989). *Comparative Study in H. W. E. Davies (Ed.), Planning Control in Western Europe*, London: HMSO, pp. 409-442.
- Direção-Geral do Território (2018). PNPOT- Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território – Alteração. Lisboa: Direção Geral do Território.
- FARINÓS, J. (Ed.) (2007). *Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level*. Final Report of ESPON Project 2.3.2, Eschsur Alzette: ESPON Coordination Unit.
- Fernandes, J.; Trigal, L.; Sposito, E. (2016). *Dicionário de Geografia Aplicada: terminologia da análise, do planeamento e da gestão do território*. 1ª ed. Porto: Porto Editora.

- Fernandes, M. (2017). “Brevíssima síntese, cronológica, da legislação portuguesa sobre urbanismo e ordenamento do território (1836 – 2010).” Documento de apoio ao ensino.
- Ferrão, J. (2010). “Ordenamento do território: 25 anos de aprendizagem. Europa: novas fronteiras”, 26, pp. 77-84.
- Ferrão, J. (2011). O Ordenamento do Território Como Política Pública. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Ferrão, J. (2016). ”O território na constituição da República Portuguesa (1976-2005): dos preceitos fundadores às políticas de território do futuro”, *Sociologia, Problemas e Práticas*. pp. 123-133.
- Ferrão, J. (2019). “Uma política ainda com lacunas, descontinuidades e falta de articulação entre os vários níveis de ação”. In: O Estado da Nação e As Políticas Públicas 2019: Menos Reformas, Melhores Políticas, pp. 37-43.
- Gonçalves, J; Marques, T; (2010). “Revisão dos PDM: Processo de Planeamento ou Imperativo Legal”. In: Encontro anual da Ad Urbem | Avaliação das políticas de ordenamento do território e de urbanismo.
- Marques, T. (2019). “Balanço dos 10 anos do PNPOT”. In: Atas Do I.º Congresso De Direito Do Urbanismo. pp. 15 -30.
- Marques, T.; Godinho, L.; Ribeiro, P.; Rajão, C.; Veneza, A.; (2013). “Ordenamento do território na encruzilhada dos desafios das políticas públicas”. In: Europa 2020 : retórica, discursos, política e prática: Comunicação apresentada na 2ª Conferência de Planeamento Regional e Urbano, VIII ENPLANT e XVIII Workshop da APDR.
- Marques, T; Silva, F; Delgado, C; (2010). “Uma abordagem multi-escalar da monitorização do ordenamento do território e do desenvolvimento urbano”. In: Atas do Encontro Anual da Ad Urbem - Avaliação das políticas de ordenamento do território e de urbanismo / No espaço europeu e nos âmbitos nacional, regional e municipal, Novembro de 2010, pp. 41- 58.

- Matos, F. (2019). Planeamento territorial à escala intermunicipal e municipal os Planos Municipais de Ordenamento do Território - O PDM. Documento de apoio ao ensino.
- NEWMAN, P; THORNLEY, A. (1996). *Urban Planning in Europe: International Competition, National Systems, and Planning Projects*, London: Routledge
- Pereira, M. (2016). “Ordenamento do Território”. In: Dicionário de Geografia Aplicada- Terminologia da análise, do planeamento e da gestão do território. Porto: Porto Editora. pp. 345 - 347.
- Rajão, C; Ribeiro, P; Marques, T. (2013). A Avaliação – Um instrumento de inovação territorial e de valorização das políticas públicas. In: Europa 2020 : retórica, discursos, política e prática : atas da 2ª Conferência de Planeamento Regional e Urbano, VIII ENPLANT e XVIII Workshop da APDR. pp. 289 - 411.
- STEAD, D; NADIN, V. (2009). *Planning Cultures Between Models of Society and Planning Systems*, in J. Knieling e F. Othengrafen (Eds.), *Planning Cultures in Europe. Decoding Cultural Phenomena in Ueban and Regional Planning*, Farnham e Burlington: Ashgate, pp.283-300.
- Veneza, A. (2013). “Sistemas e Culturas de Planeamento: fatores e dinâmicas de mudança.” - *Revista de Geografia e Ordenamento do Território*, n.º 3 (Junho). Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território, pp. 249-273.
- Veneza, A; Marques, T. (2013). “A construção da flexibilidade no sistema de ordenamento do território português” - In: Encontro Anual da Ad Urbem 2013.

Endereços eletrónicos

Instituto Nacional de Estática: www.ine.pt [consultado em 10-09-2019]

Câmara Municipal de Celorico de basto: www.mun-celoricodebasto.pt - [consultado em 11/11/2019]

Legislação

Aviso n.º 10652/2012 - Diário da República n.º 153/2012, Série II de 2012-08-08

Aviso n.º 8539/2014 - Diário da República n.º 141/2014, Série II de 2014-07-24

Decreto Regulamentar n.º 15/2015 - Diário da República n.º 161/2015, Série I de 2015-08-19

Decreto-Lei n.º 380/99 - Diário da República n.º 222/1999, Série I-A de 1999-09-22

Decreto-Lei n.º 80/2015- Diário da República n.º 93/2015, Série I de 2015-05-14

Lei n.º 11-A/2013 - Diário da República n.º 19/2013, 1º Suplemento, Série I de 2013-01-28

Lei n.º 58/2007 - Diário da República n.º 170/2007, Série I de 2007-09-04

Lei n.º 99/2019 - Diário da República n.º 170/2019, Série I de 2019-09-05

Lei n.º 31/2014 – Diário da República n.º 104/2014, Série I de 2014-05-30

Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto - Diário da República n.º 184/1998, Série I-A de 1998-08-11

Resolução do Conselho de Ministros 50/2001, de 16 de Maio - Diário da República n.º 113/2001, Série I-B de 2001-05-16.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 58/2004 - Diário da República n.º 100/2004, Série I-B de 2004-04-28