

Rute Arnalda Lopes Martins dos Santos

2º Ciclo de Estudos em Riscos, Cidades e Ordenamento do Território

Um novo ciclo de Planos Diretores Municipais

O caso de Vila Nova de Gaia

2014

Orientador: Professor Mário Gonçalves Fernandes

Coorientador: Professora Teresa Sá Marques

Classificação: Ciclo de estudos:

Dissertação/relatório/ Projeto/IPP:

Nada é permanente, salvo a mudança.

(Heráclito)

Agradecimentos

O desenvolvimento de um trabalho académico, por individual que seja, requer o apoio e a cooperação de outras pessoas e instituições. Neste sentido, quero desde já agradecer a todos aqueles que, direta ou indiretamente, tornaram a realização deste trabalho possível, nomeadamente:

Aos meus orientadores, Professor Mário Gonçalves Fernandes e Professora Teresa Sá Marques, pela orientação, disponibilidade, rigor e competência, premissas indispensáveis para a elaboração desta dissertação.

À Camara Municipal de Vila Nova de Gaia, na pessoa da Eng.^a Valentina e do Eng.^o Sérgio Nova, pelos seus contributos e disponibilidade.

À Gaiurb, EM e à Biblioteca Municipal de Gaia pela informação disponibilizada.

Em especial, à minha Família sem a qual não conseguia realizar este trabalho. Mais especificamente, ao meu marido Sérgio Santos e ao meu filho Rafael Santos, por todo o apoio, compreensão, motivação e paciência durante este longo percurso. E aos meus Pais, Armando e Alzira Santos, e à minha Irmã, Renata Santos, pelo apoio incondicional e incentivo demonstrado durante todo o tempo.

Resumo

A presente dissertação foi desenvolvida no âmbito do Mestrado em Riscos, Cidades e Ordenamento do Território da Faculdade de Letras da Universidade do Porto.

O objetivo deste trabalho é fazer uma análise comparativa entre os primeiros Planos Diretores Municipais e o resultado das atuais revisões desses planos, tomando como estudo de caso o Plano Diretor Municipal de Vila Nova de Gaia.

Em Portugal, tem surgido cada vez mais a necessidade de desenvolver instrumentos capazes de conduzir a complexidade da gestão do território. Atualmente verifica-se que a prática de planeamento está instituída e generalizada, englobando vários instrumentos que abrangem diferentes âmbitos e escalas de intervenção.

À escala municipal, destacam-se os Planos Diretores Municipais que evoluíram significativamente ao longo das últimas décadas, reflexo do seu enquadramento legal.

O primeiro ciclo de PDM apesar de apresentar várias falhas e limitações contribuiu para a criação de uma consciência geral do território municipal.

Atualmente, com um contexto legislativo bastante diferente e encontrando-se muitos PDM em processo de revisão, surge a possibilidade de um novo ciclo para estes instrumentos. Perspetivam-se planos mais estratégicos, colaborativos e programáticos, permitindo o desenvolvimento harmonioso e sustentável do território municipal.

Palavras-chave:

Ordenamento do Território, Planos Diretores Municipais, Vila Nova de Gaia

Abstract

This work was developed within the Master Degree in Hazards, Cities and Spatial Planning, Faculty of Arts, University of Porto. The objective of this paper is to make a comparative analysis between the first Municipal Master Plans and the result of the current review of these plans, taking as a case study for the Master Plan of Vila Nova de Gaia.

In Portugal, there has been increasingly need to develop instruments capable of conducting the complexity of managing the territory. Currently it appears that the practice of planning is established and widespread, encompassing various instruments which cover different areas and scales of intervention.

At the municipal level, highlight the Municipal Master Plans that have evolved significantly over the past decades, a reflection of its legal framework.

The first cycle of PDM despite a number of flaws and limitations contributed to the creation of a general awareness of the municipal territory.

Currently, with a quite different and finding many PDM under review, legislative context arises the possibility of a new cycle for these instruments. Perspectives become more strategic, collaborative and programmatic plans, allowing the harmonious and sustainable development of the municipality.

Keywords:

Planning, Municipal Master Plans, Vila Nova de Gaia

Siglas e Acrónimos

AMP	Área Metropolitana do Porto
CAE-Rev.3	Classificação Portuguesa das Atividades Económicas - Revisão 3
CCDRN	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte
CMC	Comissão Mista de Coordenação
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGOTDU	Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano
DGT	Direção-Geral do Território
EEM	Estrutura Ecológica Municipal
ETAR	Estação de Tratamento de Águas Residuais
GAIURB, EM	Empresa Municipal de Urbanismo de Vila Nova de Gaia
IGT	Instrumentos de Gestão Territorial
INE	Instituto Nacional de Estatística
LBPOTU	Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo
NUT	Nomenclatura das Unidades Territoriais
PAT	Programas de Ação Territorial
PBHD	Plano da Bacia Hidrográfica do Douro
PDM	Plano Diretor Municipal
PEOT	Planos Especiais de Ordenamento do Território
PGU	Plano Geral de Urbanização
PGBH	Planos de Gestão de Bacia Hidrográfica
PIOT	Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território
PMOT	Planos Municipais de Ordenamento do Território
PNPOT	Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território
POAAP	Planos de Ordenamento de Albufeiras de Águas Públicas
POACL	Plano de Ordenamento da Albufeira de Crestuma-Lever
POAP	Planos de Ordenamento de Áreas Protegidas
POBHL	Planos de Ordenamento de Bacias Hidrográficas e Lagoas
POE	Planos de Ordenamento dos Estuários
POOC	Planos de Ordenamento da Orla Costeira
PP	Plano de Pormenor
PROF da AMPEDV	Plano Regional de Ordenamento Florestal da Área Metropolitana do Porto e Entre Douro e Vouga

PROT	Planos Regionais de Ordenamento do Território
PSIT	Planos Sectoriais com Incidência Territorial
PU	Plano de Urbanização
RAN	Reserva Agrícola Nacional
REN	Reserva Ecológica Nacional
REOT	Relatório do Estado do Ordenamento do Território
RJIGT	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
SMIT	Sistema Municipal de Informação Territorial
SNIT	Sistema Nacional de Informação Territorial
STCP	Sociedade de Transportes Coletivos do Porto
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities, and Threats
UOPG	Unidades Operativas de Planeamento e Gestão
VL	Vias de Ligação
VNG	Vila Nova de Gaia

Conteúdo

Agradecimentos	i
Resumo	ii
Abstract	iii
Siglas e Acrónimos	iv
Índice de Figuras	vii
Índice de Gráficos	viii
1. INTRODUÇÃO	1
1.1. Relevância do Estudo	2
1.2. Objetivos	3
1.3. Estrutura	4
1.4. Metodologia	4
2. PLANEAMENTO MUNICIPAL EM PORTUGAL	6
2.1. Breve síntese do percurso legislativo	6
2.2. Evolução legal da figura do Plano Diretor Municipal	11
2.2.1. Do Decreto-Lei nº 208/82 ao Decreto-Lei nº 69/90	11
2.2.2. Reflexão sobre o primeiro ciclo de PDM	16
2.2.3. O novo quadro legislativo	17
2.2.4. Síntese da evolução dos PDM	24
2.3. Ponto da situação do segundo ciclo de PDM	26
3. O PLANEAMENTO MUNICIPAL EM VILA NOVA DE GAIA	29
3.1. Caracterização geral do concelho	29
3.1.1. Evolução demografia	30
3.1.2. Parque Habitacional	34
3.1.3. Economia e emprego	35
3.1.4. Rede viária e de transportes	36
3.1.5. Equipamentos coletivos	38
3.1.6. Infraestruturas básicas	39
3.2. Diagnóstico do município: análise SWOT	39
3.3. O PDM de 1994	41
3.3.1. Estratégias de desenvolvimento	42
3.3.2. Avaliação e execução	43
3.4. O processo de revisão	47
3.5. O PDM vigente	49

3.5.1. Objetivos e estratégias de desenvolvimento	50
3.5.2. Estruturação do território	66
3.5.3. Programação, execução e monitorização do plano.....	68
4. CONCLUSÃO	77
5. BIBLIOGRAFIA.....	83
6. REFERÊNCIAS NA INTERNET.....	94

ANEXOS

ANEXO I

EVOLUÇÃO DO ENQUADRAMENTO LEGAL DA FIGURA DO PDM

ANEXO II

PLANTA DE ORDENAMENTO PDM DE VILA NOVA DE GAIA 1994

Índice de Figuras

Figura 1 - Síntese do percurso legislativo sobre o planeamento em Portugal a partir de 1971.....	11
Figura 2 - Municípios em Portugal Continental por ano da publicação do primeiro PDM	15
Figura 3 - Vigência dos PDM em Portugal Continental, 2013	28
Figura 4 - Variação relativa da população residente na AMP, por freguesias, entre 2001 e 2011.....	31
Figura 5 - Densidade Populacional em VNG, 2011	32
Figura 6 - Rede Viária de VNG, 2012	37
Figura 7 - Estabelecimentos de ensino em VNG, 2012	38
Figura 8 - Classes e categorias de uso do solo - PDM de V. N. de Gaia 1994	44
Figura 9- Dinâmica do edificado no concelho de VNG entre 1994 a 2004	45
Figura 10 - Evolução do concelho de VNG antes e depois do PDM 94	46
Figura 11 - Mapa da Rede de Metro do Porto.....	53
Figura 12 - Prolongamento da rede de metro pela Av. da República.....	53
Figura 13 – Concessão Douro Litoral A32/A41	54
Figura 14 - A41 sobre o Rio Douro.....	54
Figura 15 - Evolução do Cais de Gaia entre 1988 e 2008.....	55
Figura 16 - Exemplo de reabilitação urbanística no centro histórico de VNG	55
Figura 17 - Zonas Industriais existentes e previstas no concelho de VNG, 2012	57
Figura 18 - Planta de enquadramento da plataforma cidade	58
Figura 19 - Ocupação urbana na praia de Lavadores entre 1988 e a atualidade	59
Figura 20 - Equipamentos de interesse turístico de VNG, 2012	61
Figura 21 - Parque da Ponte Maria Pia	62
Figura 22 - Áreas REN delimitadas no PDM 1994 e 2009	63
Figura 23 - Áreas RAN delimitadas no PDM 1994 e 2009.....	64
Figura 24 - Carta da Estrutura Ecológica Municipal de VNG	65
Figura 25 - Classes e categorias de uso do solo - PDM de V. N. de Gaia 2009.....	67
Figura 26 - Quadro síntese do estudo de avaliação sistemática dos PDM referente a VNG.....	73
Figura 27 - Articulação do PDM de VNG com o PNPOT	75

Figura 28 - Articulação do PDM de VNG com o PBHD, com o POOC - Caminha/Espinho, com o POACL e com PROF	76
--	----

Índice de Tabelas

Tabela 1 - Caracterização geral dos IGT	19
Tabela 2 - Classificação e Qualificação de Solo Rural e Solo Urbano	21
Tabela 3 - Evolução da definição de PDM	24
Tabela 4 - Síntese das características principais dos diplomas sobre PDM	26
Tabela 5 - Variação da População Residente entre 2001 e 2011 dos concelhos que constituem a AMP ...	52
Tabela 6 - Sistematização das Estratégias definidas no PDM para cada subunidade territorial	66
Tabela 7 - Categorias de espaço da zona urbanizada e zona de urbanização programada	69
Tabela 8 - Avaliação da convergência para a estratégia de cada objetivo do PDM de VNG	71
Tabela 9 - Avaliação da interpretação efetiva dos PMOT	72
Tabela 10 - IGT vigentes na área de intervenção do PDM de VNG aquando da sua elaboração	74

Índice de Gráficos

Gráfico 1 - Nº de PDM por ano da primeira publicação	14
Gráfico 2 - Situação Geral dos PDM em Portugal Continental, 2013.....	27
Gráfico 3 - Evolução da população residente no concelho de VNG entre 1981 e 2011	30
Gráfico 4 - Evolução da população residente em VNG por grupos etários entre 1991 e 2011.....	33
Gráfico 5 - População residente em VNG por nível de escolaridade entre 1991 e 2011	33
Gráfico 6 - Edifícios segundo a época de construção em Vila Nova de Gaia.....	34
Gráfico 7 - População residente ativa por ramo de atividade no concelho de VNG em 2011	35
Gráfico 8 - Empresas não financeiras existentes no Grande Porto, por concelho entre 2007 e 2012	36
Gráfico 9 e 10 - Usos do solo definidos na Carta de Ordenamento 1994 e Usos do solo em 2003	43
Gráfico 11 - Número de Sociedades sediadas no município, por atividade económica, 2010.....	56
Gráfico 12 - Nº de alojamentos familiares nas freguesias na faixa litoral entre 2001 e 2011.....	59

1. | INTRODUÇÃO

O ordenamento do território deverá vir a constituir um dos temas-chave do quotidiano de todo o cidadão e por isso ele deverá ser tratado desde o nível da área de residência, da rua, do bairro, da cidade, até ao nível global.

(Gaspar 2007:77)

A presente dissertação desenvolvida no âmbito do Mestrado em Riscos, Cidades e Ordenamento do Território da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, incide sobre “Um novo ciclo de Planos Diretores Municipais”, tomando como estudo de caso o concelho de Vila Nova de Gaia. Objetiva-se compreender as principais alterações evidenciadas por estes instrumentos perante o atual quadro legislativo.

Numa sociedade complexa e exigente, onde as transformações tecnológicas sucedem a um ritmo alucinante, a imprevisibilidade e a constante instabilidade tornam difícil a tomada de decisões. No âmbito do planeamento territorial, é imprescindível apresentar intervenções mais planeadas, evidenciando um carácter mais estratégico, operativo e flexível.

Inevitavelmente, as sucessivas transformações económicas, sociais, políticas e tecnológicas refletem-se no ordenamento e planeamento do território. O território encontra-se em constante transformação, apresentando novos desafios que exigem soluções adequadas e eficazes. Assim, os instrumentos de gestão territorial devem ser dinâmicos e potenciar o desenvolvimento harmonioso e sustentável, assente no princípio da gestão partilhada do território.

A globalização modificou significativamente a noção de tempo e espaço. O tempo acelerou o seu ritmo, tornando as decisões ultrapassadas. O espaço ampliou a sua dimensão, não se limitando às suas fronteiras. Planear e ordenar tornou-se numa tarefa difícil, sendo a flexibilidade e a participação colaborativa a chave para o sucesso.

1.1. Relevância do Estudo

Nos últimos anos verificou-se uma alteração significativa no quadro legislativo, com a publicação da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBPOTU) e consequentemente do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), surgem importantes alterações nas conceções de base do ordenamento e gestão territorial em Portugal. Estas modificações foram reforçadas com a entrada em vigor do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) e com a publicação de alguns Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT).

Estas mudanças implementaram uma nova dinâmica no sistema de gestão territorial português. Os municípios ganharam mais autonomia e sobretudo maior responsabilidade, tendo que estar preparados para responder eficazmente aos novos requisitos do ordenamento do território. Como só a nível municipal vinculam as entidades particulares, verifica-se uma maior pressão relativamente aos Planos Diretores Municipais (PDM).

Atualmente verifica-se que o desenvolvimento territorial não pode ser apenas resultado da imposição de soluções unilaterais da Administração Central, por modo exclusivamente regulamentar. Para a evolução territorial deve existir uma partilha de ideias e opiniões dos diferentes intervenientes (públicos e privados), concretizando numa cooperação ativa e colaborativa entre os vários agentes territoriais. Esta cooperação deve, cada vez mais, promover uma participação pró-ativa nas tomadas de decisão de modo a que as dinâmicas de transformação e gestão do território sejam conjuntamente evidenciadas.

É neste contexto que o PDM surge como um instrumento imprescindível no desafio da gestão municipal, devendo acompanhar em tempo útil o dinamismo do território.

No momento em que muitos PDM se encontram em processo de revisão e surgem novos desafios e novas exigências ao planeamento e desenvolvimento do País, torna-se importante refletir sobre o novo ciclo de PDM.

Neste sentido, surgem assim algumas questões de partida:

- Como evoluiu a legislação ao nível do planeamento municipal?

- Que implicações tiveram os instrumentos de gestão territorial de âmbito nacional e regional no novo ciclo de PDM?
- Que alterações estão evidenciadas neste novo ciclo de PDM?
- Que oportunidades podem criar estes novos planos?

Espera-se que o novo ciclo de PDM corrija as lacunas dos seus antecessores e que contribua para um planeamento e uma gestão mais flexível e eficaz do território. É nesta perspetiva que surge a motivação para a realização desta dissertação, pretende-se compreender se estamos no caminho certo para uma mudança de atitude, para a emergência de uma nova prática de planeamento municipal. Nesse sentido, optou-se pela análise de um caso de estudo, o PDM de Vila Nova de Gaia (VNG), para compreender melhor estas transformações no planeamento e gestão municipal.

1.2. Objetivos

Numa altura em que muitos Planos Diretores Municipais se encontram em processo de revisão, a presente dissertação tem como principal objetivo compreender as alterações apresentadas por este novo ciclo de Planos Diretores Municipais face às possibilidades inscritas no quadro legislativo em vigor.

Para atingir o objetivo anteriormente referido, serão evidenciados objetivos específicos, nomeadamente:

- Compreender o percurso legislativo do planeamento municipal;
- Compreender a evolução legal da figura do PDM;
- Caracterizar o primeiro ciclo de PDM;
- Analisar o quadro legislativo atual;
- Verificar a situação atual dos PDM;
- Caracterizar o concelho de VNG e compreender a sua evolução;
- Analisar comparativamente o PDM de VNG publicado em 1994 e o atualmente em vigor;
- Compreender as implicações que os instrumentos de gestão territorial de âmbito nacional e regional têm no novo ciclo de PDM.

1.3. Estrutura

A presente dissertação encontra-se estruturada em dois grandes capítulos:

CAPÍTULO 1 - PLANEAMENTO MUNICIPAL EM PORTUGAL

Neste capítulo poderemos encontrar uma breve síntese do percurso legislativo sobre o tema. A evolução da figura do Plano Diretor Municipal desde a sua génese (Decreto-Lei nº 208/82), passando à obrigatoriedade dos planos com a promulgação do Decreto-Lei nº 69/90 até ao atual quadro legislativo em vigor. Encontraremos neste capítulo também uma síntese da situação atual dos PDM.

CAPÍTULO 2 - CASO DE ESTUDO – PDM DE VILA NOVA DE GAIA

Este capítulo começará com uma caracterização do concelho de VNG, compreendendo a sua evolução e traçando o seu perfil através de uma análise SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, and Threats*). O PDM de VNG desde a sua primeira publicação em 1994, passando pelo processo de revisão até à publicação do novo plano em 2009 será neste capítulo também abordado.

No final serão sistematizadas as conclusões retiradas ao longo do desenvolvimento do trabalho.

1.4. Metodologia

A presente dissertação fundamenta-se inicialmente numa pesquisa bibliográfica, nas suas diversas vertentes, procurando sistematizar as diferentes abordagens enunciadas pelos diferentes autores. Recorreu-se à leitura exploratória de livros, teses, dissertações, artigos de revistas, atas de congressos e relatórios técnicos com relevância para o tema em análise.

Foi também recolhida e analisada a documentação legislativa e institucional, nomeadamente relatórios, planos e outros documentos relevantes ao nível da Direção

Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU), da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia e da Gaiurb – Urbanismo e Habitação.

De um modo geral, a pesquisa bibliográfica constituiu uma essencial e poderosa ferramenta na elaboração desta dissertação, sustentando as linhas teóricas fundamentais que a consolidam.

Recorreu-se também a alguns programas informáticos como ArcGIS e AutoCAD, para produzir algumas imagens, mapas que acompanham a dissertação.

No terreno foi feita a captação de algumas imagens do concelho de Vila Nova de Gaia que ajudaram a compreender a realidade do município.

2. | PLANEAMENTO MUNICIPAL EM PORTUGAL

O Planeamento municipal deveria traduzir-se num processo pedagógico inovador, elemento de aprendizagem e mobilização em ordem ao desenvolvimento.

(Raul Lopes: 1990, p. 23)

Neste capítulo serão abordadas algumas questões sobre o planeamento municipal em Portugal, começando por uma breve síntese do seu percurso legislativo. Onde serão destacados alguns instrumentos relevantes que caracterizaram o planeamento municipal. A figura do PDM será abordada com maior destaque, uma vez que se trata da figura central do planeamento à escala municipal. Considerando a temática principal desta dissertação, será feita uma análise da evolução da figura do PDM, evidenciando o papel dos principais diplomas que o acompanharam ao longo dos tempos. Será ainda feito um enquadramento geral do PDM no atual sistema de gestão territorial. Finalmente será ainda feita neste capítulo, uma síntese da situação atual dos PDM.

2.1. Breve síntese do percurso legislativo

Para melhor compreender o contexto dos atuais instrumentos de planeamento e gestão municipal, torna-se fundamental fazer referência aos principais diplomas que marcaram a evolução do urbanismo, planeamento e ordenamento do território nacional.

Em Portugal, o recurso ao plano enquanto instrumento de programação urbanística remonta ao século XVIII, como refere Alves Correia (1989, p.41), com o plano de reconstrução da baixa lisboeta, aprovado por Marquês de Pombal em 1758. No entanto, segundo o mesmo autor, é no século XIX que esta prática se torna mais

predominante, com as intervenções de expansão e de renovação ou melhoramento no interior das cidades.

Conforme refere Mário Fernandes (2002, p. 199), a 31 de Dezembro de 1864 surge o primeiro diploma abrangente sobre o ordenamento urbano em Portugal, “que pretende ser padronizador das práticas municipais.”

Este documento legal apresenta ordenações importantes no que respeita às ruas e edificações no interior das cidades, vilas e povoações, prevendo o *Plano geral dos melhoramentos*, obrigatório para a cidade de Lisboa e do Porto (Correia, 1989, p.146). Contudo, um dos marcos importante do planeamento urbanístico foi a publicação do Decreto-Lei nº 24 802, de 21 de Dezembro de 1934, pelo então Ministro das Obras Públicas Duarte Pacheco. Este diploma atribuía às câmaras municipais a obrigatoriedade de promover o levantamento de plantas topográficas e de elaborar *Planos gerais de urbanização* das sedes dos seus municípios (idem, p.157).

Ainda segundo o mesmo autor (idem, pp. 158-159), este decreto foi um avanço para o planeamento urbanístico na medida em que, instituiu o princípio da obrigatoriedade de planificação e criou pela primeira vez a figura de *Plano Geral de Urbanização*. Porém, este diploma apresentava algumas limitações, nomeadamente o facto de não abranger todo o território municipal; de estar limitado a objetivos de estética, higiene e conforto das habitações e dos aglomerados, não englobando todos os fins relacionados com a ocupação, uso e transformação do espaço; de não apresentar preocupações ambientais e ainda, o facto de não estar enquadrado por um plano de ordenamento de âmbito supramunicipal (idem, pp. 158-159).

Importa sublinhar que com o estímulo de Duarte Pacheco inicia-se a sistematização da cartografia e do planeamento urbano em Portugal, dotando os municípios de instrumentos fundamentais para a nova etapa de planeamento e transformação do espaço urbano (Fernandes, 2002, p.107).

Em 1944 um novo impulso foi dado ao planeamento urbanístico, com a publicação do Decreto-Lei nº 33 921, de 5 de Setembro de 1944. Este diploma introduz a figura dos *Planos de expansão* das sedes dos municípios e de outras localidades e centros urbanos importantes e institui os *Planos parciais de urbanização* (Correia, 1989, p.159).

Outro importante diploma, no processo de evolução do planeamento urbanístico em Portugal, foi a publicação do Decreto-Lei nº 35 931, de 4 de Novembro de 1946,

que consagra a figura do *anteplano de urbanização*. Para Fernando Gonçalves (1989, pp. 244-246) este instrumento tinha como objetivo diminuir a pressão sobre os urbanistas e os próprios serviços centrais, uma vez que se tratavam de estudos menos desenvolvidos, comparativamente aos planos gerais de urbanização e expansão. Todavia, para muitos municípios os trabalhos de planeamento urbanístico resumiram-se apenas à elaboração dos anteplanos, que de elementos provisórios passaram a definitivos, dominando mesmo a situação do planeamento naquele período (idem).

Entre 1946 e 1958 regista-se um período de grande burocratização do processo de planeamento. O mesmo autor (1989, pp. 5-7) considera mesmo o “planeamento sem fim”, sublinhando que “ (...) o sistema de planeamento fechou-se sobre si próprio e distanciou-se progressivamente da realidade.”

Na segunda metade da década de 60, em várias regiões do país, constata-se um intenso crescimento urbano, a grande procura e a escassa oferta de habitação permitiu uma elevada especulação fundiária. Neste contexto, surge o Decreto-Lei nº 46673, de 29 de Novembro de 1965, que concedia às camaras municipais e à Direção Geral dos Serviços de Urbanização meios legais para disciplinar e fiscalizar as operações de loteamento urbano¹. No entanto, este diploma não conseguiu travar a pressão urbanística verificada na época. Era necessário que o planeamento urbanístico partisse da iniciativa pública. Surge assim, um novo diploma (Decreto-Lei nº 289/73, de 6 de Junho) que visava atribuir à administração pública meios eficazes de intervenção nas operações de loteamento, não excluindo a iniciativa privada. Este decreto procurava estabelecer maior intervenção por parte da iniciativa pública, no sentido de salvaguardar os interesses públicos. Pretendia também contrariar os loteamentos clandestinos numa lógica de desenvolvimento urbano racional².

Na década de 70, verificaram-se importantes avanços no planeamento urbano, salienta-se a publicação da primeira lei dos solos em 1970 (Decreto-Lei nº 576/70, de 24 de Novembro), que introduz alguns princípios e regras fundamentais sobre a política dos solos. Em 1976 esta lei foi substituída pelo Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de Novembro, procurando evitar e combater a especulação imobiliária e solucionar rapidamente o problema habitacional³. Na opinião de Costa Lobo (1999, p. 86), esta alteração foi insuficiente e pouco clara, não sendo positiva para as autarquias locais.

¹ Preâmbulo do Decreto-Lei nº 46673, de 29 de Novembro de 1965

² Preâmbulo do Decreto-Lei nº 289/73, de 6 de Junho

³ Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de Novembro

Um importante progresso foi também dado com a publicação dos Decretos-Lei 560/71 e 561/71, ambos de 17 de Dezembro, que introduziram modificações significativas. Pela primeira vez foi prevista a elaboração de planos de âmbito territorial mais alargado – *planos de áreas territoriais* (abrangendo vários centros urbanos e zonas rurais envolventes). Os planos gerais de urbanização e os planos de pormenor foram hierarquizados. Os municípios viram reforçada a sua autonomia, passando a aprovar planos de pormenor sem qualquer intervenção do Governo. O princípio da flexibilidade foi consolidado, passando os planos gerais a terem que ser revistos, pelo menos uma vez em cada cinco anos. O conteúdo dos planos foi enriquecido com o zonamento das áreas abrangidas e o regulamento. Os anteplos gerais (ou parciais) foram transformados em planos gerais (ou parciais) de urbanização (Correia, 1989, pp.160-161).

No início da década de 80 foi dado um avanço legislativo fundamental, com a publicação do Decreto-Lei nº 208/82, de 26 de Maio, que introduz uma nova figura de planeamento, o *Plano Diretor Municipal*⁴. Conforme refere Alves Correia (1989, p.161), este diploma foi muito importante para a transformação do conceito de planeamento, deixando de estar centrado nas sedes dos municípios e nos centros urbanos, passando a abranger todo o território municipal. Passa também a ser considerado como um instrumento de programação de vários objetivos.

Nuno Portas (1985, p.32) salienta que se tratou da primeira tentativa de regular não “apenas os efeitos físicos mas também as ações que alterem condições económicas e sociais.” A sua elaboração permitia refletir sobre as “perspetivas da economia e da situação social local para descobrir e mobilizar recursos endógenos e negociar melhor os exógenos.”

Em 1983 surge a figura dos Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT), através do Decreto-Lei nº383/83, de 20 de Julho. Em 1990 os PDM, os Planos de Urbanização (PU) e os Planos de Pormenor (PP) são englobados na designação geral de Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT), com a publicação do Decreto-Lei nº69/90, de 2 de Março. Em 1995 foi instituída a elaboração e aprovação dos Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT), pelo Decreto-Lei nº151, de 24 de Junho.

Durante a década de 90, verificaram-se assim, mudanças significativas no quadro conceptual, na natureza e nos objetivos do planeamento. Como refere João

⁴ Figura que já tinha sido prevista com a publicação da Lei nº 79/77, de 25 de Outubro

Cabral (2002, p.27), em termos legislativos, passou-se da preocupação com o controlo da expansão urbana das cidades para a sua integração territorial. Luís Soares (2004, p.97) considera mesmo que neste período, para além da proliferação legislativa no domínio do planeamento territorial, surgiram novas abordagens metodológicas à problemática do desenvolvimento do território, nomeadamente a elaboração de documentos de estratégia territorial.

A manifestação mais evidente da evolução do sistema de planeamento nacional surge no final da década de 90, com a publicação da Lei nº 48/98, de 11 de Agosto⁵ - Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBOTU), posteriormente regulamentada pelo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) - Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de Setembro⁶.

Estes documentos introduzem um quadro de referência no exercício do ordenamento do território e urbanismo, estruturando o sistema de gestão territorial. Os planos são definidos de acordo com sua tipologia e natureza, são hierarquizados e estabelecidas relações entre eles. São também estipulados princípios fundamentais para uma boa prática de ordenamento, sublinhando a necessidade de coordenação e articulação entre as políticas de desenvolvimento económico e social e o ordenamento.

Segundo Jorge Gaspar (2000, p.32), estes documentos permitiram dar consistência aos instrumentos de planeamento já existentes, apresentando-se como referências para todos os intervenientes no processo de planeamento territorial.

Neste novo quadro legislativo, surge o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território – PNPO (aprovado com a publicação da Lei nº 58/2007, de 4 de Setembro) e são concluídos vários PROT. Desponta assim, uma nova etapa para os PDM. Conforme salienta Ana Catita (2009, p.10), nos últimos anos verificou-se um

⁵ Alterada pela Lei nº54/2007, de 31 de Agosto, que veio reduzir o âmbito de ocorrência da ratificação governamental dos planos municipais de ordenamento do território (estes planos só são retificados pelo Governo quando existe incompatibilidade com os planos regionais e sectoriais).

⁶ Este diploma tem sido alterado ao longo dos tempos, de modo a adaptar-se às sucessivas exigências e dinâmicas do sistema de planeamento. Em 2000 sofre uma pequena alteração relativamente ao regime transitório (Decreto-Lei 53/2000, de 7 de Abril). Em 2003, o RJIGT foi alterado (Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 de Dezembro) essencialmente no domínio do procedimento de formação dos planos municipais de ordenamento do território. Em 2007, o RJIGT foi alterado duas vezes, a primeira vez, pela publicação da Lei nº 56/2007, de 31 de Agosto, impondo a transcrição digital georreferenciada dos planos municipais de ordenamento do território. A segunda vez, pela publicação Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de Setembro, permitiu um significativo incremento da responsabilização municipal associada à simplificação de procedimentos, nomeadamente, através da alteração do regime aplicável à ratificação dos planos municipais de ordenamento do território. Em 2009, com a publicação do Decreto-Lei nº 46/2009, de 20 de Fevereiro, foram introduzidas algumas modificações pontuais, visando ultrapassar dúvidas interpretativas e alterar procedimentos, sob o signo da simplificação legislativa e administrativa.

esforço de aperfeiçoamento, com o intuito de simplificar e de tornar o sistema de planeamento e gestão do território mais eficiente.

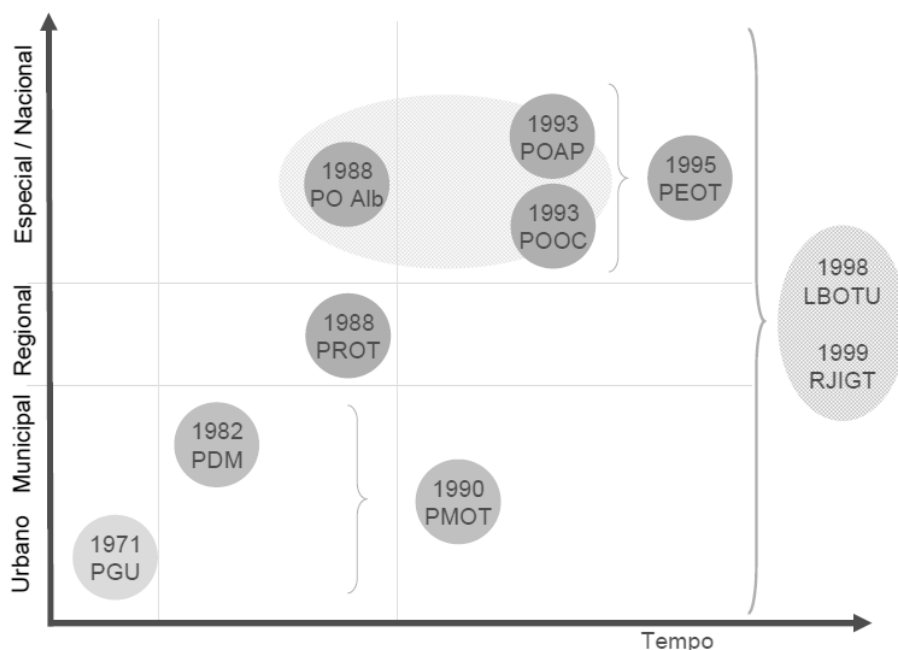


Figura 1 - Síntese do percurso legislativo sobre o planeamento em Portugal a partir de 1971

Fonte: Caldeira, 2009, p.4

Recentemente, em Maio de 2014 foi publicada uma nova Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo (Lei nº 31/2014, de 30 de Maio).

2.2. Evolução legal da figura do Plano Diretor Municipal

2.2.1. Do Decreto-Lei nº 208/82 ao Decreto-Lei nº 69/90

A instituição da figura do PDM, como instrumento de planeamento de todo o território municipal, foi um progresso importante, na medida em que, rompeu com a perspetiva de planeamento voltado para o centro das cidades. Trata-se de um instrumento inovador em termos de conceitos e ideologia, que abrange o rural e o urbano e apela ao envolvimento das populações no processo de planeamento (Lopes, 1990, pp. 38-39).

Tal como refere José Simões (2007, p.39), a figura do PDM surge pela primeira vez em 1977, com a publicação da Lei nº 79/77, de 25 de Outubro, que alargou as competências do poder local atribuindo às assembleias municipais competências para “deliberar sobre o Plano Diretor Municipal e, se necessário, ordenar a sua elaboração”⁷. Porém, este instrumento apenas teve expressão legal com a publicação do Decreto-Lei nº 208/82, de 26 de Maio⁸, que vem estabelecer a necessidade das autarquias participarem no processo de planeamento territorial, de modo a assegurar o desenvolvimento harmonioso e a coordenação das políticas sectoriais nacionais, regionais e locais (preâmbulo do Decreto-Lei nº 208/82, de 26 de Maio).

Neste documento, o PDM assume-se como um instrumento que abrange e intervém em todo o território municipal, definindo o uso, ocupação e transformação do solo, refletindo sobre desenvolvimento económico e social do município nas suas relações com o ordenamento do território. Apresenta-se também como um instrumento de programação das realizações e investimentos municipais, como um meio de coordenação dos programas municipais com os projetos de âmbito regional e nacional e como um instrumento de participação das populações no planeamento urbanístico (artigo 1º e 3º, do Decreto-Lei nº 208/82, de 26 de Maio).

Apesar de toda esta inovação, em termos legislativos no planeamento municipal, foram poucos os PDM que entraram em vigor até ao final da década de 80. Segundo a DGAL - Direção-Geral das Autarquias Locais (2001, pp. 149-156), somente quatro PDM foram ratificados até então (Évora em Janeiro de 1985; Oliveira do Bairro em Abril de 1986, Mora em Junho de 1987 e Ponte de Sor em Março de 1989).

Na opinião de José Simões (2007, p.41), o facto de muitas câmaras municipais terem dificuldade em iniciar o processo de elaboração do seu PDM, poderia estar relacionado com a complexidade da legislação, a grande ambição dos conteúdos técnicos e a falta de competência e/ou experiência técnica. Paralelamente existiam limitações ao nível da informação de base (estatística, cartográfica e cadastral) necessária para a elaboração dos planos.

Efetivamente, pela análise do referido diploma, verifica-se que o processo de elaboração e aprovação do PDM era muito complexo e burocrático, tornando-se bastante prolongado. Estava dividido em várias fases (estudos sumários, programa

⁷ Artigo 48º, nº1, alínea i da Lei nº 79/77, de 25 de Outubro

⁸ Posteriormente regulamentado pela Portaria nº 989/82, de 21 de Outubro e pelo Decreto-regulamentar nº 91/82, de 29 de Novembro

preliminar, estudos prévios, programa base e projeto de plano) que precisavam de aprovações parcelares, quer por parte da assembleia municipal, quer pelas comissões de acompanhamento. Estas comissões de acompanhamento tinham que promover a compatibilidade entre os planos nacionais, regionais e municipais, salvaguardando os recursos naturais e o património cultural cuja proteção esteja a cargo do Estado ou das regiões administrativas. Deveriam também, apresentar soluções para as questões pendentes de decisão do Governo (artigo 12º, do Decreto-Lei nº 208/82, de 26 de Maio).

Conforme salienta Margarida Pereira (2003, p. 182), “o carácter facultativo, a ausência de uma cultura de planeamento e a valorização da gestão quotidiana dos problemas do momento em prejuízo de uma visão integrada de médio/longo prazo explicam o número diminuto de planos então iniciados, não tendo a administração central tomado posição sobre essa «indiferença».”

Conforme consta no preâmbulo do Decreto-Lei nº 69/90, de 2 de Março, o Decreto-Lei nº 208/82, de 26 de Maio, revelou-se desadequado da realidade e ineficaz na gestão do território, as suas disposições, relativamente ao conteúdo técnico e ao processamento, encontravam-se desarticulados entre si. Assim, surge a necessidade de se introduzir especificações técnicas, de simplificar e de intensificar o carácter dinâmico do planeamento – “metodologia ao serviço do desenvolvimento e não limitativa do progresso” - introduzindo adequada flexibilidade de conceitos e processos.

Neste contexto em 1990 foi promulgado o Decreto-Lei nº 69/90, de 2 de Março, diploma que regula a elaboração, aprovação e ratificação dos PMOT. Estes incluem os PDM (que abrangem todo o território municipal), os PU (que incluem as áreas urbanas e urbanizáveis) e os PP (que tratam em detalhe determinada área)⁹.

Com a publicação deste novo documento procura-se introduzir maior coerência, flexibilidade e dinamismo no processo de elaboração do PDM. A responsabilidade e a competência dos municípios são reforçadas. O processo de elaboração e alteração dos planos passam a ser mais simplificados, uniformizados e flexíveis, não sendo o plano uma figura estática e imutável. Os planos passam a ser revistos com uma certa periodicidade e a participação das populações em todo o processo é intensificada, formalizando a transparência das alterações (preâmbulo, Decreto-Lei nº 69/90, de 2 de Março).

⁹ Artigo 1º e 2º, Decreto-Lei nº 69/90, de 2 de Março

Conforme menciona Margarida Pereira e Fernando Silva (2008, p. 112), “a integração de Portugal na União Europeia obriga à definição em plano eficaz dos investimentos candidatáveis a financiamento comunitário. Este facto leva à revisão do enquadramento legal do PDM, aligeirando o seu conteúdo e processo de elaboração, mas tornando-o obrigatório”.

Considerando o processo e conteúdo mais simplificados, o Governo decretou que as Câmaras Municipais teriam que promover a elaboração e aprovação dos seus PDM até 31 de Dezembro de 1991 e para garantir o cumprimento deste prazo, estabeleceu ainda que, a partir de 1 de Janeiro de 1992, a declaração de utilidade pública para efeitos de expropriação da iniciativa das autarquias locais ficaria condicionada à existência de PDM plenamente eficaz (artigo 32º Decreto-Lei nº 69/90, de 2 de Março).

Com a publicação do Decreto-Lei nº 25/92, de 25 de Fevereiro, este prazo estender-se-ia até 31 de Dezembro de 1992. Ficando estabelecido que na ausência de PDM, as expropriações da iniciativa das autarquias locais, os contratos programa e os auxílios financeiros, dependeriam de parecer ou relatório escrito da Comissão Técnica.

Apesar de todos os encorajamentos e penalizações estipulados, nos primeiros anos da década de 90 o número de PDM ratificados foi reduzido. Após 1993 verifica-se um aumento significativo do número de PDM aprovados (gráfico 1), muito em parte pela criação de uma Comissão Permanente de Apreciação do PDM, que tinha como missão recolher os pareceres das entidades consultadas e estabelecer o consenso com as entidades que davam parecer negativo, no sentido de acelerar o processo de aprovação dos planos (Decreto-Lei nº281/93, de 17 de Dezembro).

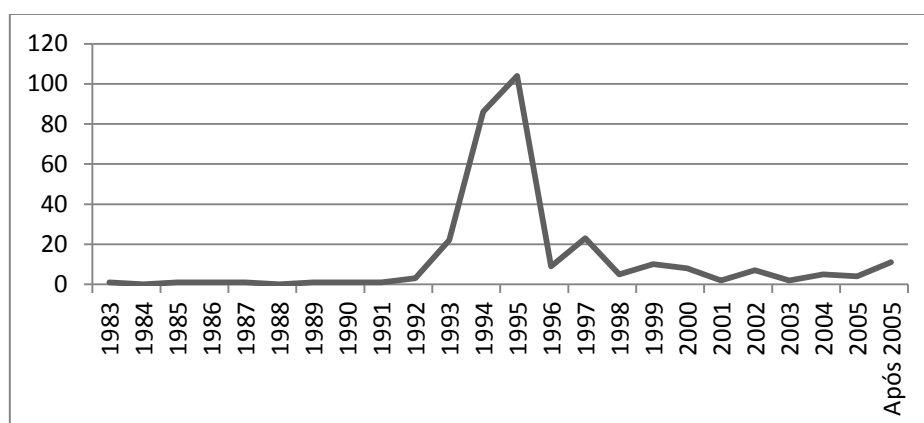


Gráfico 1 - N° de PDM por ano da primeira publicação

Fonte: Elaboração própria com bases nos dados publicados pela DGAL e DGOTDU

Esta operacionalização do processo de elaboração dos PDM permitiu generalizar a prática de planeamento municipal por todo o país (figura 2), intensificando, como menciona Bruno Soares (2004, p.96), a capacidade e a independência dos municípios na gestão do território municipal. No final da década de 90 estavam publicados 269 PDM (87% do total dos concelhos do País). No entanto, apenas em 2003 Portugal continental fica totalmente coberto por este instrumento, com a publicação do PDM de Góis (26-03-2003).

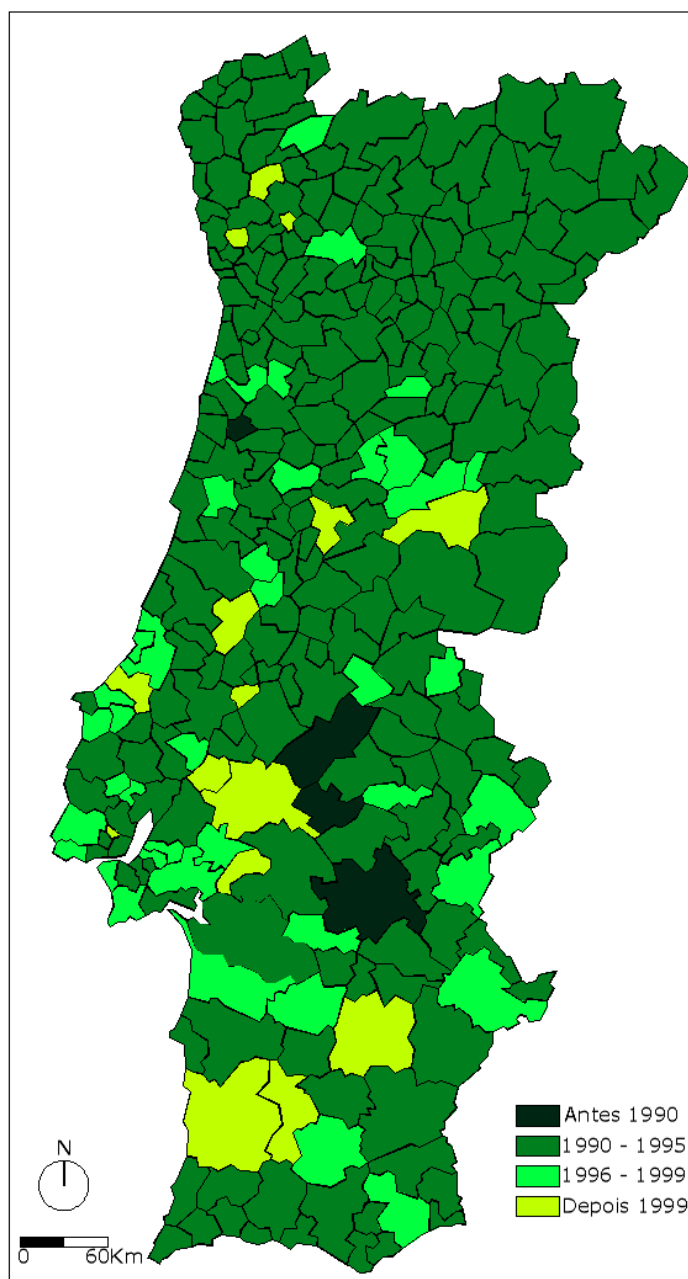


Figura 2 - Municípios em Portugal Continental por ano da publicação do primeiro PDM

Fonte: Elaboração própria com bases nos dados publicados pela DGAL -
http://www.dgaa.pt/livro/livro_geral.htm

2.2.2. Reflexão sobre o primeiro ciclo de PDM

Deste primeiro ciclo de PDM, designados de “primeira geração”¹⁰, destaca-se a ideia generalizada que muitos destes instrumentos apresentavam várias lacunas técnicas e científicas. Em muitos casos, devido à morosidade da sua elaboração, às limitações técnicas e à falta de informação, surgiram logo à partida, obsoletos e desarticulados da realidade, como descreve José Simões (2007, p.42).

Ainda segundo o mesmo autor, muitos PDM apresentavam uma abordagem urbanística tradicional, negligenciando a abordagem estratégica e o planeamento dos recursos naturais. Muitos planos evidenciavam também, uma reduzida participação da população e não faziam referência a qualquer mecanismo de monitorização e de avaliação.

Tal como refere Fernanda Paula Oliveira (2011, pp.13-14), estes “defeitos e insuficiências” da primeira geração de PDM conduziram a um crescimento urbanístico “casuístico e disperso”, nomeadamente devido a frequentes admissibilidades construtivas (previsão exagerada das áreas de expansão), falta de programação e estratégia, e a insuficiências da legislação urbanística (adequada política de solos).

Ainda segundo a mesma autora (2011, pp.10-13), muitos municípios acabaram por ter um papel muito passivo na gestão municipal, limitando-se a esperar pela iniciativa dos privados, para depois licenciar os projetos (desde que não desrespeitassem os planos). Esta postura acabou por reforçar a litoralização e acelerar o processo de urbanização; conduziu ao abandono e degradação dos centros históricos (concentrando-se a população nas periferias); potenciou o número de fogos devolutos e degradados no interior das cidades e propiciou a realização de operações urbanísticas ilegais. Deste modo, os PDM de primeira geração não foram “suficientemente estruturantes das cidades”.

A generalização dos PDM por todo o território nacional desencadeou uma perspetiva individualista dos problemas do território, não sendo patenteadas soluções intermunicipais, nem uma cooperação entre os municípios. Esta forma de lidar com as

¹⁰ PDM anteriores à Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo (DGOTDU, 2011, p.134). Como chama a atenção José Simões (2007, p.42), esta classificação não é unânime entre todos os autores. Alguns consideram como «PDM de 1ª geração» apenas os elaborados ao abrigo Decreto-Lei nº 208/82, de 26 de Maio, referindo-se aos PDM publicados após o Decreto-Lei nº 69/90, de 2 de Março, como os PDM de «2ª geração».

situações está relacionada, por um lado, com a ausência de instrumentos de ordenamento do território supramunicipais e, por outro lado, com a descentralização de competências e responsabilidades para as autarquias, acentuando as oposições entre a administração central e local (Soares, 2004, p.96).

Margarida Pereira (2003, p.186) refere mesmo que, os PDM foram desenvolvidos com base em definições, objetivos e soluções *standard*, apresentando-se pouco adaptados e enquadrados à realidade do seu município, como uma “produção em série, numa total indiferença pelo território”. Fonseca Ferreira (2002, p.4) considera mesmo que o desordenamento do território aumentou e a qualidade de vida nas cidades e nos espaços rurais piorou consideravelmente.

Apesar de todas as falhas, equívocos e inocências técnicas que caracterizaram este primeiro ciclo de PDM, não se pode menosprezar as contingências naturais do processo de evolução das autarquias. Esta primeira geração de PDM foi importante porque contribuiu para a criação de uma consciência geral do território municipal e para fomentar a experiência de planeamento e ordenamento do território. Sobretudo, permitiu constatar que os planos, por si próprios, não asseguram a qualificação do território (Pardal, 1994, pp.3-6).

2.2.3. O novo quadro legislativo

Perante as inúmeras dificuldades e questões colocadas no primeiro ciclo de PDM, era fundamental a existência de um quadro legal orientador da prática de urbanismo e ordenamento do território que regulasse mesmo as políticas de desenvolvimento económico e social.

A 11 de Agosto de 1998 surge a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBOTU), com a publicação da Lei nº48/98, de 11 de Agosto¹¹, iniciando um “capítulo novo na história das políticas públicas de ordenamento do território e de urbanismo em Portugal, marcado pelo estabelecimento de um normativo inovador e substancialmente diferente do normativo que vigorava anteriormente” (Caldeiras, 2008, p.1).

¹¹ Posteriormente alterada pela Lei nº 54/07, de 31 de Agosto. Recentemente foi publicada uma nova Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo (Lei nº 31/2014, de 30 de Maio).

A LBPOTU visa garantir uma coerente organização e utilização do território nacional com o intuito da sua valorização, conduzindo ao desenvolvimento (económico, social e cultural) harmonioso e sustentável (artigo 1º da LBPOTU).

Os objetivos específicos do ordenamento do território e do urbanismo estão bem patentes no artigo 6º da LBPOTU, nomeadamente:

- a) “A melhoria das condições de vida e de trabalho das populações (...);
- b) A distribuição equilibrada das funções de habitação, trabalho, cultura e lazer;
- c) A criação de oportunidades diversificadas de emprego (...);
- d) A preservação e defesa dos solos com aptidão natural ou aproveitados para atividades agrícolas, pecuárias ou florestais (...);
- e) A adequação dos níveis de densificação urbana (...);
- f) A rentabilização das infraestruturas, evitando a extensão desnecessária das redes e dos perímetros urbanos (...);
- g) A aplicação de uma política de habitação que permita resolver as carências existentes;
- h) A reabilitação e a revitalização dos centros históricos (...);
- i) A recuperação ou reconversão de áreas degradadas;
- j) A reconversão de áreas urbanas de génese ilegal.”

Em termos gerais, esta nova lei vem estipular a prática de um ordenamento do território mais consciente, responsável, coordenado, articulado e contratualizado. Sublinhando mesmo, que o Governo e as autarquias locais devem promover políticas ativas que respeitem os interesses, os direitos, as liberdades e as garantias da população. A participação dos cidadãos deve ser fomentada, reforçando a consciências cívica (artigo 4º e 5º da LBPOTU).

Em complementaridade com a LBPOTU surge a 22 de Setembro de 1999, o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), com a publicação do Decreto-Lei nº380/99, de 22 de Setembro¹². Este diploma define o regime de coordenação dos âmbitos que integra o sistema de gestão territorial, bem como o regime geral de uso do solo e o regime de elaboração, aprovação, execução e avaliação dos Instrumentos de Gestão Territorial (IGT).

A política de ordenamento do território e de urbanismo baseia-se no sistema de gestão territorial, estruturado em três âmbitos (nacional, regional e municipal) distintos,

¹² Posteriormente várias vezes alterado, no sentido da simplificação de procedimentos e do incremento da responsabilização municipal. Atualmente republicado pelo Decreto-Lei nº46/2009, de 20 de Fevereiro

mas em interação coordenada entre si. O âmbito nacional e regional estabelece as estratégias para o ordenamento do espaço nacional e regional respetivamente. O âmbito municipal determina, com base nas indicações dadas de âmbito nacional e regional e nas suas próprias opções, o regime de uso do solo e a sua respetiva programação (artigo 7º LBOTU).

O sistema de gestão territorial é constituído por um conjunto coerente de IGT que se encontram estruturados e caracterizados conforme consta da tabela 1.

Âmbito Territorial	IGT	Integram	Natureza	Vinculação Jurídica	Conteúdo Documental	Elaboração	Aprovação
NACIONAL	Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT)	Instrumentos de Desenvolvimento Territorial	Estratégica	Entidades públicas	-Relatório -Programa de Ação	Governo	Lei da Assembleia da República
	Planos Sectoriais com Incidência Territorial (PSIT)	Instrumentos de Política Sectorial		Entidades públicas	-Plano -Peças gráficas -Relatório	Entidades públicas que integram a administração estadual direta ou indireta	Resolução do Conselho de Ministros
	Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT) • Planos de Ord. da Orla Costeira (POOC); • Planos de Ord. das Albufeiras de Águas Públicas (POAAP); • Planos de Ord. de Áreas Protegidas (POAP); • Planos de Ord. de Parques Arqueológicos (POPA); • Planos de Ord. dos Estuários (POE);	Instrumentos de Natureza Sectorial	Regulamentar	Entidades públicas e particulares	-Regulamento -Peças gráficas -Relatórios -Planta de condicionantes	Determinada por despacho do ministro competente	Resolução do Conselho de Ministros
REGIONAL	Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT)	Instrumentos de Desenvolvimento Territorial	Estratégica	Entidades públicas	-Normas orientadoras -Peças gráficas -Esquema do modelo territorial	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional	Resolução do Conselho de Ministros
MUNICIPAL	Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território (PIOT)	Instrumentos de Desenvolvimento Territorial	Estratégica (elaboração facultativa)	Entidades públicas	-Relatório -peças gráficas	Municípios associados para o efeito ou associações de municípios	Deliberação das assembleias municipais interessadas
	Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT)	Instrumentos de Planeamento Territorial	Regulamentar e Estratégica (Elaboração obrigatória)	Entidades públicas e particulares	-Regulamento -Planta de Ordenamento -Planta de Condicionantes -Regulamento -Planta de zonamento -Planta de condicionantes -Regulamento -Planta de Implantação -Planta de condicionantes	Câmara Municipal	Assembleia Municipal

Tabela 1 - Caracterização geral dos IGT

Fonte: Elaboração própria com base na LBOTU e no RJGT

As entidades responsáveis pela elaboração, aprovação, alteração, revisão, execução e avaliação dos IGT devem assegurar a necessária coordenação e compatibilização entre os vários âmbitos, mantendo uma estrutura coerente e funcional (artigo 20º RJIGT).

Os IGT podem ser alvo de alterações, de correções materiais, de retificação, de revisão e de suspensão. A alteração pode acontecer pela evolução das condições económicas, sociais, culturais e ambientais ou pela entrada em vigor de diplomas que colidam com o estabelecido. A revisão dos IGT pressupõe a reapreciação global das opções estratégicas, dos princípios e objetivos do modelo territorial e dos regimes de salvaguarda definidos. A suspensão dos instrumentos pode surgir da verificação de circunstâncias excecionais com consequências no ordenamento do território e que coloquem em causa os interesses públicos (artigo 93º RJIGT).

A monitorização e a avaliação dos IGT deve ser permanentemente feita pelas entidades responsáveis pela sua elaboração. Neste sentido, no âmbito da DGOTDU, surge um observatório¹³ responsável pela recolha e tratamento da informação (estatística, técnica e científica) relevante, elaborando relatórios periódicos de avaliação. De dois em dois anos, as entidades responsáveis pela elaboração dos IGT devem elaborar um relatório sobre o estado do ordenamento do território. Estes relatórios devem traduzir o nível de execução, coordenação interna e externa obtido, fundamentando, se necessário, uma revisão (capítulo VI RJIGT).

O direito à informação e à participação está também bastante presente neste novo quadro legislativo, promovendo a consciência cívica dos cidadãos. Assim, todos os interessados devem ter acesso à informação e têm o direito de participar na elaboração, alteração, revisão, execução e avaliação dos IGT (artigo 5º e 6º do RJIGT).

Especificamente para o PDM, este novo contexto legal sublinhou o seu carácter obrigatório e desenvolveu a sua componente estratégica de desenvolvimento local. Ao longo dos sucessivos aperfeiçoamentos que o RJIGT foi sujeito, o objeto do PDM foi também ele aperfeiçoado, passando a ser um instrumento central nas políticas municipais, uma referência para a elaboração dos restantes PMOT e no estabelecimento de Programas de Ação Territorial (PAT).

¹³ A estrutura e o funcionamento do Observatório do Ordenamento do Território e do Urbanismo foram regulamentados pelo Decreto Regulamentar n.º 54/2007, de 27 de Abril, que aprovou a Lei Orgânica da DGOTDU.

O modelo de organização espacial do território municipal que o PDM deve estabelecer (com base nas diretrizes de âmbito nacional e regional) tem por base a classificação (determina o destino básico dos terrenos, através da distinção fundamental entre solo rural e solo urbano) e a qualificação (regula o aproveitamento do solo em função da utilização dominante) do solo (72º e 73º RJGT conferir tabela 2).

Artigo 72º e 73º RJGT		
	Classificação	Qualificação
Solo Rural	“Aquele em que é reconhecida vocação para as atividades agrícolas, pecuárias, florestais ou minerais.”	- Espaços agrícolas ou florestais atribuídos à produção ou à conservação; - Espaços de exploração mineira; - Espaços destinados à atividade industrial diretamente ligada às atividades anteriores; - Espaços naturais; - Espaços reservados a infraestruturas ou a outro tipo de atividade humana que não implique a classificação como solo urbano.”
Solo Urbano	“Aquele em que é reconhecida vocação para o processo de urbanização e de edificação, englobando terrenos urbanizados ou com urbanização programada, constituindo no total o perímetro urbano.”	- Solos urbanizados; - Solos cuja urbanização seja possível programar; - Solos dedicados à estrutura ecológica necessários ao equilíbrio urbano.”

Tabela 2 - Classificação e Qualificação de Solo Rural e Solo Urbano

Fonte: Elaboração própria com base no RJGT

Segundo a lógica do controlo do perímetro urbano, a reclassificação do solo rural como solo urbano apenas poderá ser aceite em casos excecionais e comprovada claramente a sua necessidade (artigo 72º RJGT).

O PDM define um modelo de organização do território municipal podendo definir Unidades Operativas de Planeamento e Gestão (UOPG) para efeitos de programação da execução do plano (artigo 85º RJGT). As Câmaras Municipais promovem a execução coordenada e programada do planeamento territorial, com a colaboração público-privada efetivando infraestruturas e equipamentos com base nos interesses públicos (artigo 118º RJGT). A execução dos planos e das operações urbanísticas é feita através de três tipos de sistemas¹⁴ – compensação (a iniciativa é dos particulares); cooperação (a iniciativa pertence ao município) e imposição

¹⁴ Artigo 122º, 123º e 124º RJGT

administrativa (a iniciativa de execução do plano pertence ao município, que atua diretamente ou por concurso público).

As unidades de execução podem corresponder a uma UOPG, à área abrangida por um PP ou parte desta. Contudo devem ser limitadas assegurando um desenvolvimento urbano harmonioso e a repartição justa dos benefícios e encargos pelos proprietários (artigo 120º RJIGT). Neste sentido, existem mecanismos de compensação – perequação¹⁵.

Ao longo dos tempos o RJIGT tem sofrido sucessivos ajustamentos permitindo incutir um aumento significativo da autonomia e da responsabilização municipal, associado à simplificação de procedimentos, principalmente com a alteração do regime de ratificação dos planos municipais¹⁶. De entre as várias alterações ao RJIGT destacam-se particularmente, a Avaliação Ambiental Estratégica que passou a ser obrigatória, tendo a Câmara Municipal que produzir um relatório ambiental; e os PMOT passaram a ter que estar disponíveis aos cidadãos na internet, para isso os municípios têm que fazer a transcrição digital georreferenciada de todo o conteúdo documental.

Em 2009 são publicados três decretos regulamentares fundamentais para esclarecer conceitos, uniformizar critérios e compatibilizar conteúdos dos planos:

- Decreto Regulamentar nº 9/2009, de 29 de Maio, que estabelece os conceitos técnicos nos domínios do ordenamento do território e do urbanismo a utilizar nos instrumentos de gestão territorial (Declaração de Retificação n.º 53/2009, de 28 de Julho).

- Decreto Regulamentar nº 10/2009, de 29 de Maio, que fixa a cartografia a utilizar nos instrumentos de gestão territorial, bem como na representação de quaisquer condicionantes (Declaração de Retificação n.º 54/2009, de 28 de Julho).

- Decreto Regulamentar nº 11/2009, de 29 de Maio, que estabelece os critérios uniformes de classificação e reclassificação do solo, de definição de utilização dominante, bem como das categorias relativas ao solo rural e urbano, aplicáveis a todo o território nacional.

Em 2014 foi publicada uma nova Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei nº 31/2014, de 30 de Maio). É fundamental incluir a política de solos na lei de bases do ordenamento do território e

¹⁵ As Câmaras Municipais podem utilizar como mecanismos de perequação: estabelecimento de um índice médio de utilização; definição de uma área de cedência média ou a repartição dos custos de urbanização (artigo 138º RJIGT)

¹⁶ Decreto-Lei nº316/2007, de 19 de Setembro e Decreto-Lei nº 46/2009, de 20 de Fevereiro

urbanismo, uma vez que o solo é o recurso base, de suporte de todas as atividades, sendo imprescindível uma articulação coerente nestes domínios.

Esta nova lei vem revogar a LBOTU (Lei nº48/98, de 11 de Agosto) e a Lei dos Solos (Decreto-Lei nº 794/76, de 5 de Novembro), acabando por agregar os conteúdos destes diplomas. Surge no sentido de se adaptar a um novo contexto e a uma nova realidade económica e social, tentando criar novas condições de investimento, competitividade, coesão e qualidade de vida. Apresenta-se numa lógica de sustentabilidade, de uso eficiente de recursos e numa tentativa de controlar a expansão urbanística, promovendo a reabilitação e a regeneração urbanas.

Uma das principais alterações introduzidas com esta nova lei refere-se à classificação do solo, que passa a assentar na distinção entre solo rústico e solo urbano, limitando a existência de terrenos na expectativa de urbanização.

O sistema de gestão territorial é também reestruturado com esta nova lei, sendo constituído por programas territoriais de âmbito nacional (PNPOT, programas sectoriais e programas especiais), regional (programas regionais) e intermunicipal (programas intermunicipais) e planos territoriais (estes apenas de âmbito intermunicipal e municipal). Os programas territoriais estabelecem o quadro de referência estratégico para a elaboração dos planos territoriais.

Ao nível intermunicipal surgem novos instrumentos como os planos diretores, os planos de urbanização e os planos de pormenor. A existência destes planos exclui a necessidade de existir, ao nível municipal, planos do mesmo tipo, na área por eles abrangida. Pretendem-se planos mais estratégicos, flexíveis e programáticos que consigam uma transformação do solo mais adaptada às necessidades económicas e sociais.

Com este novo diploma é reforçada a dimensão estratégica, a responsabilidade e a cooperação intermunicipal surgindo novos desafios para as autarquias. Torna-se pertinente fomentar esta lógica de cooperação intermunicipal, porque ainda predomina muito a perspetiva individualista dos problemas do território, não sendo ainda privilegiadas soluções intermunicipais.

No prazo de 6 meses após a entrada em vigor desta lei serão publicados diplomas legais complementares, revendo o RJGT (Decreto-Lei 380/99, de 22 de Setembro), o Regime Jurídico de Urbanização e Edificação (Decreto-Lei nº555/99, de 16 de Dezembro) e o regime aplicável ao Cadastro Predial.

2.2.4. Síntese da evolução dos PDM

Como podemos verificar pelo anteriormente exposto, existiram três diplomas fundamentais que marcaram a evolução da figura do PDM. Estes três marcos legislativos ocorreram em 1982, 1990 e 1999 (ver anexo I).

Com o Decreto-Lei nº 208/82, de 26 de Maio, foram estabelecidas as bases gerais de regulamentação dos PDM como instrumentos de ordenamento de todo o território municipal.

Com o Decreto-Lei nº 69/90, de 2 de Março, foi regulamentada a elaboração, aprovação e ratificação dos planos municipais, tornando obrigatória a elaboração dos PDM.

Com o Decreto-Lei nº380/99, de 22 de Setembro (e respetivas alterações), foram desenvolvidas as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo.

Ao longo dos tempos a noção de PDM foi evoluindo. A tabela 3 transcreve de cada um dos documentos referidos a definição de PDM.

	Decreto-Lei nº208/82, de 26 de Maio	Decreto-Lei nº69/90, de 2 de Março	Decreto-Lei nº380/99, de 22 de Setembro ¹⁷
Definição de PDM	<i>O PDM define as metas a alcançar nos domínios do desenvolvimento económico e social do município nas suas relações com o ordenamento do território, é um instrumento de planeamento de ocupação, uso e transformação do território do município (...) e um instrumento de programação das realizações e investimentos municipais que, respeitando as normas urbanísticas existentes, constituirá um meio de coordenação dos programas municipais com os projetos de incidência local dos departamentos da administração central e regional, articulando-se com os planos ou estudos de carácter nacional e regional. (artigo 1º)</i>	<i>Os PMOT regem a ocupação, o uso e a transformação do solo na área abrangida. O PDM estabelece uma estrutura espacial para o território do município, a classificação do solo e os índices urbanísticos, tendo em conta os objetivos de desenvolvimento, a distribuição racional das atividades económicas, as carências habitacionais, os equipamentos, as redes de transportes e de comunicação e as infraestruturas. (artigo 9º)</i>	<i>O PDM estabelece a estratégia de desenvolvimento territorial, a política municipal de ordenamento do território e de urbanismo e as demais políticas urbanas, íntegra e articula as orientações estabelecidas pelos instrumentos de gestão territorial de âmbito nacional e regional e estabelece o modelo de organização espacial do território municipal. (artigo 84º)</i>

Tabela 3 - Evolução da definição de PDM

Fonte: Elaboração própria com base nos diplomas referidos

¹⁷ Atualmente republicado pelo Decreto-Lei nº46/2009, de 20 de Fevereiro

No diploma de 1982, o PDM é apresentado, não apenas como um documento regulador, mas como um plano territorial e programático. Valoriza as intervenções no domínio económico e social e a coordenação dos programas municipais com os projetos nacionais e regionais. Neste diploma, o Programa de Execução e o Plano de Financiamento são obrigatórios o que permite salvaguardar as condições de execução. Trata-se de um documento inovador em termos conceptuais e metodológicos mas desfasado da realidade, o seu carácter facultativo também contribuiu para a fraca repercussão (Pereira, 2003, pp.181-185).

Com o diploma de 1990, o PDM passa a ser obrigatório, sendo o seu conteúdo simplificado e as fases de elaboração encurtadas. Concentra-se apenas na componente do ordenamento, sobretudo dos perímetros urbanos, desaparecendo as intervenções nos domínios económico, social e cultural. Este documento estabelece as UOPG. O Programa de Execução e o Plano de Financiamento tornam-se facultativos (Pereira, 2003, pp.182-183).

Em 1999, com o RJIGT, na sequência da LBPOTU, a prática do planeamento municipal começa a ser consolidada. O plano como instrumento finalizado deixa de ter sentido e começa-se a valorizar a sua implementação. Neste novo quadro legislativo, a execução dos instrumentos de planeamento territorial ganha especial atenção, assim como os mecanismos de avaliação da execução e as condições de revisão. O Programa de Execução e o Plano de Financiamento apresentam um novo carácter vinculativo. A monitorização é pela primeira vez integrada no processo de planeamento. As questões do desenvolvimento voltam a ser consideradas (Pereira, 2003, pp.183-185).

Como conclusão, a tabela 4 sintetiza os aspetos mais relevantes da evolução legislativa da figura do PDM e o anexo I consolida os principais aspetos que caracterizam esta evolução legislativa.

Decreto-Lei nº208/82, de 26 de Maio		Decreto-Lei nº69/90, de 2 de Março		Decreto-Lei nº380/99, de 22 de Setembro ¹⁸	
Pontos Positivos	Pontos Negativos	Pontos Positivos	Pontos Negativos	Pontos Positivos	Pontos Negativos
- PDM como plano inovador (programático) e não apenas como instrumento regulador - Execução do plano é salvaguardada pela obrigatoriedade em apresentar o Programa de Execução e Plano de Financiamento (público e privado) - Abrange intervenções no domínio económico, social e cultural - Inovador no domínio concetual e metodológico	- Processo de elaboração complexo e muito faseado, tornando-se moroso - Carácter facultativo - Valorização de uma gestão a curto prazo, desvalorizando a visão integrada de médio e longo prazo - Desajustado da realidade nacional - Aplicação diminuta	- Obrigatoriedade de elaboração dos PDM - Simplificação dos conteúdos e encurtamento de etapas de elaboração - Regulamenta todos os instrumentos da responsabilidade dos municípios (PMOT) - Generalização dos PDM	- Desaparecimento das intervenções nos domínios económico, social e cultural - Concentração na componente de ordenamento, principalmente dos perímetros urbanos - Programa de Execução e Plano de Financiamento são facultativos - Sobrevalorização das condicionantes ambientais numa perspectiva restritiva à edificabilidade e não como potencialidade para o desenvolvimento	- Maior relevância à execução e programação - Introdução de mecanismos de monitorização e avaliação - Compatibilização entre os diferentes âmbitos (municipal, regional e nacional) - Maior envolvimento e participação de todos os intervenientes no território - Plano como projeto acabado parece ter chegado ao fim	- Desfasamento entre as exigências do sistema de planeamento e a prática de planeamento. - É importante o reforço de competências e capacidades técnicas (público e privado). É fundamental desenvolver condições plenas para o desempenho eficaz das responsabilidades que estão implícitas no ordenamento do território. - É imprescindível ajustar os instrumentos de planeamento existentes, valorizando o planeamento estratégico. - Falta ainda definir uma nova e eficaz Lei dos Solos - Incipiente ação fiscalizadora do Estado em matéria de ordenamento do território¹⁹

Tabela 4 - Síntese das características principais dos diplomas sobre PDM

Fonte: Adaptado dos artigos de Margarida Pereira, 2003 e Ana Catita, 2009

2.3. Ponto da situação do segundo ciclo de PDM

A Direção-Geral do Território (DGT) apresentou, em Novembro de 2013, um documento que sistematiza a situação atual do sistema de gestão territorial em Portugal. Conforme consta nesse documento, atualmente encontram-se em vigor 1508 IGT, sendo:

¹⁸ Atualmente republicado pelo Decreto-Lei nº46/2009, de 20 de Fevereiro

¹⁹ Catita, 2009, pp. 14-15

- 9 Instrumentos de Desenvolvimento Territorial (1 PNPOT; 6 PROT e 2 PIOT);
- 45 Instrumentos de Política Sectorial (21 Planos Regionais de Ordenamento Florestal – PROF; 9 Planos Gestão Bacias Hidrográficas - PGBH e 15 Planos Bacias Hidrográficas);
- 76 Instrumentos de Natureza Especial (25 POAP, 42 POAAP / Plano de Ordenamento das Bacias Hidrográficas de Lagoas – POBHL e 9 POOC);
- 1378 Instrumentos de Planeamento Territorial (277²⁰ PDM, 248 PU e 853 PP).

Segundo a DGT (Novembro de 2013), a vigência média dos PDM é superior a 15 anos, sendo o PDM mais antigo o de Sines com 23 anos. Conforme podemos constatar pela análise da figura 3, a maior parte dos municípios têm o seu PDM em vigor há mais de 10 anos (218). Destes 218 municípios, com PDM em vigor há mais de 10 anos, 29 ainda não tinham iniciado o processo de revisão.

O gráfico 2 sistematiza a situação geral dos PDM em Portugal Continental em Novembro de 2013.

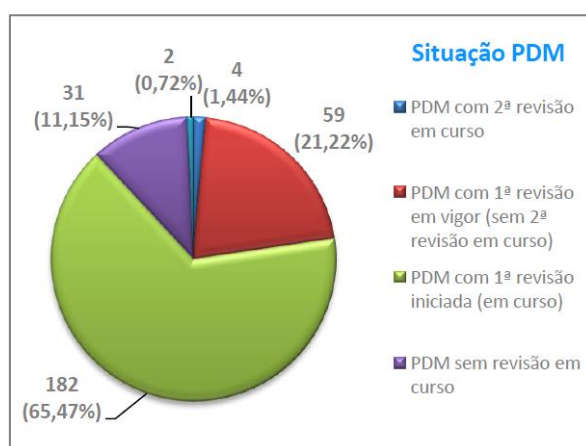


Gráfico 2 - Situação Geral dos PDM em Portugal Continental, 2013
Fonte: DGT, Novembro 2013

²⁰ Considerando que o concelho de Lagos não dispunha de PDM em vigor à data da publicação deste documento da DGT

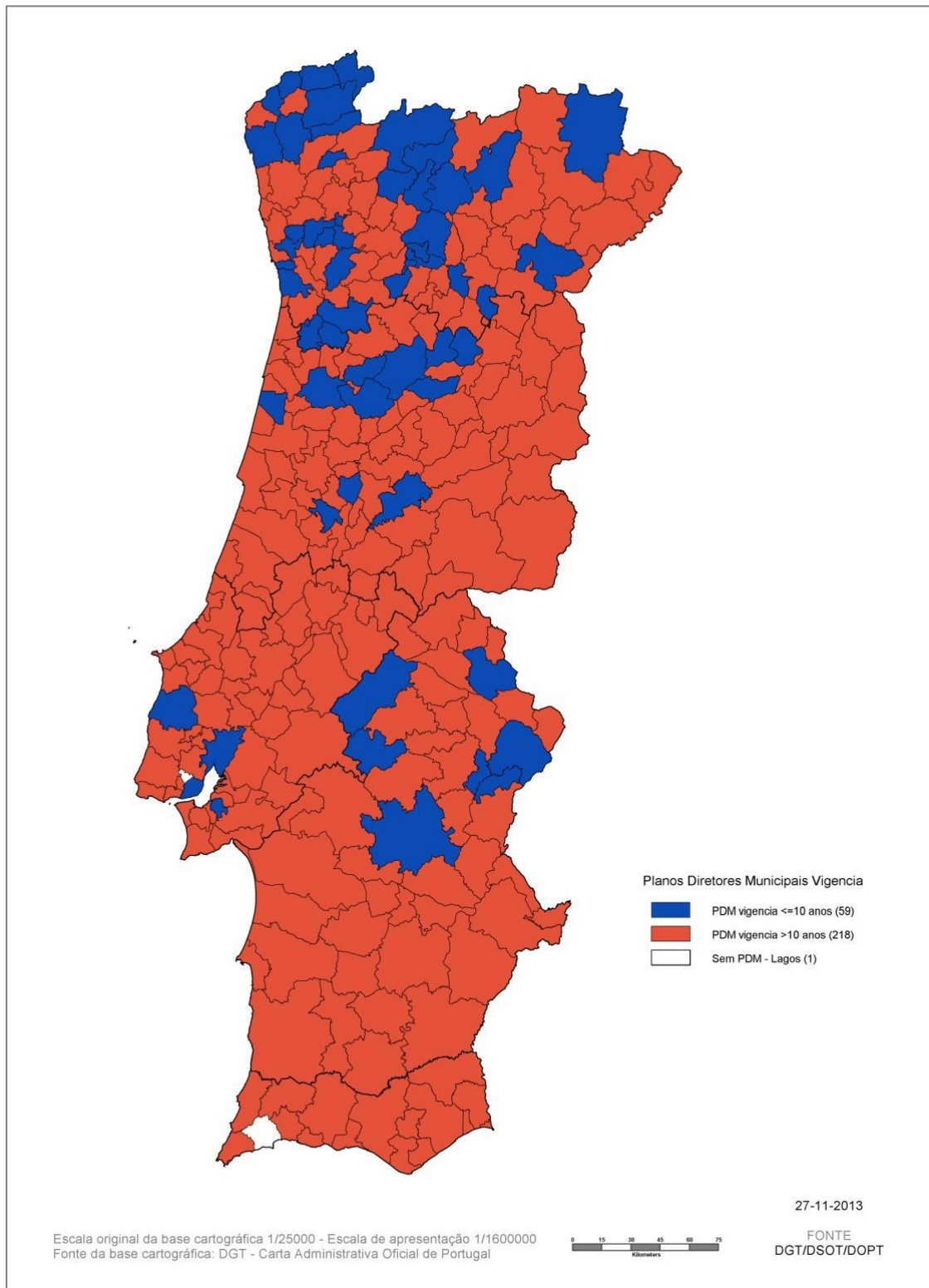


Figura 3 - Vigência dos PDM em Portugal Continental, 2013
Fonte: DGT, Novembro 2013

3. | O PLANEAMENTO MUNICIPAL EM VILA NOVA DE GAIA

“Vila Nova de Gaia é um concelho com referências históricas de uma riqueza única, capaz de acordar a vontade adormecida de, com os olhos postos no rio Douro, percorrer as páginas deste livro memorável.”

(site CÂMARA MUNICIPAL DE VILA NOVA DE GAIA)

No presente capítulo será feita uma caracterização geral do concelho de VNG, de modo a compreender a evolução socioeconómica da área em estudo desde antes da implementação do PDM até à atualidade. Será também traçado o perfil do concelho através de uma análise SWOT, apresentando os pontos fortes e fracos, bem como as oportunidades e as ameaças que impedem o desenvolvimento do concelho. Posteriormente será feita uma abordagem do PDM de Vila Nova de Gaia desde a elaboração do primeiro PDM (1994), passando pela sua revisão, até ao PDM atualmente em vigor.

3.1. Caracterização geral do concelho

O concelho de VNG, localizado na região Norte de Portugal, é um dos 17 concelhos que constituem a Área Metropolitana do Porto²¹ (AMP). Localizado na margem sul do rio Douro, encontra-se delimitado a norte e a este por este rio, a sul pelos concelhos de Espinho e Santa Maria da Feira e a oeste pelo oceano Atlântico.

²¹ Atualmente, a Área Metropolitana do Porto é constituída por 17 municípios: Arouca, Espinho, Gondomar, Maia, Matosinhos, Oliveira de Azeméis, Paredes, Porto, Póvoa de Varzim, Santa Maria da Feira, Santo Tirso, São João da Madeira, Trofa, Vale de Cambra, Valongo, Vila do Conde e Vila Nova de Gaia.

O município de VNG é constituído por 15 freguesias²², ocupando uma área de 168,5 km² (correspondendo a 8% da superfície total da AMP), dispõe de 15 km de costa atlântica e 25 km de costa fluvial. Este enquadramento privilegiado entre o mar e o rio concede a este concelho características biofísicas que permitem evidenciar grandes contrastes paisagísticos entre a orla marítima, a frente de rio e o interior do concelho.

3.1.1. Evolução demografia

De acordo com os dados definitivos dos Censos 2011, o concelho de VNG é o terceiro mais populoso do país e o mais populoso da região Norte, com 302 295 habitantes, correspondendo a 2,9% da população residente em Portugal, a 8% da população residente na Região Norte, a 18% da população residente na AMP e a 23% da população residente no Grande Porto²³.

Pela análise do gráfico 3, é possível considerar a evolução da população residente no concelho de VNG entre 1981 a 2011, registando um acréscimo de 33,6% de população residente. No início dos anos 90, verificou-se uma intensificação da ocupação urbana, fortemente vocacionada para a habitação, funcionando o concelho como cidade dormitório da cidade do Porto²⁴. Entre 1991 e 2001 registou-se um incremento de 16,2% da população residente no concelho, motivando um aumento do parque habitacional. Esta tendência manteve-se na última década, embora o crescimento populacional tenha abrandado significativamente, correspondendo 4,7%.

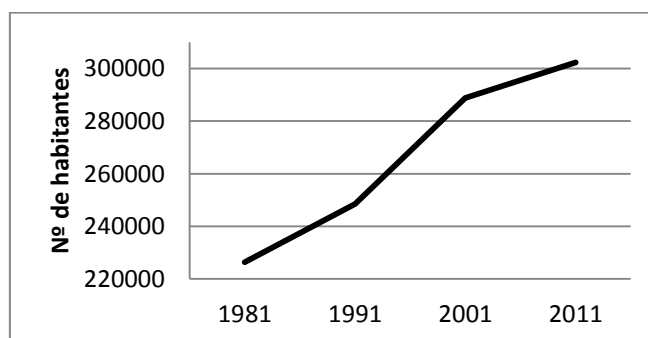


Gráfico 3 - Evolução da população residente no concelho de VNG entre 1981 e 2011

Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados pelo INE (Censos 1981, 1991, 2001 e 2011)

²² Arcozelo, Avintes, Canelas, Canidelo, Grijó-Sermonde, Gulpilhares-Valadares, Madalena, Mafamude-Vilar do Paraíso, Oliveira do Douro, Pedroso-Seixezelo, Sandim-Olival-Lever-Crestuma, Santa Marinha-Afurada, Serzedo-Perosinho, São Félix da Marinha e Vilar de Andorinho.

²³ A NUT III Grande Porto é constituída por 9 municípios: Espinho, Gondomar, Maia, Matosinhos, Porto, Póvoa de Varzim, Valongo, Vila do Conde, Vila Nova de Gaia

²⁴ Relatório do PDM de VNG, 2008, p.9

O município de VNG evidencia uma tendência crescente de fixação da população (sobretudo no litoral), apresentando-se como um núcleo de atração alternativo relativamente a outros concelhos metropolitanos, nomeadamente o concelho do Porto e de Espinho (ver figura 4).

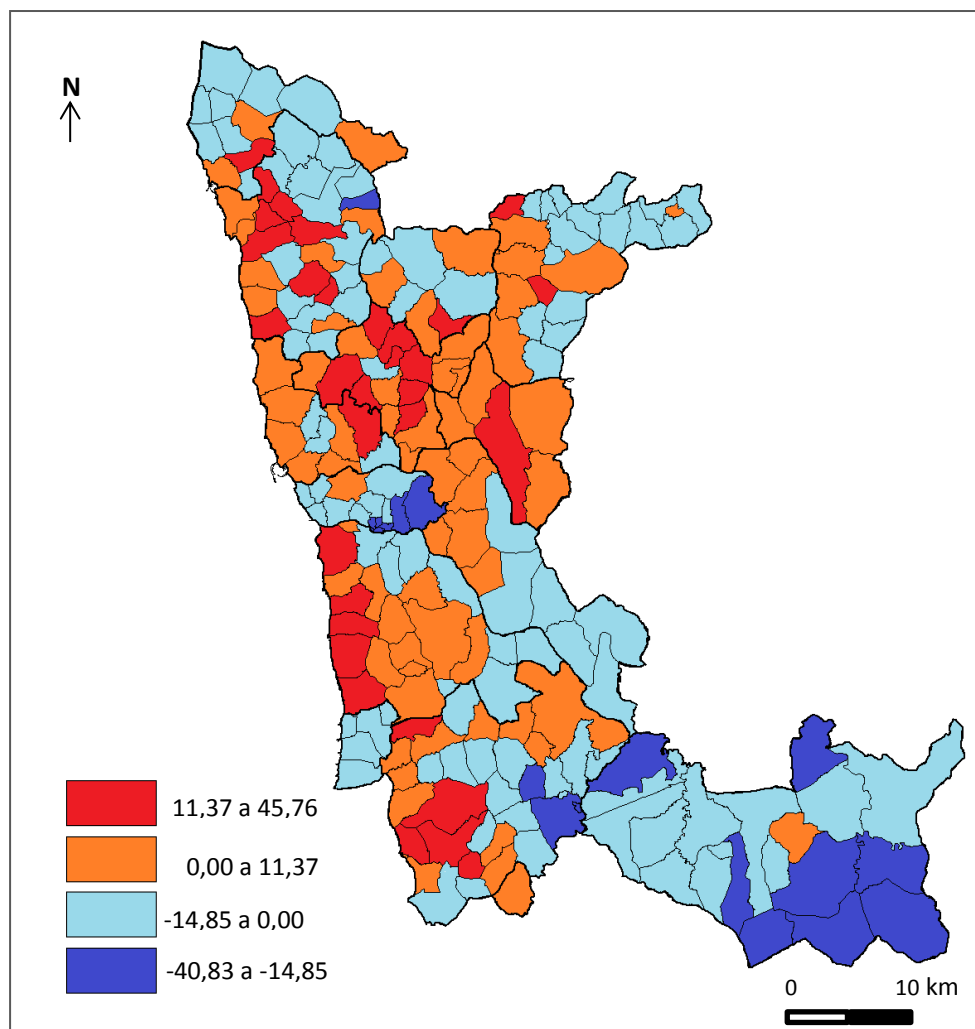


Figura 4 - Variação relativa da população residente na AMP, por freguesias, entre 2001 e 2011
Fonte: Adaptado MALHEIROS, Jorge; et al, 2011

Em 2011, o concelho de VNG apresenta uma densidade populacional de 1794,4 habitantes por km². No entanto, a distribuição da população pelo território municipal é pouco homogénea (como podemos verificar pela análise da figura 5). As freguesias com maior densidade populacional são as localizadas mais a norte, pela proximidade e complementaridade com a cidade do Porto. Contudo, estas freguesias, com um tecido urbano bem consolidado, apresentam uma diminuição da população residente entre 2001 e 2011 (figura 4). Por conseguinte, as freguesias localizadas mais no litoral do concelho registam um aumento da população residente demonstrando a atratividade exercida pela zona costeira (figura 4).

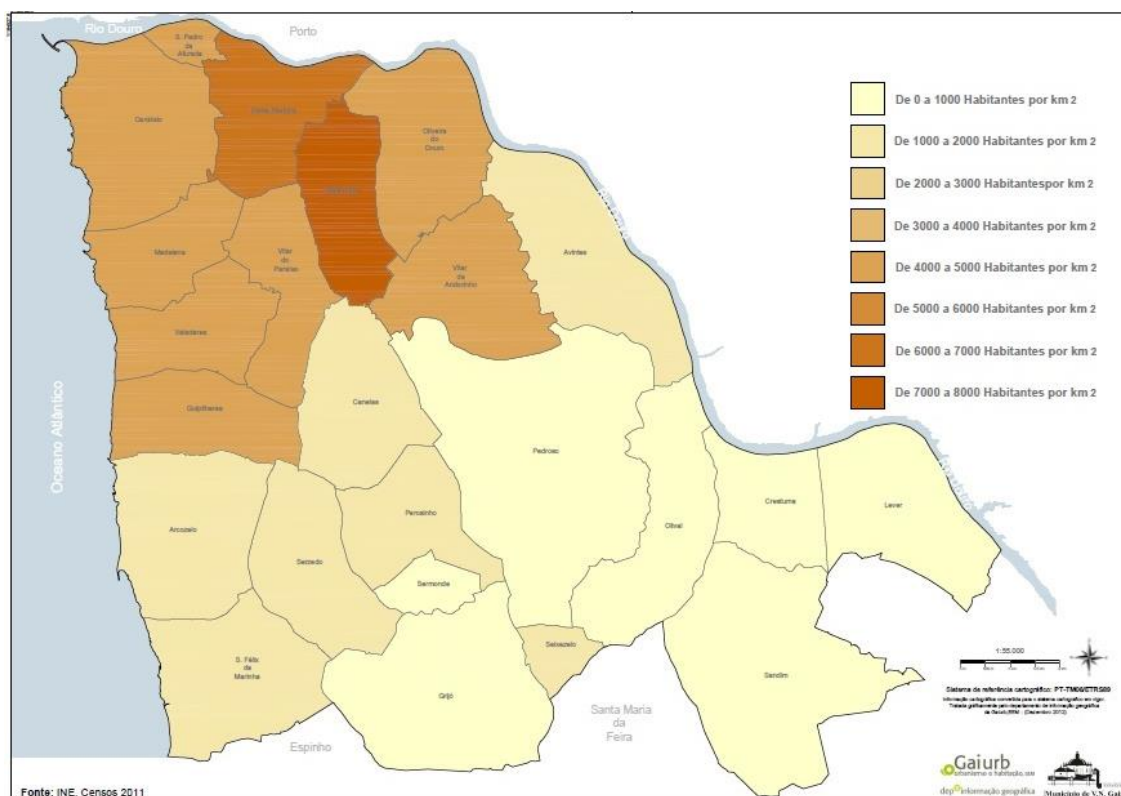


Figura 5 - Densidade Populacional em VNG, 2011

Fonte: Gaiurb, Atlas Digital

Relativamente à estrutura etária da população, a análise do gráfico 4 permite constatar uma tendência para o envelhecimento da população do concelho de VNG, tendência que também se verifica nos restantes concelhos metropolitanos. Entre 1991 e 2011 a população com mais de 65 anos aumentou cerca de 21,6% e a população jovem (0 aos 14 anos) diminuiu 7,2%. Assim, o índice de envelhecimento²⁵ passou de 47,6 em 1991, para 100 em 2011, o que significa que, em 2011 o número de idosos é igual ao número de jovens.

No que respeita à população em idade ativa (15 aos 64 anos), entre 1991 e 2011 verificou-se um acréscimo de 19,9%. Contudo, o índice de sustentabilidade potencial²⁶ no município de VNG agravou-se, passando de 7,3 em 1991, para 4,5 em 2011.

²⁵ Relação entre a população idosa e a população jovem.

²⁶ Número de indivíduos em idade ativa por cada indivíduo idoso.

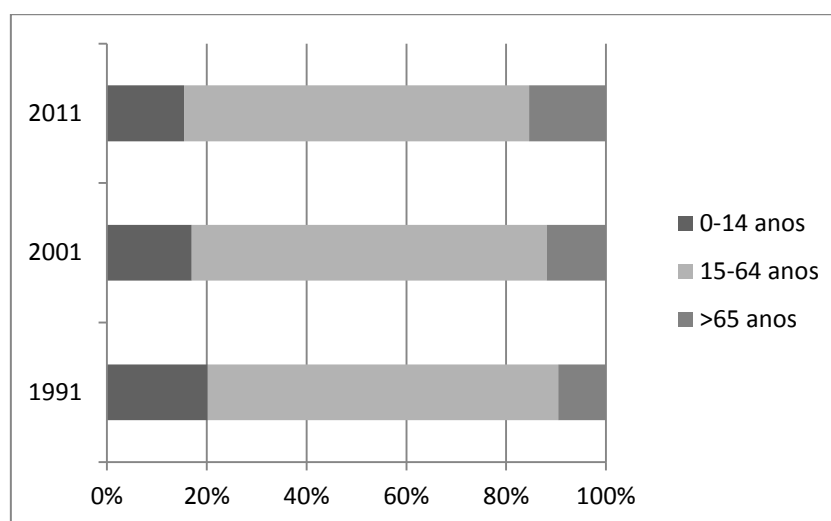


Gráfico 4 - Evolução da população residente em VNG por grupos etários entre 1991 e 2011

Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados pelo INE (Censos 1991, 2001 e 2011)

No que respeita ao nível de escolaridade da população residente no concelho de VNG entre 1991 e 2011, verifica-se um baixo nível de qualificação da população, predominando o ensino básico. No entanto, regista-se uma diminuição da percentagem de população residente com o ensino básico e secundário e um aumento da população com o ensino superior (gráfico 5). Este fenómeno verifica-se também na maior parte dos concelhos que constitui a AMP.

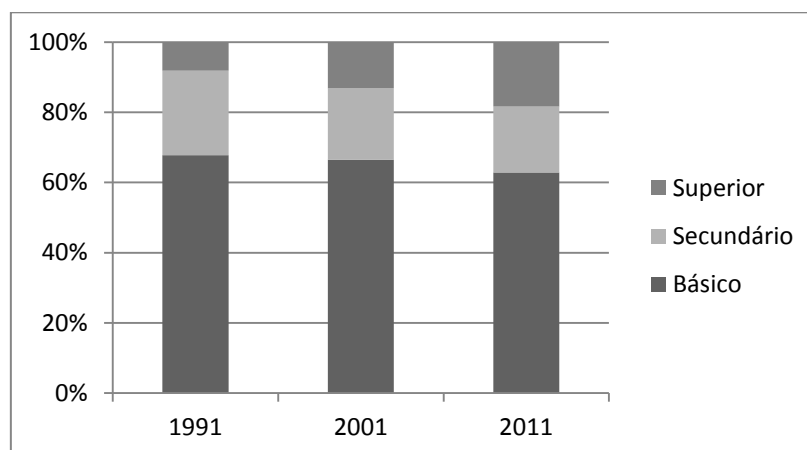


Gráfico 5 - População residente em VNG por nível de escolaridade entre 1991 e 2011

Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados pelo INE (Censos 1991, 2001 e 2011)

3.1.2. Parque Habitacional

No que diz respeito ao parque habitacional existente no concelho de VNG, os resultados definitivos dos Censos 2011 revelam que o número de edifícios e alojamentos aumentou. Entre 1991 e 2011 esse acréscimo foi de 61,7% em relação aos alojamentos familiares e 18,6% relativamente aos edifícios clássicos.

Este investimento em nova construção revela tendências para a atração da população em idade ativa, contrariando assim, a tendência de envelhecimento da população que caracteriza o concelho (Gaiurb, 2007, p.17).

Como podemos constatar pela análise do gráfico 6, o concelho apresenta um parque habitacional relativamente recente, sendo que 15% dos edifícios existentes são anteriores a 1945 e 56% foram construídos entre 1971 e 2011 (destes 24% são posteriores a 1991)²⁷.

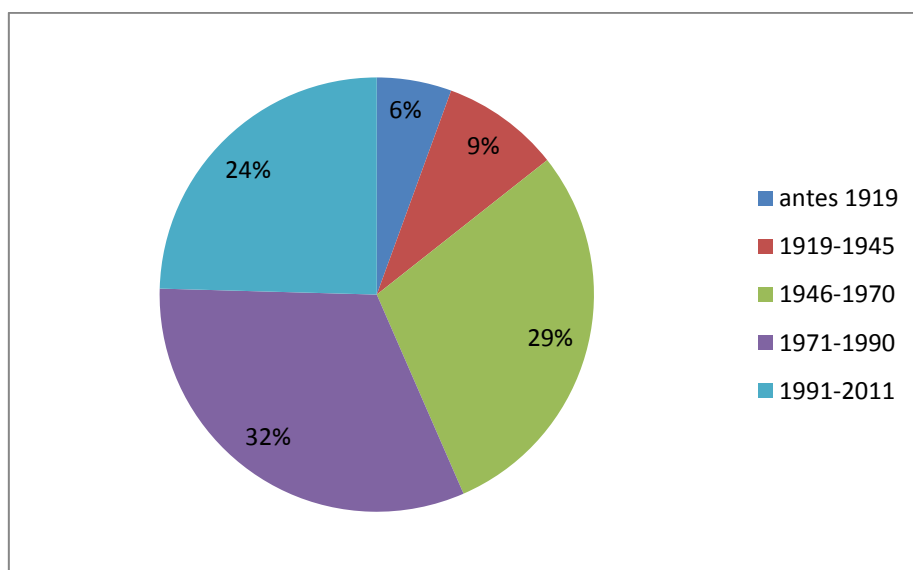


Gráfico 6 - Edifícios segundo a época de construção em Vila Nova de Gaia
Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados pelo INE (Censos 2011)

²⁷ Segundo os dados dos Censos 2011

3.1.3. Economia e emprego

Em relação à base socioeconómica do concelho de VNG, de acordo com os resultados definitivos dos censos 2011, a taxa de desemprego²⁸ acresce a 17,9% (estando em 2001 nos 8,1% e em 1991 nos 5,6). Considerando a população economicamente ativa, pela observação do gráfico 7, verifica-se que mais de metade (73,7%) da população dedica-se ao setor terciário, sendo o *Comércio, alojamento, transportes e comunicações* o setor de especialização económica do concelho (Censos 2011, p.55).

O peso do setor primário no concelho de VNG é praticamente nulo. Quanto ao setor secundário registou-se um decréscimo de 43% deste setor no concelho entre 1991 e 2011. Deste modo, quanto à evolução das atividades económicas, o concelho revela uma acentuada terciarização e assiste ao fenómeno de desindustrialização.

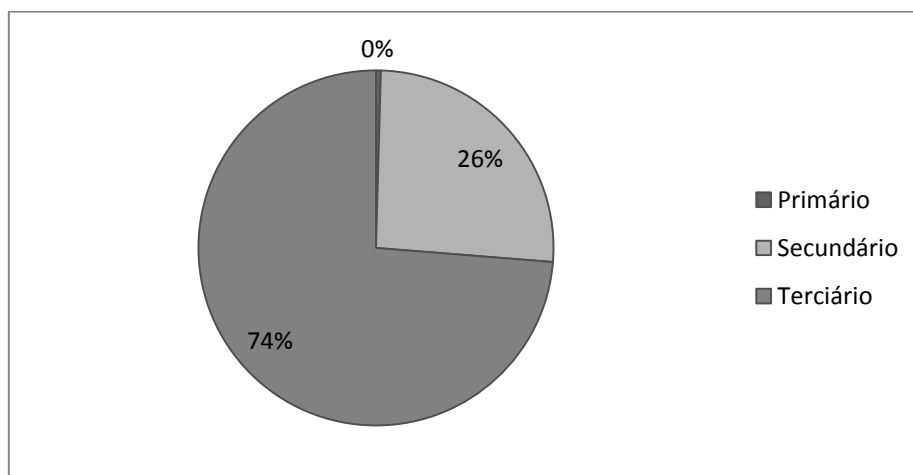


Gráfico 7 - População residente ativa por ramo de atividade no concelho de VNG em 2011
Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados pelo INE (Censos 2011)

Os fenómenos de desindustrialização e reestruturação industrial refletem-se também na AMP, verificando-se uma diminuição da população ativa no setor secundário e um aumento da população ativa no setor terciário, evidenciando a terciarização do emprego ao nível metropolitano (Relatório PDM de VNG, 2008, p.65).

²⁸ Taxa que permite definir o peso da população desempregada sobre o total da população ativa.

O concelho de VNG é um dos concelhos com maior peso empresarial no Grande Porto (gráfico 8). No entanto, as empresas localizadas no concelho caracterizam-se pela sua reduzida dimensão, quer em termos de número de trabalhadores, quer relativamente ao volume de negócios. A atividade turística no concelho restringe-se essencialmente à Restauração, verificando-se um fraco aproveitamento do potencial turístico da orla costeira e da frente de rio (Relatório do PDM de VNG, 2008, p.79).

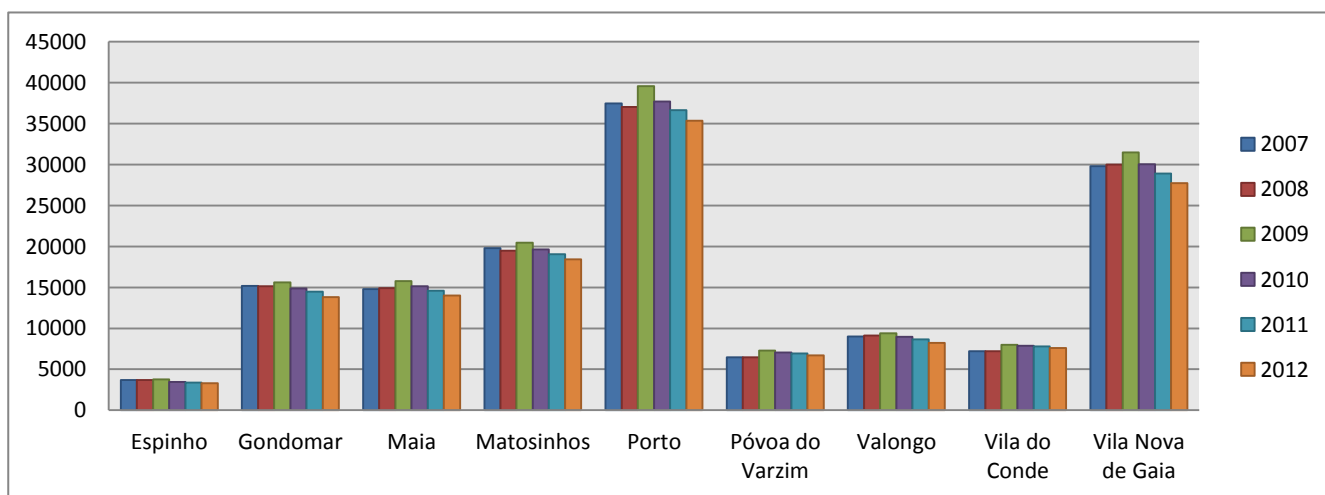


Gráfico 8 - Empresas não financeiras existentes no Grande Porto, por concelho entre 2007 e 2012

Fonte: Elaboração própria com base nos dados fornecidos pela PORDATA e Gaiurb, Atlas Digital

3.1.4. Rede viária e de transportes

Sendo o concelho de VNG, um território de passagem nas ligações Norte-Sul e um concelho com grande interdependência metropolitana (segundo os censos 2011 saíam diariamente 62050 pessoas por motivo de estudo ou trabalho, correspondendo a 21% da sua população residente e entravam 27186 pessoas, correspondendo a 9% da população residente), as questões da mobilidade e dos transportes assumem grande importância.

A rede viária do concelho é constituída pela rede de alta capacidade - autoestradas (apoiada pela ponte da Arrábida e do Freixo), pela rede estruturante concelhia (estradas nacionais e Vias de Ligação), pela rede complementar concelhia e pelos arruamentos de acesso local²⁹. O concelho é servido, no seu núcleo central, pela principal empresa pública de transportes rodoviários que opera nesta área (Sociedade de Transportes Coletivos do Porto – STCP).

²⁹ Relatório do PDM de VNG, 2008, p.96

Relativamente ao transporte ferroviário, a linha do Norte atravessa o concelho ao longo de 18 km, abrangendo quatro estações (Granja, Valadares, Devesas e General Torres). Atualmente, apenas esta última estação permite a articulação com o Metro.

A rede de Metro apenas chegou ao concelho em 2005, com a entrada em funcionamento da linha amarela (linha D que liga VNG ao hospital de S. João). Inicialmente esta linha estava limitada à estação Câmara de Gaia e posteriormente foi alargada até Santo Ovídio. Para a concretização da rede de Metro no concelho de VNG, o tabuleiro superior da ponte D. Luís ficou reservado ao Metro e ao tráfego pedonal, assegurando a ponte do Infante e o tabuleiro inferior da ponte D. Luís a ligação rodoviária entre o concelho a cidade do Porto naquela área.

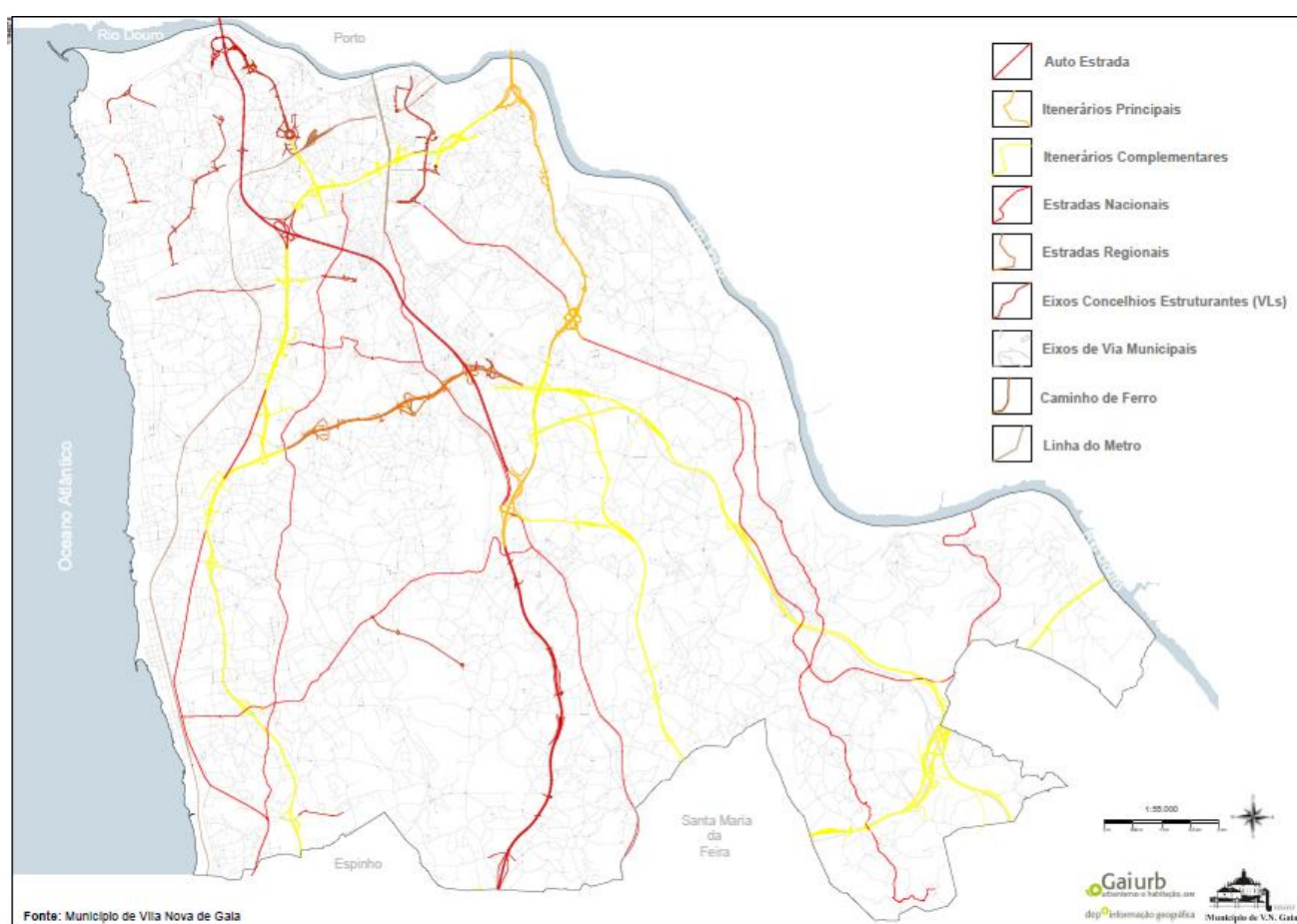


Figura 6 - Rede Viária de VNG, 2012
Fonte: Gaiurb, Atlas Digital

3.1.5. Equipamentos coletivos

Em relação aos equipamentos coletivos, o concelho está abrangido pelos diversos tipos de equipamentos fundamentais (educação, saúde, prevenção e segurança pública) e complementares (formação profissional, segurança social, cultura e lazer, desporto, etc.), embora não distribuídos de modo semelhante por todo o concelho (analisar a distribuição dos estabelecimentos de ensino na figura 7). Torna-se importante diversifica-los, homogeneiza-los e torna-los mais eficientes, tendo em consideração a forte dinâmica de crescimento do concelho, o seu enquadramento metropolitano e as novas necessidades da população. Um bom nível de equipamentos coletivos contribui para a qualidade de vida urbana, conduzindo ao desenvolvimento e à coesão social (Relatório do PDM de VNG, 2008, p.117-118).

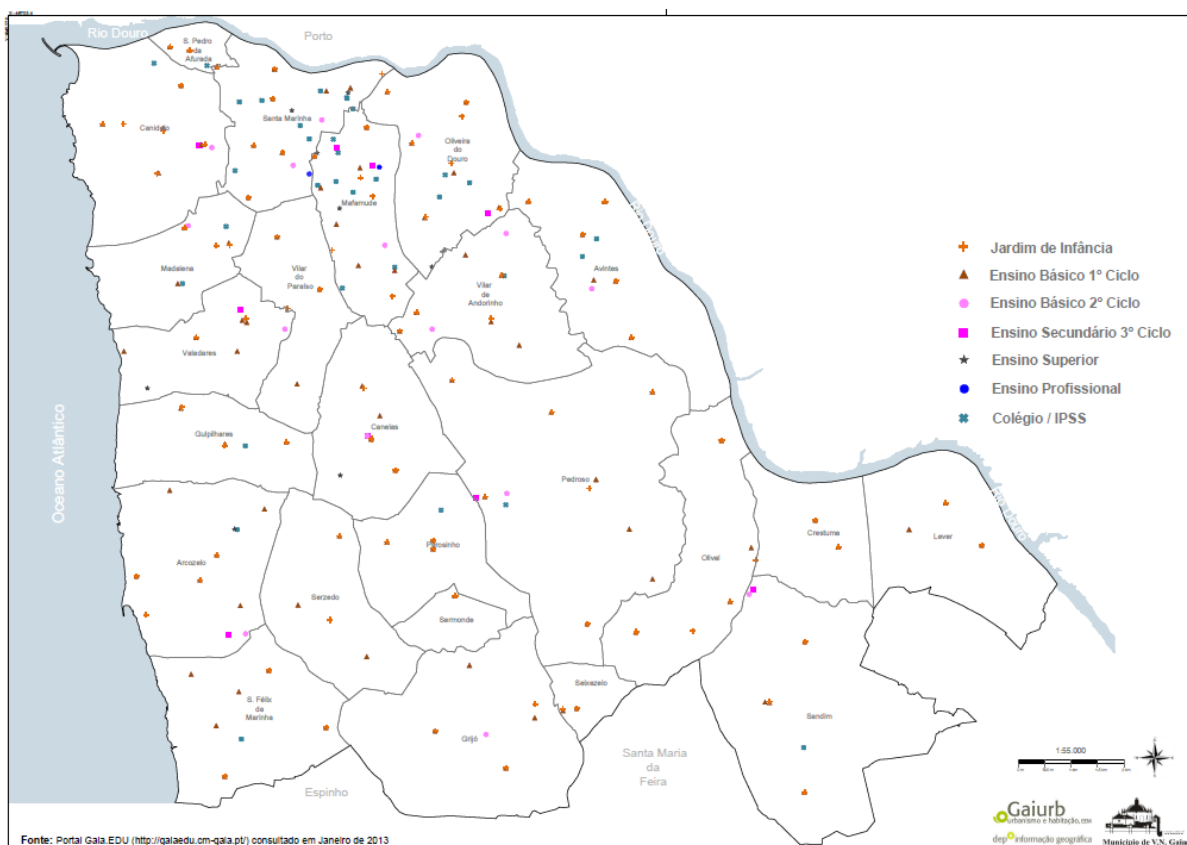


Figura 7 - Estabelecimentos de ensino em VNG, 2012

Fonte: Gaiurb, Atlas Digital

3.1.6. Infraestruturas básicas

Relativamente às infraestruturas de água e saneamento, o concelho evoluiu significativamente nas últimas duas décadas. Em 1991, a taxa de cobertura de abastecimento de água era de 51,8% (conforme consta do relatório do PDM de VNG, 2008, p.81), passando em 2011 para 93,9% (segundo os dados disponibilizados pelo relatório e contas da empresa municipal Águas e Parque Biológico de Gaia, 2011, p.5). Em relação ao saneamento, essa evolução foi ainda mais significativa, com 23,6% (conforme consta do relatório do PDM de VNG, 2008, p.81) de taxa de cobertura em 1991, atingiu em 2011, 93,5% (segundo os dados disponibilizados pelo relatório e contas da empresa municipal Águas e Parque Biológico de Gaia, 2011, p.5).

No final da década de 90, o concelho não dispunha de qualquer Estação de Tratamento de Águas Residuais (ETAR) em funcionamento. Atualmente possui cinco estações – ETAR de Gaia Litoral (2003), ETAR de Febros (2003), ETAR de Crestuma (2003), ETAR do Areinho (2000) e ETAR de Lever (2005) – que dotam o concelho de infraestruturas necessárias para o tratamento de águas residuais provenientes dos consumos dos seus habitantes.

No que respeita aos resíduos sólidos urbanos, verifica-se que a maior parte são depositados em aterros e apenas uma pequena percentagem é valorizada. O processo de tratamento dos resíduos sólidos do concelho engloba a descarga em aterro sanitário, a seleção e recuperação de materiais e a recuperação de biogás (Relatório do PDM de VNG, 2008, p.84).

3.2. Diagnóstico do município: análise SWOT

Da caracterização feita sobre a matriz territorial e socioeconómica do concelho de VNG e da minha vivência no concelho (mais 25 anos), foi possível elaborar a análise SWOT que a seguir se apresenta, sumariando os pontos fortes, fracos, as oportunidades e ameaças que podem impedir o desenvolvimento do município.

PONTOS FORTES	PONTOS FRACOS
• Riqueza de recursos naturais e biodiversidade; • Rio Douro e mar; • Unidade de paisagens singulares; • Qualidade das praias (Bandeira Azul); • Clima ameno; • Exposição solar favorável; • Recursos patrimoniais (arquitetónicos, arqueológicos e geomorfológicos); • Localização geográfica privilegiada nos trajetos Norte-Sul e proximidade à cidade do Porto; • Imagem internacional do vinho do Porto; • Terceiro concelho mais populoso do país; • População tendencialmente jovem e em idade ativa; • Parque habitacional relativamente recente; • Aumento do número de edifícios; • Concelho com maior peso empresarial da AMP; • Boa rede viária e de transportes; • Boa taxa de cobertura das principais infraestruturas básicas e equipamentos.	• Crescimento urbano disperso pelo território; • Concentração da população a norte e no litoral; • Baixo nível de qualificação académica da população residente; • Baixo rendimento médio da população; • Aumento da taxa de desemprego; • Tendência para o envelhecimento da população; • Incapacidade em fixar população ativa qualificada; • Fenómeno de desindustrialização e acentuada terciarização; • As empresas sediadas no concelho apresentam uma reduzida dimensão; • Potencial turístico pouco aproveitado; • Equipamentos coletivos pouco diversificados e pouco adaptados às necessidades da população; • Fortes movimentos pendulares.

OPORTUNIDADES	AMEAÇAS
• Dinamização do potencial turístico do concelho (turismo rural, desportivo, ecoturismo, enoturismo) como forma de potenciar os recursos endógenos, valorizando o património cultural e natural, contribuindo para o crescimento económico e criação de emprego; • Desenvolvimento de produtos turísticos, alojamentos turísticos e infraestruturas de apoio ao turismo nomeadamente, centros de observação da natureza/paisagem, rotas/percursos, animação turística; • Requalificação do centro histórico e da faixa litoral, como forma de valorização e promoção do território; • Promoção e diversificação dos espaços públicos e espaços verdes urbanos, conduzindo à qualidade ambiental e paisagística; • Terceiro concelho mais populoso do país e o mais populoso da região norte (polo de crescimento alternativo); • Um dos municípios com maior dinâmica socioeconómica da AMP; • Aposta na formação profissional e na requalificação da população ativa; • Consolidação da vocação industrial e empresarial; • Requalificação do tecido empresarial, construção de novos parques empresariais • Reforço das acessibilidades; • Compactação urbana conduz a uma dinâmica mais sustentável	• Conjuntura económica atual; • Deslocalização ou insolvência de várias empresas no concelho; • Perda do poder de compra; • Pressão urbanística sobre o litoral; • Equilíbrio ecológico e qualidade ambiental; • Falta de iniciativas inovadoras, dinâmicas e atrativas; • Falta de dinamismo e competitividade empresarial.

3.3. O PDM de 1994

No início dos anos 90, o concelho de VNG assistia à intensificação da ocupação urbana do seu território, sobretudo direcionada para a função de dormitório da cidade do Porto. Este fenómeno de urbanização acelerada potenciou uma ocupação do solo desregrada e pouco consolidada em termos de infraestruturas e equipamentos. Sendo um local de passagem nos trajetos Norte-Sul, o município de VNG apresentava-se, aquando da elaboração do primeiro PDM (1994), como um território agarrado ao modelo rural³⁰.

É neste contexto que em Abril 1992 é elaborado o “Documento Estratégia – Programa de Desenvolvimento Municipal”, que surgiu “como um guião para o desenvolvimento concelhio com carácter intersectorial” (PDM, Relatório, 1993, p.9). Tratava-se de um documento que funcionava como um elemento preparatório para a elaboração do primeiro PDM de VNG. Não era vinculativo e apresentava uma duração indeterminada. Tinha como objetivo promover a convergência de interesses, iniciativas e investimento públicos e privados, definindo os meios, recursos e prioridades das intervenções (PDM, Relatório, 2008, p.9).

As estratégias definidas neste documento baseavam-se em quatro prioridades: Novas Centralidades, Qualidade Residencial, Acessibilidades e Ambiente³¹. Este *Documento Estratégia* antecipava as soluções posteriormente evidenciadas no PDM de VNG, aprovado em 23 de Novembro de 1993 e posteriormente ratificado em Conselho de Ministros, em 10 de Março de 1994 e publicado no Diário da Republica – I Série – B de 6 de Maio sob o nº28/94.

O PDM de Vila Nova de Gaia foi elaborado pelo Departamento de Urbanismo da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia, mais especificamente pelo Gabinete do Plano Diretor Municipal. A equipa responsável pela elaboração era constituída por 15 arquitetos, 4 engenheiros, 1 economista, 1 técnico segurança social e 1 arquiteto paisagista.

Era composto por três volumes, contendo o Relatório Final, o Regulamento, a Planta Geral de Enquadramento (1/10000), a Planta Síntese (1/25000), as Plantas de

³⁰ Relatório do PDM de Vila Nova de Gaia – Processo de revisão, 2008, p.9~

³¹ Idem

Ordenamento (1/10000), as Plantas de Condicionantes (1/10000), as Plantas da Situação Existente (1/10000) e elementos adicionais³².

Tratava-se de um documento com vínculos jurídicos fundamentados à época pelo Decreto-Lei nº 69/90, de 2 de Março. Conforme consta do regulamento do PDM, era um instrumento eminentemente físico, regulador das condições de uso e aptidões dos solos.

3.3.1. Estratégias de desenvolvimento

Elaborado num contexto de incerteza da estratégia metropolitana e num contexto territorial marcado pela dispersão, pelos baixos índices de infraestruturação e terciarização e pela heterogeneidade das atividades³³, o PDM pretendia *“potenciar o território para uma inevitável transformação na estrutura do emprego, a médio prazo, quer em termos de reconversão da base industrial existente, quer de expansão do sector de serviços”* (PDM, Relatório, 1993, p.9).

Neste sentido, o PDM de 1994 tinha como principais objetivos e estratégia de desenvolvimento nomeadamente, potenciar o crescimento urbano do concelho no contexto da área metropolitana em estruturação; modernizar a rede viária; implementar o Metro de superfície; criar múltiplas áreas industriais; atração de espaços terciários; promover a diversificação funcional e a atração de equipamentos estruturantes. O desenvolvimento de uma nova centralidade em VNG era uma das grandes apostas³⁴.

No sentido de controlar a dispersão geográfica que caracterizava o concelho, o PDM objetivava dificultar a abertura de novas frentes de loteamento em áreas desocupadas, em benefício do preenchimento de vazios (PDM, Relatório 2.8, 2005, p.9).

O ordenamento do território do concelho de Vila Nova de Gaia assentava na distinção de dois grandes tipos de áreas (ver anexo II), *Áreas Urbanas e Urbanizáveis* (que se subdividem em quatro zonas com diferentes condições e regras de edificabilidade) e *Áreas Não Urbanas e de Salvaguarda Estrita* (áreas que em princípio

³² Regulamento do PDM de VNG 1994

³³ Relatório do PDM de Vila Nova de Gaia – Processo de revisão, 2008, p.10

³⁴ GAIURB, Relatório 2.8 – Dinâmica do Território 1994-2004, 2005, p.9

não admitem formas de ocupação e usos que comprometam a sua função natural como espaços agrícolas, florestais e ambientais)³⁵.

No sentido de aumentar a atratividade de atividades, sobretudo empregadoras, foi assegurada uma margem prudente de alargamento do solo urbano e urbanizável. A opção foi um zonamento por excesso, evitando a fuga de iniciativas empregadoras para outros concelhos. Assim, o PDM definiu a sua estratégia com base na disponibilidade de oferta de solo e na necessidade de manter uma suficiente flexibilidade para facilitar a adequação da gestão urbanística à evolução futura do concelho no enquadramento da Área Metropolitana em estruturação.³⁶

3.3.2. Avaliação e execução

Na avaliação da execução do PDM de 1994³⁷ verificou-se a existência de uma vasta área urbana e urbanizável do concelho e a baixa percentagem de ocupação dessa área com edificado. Conforme podemos observar pela análise do gráfico 9 e 10, as áreas urbanas e urbanizadas previstas no PDM de 1994 corresponderam a 56% da área do concelho, mas na realidade apenas 25% da área do concelho foi efetivamente urbanizada até 2003.

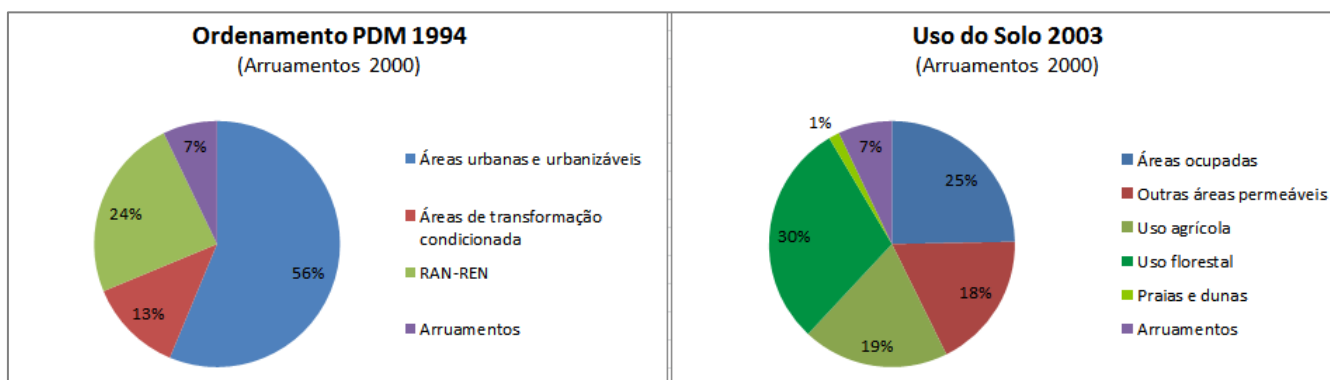


Gráfico 9 - Usos do solo definidos na Carta de Ordenamento 1994

Gráfico 10 - Usos do solo em 2003

Fonte: Gaiurb, Relatório 2.9 – Morfologias de Ocupação do Território, 2005, p.7

³⁵ Regulamento PDM de VNG, 1994, p.5

³⁶ Relatório do Plano Diretor Municipal, Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia, Outubro de 1993, p.12-14

³⁷ Relatório de Avaliação e Execução do PDM e Caracterização da Evolução das Condições Socioeconómicas e Ambientais, Gaiurb, EM, Junho de 2004.

Considerando o regulamento do PDM de VNG verifica-se um desequilíbrio entre os artigos relativos às Áreas Urbanas e Urbanizáveis (29 artigos) e às Áreas Não Urbanas e de Salvaguarda Estrita (8 artigos). O PDM é essencialmente estruturado em função das áreas urbanas e urbanizáveis, para dar resposta às exigências do crescimento populacional e económico, em detrimento de uma política de preservação e manutenção dos espaços naturais (figura 8).

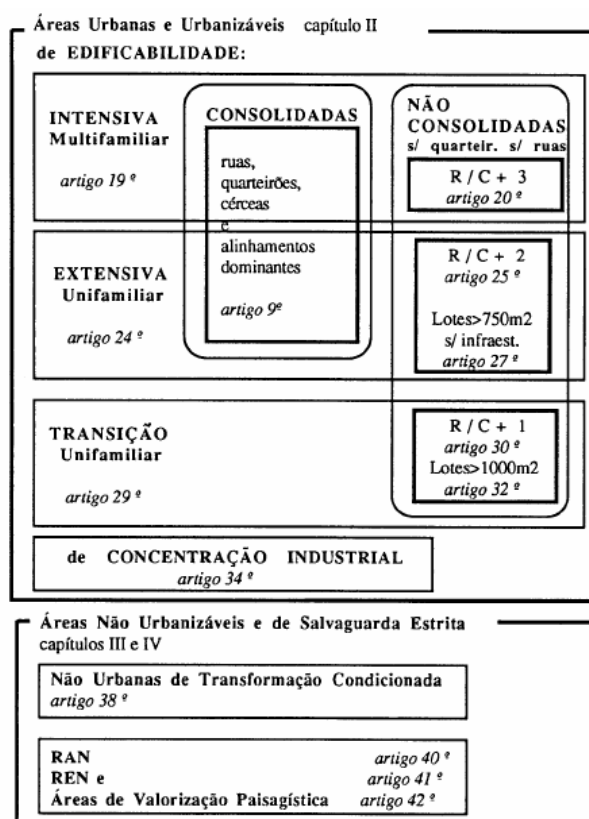


Figura 8 - Classes e categorias de uso do solo - PDM de V. N. de Gaia 1994

Fonte: Regulamento PDM de V. N. Gaia 1994

O PDM não apresenta qualquer estratégia de ordenamento e gestão territorial em termos ambientais, agroflorestais e de proteção e valorização do solo enquanto recurso finito e vital. Não existe uma estrutura ecológica contínua e integrada no concelho. Os espaços verdes urbanos não são identificados, nem existe uma estratégia definida para a sua gestão e implementação. Verifica-se a ausência de uma visão estratégica para os espaços naturais e florestais, uma vez que estas áreas estão todas englobadas na categoria de áreas de salvaguarda estrita (PDM, Relatório Ambiental, 2008, p.77-79).

A ausência de uma visão estratégica e operativa do PDM de 1994 intensificou os desequilíbrios existentes na configuração urbana e paisagística do concelho. O PDM não foi capaz de introduzir uma dinâmica de requalificação urbana e ambiental, nem

uma organização territorial eficiente no controlo da dispersão urbana que caracterizava o concelho (PDM, Relatório Ambiental, 2008, p.77).

Conforme podemos verificar pela análise da figura 8, o PDM não conseguiu travar a descontinuidade urbana existente no concelho, nem o crescimento disperso pelas principais vias de comunicação. A fragmentação do território evidencia áreas de maior concentração populacional a norte do concelho (mais próximo da cidade do Porto) e no litoral. Outro desequilíbrio evidente que o PDM também não conseguiu abrandar foi o aumento da densidade urbana em contextos territoriais marcados por uma rede viária débil e um cariz rural (Relatório PDM, 2008, p.12).

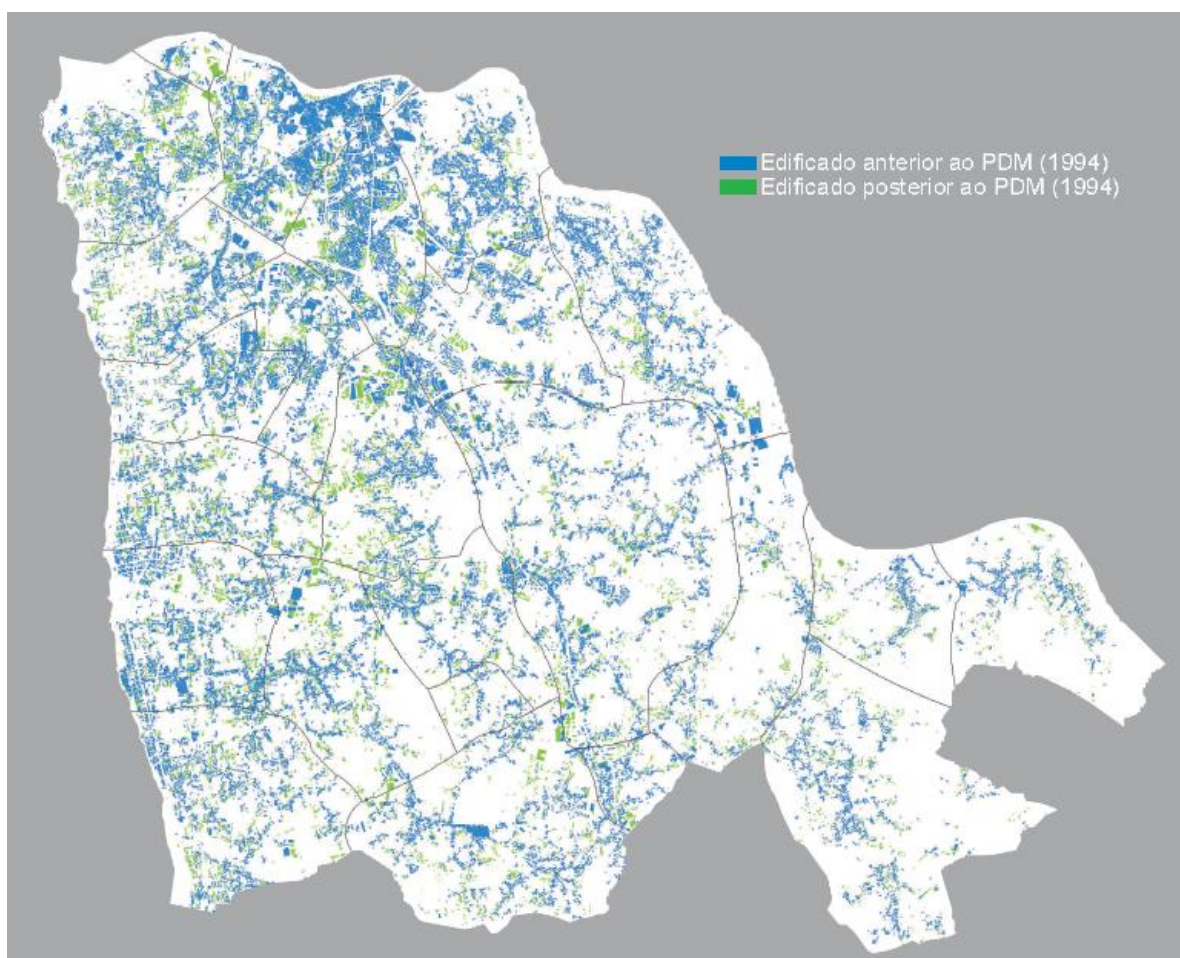


Figura 9- Dinâmica do edificado no concelho de VNG entre 1994 a 2004

Fonte: Gaiurb, 2007, p.26

Ao longo da implementação do PDM de 1994, o município de VNG sofreu várias transformações urbanísticas significativas. Na avaliação da execução do PDM verificou-se que o concelho continuava a apresentar uma rede viária débil e sobrecarregada; um sistema de transportes públicos obsoleto e dominado por operadores

privados; uma rede de saneamento básico diminuta e sem estações de tratamento necessárias; e uma recolha limitada dos resíduos sólidos e urbanos. Estas particularidades, associadas à intensificação do crescimento urbano casuístico e arbitrário, originaram desequilíbrios na morfologia urbana e paisagística do concelho. (PDM, Relatório 2.8, 2005, p.10).



Figura 10 - Evolução do concelho de VNG antes e depois do PDM 94
(Praia da Granja entre 1988 e 2008)

1:80m

Fonte: http://www.gaiurb.pt/sig/Gaia_virtual/granja.htm (última visualização Maio 2014)

Verifica-se assim, que o PDM não foi suficiente para manter unidade às diferentes intervenções e que as suas características mais inovadoras (a flexibilidade e a capacidade de adaptação) desencadearam consequências graves para o território, como a permissividade excessiva³⁸. Segundo Pinho (1999, p.25) “o PDM não foi capaz de induzir uma dinâmica de requalificação urbanística e ambiental, nem uma reorganização

³⁸ Relatório do PDM de Vila Nova de Gaia – Processo de revisão, 2008, p.12

territorial que pusesse cobro à desqualificante tendência dispersiva suburbana e atomizada do crescimento, como seria legítimo esperar.”

Com o objetivo de orientar a gestão urbanística e municipal foram criadas, no PDM de 1994, 22 UOPG. Segundo o Relatório da Dinâmica do Território entre 1994 a 2004 (Gaiurb, 2005, p.12-19), ao longo dos 10 anos de vigência do PDM, foram estabelecidas 58 áreas plano que incidem sobre as áreas de maior dinâmica populacional e económica do concelho. Destas 58 áreas, 33 são Planos de Urbanização (abrangendo 4 parques empresariais), 8 são Planos de Pormenor (5 deles enquadrados no Programa Polis), 8 são áreas de estudo para campos de golfe e 9 são Estudos Urbanísticos. Das áreas plano apenas 4 foram ratificadas e 7 estavam em avançada elaboração e seguiram em paralelo com o PDM, as restantes terão o seu conteúdo técnico inscrito no novo PDM. Assim, constata-se que as UOPG definidas no PDM não conseguiram antecipar a maior parte das transformações desencadeadas no concelho nos últimos 10 anos.

3.4. O processo de revisão

Ao longo do PDM de 1994, foram implementados Planos Sectoriais (PROF da Área Metropolitana do Porto e Entre Douro e Vouga – AMPEDV 2007) e Planos Especiais (POOC Caminha/Espinho 1999, alterado em 2007 e o Plano de Ordenamento da Albufeira de Crestuma-Lever – POACL 2007). Foram também implementados vários PU e PP no âmbito das UOPG ou do Programa Polis. Realizaram-se vários projetos de âmbito municipal e supramunicipal nomeadamente, Projetos de Execução das Redes de Infraestruturas, Projeto da Rede Elétrica Nacional e Rede de Telecomunicações, Projeto da Rede Viária Municipal, Projeto do Metro, Projeto da Rede Ferroviária de Alta Velocidade. A execução do Programa Especial de Realojamento e a Execução da Rede de Equipamentos Fundamental (Saúde e Educação) foram também fundamentais³⁹.

Durante a vigência do PDM as orientações de âmbito nacional e local foram alteradas. Com a publicação da LBOTU (1998) e do RJIGT (1999) as orientações estratégicas foram significativamente alteradas. Posteriormente, com a publicação do PNPO (2007) uma nova filosofia de ordenamento do território foi introduzida.

³⁹ Relatório do PDM de VNG, 2008, p.10.

Neste contexto, surge a necessidade de revisão do PDM de VNG, de modo a articula-lo com os novos instrumentos de gestão do território, ajustando-o às novas orientações. Surge também a necessidade de reformular o enquadramento do município na AMP (PDM *Relatório*, 2008, p.14).

O início do processo de revisão do PDM de Vila Nova de Gaia foi deliberado pela Câmara Municipal a 15 Junho de 2001 (antes mesmo do termo do prazo). A partir desta data, o Departamento de Planeamento Urbanístico do município iniciou o processo de revisão começando pela elaboração do *Relatório de Avaliação da Execução do PDM*, conforme disposto no artigo 9º da Portaria 290/2003, de 5 de Abril, “sempre que a revisão do plano diretor municipal ocorra em momento anterior ao termo do prazo, de 10 anos, para a revisão obrigatória (...) deve ser acompanhada por um relatório fundamentado de avaliação da execução do plano diretor municipal e de caracterização da evolução das condições económicas, sociais, culturais e ambientais que determinaram a respetiva elaboração (...)”.

O processo de revisão do PDM foi acompanhado, conforme estipulado no RJIGT, pela Comissão Mista de Coordenação (CMC), “cuja composição deve traduzir a natureza dos interesses a salvaguardar e a relevância das implicações técnicas a considerar (...)”⁴⁰ A CMC que acompanhou e validou a elaboração técnica do Plano, foi constituída em Março de 2005.

Em Junho de 2007, a Proposta de Revisão do PDM foi concluída e remetida ao parecer da CMC. No entanto, com as alterações do RJIGT introduzidas pelo Decreto-Lei nº 316/07, de 19 de Setembro (5ª alteração), tornou-se necessário efetuar a Avaliação Ambiental Estratégica do Plano.

Posteriormente, em Novembro de 2008, após aprovação da Proposta de Revisão do PDM pela CMC, a Câmara Municipal submeteu-a a Discussão Pública pelo prazo de 35 dias úteis, para consulta de todos os interessados e para apresentação de eventuais sugestões e reclamações.

Segundo o Relatório de Análise e Ponderação das participações recebidas durante o período de discussão pública da proposta de revisão do PDM de VNG (Gaiurb, 2009, p.9), receberam-se mais de 1300 participações cujo pedido incidia na

⁴⁰ Artigo 75ºA do DL 380/99, de 22 de Setembro, com a redação que lhe foi atribuída pelo DL 46/09, de 20 de Fevereiro

alteração de classificação do uso do solo (81% eram pedidos para alteração para áreas urbanas).

Depois de divulgado o Relatório de Análise e Ponderação das Participações Recebidas em Junho de 2009, foi elaborada a versão final da proposta de plano e solicitado parecer à Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (CCDRN), tendo esta entidade emitido um parecer favorável.

Decorridos 8 anos deste moroso processo de revisão, o PDM de VNG foi aprovado a 30 de Julho de 2009 e publicado em Diário da República pelo aviso nº 14327/2009, de 12 de Agosto.

3.5. O PDM vigente

O atual PDM de Vila Nova de Gaia entrou em vigor no dia 13 de Agosto de 2009, após um longo processo de revisão, tendo sido elaborado pelo Departamento de Planeamento Urbanístico da Gaiurb (Empresa Municipal criada em 2002). A equipa responsável pelo processo de revisão era constituída por: 15 arquitetos, 5 engenheiros civis, 4 urbanistas, 4 arquitetos paisagísticos, 1 jurista, 1 gestor, 1 arqueólogo, 1 técnico profissional de desenho, 1 técnico profissional de SIG e 1 técnico de administração.

O PDM de VNG foi elaborado no sentido de estabelecer as orientações e regras para o uso, ocupação e transformação do uso do solo na totalidade do território municipal (artigo 1º, Regulamento do PDM de VNG).

É constituído pelo Regulamento, pela Planta de Ordenamento à escala 1:10000 (desagregada nas seguintes cartas: Qualificação do Solo, Mobilidade e Transportes, Salvaguardas e Execução do Plano) e Planta de Condicionantes à escala 1:10000 (relativas a Zonamento da sensibilidade ao ruído e Delimitação das áreas de risco de incêndio elevado ou muito elevado e das áreas percorridas por incêndios nos últimos 10 anos)⁴¹.

O PDM é também acompanhado pelos seguintes elementos: Relatório fundamentando as soluções adotadas, a estratégia territorial e as opções de ordenamento que a concretizem; Relatório de ponderação dos resultados da auscultação pública e participações recebidas; Relatório ambiental; elementos complementares de apoio à

⁴¹ Artigo 3º, Regulamento do PDM de VNG

execução do Plano e estudos Temáticos de Caracterização e Diagnóstico; Carta Educativa; Ficha de dados estatísticos; Carta da Reserva Ecológica Nacional – REN; Carta do Património Arqueológico e Geomorfológico; Fichas do Património Arquitetónico, fichas do Património Arqueológico e fichas do Património Geomorfológico⁴².

O regulamento do PDM estabelece, para cada categoria de espaço da planta de ordenamento, um determinado tipo de uso ou conjunto de usos dominantes, aos quais podem estar associados usos complementares ou eventualmente e usos compatíveis.

Os usos dominantes são aqueles que referem a vocação preferencial de utilização do solo em cada categoria ou subcategoria de espaço. Os usos complementares, apesar de não integrados nos usos dominantes, promovem a valorização ou reforço destes. Os usos compatíveis são aqueles que podem conviver com os usos dominantes segundo o cumprimento de alguns requisitos estipulados no regulamento, facilitando assim uma compatibilização. Como casos excecionais podem existir ainda usos especiais que são especificamente referidos no regulamento⁴³.

3.5.1. Objetivos e estratégias de desenvolvimento

A intensificação do crescimento urbano disperso pelo território concelhio, como resultado do aumento da mobilidade e da dispersão das atividades, evidenciou os desafios da sustentabilidade.⁴⁴ Deste modo, um dos grandes desafios do atual PDM de Vila Nova de Gaia é solucionar dois grandes problemas estruturais do concelho, por um lado a excessiva dimensão do perímetro urbano (anteriormente delimitado pelo PDM de 1994), 40% do qual não se encontra urbanizado após 15 anos de vigência, e por outro lado a ineficácia das propostas de ordenamento para o solo rural (Juncal *et al*: 2010, p.2).

Verificando que o PDM de 1994 não conseguiu circunscrever uma orientação territorial às diversas intervenções e considerando o contexto de instabilidade económica e social tornou-se fundamental criar uma “estratégia clara de

⁴² *Idem*

⁴³ Artigo 9º, Regulamento do PDM de VNG

⁴⁴ Relatório do PDM de Vila Nova de Gaia, 2008, p.12

desenvolvimento global do concelho e de programação do uso dos solos, integrando num conceito mais abrangente da Área Metropolitana do Porto” (Relatório do PDM de Vila Nova de Gaia, 2008, p.12).

Esta estratégia deve ser adequada, operativa e dinâmica, capaz de orientar os diferentes intervenientes públicos e privados e que não se deixe influenciar pelos interesses do mercado imobiliário. Deve também ser receptiva às novas oportunidades e aos novos desafios (PDM Relatório, 2008, p.168).

Nesta perspetiva, o PDM de VNG fundamentou as suas estratégias de desenvolvimento do concelho nos seguintes princípios: “sustentabilidade e humanização do território; requalificação e renovação urbanas; e qualificação ambiental”. Estes princípios tinham como pressupostos essenciais a compactação do solo urbanizado, a programação como uma oportunidade e a estrutura ecológica municipal (REOT, 2011, p.27). Como afirma Manuela Juncal, et al (2010, p.3) o atual PDM de Vila Nova de Gaia “veio estabelecer uma estratégia orientada para a sua execução no sentido de uma atuação priorizada e territorialmente qualificadora”.

Nesta perspetiva, o PDM de Vila Nova de Gaia estabeleceu como objetivos as seguintes “linhas estratégicas”⁴⁵:

- a) Afirmação do concelho de Gaia como território qualificado e de primeira importância no contexto metropolitano;*
- b) Revitalização do centro histórico em torno das vertentes lúdica, turística e habitacional;*
- c) Reforço e captação de novas atividades empresariais e logísticas no concelho;*
- d) Compactação da plataforma cidade;*
- e) Consagração e estruturação do modelo de baixa densidade na faixa litoral;*
- f) Organização de uma segunda centralidade urbana em torno do centro geográfico do concelho;*
- g) Implementação de um modelo territorial que integre a atividade turística nas áreas de solo rural;*
- h) Reforço de uma componente residencial de alta qualidade;*
- i) Qualificação do uso na Estrutura Ecológica em solo urbano;*
- j) Qualificação ambiental e paisagística do território.*

Cada uma destas linhas estratégicas serão seguidamente aprofundadas.

⁴⁵ Artigo 2º, do Regulamento do PDM de VNG, 2009

Linha estratégica A: Afirmação do concelho de Gaia como território qualificado e de primeira importância no contexto metropolitano

A definição dos objetivos estratégicos considerou a importância do posicionamento do concelho nos sistemas territoriais em que se insere, nomeadamente na AMP e na aglomeração do Grande Porto. O concelho de Vila Nova de Gaia cresceu sob características suburbanas marcadas pela sua proximidade à cidade do Porto. No entanto, ao longo dos tempos, conseguiu atenuar a sua dependência em termos de acesso a bens, serviços e emprego, tornando-se mais atrativo e competitivo no contexto metropolitano, definindo-se como um concelho urbano e central na AMP⁴⁶.

Atualmente é o município com mais população residente no âmbito metropolitano, correspondendo a 18% da população da AMP (segundo os dados dos Censos 2011). Nas últimas décadas, transformou-se num polo de crescimento alternativo, distanciando-se do perfil de dormitório semirrural da cidade do Porto que o caracterizava. O concelho assume-se como um dos municípios com maior dinâmica socioeconómica no conjunto da AMP. O incremento de 4,69% (ver tabela 5) na população residente no concelho, entre 2001 e 2011, e a sua densidade populacional, sublinham a consolidação do concelho como parte integrante do núcleo central da AMP (REOT, 2011, p.51).

Concelhos da GAMP	População Residente 2001	População Residente 2011	Variação entre 2001 e 2011 (%)	Densidade Populacional
Arouca	24227	22359	-7,71	375
Espinho	33701	31786	-5,68	1509,3
Gondomar	164096	168027	2,40	1274,3
Maia	120111	135306	12,65	1694
Matosinhos	167026	175478	5,06	2816,6
Oliveira de Azeméis	70721	68611	-2,98	425,9
Porto	263131	237591	-9,71	5736,1
Póvoa de Varzim	63470	63408	-0,10	772,3
Santa Maria da Feira	135964	139312	2,46	652,7
Santo Tirso	72396	71530	-1,20	528,6
São João da Madeira	21102	21713	2,90	2733,6
Trofa	37581	38999	3,77	542,6
Vale de Cambra	24798	22864	-7,80	156,4
Valongo	86005	93858	9,13	1302,5
Vila do Conde	74391	79533	6,91	532,7
Vila Nova de Gaia	288749	302295	4,69	1794,4

Tabela 5 - Variação da População Residente entre 2001 e 2011 dos concelhos que constituem a AMP

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do INE, Censos 2011

⁴⁶ PARQUE EXPO, 2010, p.10

A afirmação do concelho como território qualificado e de primeira relevância no contexto metropolitano pressupõe uma estruturação e hierarquização interna, sobretudo ao nível da mobilidade. Relativamente a este aspeto, destaca-se algumas das principais intervenções⁴⁷:

- Extensão da rede de metro pelo prolongamento da Avenida da Republica (assumindo particular importância na articulação da cidade com a AMP e consolidando a Avenida da Republica como um eixo de estruturação do centro da cidade de Gaia);

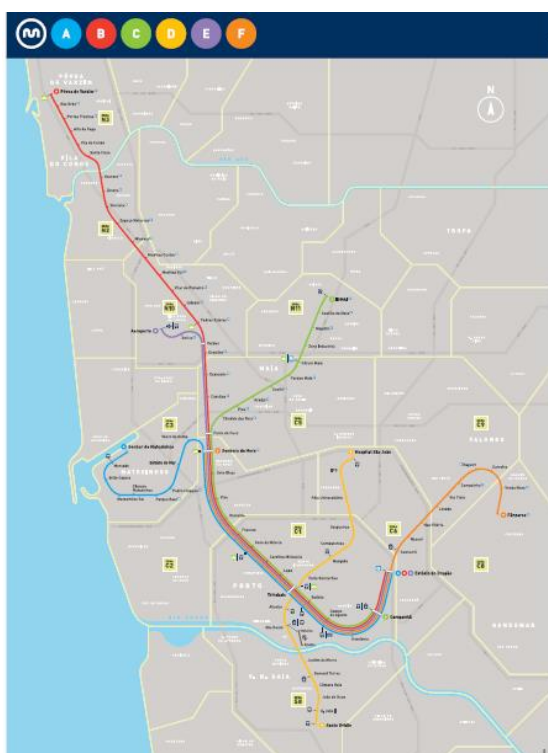


Figura 11 - Mapa da Rede de Metro do Porto
Fonte: Metro do Porto, 2013



Figura 12 - Prolongamento da rede de metro pela Av. da República
Fonte: Captação própria, Junho 2014

- VL4 (concluída em 2011) - Ligação entre a A32/IC2 (em Vilar de Andorinho/Pedroso) e a rede de alta capacidade em Gondomar (A41/IC24), trata-se de um eixo distribuidor regional e metropolitano que engloba uma nova ponte sobre o rio Douro a montante da Barragem de Crestuma-Lever, concluindo a Cintura Regional Exterior do Porto (CREP).

⁴⁷ REOT, 2011, pp.55-58



Figura 14 - A41 sobre o Rio Douro
Fonte: www.aedourolitoral.pt

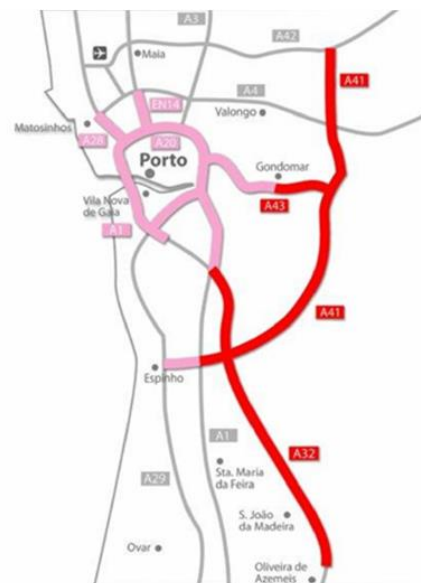


Figura 13 – Concessão Douro Litoral A32/A41
Fonte: www.cm-gaia.pt

Linha estratégica B: Revitalização do centro histórico em torno das vertentes lúdica, turística e habitacional

Na última década, a revitalização do centro histórico de Vila Nova de Gaia tornou-se numa prioridade para o município, visando a modernização e a valorização do espaço (figura 14 e 15), promovendo a melhoria das condições de habitabilidade, contribuindo para a fixação da população residente, para a atração de novos residentes e para a promoção turística, cultural e comercial (REOT, 2011, pp. 65-66).

Numa perspetiva de salvaguarda da identidade local e valorização do património histórico existente, foram desenvolvidas várias intervenções para a revitalização do centro histórico de Vila Nova de Gaia, nomeadamente ao nível da reabilitação urbanística.

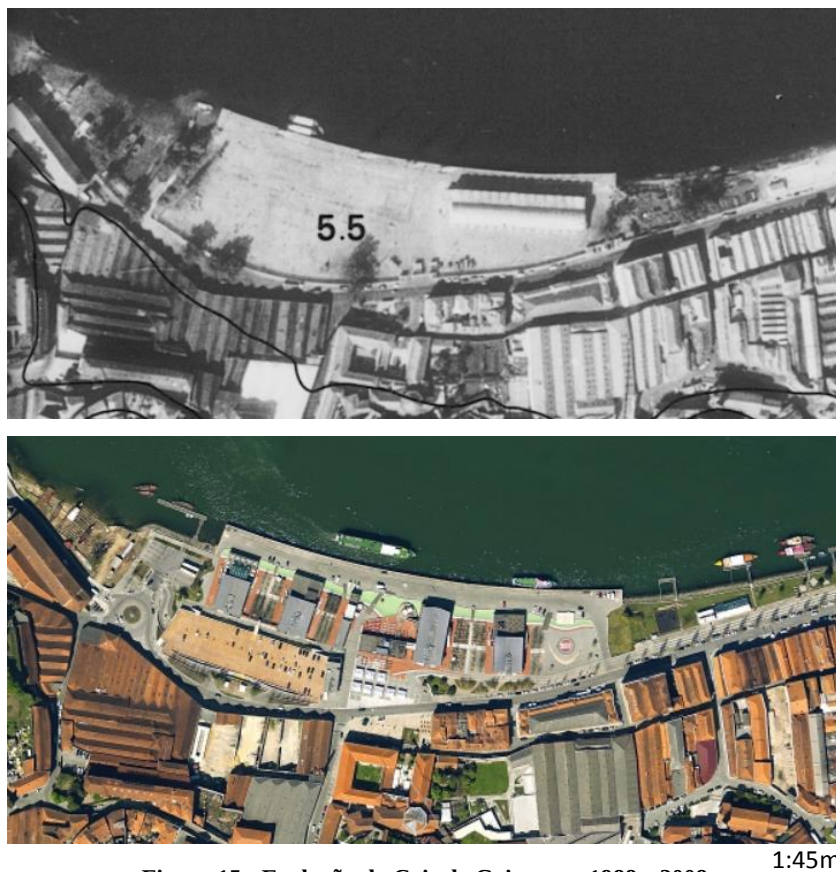


Figura 15 - Evolução do Cais de Gaia entre 1988 e 2008

Fonte: http://www.gaiurb.pt/sig/Gaia_virtual/cais_gaia.htm (último acesso Maio 2014)



Figura 16 - Exemplo de reabilitação urbanística no centro histórico de VNG

Fontes: Fotografia lado esquerdo de 2003 - Baptista (2004, p.27) Fotografia lado direito captação própria em Junho 2014

Estas intervenções de revitalização do centro histórico contribuíram significativamente para fomentar a oferta turística do concelho de Vila Nova de Gaia, atraindo bastantes turistas estrangeiros.

Linha estratégica C: Reforço e captação de novas atividades empresariais e logísticas no concelho

Relativamente às empresas sediadas no município de Vila Nova de Gaia em 2010, destacam-se os setores do comércio por grosso e retalho, construção e indústria transformadora (ver gráfico 11).

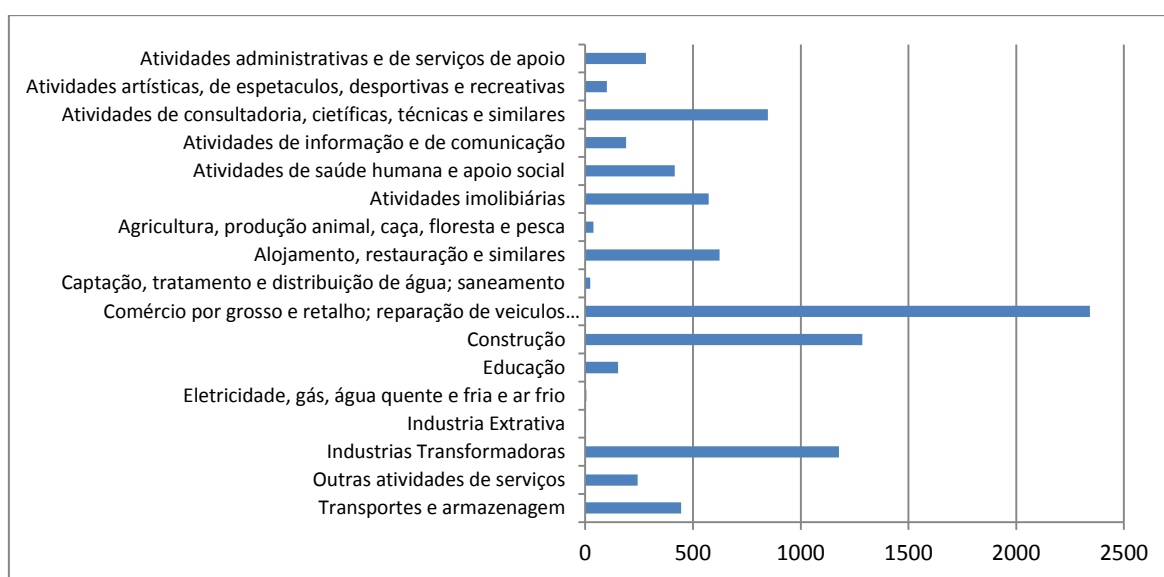


Gráfico 11 - Número de Sociedades sediadas no município, por atividade económica, 2010
(segundo a CAE-Rev.3)

Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponíveis em
http://www.gaiurb.pt/geoportal/AtlasDigital/Indicadoresurbanos/AtividadesEconomicas/ae_ness.htm
(último acesso Setembro 2013)

O reforço e a captação de novas atividades empresariais implicam uma requalificação do tecido empresarial existente e a construção de novos parques empresariais (São Félix da Marinha, Brandariz – Perosinho e Sandim), iniciativa que tem sido levada a cabo pela autarquia, conforme podemos verificar pela análise da figura 16).

e Via de Ligação 3 (VL3) que define a plataforma cidade a sul (REOT, 2011, p.73), verificar figura 17.



Figura 18 - Planta de enquadramento da plataforma cidade
Fonte: Parque Expo 98, p.12

Linha estratégica E: Consagração e estruturação do modelo de baixa densidade na faixa litoral

A dinâmica de construção de novas edificações no concelho nos últimos anos sublinha a prevalência de habitações uni/bifamiliares na globalidade do concelho, mas sobretudo na faixa litoral (REOT, 2011, p.74).

Analisando a evolução dos alojamentos familiares nas freguesias da faixa litoral entre 2001 e 2011 verifica-se um aumento, sobretudo na freguesia de Canidelo (conferir gráfico 12).

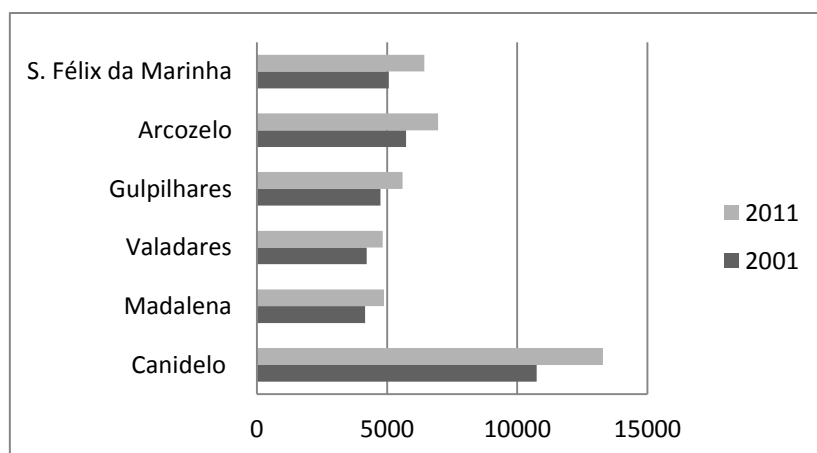


Gráfico 12 - N° de alojamentos familiares nas freguesias na faixa litoral entre 2001 e 2011

Fonte: Elaboração própria com base nos dados dos Censos 2001 e 2011 INE

Apesar do PDM apresentar linhas orientadoras e medidas que objetivem a sustentabilidade da faixa litoral, o facto é que, esta área continua a ser alvo de elevada pressão urbanística e de exploração excessiva dos seus recursos naturais (figura 18).



Figura 19 - Ocupação urbana na praia de Lavadores entre 1988 e a atualidade

Fonte: http://www.gaiurb.pt/sig/Gaia_virtual/lavadores.htm e Bing Maps (último acesso Maio 2014)

Linha estratégica F: Organização de uma segunda centralidade urbana em torno do centro geográfico do concelho

O desenvolvimento de uma segunda centralidade urbana em torno do centro geográfico do concelho tem como principal objetivo o desenvolvimento do interior do concelho através, sobretudo da concretização de novos eixos viários estruturantes e complementares ao nível concelhio (VL12). A concretização desta nova centralidade permite à população beneficiar de equipamentos coletivos (culturais, sociais, desportivos e de ensino). Contudo, as dinâmicas urbanas evidenciadas desde a entrada em vigor do atual PDM nesta área não conduzem à concretização deste objetivo (REOT, 2011, p.76).

Linha estratégica G: Implementação de um modelo territorial que integre a atividade turística nas áreas de solo rural

A atividade turística é uma oportunidade para renovar e promover o desenvolvimento sustentado dos solos classificados como rurais. Este objetivo visa difundir o turismo em espaços rurais promovendo a exploração dos recursos naturais e culturais, incentivando a hospedagem em solares e casas apalaçadas, quintas, casas rústicas e hotéis rurais (REOT, 2011, p. 78).

No seguimento desta linha estratégica, está também contemplada a criação de estruturas complementares que ajudem a promover e a valorizar os espaços rurais, nomeadamente a promoção de atividades desportivas e de lazer e a integração de rotas de turismo cultural (divulgando o património arquitetónico e arqueológico)⁴⁸. No entanto, conforme podemos observar pela figura 19 ainda há muito para ser feito neste sentido.

⁴⁸ REOT, 2011, p. 79



Figura 21 - Parque da Ponte Maria Pia
Fonte: Captação própria, Junho 2014

Linha estratégica I: Qualificação do uso na Estrutura Ecológica em solo urbano

A concretização desta linha estratégica contribui significativamente para a execução do objetivo estratégico anterior. Ao avaliar as exigências por uso da estrutura ecológica em solo urbano, verificam-se algumas limitações, sendo necessário desenvolver iniciativas que promovam a diversificação dos espaços públicos e dos espaços verdes urbanos, conduzindo à qualidade ambiental e paisagística (REOT, 2011, pp. 80-81).

Atualmente existem vários espaços verdes e educação ambiental espalhados pelo concelho, nomeadamente o Parque Dunas e a Estação Litoral da Aguda (Arcozelo), Parque Biológico de Gaia e o Zoo Santo Inácio (Avintes), o Parque das Devesas (Santa Marinha), o Parque Botânico do Castelo (Crestuma) e o Parque da Lavandeira (Oliveira do Douro).

Linha estratégica J: Qualificação ambiental e paisagística do território

Perante as dinâmicas urbanísticas que marcaram o concelho nas últimas décadas e que não respeitaram o território, torna-se fundamental considerar a paisagem como elemento fulcral para a regeneração e requalificação do território. No sentido de promover um ambiente urbano de qualidade é necessário encontrar soluções que permitam o equilíbrio ecológico e a qualidade ambiental. Mas isto só é possível através

do respeito pela aptidão biofísica do território, desencadeando ações que compatibilizem a ocupação do território e as suas propriedades biofísicas, certificando a qualidade no uso do espaço (REOT, 2011, p.81).

A Reserva Ecológica Nacional (REN) e a Reserva Agrícola Nacional (RAN) salvaguardam áreas com maior valor ecológico e com maior aptidão agrícola respetivamente. São instrumentos importantes e imprescindíveis para salvaguardar e manter os recursos naturais do território (REOT, 2011, p.82). Relativamente à REN (figura 21), apesar da área total não ter aumentado significativamente, foi feita uma nova delimitação criando um sistema contínuo de recursos e valores naturais, permitindo otimizar a preservação dos ecossistemas (Gaiurb, 2008, p. 64).

Em relação à RAN (figura 22), verificou-se um aumento relativamente ao seu limite anterior (PDM 1994). A delimitação do perímetro de RAN é um dos fatores mais importantes para a proteção e manutenção dos solos férteis no concelho e determina a estratégia para a preservação deste importante recurso que é o solo (Gaiurb, 2008, p. 82).

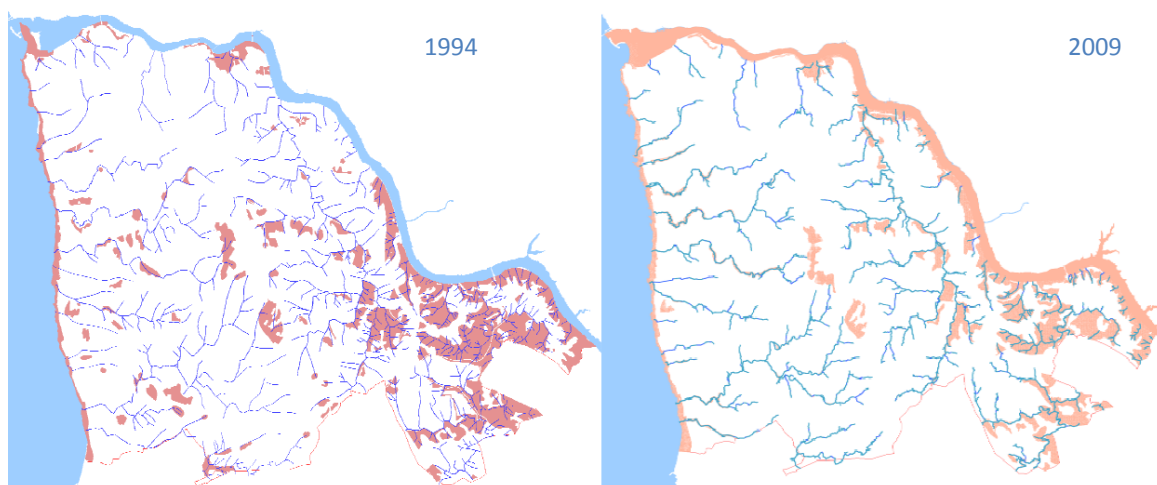


Figura 22 - Áreas REN delimitadas no PDM 1994 e 2009
Fonte: Relatório Ambiental, Gaiurb, 2008, p. 65

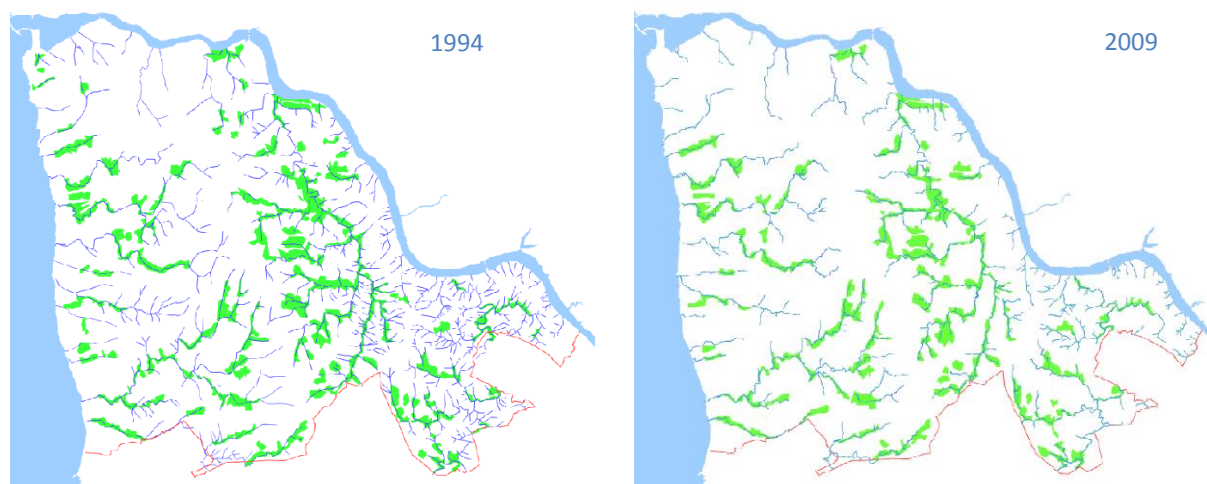


Figura 23 - Áreas RAN delimitadas no PDM 1994 e 2009

Fonte: Relatório Ambiental, Gaiurb, 2008, pp. 78 e 84

Conforme refere o relatório da Avaliação Ambiental Estratégica (Gaiurb, 2008, p.27), a definição da Estrutura Ecológica Municipal (EEM) foi o ponto de partida para a configuração do modelo de ocupação do solo. Considerando as características físicas do concelho, o PDM assumiu a EEM como uma figura estruturante da sua estratégia, correspondendo a uma efetiva valorização e proteção ambiental e paisagística.

A carta da EEM é um dos elementos que acompanha o PDM (Portaria nº138/2005, de 2 de Fevereiro). Trata-se de um documento transversal, abrangendo todo o território municipal, estruturante e estratégico, uma vez que orienta as intervenções conforme os objetivos estratégicos definidos. É fundamental para a definição do modelo territorial, porque identifica as áreas, valores e sistemas naturais e estrutura-os segundo uma lógica territorial relacionada com a distribuição dos recursos naturais e com a própria estrutura urbana do território⁴⁹.

Todo o solo classificado como rural e algumas áreas de verde urbano foram incluídos na EEM (representando 15,6% da área total do concelho⁵⁰), pondo em evidência a importância dos espaços rurais na sustentabilidade do modelo territorial. Integra assim: áreas naturais (sistemas ribeirinho e costeiro), parques, jardins, quintas, logradouros, RAN e REN, áreas agrícolas, florestais e agroflorestais (figura 23).

Como se trata de uma EEM que engloba todo o solo rural é imprescindível diferenciar os territórios no sentido de estabelecer uma hierarquia entre os elementos da

⁴⁹ Relatório Ambiental, Gaiurb, 2008, p.29

⁵⁰ REOT, 2011, p.82

estrutura. Esta hierarquia foi estabelecida de acordo com critérios de valorização e salvaguarda dos recursos existentes, considerando o risco de utilização. Deste modo, foram criados dois níveis – Estrutura Ecológica Fundamental e a Estrutura Ecológica Complementar⁵¹.

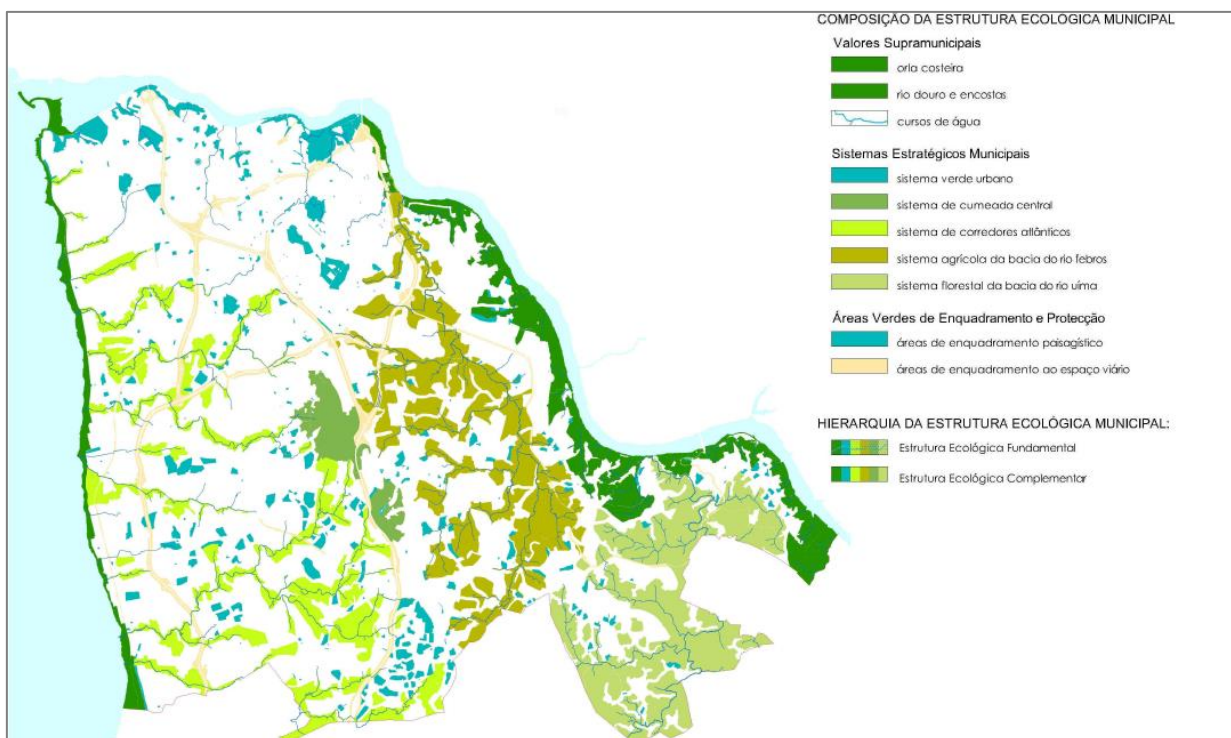


Figura 24 - Carta da Estrutura Ecológica Municipal de VNG

Fonte: Estrutura Ecológica Municipal – Memória Descritiva, PDM de VNG, Junho 2008

Esta diferenciação tem repercussões diretas ao nível da gestão urbanística, sendo os usos permitidos para cada categoria de espaço mais restritivos relativamente à Estrutura Ecológica Fundamental, não comprometendo a sua sustentabilidade. Contudo, não é atribuída menor importância estratégica à Estrutura Ecológica Complementar no desenvolvimento sustentável do concelho. Esta estrutura apresenta potencialidades para uma utilização mais flexível, quer na forma, como no uso (Gaiurb, 2008, p.33).

Contudo, a Estrutura Ecológica Fundamental não deve ser entendida como uma zona de reserva de recursos naturais, onde estão excluídas atividades humanas. Deve ser encarada como áreas orientadas por princípios de salvaguarda dos recursos naturais, mas que podem ser utilizadas para atividades de recreio e lazer (tão necessárias num contexto metropolitano

⁵¹ Relatório Ambiental, Gaiurb, 2008, p.30-31

Sintetizando, segundo o relatório que acompanha o PDM de VNG, fundamentando as opções adotadas e a estratégia territorial definida, para cada subunidade territorial foi determinado um conjunto estratégias potenciadoras das suas características, conforme podemos observar pela análise da tabela 6.

Subunidade Territorial	Estratégias
Plataforma Cidade	• Requalificação e promoção do Centro Histórico; • Prioridade ao transporte público e estacionamento; • Delimitação da estrutura ecológica em espaço urbano.
Orla marítima	• Preservação dos corredores ecológicos das ribeiras atlânticas; • Consolidação do modelo de baixa densidade baseado na moradia; • Promoção de equipamentos de lazer e turismo qualificados.
Plataforma Central	• Reforço da acessibilidade nascente/poente; • Consolidação da vocação industrial e empresarial; • Reabilitação da Serra de Negrelos.
Plataforma Interior	• Reforço da segunda centralidade do concelho em torno do lugar dos Carvalhos; • Articulação e promoção dos equipamentos desportivos supramunicipais.
Orla fluvial:	• Promoção da vocação turística da ruralidade e da frente de rio; • Promoção das quintas em espaço rural e dos centros cívicos tradicionais.

Tabela 6 - Sistematização das Estratégias definidas no PDM para cada subunidade territorial

Fonte: Relatório PDM, Gaiurb, 2009, pp. 34-35

3.5.2. Estruturação do território

A determinação dos usos do solo é o aspeto que mais circunscreve o modelo territorial. Na planta de ordenamento e no regulamento do PDM de VNG, a estruturação do uso do solo assenta em quatro grandes componentes, correspondendo ao desdobramento da planta de ordenamento em quatro cartas:

- Qualificação do solo - contempla a organização do território através da classificação e qualificação do solo de acordo com os usos dominantes;
- Mobilidade e Transportes – abrange as opções e as normas relativamente às redes físicas das acessibilidades e às condições de promoção da mobilidade, através dos sistemas de transportes;

- Salvaguardas – integra a inventariação e as medidas de defesa e salvaguarda do património natural (geomorfológicos), arquitetónico e arqueológico;

- Execução do Plano – compreende os aspetos mais operacionais da execução/concretização do plano e da respetiva programação.

O território municipal, de acordo com a delimitação constante na Carta de **Qualificação do Solo** da Planta de Ordenamento, encontra-se repartido nas classes de solo rural e urbano. Em *solo rural* integram as áreas agrícolas, áreas agroflorestais, áreas florestais e áreas de quintas em espaço rural. Em *solo urbano* incorporam as áreas urbanizadas de uso geral, áreas de comércio e serviços, áreas industriais existentes, áreas turísticas, áreas de expansão urbana de uso geral, áreas industriais previstas e áreas de verde urbano. Existem ainda áreas que tanto podem integrar o solo rural como o solo urbano, como as áreas para equipamentos, infraestruturas e instalações especiais e áreas naturais (conferir figura 24).

SOLO RURAL	SOLO URBANO
- Áreas Agrícolas - Áreas Agro-florestais - Áreas Florestais Produção Protecção	- Áreas Urbanizadas Uso Geral - Áreas Comércio e Serviços - Áreas Industriais Existentes - Áreas Turísticas - Áreas Industriais Previstas - Áreas de Expansão de Uso Geral - Áreas de Verde Urbano
- Áreas Naturais Costeiras Ribeirinhas - Áreas Verdes de Enquadramento Espaço Canal Enquadramento Paisagístico - Áreas para Infraestruturas e Instalações Especiais - Áreas para Equipamentos Gerais Em Área Verde	

Figura 25 - Classes e categorias de uso do solo - PDM de V. N. de Gaia 2009

Fonte: Gaiurb, 2008

Na delimitação do solo rural concedeu-se continuidade aos espaços estabelecidos pelos ecossistemas da REN e pela RAN, sobretudo em torno da rede hidrográfica. Destaca-se a criação de uma nova categoria de espaço (inexistente no PDM de 1994), relativa às áreas florestais, integrando espaços vocacionados para os usos florestais reservados à preservação do equilíbrio ecológico, à valorização

ambiental e paisagística e à promoção de atividades florestais (PDM, Relatório, 2008, pp.27 e 62).

Na configuração do solo urbano, de referir a relevância da distinção entre Áreas Urbanizadas (centro histórico, áreas urbanizadas de tipologia mista, áreas urbanizadas de tipologia de moradia e núcleos empresariais a transformar) e Áreas de Expansão (áreas de expansão urbana de tipologia mista, áreas de expansão urbana de tipologia de moradia e áreas de transição)⁵².

Em matéria de biodiversidade, a criação de uma categoria de espaço para as áreas naturais é bastante relevante. Esta categoria integra os valores e sistemas naturais que ocorrem tanto em solo rural como em solo urbano, tendo como principal objetivo proteger os recursos existentes e promover a continuidade dos sistemas e dinâmicas naturais. Considerando a urbanidade do concelho e o seu enquadramento na AMP, os espaços naturais apresentam um elevado potencial estratégico (PDM, Relatório, 2008, pp.19-20).

3.5.3. Programação, execução e monitorização do plano

Para efeitos de execução do PDM, o solo urbano foi dividido em duas zonas diferenciadas quanto à existência de uma estrutura de suporte à ocupação urbana do solo (artigo 137º do regulamento do PDM de VNG), sendo elas a zona urbanizada e a zona de urbanização programada - área de expansão (tabela 7).

Em zonas urbanizadas, a execução do PDM desenvolve-se sobretudo através da realização avulsa das operações urbanísticas previstas. Com exceção de áreas que venham a ver delimitadas como tal em planos de urbanização e planos de pormenor ou outras situações que o município venha a condicionar o aproveitamento urbanístico através de delimitação de unidades de execução⁵³.

⁵² Regulamento PDM VNG, 2009, p.16

⁵³ Artigo 138º do Regulamento do PDM de VNG

Solo Urbano	Categorias
Zona Urbanizada	-Áreas de urbanização de uso geral; -Áreas de comércio e serviços; -Áreas industriais existentes; -Áreas de verde urbano, áreas para equipamentos, áreas para infraestruturas e instalações especiais, áreas verdes de enquadramento e áreas naturais, existentes ou previstas, que se encontrem plenamente inseridas em solo urbano infraestruturado.
Zona de urbanização programada	- Áreas de Expansão Urbana de Uso Geral; - Áreas Industriais Previstas; - Áreas turísticas; -Áreas de Verde urbano, áreas para equipamentos, áreas para infraestruturas e instalações especiais, áreas verdes de enquadramento e áreas naturais, existentes ou previstas que não se encontrem em solo urbano infraestruturado.

Tabela 7 - Categorias de espaço da zona urbanizada e zona de urbanização programada

Fonte: Elaboração própria com base artigo 137º do Regulamento do PDM de VNG

Relativamente às zonas de urbanização programada, a execução do Plano ocorre através de planos de pormenor ou de unidades de execução a delinear, enquadradas ou não em UOPG⁵⁴.

As UOPG estão delimitadas na Carta de Execução da Planta de Ordenamento, correspondendo a polígonos territoriais dotados de um programa operacional que promove a concretização do PDM. Cada UOPG apresenta objetivos específicos, mas têm objetivos gerais comuns (artigo 146º, do Regulamento do PDM de VNG).

O município pode autorizar, em zona de urbanização programada, operações urbanísticas avulsas, desde que considere que as soluções propostas assegurem uma correta articulação formal e funcional com a zona urbanizada e não prejudicam o ordenamento urbanístico da área envolvente (artigo 139º, do Regulamento do PDM de VNG).

Conforme refere o regulamento do PDM (artigo 140º), a programação estratégica das intervenções urbanísticas é estabelecida pela Câmara Municipal através da aprovação periódica de programas gerais de concretização das opções e prioridades de desenvolvimento urbanístico do território.

Em relação à programação operacional, a Câmara Municipal estabelece diretrizes de concretização da disciplina decorrente do planeamento urbanístico vigente e de medidas e ações destinadas a operacionalizar a sua execução e da programação estratégica⁵⁵.

⁵⁴ Artigo 139º do Regulamento do PDM de VNG

⁵⁵ Artigo 141º do Regulamento do PDM de VNG

Conforme estabelecido na LBOTU e posteriormente regulamentado no RJIGT (artigo 144º), as entidades responsáveis pela elaboração dos IGT devem criar formas de acompanhamento permanente e de avaliação técnica da gestão territorial. Os planos sujeitos a avaliação ambiental devem avaliar os efeitos significativos da sua execução no ambiente. Sendo possível assim, aplicar medidas corretivas previstas na declaração ambiental.

As câmaras municipais deverão elaborar, de dois em dois anos, um relatório sobre o estado do ordenamento do território a nível local (a submeter à Assembleia Municipal e a discussão pública). Estes relatórios devem traduzir o balanço da execução dos PMOT, assim como os níveis de coordenação interna e externa obtidos, fundamentando uma eventual necessidade de revisão⁵⁶.

Decorrido o tempo estipulado na legislação, a Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia apresentou em 2011 o seu REOT. Trata-se da primeira avaliação da execução do PDM publicado em Agosto de 2009.

Contudo, a avaliação dos IGT não se resume à elaboração bianual do relatório sobre o estado do ordenamento do território e à avaliação ambiental. A Gaiurb desenvolveu estruturas que permitiram a construção de um sistema de monitorização territorial. Assim, à semelhança do Sistema Nacional de Informação Territorial (SNIT), foi criado o Sistema Municipal de Informação Territorial (SMIT) e o Observatório do Território de Gaia (REOT, 2011, pp.9-10).

Estes organismos permitem, de modo mais eficaz e célere, responder às solicitações da DGOTDU e paralelamente, constituem a base do planeamento urbanístico e territorial do concelho, formalizando o sistema de monitorização e avaliação dos PMOT e das políticas municipais de ordenamento e desenvolvimento territorial⁵⁷.

Desta forma, o planeamento torna-se mais operacional e flexível, permitindo em tempo útil avaliar os impactes produzidos sobre o território e corrigir as situações que vão despontando, redefinindo objetivos de acordo com as necessidades. Só assim se pode aferir o sucesso e a eficácia dos planos. O acompanhamento permanente da prática de gestão territorial permite estabelecer prioridades, intervindo no território de modo estratégico e atempado (REOT, 2011, pp.15-16).

⁵⁶ Artigo 146º RJIGT

⁵⁷ REOT, 2011, pp.9-10

Para a monitorização, e resultando da estratégia do PDM, foram consideradas como base territorial três macrounidades designadas como Unidades Territoriais Estratégicas – Plataforma Cidade, Litoral e Interior (considerando as unidades de paisagem e a estrutura viária)⁵⁸.

O sucesso da monitorização passa pela correta elaboração e seleção dos indicadores assim, foi criado um sistema de indicadores estratégicos para cada objetivo do PDM. Estes indicadores permitiram verificar a articulação e a convergência, ou não, dos PMOT em vigor para a estratégia de desenvolvimento municipal (REOT, 2011, p.18).

Na tabela 8, está sintetizada a avaliação global da convergência para a estratégia de cada objetivo/linha estratégica do PDM.

CONVERGÊNCIA PARA A ESTRATÉGIA (conforme linhas estratégicas do PDM)	AValiação
01.afirmação do concelho como território qualificado e de primeira importância no contexto metropolitano;	++
02.revitalização do centro histórico em torno das vertentes lúdica, turística e habitacional;	++
03.reforço e captação de novas actividades empresariais e logísticas no concelho;	+
04.compactação da plataforma cidade;	++
05.consagração e estruturação do modelo de baixa densidade na faixa litoral;	+++
06.organização de uma segunda centralidade urbana em torno do centro geográfico do concelho;	+
07.implementação de um modelo territorial que integre a actividade turística nas áreas de solo rural;	+
08.reforço de uma componente residencial de alta qualidade;	+
09.qualificação do uso na Estrutura Ecológica em solo urbano;	+
10.qualificação ambiental e paisagística do território.	+

(Escala de Avaliação: +++, ++, +, o, -)

Tabela 8 - Avaliação da convergência para a estratégia de cada objetivo do PDM de VNG

Fonte: Relatório do Estado do Ordenamento do Território de VNG, 2011, p. 126

Atendendo à síntese da convergência dos PMOT em vigor para a estratégia de desenvolvimento municipal, à coerência interna da prática urbanística municipal e à

⁵⁸ REOT, 2011, p. 47

coerência externa com outras políticas, a Gaiurb resume na tabela 9 a avaliação do desempenho dos PMOT do município de VNG.

INTERPRETAÇÃO LEGAL DOS PMOT	AVALIAÇÃO
normas de aplicação directa	+++
programação	o
enquadramento nos sistemas estruturantes	+

(Escala de Avaliação: +++, ++, +, o, -)

Tabela 9 - Avaliação da interpretação efetiva dos PMOT

Fonte: Relatório do Estado do Ordenamento do Território de VNG, 2011, p. 125

Verifica-se que um dos principais desafios que se coloca é a gestão da programação, sendo necessário “melhorar os canais de comunicação entre o processo de planeamento e a gestão urbanística corrente” (REOT, 2011, p.127).

O REOT de VNG refere a existência de algumas lacunas na aplicação do regulamento do PDM. Em áreas onde deve ser aplicado o princípio da programação, o regulamento está a ser utilizado como documento de apoio a decisões avulsas.

Um estudo da avaliação sistemática da programação do solo e da atuação urbanística nos PDM, levado a cabo pela DGOTDU englobando 32 PDM (incluindo o de VNG) revela uma “fraca preocupação dos PDM com o processo de programação do solo, quer numa perspetiva estratégica, quer numa perspetiva operacional” (Campos, *et al*: 2012, p.11).

Ainda segundo o mesmo estudo, as UOPG são o instrumento de programação estratégica principal nos PDM avaliados, mas o seu conteúdo programático não vai para além da indicação dos instrumentos de execução a utilizar, não fazendo qualquer referência aos sistemas, agentes e quadro temporal de execução (Campos, *et al*: 2012, p.10).

Outra conclusão evidenciada por este estudo é a falta de orientação para a programação operacional (figura 25), sendo ignorados instrumentos fundamentais de execução como os PAT. Este estudo sublinha ainda que “nesta nova geração de PDM continua a prevalecer de forma quase exclusiva a regulamentação do uso do solo e mantém-se a quase total omissão sobre a programação das atuações urbanísticas, ou seja, sobre o modo de conduzir as políticas” (Campos, *et al*: 2012, p.11).

	A - DEFINIÇÃO BÁSICA DO QUADRO TERRITORIAL DE REFERÊNCIA PARA A PROGRAMAÇÃO			B - UTILIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS BÁSICOS DE PROGRAMAÇÃO ESTRATÉGICA			C - GRAU DE ESPECIFICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS BÁSICOS DE PROGRAMAÇÃO ESTRATÉGICA				D - PROGRAMAÇÃO ESTRATÉGICA DO SOLO URBANIZÁVEL				E - PROGRAMAÇÃO ESTRATÉGICA DO SOLO URBANIZADO	F - GRAU DE ESPECIFICAÇÃO DA PROGRAMAÇÃO OPERACIONAL			
	A1	A2	A3	B1	B2	B3	C1	C2	C3	C4	D1	D2	D3	D4	E1	F1	F2	F2	F4
	O plano classifica o solo (urbano/rural)?	O plano delimita o solo urbanizável?	O plano delimita o solo urbanizado?	O plano delimita UOPG?	O plano delimita áreas a sujeitar à elaboração/revisão de PU/PP, fora das UOPG?	O plano delimita áreas a sujeitar a programação estratégica contratualizada (PAT), fora das UOPG?	As UOPG têm instrumentos de execução associados?	As áreas delimitadas (B) têm sistemas de execução associados?	As áreas delimitadas (B) têm agentes da execução identificados?	São indicados critérios temporais para as áreas delimitadas (B)?	Há áreas urbanizáveis (A2) não abrangidas por pelo menos um dos instrumentos básicos de programação estratégica referidos em B?	O plano estabelece instrumentos de execução para a transformação do solo urbanizável (A2)?	O plano estabelece sistemas de execução para a transformação do solo urbanizável (A2)?	O plano estabelece critérios temporais para a transformação do solo urbanizável (A2)?	Há áreas urbanizadas abrangidas (total ou parcialmente) por pelo menos um dos instrumentos básicos de programação estratégica B?	O plano estabelece critérios e orientações para a delimitação de UE no solo urbanizável?	O plano estabelece critérios e orientações para a delimitação de UE no solo urbanizado?	O plano estabelece critérios e orientações para a gestão contratualizada nas UE (PAT, CpP, CU)?	O plano estabelece critérios e orientações para a inscrição dos programas de execução no PAO municipal?
Vila Nova de Gaia	2009	S	S	S	S	N	T	N	N	N	nd	nd	nd	nd	S	N	N	N	N

S:Sim; N:Não; T:Todas; A:Algumas; na: não aplicável; nd: não disponível

Figura 26 - Quadro síntese do estudo de avaliação sistemática dos PDM referente a VNG
Campos, et al: 2012, p.14

3.5.4. IGT vigentes na área de intervenção do PDM

Conforme estabelecido no RJIGT, os PDM definem as políticas de gestão territorial do seu município segundo as diretrizes estabelecidas pelo PNPOT, pelos planos regionais e, sempre que existam pelos planos intermunicipais de ordenamento do território.

A elaboração dos PDM deve, obrigatoriamente, implicar a identificação e consideração dos programas, planos e projetos (implementados ou em execução) com incidência na sua área de intervenção, considerando os diferentes âmbitos territoriais, garantindo a necessária compatibilização⁵⁹.

Relativamente ao PDM de VNG, a tabela 10 sistematiza os instrumentos de gestão territorial vigentes na área de intervenção do plano aquando da sua elaboração.

⁵⁹ Artigo 74º RJIGT

Âmbito Territorial	IGT	IGT com incidência em VNG	Diplomas
Nacional	Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT)		Lei nº58/2007, de 4 de Setembro
	Planos Sectoriais com Incidência Territorial (PSIT)	Plano da Bacia Hidrográfica do Douro	Decreto-Regulamentar nº 19/2001, de 10 de Dezembro
		Plano Regional de Ordenamento Florestal (PROF) da Área Metropolitana do Porto e Entre Douro e Vouga (AMPEDV)	Decreto-Regulamentar nº 42/2007, de 10 de Abril
	Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT)	Plano de Ordenamento da Orla Costeira (POOC) Caminha/Espinho	Resolução do Conselho de Ministros (RCM) nº 25/99 de 7 de Abril e alterado pela RCM nº 154/2007, de 2 de Outubro
		Plano de Ordenamento da Albufeira de Crestuma-Lever (POACL)	RCM nº187/2007, de 21 de Dezembro
Regional	Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT)	PROT da região Norte	Sujeito à aprovação do Governo Português
Municipal	Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território (PIOT)	Inexistentes	

Tabela 10 - IGT vigentes na área de intervenção do PDM de VNG aquando da sua elaboração

Fonte: Elaboração própria

No âmbito nacional vigoram o PNPOT, dois planos sectoriais - Plano da Bacia Hidrográfica do Douro (PBHD) e PROF da Área Metropolitana do Porto e Entre Douro e Vouga e dois planos especiais, o POOC Caminha/Espinho e o Plano de Ordenamento da Albufeira de Crestuma-Lever POACL.

O PNPOT estabelece a estratégia de ordenamento, desenvolvimento e coesão territorial para Portugal até 2025. Especifica a forma como cada IGT deverá contribuir para concretizar a estratégia definida no programa. Elabora o diagnóstico estratégico das várias regiões e das suas principais subunidades territoriais, estabelecendo para cada uma delas, as orientações mais pertinentes para potenciar o seu desenvolvimento.

O Plano da Bacia Hidrográfica do Douro estabelece os critérios de gestão dos recursos hídricos ao nível da Bacia Hidrográfica do Douro, incluindo recomendações relativas à integração do desenvolvimento territorial em harmonia com os recursos hídricos.

O PROF da Área Metropolitana do Porto e Entre Douro e Vouga estabelece normas específicas de uso, ocupação, utilização e ordenamento florestal, de modo a promover e garantir o desenvolvimento sustentável destes espaços.

O POOC - Caminha/Espinho regulamenta os diferentes usos e atividades específicas da orla costeira, define a classificação das praias e regulamenta o seu uso balnear. Consagra a valorização e qualificação das praias consideradas estratégicas por motivos ambientais e turísticos.

O POACL é um plano especial de ordenamento do território que visa salvaguardar os recursos e os valores naturais, assegurando a continuidade dos sistemas indispensáveis à utilização sustentável do território.

No âmbito regional, o PROT da região Norte, ainda não aprovado, constitui-se como um instrumento fundamental de articulação entre o PNPOT e os diversos instrumentos de política sectorial com incidência territorial e os instrumentos de planeamento municipal. É um documento de natureza estratégica que define as opções estratégicas de organização, desenvolvimento e gestão do território regional.

As figuras seguintes sistematizam a articulação existente entre o atual PDM de VNG e os respetivos instrumentos de âmbito nacional e regional anteriormente referidos.

	Quadro de Referência Estratégica	Afirmação do concelho de Gaia como território qualificado e de primeira importância no contexto metropolitano	Revitalização do centro histórico em torno das vertentes lúdica, turística e habitacional	Reforço e captação de novas actividades empresariais e logísticas no concelho	Compactação da plataforma cidade	Consagração e estruturação do modelo de baixa densidade na faixa litoral	Organização de uma segunda centralidade urbana em torno do centro geográfico do concelho	Implementação de um modelo territorial que integre a actividade turística nas áreas de solo rural	Reforço de uma componente residencial de alta qualidade	Implementação do uso e qualificação da Estrutura Ecológica em solo urbano	Qualificação ambiental e paisagística do território
Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território	Conservar e valorizar a biodiversidade, os recursos e o património natural, paisagístico e cultural, utilizar de modo sustentável os recursos energéticos e geológicos e prevenir e minimizar os riscos	✓	✓			✓		✓		✓	✓
	Reforçar a competitividade territorial de Portugal e a sua integração nos espaços ibérico, europeu, atlântico e global	✓	✓	✓		✓		✓	✓		✓
	Promover o desenvolvimento policéntrico dos territórios e reforçar as infra-estruturas de suporte à integração e à coesão territoriais	✓	✓	✓			✓	✓		✓	✓
	Assegurar a equidade territorial no provimento de infra-estruturas e de equipamentos colectivos e a universalidade no acesso aos serviços de interesse geral, promovendo a coesão social	✓	✓	✓				✓			

Figura 27 - Articulação do PDM de VNG com o PNPOT
Fonte: Adaptado, Gaiurb, Relatório Ambiental, 2008, pp. 41

Um novo ciclo de Planos Diretores Municipais
O caso de Vila Nova de Gaia

	Quadro de Referência Estratégica	Afirmação do concelho de Gaia como território qualificado e de primeira importância no contexto metropolitano	Revitalização do centro histórico em torno das vertentes lúdica, turística e habitacional	Reforço e captação de novas actividades empresariais e logísticas no concelho	Compactação da plataforma cidade	Consagração e estruturação do modelo de baixa densidade na faixa litoral	Organização de uma segunda centralidade urbana em torno do centro geográfico do concelho	Implementação de um modelo territorial que integre a actividade turística nas áreas de solo rural	Reforço de uma componente residencial de alta qualidade	Implementação do uso e qualificação da Estrutura Ecológica em solo urbano	Qualificação ambiental e paisagística do território
Plano da Bacia Hidrográfica o Rio Douro	Definição de directrizes de protecção aos recursos hídricos		✓			✓				✓	✓
	Protecção das áreas de elevada biodiversidade	✓	✓			✓				✓	✓
	Prevenção contra inundações, no sentido de evitar o aparecimento de novas zonas críticas de inundação		✓			✓				✓	✓
Plano de Ordenamento de Orla Costeira Caminha- Espinho	O ordenamento dos diferentes usos e actividades específicos da orla costeira	✓			✓	✓			✓	✓	✓
	A valorização e qualificação das praias consideradas estratégicas por motivos ambientais ou turísticos	✓								✓	✓
	A orientação do desenvolvimento de actividades específicas da orla costeira					✓				✓	✓
	A defesa e conservação da natureza	✓				✓				✓	✓
Plano de Ordenamento da Albufeira de Crestuma-Lever	Definir regras de utilização do plano de água e da sua envolvente, de forma a valorizar e salvaguardar os recursos naturais							✓			✓
	Definir regras e medidas para o uso, a ocupação e a transformação do solo que permitam uma gestão dinâmica e integrada									✓	✓
	Compatibilizar os diferentes usos e actividades com a protecção e valorização ambiental e as finalidades principais da albufeira							✓			✓
Plano Regional de Ordenamento Florestal da Área Metropolitana do Porto e Entre Douro e Vouga	Defender e prevenir as áreas florestais da região PROF das ameaças que constituem os fogos florestais							✓			✓
	Beneficiar os espaços florestais da região PROF de forma a assegurar o cumprimento das suas múltiplas funções							✓			✓
	Aumentar a área florestal arborizada, com espécies bem adaptadas										✓
	Promover a ampliação de espaços florestais destinados ao recreio e lazer							✓		✓	✓
	Restaurar as áreas florestais ameaçadas, danificadas ou afectadas com problemas erosivos e controlar o avanço da desertificação ou destruição pontual causada pelos incêndios florestais, pragas e doenças										✓
	Promover a utilização do uso múltiplo da floresta							✓			✓

Figura 28 - Articulação do PDM de VNG com o PBHD, com o POOC - Caminha/Espinho, com o POACL e com PROF

Fonte: Adaptado, Gaiurb, Relatório Ambiental, 2008, pp. 45 a 47

4. | CONCLUSÃO

“(…) planejar o desenvolvimento de um território concelhio, requer uma visão interdisciplinar e territorialmente globalizante dos problemas e carências, assim como das potencialidades e correspondentes projetos de aproveitamento”.

(Lopes, 1990: 22)

Atualmente vivemos numa sociedade em constante transformação, marcada pela incerteza económica e financeira, onde a complexidade e a diversidade de interesses e agentes do território imperam. Assim, torna-se cada vez mais imprescindível implementar novas formas de governabilidade, adaptadas a contextos distintos e incertos.

Nas últimas décadas assistimos a um conjunto de transformações territoriais caracterizadas por uma intensificação urbanística. Em Portugal, a ausência de uma tradição na prática de planeamento e o carácter tardio das preocupações com o ordenamento do território permitiram operações urbanísticas desregradadas que desencadearam problemas específicos, comprometendo a sustentabilidade, a competitividade e a coesão social.

O planeamento municipal, sobretudo na figura do PDM, representa um instrumento essencial para promover o desenvolvimento harmonioso e sustentável do território concelhio.

A primeira tentativa para enquadrar legalmente o planeamento e ordenamento territorial à escala municipal surge durante a década de 80, com a publicação do *Decreto-Lei 208/82, de 26 de Maio*, instituindo o PDM como instrumento de ordenamento do território municipal. Contudo, pela sua complexidade, falta de informação estatística e cartográfica e a inexperiência dos técnicos tornaram a

elaboração dos PDM um processo muito prolongado. Como não eram de elaboração obrigatória, poucos municípios aderiram.

Outro importante marco na evolução do planeamento à escala municipal surge na década de 90, com a promulgação do *Decreto-Lei 69/90, de 2 de Março*, tornando os PDM de elaboração obrigatória, ficando assim o território nacional totalmente coberto por este instrumento. No entanto, a ausência de uma abordagem estratégica e a falta de preocupação com as questões ambientais eram evidentes. Conforme refere Teresa Sá Marques e Ana Veneza (2013, p.4), “os planos que se obtiveram pós a época de 90 são, na sua maioria, meramente de controlo e defesa dos territórios através de tutelas rígidas (...)”.

No final da década de 90, com o objetivo de uniformizar num único diploma os instrumentos de gestão do território, é publicada a LBPOTU (*Lei 48/98, de 11 de Agosto*) estabelecendo um quadro de referência para a prática de ordenamento do território e urbanismo. Surge assim, uma nova visão, com novos conceitos, seguindo uma lógica de desenvolvimento estratégico, objetivando a coesão social e territorial, a qualidade de vida da população, a equidade e imparcialidade, a salvaguarda e proteção do património natural e cultural.

Paralelamente à LBPOTU surge o RJIGT (*Decreto-Lei 380/99, de 22 de Setembro* e respetivas alterações) definindo o regime jurídico de cada instrumento de gestão territorial e estabelecendo uma hierarquia entre eles. Veio também definir as responsabilidades de todos os intervenientes no processo de ordenamento e definir um modelo de ordenamento do território baseado na distinção clara de solo rural e solo urbano, estabelecendo as condições de usos do solo e definindo mecanismos de programação execução. Importa referir que recentemente entrou em vigor uma nova Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo (*Lei nº 31/2014, de 30 de Maio*).

Atualmente o país dispõem de um conjunto de instrumentos de gestão do território a diferentes escalas: nacional (PNPOT, PSIT, PEOT), regional (PROT) e municipal (PMOT – PDM, PP e PU). Relativamente aos PDM (que é o instrumento em análise nesta dissertação), a grande maioria dos municípios encontram-se presentemente a elaborar a primeira revisão dos seus PDM (a maior parte deles em vigor há mais de 10 anos).

A presente dissertação é o resultado de um estudo e de uma reflexão sobre as alterações apresentadas neste novo ciclo de PDM face às possibilidades inscritas no novo quadro legislativo em vigor. Tomando o PDM de VNG como objeto de estudo, pretendeu-se compreender as mudanças introduzidas e as transformações evidenciadas.

Tal como a maior parte dos municípios, o concelho de VNG elaborou o seu primeiro PDM (publicado a 6 de Maio de 1994) sob as orientações do Decreto-Lei nº69/90, de 2 de Março. Com as alterações introduzidas pelo novo contexto legislativo surge a necessidade de revisão, tendo o início sido deliberado em Junho de 2001 (mesmo antes do termo do prazo). Decorridos 8 anos, o PDM de VNG foi publicado em Agosto de 2009.

Do estudo desenvolvido na presente dissertação e pela abordagem feita por alguns autores, nomeadamente João Gonçalves (2011, pp. 10-30) e Luís Ramos (2007), podemos evidenciar algumas das principais alterações introduzidas ao longo destes 20 anos de PDM no concelho de VNG:

- A informação de base cartográfica e estatística melhorou consideravelmente. A capacidade técnica para elaborar, acompanhar e analisar também progrediu significativamente. A equipa técnica tornou-se mais abrangente e interdisciplinar, apesar de continuar a ser constituída maioritariamente por arquitetos e engenheiros. Em 2002 foi criada uma empresa municipal - Gaiurb, com o objetivo de incrementar o sistema de gestão e planeamento territorial do município e promover o enquadramento estético da paisagem urbana. Todo o conteúdo documental do PDM passou a ser transcrito digitalmente e georreferenciado estando disponível para consulta na internet (Lei nº56/2007, de 31 de Agosto);

- A definição dos objetivos do PDM também reflete uma transformação de paradigma. De objetivos abrangentes e pouco rigorosos (Exemplo: “Diversificação funcional”) passamos a encontrar objetivos mais específicos, estratégicos e até mesmo adaptados a cada subunidade territorial (Exemplo: “Revitalização do centro histórico em torno das vertentes lúdica, turística e habitacional”);

- Relativamente aos conceitos técnicos e à classificação e reclassificação do solo encontram-se também algumas alterações. O PDM de 1994 baseava-se na distinção de dois grandes tipos de áreas: Áreas Urbanas e Urbanizáveis (de Edificabilidade Intensiva, Extensiva, Transição e de Concentração Industrial) de Áreas Não Urbanas e de Salvaguarda Estrita (Não Urbanas de Transformação Condicionada, RAN, REN e

Áreas de Valorização Paisagística). Em 2009 surgem novos decretos regulamentares que introduzem critérios uniformes e estabelecem conceitos técnicos nestes domínios (Decreto Regulamentar nº 9, 10, 11/2009, de 29 de Maio). Neste sentido, o PDM em vigor assenta na diferenciação entre as classes de solo rural e urbano. Dentro do solo rural surge uma nova categoria de espaço relativa às áreas florestais. Dentro do solo urbano surge também uma nova área que engloba os espaços de verde urbano. Verifica-se assim, que as questões ambientais e paisagísticas (valorização e proteção) ganham maior relevância;

- Outra importante alteração introduzida neste novo ciclo de PDM está relacionada com a obrigatoriedade dos municípios procederem à Avaliação Ambiental Estratégica (Decreto-Lei nº 316/2007, de 19 de Setembro), produzindo um relatório ambiental;

- Apesar de mais equilibrado (recordo que o anterior plano dedicou 29 artigos às Áreas Urbanas e Urbanizáveis e 8 artigos às Áreas Não Urbanas e de Salvaguarda Estrita), o regulamento do atual PDM continua a ser bastante regulador das condições de uso e aptidão do solo e com várias exceções e situações especiais. No entanto, um novo destaque é dado à programação e execução do plano;

- A introdução de instrumentos operacionais necessários à programação da execução dos planos foi uma das principais alterações no novo contexto legislativo. Tal como consta no RJIGT, os planos municipais devem acautelar a programação e a concretização das suas políticas. A programação na gestão territorial envolve dois níveis: a programação estratégica e a programação operacional. A programação estratégica contempla, nomeadamente a classificação do solo (urbano/rural), a delimitação de UOPG e PAT estratégicos. A programação operacional abrange instrumentos de carácter executório, entre eles a delimitação de unidades de execução, PAT operacionais, contratos para planeamento e contratos de urbanização. Segundo um estudo da avaliação sistemática da programação do solo e da atuação urbanística nos PDM, levado a cabo pela DGOTDU englobando 32 PDM (Campos, *et al*: 2012, 14 p.) verifica-se que o PDM de Gaia apresenta alguma preocupação com o processo de programação estratégica, mas uma fraca preocupação numa perspetiva operacional;

- O novo quadro legislativo introduziu uma importante inovação na gestão do território. Como refere RJIGT, as entidades responsáveis pela elaboração dos instrumentos de gestão do território (no caso dos PDM compete à Câmara Municipal)

devem promover a permanente avaliação da adequação e concretização dos planos. Ficando também deliberado que devem elaborar, de dois em dois anos, um relatório sobre o estado do ordenamento do território no seu concelho. A Câmara Municipal de VNG criou o SMIT, o Observatório do Território de Gaia e em 2011 foi publicado o seu primeiro REOT. Conforme refere Teresa Sá Marques (2008, p.196), “a avaliação dos processos de planeamento permitem melhorar a implementação e aumentar a eficiência dos planos e a eficácia da sua gestão.”

- O direito à participação está também bastante presente neste novo quadro legislativo, promovendo a consciência cívica dos cidadãos. Assim, todos os interessados têm o direito de participar na elaboração, alteração, revisão, execução e avaliação dos IGT.

É evidente que este novo PDM, quando comparado com o anterior, apresenta uma atitude mais pró-ativa e estratégica, definindo mais claramente os seus objetivos, as suas prioridades, considerando a necessidade de programação e monitorização fundamentais. A forma como se pensa o território evoluiu positivamente, reflexo do enquadramento legislativo vigente. Neste PDM os objetivos são mais específicos e estratégicos e não tão abrangentes como no PDM anterior. As questões ambientais e paisagísticas, sua valorização e proteção, são também mais evidenciadas, ganhando maior relevância.

No entanto, apesar de toda esta evolução positiva na cultura de gestão do território ainda há muito caminho a percorrer. Ainda continua a ser preponderante o PDM como instrumento de regulamentação do uso do solo, sendo as funções de programação estratégica e operacional (implícitas no PDM) praticamente inexistentes. Esta nova geração de PDM continua a fazer apenas o básico – classificação do solo e delimitação de UOPG ou áreas a sujeitar à elaboração/revisão de PP/PU (Campos, *et al*, 2012, p.1).

O planeamento e a gestão municipal continuam a apresentar uma abordagem normativa, era fundamental introduzir uma dimensão mais prospetiva e estratégica e tornar o processo de planeamento mais dinâmico e flexível (pela constante monitorização e avaliação). A verdadeira cultura de planeamento deve englobar técnicos, governantes e população permitindo um planeamento mais colaborativo e uma nova forma de governabilidade, onde a transparência e a equidade imperam.

Resta aguardar para verificarmos se esta nova Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo (Lei nº 31/2014, de 30 de Maio) vai conseguir implementar uma nova dinâmica no sistema de planeamento nacional.

“A mensagem é clara: não há futuro sem um território adequadamente ordenado, consequentemente planeado e responsavelmente gerido” (Bacharel, 2009, p.75).

5. | BIBLIOGRAFIA

- **Livros e Artigos**

AD URBEM, *Os Dez Anos da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo*, Lisboa: DGOTDU/AD URBEM, 2010.

ALVES, R., *Planeamento e Ordenamento do Território e o Estado Português – contributos para uma intervenção renovada*, Lisboa: IST, 2001.

ALVES, R., *Políticas de Planeamento e Ordenamento do Território do Estado Português*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2007.

AMADO, M. Pires, *Planeamento Urbano Sustentável*, 3ª Edição, Lisboa: Caleidoscópio, 2009.

BACHAREL, Fátima, «Planos Regionais de Ordenamento do Território e Planos Directores Municipais: o território como denominador comum», in *Inforgeo - Revista da Associação Portuguesa de Geógrafos*, nº 24, 2009, pp. 67-75.

BAUD, P; BOURGEAT, S; BRAS, C, *Dicionário de Geografia*, 1ª edição, Lisboa: Plátano Edições Técnicas, 1999, 493p.

CABRAL, João; MARQUES, Teresa Sá, «Do planeamento estratégico ao desenvolvimento sustentável – experiencia em Portugal», in *Inforgeo*, nº 11, 1996, pp.107-116

CABRAL, João, «Para uma Política de Cidades – Os imperativos, as novas políticas urbanas, as questões críticas», in *Sociedade e Território Revista de Estudos Urbanos e Regionais*, nº 33, 2002, pp. 24-35.

CALDEIRA, Josué, «As Grandes Opções da LBPOTU e a Agenda necessária à constituição e consolidação do Sistema de Gestão Territorial», in *Ad Urbem – 10 anos da LBPOTU*, 2008, pp. 1-20.

CAMPOS, Victor, «Nota de Apresentação» in *Livro de Atas Os Dez Anos da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo. Génese e Evolução do sistema de Gestão Territorial 1998-2008*. Lisboa: AD URBEM, 2010.

CAMPOS, Victor, et al, «A Programação Estratégica e Operacional na nova geração de Planos Directores Municipais», in Encontro Anual AD URBEM, 2012, pp. 1-14

CARVALHO, Paulo, *Planeamento, Redes territoriais e novos produtos Turísticos eco culturais*. Comunicação apresentada no 1º Congresso de Desenvolvimento regional de Cabo Verde; 15º Congresso da Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional, Ponta Delgada, 2009.

CATITA, Ana, «A situação atual do sistema de planeamento e gestão territorial: uma nova era, novas responsabilidades», in *Inforgeo*, nº24 - Planear o Local, 2009, pp. 9-15

CONDESSO, F. R., *O Ordenamento do Território. Administração e Políticas Públicas – Direito Administrativo e Desenvolvimento do Território*, Lisboa: ISCSP, 2005.

CORREIA, Fernando Alves, *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, Lisboa: Almedina, 1989

DOMINGUES, Álvaro, *Cidade e Democracia – 30 Anos de Transformações Urbanas em Portugal*, Lisboa: Argumentum, 2006.

FERRÃO, João; MARQUES, Teresa Sá, *Sistema Urbano Nacional. Síntese*, Lisboa: DGOTDU/Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, 2003.

FERRÃO, João, «Avaliação crítica do sistema de planeamento do território» in *II Conferencia Ordenamento do Território e revisões dos PDM'S*, 2006, pp. 1-9.

FERRÃO, João, «A Informação Geográfica, o Ordenamento do Território e a Preservação do Ambiente» in *Fórum Geográfico*, nº2, 2007, pp. 6-9.

FERRÃO, João, «Ordenamento do território: 25 anos de aprendizagem», in *Europa Novas Fronteiras – Revista do Centro de Informação Europeia Jacques Delors*, nº26/27, Lisboa: CIEJD, 2010, pp. 77-84.

FERRÃO, João; MOURATO, João, «A avaliação de políticas públicas como fator de aprendizagem, inovação institucional e cidadania: o caso da política do ordenamento do

território em Portugal», in *Revista Brasileira de Estados Urbanos e Regionais*, vol. XII, nº1, 2010, pp. 9-28.

FERRÃO, João, *O ordenamento do território como política pública*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011, 135 p.

FERREIRA, António Fonseca, «Editorial» in *Sociedade e Território – Revista de Estudos Urbanos e Regionais*, nº 33, 2002, p. 4-5.

FERREIRA, António Fonseca, *Gestão Estratégica de Cidades e Regiões*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2005.

GASPAR, Jorge, «Para além da Geografia», in *Arquitectura e Vida*, nº6, 2000 pp. 28-35.

GASPAR, J.; SIMÕES, J. *Geografia de Portugal – Planeamento e Ordenamento do Território*, vol. IV, Lisboa: Círculo de Leitores, 2006.

GASPAR, J., «Notas em Torno do Processo de Elaboração do PNPOT - Plano Nacional da Política de Ordenamento do Território», in *Sociedade e Território*, nº 40, Lisboa, 2007, pp. 74-86.

GONÇALVES, Fernando «Evolução Histórica do Urbanismo em Portugal (1851-1988)», in *Direito do Urbanismo*, Lisboa: INA, 1989, pp. 225-267.

GONÇALVES, João, «PDM no século XXI», in *Cadernos Curso de Doutoramento em Geografia FLUP*, 2011, pp.10-30.

HEALEY, Patsy, «New Approaches to the Content and Process of Spatial Development Frameworks», in *OECD, Towards a New Role for Spatial Planning*, OECD, Paris, 2001, pp. 143-163.

JUNCAL, Manuela «Ocupação dispersa do território Urbano – Regulação da ocupação dispersa. O caso de Vila Nova de Gaia», in *Sociedade e Território “Ocupação Dispersa: Problemática, Custos e Benefícios”*, 2009, pp. 148 – 157

JUNCAL, M., et al, *Avaliação da Programação Estratégica definida em PDM: o caso particular da programação das áreas de expansão urbana com recurso à função monitorização*, in *Encontro Anual da AD URBEM*, 2010, pp.1-12

LOBO, Manuel Costa, *Planeamento urbanístico – introdução geral*, Lisboa: CESUR, 1992.

LOBO, Manuel Costa, et al, *Normas Urbanística: Princípios e Conceitos Fundamentais*, 2ª edição, vol. I, Lisboa: DGOT/UTL, 1995.

LOBO, Manuel Costa, *Planeamento Regional e Urbano*, Lisboa: Universidade Aberta, 1999.

LOBO, Manuel Costa, *Administração Urbanística, Evolução Legal e Sua Prática*, Lisboa: IST, 2005.

LÔBO, Margarida Souza, *Planos de Urbanização, A época de Duarte Pacheco*, Porto: FAUP publicações, 1995.

LOPES, Raul Gonçalves, *Planeamento Municipal e Intervenção Autárquica do Desenvolvimento Local*, Lisboa: Escher, 1990, 156 p.

MAFRA, Francisco; SILVA J. Amado, *Planeamento e Gestão do Território*. Porto: Sociedade Portuguesa de Inovação, 2004, 95 p.

MALHEIROS, Jorge; COSTA, Nuno; COSTA, Eduarda, «Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto», in *Portugal (des)continuidades Demográficas*, Lisboa: INE, 2011.

MARQUES, Teresa Sá, «Planos Regionais de Ordenamento do Território: um balanço preliminar» in atas do Encontro Anual da AD URBEM 2008, pp. 187-197.

MARQUES, Teresa Sá; VENEZA, Ana, «A construção da flexibilidade no sistema de ordenamento do território português», in Encontro Anual da AD URBEM 2013, 14 p.

OLIVEIRA, Fernanda; LOPES, Dulce, *Implicações notariais e registais das normas urbanísticas*, Coimbra: Almedina, 2005, 108 p.

OLIVEIRA, Fernanda, *Estudo da articulação da Lei dos Solos com o sistema de gestão territorial*, Lisboa: DGOTDU, 2011, 49 p.

OLIVEIRA, Fernanda, *Novas Tendências do Direito do Urbanismo – De um urbanismo de expansão e de segregação a um urbanismo de contenção, de reabilitação e de coesão social*, Coimbra: Almedina, 2011, 172 p.

PARDAL, Sidónio, *Os PDM de 2ª Geração – Encontro Nacional – 17 e 18 de Março de 1994*, Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa e Direção Geral do Ordenamento do Território, 1994, pp. 1-21.

PARDAL, Sidónio, et al., *Normas Urbanísticas: Planeamento Integrado do Território*, vol. IV, Lisboa: UTL/DGOTDU, 2000.

PARDAL, Sidónio; LOBO, M. Costa, «O Conceito de Planeamento» in *Normas Urbanísticas, Planeamento Integrado do Território Elementos de Teoria Crítica*, vol. IV, Lisboa: UTL/DGOTDU, 2000.

PARDAL, Sidónio, *Planeamento do Espaço Rústico – As irracionalidades da RAN e da REN*, 1.ª edição, Coimbra: ADISA e CESUR, 2002.

PARTIDÁRIO, M. Rosário, *Introdução ao Ordenamento do Território*. Lisboa: Universidade Aberta, 1999.

PEREIRA, Margarida, «Desafios Contemporâneos do Ordenamento do Território: Para uma Governabilidade inteligente do (s) Território (s)» in *Prospetiva e Planeamento e Relações Internacionais*, vol. XVI, Lisboa, 2009, pp. 77-102.

PEREIRA, Margarida; SILVA, Fernando Nunes, «Modelos de Ordenamento em confronto na Área Metropolitana de Lisboa: cidade alargada ou recentragem metropolitana?» in *Cadernos metrópole*, nº20, Lisboa, 2008, pp. 107-123

PEREIRA, Margarida, «Os próximos desafios do planeamento municipal», in *GeoInova*, nº. 7, Lisboa, 2003, pp. 179 – 199.

PINHO, Paulo, *Diagnóstico do PDM de Vila Nova de Gaia*, Junho 1999

PORTAS, Nuno, *O PDM vale a pena?*, Cadernos Municipais, Nº 30, 1985, pp. 31-34.

PORTAS, Nuno, *O PDM (ainda) vale a pena? Ou a mesma questão, dois anos depois*, Cadernos Municipais, Nº 37, 1986, p. 23-29.

PORTAS, Nuno, «Os Planos Diretores como instrumentos de regulação», in *Sociedade e Território – Revista de Estudos Urbanos e Regionais*, Nº 22, 1995, pp. 22-32.

PORTAS, Nuno; DOMINGUES, Álvares; CABRAL, João, *Políticas Urbanas – Tendências, Estratégias e Oportunidades*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2007, pp 218-225

PORTAS, Nuno; TRAVASSO, Nuno, «As Transformações do Espaço Urbano: Estruturas e Fragmentos», in *Políticas Urbana II: Transformações, Regulação e Projetos*, Lisboa: FCG, 2011, pp. 162-229.

RAMOS, Luís, *Instrumentos de Gestão Territorial de nível nacional e regional e a próxima geração dos PDM*, XXVII Colóquio Nacional da ATAM, Outubro 2007

REIGADO, F., *Desenvolvimento e Planeamento Regional: uma abordagem sistémica*, Lisboa: Estampa, 2000, 356 p.

ROMERO, Juan; FARINÓS, Joaquín, *Ordenación del territorio y desarrollo territorial*, Espanha: Ediciones Trea, S.L., Gijón, 2004.

SALGUEIRO, Teresa Barata, «Segregação e Fragmentação», in *Sociedade, Paisagens e Cidades - Geografia de Portugal*, vol. II, Lisboa: Círculo de Leitores, 2006.

SIMÕES, José Manuel, «Ordenamento municipal e desenvolvimento local: uma reflexão», in *Inforgeo*, nº. 20, Lisboa, 2007, pp. 39-48.

SOARES, Luís Bruno, «Paradoxos e equívocos de 20 anos de planeamento do território», in *Sociedade e Território – Revista de Estudos Urbanos e Regionais*, nº 37/38, 2004, pp. 96-102.

- **Teses e Dissertações**

BAPTISTA, Angélica, *Contributo para a reabilitação do centro histórico de Vila Nova de Gaia A cor nos revestimentos de fachada*, Guimarães: Universidade do Minho, 2004, 238 p., Dissertação de Mestrado.

FERNANDES, Mário Gonçalves, *Urbanismo e morfologia urbana no Norte de Portugal (Viana do Castelo, Póvoa de Varzim, Guimarães, Vila Real, Chaves e Bragança): 1852/1926*, Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 2002, 519 p., Tese de Doutoramento.

MARQUES, Teresa Sá, *Dinâmicas Territoriais: Portugal na transição do século (XX/XIX)*, Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 2002, 628 p., Tese de Doutoramento.

PEREIRA, Helena, *Monitorização Ambiental para um Planeamento Urbano Sustentável*, Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 2010, 83 p., Dissertação de Mestrado.

- **Documentos Legislativos**

Constituição da República Portuguesa – VII Revisão Constitucional (2005)

DECRETO-LEI nº 46673/65. D.R. I Série. 271 (29-11-1965) 1560-1562

DECRETO-LEI nº 289/73, D.R. I Série. 133 (06-06-1973) 983-988

DECRETO-LEI nº 794/76. D.R.I Série. 259 (05-11-1976) 2517-2524

LEI nº 79/77. D.R. I Série. 247 (25-10-1977) 2564-2578

DECRETO-LEI nº 208/82. D. R. I Série. 119 (26-5-1982) 1402-1407

PORTARIA nº 989/82. D. R. I Série. 244 (21-10-1982) 3475-3477

DECRETO REGULAMENTAR nº 91/82. D. R. I Série. 276 (29-11-1982) 3992-3994

DECRETO-LEI nº 69/90. D. R. I Série. 51 (02-03-1990) 880-887

DECRETO-LEI nº 25/92. D. R. I Série-A. 47 (25-02-1992) 1083-1084

RCM nº 25/99. D. R. I Série-B. 81 (07-04-1999) 1867-1889

RCM nº 28/94. D. R. I Série – B.105 (06-05-1994) 2351-2365

LEI nº 48/98. D.R. I Série-A. 184 (11-8-1998) 3869-3875

DECRETO-LEI nº 380/99. D. R. I Série-A. 222 (22-09-1999) 6590-6622

DECRETO-LEI nº 53/00. D. R. I Série-A. 83 (07-04-2000) 1515

DEC. REGULAMENTAR nº 19/01. D. R. I Série-B. 284 (10-12-2001) 8061-8137

DECRETO-LEI n.º 310/03. D. R. I Série-A. 284 (10-12-2003) 8339-8376

PORTARIA n.º 138/05. D. R. I Série B. (02-02-2005) 862-863

DECRETO-REGULAMENTAR n.º 42/07. D. R. I Série. 70 (10 -04-2007) 2262-2285

DECRETO-LEI n.º 232/07. D. R. I Série 114 (15-06-2007) 3866-3871

LEI n.º 54/07. D.R. I Série. 168 (31-08-2007) 6074-6075

LEI n.º 56/07. D. R. I Série. 168 (31-08-2007) 6076-6077

LEI n.º 58/07. D.R. I Série. 170 (04-09-2007) 6126-6181

DECRETO-LEI n.º 316/07. D. R. I Série. 181 (19-09-2007) 6617-6670

RCM n.º187/07. D. R. I Série. 246 (21-12-2007) 9020-9038

DECRETO-LEI n.º 46/09. D. R. I Série. 36 (20-02-2009) 1168-1204

DECRETO REGULAMENTAR n.º 9/09. D.R. I Série. 104 (29-05-2009) 3366-3380

DECRETO REGULAMENTAR n.º 10/09. D.R. I Série. 104 (29-05-2009) 3380-3383

DECRETO REGULAMENTAR n.º 11/09. D.R. I Série. 104 (29-05-2009) 3383-3389

AVISO n.º 14327/09. D.R. II Série. 155 (12-08-2009) 32473-32545

DECRETO-LEI n.º 58/11. D.R. I Série (04-05-2011) 2533

DECRETO-LEI n.º 2/11. D. R. I Série. 4 (22-06-2011) 101-139

PORTARIA n.º 245/11. D. R. I Série. 119 (22-06-2011) 3726-3730

LEI n.º31/14. D. R. I Série. 104 (30-05-2014) 2988-3003

- **Documentos Institucionais**

ÁGUAS E PARQUE BIOLÓGICO DE GAIA, Relatório e Contas 2011, Abril 2012, 154 p.

CÂMARA MUNICIPAL DE V. N. GAIA, *Relatório do Plano Diretor Municipal de V. N. Gaia*, Outubro 1993.

CÂMARA MUNICIPAL DE V. N. GAIA, *Regulamento do Plano Diretor Municipal de V. N. Gaia*, Outubro 1993.

CCDR-N, *Relatório do Plano Regional de Ordenamento do Território do Norte*, 2009, 294 p.

CCDR-N, *Plano Regional de Ordenamento do Território do Norte*, 2009, 276 p.

DGAL, *Administração Local em Números*, Lisboa: DGAL, 2001

DGOT, *Carta Europeia do Ordenamento do Território do Conselho da Europa*. Lisboa: DGOT, 1984.

DGOTDU, *Instrumentos de gestão e de política dos solos*. Lisboa: DGOTDU, 1999.

DGOTDU, *Vocabulário de termos e conceitos do Ordenamento do Território*, in *Coleção Informação*, Lisboa: DGOTDU, 2005.

DGOTDU, *Relatório de Avaliação da Execução dos PDM*, Lisboa: DGOTDU, 2007

DGOTDU, *Glossário do Desenvolvimento Territorial*, Lisboa: DGOTDU, 2011

DGOTDU, *Guia dos Programas de Ação Territorial – Documentos de Orientação*, Lisboa: DGOTDU, 2011

DGOTDU, *A ocupação dispersa no quadro dos PROT e dos PDM*, Lisboa: DGOTDU, 2011

DGT, *Avaliação da execução do sistema de gestão territorial*, Lisboa: DGT, 2013

GAIURB, EM, *Relatório de Avaliação e Execução do PDM e Caracterização da Evolução das Condições Socioeconómicas e Ambientais*, 2004

GAIURB, EM, *Relatório 2.1 - Evolução Demográfica e Base Socioeconómica*, 2005, 66 p.

GAIURB, EM, *Relatório 2.2 – Atividades Económicas*, 2005, 33 p.

GAIURB, EM, *Relatório 2.3 – Infraestruturas*, 2005, 11 p.

GAIURB, EM, *Relatório 2.4 – Transportes e Mobilidade*, 2007, 84 p.

- GAIURB, EM, *Relatório 2.5 – Redes de Equipamentos*, 2005, 80 p.
- GAIURB, EM, *Relatório 2.6 – Caracterização Biofísica*, 2006, 61 p.
- GAIURB, EM, *Relatório 2.7 – Espaços Públicos*, 2005, 62 p.
- GAIURB, EM, *Relatório 2.8 – Dinâmica do Território 1994-2004*, 2005, 62 p.
- GAIURB, EM, *Relatório 2.9 – Morfologias de Ocupação do Território*, 2005, 47 p.
- GAIURB, EM, *Relatório 2.10 – Património Arquitetónico*, 2007, 55 p.
- GAIURB, EM, *Relatório 2.11 – Património Arqueológico e Geomorfológico*, 2007, 67p.
- GAIURB, EM, *PDM de Vila Nova de Gaia – Programa de Execução*, 2007, 75p.
- GAIURB, EM, *Ordenamento do Território de Vila Nova de Gaia em números*, 2007, 44p.
- GAIURB, EM, *Relatório do PDM de Vila Nova de Gaia – Processo de revisão*, 2008, 205 p.
- GAIURB, EM, *Estrutura Ecológica Municipal de Vila Nova de Gaia – Memória Descritiva*, 2008, 44 p.
- GAIURB, EM, *Relatório Ambiental – Avaliação Ambiental Estratégica*, 2008, 265 p.
- GAIURB, EM, *Relatório de Análise e Ponderação das participações recebidas durante o período de discussão pública da proposta de revisão do PDM de VNG*, 2009, 385 p.
- GAIURB, EM, *Relatório do Estado do Ordenamento do Território*, 2011, 159 p.
- INE, *Censos 1981 Resultados Definitivos – Região Norte*, 1983
- INE, *Censos 1991 Resultados Definitivos – Região Norte*, 1993, 293 p.
- INE, *Censos 2001 Resultados Definitivos – Região Norte*, 2002, 485 p.
- INE, *Censos 2011 Resultados Definitivos – Região Norte*, 2012, 390 p.

MPAT/MARN, *Relatório do Estado do Ambiente e Ordenamento do Território*, Lisboa: Ministério do Planeamento e Administração do Território/Ministério do Ambiente e Recursos Naturais, 1991/1992/1993.

PARQUE EXPO 98 SA, *Avenida da República: do rio até ao mar – Requalificação do remate sul da cidade de Gaia* - Estudo de Enquadramento Estratégico, Volume I. Relatório, 2010, 133 p.

6. | REFERÊNCIAS NA INTERNET

SITE	URL	DATA
DGOTDU	www.dgotdu.pt	Janeiro 2014
CAMARA MUNICIPAL GAIA	www.cm-gaia.pt	Junho 2014
CCDR-Norte	http://www.ccdr-n.pt/pt/	Maio 2013
DGAA	http://www.dgaa.pt	Maio 2013
DGAL	http://www.dgaa.pt/livro/livro_geral.htm	Maio 2013
GAIURB	http://www.gaiurb.pt/home.htm http://issuu.com/gaiurb.info/docs/expo_virtual_ch_2013	Junho 2014
GAIURB PDM	http://www.gaiurb.pt/pdm.htm	Maio 2014
GAIURB Geoportal	http://www.gaiurb.pt/geoportal.htm	Junho 2014
GAIURB Atlas Digital	http://www.gaiurb.pt/geoportal/AtlasDigital.htm	Junho 2014
PORTAL AUTARQUICO	http://www.portalautarquico.pt/portautarquico/	Abril 2013
INE	http://www.ine.pt	Maio 2014
AMP	http://www.amp.pt	Fevereiro 2014
AGUAS E PARQUE BIOLÓGICO DE GAIA	http://www.aguasgaia.eu/pt/visualizador.php?ref=Relatório-e-Contas-2011	Junho 2013
METRO DO PORTO	http://www.metrodoporto.pt	Junho 2013
AUTOESTRADAS DOURO	www.aedourolitoral.pt	Maio 2013
ANMP	http://www.anmp.pt	Maio 2013
PORDATA	http://www.pordata.pt/	Junho 2014

ANEXOS

ANEXO I

EVOLUÇÃO DO ENQUADRAMENTO LEGAL DA FIGURA DO PDM

	Decreto-Lei nº208/82, de 26 de Maio	Decreto-Lei nº69/90, de 2 de Março	Decreto-Lei nº380/99, de 22 de Setembro
Definição de PDM	<i>O PDM define as metas a alcançar nos domínios do desenvolvimento económico e social do município nas suas relações com o ordenamento do território, é um instrumento de planeamento de ocupação, uso e transformação do território do município (...) e um instrumento de programação das realizações e investimentos municipais que, respeitando as normas urbanísticas existentes, constituirá um meio de coordenação dos programas municipais com os projetos de incidência local dos departamentos da administração central e regional, articulando-se com os planos ou estudos de carácter nacional e regional. (artigo 1º)</i>	<i>Os PMOT regem a ocupação, o uso e a transformação do solo na área abrangida. O PDM estabelece uma estrutura espacial para o território do município, a classificação do solo e os índices urbanísticos, tendo em conta os objetivos de desenvolvimento, a distribuição racional das atividades económicas, as carências habitacionais, os equipamentos, as redes de transportes e de comunicação e as infraestruturas. (artigo 9º)</i>	<i>O PDM estabelece a estratégia de desenvolvimento territorial, a política municipal de ordenamento do território e de urbanismo e as demais políticas urbanas, integra e articula as orientações estabelecidas pelos instrumentos de gestão territorial de âmbito nacional e regional e estabelece o modelo de organização espacial do território municipal. (artigo 84º)</i>
Âmbito Territorial	<i>Abrange todo o território do município a que respeita. (artigo 2º)</i>	<i>Abrange todo o território municipal. (artigo 2º)</i>	O modelo de organização espacial do território municipal. (artigo 84º)
Natureza	Regulamento administrativo (artigo 4º)	Regulamento administrativo (artigo 4º)	Natureza regulamentar (artigo 69º)
Objetivos	- Traduzir as metas programáticas nos domínios do desenvolvimento económico e social; - Fornecer os indicadores de base locais; - Constituir um instrumento de participação das populações; - Definir estratégias relativas às atividades produtivas; - Proceder à classificação do uso do solo; - Estabelecer as bases da administração urbanística; - Programar o funcionamento das principais redes municipais; - Garantir a conveniente utilização dos recursos naturais, do ambiente e do património cultural. (artigo 3º)	- Definir e estabelecer os princípios e regras para a ocupação, uso e transformação do solo; - Apoiar uma política de desenvolvimento económico e social; - Determinar as carências habitacionais; - Compatibilizar as diversas intervenções setoriais; - Desenvolver e pormenorizar regras e diretivas de nível superior; - Fornecer indicadores para o planeamento; - Servir de enquadramento à elaboração de planos de atividade do município. (artigo 5º)	- Traduzir o quadro de desenvolvimento do território municipal; - Expressar a estratégia de desenvolvimento local; - Articular as políticas sectoriais com incidência local; - Estabelecer a base de uma gestão programada do território municipal; - Definir a estrutura ecológica municipal; - Definir os princípios e as regras de garantia da qualidade ambiental e da preservação do património cultural; - Definir os princípios e critérios de localização de infraestruturas, equipamentos, serviços e funções; - Definir os critérios de localização e distribuição das atividades industriais, turísticas, comerciais e de serviços; - Estabelecer os parâmetros de uso do solo e fruição dos espaços públicos. (artigo 70º)
Elaboração	O processo de elaboração é da competência do município. A deliberação de mandar elaborar o plano pertence à assembleia municipal (artigo 1º e 2º,	As câmaras municipais devem promover a elaboração e aprovação dos PDM dos respetivos municípios. (artigo 32º)	Compete à câmara municipal a elaboração dos planos municipais. (artigo 74º) O PDM é de elaboração obrigatória. (artigo 84º)

Decreto-Regulamentar nº91/82, de 29 de Novembro)			
Acompanhamento	<i>Enquanto não forem instituídas as regiões administrativas, compete à administração central o acompanhamento da elaboração dos PDM (...).</i> (artigo 6º)	A Administração Central acompanha a elaboração dos planos municipais. (artigo 6º)	O acompanhamento da elaboração do PDM é assegurado por uma Comissão de Acompanhamento. (artigo 75º - A, Decreto-Lei nº 316/07, de 19 de Setembro, 4ª alteração do RJIGT)
Conteúdo Documental	- Relatório; - Planta da região; - Planta de situação existente; - Planta de síntese; - Programa de administração urbanística; Regulamento da prática urbanística. (artigo 11º)	- Regulamento; - Planta de ordenamento; Planta atualizada de condicionantes;	- Regulamento; - Planta de ordenamento; - Planta de condicionantes; - Estudos de caracterização; - Relatório; - Relatório Ambiental; - Programa de execução. (artigo 86º)
Participação	<i>O projeto final do plano será obrigatoriamente sujeito a inquérito público antes de a câmara municipal deliberar apresentá-lo à aprovação da assembleia municipal.</i> (artigo 13º)	Após receber os pareceres da comissão técnica a câmara municipal procede à abertura de inquérito público. (artigo 14º)	Ao longo da elaboração a câmara municipal deve facultar aos interessados todos os elementos relevantes para que estes possam conhecer o estágio dos trabalhos e a evolução do processo, bem como formular sugestões à autarquia e à comissão de acompanhamento. (artigo 77º, Decreto-Lei nº46/2009, de 20 de Fevereiro, 6ª alteração do RJIGT)
Aprovação	O plano deverá ser proposto à assembleia municipal para aprovação. (artigo 15º)	A aprovação dos planos municipais é da competência da assembleia municipal. (artigo 3º)	São aprovados pela assembleia municipal. (artigo 79º)
Ratificação	A deliberação da assembleia municipal que aprova o PDM está sujeita a ratificação pelo Governo. (artigo 16º)	Compete ao Governo ratificar os planos municipais. (artigo 3º)	Apenas se os planos aprovados que mantiverem incompatibilidades com os planos sectoriais ou regionais são ratificados pelo Governo. (artigo 79º, Decreto-Lei nº 316/07, de 19 de Setembro, 4ª alteração RJIGT)
Publicação	A câmara municipal promoverá a publicação de avisos em 2 jornais mais lidos no concelho. (artigo 19º)	A planta de síntese e o regulamento são publicados em simultâneo na 2ª série do <i>Diário da República</i> e no boletim municipal. (artigo 18º)	Os planos municipais são disponibilizados, com carácter permanente e na versão atualizada, no sítio eletrónico do município. Para tal, devem proceder à transcrição georreferenciada de todo o conteúdo documental. (artigo 83º -A, Decreto-Lei nº46/2009, de 20 de Fevereiro, 6ª alteração do RJIGT)
Vigência/Revisão	O período de vigência não pode ser inferior a 5 anos nem superior a 12 anos. (artigo 2º)	Deve ser revisto antes de decorrido o prazo de 10 anos. (artigo 19º)	São obrigatoriamente revistos decorrido o prazo de 10 anos. (artigo 98º)

Fonte: Elaboração própria com base nos diplomas referidos

ANEXO II

PLANTA DE ORDENAMENTO PDM DE VILA NOVA DE GAIA 1994

