

Carlos Miguel da Costa Lima Rajão

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

Do plano à monitorização: uma etapa do processo de planeamento. Estudo de caso
Guimarães

2011/2012

Orientador: Professora Teresa Maria Vieira de Sá Marques

Classificação: Ciclo de estudos: Políticas Urbanas e Ordenamento do Território

Dissertação de mestrado

| AGRADECIMENTOS

Sendo certo que as palavras de agradecimentos são um lugar comum não é menos adequado a necessidade de as referir.

Sendo assim, os primeiros agradecimentos são dirigidos, naturalmente, aos que mais sofreram com a minha ausência, com o meu cansaço e muitas vezes desmotivação. Ana e Afonso muito obrigado pela vossa compreensão, motivação, paciência e energia.

À Professora Teresa Sá Marques que consegue sempre elevar-nos a um patamar superior, a fazer mais e melhor, é uma fonte constante de inspiração e de superação, uma verdadeira mentora. No fundo, esta tese que contou com o rigor apurado, correcção estimulante e dedicação incondicional, também é sua, quase como se tivesse sido escrito a “quatro” mãos.

Aos professores António Alberto, Elsa Pacheco e Helena Madureira por terem sido determinantes para a viabilização da elaboração do quadro final dos indicadores. Queria também deixar um palavra de agradecimento ao Carlos Delgado que colaborou no processo de elaboração de cartografia.

À Câmara Municipal de Guimarães, especialmente à Marina Oliveira e ao Ricardo Fontes, pela possibilidade de ter tornado possível a realização desta dissertação e pelo acesso à informação indispensável à sua elaboração.

Finalmente saudar os colegas Liliana, Paula e João cujas discussões em torno da temática que nos unia, a avaliação do ordenamento do território, mais concretamente, através da partilha de dúvidas, de pontos de vista, de filosofias, de paradigmas, de ideologias tiveram impactes directos na linha de rumo e nalgumas das opções tomadas.

| RESUMO

A sistematização da informação decorrente do processo de monitorização e avaliação das políticas territoriais consubstanciadas no Plano Diretor Municipal (PDM) pode fornecer resultados imprescindíveis à gestão territorial e à revisão dos objectivos inicialmente traçados. Hoje em dia é necessário conciliar conhecimentos técnico-científicos com processos de participação, tendo como objetivo a salvaguarda do interesse público e a ponderação dos interesses privados. Assim, os Relatórios sobre o Estado do Ordenamento do Território (REOT) podem simultaneamente produzir conhecimentos que servirão de base às tomadas de decisão e às possíveis reorientações de políticas públicas de base territorial.

O REOT é, de acordo com a legislação portuguesa¹, o instrumento que traduz o balanço da execução dos instrumentos de gestão territorial, bem como dos níveis de coordenação interna e externa obtidos, fundamentando uma eventual necessidade de revisão. A elaboração de um REOT, pelas entidades responsáveis é, antes de mais, o cumprimento de uma disposição legal. No entanto, e assumindo que os planos são um dos instrumentos do processo de planeamento, é natural procurar articular os planos com a volatilidade das transformações que ocorrem nos territórios. A Câmara Municipal de Guimarães está em fase de aprovação do novo PDM e pretende dar continuidade ao processo de planeamento através da monitorização do plano. Foi neste contexto que delineamos a metodologia Coerência_Eficácia_Avaliação global como forma de dar continuidade à prática de planeamento.

Em termos de investigação chegamos à conclusão que volvida mais de uma década após a aprovação da Lei de Bases da Política do Ordenamento do Território e Urbanismo (LBOTU) é notório que existe um vazio no que diz respeito à implantação dos mecanismos de avaliação dos instrumentos de gestão territorial (IGT).

No entanto, sendo o REOT, um instrumento de apoio à monitorização e avaliação do planeamento territorial, deve ter também uma componente de avaliação estratégica e de monitorização da governança territorial. Por outro lado, deve produzir informação e conhecimento necessários para a produção de cenários prospectivos descritivos e apoiar a reflexão em torno de cenários orientadores. Assim, os “PDM de 2ª geração” devem responder de uma forma mais eficaz aos novos desafios do ordenamento do território.

PALAVRAS CHAVE: MONITORIZAÇÃO, AVALIAÇÃO, PLANO, PLANEAMENTO.

¹ Decreto de Lei 380/99, de 22 de Setembro, Capítulo VI, Artigos 144º a 147º.

ABREVIATURAS

CCDR – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional

CEA – Coerência_Eficácia_Avaliação global

CEC – Capital Europeia da Cultura

CM – Câmara Municipal

CMG – Câmara Municipal de Guimarães

DL – Decreto-Lei

DGOTDU – Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano

DR – Decreto Regulamentar

EEM – Estrutura Ecológica Municipal

ESPON – European Observation Network for Territorial Development and Cohesion

IGT – Instrumentos de Gestão Territorial

INE – Instituto Nacional de Estatística

LBPOTU – Lei de Bases da Política do Ordenamento do Território e Urbanismo

MAOTDR – Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional

ObservOTU – Observatório do Ordenamento do Território e Urbanismo

OCDE – Organization for Economic Co-operation and Development

PBH – Plano de Bacia Hidrográfica

PDM – Plano Director Municipal

PDMG – Plano Director Municipal de Guimarães

PEOT – Plano Especial de Ordenamento do Território

PMOT – Planos Municipais de Ordenamento do Território

PNPOT – Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território

PNR – Plano Nacional Rodoviário

PP – Plano de Pormenor

PPR – Plano-Performance-Resultados

PROF – Plano Regional de Ordenamento Florestal

PROT – Plano Regional de Ordenamento do Território

PROT-N – Plano Regional de Ordenamento do Território do Norte

PSOT – Plano Sectorial de Ordenamento do Território

PU – Plano de Urbanização

RAN – Reserva Agrícola Nacional

REOT – Relatório sobre o Estado do Ordenamento do Território

SIDS – Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Sustentável

SIG – Sistema de Informação Geográfica

SGT – Sistema de Gestão Territorial

UOPG – Unidades Operativas de Planeamento e Gestão

INDICE DE FIGURAS

| | |
|--|----|
| FIGURA 1 PROCESSO DE PLANEAMENTO E DE AVALIAÇÃO | 15 |
| FIGURA 2 ELABORAÇÃO DE REOT A NÍVEL LOCAL EM JANEIRO 2012, EM PORTUGAL CONTINENTAL... | 19 |
| FIGURA 3 SISTEMA DE GESTÃO TERRITORIAL | 20 |
| FIGURA 4 REVISÃO DE PDM E ELABORAÇÃO DE REOT EM JANEIRO DE 2012, EM PORTUGAL CONTINENTAL | 25 |
| FIGURA 5 METODOLOGIA CEA | 36 |
| FIGURA 6 GUIMARÃES_17 ANOS DE PLANEAMENTO | 40 |
| FIGURA 7 LAYOUT PROPOSTA PDM_11 | 41 |
| FIGURA 8 ZONAMENTO SISTEMA URBANO PDMG | 44 |
| FIGURA 9 PDMG VS DL 380/99 | 46 |
| FIGURA 10 QUADRO REFERENCIAL ESTRATÉGICO | 47 |
| FIGURA 11 ENQUADRAMENTO À ESCALA REGIONAL | 51 |
| FIGURA 12 VARIAÇÃO DA POPULAÇÃO RESIDENTE [2001-2011] | 55 |
| FIGURA 13 ÉPOCA PREDOMINANTE DE CONSTRUÇÃO DO EDIFICADO | 57 |
| FIGURA 14 ESTRUTURA ETÁRIA PREDOMINANTE..... | 58 |
| FIGURA 15 COBERTURA DA REDE DE INFRAESTRUTURAS BÁSICAS [ÁGUA, SANEAMENTO E ELECTRICIDADE] | 62 |
| FIGURA 16 CICLOVIA EXISTENTE | 63 |
| FIGURA 17 PATRIMÓNIO CULTURAL DE GUIMARÃES..... | 66 |
| FIGURA 18 ELEMENTOS PATRIMONIAIS E PATRIMÓNIO ARQUEOLÓGICO DE GUIMARÃES | 68 |
| FIGURA 19 INTENSIDADE DA FRAGMENTAÇÃO DA RAN | 72 |
| FIGURA 20 EEM E ESPAÇOS VERDES URBANOS | 73 |
| FIGURA 21 DENSIFICAÇÃO DOS ESPAÇOS DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS..... | 76 |
| FIGURA 22 QUADRO SÍNTESE..... | 80 |
| FIGURA 23 GUIMARÃES FACE AOS PARADIGMAS DE PENSAMENTO TERRITORIAL | 85 |

INDICE DE TABELAS

| | |
|--|----|
| TABELA 1 OS CONCEITOS NAS DIFERENTES PERSPECTIVAS, SEGUNDO DAVOUDI E STRANGE | 13 |
| TABELA 2 EVOLUÇÃO DA TEORIA DE PLANEAMENTO E DE AVALIAÇÃO..... | 14 |
| TABELA 3 PRINCIPAIS CONTRIBUTOS DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO | 28 |
| TABELA 4 GRAU DE UTILIZAÇÃO DOS DIFERENTES DESÍGNIOS NOS REOT | 33 |
| TABELA 5 CORRELAÇÃO ENTRE OBJECTIVOS E SISTEMA URBANO | 43 |
| TABELA 6 RELAÇÃO ENTRE PNPOT E PDMG..... | 48 |
| TABELA 7 RELAÇÃO ENTRE PBH AVE E PDMG..... | 49 |
| TABELA 8 RELAÇÃO ENTRE PROF BAIXO MINHO E PDMG | 49 |
| TABELA 9 RELAÇÃO ENTRE PROT-N E PDMG | 50 |
| TABELA 10 MODELO DE ANÁLISE DA EFICÁCIA..... | 52 |
| TABELA 11 SISTEMA DE MONITORIZAÇÃO DO OBJECTIVO 1..... | 59 |
| TABELA 12 POPULAÇÃO SERVIDA PELA REDE DE ÁGUA, SANEAMENTO E KG DE RSU RECOLHIDOS | 60 |
| TABELA 13 SISTEMA DE MONITORIZAÇÃO DO OBJECTIVO 3..... | 64 |
| TABELA 14 SISTEMA DE MONITORIZAÇÃO DO OBJECTIVO 5..... | 69 |
| TABELA 15 SISTEMA DE MONITORIZAÇÃO DO OBJECTIVO 2..... | 74 |
| TABELA 16 INDICE DE PODER DE COMPRA PER CAPITA | 75 |
| TABELA 17 SISTEMA DE MONITORIZAÇÃO DO OBJECTIVO 4..... | 78 |

INDICE DE GRÁFICOS

| | |
|---|----|
| GRÁFICO 1 REVISÃO DOS PDM E PERÍODO DE REVISÃO..... | 26 |
| GRÁFICO 2 EVOLUÇÃO POPULAÇÃO RESIDENTE | 54 |
| GRÁFICO 3 EVOLUÇÃO DO LICENCIAMENTO DE EDIFÍCIOS EM GUIMARÃES | 56 |
| GRÁFICO 4 Nº DE OCORRÊNCIAS DO PATRIMÓNIO CULTURAL EDIFICADO | 65 |
| GRÁFICO 5 TAXA LÍQUIDA DE OCUPAÇÃO DOS ESTABELECIMENTOS HOTELEIROS | 67 |
| GRÁFICO 6 PROPORÇÃO DE TURISTAS ESTRANGEIROS | 67 |
| GRÁFICO 7 TAXA DE OCUPAÇÃO DO SOLO_PDM 11 | 70 |
| GRÁFICO 8 SERVIÇOS ADMINISTRATIVAS E RESTRIÇÕES DE UTILIDADE PÚBLICA..... | 71 |
| GRÁFICO 9 % EMPRESAS POR SECTORES DE ACTIVIDADE | 77 |

INDICE

| | |
|---|-----------|
| 1 NOTA INTRODUTÓRIA..... | 8 |
| 2 ENQUADRAMENTOS | 12 |
| 2.1 Planeamento e Avaliação: da teoria à prática..... | 12 |
| 2.2 Quadro legal | 18 |
| 2.3 A avaliação no PNPOT e no PROT | 22 |
| 2.4 A prática de planeamento em Portugal | 24 |
| 2.5 Quadros conceptuais metodológicos..... | 29 |
| 2.5.1 Referenciais metodológicos..... | 29 |
| 2.5.2 Casos práticos portugueses | 32 |
| 2.6 Metodologia CEA | 36 |
| 3 Estudo de Caso: PDMG..... | 39 |
| 3.0 Introdução | 39 |
| 3.1 Coerência..... | 41 |
| 3.1.1 Coerência Interna | 41 |
| 3.1.2 Coerência Externa | 47 |
| 3.2 Eficácia..... | 52 |
| 3.2.1 Eixo social..... | 54 |
| 3.2.1.1 Objectivo 1. Nuclearização e qualificação dos aglomerados urbanos | 54 |
| 3.2.1.2 Objectivo 3. Rentabilização das infraestruturas públicas de suporte à urbanização e reforço da mobilidade, assegurando uma acessibilidade eficaz e equilibrada e promovendo outras formas de circulação..... | 60 |
| 3.2.1.3 Objectivo 5. Conservação e valorização do património cultural edificado | 65 |
| 3.2.2 Eixo ambiental | 70 |
| 3.2.2.1 Objectivo 2. Protecção e valorização ambiental e paisagística do território promovendo a sua estabilidade física e sustentabilidade ecológica..... | 70 |
| 3.2.3 Eixo económico | 75 |
| 3.2.3.1 Objectivo 4. Reforço da competitividade do concelho induzindo diversidade económica, optimizando e qualificando áreas de actividades, potenciando novos equipamentos e investimentos em infraestruturas | 75 |
| 3.3 Avaliação global | 79 |
| 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 82 |
| 5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 88 |

1 | NOTA INTRODUTÓRIA

A presente dissertação pretende construir para a Câmara Municipal de Guimarães um conjunto de indicadores que permitam ao Município avaliar de forma contínua e sistemática o estado do ordenamento do território. Tem como objectivo secundário demonstrar que para além de ser possível, é desejável avaliar de forma sistemática as políticas públicas do ordenamento do território e do planeamento urbano através da realização de um sistema de monitorização. Visa contribuir também para a reflexão e discussão da prática de avaliação no seio do quadro do exercício de planeamento urbano nas instituições responsáveis pela realização de planos, programas e processos de gestão territorial. O défice de conhecimento prático e crítico sobre a prática da avaliação das políticas públicas do ordenamento do território originou a sistematização da tipologia de avaliação seguida em Portugal, nomeadamente à escala local. Esta visão mais reflexiva foi complementada com a operacionalização de um modelo conceptual de monitorização dos Planos Directores Municipais (PDM) que pretende constituir-se como um exemplo de boas práticas.

Trata-se de um exercício difícil “However understood, evaluation is a key activity in planning work.” (HEASLEY, 2009) e complexo “The evaluation in planning practice is a complex but most necessary work.” (ALEXANDER, 2006), mas que deve constituir uma etapa natural no processo de planeamento.

Com efeito, a legislação estipula a obrigatoriedade dos diferentes âmbitos do sistema de gestão territorial (SGT) avaliarem de forma regular (de 2 em 2 anos) os seus instrumentos de gestão territorial (IGT). O quadro legislativo que estabelece esta disposição legal elege os Relatórios sobre o Estado do Ordenamento do Território (REOT) como o principal instrumento de avaliação, determinando ainda a sua periodicidade e a responsabilidade de execução.

Para além da questão meramente legal, é fundamental que os *stakeholders* com responsabilidade de promoverem a actividade de planeamento tenham a noção que o facto de elaborarem um REOT lhes fornece um instrumento capaz de suportar as decisões estratégicas e de gestão futuras. A utilização recorrente do exercício da avaliação permite ainda combater a rigidez dos planos municipais, que recorre com frequência assinalável a mecanismos excepcionais de transformação e uso do solo, nem sempre devidamente justificados ou compreensíveis. Os *inputs* e os *outputs* decorrentes do processo de avaliação devem proporcionar uma efectiva dinâmica de planeamento, ajustando as políticas delineadas às dinâmicas, melhorando a qualidade dos próprios planos, dos processos de planeamento e com consequências visíveis nos territórios. Contudo, esta prática, como demonstraremos adiante, tem estado ausente da agenda política, aliás, o ESPON (2010) é muito explícito quanto ao

panorama geral português ao nível das políticas de avaliação territorial “In Portugal, impacts of sector policies on spatial development and the impact of spatial policies and spatial plans have not been regularly assessed in the past. Several recent institutional changes, namely the creation of the Spatial Planning Observation Network, lead the way to an increased attention to these matters in the near future.”.

A recente incorporação da avaliação, bem como da participação pública estão umbilicalmente relacionadas com a mudança de paradigma na prática de planeamento. O quadro legislativo anterior e que esteve na base da criação dos PDM de 1ª geração era decorrente do paradigma do planeamento racional, assente no modelo *top-down*, com cariz normativo e centralizado. Grosso modo, os PDM de 1ª geração caracterizavam-se por uma ausência total de estratégia territorial, com excessiva concentração no zonamento do plano, aprovados sobretudo com o objectivo de não perderem o acesso aos quadros comunitários de apoio e para não ficarem impedidos de recorrer a processos de expropriação por utilidade pública. O quadro de planeamento português caracterizava-se então por ser “... uma gestão urbanística passiva e com uma natureza de mera fiscalização administrativa, o sistema de planeamento então vigente constituía, em si mesmo, um sério obstáculo à promoção e implementação de práticas eficazes de gestão territorial e urbanística destinadas à resolução das patologias que as dinâmicas urbanísticas e de edificação persistiam em evidenciar.” (CALDEIRA, 2009)

A aprovação da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano (LBOTDU) pretendia ter uma “...dimensão reformadora quer no que se refere ao próprio processo de planeamento... quer ainda no que se refere ao quadro de instrumentos operativos de gestão urbanística que de forma inovadora apresenta” (CALDEIRA, 2009). Caldeira refere ainda o carácter de governação multinível e a distribuição da agenda do ordenamento do território e do desenvolvimento urbano por todos os âmbitos do SGT como alguns dos aspectos mais inovadores e exemplos de boas práticas de planeamento.

Sendo assim, o planeamento enquanto acto contínuo de aprendizagem ou plano-processo era uma das determinações que estiveram na génese da concepção do quadro legislativo do planeamento e do ordenamento do território que culminou com a aprovação da LBOTDU.

Foi fundamental para a escolha do caso de estudo a selecção de um município que se revisse nestas directrizes e que assentasse o seu modelo de estratégia e de desenvolvimento urbano neste modelo de pensamento. Outro factor que pesou decisivamente na escolha foi a sua disponibilidade da equipa técnica da Câmara Municipal (CM) para colaborar no processo. A revisão do PDM de Guimarães (PDMG) constitui assim uma oportunidade para dar resposta a estes pressupostos. Por um lado, dar cumprimento à legislação em vigor e, por outro, promover o acompanhamento sistemático de um conjunto de dinâmicas e domínios que, de

forma directa ou indirecta, influenciam os processos de concepção e decisão de políticas e medidas de intervenção à escala urbana.

A estruturação do relatório procurou ser coerente com a disposição da problemática da avaliação no quadro geral da actividade do planeamento e assim o relatório estrutura-se em 3 capítulos fundamentais: Enquadramentos, Estudo de Caso: PDMG e Considerações Finais.

1º Capítulo – Enquadramentos. Inicia com a análise teórico-conceptual e termina com a abordagem metodológica. Começa com a revisão da literatura da teoria do planeamento e da avaliação e como estes dois conceitos são inseparáveis, para além de identificar os principais momentos da avaliação nos planos. Analisaram-se várias metodologias e quadros de referência de indicadores que estão na base do quadro metodológico adoptado. A análise da revisão bibliográfica e documental permitiu aprofundar o conhecimento das orientações mais recentes que estão a ser adoptadas, quer ao nível nacional como internacional. Seguidamente expõe-se o quadro de referência legal, designadamente a LBOTDU, que incorporou a avaliação como parte integrante do processo de planeamento. Procedeu-se à dissecação dos objectivos propostos e dos mecanismos de implementação dos planos no processo de planeamento. Analisaram-se também os instrumentos de planeamento territorial superior, designadamente, o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) e o Plano Regional de Ordenamento do Território do Norte (PROT-N)² para verificar as principais directrizes que estes estabelecem e que pistas poderiam fornecer para o enriquecimento do debate teórico nesta temática e para a conceptualização do quadro metodológico. Conceptualmente, e uma vez que o objecto do caso de estudo é o âmbito local, desenvolveu-se o percurso que tem sido tomado pela prática do planeamento no ordenamento do território, após a aprovação da LBOTU. Procurou-se estabelecer uma relação entre a ausência da prática de avaliação com a dificuldade em executar os planos e os objectivos delineados. A análise efectuada aos REOT já efectuados teve como principal intuito verificar quais os indicadores mais utilizados e os domínios mais importantes na óptica dos municípios. Por fim, apresenta-se a metodologia adoptada e que irá ser aplicada ao estudo de caso o PDMG.

2º Capítulo – Estudo de Caso: PDMG. Descreve a aplicação da metodologia proposta ao estudo de caso, a proposta de PDMG. Guimarães acabou por se revelar uma escolha natural enquanto *case study*, na medida em que, foram efectuadas diversas diligências junto de diferentes Municípios mas nenhum respondeu positivamente. O *timing* para levar a cabo este exercício não podia ser mais apropriado, a CMG está prestes a aprovar o seu PDM de 2ª geração e conforme declara no relatório do PDM pretende iniciar a monitorização do plano. O

² Versão em discussão pública

entendimento da CMG relativamente a esta matéria é muito claro “A monitorização surge como uma evidência se se pretende explorar um planeamento dinâmico e atento ao desenvolvimento do Município” (Relatório PDM, 2011).

Após dez anos do início da revisão do PDM, aprovado em 1994, foi possível identificar uma série de desígnios, tendo como referência a prática de planeamento levada a cabo internamente e que culminaram na proposta que iremos analisar seguidamente.

O PDMG elaborado de acordo com o novo enquadramento legal, nomeadamente, o Decreto-Lei (DL) 380/99, tem como grandes linhas de actuação a nuclearização e qualificação dos aglomerados urbanos, a valorização e protecção dos valores paisagísticos do território, a rentabilização das infraestruturas e o reforço da mobilidade, a diversificação da base económica e finalmente a valorização do seu património cultural edificado.

Em termos de processo a aplicação da metodologia não será relevante nos resultados apurados, uma vez que o novo PDM ainda não está em vigor e os seus efeitos só terão efeitos visíveis a médio prazo, mas permitirá lançar as bases para que o processo de monitorização possa avançar, será uma espécie de REOT versão 0.

3º Capítulo – Considerações Finais. Neste capítulo procurou fazer-se uma resenha do processo de elaboração da dissertação de mestrado: apontar as principais dificuldades encontradas, grau de cumprimento dos objectivos propostos inicialmente, e virtudes encontradas na abordagem sistemática da avaliação enquanto etapa natural do processo de planeamento.

Por fim, o relatório termina com uma descrição de conclusões que visam alertar para alguns dos aspectos que mais poderão condicionar o êxito da implementação de um sistema de avaliação baseado em indicadores que seja, em simultâneo, adequado aos objectivos visados e eficiente na relação entre recursos envolvidos e resultados obtidos.

A discussão em torno da relevância da avaliação dos diversos IGT é hoje mais do que nunca uma questão central no panorama do processo de planeamento em Portugal. Senão vejamos: estão em fase de conclusão de aprovação os Planos Regionais do Ordenamento do Território (PROT), quase dois terços dos municípios têm os seus PDM em fase de revisão, a Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU) está a criar o Observatório do Ordenamento do Território e Urbanismo (ObservOTU)³ e por fim aproxima-se um ciclo eleitoral ao nível autárquico que determinará, por força da limitação dos mandatos, a renovação maciça dos actores locais. Todos estes factores constituem uma séria oportunidade para a implementação da monitorização e da avaliação estratégica das políticas públicas de ordenamento do território e desenvolvimento urbano.

³ O ObservOTU tem por objectivo a criação de um sistema nacional de indicadores e de dados de base de ordenamento do território e desenvolvimento urbano.

2 | ENQUADRAMENTOS

2.1 | Planeamento e Avaliação: da teoria à prática

A velha máxima da economia “*we can’t manage what we can’t measure*” (KAPLAN e NORTON, 1992) é sintomática da importância da avaliação no seio do quadro ideológico da actividade de planeamento, bem como de outras áreas de conhecimento das ciências sociais, cuja previsibilidade dos resultados é muito limitada. A revisão bibliográfica efectuada permitiu aferir que existe unanimidade relativamente à necessidade e à importância de avaliar de forma permanente e sistemática a actividade de planeamento.

Apesar de ser extremamente complicado estabelecer com clareza quais as rupturas no paradigma científico e conseqüentemente a adopção de um novo modelo ideológico, é possível identificar três grandes correntes de pensamento na evolução da teoria do planeamento: o positivismo, o estruturalismo e o pós-estruturalismo⁴ (Tabela 1).

“O positivismo, paradigma filosófico sob o qual nasceu a ideia de ordenamento do território como factor de afirmação de um projecto moderno assente nos princípios da racionalidade e da ordem racional” (FERRÃO, 2011) foi a abordagem dominante até cerca dos anos 80 do século passado. Por sua vez, e segundo o mesmo autor, o estruturalismo teve diminuto impacto na prática do ordenamento do território, ao passo que o pós-estruturalismo é a filiação intelectual que rege os princípios orientadores da visão mais estratégica e colaborativa de ordenamento do território. Estas mudanças de paradigma e de ideologias ocorridas são transversais aos mais diversos campos da sociedade e têm como “pano de fundo comum a crescente erosão da visão racionalista e positivista moderna do Estado, da economia e da sociedade por concepções pós-positivistas numa primeira fase de natureza individualista ou neoliberal e mais recentemente no quadro do que podemos designar por concepções neomodernas” (FERRÃO, 2011). A actividade de planeamento cuja principal missão era a regulação do solo e transformação do solo, assente numa estrutura centralizadora de emissão de planos e instrumentos que garantiam a prossecução do interesse público tem dado lugar a “uma concepção mais integrada, abrangente e estratégica” (FERRÃO, 2011). É o denominado planeamento colaborativo cuja estrutura assenta na interacção e cooperação entre os diversos *stakeholders* envolvidos no cumprimento de uma agenda territorial complexa, mas comum.

⁴ Muitos autores, entre os quais, Ferrão, Davoudi e Strange também se referem a este período como pós-modernismo.

Este novo papel que o ordenamento do território desempenha está particularmente bem exemplificado na definição de CAMPBELL (2002) “...spatial planning is fundamentally about making choices, with and for others, about what makes good places”.

Tabela 1 | Os conceitos nas diferentes perspectivas, segundo Davoudi e Strange

| | Positivismo | Estruturalismo | Pós-estruturalismo |
|--|---|--|---|
| Interpretação de espacialidade | Espaço euclidiano, palco de localização neutro, ciência positivista | Espaço socialmente produzido e consumido | Espaço culturalmente produzido; dialéctica de espacialidade: espaço percebido (mental), concebido (social) e vivido (físico) |
| Concepção de lugar | Lugar como local objectivo, mensurável, cartografável, delimitado e autocontido | Lugar como intersecção múltipla de relações sociais, políticas e económicas e <i>locus</i> de geometrias diversificadas de poder | Lugar como forma particular de espaço, criado através de actividades e imaginação, elemento essencial de manifestação de identidade e sentimento de pertença, objecto de diversas interpretações, sempre em transformação |
| Princípios de organização espacial | Distância, direcção e ligação; queda de intensidade com a distância; teorias da proximidade | Zonamento funcional | Sobreposição de múltipla de fluxos e redes |
| Entendimento de escala | Hirarquias com delimitações fixas resultantes de movimentos, redes, nós e hierarquias | Globalização predadora de escala local, "lugares sem lugar", ênfase nas questões urbanas | Redes interligadas com fronteiras contingentes, em permanente reconfiguração, sítio de contestação política |
| Tratamento de tempo | Tempo linear/ordem temporal | Compreensão espaciotemporal, destruição do espaço pelo tempo | Tempo como "presente", tempo real, importância do dia-a-dia |
| Concepção do futuro | Previsível, alcançável através de planeamento, conhecido e ordenado | Utopia social a conquistar, futuro conhecido e ordenado | Futuro caracterizado por incertezas e riscos, emergindo de forma inesperado, desconhecido e desordenado |
| Visualização e representação gráfica | Mapas estáticos bidimensionais, perspectivas fotográficas tridimensionais, modelos computadorizados | Linguagem, mapas bidimensionais | Mapas esquemáticos (infografia) representado fluxos, espaço vivido e descrito pelos habitantes e utilizador, imagens, cenários e narrativas |
| Papel dos técnicos de planeamento e ordenamento do território | Previsão das tendências de desenvolvimento futuras como base de controlo e de criação de uma ordem/produção de planos | Intervenção social, activistas comunitários, defesa do "espaço de lugares" contra o "espaço de fluxos", produção de planos "populares alternativos | Exploração de noções partilhadas de lugar e de entendimentos comuns de espaço, procura de consensos |
| Conhecimento e competências | Conhecimento científico especializado, competências em modelização quantitativa | <i>Empowerment</i> comunitário, competência de activista social | Conhecimento especializado e vivencial, competências no domínio da visão estratégica e da mediação |
| Metodologias de participação | Processos <i>top-down</i> de consulta de natureza sobretudo formal | Participação pública, exercício do contraditório | Processos de deliberação participados |
| Instituições governança/relações de poder | Sistemas de governo hierarquizados e formais, planos vinculativos dos privados, predomínio do conhecimento técnico | Espirito corporativo, poder das estruturas institucionais | Governança multinível facilitadora da acção pública e privada, capacidade de mediação |
| Implementação | Sistema de comando e controlo através da regulação do uso do solo | Redistribuição de recursos e realocação de actividades geridas pelo Estado | Implementação através de práticas colaborativas, aprendizagem social |

Fonte: FERRÃO, João (2011)

Por isso, “Muitos autores convergem no reconhecimento de uma evolução a partir de um paradigma positivista para um modelo construtivista...” (OLIVEIRA, 2011), apesar de existirem,

com certeza, outros contributos na linha evolutiva referida, estes são os que claramente tiveram um maior impacto na prática de planeamento em Portugal.

Naturalmente também as metodologias e técnicas inerentes ao processo de avaliação foram acompanhando as diferentes perspectivas teóricas subjacentes ao ordenamento do território (Tabela 2). Até por este ponto de vista, é natural afirmar que “Planeamento e avaliação são dois conceitos inseparáveis, quer do ponto de vista teórico, quer do ponto de vista da prática profissional” (OLIVEIRA, 2011).

Tabela 2 | Evolução da teoria de planeamento e de avaliação

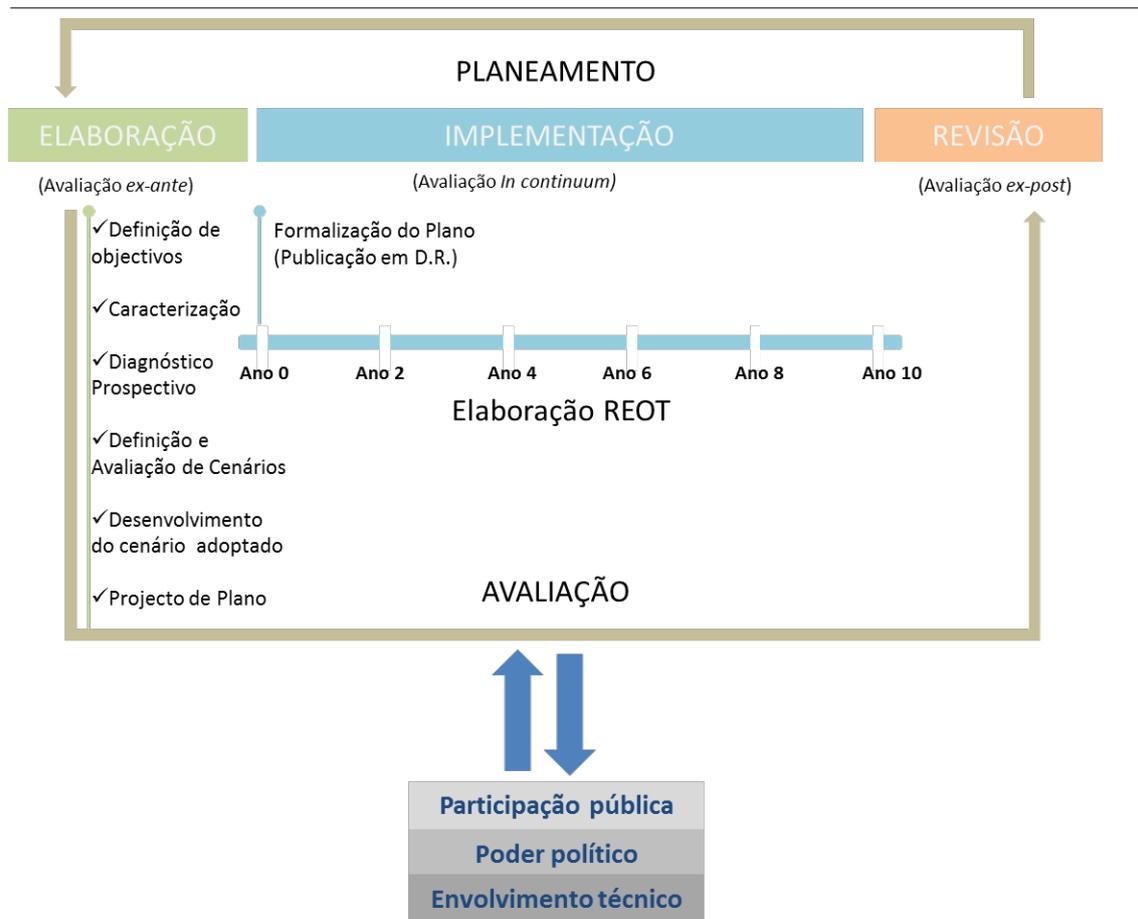
| | Paradigma pensamento | Tipo de planeamento | Modelo de planeamento | Metodologia de avaliação | Característica fundamental |
|------------------|-----------------------------|----------------------------|------------------------------|---------------------------------|---|
| | Modernismo | Racional | Normativo | ACB-PBSA | Optimização |
| Anos 50 a 60 | Estruturalismo | Estratégico | Processo de escolha | GAM-AMC | Apreciação da incerteza e da complexidade do problema |
| Anos 60 e 70 | Pós-estruturalismo | Comunicativo | Plano-processo | AIA | Apreciação contínua do debate de planeamento e da agenda política |
| Pós década de 70 | | | | | |

Fonte: OLIVEIRA, Vítor (2011) – Legenda: ACB (Análise Custo-benefício) | PBSA (Planning balance sheet analysis) | GAM (Goals-achievement matrix) | AMC (Análise Multi-critério) | AIA (Avaliação de impacto ambiental).

Alguns autores, como KHAKEE (2008), advogam que o modelo racional tem uma utilização cada vez mais limitada na actividade de avaliação, na medida em que as sociedades actuais têm evoluído no sentido da passagem do modelo de democracia representativa para participativa. KHAKEE sublinha ainda que uma das principais dificuldades que se coloca no campo da avaliação é a impossibilidade de replicação da mesma abordagem aos diferentes contextos, isto é, não existem abordagens correctas ou incorrectas, pois todas possibilitam contributos indispensáveis para a construção de um modelo capaz de dar resposta aos múltiplos desafios que a prática de gestão urbanística comporta. ALEXANDER (2000) propõe uma abordagem holística integrando quatro diferentes visões de planeamento: racional, comunicativo, coordenador e enquadrador. Tendo em linha de conta que a actividade de planear é revestida de uma grande dose de complexidade e de heterogeneidade de problemas, o autor sustenta que as quatro abordagens são complementares e não

divergentes. ALEXANDER (2011) coloca ainda a questão do *design* institucional⁵ como uma dificuldade adicional no exercício de avaliar as diferentes componentes da actividade. Apesar das diferenças nos modelos, quer legais quer conceptuais, do sistema de desenvolvimento urbano de cada país é consensual na literatura a existência de três fases no processo de planeamento (Figura 1): elaboração do plano, implementação do plano e revisão do plano e para “...cada uma das três fases do processo de planeamento deve, ou deveria, corresponder uma fase do processo de avaliação.” (OLIVEIRA, 2011).

Figura 1 | Processo de planeamento e de avaliação



Fonte: Adaptado a partir de PEREIRA, Margarida (2003)

“Nas sociedades tradicionais prevalece o conceito de continuidade do tempo. O futuro é considerado como uma mera extensão do passado, pelo que a actividade de planeamento” (FERRÃO, 2011) e o seu sucesso estava umbilicalmente ligado à capacidade de prever e concretizar o futuro socioeconómico ambicionado.

⁵ Diferencia a avaliação quando executada pelo promotor ou pelo sujeito da avaliação. No primeiro caso há a tendência para gerar informação para melhorar serviços e orçamentos, no segundo caso há a tendência para identificar e demonstrar o valor da actividade executada.

Grosso modo as três abordagens mais importantes na literatura acerca dos momentos de avaliação em planeamento são: avaliação *ex-ante*, *ex-post* e *in continuum*⁶.

A avaliação *ex-ante* está umbilicalmente ligada à elaboração do plano. Foi desenvolvida a partir dos anos 50, estando associada ao paradigma racional e ao planeamento normativo. O grande mérito desta abordagem foi o romper com o paradigma então vigente ao integrar a avaliação no processo de elaboração do plano. Alexander e Lichfield têm desenvolvido modelos baseados nesta metodologia que apresenta um enfoque muito forte na apresentação de resultados com base em números, expresso muitas vezes em valores monetários (Análise Custo-Benefício, Avaliação Multicritério, entre outros). “A literatura sobre avaliação em planeamento afirma consensualmente que o estudo das dimensões *on-going* e *ex-post* tem uma expressão reduzida quando comparada com a análise da dimensão *ex-ante*.” (OLIVEIRA, 2011). A dimensão *ex-ante* tem sido sem margem para dúvidas a perspectiva mais disseminada quando estamos a analisar o sucesso dos planos.

A avaliação *ex-post* surge associada à implementação e adopção do plano, e avalia a performance do próprio plano. As principais virtudes desta metodologia são: “a definição de planeamento como uma estrutura de referência para decisões operacionais e de plano como elemento auxiliar para a tomada de decisão; a ruptura de uma relação directa entre conhecimento e acção; e a incorporação da incerteza no processo de planeamento, tornando-o mais flexível.” (OLIVEIRA e PINHO, 2008). Os principais defensores deste modelo (Mastop, Faludi, Innes e Sager) evidenciam o carácter de desenvolvimento do plano e não o conteúdo em si, o processo e não o plano deverá desencadear mudanças físicas no território.

No contexto nacional, marcado por uma penetração incipiente da prática de avaliação, esta tem sido a abordagem predominante. Com efeito, a maioria dos REOT efectuados apontam como principal justificação para a sua elaboração a revisão do PDM: “O reinício dos trabalhos do processo de Revisão do PDM para Lisboa despoletou a necessidade da elaboração de um Relatório de Estado do Ordenamento do Território...” (CM Lisboa, 2009); “Com este primeiro REOT da Lourinhã, no contexto da legislação referida anteriormente e do reconhecimento da necessidade de proceder à revisão do PDM, a Câmara Municipal pretende munir-se de um instrumento que permita apoiar de forma pragmática e concreta a necessidade da revisão do PDM da Lourinhã.” (CM Lourinhã, 2011); “O REOT, que se apresenta, avalia o Plano Director Municipal à luz da legislação vigente em 2006... Tendo o Plano Director Municipal da Amadora atingido o seu horizonte temporal a Câmara Municipal da Amadora deu início ao processo de revisão...” (CM Amadora, 2007). Ainda que sublinhem que os *inputs* decorrentes do exercício

⁶ Alguns autores referem-se a esta abordagem como *on going*.

de avaliação estão devidamente consagrados na elaboração do novo plano, não será descabido afirmar que a avaliação é colocada na dimensão *ex-post*. Fundamentalmente devido ao *timing* de elaboração, pese embora tenha a dimensão de *ex-ante*, a revisão do PDM é no fundo a elaboração de um novo plano que está em pouca medida relacionada com o PDM então vigente.

A avaliação *in continuum* está ligada à implementação do plano e à conformidade do processo. A principal característica desta abordagem é estabelecer uma relação entre as propostas estabelecidas no plano e os resultados evidenciados no território, seguindo uma lógica de profundidade e amplitude. Calkins foi um dos pioneiros no desenvolvimento da visão *in continuum* da avaliação cujo enfoque era perceber os desvios entre propostas e resultados e explicar esses mesmos desvios. Existe apenas um REOT que foi elaborado seguindo esta lógica de adequação permanente entre plano e realidade, em que a avaliação ganha quase uma lógica de monitorização “Com a entrada em vigor do novo Plano Director Municipal do concelho da Maia, que decorreu do processo de revisão do PDM de 1994, publicado em Diário da República através do Aviso n.º 2383/2009, de 26 de Janeiro, não se pode entender o processo de planeamento municipal como terminado, impondo-se a implementação, no sistema de planeamento, de um processo de monitorização e avaliação dos planos. O presente Relatório do Estado do Ordenamento do Território (REOT) consubstancia, assim, um modelo de avaliação do nível de execução dos objectivos e da concretização das acções propostas no PDM em vigor no concelho da Maia. Pretende-se, com a execução do designado REOT, traduzir o balanço da execução do instrumento de gestão territorial em vigor no Concelho da Maia e que, deste modo, será anualmente objecto de avaliação “*in continuum*”, bem como dos níveis de coordenação interna e externa obtidos, fundamentando uma eventual necessidade de revisão e/ou reprogramação das opções estratégicas definidas.” (CM Maia, 2010)

Apesar de ser a abordagem menos utilizada no decurso da actividade de planeamento a “...avaliação *on going* ajuda à implementação do plano e a eventuais ajustes ao longo do processo...” (OLIVEIRA, 2011), para além de ser aquela que melhor se adequa ao espírito da lei. A avaliação deve colocar-se entre “o plano flexível, dinâmico e maleável a todas as tentativas de alterações públicas ou privadas” e “o plano rígido, estático, inalterável” (SILVA, 1998) incapaz de responder às novas dinâmicas territoriais. Por isso, é nosso princípio que a questão da avaliação deve ser encarada como uma etapa natural do processo de planeamento e sustentada ao longo do tempo.

2.2 | Quadro legal

A legislação portuguesa, mais concretamente, a Lei de Bases da Política do Ordenamento do Território e Urbanismo (LBPOTU), consagrada através da Lei 48/98 aprova o regime geral de uso do solo e o regime de elaboração, aprovação, execução e avaliação dos IGT. Posteriormente, o Decreto-Lei (DL) 380/99⁷ reforça a necessidade de se proceder à avaliação e monitorização do estado do ordenamento do território através da elaboração de REOT, onde se estabelecem os seguintes objectivos:

- a) Assegurar a concretização dos fins do plano, tanto ao nível da execução como dos objectivos a médio e longo prazo;
- b) Garantir a criação coordenada das infra-estruturas e dos equipamentos;
- c) Corrigir distorções de oferta no mercado imobiliário;
- d) Garantir a oferta de terrenos e lotes destinados a edificações com rendas ou custo controlados;
- e) Promover a melhoria de qualidade de vida e a defesa dos valores ambientais e paisagísticos.

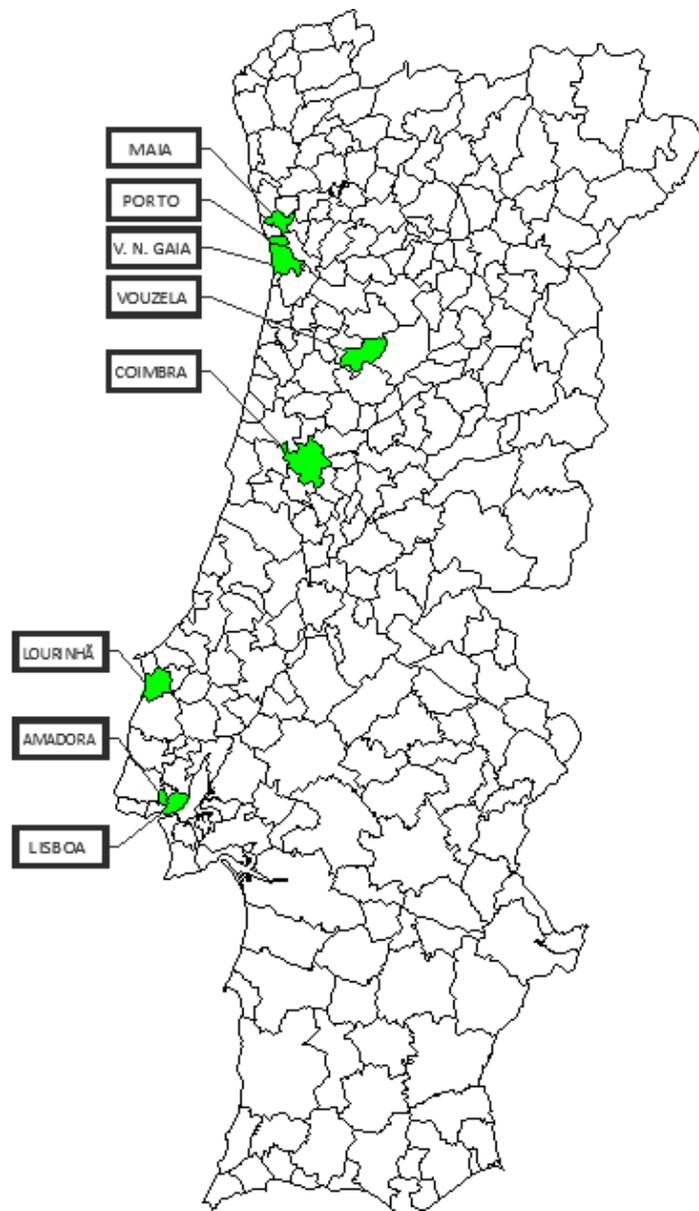
De acordo com a legislação portuguesa, o REOT é apresentado como sendo o instrumento que traduz o balanço da execução dos instrumentos de gestão territorial, bem como dos níveis de coordenação interna e externa obtidos, fundamentando uma eventual necessidade de revisão. Esta determinação é válida para os três níveis do SGT, o âmbito nacional, regional e municipal, mais concretamente, o PNPOT, o PROT e Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT), sendo a sua periodicidade bianual. A elaboração de um REOT, pelas entidades responsáveis, o Governo, as Comissões de Coordenação de Desenvolvimento Regional (CCDR) e as Câmaras Municipais (CM) é, antes de mais, o cumprimento de uma disposição legal. Tem, no entanto, o dever de ser um documento que “deve fornecer informação capaz de promover uma efectiva dinâmica de planeamento.” (OLIVEIRA e PINHO, 2008).

A LBPOTU prevê ainda a existência de um sistema nacional de indicadores e de dados de base de ordenamento do território e desenvolvimento urbano, estabelecida através do artigo 29º que determina a “criação de um sistema nacional de dados sobre o território, articulado aos níveis regional e local”. Todavia, este procedimento, apesar da referência legal, não faz ainda parte da cultura do planeamento. Os municípios, de forma generalizada, não respondem ainda

⁷ Cujo texto foi alterado e republicado pelo DL 316/2007 e pelo DL 46/2009.

positivamente a esta solicitação. Presentemente, são apenas oito os concelhos (Figura 2) que dispõem desta ferramenta, sendo que apenas três têm o PDM de 2ª geração aprovado.

Figura 2 | Elaboração de REOT a nível local em Janeiro 2012, em Portugal Continental



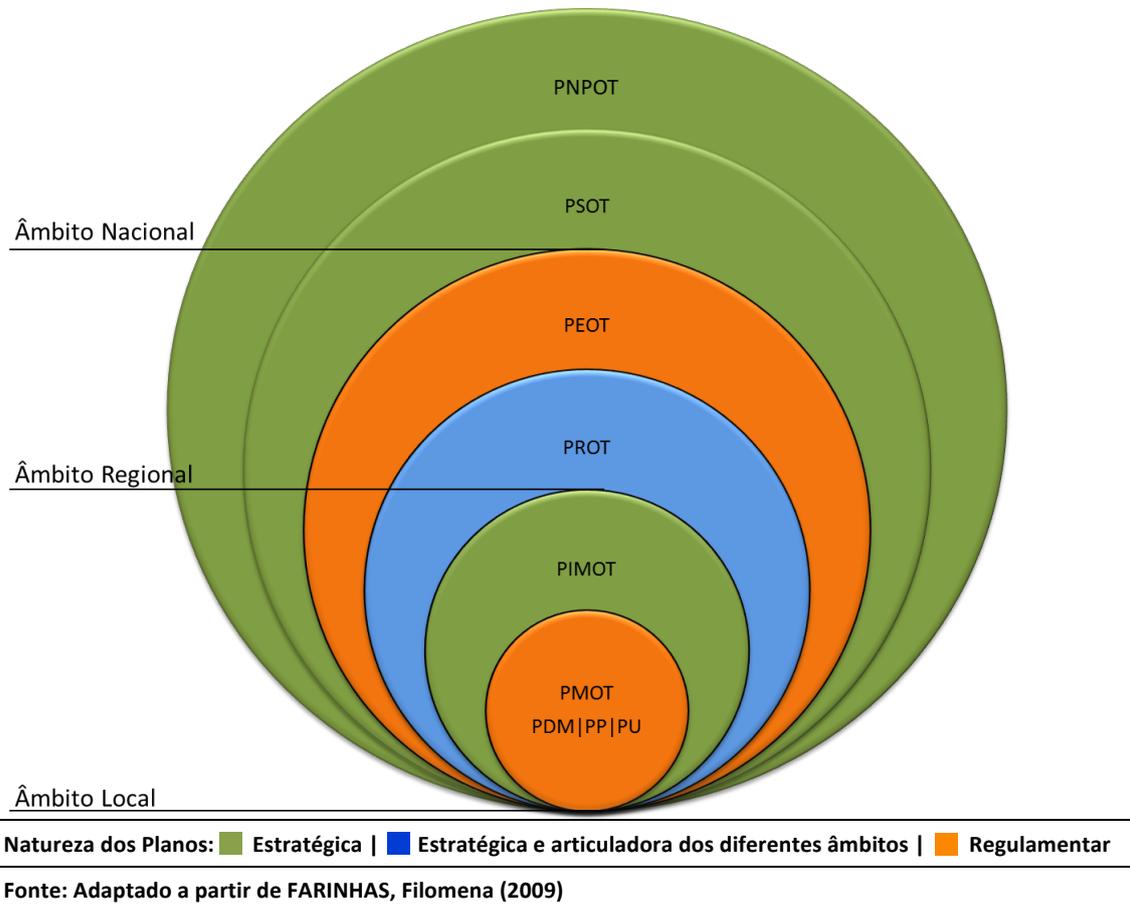
■ Autarquias com REOT efectuados

A DGOTDU está actualmente a constituir o ObservOTU de forma “a garantir a consistência interna, a comparabilidade e a interoperabilidade dos resultados das análises de base territorial nos vários âmbitos e entre âmbitos do SGT, nomeadamente os que resultarão dos sistemas de acompanhamento, monitorização e avaliação dos IGT estratégicos atrás referidos. Essa é a principal razão que justifica a criação de um sistema nacional de indicadores e de

dados de base de ordenamento do território e desenvolvimento urbano, articulado nos âmbitos regional e local.”⁸

Este sistema é fundamental para articular os objectivos de política territorial e urbana definidos nos IGT de natureza estratégica (PNPOT, PROT, PMOT). Pretende ainda garantir, nomeadamente, através da existência deste corpo comum de indicadores e dados padronizados, para os 3 âmbitos em que se organiza o SGT (Figura 3), a comparabilidade e a interoperabilidade dos resultados e a agregação de dados e composição de indicadores entre âmbitos.

Figura 3 | Sistema de Gestão Territorial



O ObservOTU tem um carácter importante se atentarmos ao facto de que na legislação, ao contrário do que sucede com os outros IGT, não existe uma pormenorização do seu conteúdo programático, nomeadamente, o conteúdo material e conteúdo documental. Ou seja, estabelece a responsabilidade de elaboração, periodicidade, objectivos genéricos a atingir,

⁸ De acordo com uma nota técnica emitida pela DGOTDU, em Julho de 2010, no âmbito do PROJECTO: DESENVOLVIMENTO DO SISTEMA NACIONAL DE INDICADORES E DADOS DE BASE DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO URBANO.

mas deixa omissa uma série de questões relevantes, designadamente, supervisão do processo, critérios a contemplar e directrizes relativas ao conteúdo. Este cariz algo ambíguo da legislação vigente poderá ser a principal explicação para o reduzido número de relatórios elaborados até ao momento. O estabelecimento por parte desta entidade de regras claras a ter em linha de conta na execução dos REOT parece-nos crucial para a disseminação alargada da política de avaliação territorial das políticas públicas.

Não obstante, convém sublinhar que a actual legislação fornece mecanismos para a correcção dos planos em vigor, designadamente, através da revisão, da alteração e da suspensão dos PDM. A revisão “implica uma reapreciação do plano na sua totalidade, devendo ser abrangente no que respeita aos seus elementos fundamentais.” (SILVA, 1998). Este processo deve ser iniciado sempre que se verifique uma derrapagem entre o quadro territorial delineado e o modelo territorial efectivo, seja essa distorção fruto de causas endógenas ou exógenas ao plano. A alteração tem um carácter mais pontual, é um mecanismo de aperfeiçoamento do PDM. As intervenções decorrentes deste mecanismo “devem ser encaradas como procedimentos normais, desde que devidamente suportadas” (SILVA,1998), designadamente, por PP e por PU. A alteração pode ser ainda de diferentes âmbitos: limitado, de pormenor, legal e técnica. Por sua vez, a suspensão, que pode ser total ou parcial, surge “por iniciativa da Administração Central, tem carácter de excepção, e deverá ser seguida de revisão ou alteração” (SILVA, 1998). No entanto, este é um processo que só deverá ser utilizado em último recurso e esgotados todos os outros mecanismo legais, uma vez que, a suspensão poderá deixar o território numa situação de vazio regulamentar, a existência de outros IGT deverá estar contemplada no momento de suspensão do plano.

O uso destes mecanismos tem sido de tal forma indiscriminado que os organismos responsáveis pela sua supervisão têm desconfiado dos motivos que estão na base das mudanças operadas. Grosso modo estas alterações resultam, quase sempre, num aumento das áreas de expansão urbana. Por outro lado, existe junto da Administração Local a noção que um processo de revisão/alteração/suspensão é negativa⁹, o que é perfeitamente contrário ao espírito constante na legislação, não só pela existência destes mecanismos, como pela obrigatoriedade da avaliação. Em boa medida “O problema que se coloca ao futuro da política pública de ordenamento do território não é sobretudo de natureza legal, aliás, uma parte significativa do potencial da legislação em vigor permanece em boa medida por explorar. (FERRÃO, 2011)” e a avaliação é um caso paradigmático deste contexto.

⁹ “Por outro lado, não é agradável para quem realizou um enorme esforço de acompanhamento técnico dos planos vê-los sujeitos a processos de revisão um/dois anos após a sua adopção, o que pode ser interpretado como uma ineficiência do processo” (SILVA, 1998).

2.3 | A avaliação no PNPOT e no PROT

O PNPOT, no Capítulo 2, ponto 6.1, do Programa de Acção, é também bastante claro no que diz respeito à necessidade e à importância da produção e disseminação do conhecimento sobre o ordenamento e desenvolvimento do território “A boa gestão do território pressupõe a disponibilidade e difusão alargada de informação e de conhecimentos actualizados sobre os recursos existentes e as dinâmicas e perspectivas de desenvolvimento às escalas nacional regional e local. Para monitorizar as políticas e aumentar a eficiência dos instrumentos de gestão territorial é fundamental acompanhar e avaliar os processos de organização espacial e de ocupação, uso e transformação do solo”. Sublinha ainda que uma das medidas prioritárias na prossecução desta linha de pensamento é a criação do ObservOTU “como estrutura responsável pelo acompanhamento e avaliação das dinâmicas territoriais e dos instrumentos de gestão territorial.” Posteriormente no Capítulo 3 especifica os procedimentos de execução, acompanhamento, avaliação e revisão do Programa. A incumbência da definição, da execução, e do acompanhamento do PNPOT é do Governo, mais concretamente, através das competências delegadas no Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (MAOTDR) “que no plano administrativo as prossegue na DGTODU”. Confirma o REOT como o principal instrumento da avaliação “compete ao Governo submeter à apreciação da Assembleia da República, de dois em dois anos, um relatório sobre o Estado do Ordenamento do Território no qual será feito o balanço da execução do PNPOT e serão discutidos os princípios orientadores e as formas das políticas sectoriais com incidência territorial... bem como sobre a concretização e adequação dos instrumentos de gestão territorial em vigor”.

Estabelece como o principal actor na implementação desta prática o ObservOTU e realça o carácter transversal que o sistema de indicadores deverá possuir “O Observatório deverá articular-se com outras entidades nacionais e internacionais. A articulação com a autoridade estatística nacional (INE) e com as CCDR, que deverão promover a criação para monitorização da execução dos PROT é prioritária”. Por fim, estabelece que fruto dos resultados do processo de avaliação é passível um quadro de alterações ao PNPOT:

- “- à necessidade de alteração ou revisão do PNPOT, em particular quando se verificar um desajustamento do modelo territorial ou das opções estratégicas de desenvolvimento preconizadas para o país,
- à necessidade de alteração dos instrumentos de gestão territorial;

- a recomendações sobre a necessidade de melhorar a coordenação e concertação entre políticas territoriais e sectoriais.”

“O atraso do início de funcionamento do Observatório do Ordenamento do Território e do Urbanismo e o desenvolvimento ainda insuficiente do Sistema Nacional de Informação Territorial levam a que não existam orientações claras para a elaboração dos REOT” (FERRÃO e MOURATO, 2011), ou seja, não tem existido a materialização dos princípios constantes na legislação para uma prática assumida e disseminada independentemente da escala do SGT.

O PROT-N, na sua Proposta de Plano, e à semelhança do PNPOT, numa primeira fase, faz o enquadramento do que deverá ser o processo de avaliação para posteriormente apresentar, de forma muito detalhada uma tabela de sistema de indicadores onde elenca o indicador a utilizar, data de conclusão da meta, forma de cálculo e unidade, fonte e observações. Vai mais longe no modo de conceptualização e de operacionalização do processo sendo uma importante fonte de medição dos indicadores que devem constar num sistema a construir e a adoptar pelos municípios, até porque e de acordo com as directrizes do Observatório um dos principais objectivos é precisamente a comparabilidade dos resultados a várias escalas¹⁰.

A abordagem teórico-legal permitiu concluir que “O aparecimento da lei de bases dá coerência ao sistema de planeamento existente, clarificando o âmbito, princípios, fins e objectivos da política de ordenamento do território e de urbanismo e do sistema de gestão territorial. Mas o valor acrescentado trazido pela lei é mais diversificado: um pensamento estruturado em torno do território e a explicitação dos objectivos a perseguir pela política de ordenamento do território; a assunção do plano-processo, dando realce aos instrumentos de operacionalização do plano, à sua monitorização e avaliação; sistematização dos instrumentos de gestão territorial e clarificação da sua articulação; separação dos instrumentos de desenvolvimento territorial, de carácter estratégico, às escalas nacional, regional e intermunicipal, dos instrumentos de planeamento territorial, de natureza física, a promover pelos municípios; integração dos planos sectoriais de cariz territorial nos instrumentos de gestão territorial, ficando explícito que as orientações de carácter sectorial devem subordinar-se à política integrada de ordenamento do território.” (ROXO, 2009). Apesar destas premissas estarem plasmadas no PNPOT e no PROT o certo é que a operacionalização das mesmas tem ficado bem aquém das expectativas “...o nosso sistema de gestão territorial é hoje mais avançado do que a prática que dele fazemos.” (CAMPOS, 2007).

¹⁰ Escala nacional, regional e local.

2.4 | A prática de planeamento em Portugal

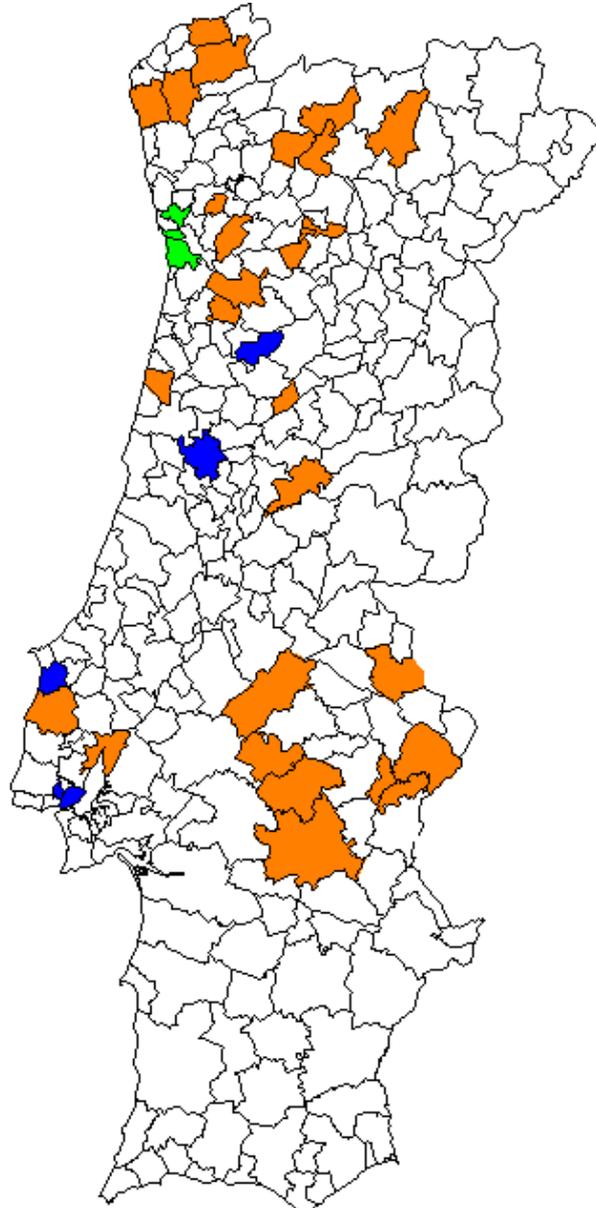
A figura do PDM, em Portugal, ocupa uma posição relevante na actividade do planeamento urbanístico municipal. O processo de elaboração dos planos directores conheceu um forte impulso nos últimos 30 anos, tendo sido ratificados na sua maioria na década de noventa, após ter sido legislada a obrigatoriedade da sua elaboração. A celeridade na elaboração, aprovação e ratificação dos planos ficou a dever-se, em boa medida, às exigências formais nos actos de candidatura dos municípios a projectos no âmbito de programas com financiamento da União Europeia.

O PDM estabelece o modelo de estrutura espacial assente na classificação do solo para posterior transformação e uso com carácter vinculativo para privados e particulares, ao mesmo tempo que sintetiza nas suas opções estratégias as disposições formuladas no âmbito regional e nacional. A dimensão estratégica que se pensava que poderia ser alcançada com a disseminação massiva desta figura do planeamento ficou bastante aquém das expectativas "... a chamada primeira geração de planos directores municipais, caracterizado por uma excessiva concentração no normativo referente ao zonamento, revelando-se meros planos de ordenamento físico desinseridos de qualquer quadro orientador de um desenvolvimento territorial desejado." (CALDEIRA, 2009). Poder-se-á mesmo concluir que os responsáveis pela implementação dos planos de gestão territorial encararam a aprovação dos respectivos PDM como um fim em si mesmo e não como uma etapa de desenvolvimento estratégico dos seus territórios. A noção generalizada de que "O facto de a maioria dos Municípios poder dispor de Planos Directores Municipais eficazes, pode constituir para muitos a oportunidade de encetar um processo de planeamento para o seu território." (SILVA, 1998), que se gerou na década de 90, não foi além de meras intenções. A LBPTU procurou romper com este modelo de planos estáticos, rígidos e incapazes de promover uma efectiva cultura de ordenamento de território e de valorização do território ao incutir nas suas directrizes a ideologia do plano-processo.

O modelo anterior deveria ser substituído por "...um processo completo, continuado e inteligente...um processo de governação transparente na definição e avaliação dos seus impactos e fundado na constante aprendizagem sobre as dinâmicas territoriais e na consequente formulação das opções de desenvolvimento e ordenamento do território." (CALDEIRA, 2009). Neste contexto a avaliação assume papel central na consolidação do plano-processo "A avaliação é vital à qualidade do plano... a avaliação desenvolvida no âmbito de cada IGT manifesta-se também com particular importância para a qualidade e consolidação do próprio sistema de gestão territorial."

No entanto, e volvida mais de uma década após a aprovação da LBOTU é notório que existe um vazio no que diz respeito à implantação dos mecanismos de avaliação e acompanhamento dos IGT, ou melhor, entre legislação e prática profissional (Figura 4).

Figura 4 | Revisão de PDM e elaboração de REOT em Janeiro de 2012, em Portugal Continental



■ Autarquias com PDM 2ª Geração e REOT efectuado | ■ Autarquias com PDM 1ª Geração e REOT efectuado

■ Autarquias com PDM 2ª Geração e sem REOT

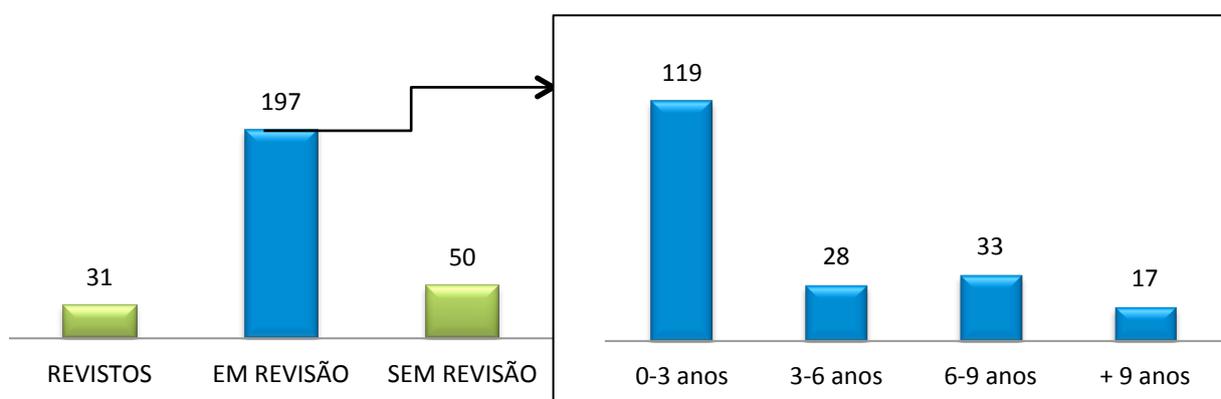
Fonte: DGOTDU

Para FERRÃO (2011) este estado da arte é ainda resultado da “existência de um acentuado défice de cultura de território no seio da sociedade portuguesa, tanto ao nível dos cidadãos, como das instituições; e o predomínio de uma cultura de ordenamento do território demasiado marcada por valores, normas e práticas próprias de uma visão tradicional

(moderna) administrativa-burocrática e técnico-racional.” Realça ainda que o nosso jovem sistema de ordenamento, é composto por uma comunidade técnico-profissional e científica disciplinarmente fragmentada e que tem sido precocemente descredibilizada.

O vazio entre legislação e prática profissional é comprovado não só pelo extenso período de vigência dos PDM, como pela morosidade no processo de revisão dos mesmos (Gráfico 1). De acordo com PINHO (2008), o conjunto de orientações referentes à avaliação dos instrumentos de planeamento territorial constantes da legislação, desenvolvidas pelos DL 380/99 e DL 316/2007, não foram capazes de promover uma cultura de avaliação em planeamento.

Gráfico 1 | Revisão dos PDM e período de revisão



Fonte: DGOTDU

O processo de revisão dos PDM caracteriza-se por ser longo, complexo e burocrático o que compromete não só a eficácia dos planos, entretanto aprovados, como contribui para fragilizar a necessária flexibilidade do planeamento. Temos situações limite de planos que estão a ser revistos pelo período de tempo igual à vigência do plano, ou seja, 10 anos e essa situação é obviamente insustentável e incoerente com um planeamento dinâmico e proactivo.

Muito embora, a legislação não estipule a obrigação de revisão dos PDM¹¹, isto é, não prevê sanções, penalizações ou até mesmo coimas pecuniárias para municípios cujos PDM tenham mais de 10 anos, é difícil, senão mesmo impossível imaginar que um plano consiga ter capacidade de resposta adequada num espaço temporal tão alargado. As actuais dinâmicas que se estabelecem nos territórios sejam do âmbito social, cultural, económico ou outras são demasiado voláteis para planos estáticos “La sociedad contemporánea se transforma deprisa y, desbordados por esta evolución, a veces medidos mal como han cambiado en poco tiempo los objetos que utilizamos, nuestra forma de actuar, de trabajar, las relaciones familiares, las

¹¹ A legislação refere unicamente que o período de vigência do plano é de 10 anos.

diversiones, los desplazamientos, las ciudades en las que vivimos, el mundo que nos rodea, nuestros conocimientos, esperanzas e temores...” (ASCHER, 2001). Os próprios actores podem mudar durante o período de vigência do PDM o que coloca em causa de certa forma o grau de legitimidade das políticas preconizadas constantes no plano em vigor “Uma equipa autárquica que apresenta no acto eleitoral uma estratégia para o município e que merece o voto maioritário deve em seguida vertê-la no PDM?” (COSTA, 2009)

Historicamente o processo de planeamento português tem sido marcado por uma forte presença de adição de novas figuras de planeamento e pela proliferação de legislação o que resulta num quadro legislativo desfasado da praxis profissional. PORTAS, DOMINGUES e CABRAL (2002), referem que os “planos são os instrumentos por excelência, embora não únicos, do processo de planeamento, com frequência se transfere para a reformulação das figuras existentes ou para a adição de novas, as frustrações dos resultados patentes no terreno. A experiência mostra, ao contrário, que é a revisão dos processos de decisão, dos objectivos às práticas de intervenção, que deve preceder a selecção e configuração dos instrumentos a utilizar.” Este novo quadro que se abre e que de certa forma configura e estrutura a chamada 2ª geração de PDM deve ter em atenção estas premissas “Pensámos que, pela sua componente estratégica, os PDM devem constituir verdadeiro contrato de desenvolvimento a longo prazo e incorporando um projecto de desenvolvimento qualificado tanto em meio urbano como em espaço rural. Aqui, sendo um contrato de desenvolvimento haveria que ter uma especial atenção para os problemas de participação. A participação alargada da população no processo de planeamento, a intervenção técnica qualificada dos diversos sectores e a atenção dada à avaliação permanente da adequação do planeado ao executado e à evolução social constituem elementos estruturadores de uma nova cultura territorial.” (CRAVINHO, 2009). Defendemos, pois, a necessidade de avaliar de forma sistemática a actividade de planeamento porque esta é composta por diversas componentes capazes de promover uma efectiva dinâmica de planeamento (Tabela 3).

Por outro lado, o novo contexto que se abre, nomeadamente, ao nível económico com fortes restrições orçamentais e com uma crescente incerteza relativamente ao posicionamento das políticas públicas de investimento enfatiza a necessidade de procedermos a avaliações sistemáticas da prática da gestão territorial com o objectivo de transmitir a todos os *stakeholders* de forma clara, transparente e sólida as decisões que envolvem o futuro comum. A avaliação dos planos “está intimamente relacionada com o saber avaliar o que é um bom e um mau plano e, conseqüentemente, com o que é um bom e um mau planeamento. A resposta não é óbvia e tem evoluído ao longo do tempo ao sabor das ideias e dos pontos de vista.” (SILVA, 1998) A ideologia de planeamento bem-sucedido confunde-se naturalmente

com a evolução da teoria do pensamento subjacente à actividade de planeamento e da avaliação. Assim, temos duas concepções fundamentais sobre o sucesso na implementação de um plano: a conformidade e a performance. O sucesso de um plano com base na perspectiva da conformidade pode ser medido através do grau de adequação “entre os resultados concretos e as propostas de plano, e a promoção dos objectivos do plano através dos seus instrumentos de implementação” (OLIVEIRA, 2011).

Tabela 3 | Principais contributos do processo de avaliação

| | |
|---|--|
| 1 | Dar cumprimento à legislação vigente; |
| 2 | Produzir as informações necessárias para empreender alterações ao plano; |
| 3 | Fornecer uma base técnica sólida que sustenta as opções estratégicas futuras; |
| 4 | Tornar o processo de planeamento urbanístico municipal mais transparente e mais eficiente; |
| 5 | A sistematização da informação decorrente do processo promove uma maior eficiência dos diversos serviços municipais; |
| 6 | Promoção do debate e envolvimento dos técnicos para as questões inerentes ao processo de planeamento; |
| 7 | Permitir partir para a revisão do plano sem ser do “zero”; |
| 8 | Contribuir para as estatísticas nacionais e internacionais. |

Fonte: Elaboração própria

O sucesso do plano sustentado na lógica da performance analisa “a sua utilização no desempenho desse papel”, isto é, tem cariz de enquadramento. OLIVEIRA (2011) propõe um método, Plano-Performance-Resultados (PPR), assente nas principais virtudes destas metodologias, mas com um enfoque muito claro na implementação do plano. O modelo proposto “... tem uma forte dimensão física, particularmente evidente nos critérios de avaliação relacionados com a dimensão de “conformidade”. Este aspecto foi obviamente influenciado pelo sistema de planeamento Português, onde os aspectos físicos, ao nível da forma urbana, da habitação, dos usos do solo, dos sistemas ambientais, e dos sistemas de transportes, tendem a ser sobrestimados relativamente aos aspectos sociais e económicos.”

A análise da metodologia PPR é relevante, na medida em que, foi aplicada com boa aceitação, nas duas maiores cidades portuguesas, Lisboa e Porto, e dessa forma pode contribuir para a implantação sistemática da avaliação em outros territórios do país e que será retomado com maior pormenor no capítulo seguinte quando reflectirmos sobre os referenciais metodológicos.

2.5 | Quadros conceptuais metodológicos

2.5.1 | Referenciais metodológicos

A legislação que suporta a avaliação, nomeadamente, o DL 380/99, não refere explicitamente um quadro metodológico específico para a elaboração do REOT, tendo optado por definir o essencial em termos de objectivos a atingir.

Como tem sido sublinhado ao longo deste relatório, e tal como a LBOTU proclama, o objectivo primordial do REOT é promover uma efectiva dinâmica de planeamento contribuindo para a permanente articulação entre as políticas e os objectivos delineados e os processos patentes no terreno. A elaboração sistemática de REOT ao longo do período de implementação do PDM permite aos municípios responderem em tempo útil às solicitações que a (difícil) gestão urbanística suscita e estruturar de forma mais abrangente e sustentada novas opções estratégicas que oportunidades de desenvolvimento não dimensionadas poderão colocar.

A concepção da arquitectura da metodologia a construir teria que se enquadrar neste pressuposto de provocar um aperfeiçoamento e melhoria constante do sistema de planeamento e do seu elemento central à escala local, o PDM. Teria também, como já foi referenciado anteriormente, que respeitar o contexto existente que é irrepetível e que tem no binómio enquadramento legal e características do sistema de planeamento a sua lógica de funcionamento “... a estruturação de uma metodologia de avaliação em planeamento urbano deve incluir, para além de uma apreciação do plano municipal – o seu elemento central – e do processo de planeamento, uma análise qualitativa e quantitativa dos resultados obtidos pelo plano, de forma directa e indirecta, ao nível da produção de espaço público, rede viária e edificado.” (OLIVEIRA, 2011)

Sendo assim, consideramos que seria um ponto de partida interessante para a construção do quadro metodológico a aplicar no estudo de caso analisar dois documentos que são no panorama nacional referências: a metodologia PPR e o sistema nacional de indicadores e dados de base do ordenamento do território e desenvolvimento urbano, nomeadamente o 1º e 2º relatório de progresso.

A metodologia, defendida por OLIVEIRA (2011), foi aplicada em dois municípios portugueses¹², é fruto de um trabalho exaustivo de investigação e por isso mesmo apresenta um cariz mais académico. “A metodologia PPR tem um enfoque na implementação do plano, nos seus resultados no território, e na prática de planeamento que enquadra todo este processo” e é

¹² A metodologia PPR foi testada nos municípios do Porto e de Lisboa.

composta por nove temas: consistência interna, relevância para as necessidades e as ambições da cidade, a interpretação do sistema de planeamento, coerência externa, participação na elaboração do plano e tomada de decisão, utilização do plano na tomada de decisão, envolvimento dos recursos humanos e financeiros, eficácia e a direcção para o processo de desenvolvimento urbano. Os nove temas cobrem a totalidade das dimensões do processo de planeamento, ou seja, contempla a racionalidade do plano, a sua performance e a conformidade.

Numa primeira fase estabelece os pressupostos inerentes à elaboração do plano e a sua racionalidade, onde analisa a coerência interna, a relevância para as necessidades e as ambições da cidade, a interpretação do sistema de planeamento, a coerência externa e a participação na elaboração e implementação do plano. Seguidamente o autor classifica o plano consoante a sua performance analisando a utilização do plano na tomada de decisão e o envolvimento dos recursos humanos e financeiros. Finalmente analisa a dimensão da conformidade e a expressão dos resultados no território através da análise da eficácia do plano e da direcção para o processo de desenvolvimento urbano. Termina com uma síntese do exercício de avaliação onde são apresentados os resultados apurados e a classificação final do plano.

Não obstante a metodologia PPR ser robusta, nomeadamente com a análise da coerência interna e externa e apresentar um enfoque muito explícito na implementação do plano, factor essencial para a sistematização da avaliação, acaba por não contemplar a dimensão da qualidade de vida e recorre a algumas técnicas que exponenciam o factor subjectividade inerente à dinâmica avaliadora. Ao longo das últimas décadas o pensamento e a ideologia subjacente à prática de planeamento tem-se debruçado de forma mais evidente nas questões da forma urbana, ou melhor, da boa forma urbana e no desenvolvimento sustentável, “...to integrate economic efficiency with environmental sustainability and social equity.” (WONG, 2011). HALL (1998) designa esta nova corrente do movimento do planeamento urbano, em que é realçada a ênfase da dimensão da sustentabilidade, de “New Paradigm”. Não é intenção desta dissertação apresentar uma metodologia meramente de medição de desenvolvimento sustentável, existem já outras abordagens¹³ com maior propensão e com metodologias próprias bem consolidadas, mas enformar a metodologia com maior abrangência de modo a cobrir a totalidade de *outputs* do processo de planeamento.

Por outro lado a metodologia proposta pela DGOTDU que consta do 2º relatório de progresso do sistema nacional de indicadores e dados de base do ordenamento do território e

¹³ AIA, AAE, Agenda 21

desenvolvimento urbano é fortemente influenciada pelo quadro metodológico adoptado pela UE, designadamente o Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Sustentável (SIDS) que tem sido desenvolvido pela Comissão das Comunidades Europeias. À semelhança da estrutura apresentada pelo SIDS o sistema nacional apresenta-se decomposto em 4 níveis: Desígnios, Temas, Factores Críticos e por fim os indicadores associados. Este posicionamento faz sentido na medida em que um dos objectivos é “que o sistema em construção possa contribuir para a produção de informação nacional para as estatísticas europeias e internacionais no âmbito do ordenamento do território e desenvolvimento urbano...” (DGOTDU, 2011b). À partida, e se pensarmos que para o efeito foi constituído um grupo técnico que congregava diversos elementos¹⁴ com competências na área do ordenamento do território em Portugal, seria lógico que a escolha do roteiro metodológico a implementar no caso de estudo fosse este.

No entanto, existem inúmeras condições que consideremos essenciais para o bom desempenho que não estão garantidas com esta abordagem. Os principais motivos que conduziram à não adopção desta arquitectura foram o nº muito extenso de indicadores (cerca de 100 indicadores), as fontes primárias utilizadas e o facto de a metodologia ter elementos (factores críticos) ainda em discussão. Relativamente ao nº de indicadores consideramos que análises demasiado extensas acabam por retirar capacidade de leitura e dificultar a comunicabilidade do relatório. Por outro lado, o relatório afirma que é privilegiada a informação existente, mas na prática a proposta e os vectores que servem como principais fontes são de difícil exequibilidade, ou seja, a Carta de Regime de Ocupação de Solo ainda não existe, os dados do INE são disponibilizados oficialmente de 10 em 10 anos e a Carta de Ocupação do Solo só disponibiliza informação sem restrições até ao 3º nível.

Não obstante, gostávamos de realçar que o sistema tem factores muito positivos e que influenciaram decisivamente e positivamente a metodologia que vamos seguir. Antes de mais, estabeleceu um roteiro metodológico, fundamental não só para servir de referencial para os municípios como deu início ao processo de discussão destas matérias, que como referimos anteriormente, é crucial para a disseminação da avaliação enquanto etapa natural do processo de planeamento.

¹⁴ O Grupo Técnico é composto por elementos da DGOTDU, das CCDR, da Associação Nacional de Municípios Portugueses, do INE e do Departamento de Planeamento e Prospectiva.

2.5.2 | Casos práticos portugueses

Como já foi referido, no Enquadramento legal, actualmente existem somente oito REOT efectuados, pelo que a prática de avaliação tem passado completamente à margem da agenda política. Todavia os casos efectuados permitem retirar conclusões bastante pertinentes acerca do conteúdo e da forma a considerar numa abordagem deste tipo.

Com o objectivo de constituir a grelha de temas que suportasse a avaliação do desempenho e da performance dos objectivos constantes do modelo territorial proposto foi construída uma *checklist* com base na metodologia PPR (Tabela 4). O último tema, melhoria da qualidade de vida urbana, foi incluído na medida em que é um dos objectivos constantes da legislação e responde a um dos desígnios mais relevantes de análise para os municípios (o tema teve um índice de aderência de 86%). FERRÃO (2004) sublinha que esta área é considerada “...de grande relevância não apenas para decisores políticos e técnicos dos vários domínios relacionados com a qualidade de vida das populações, mas também para os cidadãos em geral.”

O principal objectivo desta *checklist* foi verificar o grau de relevância e de consenso que os temas escolhidos tinham em função dos casos já implementados e medir até que ponto poderiam estar vertidos na metodologia a aplicar no estudo de caso. Verificamos que de uma forma geral todos os critérios tinham um grau de utilização superior a 50% o que comprovou a sua relevância para a construção do quadro metodológico. Um dos elementos da metodologia que obteve pior aceitação foi a questão da participação, aliás não está contemplado em nenhum dos REOT já efectuados, assim como o tema de envolvimento dos recursos humanos e financeiros envolvidos, parcialmente focado no REOT de Lisboa. No entanto, e como acreditamos que o planeamento é acima de tudo um processo comunicacional, entendemos que a ausência destes dois temas, designadamente a qualidade de vida e a participação pública, comprometeria a totalidade de abrangência da avaliação. Aliás, a forma como comunicamos os resultados decorrentes da avaliação aos diversos *stakeholders* é também ela uma forma de disseminação da cultura avaliação e de responsabilização da actividade de planeamento.

Em seguida procedemos à análise individual de cada um dos REOT o que permitiu enformar com maior consistência os temas constantes do referencial metodológico. Por razões de natureza diversa os REOT de Porto, Coimbra e Vouzela não serão considerados para a construção da metodologia do estudo de caso. O REOT do Porto não está disponível para consulta pelo que não pode ser analisado.

Do plano à monitorização: uma etapa do processo de planeamento.
Estudo de caso Guimarães.

Tabela 4 | Grau de utilização dos diferentes desígnios nos REOT

| Critérios | Municípios | | | | | | | | | Utilização |
|---|-------------|------------------|---------------|-------------|-------------|---------------|-------------|-------------|-----|------------|
| | Amadora | Coimbra | V.N. Gaia | Lisboa | Lourinhã | Maia | Porto | Vouzela | | |
| Consistência interna | ↑ | ↓ | ↓ | ↑ | ↑ | ↑ | * | ↑ | 71% | |
| Relevância para as necessidades da cidade | ↑ | ↓ | ↑ | ↑ | ↑ | ↑ | * | ↓ | 71% | |
| Interpretação do sistema de planeamento | ↑ | ↓ | ↑ | ↑ | ↑ | ↑ | * | ↑ | 86% | |
| Coerência externa | ↑ | ↓ | ↑ | ↑ | ↑ | ↓ | * | ↑ | 71% | |
| Participação na elaboração e implementação do plano | ↓ | ↓ | ↑ | ↓ | ↓ | ↓ | * | ↓ | 14% | |
| Utilização do plano na tomada de decisão | ↓ | ↓ | ↑ | ↑ | ↑ | ↑ | * | ↓ | 59% | |
| Envolvimento dos recursos humanos e financeiros | ↓ | ↓ | ↓ | ↑ | ↓ | ↓ | * | ↓ | 14% | |
| Eficácia | ↑ | ↓ | ↑ | ↑ | ↑ | ↑ | * | ↑ | 86% | |
| Direcção para o processo de desenvolv. urbano | ↑ | ↓ | ↑ | ↑ | ↑ | ↑ | * | ↑ | 86% | |
| Melhoria da qualidade de vida urbana | ↑ | ↓ | ↑ | ↑ | ↑ | ↑ | * | ↑ | 86% | |
| Entidade executante | Misto | Interna | Interna | Externa | Externa | Interna | * | Interna | | |
| Motivo elaboração | Revisão PDM | Não especificado | Monitorização | Revisão PDM | Revisão PDM | Monitorização | Revisão PDM | Revisão PDM | | |
| Ano Publicação | 2007 | 2008 | 2011 | 2008 | 2011 | 2010 | * | 2008 | | |

O REOT de Coimbra apresenta uma configuração de tal forma extensa que torna impossível a sua leitura e é uma versão preliminar do que será a sua configuração final. Finalmente o caso de Vouzela é um documento elaborado internamente cuja finalidade é sobretudo constituir um diagnóstico que lhe permita partir para a revisão do PDM.

A *checklist* elaborada permite ainda retirar duas conclusões muito interessantes, nomeadamente o facto da elaboração dos REOT se concentrar nos últimos 5 anos e o facto de a maioria assinalar que a origem da sua elaboração é precisamente a revisão do PDM. Os casos da Maia e de Vila Nova e Gaia é que surgem com o propósito de montarem um sistema de monitorização do ordenamento do território. Apesar de todos afirmarem que a sua intenção é dar continuidade ao processo de monitorização a verdade é que neste momento só os municípios da Maia, Vila Nova de Gaia e Lourinhã é que poderão cumprir a imposição legal de elaboração de REOT bienalmente.

O REOT da Maia, elaborado em 2010, assume claramente a premissa de proceder à avaliação *on going* do ordenamento do território e a estrutura foi desenhada em consonância com este objectivo. O facto do relatório estabelecer valores de referência para todos os domínios observados permite exactamente esta sistematização do processo, ao mesmo tempo que torna mais visível a evolução dos resultados. A execução do REOT constituiu uma oportunidade para dar cumprimento a outra obrigação legal, nomeadamente a Avaliação Ambiental Estratégica, mas a integração das duas escalas de análise mistura diferentes dinâmicas o que acaba por ser um ponto negativo do relatório. Muito embora a posição do município seja compreensível, até por imperativos de ordem económico-financeira, o certo é que em termos meramente técnicos há uma desvalorização do resultado final.

A estrutura da Lourinhã é em grande medida semelhante à seguida pela da CM da Maia, mas a opção para apresentação dos resultados recaiu em termos de tendências da execução do plano em detrimento dos valores de referência. Em termos estruturais houve uma selecção inicial de domínios relevantes do ordenamento do território do município e a implementação do plano foi analisado à luz deste pressuposto.

O REOT mais recente foi aprovado pela CM de Vila Nova de Gaia. Em termos referenciais segue a proposta da DGOTDU, a elaboração do REOT coincidiu com a elaboração dos relatórios de progresso do sistema nacional de indicadores e dados de base do ordenamento do território e desenvolvimento urbano. Fica bem patente no relatório que o município dispõe de excelentes fontes de informação, situação essa que lhe permite encarar a realização de futuros REOT com naturalidade. Por outro lado está bem presente o profundo conhecimento da realidade quer interna, quer externa (Área Metropolitana do Porto) do concelho de Gaia. De forma latente ficou expresso que as análises quando realizadas de forma interna à organização têm um

enfoque excessivo no processo, que neste caso deu origem à aprovação do PDM, e não tanto nos resultados.

O caso de Lisboa é particular, na medida em que, a escala de análise não tem paralelo no contexto nacional e por isso não é replicável noutros ambientes. A extensão do documento é justificável face ao argumento apresentado anteriormente, todavia dificulta muito a abrangência da sua análise. A inclusão em anexo do documento *Indicadores de Monitorização* é particularmente relevante, na medida em que, para além de podermos observar os indicadores-chave que estão na base da estrutura é ainda possível verificar a evolução das principais linhas de actuação do PDM. Este documento encontra-se dividido em duas peças: os dados de caracterização geral que correspondem a dados estatísticos que retratam transversalmente, de forma sucinta, o município e os indicadores de monitorização que constituem os dados chave para a avaliação do PDM. Esta opção metodológica, mas também ideológica tem um antecessor: o REOT da Amadora. A inclusão dos valores apurados decorrentes do processo de avaliação ainda que no final do relatório, tem como grande intuito dar maior visibilidade aos resultados e às dinâmicas territoriais, para além de contribuir para uma maior difusão dos resultados e do conhecimento territorial.

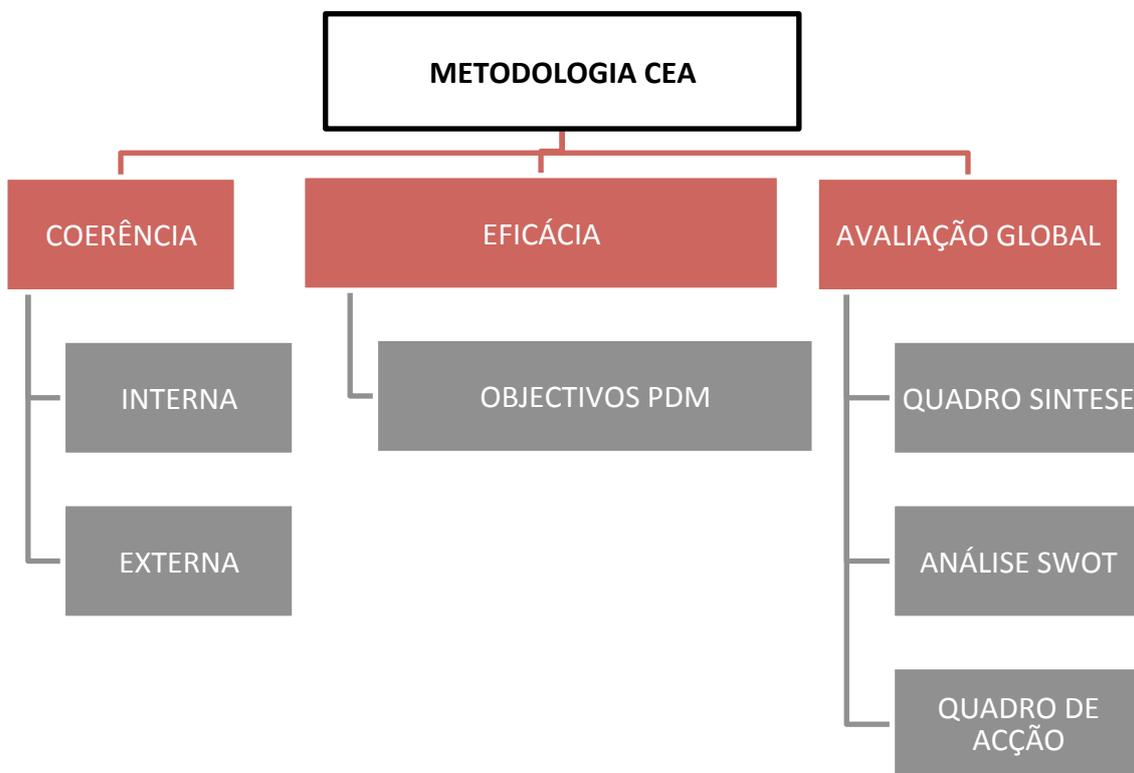
O REOT da Amadora, apesar de ser a primeira experiência em termos de avaliação no âmbito da gestão territorial à escala local, foi elaborado em 2007, demonstra consistência e eficácia assinalável constituindo-se como a principal fonte de inspiração para o modelo que pretendemos seguir e implementar. Gostaríamos ainda de salientar a opção clara de análise baseada na execução dos objectivos constantes do plano e materializados enquanto modelo territorial. Todos os grandes domínios inerentes à gestão territorial e ao ordenamento do território são avaliados à luz deste entendimento e é com especial mestria que estes se encontram analisados enquanto parte integrante dos objectivos definidos no plano. Finalmente, mas não menos importante, o REOT estabelece com clareza e abrangência um plano de acção de aperfeiçoamento sectorial, para os diversos objectivos e em termos funcionais para a globalidade de plano. Desta forma, o plano de acção é o factor diferenciador dos demais relatórios efectuados. Se consideramos que o exercício de avaliação só faz sentido quando conseguimos imputar às nossas acções um esforço de melhoria continua dos nossos procedimentos esta peça constitui uma grande mais valia nesse esforço.

Sendo assim, consideramos que todos os elementos analisados contribuíram de forma decisiva para a construção do modelo que apresentamos seguidamente. Desde os vectores estruturais que enformam e garantem a sua robustez, passando pela escolha dos domínios que serão o cerne da análise da execução do plano e terminando nos indicadores que contribuem para o sucesso e para a assertividade de todo o exercício de avaliação.

2.6 | Metodologia CEA

A construção da arquitectura do sistema de avaliação do ordenamento do território para o estudo de caso distribuiu-se por duas fases. A primeira, dedicada à concepção do modelo (estruturação dos domínios essenciais, indicadores, variáveis, valores de referência) e a segunda fase destina-se à operacionalização do projecto da qual resultou a Metodologia Coerência_Eficácia_Avaliação global (CEA) e cuja matriz está sintetizada na Figura 5.

Figura 5 | Metodologia CEA



Fonte: Elaboração própria

A estrutura funcional da metodologia CEA está dividida em três grandes peças: a coerência, a eficácia e a Avaliação global.

A Coerência é o primeiro grande domínio da metodologia CEA. A coerência do plano, seja ela interna ou externa, é da mais importante relevância na medida em que grande parte do sucesso do plano está profundamente ligado à forma como ele foi desenhado. É dada ênfase não só ao aspecto da construção interna do plano como é ainda analisa a sua robustez das suas acções e a conformidade com os planos hierarquicamente superiores e que influenciam

directamente as opções estratégicas vertidas para o território. Não obstante, existir uma comissão de acompanhamento na fase de elaboração do PDM que à partida garante que esta questão da coerência dos planos está assegurada, até porque os planos são aprovados com o seu aval, consideramos ser importante analisar as dinâmicas estabelecidas entre os diferentes níveis de actuação e a conformidade das tipologias adoptadas. Neste plano é ainda fundamental posicionar o concelho face à estrutura espacial regional e identificar duplicação ou replicação de propostas.

A Eficácia é a peça central da metodologia. A materialização da estratégia e dos parâmetros de regulamentação urbanística estão plasmados nas cartas de ordenamento, de condicionantes e no regulamento, mais concretamente nos objectivos do plano. Naturalmente o enfoque dado relativamente à verificação da conformidade dos resultados esperados está colocado nos objectivos. Importa analisar o grau de concretização dos resultados da políticas delineadas, seja pela acção directa dos privados, através da dinâmica de licenciamento, seja da intervenção da autoridade local através dos projectos de requalificação do espaço público, da programação urbanística, entre outros. Naturalmente estas políticas visam atingir ou promover as condições necessárias ao desenvolvimento dos seus territórios, sendo que o modelo urbano dominante actual é o do desenvolvimento sustentável.

Tradicionalmente o conceito de desenvolvimento sustentável está assente em três pilares: o pilar ambiental, o pilar económico e o pilar social (PRADA, 2008) e no âmbito desta dissertação entendeu-se que estes seriam o primeiro nível de análise para enquadrar os objectivos propostos. Com o intuito de contextualizar de forma mais assertiva os indicadores que estarão na base da medição dos resultados dos objetivos foi elencada uma série de temas que constituem um nível intermédio de compreensão e de ligação entre os diferentes níveis de análise.

Finalmente, o último nível é composto pelos indicadores base que serão o suporte da análise para os diferentes níveis da estrutura e serão apresentados individualmente numa tabela que acompanhará cada um dos objectivos analisados. Neste caso específico e uma vez que esta dissertação propõe-se estabelecer um quadro de indicadores e não a realização na integra da monitorização proposta serão apenas efectuadas algumas análises. A divulgação da cultura territorial passa necessariamente pela disponibilização deste tipo de informação a todos os níveis de actores (executivo, estrutura técnica, população) e deve constituir um processo contínuo de aprendizagem. Com a criação destas tabelas tentamos simplificar o manuseamento da informação, com a finalidade de ilustrar melhor a representação da realidade (do sistema territorial), possibilitando assim a implementação de um processo de monitorização contínua que resulta, na avaliação constante do território e na produção

periódica de REOT. Refira-se que a escolha dos indicadores que está subjacente à estrutura da metodologia teve que responder a uma série de desígnios que consideramos fundamentais não só para garantir a robustez do modelo proposto como para servir de base ao modelo de avaliação *on going*. O recente interesse que os indicadores demonstram no exercício de avaliação está relacionada com a capacidade que estes têm de fornecer a informação necessária para produzir decisões de alta qualidade, para além de serem “quick and cost-effective and are readily understood and easily comprehended.” (WONG, 2011).

Sendo assim, os indicadores teriam de ter relevância política, terem disponibilidade de informação, respeitar o quadro conceptual do modelo de desenvolvimento urbano, a comparabilidade dos resultados e finalmente que estivessem presentes em vários sistemas de indicadores, embora de base conceptual diferente¹⁵. Os indicadores até porque se encontram na base da pirâmide do sistema deverão constituir, para todos os *stakeholders*, sejam eles decisores, técnicos, ou população, “...um instrumento que, permitindo medir, acompanhar e avaliar a evolução da qualidade de vida ao nível local, suscite tomadas de decisão e definição de prioridades mais fundamentadas.” (FERRÃO, 2011)

Por último, a avaliação global configura a razão pela qual devemos efectuar avaliações de forma sistemática. Funciona como alavancagem para provocarmos mudanças, ou melhor, para desenhar um aperfeiçoamento contínuo do nosso sistema de gestão territorial. Não estabelecer um quadro de acção decorrente do processo de avaliação é esvaziar de sentido todo o processo. Existem três vectores essenciais para a constituição do quadro de acção. Em primeiro lugar é necessário utilizar a informação disponível em conhecimento enquanto suporte de decisão enformando um quadro síntese. Por outro lado, é inevitável traduzir esse conhecimento em linhas orientadoras estratégicas e finalmente garantir que estas correspondam a uma melhoria efectiva da eficiência das políticas públicas estabelecendo um quadro de acção com medidas concretas de actuação.

A matriz conceptual inerente à construção da metodologia CEA está umbilicalmente influenciada pela dialéctica dos paradigmas racional e comunicativo que marcam os mais recentes PMOT (poucos em Portugal) como é caso do PDM de Guimarães. O guião metodológico que consubstanciamos para o estudo de caso propõe-se fundamentalmente avaliar para melhorar e não para julgar.

¹⁵ VILARES (2010) identifica 3 quadros de referência distintos: IOOO, PSR e DPSIR

3 | Estudo de Caso: PDMG

3.0 | Introdução

Guimarães “é um caso de aglomeração urbana com núcleo bem definido, por contraposição à indefinição das áreas de transição difusa da conurbação onde se insere”, ou seja, “um exemplo da tensão entre a dispersão e a aglomeração, dinâmicas próprias dos processo de conurbação...” (PORTAS, DOMINGUES, CABRAL, 2002).

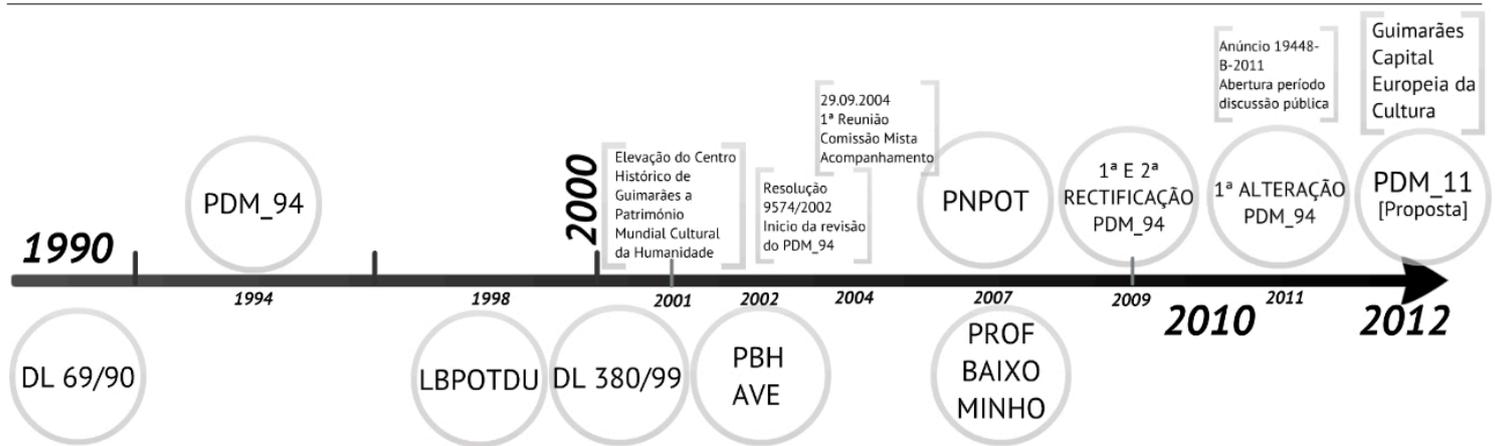
Existem, portanto, dois planos distintos de análise quando olhamos para o território de Guimarães, por um lado a cidade extraordinária¹⁶, cujos esforços e políticas de preservação da malha urbana dita histórica, foram recompensadas pela elevação a Património Cultural da Humanidade da Unesco. Na outra extremidade encontramos a cidade dita ordinária, resultante do processo de urbanização mais recente, mas onde estão concentrados quase 2/3 da população residente. O processo de urbanização caracterizou-se pela forte dispersão da edificação, seja ela de natureza residencial ou industrial, sendo que em muitos casos coexistem as diferentes funções, acabando por formar paisagens transgénicas¹⁷. Apoiada na capilaridade de uma rede viária extensa, e na rede hidrográfica, este processo ocorreu um pouco por todo o vale do Ave, desde meados do século XX. Teve como actor fundamental a indústria têxtil que contribui em larga escala para a disseminação deste modelo disperso e difuso de tensão entre o rural e o urbano.

O PDM de 1994 herdou assim um território muito fragmentado pela urbanização extensiva realizada de forma descontínua e em muitos casos desqualificada, quer em termos de morfologia, quer em termos de qualidade urbana. Os anos 90 ficaram ainda marcados por uma deficiente localização de actividades económicas e pela dificuldade em articular devidamente a rede viária preexistente e o novo desenho do sistema viário arterial, nomeadamente, itinerários complementares, principais e variantes. Este instrumento apesar de tudo privilegiou claramente uma política de aglomeração urbana, ou melhor, de restrição da dispersão urbana. Os 17 anos que mediaram a aprovação do PDM de 94 e a actual proposta de revisão (Figura 6) foram férteis em matéria de produção de legislação, bem como de acontecimento que tiveram um impacto forte no território e transformaram a sua paisagem. A própria dinâmica que o município teve relativamente à gestão territorial foi muito vigorosa o que é facilmente comprovado pela constante elaboração de estudos urbanísticos.

¹⁶ As expressões cidade extraordinária e ordinária são recorrentemente usadas pelo Professor Álvaro Domingues para distinguir estes dois tipos de territórios.

¹⁷ Álvaro Domingues utiliza esta expressão para ilustrar o *mix* funcional que encontramos nas paisagem, ou seja, elementos rurais em contextos urbanos, o industrial difundido pelas estruturas ditas familiares.

Figura 6 | Guimarães_17 anos de planeamento



Fonte: Elaboração própria

Os acontecimentos como a classificação do centro histórico como Património Mundial e mais recente a Capital Europeia da Cultural (CEC) foram fundamentais para a afirmação da cidade enquanto centro urbano de média dimensão, reforçando a sua capacidade de polarização no âmbito regional. Neste sentido a posição que o município de Guimarães ocupa no sistema urbano português é bastante complexa, mas a sua dimensão de Cidade Média reserva-lhe um protagonismo em matéria de desenvolvimento urbano regional.

O leque de situações que os centros urbanos de média dimensão enfrentam são um sério desafio no sentido de compreender e sustentar a coerência destas novas morfologias urbanas, diluindo as diferenças entre as intervenções ao nível da esfera do *stock* edificado, dito histórico, e a urgência das políticas de intervenção necessárias para qualificar e os tecidos urbanos de expansão mais recente. O *layout* do modelo territorial proposto e que está subjacente nos objectivos do PDM (Figura 7) vai de encontro ao que se identifica como sendo as grandes linhas de actuação dos desígnios das cidades médias, nomeadamente, coordenar a articulação das redes viárias, assegurar um modelo de mobilidade adequado, requalificar os tecidos/morfologias urbanas, garantir a qualidade ambiental e paisagística, enformar os equipamentos enquanto elementos de referência territorial e instituir uma política inteligente de localização das actividades.

No caso específico de Guimarães temos a nuance da valorização do património cultural edificado e a afirmação do seu centro histórico enquanto valor máximo de uma estratégia local baseada nos valores intrínsecos.

3.1 | Coerência

3.1.1 | Coerência Interna

O conteúdo documental da proposta do PDMG (Figura 7) é composto pelo regulamento, carta de ordenamento e carta de condicionantes. A carta de ordenamento contempla em anexo uma carta com zonamento acústico e a carta de ordenamento dispõe de três anexos que estabelecem as disposições legais no que concerne ao risco de incêndio e as zonas de conflito I e II, segundo o critério In e Iden.

Figura 7 | Layout proposta PDM_11

objectivos

1. Nuclearização e qualificação dos aglomerados urbanos
2. Protecção e valorização ambiental e paisagística do território promovendo a sua estabilidade física e sustentabilidade ecológica
3. Rentabilização das infraestruturas públicas de suporte à urbanização e reforço da mobilidade, assegurando uma acessibilidade eficaz e equilibrada e promovendo outras formas de circulação
4. Reforço da competitividade do concelho induzindo diversidade económica, optimizando e qualificando áreas de actividades, potenciando novos equipamentos e investimentos em infraestruturas
5. Conservação e valorização do património cultural edificado

sistema urbano

ZONA A
ZONA B
ZONA C
ZONA D

1. EEM
2. LOCAIS DE INTERESSE GEOLÓGICO
3. REDE VIÁRIA
4. INFRAESTRUTURAS
5. ZONAS INUNDÁVEIS
6. ZONAMENTO ACÚSTICO
7. PATRIMÓNIO CLASSIFICADO OU EM VIAS DE CLASSIFICAÇÃO
8. ELEMENTOS PATRIMONIAIS
9. PATRIMÓNIO ARQUEOLÓGICO

INTERVENÇÕES OPERACIONAIS
INTERVENÇÕES PROGRAMÁTICAS

- UOPG 1 – ALTO DA BANDEIRA – FREGUESIA DE CREIXOMIL
UOPG 2 – ÁREA DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS – FREGUESIA DE SILVARES
UOPG 3 – EXPANSÃO DO PARQUE INDUSTRIAL – FREGUESIA DE PONTE
UOPG 4 – EXPANSÃO DO PARQUE HABITACIONAL – FREGUESIA DE PONTE
UOPG 5 – REQUALIFICAÇÃO ESTRUTURAL DA VILA – FREGUESIA DE BRITO
UOPG 6 – EXPANSÃO URBANÍSTICA DA ÁREA CENTRAL – FREGUESIA DE RONFE
UOPG 7 – PARQUE URBANO – FREGUESIA DE LORDELO

programação e execução



condicionantes

1. RECURSOS HIDRÍCOS
2. RECURSOS GEOLÓGICOS
3. RECURSOS AGRÍCOLAS E FLORESTAIS
4. RECURSOS ECOLÓGICOS
5. PATRIMÓNIO CULTURAL
6. ESTABELECIMENTOS PRISIONAIS
7. INFRAESTRUTURAS
8. ACTIVIDADES PERIGOSAS

- 1 SOLO RURAL
- 1.1 ESPAÇOS AGRÍCOLAS
- 1.2 ESPAÇOS FLORESTAIS
- 1.3 ESPAÇOS DE USO MÚLTIPLO AGRÍCOLA E FLORESTAL
- 1.4 ESPAÇOS DE RECURSOS GEOLÓGICOS
- 1.5 AGLOMERADOS RURAIS
- 1.6 ÁREAS DE EDIFICAÇÃO DISPERSA
- 1.7 ESPAÇOS DESTINADOS A EQUIPAMENTOS E INFRAESTRUTURAS
- 1.8 ESPAÇOS VERDES DE UTILIZAÇÃO COLECTIVA

- 2 SOLO URBANO
- 2.1 SOLO URBANIZADO
- ESPAÇOS CENTRAIS
- ESPAÇOS RESIDENCIAIS
- ESPAÇOS URBANOS DE BAIXA DENSIDADE
- ESPAÇOS DE USO ESPECIAL
- ESPAÇOS DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS
- ESPAÇOS VERDES

- 2.2 SOLO URBANIZÁVEL
- ESPAÇOS CENTRAIS
- ESPAÇOS RESIDENCIAIS
- ESPAÇOS DE USO ESPECIAL
- ESPAÇOS DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS

ordenamento

Num segundo plano temos o relatório do PDMG, o relatório ambiental e o programa de execução. Para além destes existem uma série de documentos que integram o plano e que são determinantes para compreender a génese da proposta e para assegurar a execução do plano. Os elementos centrais de um PMOT são os objectivos constantes do relatório, as sub-categorias de espaços descritas na carta de ordenamento, as condicionantes do uso do solo, o sistema urbano proposto e a respectiva programação e execução do plano.

Os cinco objectivos delineados, nomeadamente, a “nuclearização e qualificação dos aglomerados urbanos”, a “protecção e valorização ambiental e paisagística do território promovendo a sua estabilidade física e sustentabilidade ecológica”, a “rentabilização das infraestruturas públicas de suporte à urbanização e reforço da mobilidade, assegurando uma acessibilidade eficaz e equilibrada e promovendo outras formas de circulação”, o “reforço da competitividade do concelho induzindo diversidade económica, optimizando e qualificando áreas de actividades, potenciando novos equipamentos e investimentos em infraestruturas” e, finalmente a “conservação e valorização do património cultural edificado”, são a peça central do instrumento fundamental da estratégia de desenvolvimento espacial municipal.

As cartas de ordenamento e de condicionante estabelecem o modo como a actividade de uso e transformação do solo é executada através da qualificação e classificação tipológica e morfológica do território. A proposta do PDMG define 8 tipos de servidões administrativas e restrições de utilidade pública que resumem a base da regulação urbanística do plano, ou seja, os recursos hídricos, os recursos geológicos, os recursos agrícolas e florestais, os recursos ecológicos, o património cultural, os estabelecimentos prisionais, as infraestruturas e as actividades perigosas, e que estão devidamente representadas na carta de condicionantes.

O uso do solo encontra-se categorizado em duas grandes unidades de classificação, designadamente, o solo rural e o solo urbano. O solo rural compreende as seguintes categorias: espaços agrícolas, espaços florestais (de protecção e produção), espaços de uso múltiplo agrícola e florestal, espaços de recursos geológicos, aglomerados rurais, áreas de edificação dispersa, espaços destinados a equipamentos e infraestruturas e espaços verdes de utilização colectiva. O solo urbano está estruturado em duas sub-categorias, o solo urbanizado e urbanizável que partilham em grande medida as unidades de qualificação do solo. Os espaços centrais, os espaços residenciais, os espaços de actividades económicas e os espaços de uso especial são comuns aos dois, ao passo que os espaços verdes (de enquadramento e de utilização colectiva) são exclusivo do solo urbanizado.

O sistema urbano é composto por uma delimitação de áreas de intervenção e pelas disposições comuns de qualificação do solo urbano e rural. Existe uma relação muito evidente entre a disposição dos objectivos e o sistema urbano, poder-se-à mesmo concluir pela análise

da Tabela 5 que existe um espécie de espelho entre o objectivo proposto e os elementos do sistema urbano correspondente. A excepção é o objectivo 4, reforço da competitividade do concelho induzindo diversidade económica, que não dispõe de uma relação directa com nenhum dos elementos do sistema urbano, no entanto, esta orientação é de tal forma transversal a todo o modelo territorial que está subjacente nos diversos temas que compõe a arquitectura de desenvolvimento urbano.

Tabela 5 | Correlação entre objectivos e sistema urbano

| SISTEMA URBANO | OBJECTIVOS PDM_11 | | | | |
|---|-------------------|---|---|---|---|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| ZONA A | | | | | |
| ZONA B | | | | | |
| ZONA C | | | | | |
| ZONA D | | | | | |
| EEM | | | | | |
| LOCAIS DE INTERESSE GEOLÓGICO | | | | | |
| REDE VIÁRIA | | | | | |
| INFRAESTRUTURA | | | | | |
| ZONAS INUNDÁVEIS | | | | | |
| ZONAMENTO ACÚSTICO | | | | | |
| PATRIMÓNIO CLASSIFICADO OU EM VIAS DE CLASSIFICAÇÃO | | | | | |
| ELEMENTOS PATRIMONIAIS | | | | | |

Relação forte |
 Relação média |
 Relação fraca |
 Não aplicável

A programação e execução do plano são incluídas num documento anexo onde constam, designadamente, todas as operações que decorrem do processo de implementação do plano com especial atenção para as questões de prioridade, entidade executora, fonte de financiamento e grau de maturação. A execução do PDMG prevê ainda que a ocupação e transformação do solo possa ser levada cabo por uma série de instrumentos, designadamente os PP, PU, Estudos Urbanísticos e operações de loteamento. As 7 UOPG definidas pelo plano estão divididas em intervenções operacionais e programáticas. A principal diferença prende-se como facto de a primeira visar a execução de acções concretas e a segunda implicar a realização de conjunto de planos/estudos/programas que antecipam a sua elaboração.

O modelo de estrutura espacial delineado pelo PDMG e que contempla a estratégia de desenvolvimento e ordenamento municipal é suportado pelo DL 380/99 que enquadra todo o SGT. Os elementos que devem estar presentes, quer no conteúdo material quer no documental são estabelecidos por este DL e por isso a coerência interna do plano não poderia estar finalizada sem esta análise.

A Figura 9 revela a extrema robustez entre os diferentes elementos do plano e o quadro legal em vigor. Das 20 alíneas que compõem o modelo de organização espacial do território, segundo o DL 380/99, 11 têm uma ligação forte com as disposições estabelecidas pela proposta de revisão do PDMG. A ausência de relações de nível inferior, isto é, de natureza fraca realça a robustez do conteúdo material da proposta de plano. O regulamento da proposta do PDMG constitui com naturalidade a peça central sobre o qual assenta o projecto espacial estratégico municipal estando presente em 8 das alíneas do modelo fixado pelo DL.

O empenho em dotar o PDMG em algo mais do que um mero instrumento operacional de uso e transformação do solo num instrumento, sobretudo capaz de orientar em termos estratégicos um território complexo e abrangente, é também visível pelo número alargado de documentos que acompanham o plano. As alíneas *a*, *m*, *b*, *h* e *t* são desenvolvidas por diferentes elementos desenhados especificamente com essa finalidade e acompanham o plano.

As alíneas *f*, *i*, *o*, *p* e *q* não encontram expressão em nenhum dos elementos do modelo de organização espacial do território proposto na medida em que estas situações não têm aplicação na realidade territorial actual.

Figura 9 | PDMG vs DL 380/99

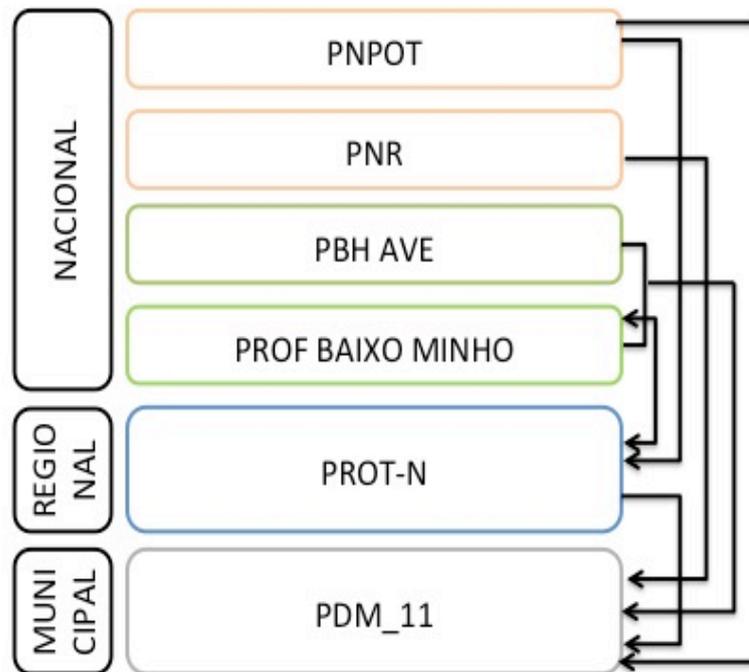
| | PDM_11 | DL 380/99 - Modelo de organização espacial do território | |
|--------------------------------|--|---|--|
| elementos constituintes do pdm | Regulamento Sistema urbano | c Protecção dos valores e recursos naturais, culturais, agrícolas e florestais | |
| | Regulamento Disposições gerais | d Objectivos, meios disponíveis e acções propostas | |
| | Carta de ordenamento | e Referenciação espacial dos usos e actividades | |
| | Regulamento Qualificação do solo rural | g Definição de estratégias para o espaço rural | |
| | Regulamento Planeamento e gestão | j Índices, indicadores e parâmetros urbanísticos para PU e PP, ou de carácter supletivo | |
| | Regulamento UOPG | l Definição de UOPG, para efeitos de programação da execução do plano | |
| | Regulamento Sistema Urbano | r Critérios para a definição das áreas de cedência e das respectivas regras de gestão | |
| | Regulamento Critérios Perequativos | s Critérios de perequação compensatória de benefícios e encargos | |
| | Regulamento Disposições finais | u Prazo de vigência e condições de revisão | |
| | Carta de condicionantes | n Identificação das condicionantes | |
| elementos anexos ao PDM | Relatório | a Caracterização económica, social e biofísica da área de intervenção | |
| | Programa de execução e programação | m Programação da execução das opções de ordenamento estabelecidas | |
| | Carta de infraestruturas e de equip. | b Identificação das infraestruturas e equipamentos urbanos | |
| | Carta da situação existente | h Identificação e delimitação dos perímetros urbanos | |
| | Carta de enquadramento regional | t Articulação do modelo de organização m do território com outros instrumentos | |
| outros documentos | Não especificados | f Definição de áreas e estratégias para as actividades industriais | |
| | | i Definição de programas na área habitacional | |
| | | o Actuação sobre áreas críticas, situações de emergência ou excepção e áreas degradadas | |
| | | p Condições de reconversão de áreas urbanas de génese ilegal | |
| | | q Identificação das áreas de interesse público para expropriação | |

Relação forte | Relação média | Relação fraca | Não aplicável

3.1.2 | Coerência Externa

Os IGT que incidem sobre o território municipal e que enformam o quadro referencial estratégico do PDMG são o PNPOT, o PROF do Baixo-Minho, o PBH do Ave e o Plano Nacional Rodoviário (PNR). À data da proposta do PDMG o PROT-N ainda não está aprovado, no entanto, dado o seu carácter estruturante e estratégico no quadro geral de desenvolvimento do SGT (Figura 10) não poderia deixar de ser analisado. Assim, e até pelo seu papel de articulador entre o PNPOT e os restantes IGT, é particularmente relevante observar as relações de força entre os objetivos constantes na escala regional para a escala local.

Figura 10 | Quadro referencial estratégico



Fonte: Elaboração própria

De forma a determinar a coerência entre os objetivos constantes do PDM e o quadro de referência estratégico, foram elaboradas tabelas de dupla entrada para cada um dos planos. O objetivo é verificar o cumprimento de orientações relevantes e a coerência no cumprimento das mesmas, detectando e evitando, sempre que se justifique, eventuais conflitos.

No caso dos planos sectoriais a opção recaiu em analisar as principais linhas estratégicas/objectivos estratégicos uma vez que os objetivos propostos pelos planos em causa se revelaram generalistas e pouco objectivos. O PNR não foi analisado uma vez que o diploma legal que o aprova não especifica a necessidade dos objetivos para o assegurar do cumprimento do plano.

O PNPOT, aprovado pela Lei 57/2008 é, segundo o ponto 2 do artigo 1º, um instrumento de desenvolvimento territorial de natureza estratégica que estabelece as grandes opções com relevância para a organização do território nacional. Consubstancia o quadro de referência a considerar na elaboração dos demais instrumentos de gestão territorial e constitui um instrumento de cooperação com os demais Estados membros para a organização do território da União Europeia. Para efeitos de análise foram considerados os principais objectivos, definidos no nº 2 do artigo 5º. De acordo com a Tabela 6 o PNPOT é um documento que atravessa todas as componentes da proposta do PDMG. O objectivo 6, do PNPOT é o que apresenta o pior rácio de presença nos objectivos do PDM, com apenas uma ligação média.

Tabela 6 | Relação entre PNPOT e PDMG

| PNPOT | OBJECTIVOS PDM_11 | | | | |
|--|-------------------|---|---|---|---|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 1. Conservar e valorizar a biodiversidade, os recursos e o património natural, paisagístico e cultural, utilizar de modo sustentável os recursos energéticos e geológicos, e monitorizar, prevenir e minimizar os riscos | | | | | |
| 2. Reforçar a competitividade territorial de Portugal e a sua integração nos espaços ibérico, europeu, atlântico e global | | | | | |
| 3. Promover o desenvolvimento policêntrico dos territórios e reforçar as infra-estruturas de suporte à integração e à coesão territoriais | | | | | |
| 4. 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 | | | | | |
| 5. Expandir as redes e infra-estruturas avançadas de informação e comunicação e incentivar a sua crescente utilização pelos cidadãos, empresas e administração pública | | | | | |
| 6. Reforçar a qualidade e a eficiência da gestão territorial, promovendo a participação informada, activa e responsável dos cidadãos e das instituições | | | | | |

Relação forte |
 Relação média |
 Relação fraca |
 Não aplicável

O Decreto Regulamentar (DR) nº 15/2002, de 14 de Março, inaugura um novo instrumento de planeamento sectorial, o dos recursos hídricos, constituindo um relevante passo na concretização de um modelo mais moderno, dinâmico e adequado à gestão das bacias hidrográficas. O PBH Ave foi aprovado pelo DR nº 19/2002, de 20 de Março, e os objectivos operacionais são definidos no cap. 1, parte IV e constam da Tabela 7. As características ambientais que delimitam o âmbito do objectivo 2 são as que encontram maior correspondência no PBH do Ave. Dado o âmbito mais sectorial do plano as relações fortes estão concentradas no objectivo 2, situação aliás que se regista também para o PROF do Baixo-Minho.

Tabela 7 | Relação entre PBH Ave e PDMG

| PBH AVE | OBJECTIVOS PDM _11 | | | | |
|---|--------------------|---|---|---|---|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 1. Redução das cargas poluentes emitidas para o meio hídrico | | | | | |
| 2. Superação das carências básicas de infra-estruturas | | | | | |
| 3. Melhoria da garantia da disponibilidade de recursos hídricos utilizáveis por forma a dar satisfação às necessidades das actividades sociais e económicas | | | | | |
| 4. Acréscimo da segurança de pessoas e bens, relacionada com o meio hídrico | | | | | |
| 5. Preservação e valorização ambiental do meio hídrico e da paisagem associada | | | | | |

Relação forte |
 Relação média |
 Relação fraca |
 Não aplicável

O PROF BAIXO MINHO foi aprovado ao abrigo do disposto no ponto 1 do artigo 1º do DR nº 4/2007 de 22 de Janeiro. Os PROF, são instrumentos de política sectorial, que incidem sobre os espaços florestais e visam enquadrar e estabelecer normas específicas de uso, ocupação, utilização e ordenamento florestal, por forma a promover e garantir a produção de bens e serviços e o desenvolvimento sustentado destes espaços. São objectivos comuns a estes planos os descritos na Tabela 8.

Tabela 8 | Relação entre PROF BAIXO MINHO e PDMG

| PROF BAIXO MINHO | OBJECTIVOS PDM _11 | | | | |
|--|--------------------|---|---|---|---|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 1. Diminuir o número de ignições de incêndios florestais | | | | | |
| 2. Diminuir a área queimada | | | | | |
| 3. Reabilitação de ecossistemas florestais | | | | | |
| 4. Beneficiação de espaços florestais | | | | | |
| 5. Consolidação da actividade florestal | | | | | |
| 6. Aumentar o conhecimento sobre a silvicultura das espécies florestais | | | | | |
| 7. Monitorizar o desenvolvimento dos espaços florestais e o cumprimento do plano | | | | | |

Relação forte |
 Relação média |
 Relação fraca |
 Não aplicável

Naturalmente o objectivo 4, protecção e valorização ambiental e paisagística do território promovendo a sua estabilidade física e sustentabilidade ecológica, apresenta a relação de força mais forte no quadro de análise relativo a este plano sectorial.

A necessidade de elaboração do PROT-N foi determinada pela Resolução do Conselho de Ministros nº 29/2006, de 23 de Fevereiro. Tirando partido de estudos, diagnósticos e prospectivas anteriores e partindo do NORTE 2015 como documento estratégico regional para o desenvolvimento da Região, o PROT – Norte tem como objectivos fundamentais:

1. Estabelecer uma visão para a Região, traduzida num conjunto de opções estratégicas de base territorial;
2. Espacializar tal visão, definindo o modelo de organização do território regional;
3. Identificar e hierarquizar os principais projectos estruturantes do modelo territorial proposto e operacionalizar os meios que permitam a sua progressiva concretização no terreno, pela criação de programas de acção contratualizados entre os diferentes sectores e actores intervenientes.

No entanto, para efeitos de análise (Tabela 9) foram considerados os principais eixos estratégicos constantes do plano.

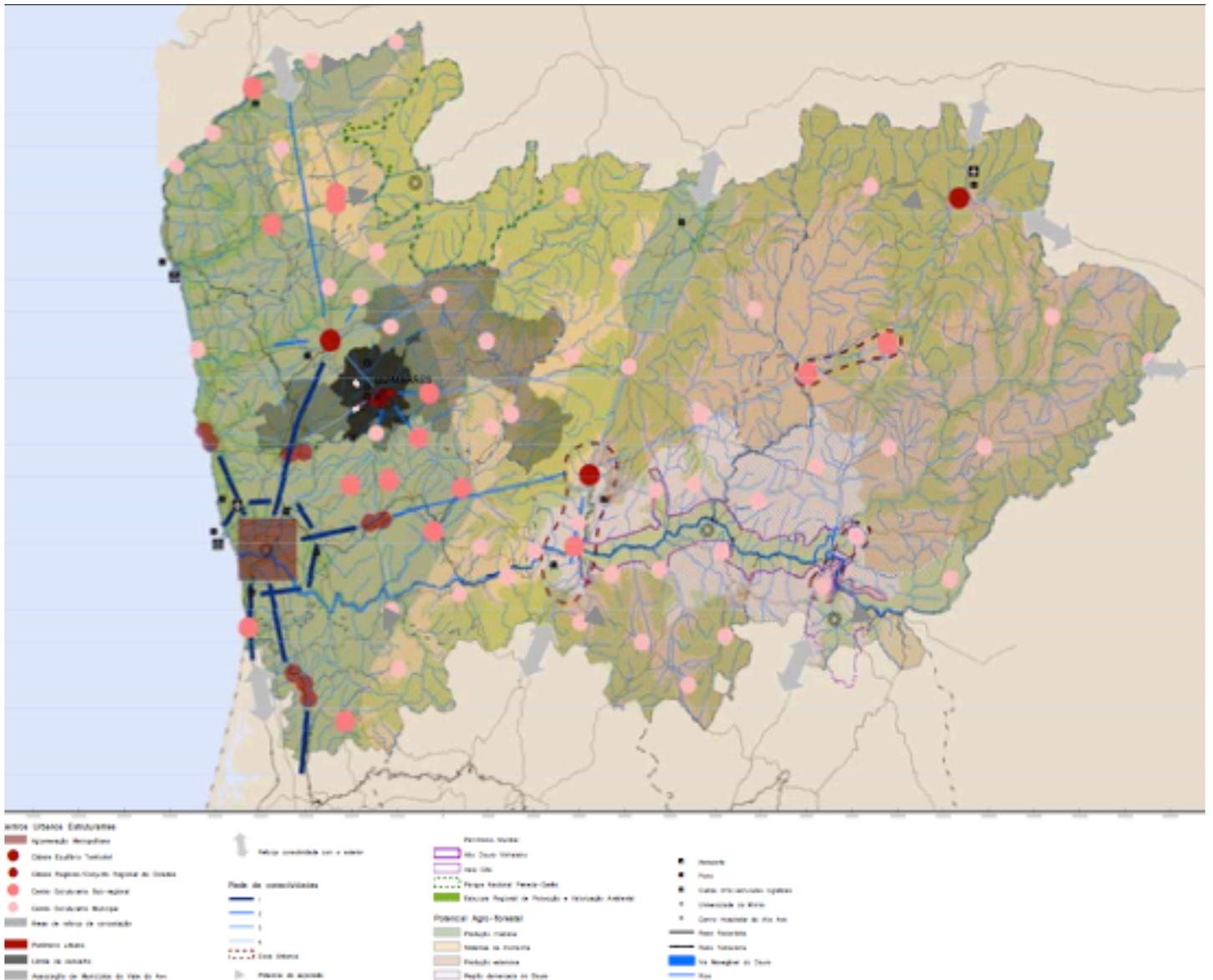
Tabela 9 | Relação entre PROT-N e PDMG

| PROT-N | OBJECTIVOS PDM _11 | | | | |
|---|--------------------|---|---|---|---|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 1. A valorização da posição geoestratégica da região | | | | | |
| 2. A afirmação da região como plataforma de internacionalização da economia nacional | | | | | |
| 3. Consolidar o sistema de protecção e valorização ambiental | | | | | |
| 4. Estruturar o sistema urbano e reforçar o policentrismo | | | | | |
| 5. Reforçar a rede regional de instituições de ensino superior, de I & D e de centros tecnológicos, em articulação com os espaços de localização de actividades intensivas em conhecimento e conteúdo tecnológico | | | | | |
| 6. Organizar o sistema de acessibilidades | | | | | |
| 7. Reordenar e qualificar os espaços de localização empresarial numa lógica de disponibilização de espaços de qualidade e de concentração de recursos qualificados; | | | | | |
| 8. Organizar uma rede de pólos de excelência em espaço rural | | | | | |
| 9. Valorização das especificidades territoriais dos espaços sub-regionais e criação de complementaridades com vista ao reforço conjunto da competitividade e coesão regionais | | | | | |
| 10. Contrariar os fenómenos de urbanização e edificação difusa | | | | | |
| 11. Adequado ordenamento agrícola e florestal do território, bem como de salvaguarda e valorização da paisagem, das áreas classificadas e de outras áreas ou corredores ecológicos relevantes | | | | | |
| 12. Protecção e valorização do património arquitectónico e arqueológico, condicionando o uso dos espaços inventariados e das suas envolventes | | | | | |

Relação forte |
 Relação média |
 Relação fraca |
 Não aplicável

O PROT-N fixa ainda o modelo territorial da região reservando para o Município de Guimarães o papel de cidade regional (Figura 11).

Figura 11 | Enquadramento à escala regional



Fonte: PROT-N Proposta de plano, 2009 (Disponível na discussão pública)

A análise das tabelas permitiu concluir que existe uma grande convergência entre os objectivos propostos na revisão do PDMG e os objectivos dos instrumentos que orientam o planeamento estratégico nacional e regional. Os instrumentos que apresentam menos interligações são, compreensivelmente, os de carácter sectorial. O objectivo 4 destaca-se pelo elevado número de interligações fortes que apresenta, seguida pela “protecção e valorização ambiental e paisagística”, com interligações sobretudo nos instrumentos de carácter sectorial.

3.2 | Eficácia

A eficácia, peça central da metodologia, procura evidenciar se os resultados demonstrados no terreno estão em conformidade com os objectivos propostos pelo plano, tal como já foi referido no capítulo 2.6, este é o elemento que permite aferir com rigor o verdadeiro estado do ordenamento do território.

Esta avaliação centra-se na concretização dos objectivos dispostos no regulamento do PDM que são vectores de promoção do desenvolvimento sustentável dos seus territórios e cujos três eixos fundamentais são o eixo social, o eixo ambiental e o eixo económico (Tabela 10).

Tabela 10 | Modelo de análise da Eficácia

| EFICÁCIA | | | | |
|----------------|--|---|---|-------------------------------|
| EIXOS | TEMA | OBJECTIVOS 1º NÍVEL | OBJECTIVOS 2º NÍVEL | INDICADORES |
| EIXO SOCIAL | Uso do solo Tipologia de edificação Acessibilidade aos equipamentos População | OBJECTIVO 1. Nuclearização e qualificação dos aglomerados urbano | Reabilitação urbana Colmatação do primeiro anel do perímetro urbano Conter o povoamento difuso Densificar áreas de baixa densidade Completar a rede de equipamentos públicos e serviços colectivos de proximidade | ver tabela anexa ao objectivo |
| | Infraestruturas Mobilidade | OBJECTIVO 3. Rentabilização das infraestruturas públicas de suporte à urbanização e reforço da mobilidade, assegurando uma acessibilidade eficaz e equilibrada e promovendo outras formas de circulação | Fecho da infraestruturização básica Qualificação do desenho urbano e da articulação com os traçados e malha envolvente existente Rentabilização da rede viária existente através da hierarquização e conexão entre os seus níveis Promoção de novas formas de mobilidade | ver tabela anexa ao objectivo |
| | Património edificado Programação cultural Turismo | OBJECTIVO 5. Conservação e valorização do património cultural edificado | Afirmação do centro histórico Preservação e valorização do património arquitectónico Preservação e valorização do património arqueológico | ver tabela anexa ao objectivo |
| EIXO AMBIENTAL | Uso do solo Sistemas biofísicos Pegada ecológica | OBJECTIVO 2. Protecção e valorização ambiental e paisagística do território promovendo a sua estabilidade física e sustentabilidade ecológica | EEM mediadora entre o "verde" e o "cinzento" urbano Compatibilizar valores ambientais, recursos patrimoniais e paisagísticos Reforço da identidade do território e protecção do carácter e a diversidade da paisagem | ver tabela anexa ao objectivo |
| EIXO ECONÓMICO | Sectores de actividade Uso do solo Reconversão industrial | OBJECTIVO 4. Reforço da competitividade do concelho induzindo diversidade económica, optimizando e qualificando áreas de actividades, potenciando novos equipamentos e investimentos em infraestruturas | Re-uso de edifícios industriais obsoletos ou abandonados e de edificado não residencial Valorização e reforço do desenvolvimento do AvePark Nova geração de áreas de localização de actividade | ver tabela anexa ao objectivo |

Fonte: Elaboração própria

A incorporação de um segundo nível de objectivos permitiu identificar com maior rigor as variáveis que estruturam os eixos principais e concretizar com maior assertividade os indicadores anexos a cada um dos objectivos, trata-se pois de um nível intermédio de análise que articula os eixos com os objectivos.

O primeiro eixo que inclui os objectivos 1, 3 e 5 do PDMG valorizou essencialmente as questões de cariz social, designadamente, o uso do solo, a acessibilidade aos equipamentos, a dinâmica demográfica, a tipologia de habitação, o património e alguns aspectos que se prendem com a dimensão da qualidade de vida e a vivência social do espaço edificado. O objectivo 2 tratou fundamentalmente da dimensão ambiental do território e as componentes de valorização e protecção dos sistemas que o compõem. Por último, o eixo económico compreende o objectivo 4. Preocupou-se com os aspectos relacionados com a vertente económica propriamente dita e com os elementos que lhe servem de base, nomeadamente, as infraestruturas de suporte da edificação, a rede viária, a mobilidade e os transportes.

A análise baseia-se na elaboração de cartografia que retrata a realidade de um dado momento em mapas, mas também recorre à quantificação de dados em tabelas e gráficos. Parte da informação que se pode obter a partir deste exercício também decorre de análises espaciais que se efectuam com base no Sistema de Informação Geográfica (SIG) mas que não passa necessariamente pela elaboração de um mapa, mas pela apresentação dos resultados em gráficos ou tabelas. As fontes de informação que alimentam o sistema são predominantemente primárias, com especial destaque para a informação disponível no SIG da CMG, mas os dados estatísticos provenientes do INE, mais concretamente os recentes resultados divulgados dos Censos 2011 também já foram utilizados. Paralelamente, a utilização do relatório e do regulamento da proposta do PDM, os estudos urbanísticos já realizados, a realidade física da cidade e até entrevistas com os principais responsáveis pela elaboração do plano funcionaram como complementares à informação primária.

Sendo assim, e para efeitos de dissertação de mestrado, só irão ser elaborados alguns dos indicadores a título exemplificativo da metodologia proposta, na medida em que, à data não dispúnhamos de toda a informação necessária para a execução da totalidade dos indicadores propostos. Não obstante, para cada um dos objectivos está anexado o respectivo sistema de monitorização, com a indicação dos indicadores efectuados.

Por outro lado, a inclusão da globalidade dos indicadores neste relatório extravasaria o âmbito do projecto e implicaria uma maior abrangência, quer em termos temporais, quer em termos técnicos, o que não seria compatível com a conclusão da tese.

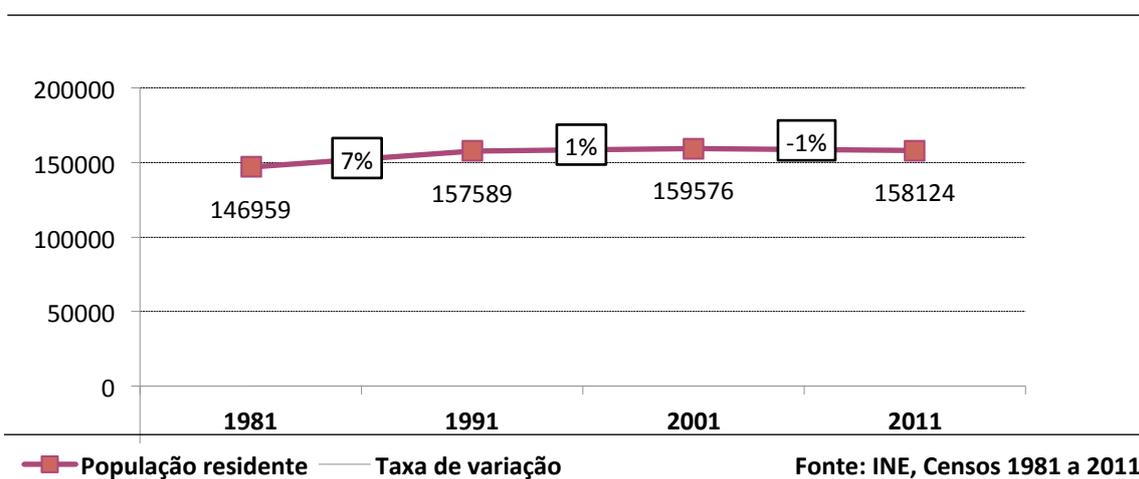
Assim, os indicadores seleccionados respeitaram acima de tudo a relevância que a sua análise teria para cada um dos eixos e dos objectivos propostos, bem como a disponibilidade de informação que possibilitasse a sua elaboração, permitindo mesmo assim evidenciar a pertinência da metodologia.

3.2.1 | Eixo social

3.2.1.1 | Objectivo 1. Nuclearização e qualificação dos aglomerados urbanos

A questão da dinâmica territorial é uma questão de difícil gestão mas crucial para um correcto ordenamento do território. “A relação entre a dimensão dos perímetros urbanos delimitados nos PDM e as dinâmicas de desenvolvimento territorial dos respectivos concelhos e dos seus aglomerados urbanos, não sendo necessariamente linear, não pode ignorar as determinantes sociodemográficas e económicas, como também não pode ignorar os efeitos negativos que a classificação de solo como urbano, para além das necessidades efectivas de desenvolvimento económico e social, tem sobre a gestão sustentável dos nossos recursos territoriais” (DGOTDU, 2011c). O PNPOT e o PROT-N identificam a fragmentação territorial como um dos principais problemas que afectam o ordenamento, a sustentabilidade e a competitividade do nosso território, e estabeleceram directrizes e orientações no sentido da contenção da expansão urbana e da edificação dispersa. Estas orientações estão concretizadas no objectivo 1, nuclearização e qualificação dos aglomerados urbanos, da proposta do PDMG e inclusivamente na delimitação do solo classificado como urbano que resultou numa redução aproximada de 20%¹⁸ de área do PDM vigente para a proposta actual.

Gráfico 2 | Evolução população residente

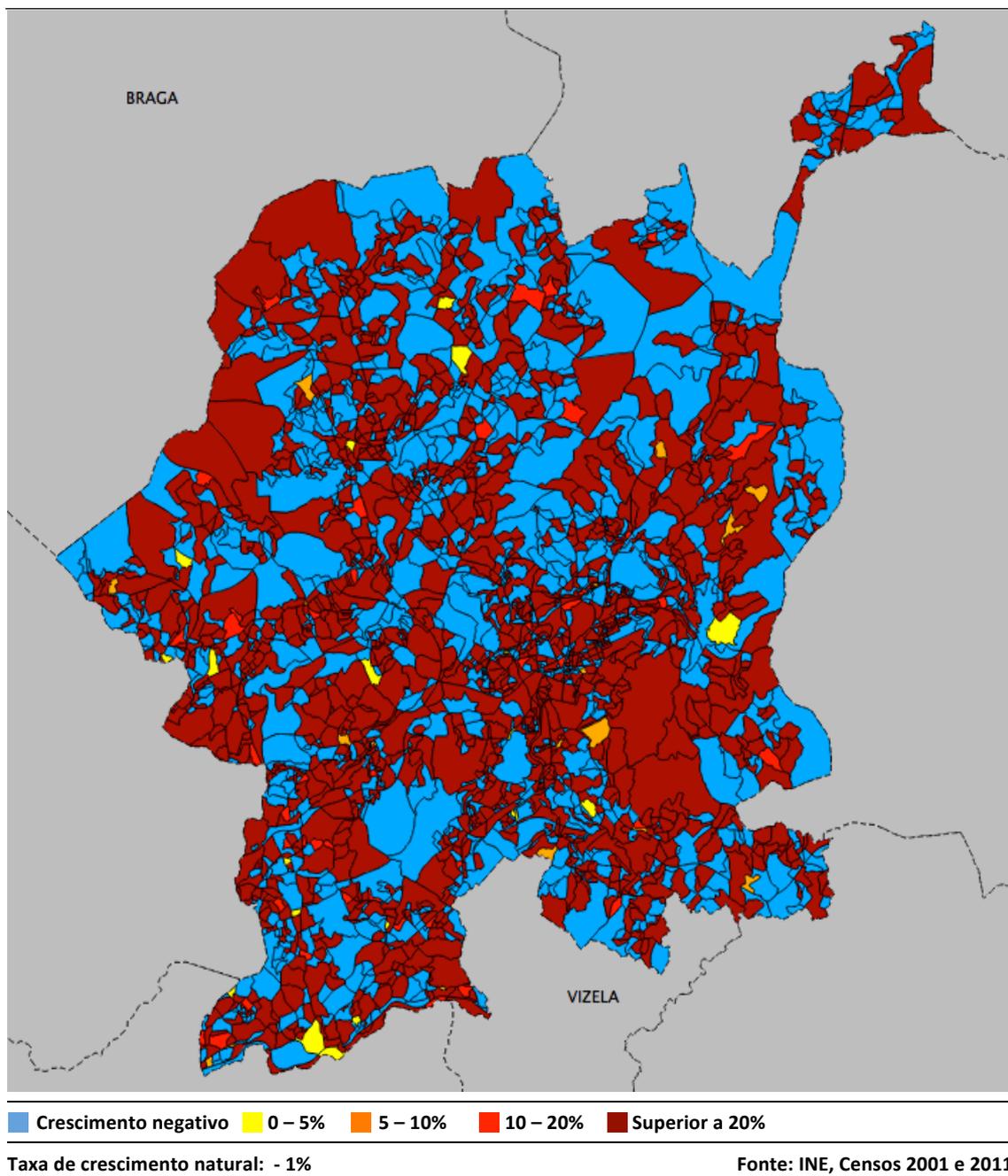


Perante um abrandamento da dinâmica de construção e do próprio crescimento populacional, confirmado pelos recentes resultados dos Censos de 2011, (Gráfico 2) a opção mais lógica em termos de gestão do território segue no sentido da nuclearização e contenção da expansão

¹⁸ De acordo com os dados disponibilizados no Relatório do PDM.

urbana. Não obstante, a evidente estagnação do crescimento populacional, Guimarães continua a representar em termos da sub-região do Ave a maior fatia populacional. Os últimos 2 decénios têm sido marcados por crescimentos residuais (1% e -1%), mas a Figura 12 permite concluir que existe dinamismo assinalável, com o crescimento superior a 20%. Aliás, a paisagem populacional está concentrada entre os dois extremos de crescimento forte e crescimento negativo, os intervalos intermédios quase não têm expressão.

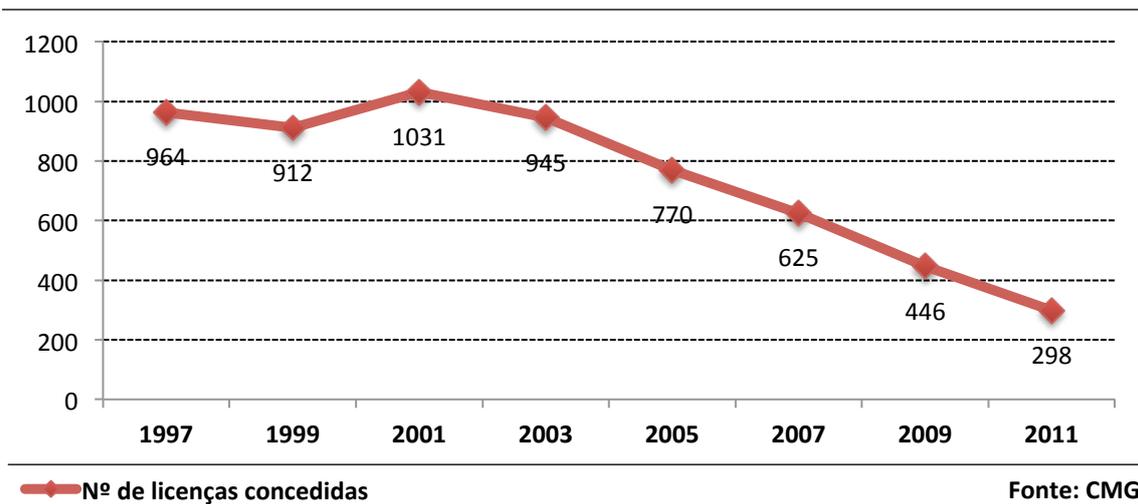
Figura 12 | Variação da população residente [2001-2011]



Neste sentido o padrão territorial de licenciamento terá de ser conduzido no sentido de uma perfeita adequação entre as intenções de construção e a classificação de solo estabelecida pelo PDM.

No ano de 2011 foi ainda patente um número elevado de licenciamentos em área rural, sendo que apesar desse facto a maioria das intenções de licenciamento já se verifica no solo urbano, claramente no solo urbanizado. A análise ao Gráfico 3 permite aferir que dinâmica de licenciamento tem caído vertiginosamente, o que acentua a premência de adequabilidade do processo de urbanização e justifica a opção de redução do perímetro urbano. À data não disponhamos do motivo de licenciamento, é muito diferente um pedido de licença de construção de um muro de suporte, de uma licença de habitação nova, pelo que o resultado desta análise é muito limitado.

Gráfico 3 | Evolução do licenciamento de edifícios em Guimarães



Relativamente à qualificação dos aglomerados urbanos esta pode ser de índole mais física, designadamente, quando estamos perante a dimensão do desenho urbano, da qualidade das infraestruturas urbanas que suportam a sua edificação e do grau de conservação do próprio património edificado.

Os aspetos de qualificação urbana de ordem social prendem-se com os níveis de instrução da população, a estrutura etária, com o acesso aos equipamentos de proximidade, entre outros. As figuras 13 e 14 permitem confirmar a tendência de envelhecimento dos centros urbanos. Com efeito, é particularmente evidente que nos aglomerados urbanos cujo tecido edificado é anterior a 1945 predomina a população residente com idade superior a 65 anos e o intervalo de idades situado entre os 24 e 64 anos.

Figura 13 | Época predominante de construção do edificado

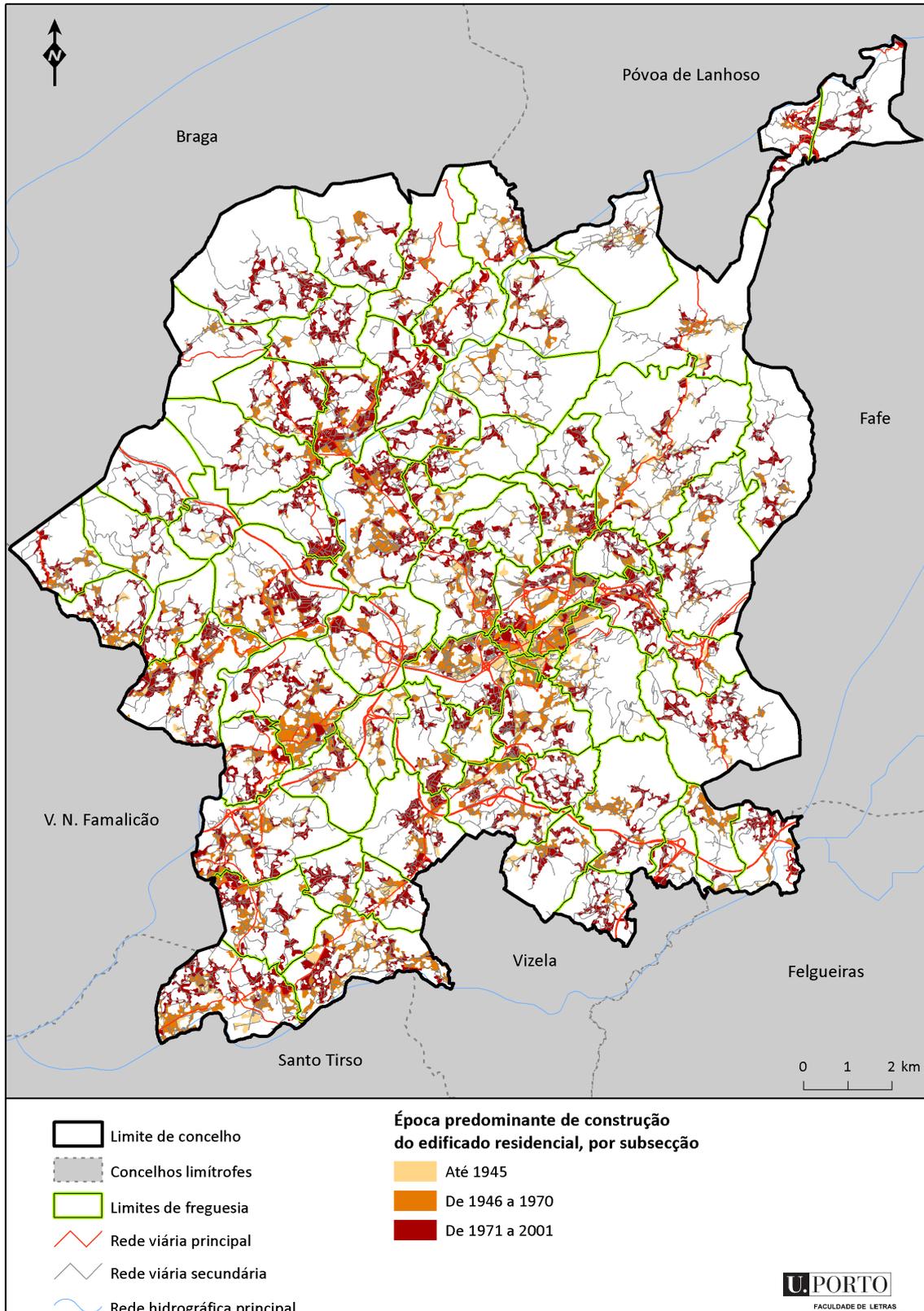


Figura 14 | Estrutura etária predominante

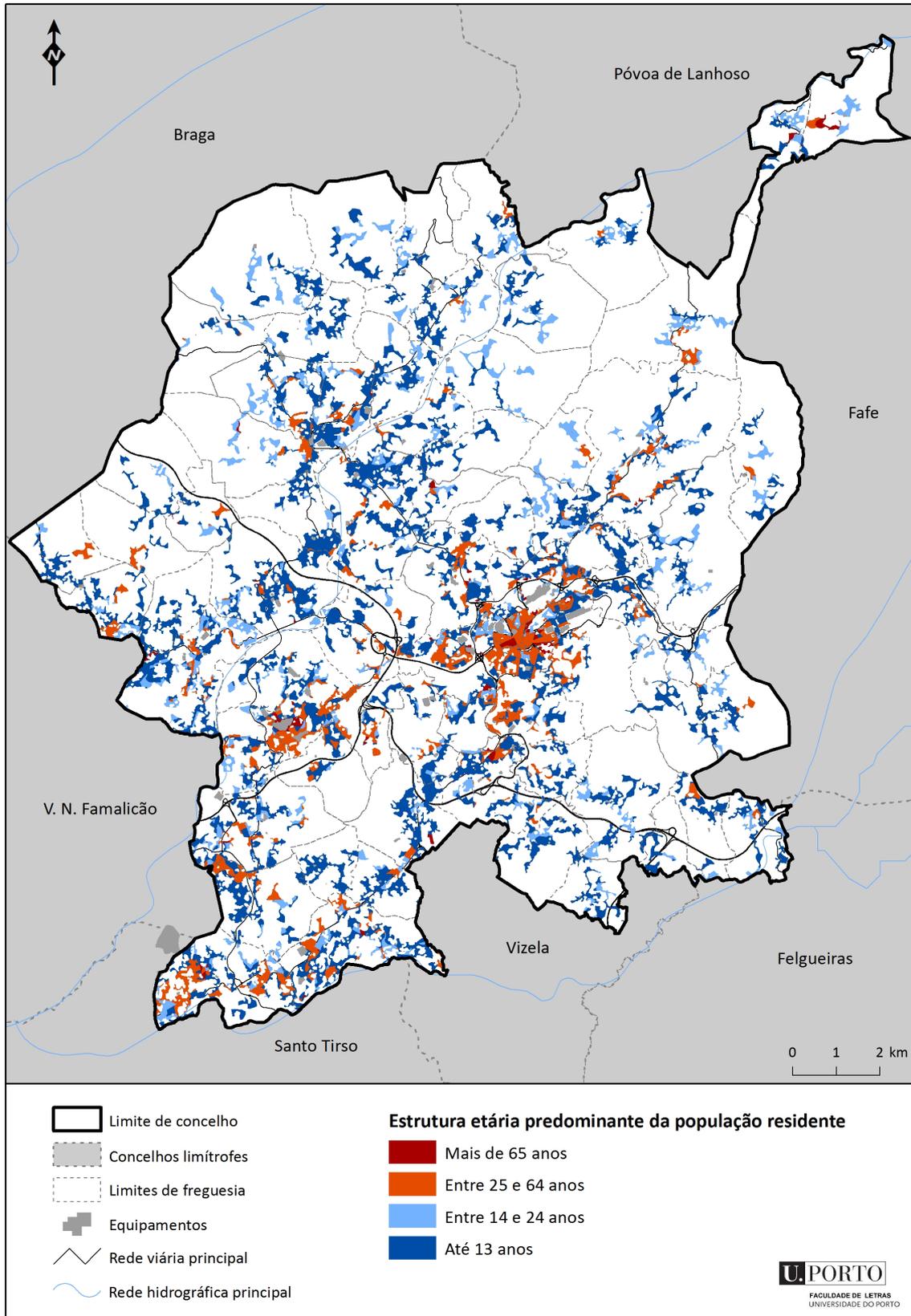


Tabela 11 | Sistema de monitorização do Objectivo 1

| Tema | Indicador | Descrição do indicador | Unidade | | Fonte de Informação | Períodicidade máxima | Importância de 1 (+) a 3 (+++) | Tipologia | Disponibilidade | Valor de referência | |
|---|--|--|--|---------|---------------------|----------------------|--------------------------------|---------------|-----------------|---------------------|----|
| | | | Unid 1 | Unid 2 | | | | | | | |
| Solo Urbano | SOLO URBANO | Área de solo urbano relativamente ao total de área | % | | CMG | Ponto de partida | 1 | Avaliação | sim | na | |
| | DENSIDADE DO EDIFICADO EM SOLO URBANO | Total de edifícios por total de área classificada em solo urbano | edifícios/km2 | | INE; CMG | 2011 | 3 | Monitorização | sim | na | |
| | DENSIDADE DO EDIFICADO EM SOLO URBANIZADO | Total de edifícios por total de área classificada em solo urbanizado | edifícios/km2 | | INE; CMG | 2011 | 3 | Monitorização | sim | na | |
| | DENSIDADE DO EDIFICADO EM SOLO URBANIZÁVEL | Total de edifícios por total de área classificada em solo urbanizável | edifícios/km2 | | INE; CMG | 2011 | 3 | Monitorização | sim | na | |
| | EQUIPAMENTOS NOS ESPAÇOS CENTRAIS | Total de equipamentos localizados nos espaços centrais relativamente ao total de equipamentos | % | | INE; CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | na | |
| | ESPAÇOS VERDES EM SOLO URBANO | Total da área dos espaços verdes em solo urbano relativamente ao total de área dos espaços urbanos | % | | INE; CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | na | |
| | LICENÇAS EM SOLO URBANIZADO | Licenças concedidas, nos últimos dois anos, em solo urbanizado relativamente ao total de licenças concedidas | % | | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | na | |
| | LICENÇAS EM SOLO URBANIZÁVEL | Licenças concedidas, nos últimos dois anos, em solo urbanizável relativamente ao total de licenças concedidas | % | | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | na | |
| | DENSIFICAÇÃO DOS ESPAÇOS CENTRAIS LOCALIZADOS EM SOLO URBANIZADO | Licenças concedidas em solo urbanizado, nos últimos dois anos, em espaços centrais relativamente ao total de licenças concedidas | % | | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | na | |
| | DENSIFICAÇÃO DOS ESPAÇOS CENTRAIS LOCALIZADOS EM SOLO URBANIZÁVEL | Licenças concedidas em solo urbanizável, nos últimos dois anos, em espaços centrais relativamente ao total de licenças concedidas | % | | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | na | |
| | DENSIFICAÇÃO DOS ESPAÇOS RESIDENCIAIS LOCALIZADOS EM SOLO URBANIZADO | Licenças concedidas em solo urbanizado, nos últimos dois anos, em espaços centrais relativamente ao total de licenças | % | | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | na | |
| | DENSIFICAÇÃO DOS ESPAÇOS RESIDENCIAIS LOCALIZADOS EM SOLO URBANIZÁVEL | Licenças concedidas em solo urbanizável, nos últimos dois anos, em espaços centrais relativamente ao total de licenças | % | | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | na | |
| | DENSIFICAÇÃO DOS ESPAÇOS URBANOS DE BAIXA DENSIDADE, LOCALIZADOS EM SOLO URBANIZADO | Licenças concedidas em solo urbanizado, nos últimos dois anos, em espaços centrais relativamente ao total de licenças | % | | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | na | |
| | DENSIFICAÇÃO DOS ESPAÇOS URBANOS DE BAIXA DENSIDADE, LOCALIZADOS EM SOLO URBANIZÁVEL | Licenças concedidas em solo urbanizável, nos últimos dois anos, em espaços centrais relativamente ao total de licenças | % | | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | na | |
| Tipologia de edificação | EDIFÍCIOS UNIFAMILIARES EM ESPAÇOS URBANOS DE BAIXA DENSIDADE | Edifícios unifamiliares em espaços urbanos de baixa densidade, relativamente ao total de edifícios em espaços urbanos de baixa densidade | % | | INE; CMG | 10 anos | 1 | Avaliação | sim | < 25 | |
| | ESPAÇOS RESIDENCIAIS POR TIPOLOGIA EDIFICATÓRIA | Cluster por tipologia do edificado nos espaços residenciais | % | | INE; CMG | 10 anos | 1 | Avaliação | sim | na | |
| | EDIFÍCIOS UNIFAMILIARES EM ESPAÇOS RESIDENCIAIS | Edifícios unifamiliares em espaços residenciais, relativamente ao total de edifícios | % | | INE; CMG | 10 anos | 1 | Avaliação | sim | >75 | |
| | EDIFÍCIOS PLURIFAMILIARES EM ESPAÇOS RESIDENCIAIS | Edifícios plurifamiliares em espaços residenciais, relativamente ao total de edifícios | % | | INE; CMG | 10 anos | 1 | Avaliação | sim | >75 | |
| | EDIFÍCIOS SEGUNDO A ÉPOCA DE CONSTRUÇÃO | Nº de edifícios construídos posterior a 2001, relativamente ao total de edifícios | % | | INE; CMG | 10 anos | 1 | Avaliação | sim | na | |
| | EDIFÍCIOS SEGUNDO A ÉPOCA DE CONSTRUÇÃO | Nº de edifícios construídos entre 1971 e 2001, relativamente ao total de edifícios | % | | INE; CMG | 10 anos | 1 | Avaliação | sim | na | |
| | EDIFÍCIOS SEGUNDO A ÉPOCA DE CONSTRUÇÃO | Nº de edifícios construídos entre 1946 e 1970, relativamente ao total de edifícios | % | | INE; CMG | 10 anos | 1 | Avaliação | sim | na | |
| | EDIFÍCIOS SEGUNDO A ÉPOCA DE CONSTRUÇÃO | Nº de edifícios construídos entre 1919 a 1945, relativamente ao total de edifícios | % | | INE; CMG | 10 anos | 1 | Avaliação | sim | na | |
| | EDIFÍCIOS SEGUNDO A ÉPOCA DE CONSTRUÇÃO | Nº de edifícios construídos antes de 1919, relativamente ao total de edifícios | % | | INE; CMG | 10 anos | 1 | Avaliação | sim | na | |
| | ESTADO DE CONSERVAÇÃO DO EDIFICADO | Edifícios degradados e muito degradados (relativamente ao total de edifícios) | Nº | % | INE; CMG | 10 anos | 1 | Avaliação | sim | 0% | |
| | ESTADO DE CONSERVAÇÃO DO EDIFICADO EM ESPAÇOS CENTRAIS | Edifícios degradados e muito degradados em espaços centrais (relativamente ao total de edifícios) | Nº | % | INE; CMG | 10 anos | 1 | Avaliação | sim | 0% | |
| | ESTADO DE CONSERVAÇÃO DO EDIFICADO EM ESPAÇOS RESIDENCIAIS | Edifícios degradados e muito degradados em espaços residenciais (relativamente ao total de edifícios) | Nº | % | INE; CMG | 10 anos | 1 | Avaliação | sim | 0% | |
| | Acessibilidade aos equipamentos | ACESSIBILIDADE AOS EQUIPAMENTOS | População residente a mais de 15 minutos a pé de um Equipamento (relativamente ao total de população idosa) | Nº | % | INE; CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | 0% |
| | | ACESSIBILIDADE A PÉ AOS EQUIPAMENTOS | População residente a mais de 20 minutos de um Equipamento utilizando um meio de transporte viário (relativamente ao total de população residente) | Nº | % | INE; CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | 0% |
| ACESSIBILIDADE VIÁRIA DA POPULAÇÃO AOS CENTROS DE SAÚDE | | População residente a mais de 20 minutos de um Centro de Saúde utilizando um meio de transporte viário (relativamente ao total de população residente) | Nº | % | INE; CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | 0% | |
| ACESSIBILIDADE A PÉ DA POPULAÇÃO AOS CENTROS DE SAÚDE | | População residente a mais de 15 minutos a pé de um Centro de Saúde (relativamente ao total de população residente) | Nº | % | INE; CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | 0% | |
| ACESSIBILIDADE A PÉ DA POPULAÇÃO IDOSA AOS CENTROS DE SAÚDE | | População idosa (com mais de 65 anos) residente a mais de 15 minutos a pé de um Centro de Saúde (relativamente ao total de população idosa) | Nº | % | INE; CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | 0% | |
| ACESSIBILIDADE VIÁRIA DA POPULAÇÃO IDOSA AOS CENTROS DE SAÚDE | | População idosa (com mais de 65 anos) residente a mais de 20 minutos de um Centro de Saúde utilizando um meio de transporte viário (relativamente ao total de população idosa) | Nº | % | INE; CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | 0% | |
| ACESSIBILIDADE A PÉ DA POPULAÇÃO JOVEM ÀS ESCOLAS DE 1º CICLO | | População com menos de 10 anos a residir a mais de 15 minutos a pé das escolas do 1º Ciclo (relativamente ao total de população residente com menos de 10 anos) | Nº | % | INE; CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | 0% | |
| ACESSIBILIDADE VIÁRIA DA POPULAÇÃO JOVEM ÀS ESCOLAS DE 1º CICLO | | População com menos de 10 anos a residir a mais de 20 minutos das escolas do 1º Ciclo utilizando um meio de transporte viário (relativamente ao total de população residente com menos de 10 anos) | Nº | % | INE; CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | 0% | |
| ACESSIBILIDADE A PÉ DA POPULAÇÃO JOVEM ÀS ESCOLAS BÁSICAS (1º, 2º E 3º CICLO) | | População com menos de 18 anos a residir a mais de 15 minutos a pé das escolas básicas (relativamente ao total de população residente com menos de 18 anos) | Nº | % | INE; CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | 0% | |
| ACESSIBILIDADE VIÁRIA DA POPULAÇÃO JOVEM ÀS ESCOLAS BÁSICAS (1º, 2º E 3º CICLO) | | População com menos de 18 anos a residir a mais de 20 minutos das escolas básicas utilizando um meio de transporte viário (relativamente ao total de população residente com menos de 18 anos) | Nº | % | INE; CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | 0% | |
| Dinâmica demográfica | | DENSIDADE POPULACIONAL | População residente por área total | Pop/km2 | | INE; CMG | 10 anos | 1 | Avaliação | sim | na |
| | | DENSIDADE POPULACIONAL NOS ESPAÇOS CENTRAIS | População residente nos espaços centrais por área total dos espaços centrais | Pop/km2 | | INE; CMG | 10 anos | 1 | Avaliação | sim | na |
| | | DENSIDADE POPULACIONAL NOS ESPAÇOS RESIDENCIAIS | População residente nos espaços residenciais por área total dos espaços residenciais | Pop/km2 | | INE; CMG | 10 anos | 1 | Avaliação | sim | na |
| | | DENSIDADE POPULACIONAL NOS ESPAÇOS URBANOS DE BAIXA DENSIDADE | População residente nos espaços de baixa densidade por área total dos espaços de baixa densidade | Pop/km2 | | INE; CMG | 10 anos | 1 | Avaliação | sim | na |
| | VARIACÃO POPULACIONAL | Variação da população residente, 2001/11 | % | | INE; CMG | 10 anos | 1 | Avaliação | sim | positiva | |
| | ESTRUTURA ETÁRIA DA POPULAÇÃO RESIDENTE | Cluster da população residente por estrutura etária, relativamente ao total de população | % | | INE; CMG | 10 anos | 1 | Avaliação | sim | na | |
| | ESTRUTURA DE ESCOLARIDADE DA POPULAÇÃO RESIDENTE | Cluster da população residente por escolaridade, relativamente ao total de população | % | | INE; CMG | 10 anos | 1 | Avaliação | sim | na | |
| | POPULAÇÃO DESEMPREGADA | População residente desempregada | % | | INE; CMG | 10 anos | 1 | Avaliação | sim | 0% | |
| | POPULAÇÃO IDOSA RESIDENTE SÓ | Famílias compostas exclusivamente por indivíduos com 65 ou mais anos, relativamente ao total de famílias | % | | INE; CMG | 10 anos | 1 | Avaliação | sim | 0% | |
| | ALOJAMENTOS SOBRELATADOS | Alojamentos familiares clássicos de residência habitual sobrelatados, relativamente ao total de alojamentos | % | | INE; CMG | 10 anos | 1 | Avaliação | sim | 0% | |
| | POPULAÇÃO POUCO ESCOLARIZADA | População residente com uma escolaridade inferior ao ensino básico, relativamente ao total de população | % | | INE; CMG | 10 anos | 1 | Avaliação | sim | 0% | |
| | TIPOLOGIA RESIDENCIAL | Cluster residencial da qualidade de vida | Nº | | INE; CMG | 10 anos | 1 | Avaliação | sim | na | |
| | ÍNDICE DE CRIMINALIDADE | Número total de crimes registados, relativamente ao total da população residente | Nº | % | INE | Bianual | 1 | Monitorização | sim | 0% | |

3.2.1.2 | Objectivo 3. Rentabilização das infraestruturas públicas de suporte à urbanização e reforço da mobilidade, assegurando uma acessibilidade eficaz e equilibrada e promovendo outras formas de circulação

Nas últimas décadas “a maior parte do investimento municipal dirigiu-se para a qualificação estrutural e para a construção de equipamentos, com o objectivo de resolver o “grau zero” da infraestruturização, e de construir as redes de equipamentos públicos (Relatório PDM, 2011).

A década de 80, mas fundamentalmente, os anos 90, com a entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia, e com o acesso aos fundos estruturais comunitários procurou-se resolver problemas graves de saneamento, assegurar o abastecimento público de água, melhorar as condições de mobilidade e de acessibilidade aos serviços e equipamentos colectivos. No domínio estritamente territorial a produção de infra-estruturas de mobilidade e a grande disponibilidade de solo urbanizável mais ou menos infra-estruturado podem viabilizar e acentuar as expectativas relativamente a um processo futuro de edificação.

Assim, e apesar do grande investimento feito, a predominância da urbanização difusa constitui um entrave à prossecução plena dos objectivos propostos sendo muitas vezes visto como predador de solo e consumidor de infraestruturas e acessibilidades o que implica prejuízos vários aos ecossistemas e elementos biofísicos em presença no território.

Tabela 12 | População servida pela rede de água, saneamento e kg de RSU recolhidos

| Unidade territorial | População servida por sistemas de abastecimento de água [%] | | População servida por sistemas de drenagem de águas residuais [%] | | Resíduos urbanos recolhidos por habitante [kg/ hab] | |
|---------------------|---|-----------|---|-----------|---|------------|
| | 2009 | 2007 | 2009 | 2007 | 2010 | 2009 |
| Portugal | nd | nd | nd | nd | 512 | 517 |
| Norte | 92 | 86 | 76 | 70 | 447 | 447 |
| Ave | 82 | 78 | 58 | 65 | 383 | 392 |
| Fafe | 90 | 88 | nd | nd | 334 | 343 |
| Guimarães | nd | 95 | nd | 86 | 406 | 404 |
| Póvoa de Lanhoso | 71 | 64 | 36 | 53 | 328 | 328 |
| Santo Tirso | 73 | 40 | 56 | nd | 458 | 454 |
| Trofa | 84 | 36 | 85 | nd | 446 | 522 |
| Vieira do Minho | 100 | 100 | 47 | 41 | 87 | 99 |
| VN Famalicão | 83 | 88 | 56 | 47 | 359 | 371 |
| Vizela | nd | 59 | nd | 54 | 383 | 382 |

Fonte: INE, Anuários Estatísticos 2007, 2009, 2010

As taxas de cobertura de saneamento e de abastecimento de água são, segundo os dados disponibilizados pelo INE, para o ano de 2007 (Tabela 12) de 95 e 86% respectivamente, ainda longe das metas nacionais, mas superiores à média do Ave. Tem-se contudo registado, nesta área, uma evolução significativa, devido não apenas ao apoio de participações comunitárias, mas também ao esforço da autarquia, que tem canalizado para esta actividade uma importante parcela dos seus recursos financeiros. Quanto à recolha de resíduos sólidos urbanos houve um aumento pouco expressivo, no entanto, o valor por habitante fica distante das metas nacionais e regionais, só supera a média registada no Ave.

Globalmente o grau de cobertura da redes públicas principais de suporte e indutoras à urbanização é satisfatório, todavia, uma análise com maior acuidade à Figura 15, permite concluir que existem ainda algumas bolsas do território que se não se encontram cobertas pelas infraestruturas básicas.

Esta situação é particularmente evidente nos interstícios e na coroa do centro urbano de Guimarães, onde existem diversas situações de cobertura claramente deficitária. Relativamente às situações de cobertura insuficiente não existe a predominância de um determinado padrão territorial, estando as manchas referentes a este grau de infraestruturização pulverizadas um pouco por todo o território.

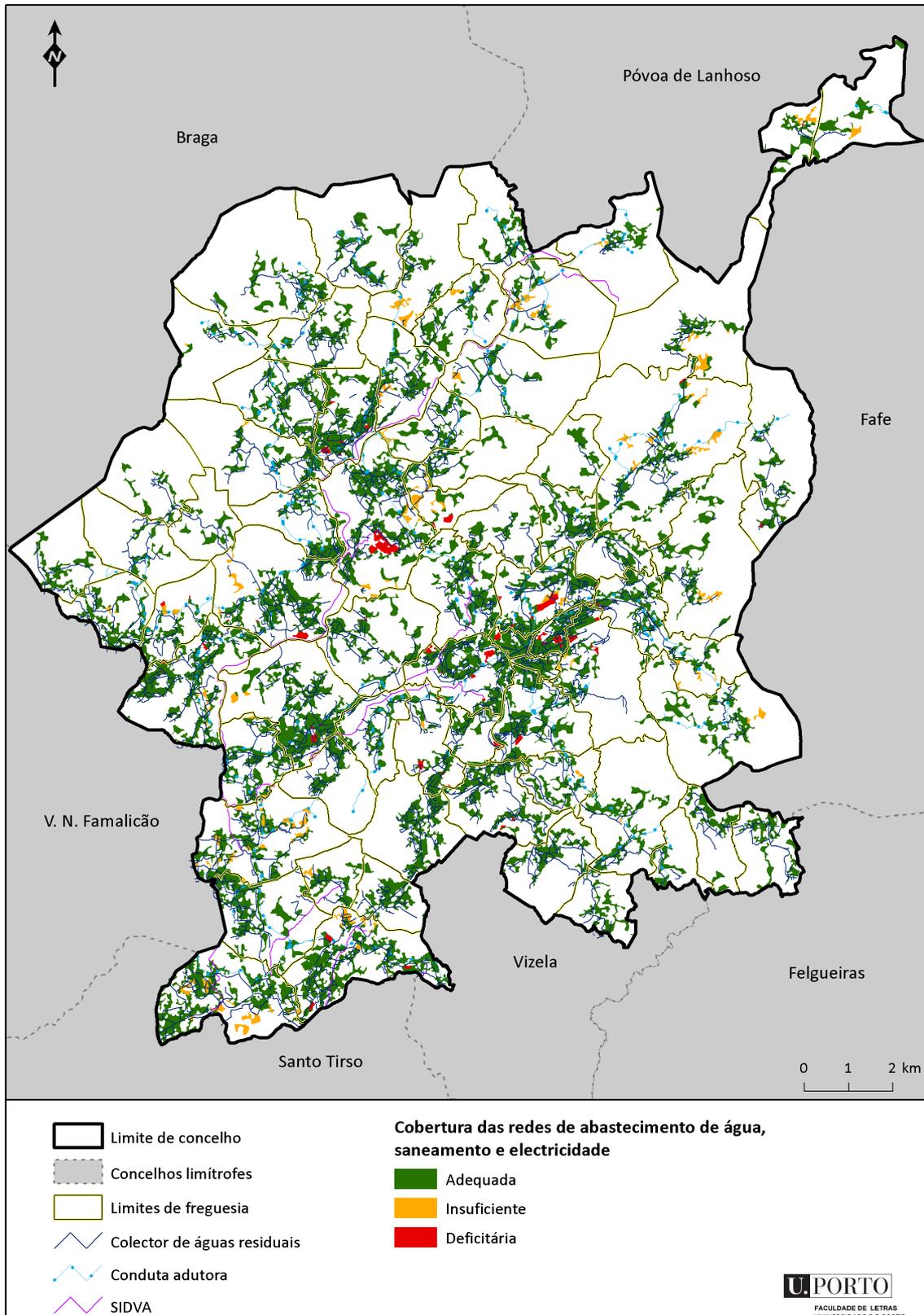
O metabolismo urbano é determinante para a construção de um modelo urbano assente nos princípios da sustentabilidade, aliás num território sustentável, apenas são efectuadas as deslocações estritamente necessárias, evitando desta forma, problemas de congestionamento de tráfego e conseqüente dificuldade de mobilidade.

O congestionamento de tráfego é considerado um dos factores-chave que comprometem a qualidade de vida nas cidades. O sistema de infraestruturas rodoviárias está intimamente relacionado com a gestão do espaço, tanto dos novos espaços como dos consolidados. Portanto, não é necessário apenas investir na construção e ampliação das infraestruturas existentes, mas também promover a mistura funcional dos espaços, evitar a excessiva terciarização dos centros dos aglomerados, contrariar a perda de população nos centros históricos, que são tendencialmente os mais bem servidos por transporte colectivo e contrariar, também, o crescimento urbano fragmentado das periferias e das novas expansões urbanas (SILVA, 2003).

Esta situação é particularmente relevante para Guimarães na medida em que 86%¹⁹ dos movimentos pendulares são efectuados dentro do próprio concelho.

¹⁹ Segundos os dados disponibilizados nos Censos de 2001.

Figura 15 | Cobertura da rede de infraestruturas básicas [Água, saneamento e electricidade]

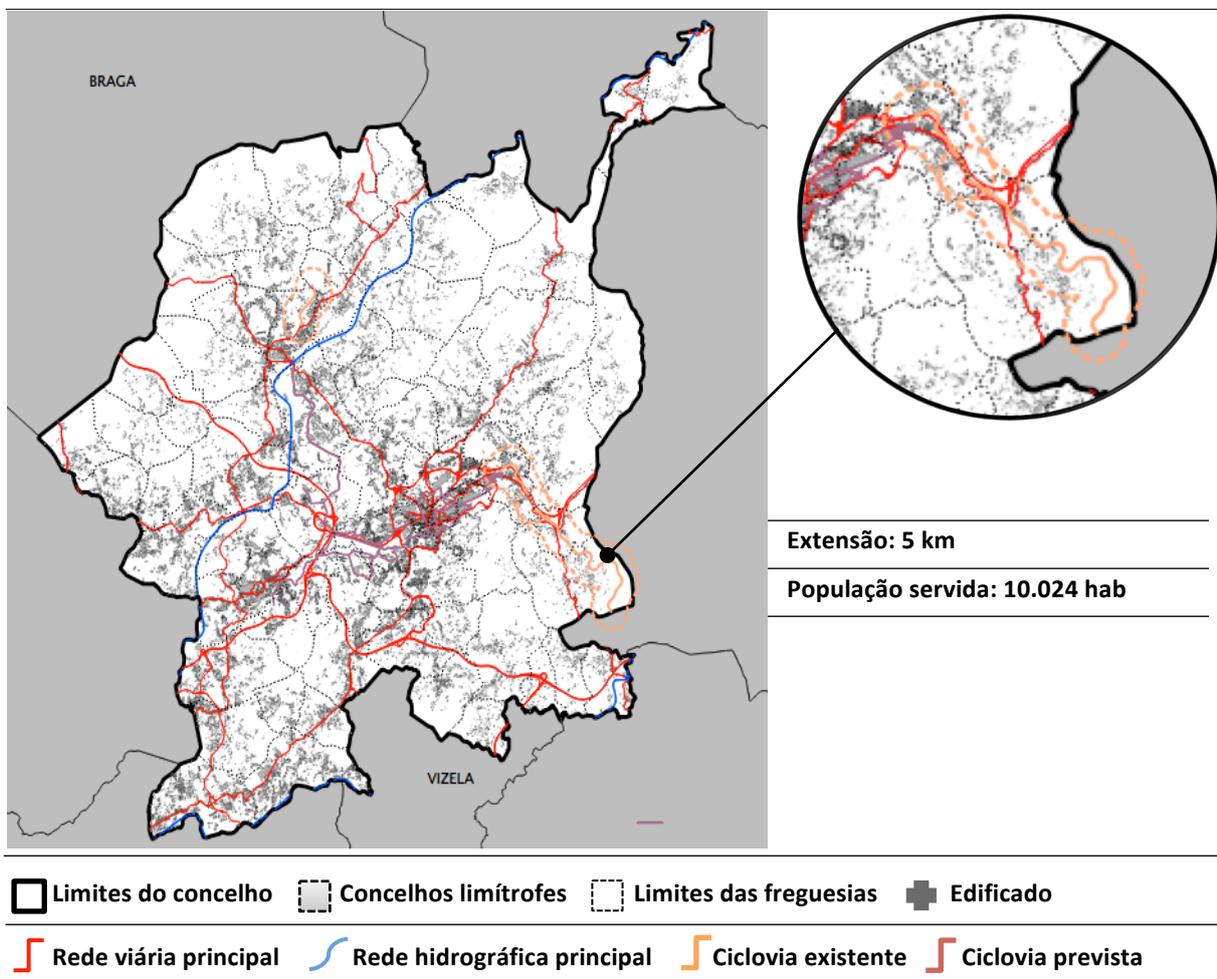


Fonte: INE, Censos 2001 | CMG

O planeamento urbanístico, nomeadamente, através do desenho urbano deve proporcionar a toda a população diversas formas de acesso aos equipamentos de proximidade (serviços, educação, emprego, actividades de lazer e bens), independentemente de conseguirem deslocar-se de meio individual de transporte ou não.

Neste domínio gostaríamos de sublinhar o projecto da ciclovia que liga Guimarães a Fafe (Figura 16) e que comprova o esforço que o município tem colocado na complementaridade às infraestruturas convencionais de transporte e ao transporte individual. A rede actual de ciclovia tem uma extensão de 5 km servindo cerca de 6% da população residente, tendo em consideração um *buffer* de 500 m.

Figura 16 | Ciclovia existente



Fonte: INE, Censos 2011 | CMG, Proposta PDM_11

Tabela 13 | Sistema de monitorização do Objectivo 3

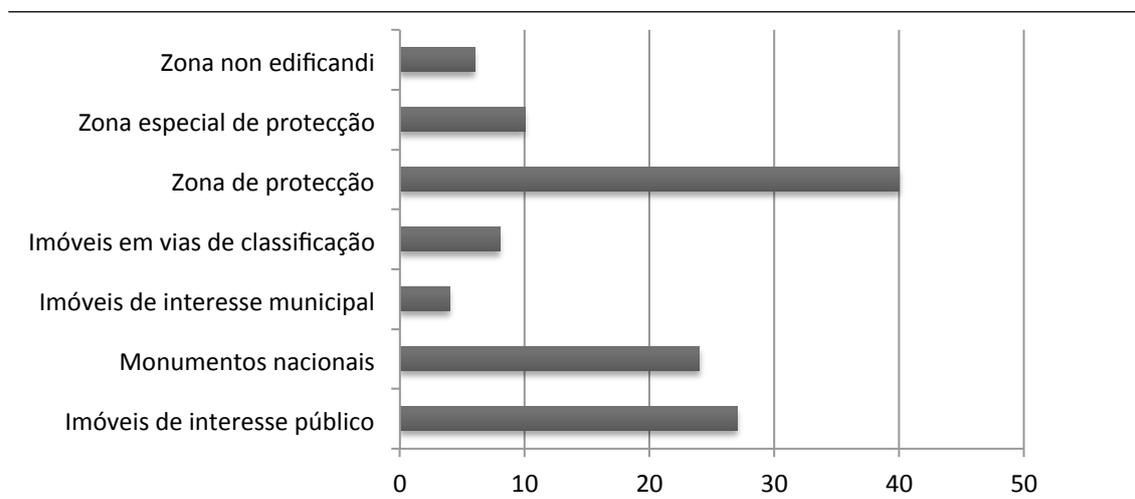
| Tema | Indicador | Descrição do indicador | Unidade | | Fonte de Informação | Períodicidade máxima | Importância de 1 (+) a 3 (+++) | Tipologia | Disponibilidade | Valor de referência | |
|---|--|---|---|--------|---------------------|----------------------|--------------------------------|---------------|-----------------|---------------------|------|
| | | | Unid 1 | Unid 2 | | | | | | | |
| Infraestruturas | GRAU DE COBERTURA DAS INFRAESTRUTURAS | População residente servida pelas infraestruturas de abastecimento de água, saneamento e electricidade | % | | INE; CMG | Bianual | 1 | Monitorização | sim | 100% | |
| | REDE DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA | Extensão da rede de abastecimento de água | km | | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | na | |
| | TAXA DE COBERTURA DA REDE DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA | População residente servida pelas infraestruturas de abastecimento de água | % | | INE; CMG | Bianual | 1 | Monitorização | sim | 100% | |
| | REDE DE DRENAGEM DE SANEAMENTO | Extensão da rede de saneamento | km | | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | na | |
| | TAXA DE COBERTURA DA REDE DE SANEAMENTO | População residente servida pelas infraestruturas de saneamento | % | | INE; CMG | Bianual | 1 | Monitorização | sim | 100% | |
| | REDE DE FOSSAS SÉPTICAS | Nº de fossas sépticas | nº | | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | não | na | |
| | REDE DE ETAR | Nº ETAR'S | | | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | na | |
| | ÁGUAS RESIDUAIS TRATADAS | Percentagem de águas residuais tratadas face ao volume total | % | | CMG | Bianual | 1 | Monitorização | sim | 100% | |
| | TAXA DE COBERTURA DA REDE ELÉCTRICA | População residente servida pelas infraestruturas da rede eléctrica | % | | CMG | Bianual | 2 | Monitorização | sim | 100% | |
| | Nº DE HORAS ANUAIS SEM ELECTRICIDADE | Números de horas anuais que a população residente não dispõe de electricidade | Nº | | EDP;CMG | Bianual | 1 | Monitorização | não | 0 | |
| | TAXA DE COBERTURA DA REDE DE GÁS | População residente servida pela infraestrutura da rede de gás | % | | CMG | Bianual | 2 | Monitorização | sim | 100% | |
| | TAXA DE COBERTURA DE NET | População residente com acesso à internet | % | | ANACOM;INE | Bianual | 3 | Monitorização | não | 100% | |
| | CAPITAÇÃO DA REDE DE ECOPONTOS | Número de ecopontos por habitante | nº/hab | | CMG | Bianual | 2 | Monitorização | sim | 1/200 hab | |
| | TAXA DE COBERTURA DA REDE DE ECOPONTOS | População residente a 100 metros da rede de ecopontos | % | | INE; CMG | Bianual | 2 | Monitorização | sim | 100% | |
| | RSU RECOLHIDOS | Resíduos sólidos urbanos recolhidos por habitante | kg/hab | | INE; CMG | Bianual | 1 | Monitorização | sim | na | |
| | EXTENSÃO DA REDE VIÁRIA BENEFICIADA | Extensão da rede viária beneficiada relativamente à rede viária construída | km | | CMG | Bianual | 2 | Monitorização | sim | na | |
| | DENSIFICAÇÃO DA REDE VIÁRIA PRINCIPAL | Total da rede viária principal relativamente à população residente | km/hab | | CMG | Bianual | 2 | Monitorização | sim | na | |
| | DENSIFICAÇÃO DA REDE VIÁRIA SECUNDÁRIA | Total da rede viária secundária relativamente à população residente | km/hab | | CMG | Bianual | 2 | Monitorização | sim | na | |
| | TAXA DE EXECUÇÃO DA REDE VIÁRIA INTRA-CONCELHA | Percentagem de rede viária executada face ao proposto no PDM | % | | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | 100% | |
| | GRAU DE ACESSIBILIDADE À REDE VIÁRIA PRINCIPAL | População residente a 10 minutos de carro da rede viária principal | % | | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | na | |
| | GRAU DE ACESSIBILIDADE À REDE VIÁRIA SECUNDÁRIA | População residente a 5 minutos de carro da rede viária secundária | % | | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | na | |
| | REDE DE INTERFACES | Nº de interfaces existentes (estações de comboio, centrais de camionagem, parques de estacionamento) | nº | | CMG | Bianual | 1 | Monitorização | sim | na | |
| | Mobilidade | REDE DE FAIXAS BUS | Total de Km de faixas Bus relativamente à extensão da rede viária | km | | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | na |
| | | REDE DE VIAS PEDONAIS | Total de km de vias pedonais relativamente à extensão da rede viária | km | | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | na |
| | | REDE DE CICLOVIAS | Total de km de ciclovias relativamente à extensão da rede viária | km | | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | na |
| | | POPULAÇÃO SERVIDA PELA CICLOVIA | População residente que se encontra a 500 m da ciclovia | nº | | INE; CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | 100% |
| | | DURAÇÃO MÉDIA DO PERCURSO CASA ESCOLA | Duração média do percurso casa escola ou casa trabalho | m | | INE | Decenal | 1 | Avaliação | sim | 15 m |
| | | DURAÇÃO MÉDIA DO PERCURSO CASA TRABALHO | Duração média do percurso casa escola trabalho | m | | INE | Decenal | 1 | Avaliação | sim | 15 m |
| | | MODO DE DESLOCAÇÃO - A PÉ | Percentagem da população residente que utiliza os próprios meios no percurso casa escola ou casa trabalho | % | | INE | Decenal | 1 | Avaliação | sim | na |
| | | MODO DE DESLOCAÇÃO - AUTOCARRO | Percentagem da população residente que utiliza o autocarro no percurso casa escola ou casa trabalho | % | | INE | Decenal | 1 | Avaliação | sim | na |
| MODO DE DESLOCAÇÃO - COMBIO | | Percentagem da população residente que utiliza o comboio no percurso casa escola ou casa trabalho | % | | INE | Decenal | 1 | Avaliação | sim | na | |
| MODO DE DESLOCAÇÃO - TRANSPORTE INDIVIDUAL | | Percentagem da população residente que utiliza o transporte individual no percurso casa escola ou casa trabalho | % | | INE | Decenal | 1 | Avaliação | sim | na | |
| Nº DE CARREIRAS DE TRANSPORTE PÚBLICO RODOVIÁRIO | | Nº de carreiras existentes na rede de transporte público rodoviário | nº | | CMG | Bianual | 2 | Monitorização | sim | na | |
| TAXA DE COBERTURA DA REDE DE TRANSPORTE PÚBLICA | | População residente a 300 metros de uma paragem de transporte público | % | | INE; CMG | Bianual | 2 | Monitorização | não | 100% | |
| DESTINOS DE COMBOIO | | Nº de ligações directas ao Porto | nº | | REFER; CMG | Bianual | 2 | Monitorização | sim | na | |
| TAXA DE EXECUÇÃO DO PLANO DE MOBILIDADE E ACESSIBILIDADES | | Remoção de barreiras arquitectónicas | % | | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | 100% | |

3.2.1.3 | Objectivo 5. Conservação e valorização do património cultural edificado

“O Município de Guimarães apresenta-se como um dos municípios de maior vocação turística da Região Norte, sendo inquestionável a excelência dos seus valores patrimoniais e artísticos, a singularidade da sua forte ligação às origens de Portugal e da Identidade Portuguesa e o seu Centro Histórico classificado pela UNESCO como Património Cultural da Humanidade” (CMG, 2011). O desígnio em torno da conservação e da valorização do património cultural edificado surge em virtude do seu relevante valor patrimonial, artístico e cultural e tirando partido do turismo ser hoje um dos principais sectores da economia portuguesa, representa actualmente cerca de 10% do PIB.

A leitura da Gráfico 4 e da Figura 17 demonstram que o património varia entre conjuntos classificados e fortemente identitários (Centro Histórico, Penha, Citânia de Briteiros, complexo termal de Caldelas, etc.), e a dispersão de valores patrimoniais dispersos mais ou menos diluídos na sua envolvente (quintas, solares, fábricas, igrejas, pontes, etc.).

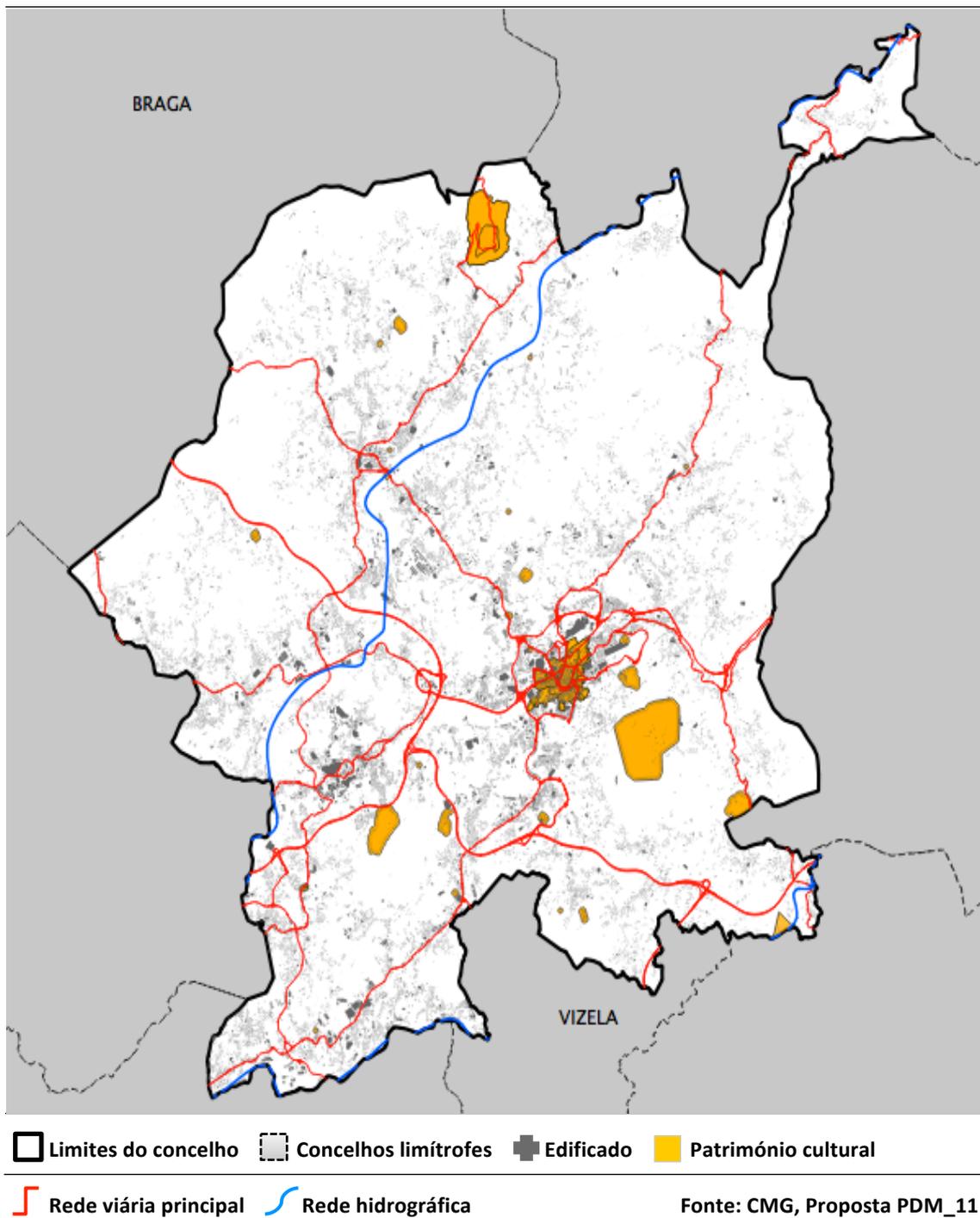
Gráfico 4 | Nº de ocorrências do património cultural edificado



Fonte: CMG, Proposta PDM_11

O PROT-N defende exactamente a valorização do património cultural, em particular as sinergias resultantes dos valores culturais inscritos na Lista do Património Mundial (UNESCO): Centros Históricos do Porto e Guimarães, Alto Douro Vinhateiro, Sítios de Arte Rupestre do Vale do Côa. Existe, no entanto, um novo modelo que se começa a esboçar com a construção de equipamentos culturais, desportivos e de congressos capazes de complementar a oferta tradicional do tecido urbano consolidado dito histórico.

Figura 17 | Património cultural de Guimarães



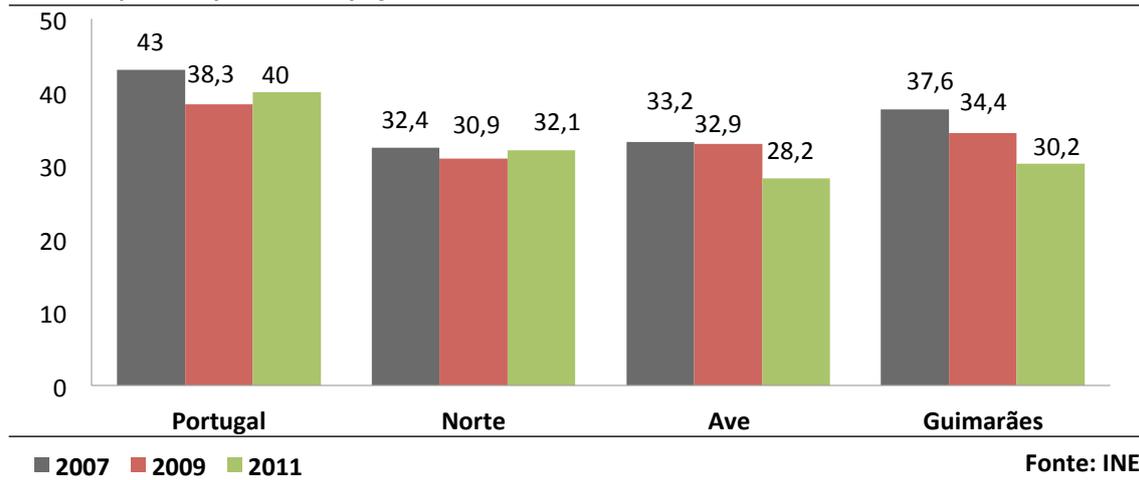
Guimarães usufrui de um conjunto de equipamentos nucleares, nomeadamente, o Pavilhão Multiusos, o Centro Cultural – Vila Flor e o Teleférico. Mais recentemente com a realização da CEC, aumentou este conjunto de elementos com a Plataforma das Artes, a Fábrica ASA, a Zona de Couros, o Instituto do Design que complementam e diversificam a base de oferta cultural territorial.

Por último, o concelho é servido de boas acessibilidades, ligação à principal rede rodoviária A7

e A11 e relativa proximidade ao Aeroporto Sá Carneiro o que promove a acessibilidade a centros culturais de 1º nível, nomeadamente, a Casa da Música e Serralves para além de exponenciar a sua própria polarização.

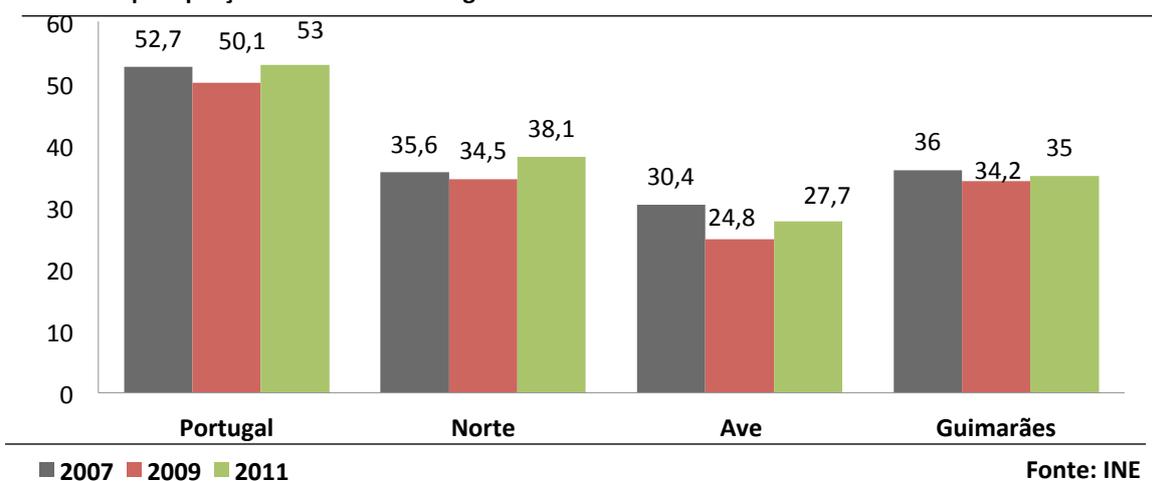
A afirmação internacional deste projecto urbano de Guimarães que passa pela qualidade urbana do centro histórico e pela conjugação do património com as indústrias criativas e tecnológicas e a oferta cultural deve poder ser medida através da procura turística.

Gráfico 5 | Taxa líquida de ocupação dos estabelecimentos hoteleiros



Guimarães apresenta uma taxa líquida de ocupação hoteleira acima da média da região Norte e do Ave, no entanto, fica ainda bastante aquém da média nacional, quase 10% inferior, em 2011.

Gráfico 6 | Proporção de turistas estrangeiros



O Gráfico 5 permite ainda concluir que a taxa de ocupação caiu em Guimarães e no Ave, de 2009 para 2011 (na ordem dos 4%), muito embora será de esperar que o ano de 2012 seja um

ano com valores muito superiores em virtude da realização da CEC. Relativamente à proporção de turistas estrangeiros a diferença para a média nacional é ainda maior, não obstante, Guimarães apresentar face ao seu contexto geográfico mais próximo, o Ave, valores bem acima da média. Guimarães apresenta ainda uma área 12,24 km² para os elementos patrimoniais e património arqueológico.

Figura 18 | Elementos patrimoniais e património arqueológico de Guimarães

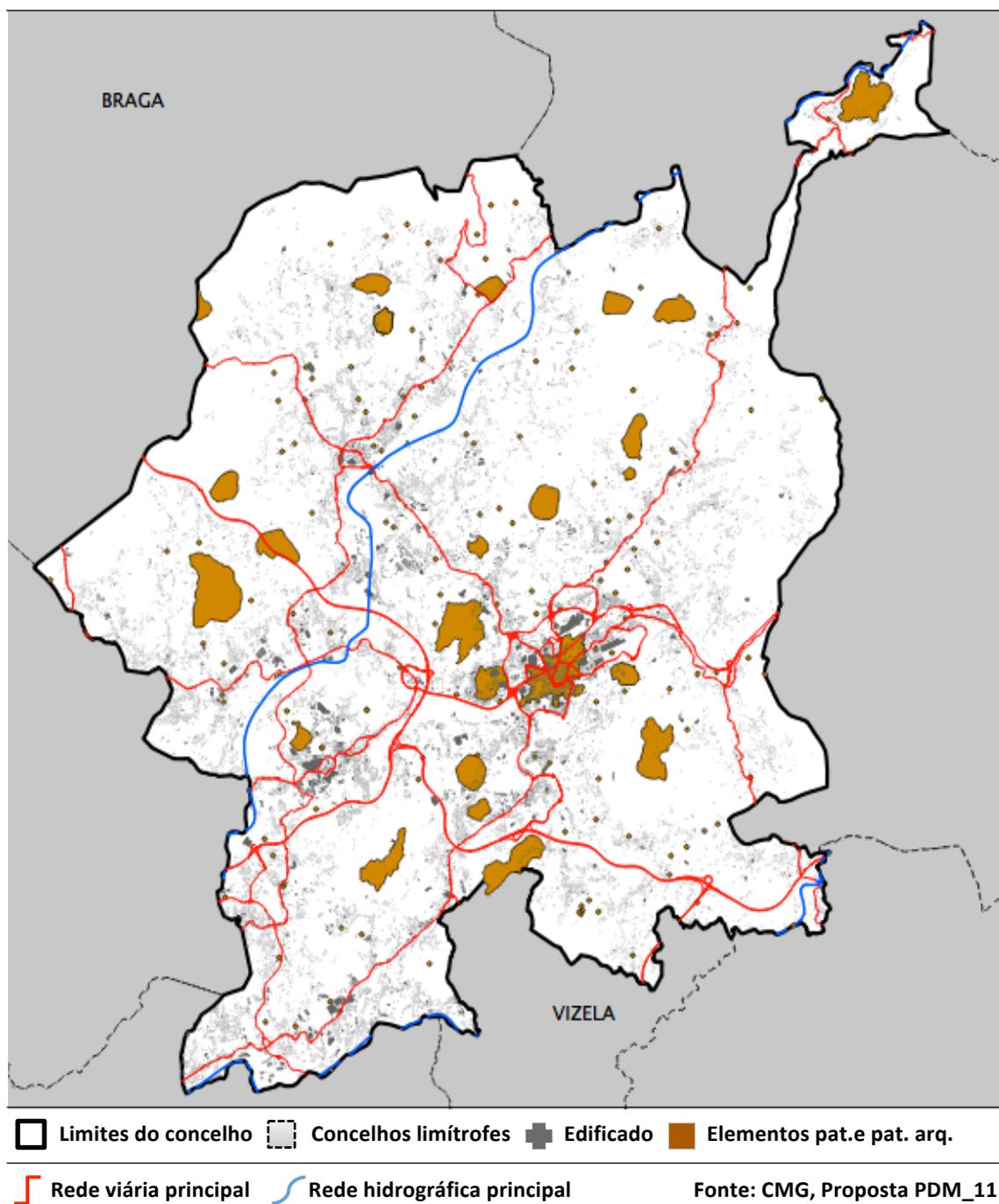


Tabela 14 | Sistema de monitorização do Objetivo 5

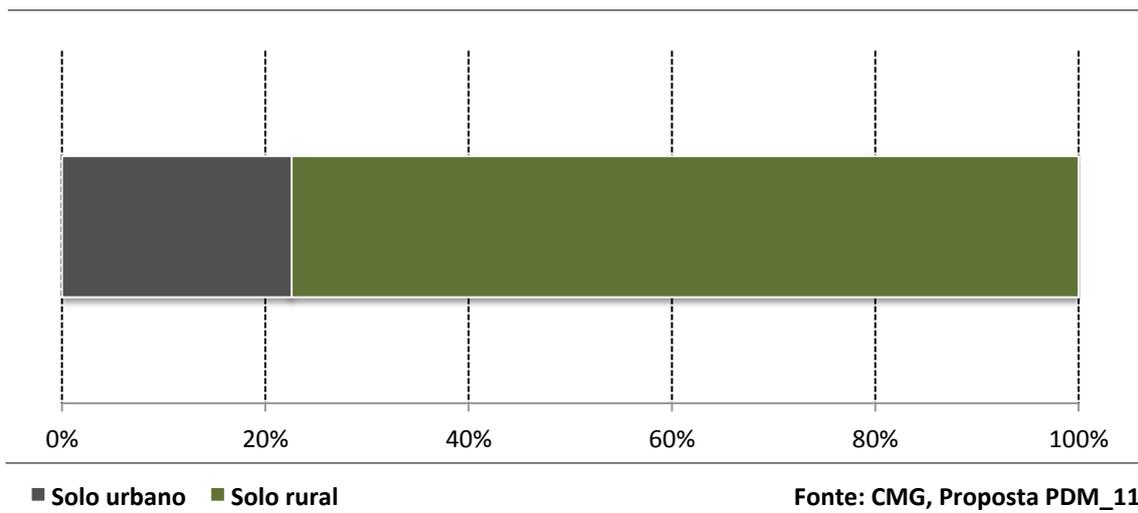
| Tema | Indicador | Descrição do indicador | Unidade | | Fonte de Informação | Períodicidade máxima | Importância de 1 (+) a 3 (+++) | Tipologia | Disponibilidade | Valor de referência |
|------------------------|---|---|-------------|--------|---------------------|----------------------|--------------------------------|---------------|-----------------|---------------------|
| | | | Unid 1 | Unid 2 | | | | | | |
| Conservação | PATRIMÓNIO CULTURAL | Área do património cultural | km2 | | CMG | Bianual | 1 | Avaliação | sim | na |
| | PATRIMÓNIO CULTURAL PER CAPITA | Património cultural relativamente à população residente | km2/1000hab | | CMG/INE | Bianual | 1 | Avaliação | sim | na |
| | ELEMENTOS PATRIMONIAIS E PATRIMÓNIO ARQUEOLÓGICO | Área dos elementos patrimoniais e património arqueológico | km2 | | CMG | Bianual | 1 | Avaliação | sim | na |
| | REQUALIFICAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO | Total de intervenções de reabilitação no total do espaço público | nº | | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | na |
| | GRAU DE REQUALIFICAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO DO PATRIMÓNIO CULTURAL EDIFICADO | Total de intervenções, nos últimos dois anos, no espaço público do património edificado relativamente ao total | % | | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | na |
| | REABILITAÇÃO DOS EDIFÍCIOS | Licenças de reabilitação de edifícios, nos últimos dois anos | nº | | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | na |
| | REABILITAÇÃO DOS EDIFÍCIOS DO PATRIMÓNIO CULTURAL EDIFICADO | Licenças de reabilitação de edifícios do património cultural edificado, nos últimos dois anos, relativamente ao total de licenças de reabilitação | % | | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | na |
| | GRAU DE CONSERVAÇÃO | Nº de edifícios do património cultural edificado em bom estado de conservação | nº | | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | não | 100% |
| | LICENCIAMENTO NAS ZONAS DE PROTECÇÃO DO PATRIMÓNIO CULTURAL | Licenças de construção, nos últimos dois anos, no património cultural edificado | nº | | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | na |
| | MONUMENTOS NACIONAIS | Total de monumentos nacionais | nº | | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | não descer |
| | IMÓVEIS DE INTERESSE MUNICIPAL | Total de imóveis de interesse municipal | nº | | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | não descer |
| | IMÓVEIS EM VIAS DE CLASSIFICAÇÃO | Total de imóveis em vias de classificação | nº | | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | na |
| | IMÓVEIS DE INTERESSE PÚBLICO | Total de imóveis de interesse público | nº | | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | não descer |
| | ZONA DE PROTECÇÃO | Área da zona de protecção do património cultural edificado | km2 | | CMG | Bianual | 3 | Avaliação | sim | na |
| | ZONA ESPECIAL DE PROTECÇÃO | Área da zona especial de protecção do património cultural edificado | km2 | | CMG | Bianual | 3 | Avaliação | sim | na |
| ZONA NON EDIFICANDI | Área da zona non edificandi do património cultural edificado | km2 | | CMG | Bianual | 3 | Avaliação | sim | na | |
| INVESTIMENTO MUNICIPAL | Total do orçamento reservado para a reabilitação do património cultural edificado | % | | | | 3 | Monitorização | não | na | |
| Valorização | Nº PRAÇAS | Total de praças existentes | nº | | CMG | Bianual | 2 | Monitorização | sim | na |
| | Nº PRAÇAS NO PATRIMÓNIO CULTURAL EDIFICADO | Total de praças existentes relativamente ao total das praças existentes | % | | CMG | Bianual | 2 | Avaliação | sim | na |
| | Nº ESPLANADAS | Total de esplanadas licenciadas, nos últimos dois anos | nº | | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | na |
| | Nº ESPLANADAS NO PATRIMÓNIO CULTURAL EDIFICADO | Total de esplanadas licenciadas, nos últimos dois anos, relativamente ao total de esplanadas | % | | CMG | Bianual | 3 | Avaliação | sim | na |
| | CAPACIDADE DE ESTACIONAMENTO | Total de lugares de estacionamento existentes | nº | | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | não | na |
| | COBERTURA DO ESTACIONAMENTO | Total de lugares de estacionamento a 500 metros do património cultural edificado | % | | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | não | na |
| | TAXA DE OCUPAÇÃO HOTELEIRA | Ocupação efectiva das unidades hoteleiras | % | | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | 100% |
| | ÍNDICE TURISTAS ESTRANGEIROS | Total de turista estrangeiros relativamente ao total de turistas | % | | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | na |
| | Nº ENTRADAS EQUIPAMENTOS CULTURAIS | Total de entradas nos equipamentos públicos do património cultural edificado | nº | | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | na |
| | PROGRAMAÇÃO CULTURAL | Total de eventos realizados no património cultural edificado | nº | | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | na |
| | ESPAÇOS PÚBLICOS COM WIFI | Total de espaços públicos que disponibilizam acesso à internet grátis | nº | | CMG | Bianual | 1 | Monitorização | sim | crecente |
| | DENSIFICAÇÃO DOS ESPAÇOS COMERCIAIS NO PATRIMÓNIO CULTURAL EDIFICADO | Total de estabelecimentos comerciais no património cultural edificado, nos últimos dois anos, face ao total de estabelecimentos comerciais | % | | CMG | Bianual | 2 | Monitorização | sim | na |

3.2.2 | Eixo ambiental

3.2.2.1 | Objectivo 2. Protecção e valorização ambiental e paisagística do território promovendo a sua estabilidade física e sustentabilidade ecológica.

O objectivo 2 do PDMG tem duas condições fundamentais, ou seja, por um lado visa a protecção/valorização ambiental e paisagística e por outro tem a sua promoção da paisagem enquanto condição indispensável para a construção de um paradigma de desenvolvimento baseado na sustentabilidade. A agricultura e a ruralidade sempre representaram na estrutura paisagística, social e económica um papel relevante que importa sublinhar e ao qual o PDM ainda reserva papel de destaque através da classificação do solo com quase 80% do solo classificado como tal (Gráfico 7).

Gráfico 7 | Taxa de ocupação do solo_PDM 11

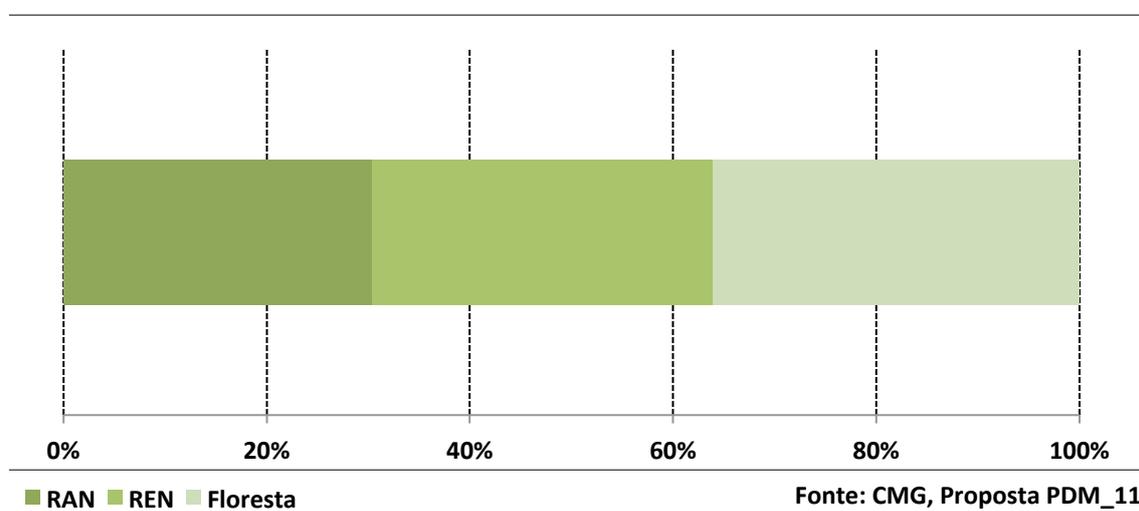


A Reserva Agrícola Nacional (RAN) enquanto figura máxima de protecção dos solos de forte aptidão agrícola constitui um instrumento fundamental no assegurar do correcto ordenamento do território. No entanto, “a expansão urbana, sobretudo na sua morfologia mais dispersa, é extremamente consumidora de solo, acarreta um vasto número de impactes, principalmente ambientais, com particular destaque para a modificação, degradação e fragmentação das paisagens, e a perda de solos agrícolas de elevada qualidade” (DELGADO, MARQUES, 2011).

Segundo os mesmos autores, as paisagens não são estáticas, são dinâmicas, e evoluem permanentemente no tempo e no espaço, em virtude de diversos factores, sendo que o

principal está relacionado com a fragmentação. Sendo assim, defendem que este processo de transformação da paisagem gira em torno da redução da quantidade total de habitat, do aumento do número de manchas do habitat, da diminuição das áreas nas manchas, e do aumento do isolamento das manchas. A adaptação do modelo para quantificar a fragmentação da RAN resultou na seguinte classificação: perfuração, incisão, dissecação, dissipação, divisão e atrito que oscilam entre maior e menor intensidade de processo. Desta forma e até porque a RAN, no concelho de Guimarães, representa em termos das servidões administrativas e restrições de utilidade pública, cerca de 30% do total do território, decidimos sistematizar este método para a sua área.

Gráfico 8 | Servidões administrativas e restrições de utilidade pública

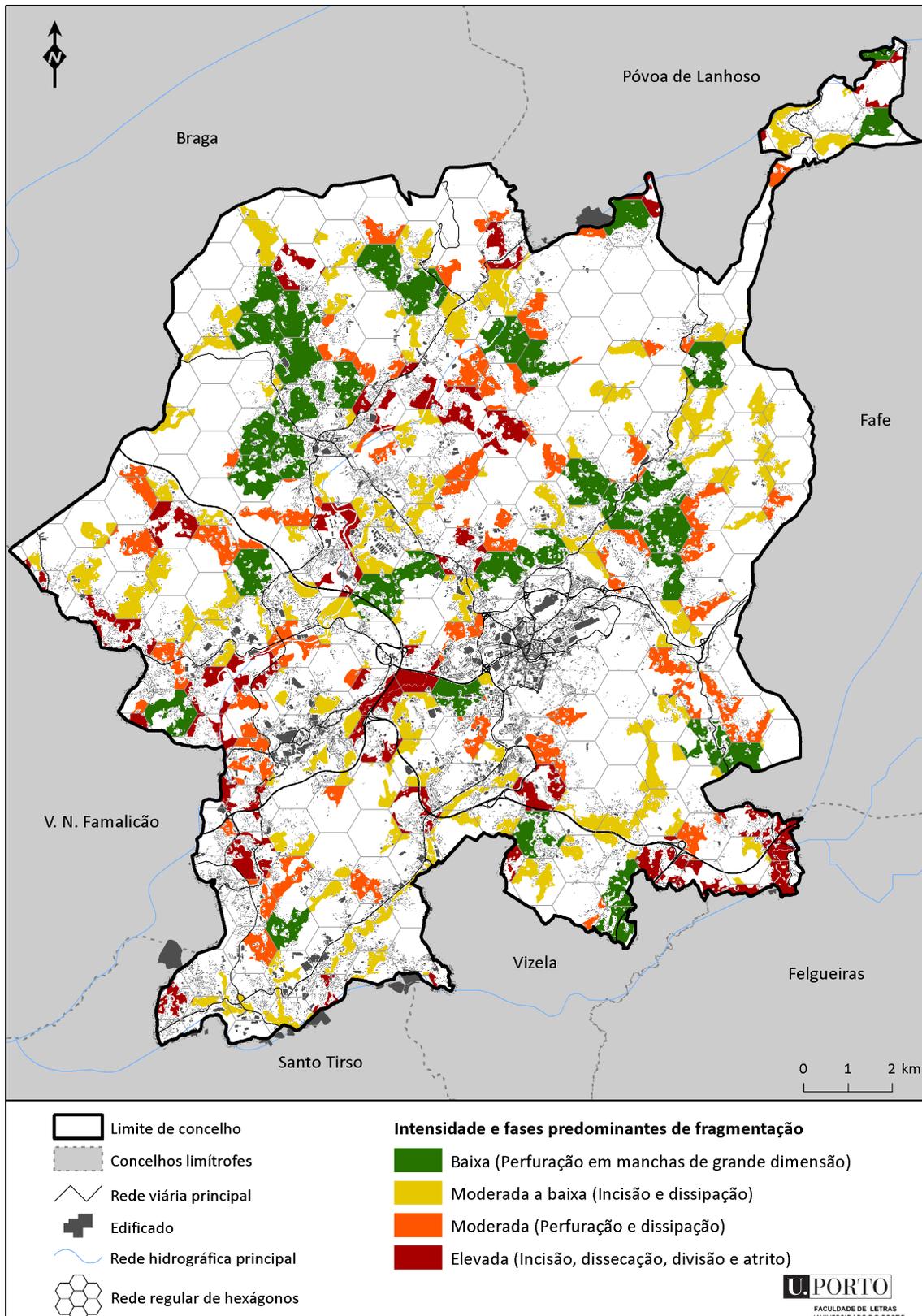


A Figura 19 demonstra que Guimarães apresenta a predominância de baixa intensidade de fragmentação da RAN, principalmente nas zonas afastadas do centro urbano. Existem, no entanto, um número muito significativo de manchas com uma “fragmentação reduzida” que se localizam em áreas urbanizadas, mais concretamente, na parte Oeste do concelho. À semelhança do nível de baixa intensidade também o “nível moderado a baixo” está localizado com maior prevalência em áreas que correspondem a baixo crescimento urbano.

Podemos ainda concluir que existem algumas das áreas afectadas pelo grau de fragmentação “mais elevado” nos territórios contíguos à rede viária principal. Não obstante parece confirmar-se uma relação directa entre processos de urbanização e de edificação e os processo de fragmentação da RAN.

Considerado por muitos como o exemplo paradigmático do povoamento disperso, o concelho de Guimarães, reserva para a Estrutura Ecológica Municipal (EEM) 172,26 km² de área, ou seja, aproximadamente 70% do seu território.

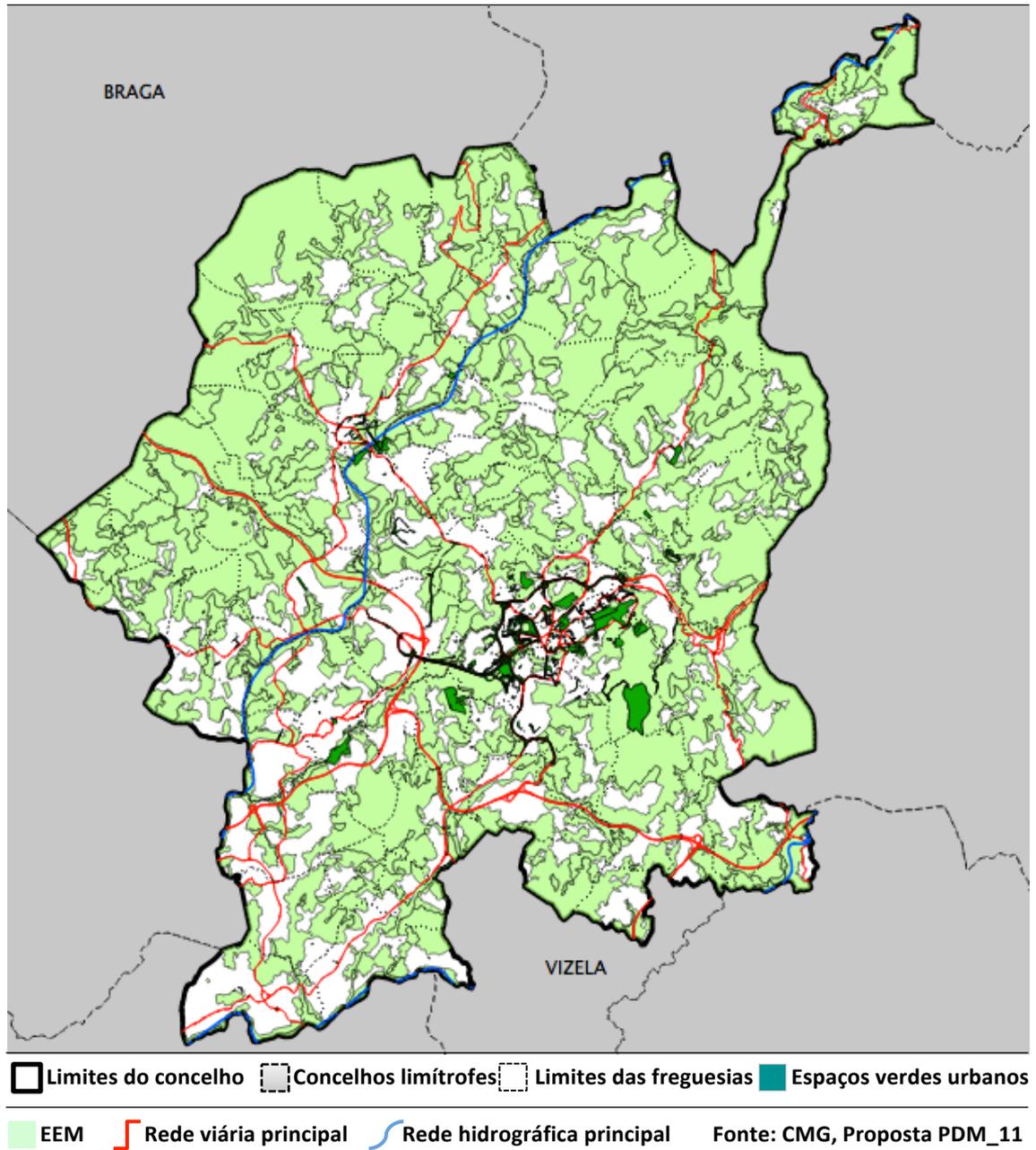
Figura 19 | Intensidade da fragmentação da RAN



Fonte: CMG, Proposta PDM_11

Portanto, uma correcta interpretação do papel da EEM, como elemento de qualificação da urbanização difusa e receptivos a novos usos produtivos como sejam o lazer, a protecção e a conservação dos valores naturais, potenciam a coerência e a gestão do território.

Figura 20 | EEM e espaços verdes urbanos



Guimarães apresenta também números muito interessantes de espaços verdes e da sua captação *per capita*. No total são 3,11 de km² de espaços verdes urbanos o que perfaz uma média de 19,66 m² por habitante, muito em linha com a meta proposta pela ONU de 20 m²

Tabela 15 | Sistema de monitorização do Objectivo 2

| Tema | Indicador | Descrição do indicador | Unidade | | Fonte de Informação | Período máxima | Importância de 1 (+) a 3 (+++) | Tipologia | Disponibilidade | Valor de referência | |
|--|---|---|--|--------|---------------------|----------------|--------------------------------|---------------|-----------------|---------------------|----|
| | | | Unid 1 | Unid 2 | | | | | | | |
| Protecção | SOLO RURAL | Área de solo rural relativamente ao total de área | % | | CMG | Bianual | 1 | Avaliação | sim | na | |
| | DENSIDADE DO EDIFICADO EM SOLO RURAL | Total de edifícios por total de área classificada em solo rural | edifícios/km2 | | INE; CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | na | |
| | DENSIDADE DO EDIFICADO EM AGLOMERADOS RURAIS | Total de edifícios por total de área classificada nos aglomerados rurais | edifícios/km2 | | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | na | |
| | DENSIDADE DO EDIFICADO NAS ÁREAS DE EDIFICAÇÃO DISPERSA | Total de edifícios por total de área classificada nas áreas de edificação dispersa | edifícios/km2 | | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | na | |
| | LICENÇAS EM SOLO RURAL | Licenças concedidas, nos últimos dois anos, em solo rural relativamente ao total de licenças concedidas | % | | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | na | |
| | DESAFECTAÇÃO DE SOLO RURAL PARA CONSTRUÇÃO | Área total de solo rural desafectada para fins de construção | nº | | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | 0% | |
| | LICENÇAS EM AGLOMERADOS RURAIS | Licenças concedidas, nos últimos dois anos, nos aglomerados rurais relativamente ao total de licenças concedidas | % | | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | na | |
| | LICENÇAS NAS ÁREAS DE EDIFICAÇÃO DISPERSA | Licenças concedidas, nos últimos dois anos, nas áreas de edificação dispersa relativamente ao total de licenças concedidas | % | | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | na | |
| | LICENÇAS NOS ESPAÇOS DESTINADOS A EQUIPAMENTOS E INFRAESTRUTURAS | Licenças concedidas, nos últimos dois anos, nos espaços destinados a equipamentos e infraestruturas relativamente ao total de licenças concedidas | % | | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | na | |
| | DENSIFICAÇÃO DOS AGLOMERADOS RURAIS LOCALIZADOS EM SOLO RURAL | Licenças concedidas em solo rural, nos últimos dois anos, nos aglomerados rurais relativamente ao total de licenças concedidas | % | | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | na | |
| | DENSIFICAÇÃO DAS ÁREAS DE EDIFICAÇÃO DISPERSA LOCALIZADOS EM SOLO RURAL | Licenças concedidas em solo rural, nos últimos dois anos, nas áreas de edificação dispersa relativamente ao total de licenças concedidas | % | | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | na | |
| | EDIFÍCIOS UNIFAMILIARES EM ÁREAS DE EDIFICAÇÃO DISPERSA | Edifícios unifamiliares nas áreas de edificação dispersa, relativamente ao total de edifícios | % | | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | na | |
| | AGLOMERADOS RURAIS POR TIPOLOGIA EDIFICATÓRIA | Cluster por tipologia do edificado nos aglomerados rurais | % | | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | na | |
| | Valorização | RAN | Área de RAN relativamente ao total de área do concelho | % | | CMG | Bianual | 1 | Avaliação | sim | na |
| GRAU DE INTENSIDADE DE FRAGMENTAÇÃO DA RAN | | Nível de fragmentação da RAN | % | | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | na | |
| LICENÇAS NA RAN | | Licenças concedidas, nos últimos dois anos, na RAN relativamente ao total de licenças concedidas | % | | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | 0% | |
| REN | | Área de REN relativamente ao total de área do concelho | % | | CMG | Bianual | 1 | Avaliação | sim | na | |
| GRAU DE INTENSIDADE DE FRAGMENTAÇÃO DA REN | | Nível de fragmentação da REN | % | | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | na | |
| LICENÇAS NA REN | | Licenças concedidas, nos últimos dois anos, na REN relativamente ao total de licenças concedidas | % | | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | 0% | |
| EEM | | Área de EEM relativamente ao total de área do concelho | % | | CMG | Bianual | 1 | Avaliação | sim | na | |
| GRAU DE INTENSIDADE DE FRAGMENTAÇÃO DA EEM | | Nível de fragmentação da EEM | % | | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | na | |
| LICENÇAS NA EEM | | Licenças concedidas, nos últimos dois anos, na REN relativamente ao total de licenças concedidas | % | | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | 0% | |
| ESPAÇOS FLORESTAIS | | Área florestal relativamente ao total da área do concelho | % | | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | 100% | |
| APTIDÃO FLORESTAL | | Área florestal localizada em REN | % | | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | 100% | |
| USO EFECTIVO FLORESTAL DE PRODUÇÃO | | Área de uso florestal de produção relativamente aos espaços florestais | % | | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | 100% | |
| USO EFECTIVO FLORESTAL DE PROTECÇÃO | | Área de uso florestal de protecção relativamente aos espaços florestais | % | | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | 100% | |
| ESPAÇOS AGRÍCOLAS | | Área agrícola relativamente ao total da área do concelho | % | | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | na | |
| APTIDÃO AGRÍCOLA | | Área agrícola localizada na RAN | % | | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | 100% | |
| USO EFECTIVO AGRÍCOLA | | Área de explorações agrícolas relativamente aos espaços agrícolas | % | | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | 100% | |
| FRENTES RIBEIRINHAS | | Nº de frentes ribeirinhas | % | | CMG | Bianual | 1 | Avaliação | sim | na | |
| FRENTES RIBEIRINHAS REABILITADAS | | Nº de frentes ribeirinhas reabilitadas | Nº | % | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | crescente | |
| SIDVA | | Nº edifícios (habitacionais, serviços/indústria) servidos pelo SIDVA relativamente ao nº total de edifícios | Nº | % | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | crescente | |
| TAXA DE COBERTURA DO SIDVA | | Área da rede hidrográfica servida pelo SIDVA | Nº | % | CMG | Bianual | 1 | Avaliação | sim | 100% | |
| ÁREA ARDIDA | | Área total ardida | km2 | % | AFN; CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | 0% | |
| ÁREA ARDIDA FLORESTAL | | Área total florestal ardida relativamente ao total da área ardida | km2 | % | AFN; CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | 0% | |
| ÁREA PERTENCENTE À REDE NATURA 2000 | | Área do território que está classificada enquanto pertencente à REDE NATURA 2000 | % | | CMG | Bianual | 1 | Avaliação | sim | na | |
| LICENÇAS EM ZONAS DE RISCO NATURAL | | Licenças concedidas, nos últimos dois anos, nas zonas classificadas como de risco natural | Nº | % | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | 0% | |
| Promoção | | ESTABELECIMENTOS HOTELEIROS EM SOLO RURAL | Nº de unidades hoteleiras instaladas no solo classificado como rural | Nº | % | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | na |
| | | INVESTIMENTO MUNICIPAL PARA A VALORIZAÇÃO AMBIENTAL E PAISAGÍSTICA | Total do orçamento anual municipal dedicado às questões ambientais | nº | % | INE; CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | na |
| | HORTAS URBANAS | Área de hortas urbanas existentes no concelho | Nº | % | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | crescente | |
| | ACESSIBILIDADE A HORTAS URBANAS | População residente a 20 minutos a pé de uma horta urbana | Nº | % | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | 100% | |
| | ESPAÇOS VERDES EM SOLO RURAL | Total da área dos espaços verdes em solo rural relativamente ao total de área do espaço rural | Nº | % | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | na | |
| | ACESSIBILIDADE A ESPAÇOS VERDES EM SOLO RURAL | População residente a 20 minutos a pé de um espaço verde | Nº | % | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | 100% | |
| | UNIDADES PRODUTIVAS DE RECURSOS NATURAIS REQUALIFICADAS | Antigas pedreira e outras unidade produtivas com base em recursos naturais requalificadas | Nº | % | CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | na | |
| Pegada ecológica | EMIÇÃO CO2 | Total de emissões de CO2 registadas | ton/km2 | | APA | Bianual | 3 | Monitorização | sim | decrecente | |
| | CONSUMO DE ENERGIA | Consumo de energia por sectores de actividade | % | | DGEG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | na | |
| | PRODUÇÃO DE ENERGIA A PARTIR DE FONTE RENOVÁVEL | Taxa de energia produzida com base em fonte renovável | % | | DGEG | Bianual | 3 | Monitorização | não | 20% | |
| | POP AFECTADA POR NÍVEIS DE RUÍDO ELEVADO | População residente afectada por níveis de ruído elevado relativamente ao total da população residente | % | | INE; CMG | Bianual | 3 | Monitorização | sim | 0% | |

3.2.3 | Eixo económico

3.2.3.1 | Objectivo 4. Reforço da competitividade do concelho induzindo diversidade económica, otimizando e qualificando áreas de actividades, potenciando novos equipamentos e investimentos em infraestruturas

“O concelho de Guimarães é tradicionalmente industrial: inicialmente com os curtumes e cutelarias, mais tarde, e por vezes em simultâneo com as anteriores, aparece a indústria têxtil. As sucessivas crises que afectam a produção industrial não têm impedido o sector de ser o grande motor económico do concelho.” (Relatório PDM, 2011).

A estrutura espacial económica caracteriza-se pela dispersão das unidades de produção de curtumes e cutelarias, mas sobretudo das unidades têxteis, que utilizava a mão-de-obra intensiva, que se encontrava tão difusa quanto a sua habitação. Localizadas inicialmente na proximidade dos rios, rapidamente procuraram na vasta teia de vias nacionais e municipais, uma forma que lhes que permite o escoamento de produtos, quer para o litoral quer para o interior, nacional e internacional. Esta espécie de *monoindústria* completamente pulverizada por todo o território obriga a uma correcta implantação das unidades de produção, em locais de fácil acessibilidade sob pena de não se conseguir uma devida miscigenação do trinómio indústria/casa/campo que não implique efeitos negativos ao nível da poluição. Não obstante estarmos perante o concelho da sub-região do Ave que detém o terceiro melhor índice de poder de compra e que tem apresentado um crescimento sustentado houve uma mudança estrutural da sua base económica (Tabela 16).

Tabela 16 | Índice de poder de compra per capita

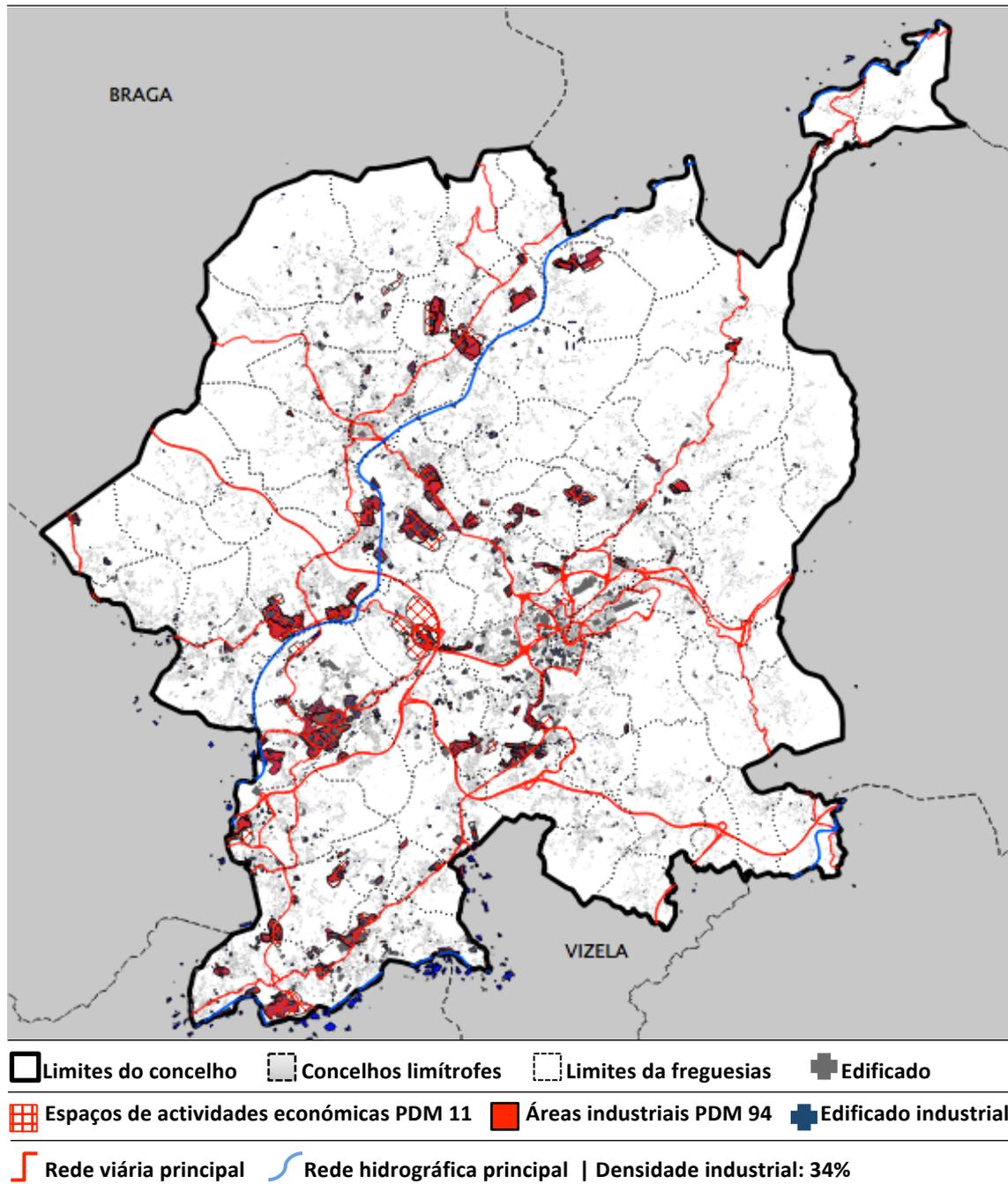
| Unidade territorial | 2009 | 2007 | 2005 | 2003 | 1993 | variação 93-2009 | variação anual |
|---------------------|-------|-------|-------|-------|-------|------------------|----------------|
| Portugal | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 0 | 0 |
| Norte | 87,64 | 86,24 | 85,45 | 85,96 | 81,72 | 7% | 0,42% |
| Ave | 76,67 | 75,46 | 74,57 | 66,95 | 61,95 | 19% | 1,20% |
| Fafe | 64,79 | 63,73 | 64,24 | 53,59 | 52,38 | 19% | 1,20% |
| Guimarães | 79,78 | 78,92 | 77,50 | 70,74 | 67,72 | 15% | 0,94% |
| Póvoa de Lanhoso | 58,4 | 56,44 | 59,38 | 49,38 | 41,49 | 29% | 1,81% |
| Santo Tirso | 80,41 | 77,69 | 73,47 | 68,13 | 68,3 | 15% | 0,94% |
| Trofa* | 79,46 | 80,03 | 75,32 | nd | nd | 5% | 0,33% |
| Vieira do Minho | 55,42 | 51,63 | 52,95 | 41,74 | 29,35 | 47% | 2,94% |
| VN Famalicão | 82,37 | 81,23 | 81,55 | 72,86 | 60,33 | 27% | 1,67% |
| Vizela* | 65,58 | 65,17 | 69,34 | nd | nd | -6% | -0,36% |

* Os concelhos só foram criados em 1998 por isso a variação corresponde ao período 2003-2009

Fonte: INE, Anuários Estatísticos 1993, 2003, 2005, 2007, 2009

Como podemos ver pela análise da Figura 21 as unidades industriais estão disseminadas um pouco por todo o concelho, todavia há um clara predominância nas imediações da rede viária principal (A11 e A7). Importa sublinhar ainda a mudança de paradigma de localização das actividades económicas. O PDM de 94 alocava estas unidades nas franjas do concelho ao passo que a nova proposta concentra nas proximidades dos centros urbanos a sua localização.

Figura 21 | Densificação dos espaços de actividades económicas

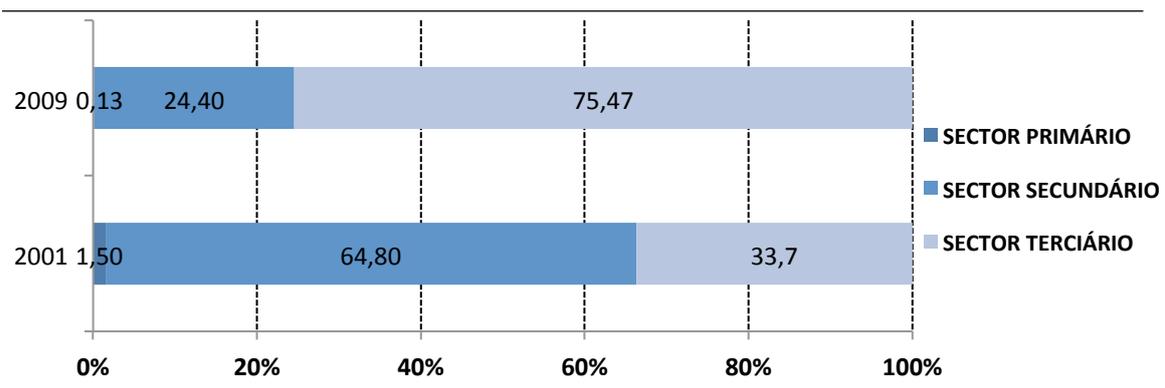


Fonte: CMG, PDM 94 e Proposta PDM_11

Importa sublinhar ainda que 34 % do tecido industrial está concentrado no solo classificado como espaço de actividades económicas. No entanto terá de ser feito um esforço no sentido de relocalizar algumas unidades que se encontram em áreas particularmente desadequadas tendo em linha de conta a qualificação do solo e o próprio uso do equipamento.

O facto da actividade económica estar essencialmente centrada no sector secundário e terciário tem um impacte directo e evidente no estabelecimento desta nova ordem territorial que foi consubstanciada na carta de ordenamento (Gráfico 9).

Gráfico 9 | % Empresas por sectores de actividade



Fonte: INE, Censos 2001 e Anuário Estatístico 2009

A presença de investimentos tem reflexos imediatos e directos ao nível da receita camarária, através do pagamento de impostos decorrentes da derrama, mas também tem impactes indirectos muito expressivos. Uma base económica grande e diversificada permite aos municípios não só fixarem as suas populações, como também exercer uma atractividade que reforce a sua capacidade de captar novas populações.

Outro impacte indirecto que a diversidade económica pode trazer prende-se exactamente com o novo paradigma de produção industrial, que está intrinsecamente ligado com a instalação de indústrias criativas. Este novo modelo económico implica normalmente um conjunto de intervenções ao nível do tecido urbano consolidado, localizado nas áreas mais *centrais* dos aglomerados urbanos, contribuindo assim de forma inquestionável para a reabilitação urbana. No caso específico de Guimarães, o PDM assume claramente a intenção da reconversão de antigas unidades fabris de produção devolutas em equipamentos de produção cultural. A realização da Capital Europeia da Cultura teve aqui um papel importantíssimo porque permitiu lançar as bases deste novo modelo económico com a realização de uma série de intervenções urbanísticas de reconversão funcional, nomeadamente, na Fábrica ASA, na Plataforma das Artes e na Praça de Couros.

Tabela 17 | Sistema de monitorização do Objectivo 4

| Tema | Indicador | Descrição do indicador | Unidade | | Fonte de Informação | Períodicidade máxima | Importância de 1 (+) a 3 (+++) | Tipologia | Disponibilidade | Valor de referência |
|--|--------------------------------------|--|---------------------------------------|--------|---------------------|----------------------|--------------------------------|---------------|-----------------|---------------------|
| | | | Unid 1 | Unid 2 | | | | | | |
| Reforço da competitividade | TAXA DE ACTIVIDADE | Percentagem de população residente em idade activa | % | | INE | BIANUAL | 3 | MONITORIZAÇÃO | sim | na |
| | TAXA DE DESEMPREGO | Total de população residente inscrita no IIEFP | nº | | INE | BIANUAL | 3 | MONITORIZAÇÃO | sim | 0 |
| | BENEFICIÁRIOS RSI | População residente abrangida pelo Rendimento Social de Inserção | nº | | IEFP | BIANUAL | 3 | MONITORIZAÇÃO | sim | 0 |
| | HABITAÇÃO SOCIAL | Nº de famílias beneficiárias de habitação social | nº | | IEFP/CMG | BIANUAL | 3 | MONITORIZAÇÃO | sim | 0 |
| | EMPREGABILIDADE NO SECTOR PRIMÁRIO | População residente empregada no sector primário | % | | INE | BIANUAL | 3 | MONITORIZAÇÃO | sim | na |
| | EMPREGABILIDADE NO SECTOR SECUNDÁRIO | População residente empregada no sector secundário | % | | INE | BIANUAL | 3 | MONITORIZAÇÃO | sim | na |
| | EMPREGABILIDADE NO SECTOR TERCIÁRIO | População residente empregada no sector terciário | % | | INE | BIANUAL | 3 | MONITORIZAÇÃO | sim | na |
| | TOTAL DE EMPRESAS SEDEADAS | Total de empresas sedeadas no concelho | nº | | CMG | BIANUAL | 3 | MONITORIZAÇÃO | sim | crescente |
| | EMPRESAS DO SECTOR PRIMÁRIO | Total de empresas do sector primário face ao total de empresas | % | | INE | BIANUAL | 3 | MONITORIZAÇÃO | sim | na |
| | EMPRESAS DO SECTOR SECUNDÁRIO | Total de empresas do sector secundário face ao total de empresas | % | | INE | BIANUAL | 3 | MONITORIZAÇÃO | sim | na |
| | EMPRESAS DO SECTOR TERCIÁRIO | Total de empresas do sector terciário face ao total de empresas | % | | INE | BIANUAL | 3 | MONITORIZAÇÃO | sim | na |
| | Diversidade económica | EMPRESAS DE CARIZ TECNOLÓGICO | Total de empresas de base tecnológica | nº | | INE | BIANUAL | 3 | MONITORIZAÇÃO | sim |
| EMPRESAS SEDEADAS NO AVEPARK | | Nº de empresas incubadas no Avepark | nº | | CMG | BIANUAL | 3 | MONITORIZAÇÃO | sim | crescente |
| ACESSIBILIDADE INDUSTRIAL | | Nº de empresas localizadas a 5 minutos da rede viária principal | nº | | CMG | BIANUAL | 3 | MONITORIZAÇÃO | sim | na |
| PARQUE INDUSTRIAIS | | Nº de parques industriais | nº | | CMG | BIANUAL | 3 | MONITORIZAÇÃO | sim | na |
| LICENÇAS EM ESPAÇOS DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS | | Total de licenças para fins industriais relativamente ao total de licenças | % | | CMG | BIANUAL | 3 | MONITORIZAÇÃO | sim | na |
| DENSIFICAÇÃO DOS ESPAÇOS DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS | | Nº de empresas localizadas em espaços de actividades económicas | % | | CMG | BIANUAL | 3 | MONITORIZAÇÃO | sim | 100% |
| RELOCALIZAÇÃO INDUSTRIAL | | Total de empresas realocadas em espaços de actividades económicas | nº | | CMG | BIANUAL | 3 | MONITORIZAÇÃO | sim | na |
| RECONVERSÃO INDUSTRIAL | | Total de edifícios devolutos reconvertidos para outros fins | nº | | CMG | BIANUAL | 3 | MONITORIZAÇÃO | sim | na |
| PODER DE COMPRA | | Índice de poder de compra concelhio per capita | % | | INE | BIANUAL | 3 | MONITORIZAÇÃO | sim | 100% |
| NOVOS COMÉRCIOS | | Total de estabelecimentos comerciais relativamente aos últimos dois anos | nº | | CMG | BIANUAL | 3 | MONITORIZAÇÃO | sim | na |

3.3 | Avaliação global

Conforme referido no capítulo 2.6 este capítulo seria dedicado à Avaliação global, plano esse que é constituído pelo quadro síntese, pela análise SWOT e pelo quadro de acção. No entanto, e apesar de considerarmos o Avaliação global como um instrumento fundamental para alavancar o processo de mudança dentro do quadro de funcionamento da actividade de planeamento decidimos não efectuar a sua análise.

Três razões estiveram na base da não execução desta análise. Em primeiro lugar não estava disponível à data toda a informação necessária para a execução da totalidade dos indicadores necessários à monitorização do plano. Em segundo lugar, e ainda que existissem os dados necessários, essa análise extravasaria o objectivo central da investigação, a elaboração de um sistema de indicadores que permita à CMG sob a forma de um REOT, ou outra a ser implementada, monitorizar de forma contínua o estado do ordenamento do território, e nunca poderia ser elaborado no âmbito de uma tese de mestrado com uma única pessoa a executar o processo.

Por outro lado, o facto do PDM em questão ser ainda uma proposta e não a versão aprovada e ratificada compromete a legitimidade do exercício e representa uma séria restrição à avaliação das políticas preconizadas. A conjugação destes três factores significa em termos práticos uma avaliação global incompleta o que impossibilitou a sua execução, de qualquer das formas seguidamente apresentamos um quadro síntese (Figura 22) com alguns dos valores dos indicadores analisados.

A análise SWOT sofre das mesmas razões explicitadas anteriormente pelo que também não foi contemplada neste capítulo.

Por seu turno o quadro de acção resumiria nas suas propostas os resultados decorrentes da análise da eficácia, apresentadas num quadro síntese, complementadas pela análise estratégica decorrente da análise propondo um conjunto de soluções. No entanto seria despropositado enformar um quadro se proposta que estivesse deslocado do plano de investimentos municipal. As melhorias a realizar, sejam um reforço da rede viária, investimento na reabilitação, qualificação do espaço público, têm naturalmente um custo que deve ser quantificado e presente no plano anual de actividades.

As mesmas razões apontadas anteriormente como justificação para os outros elementos são igualmente válidas para o quadro de acção.

Figura 22 | Quadro síntese

|  EIXO SOCIAL | | | | | | |
|--|-------------|---------|---------|------------------|---|--|
| OBJECTIVO 1 | | | | | | |
| INDICADOR | UNIDADE | 1994 | 2011 | VALOR REFERÊNCIA | TENDÊNCIA BIENAL | |
| SOLO URBANO | % | 27,9 | 20,0 | na |  | |
| INDICADOR | UNIDADE | 2009 | 2011 | REFERÊNCIA | TENDÊNCIA | |
| EDIFÍCIOS LICENCIADOS | Nº | 446 | 298 | na |  | |
| INDICADOR | UNIDADE | 2001 | 2011 | REFERÊNCIA | TENDÊNCIA | |
| DENSIDADE POPULACIONAL | Pop/km2 | 659 | 656 | na |  | |
| VARIAÇÃO POPULACIONAL | % | 1,0 | -1,0 | positivo |  | |
| ÍNDICE DE CRIMINALIDADE | Nº | 3,2 | 2,8 | 0 |  | |
|  EIXO SOCIAL | | | | | | |
| OBJECTIVO 3 | | | | | | |
| INDICADOR | UNIDADE | 2001 | 2007 | VALOR REFERÊNCIA | TENDÊNCIA BIENAL | |
| TAXA DE COBERTURA DA REDE DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA | % | 59 | 95 | 100% |  | |
| TAXA DE COBERTURA DA REDE DE SANEAMENTO | % | 71 | 86 | 100% |  | |
| INDICADOR | UNIDADE | 2009 | 2010 | REFERÊNCIA | TENDÊNCIA | |
| RSU RECOLHIDOS | kg/hab | 404 | 406 | crescente |  | |
| INDICADOR | UNIDADE | 2009 | 2011 | REFERÊNCIA | TENDÊNCIA | |
| REDE DE CICLOVIAS | km | 5 | 5 | crescente |  | |
| POPULAÇÃO SERVIDA PELA CICLOVIA | % | 6 | 6 | 100% |  | |
|  EIXO SOCIAL | | | | | | |
| OBJECTIVO 5 | | | | | | |
| INDICADOR | UNIDADE | 2009 | 2011 | VALOR REFERÊNCIA | TENDÊNCIA BIENAL | |
| PATRIMÓNIO CULTURAL | km2 | nd | 12,8 | na |  | |
| PATRIMÓNIO CULTURAL PER CAPITA | km2/1000hab | nd | 0,1 | na |  | |
| ELEMENTOS PATRIMONIAIS E PATRIMÓNIO ARQUEOLÓGICO | km2 | nd | 12,2 | na |  | |
| TAXA DE OCUPAÇÃO HOTELEIRA | % | 37,6 | 34,4 | 100% |  | |
| ÍNDICE TURISTAS ESTRANGEIROS | % | 36 | 37,4 | crescente |  | |
| Nº ENTRADAS EQUIPAMENTOS CULTURAIS | nº | 247 203 | 319 058 | crescente |  | |



EIXO AMBIENTAL

OBJECTIVO 2

| INDICADOR | UNIDADE | 1994 | 2011 | VALOR REFERÊNCIA | TENDÊNCIA BIENAL |
|--------------------|---------|------|------|------------------|------------------|
| RAN | % | 29,0 | 31,4 | na | |
| REN | % | 39,5 | 42,2 | na | |
| EEM | % | 0 | 71,5 | na | |
| ESPAÇOS FLORESTAIS | % | 32,5 | 35,2 | na | |
| INDICADOR | UNIDADE | 2009 | 2011 | REFERÊNCIA | TENDÊNCIA |
| ÁREA ARDIDA | km2 | 6,2 | 2,6 | 0 | |
| EMISSÃO CO2 | ton/km2 | 1519 | 1445 | decrecente | |



EIXO ECONÓMICO

OBJECTIVO 4

| INDICADOR | UNIDADE | 2009 | 2011 | VALOR REFERÊNCIA | TENDÊNCIA BIENAL |
|--|---------|--------|--------|------------------|------------------|
| TAXA DE DESEMPREGO | nº | 13 692 | 13 670 | 0 | |
| INDICADOR | UNIDADE | 2001 | 2009 | REFERÊNCIA | TENDÊNCIA |
| EMPRESAS DO SECTOR PRIMÁRIO | % | 1,5 | 0,1 | na | |
| EMPRESAS DO SECTOR SECUNDÁRIO | % | 64,8 | 24,4 | na | |
| EMPRESAS DO SECTOR TERCIÁRIO | % | 33,7 | 75,5 | na | |
| DENSIFICAÇÃO DOS ESPAÇOS DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS | % | nd | 34,0 | 100 | |
| INDICADOR | UNIDADE | 2007 | 2009 | REFERÊNCIA | TENDÊNCIA |
| PODER DE COMPRA | % | 78,9 | 79,8 | 100 | |

4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

A sociedade contemporânea, apelidada de sociedade de conhecimento, vive um momento singular na sua história, ou seja, nunca o acesso à informação foi tão imediato. Os problemas que hoje se colocam são mais de ordem de qualidade de informação e em última instância qual a finalidade que lhe atribuímos. Assim sendo, as instituições que conseguirem montar sistemas que moldem a informação disponível numa estrutura operativa de gestão estarão melhor habilitadas para responder estrategicamente e em tempo útil às mudanças, sejam elas de natureza conjuntural ou estrutural e que afectam de forma indelével os nossos territórios.

Actualmente, na área do ordenamento do território, é consensual a ideia que é fundamental decidir depressa, com eficácia, a curto e a médio prazo, e com efeitos duráveis e sustentáveis a longo prazo. Como refere, muitas vezes Nuno Portas, é preciso cruzar objectivos com oportunidades, mas isso pressupõe uma política urbana por objectivos. Os objectivos são a peça central do PDM que por sua vez representa o elemento principal da política de planeamento urbano municipal. Estes objectivos são concertados com os agentes económicos e sociais presentes no território, enquanto as oportunidades surgem internamente ou externamente e têm de ser continuamente equacionadas. Ao passo que os planos são estáticos, o futuro é imprevisível e dinâmico, por isso, não se trata de construir um urbanismo casuístico e oportunista mas sim dotar a gestão urbanística da flexibilidade e agilidade necessárias para responder de forma eficaz às solicitações.

A monitorização é portanto um exercício natural, necessário e mesmo desejável no quadro formal de um processo estratégico de planeamento, no entanto, a sua operacionalização por parte dos Municípios tem sido inexistente. A própria dificuldade em conseguir ter uma CM como estudo de caso para esta dissertação reflecte o contexto de ausência de prática e atesta a subalternização que esta temática tem sofrido do ponto de vista da agenda política. Por outro lado estamos perante um exercício que se afigura difícil e complexo. Difícil porque confronta interesses instalados nos territórios e esses mesmos territórios encerram diferentes matizes de problemas e características específicas que impossibilitam a replicação de receitas.

A complexidade inerente ao processo de monitorização prende-se com as diferentes facetas que o ordenamento do território apresenta, que compreende temáticas tão diversas como a economia, a mobilidade, as acessibilidades, o ambiente, a população, os estilos de vida entre outros. Só uma equipa multidisciplinar é capaz de montar um sistema capaz de respeitar todas as problemáticas (o que neste caso específico implicou um envolvimento de professores de várias áreas). Essa equipa multidisciplinar estará ainda em melhores condições de avaliar de forma mais “independente” o plano. A constituição da equipa deve compreender elementos internos e externos à CM. Os elementos internos detêm um conhecimento profundo do território e da organização fundamentais no processo de elaboração da monitorização ao passo que os elementos externos proporcionam uma leitura exterior mais distanciada capaz de promover uma análise mais transparente dos resultados e dos impactes observados. Muitas vezes os elementos que constituíram a base das opções estruturais preconizadas estão de tal forma identificados com o processo que originou o plano que poderão ter dificuldade em medir os resultados evidenciados. Existe um carácter de subjectividade inerente à avaliação que deriva da condição humana que convém minimizar.

Existem também condições intrínsecas às próprias instituições que dificultam a sistematização do processo. Nomeadamente, uma informação de base deficiente (nomeadamente cartografia e bases de dados desactualizadas), informação dispersa, duplicada e mal estruturada e a inexistência de ligação entre o sistema de informação de operações urbanísticas do INE, e a aplicação que gere a informação dos processos de obras particulares da administração urbanística. Existem ainda outros perigos que um exercício desta natureza não pode deixar de ter em conta, designadamente: a dificuldade em medir os efeitos das políticas nos primeiros anos; a dificuldade na escolha/gestão dos indicadores; existe informação relevante que só é disponibilizada com um horizonte temporal muito alargado, os dados da população são actualizados de 10 em 10 anos.

Existe uma dificuldade adicional em estabelecer para os diferentes indicadores o mesmo horizonte temporal, ou seja, a disponibilidade de informação oscila muito de instituição para

instituição, podendo ser anual, bienal, decenal, mas existem até situações limite de quebra de série. O relatório de monitorização deverá ser, preferencialmente, elaborado no último trimestre do ano porque respeitará uma lógica de apresentação de resultados e também porque o Anuário estatístico do INE é publicado nessa altura sendo uma excelente fonte de informação que alimenta o sistema.

Sendo assim, foi primordial no quadro final de indicadores que propomos a prevalência de indicadores que tenham fontes de informação que permitam a medição dos mesmos de dois em dois anos, ou seja, quanto maior for o nº de *inputs* provenientes da própria organização, maior é a robustez do sistema e confere maior exequibilidade à monitorização. A arquitectura do sistema de indicadores desenhados e que acompanha o relatório procurou ainda ter uma lógica interna de monitorização. Isto é, advogamos que é mais importante demonstrar espacialmente a localização e evolução bienal das dinâmicas territoriais do que a aferição de um valor que sirva a comparação entre diferentes territórios, numa lógica de avaliação inter-concelhia. Esta abordagem é claramente a dominante nos REOT já efectuados e cuja escala é interessante, principalmente do ponto de vista de partilha de informação, mas não deverá constituir a preocupação primordial.

Os objectivos centrais da dissertação foram amplamente cumpridos, foi consubstanciada uma metodologia com indicadores desenhados especificamente para os objectivos da proposta do PDMG e foram inclusive testados alguns a título exemplificativo. Não obstante, e para efeitos futuros de investigação seria muito interessante replicar esta metodologia na íntegra e já com o PDM devidamente implementado de forma a verificar a robustez do sistema e a pertinência da análise. A análise efectuada, apesar de não contemplar todos os indicadores preconizados, nomeadamente, ao nível da eficácia não deixou de proporcionar leituras territoriais interessantes.

Objectivo 1. Os principais indicadores demonstram que a opção de densificação, e que no caso de Guimarães resultou num encolhimento urbano de 20% são corroborados pelo decréscimo populacional, pela descida vertiginosa do nº de licenciamentos e pela subida pouca significativa do poder de compra concelhio.

Objectivo 2. Guimarães reserva para as questões ambientais uma parte muito significativa do seu território. Ficou demonstrado que a RAN apresenta um grau de fragmentação significativo, nomeadamente, em áreas contíguas à rede viária principal e cujos processos de decisão não dependem exclusivamente da acção local.

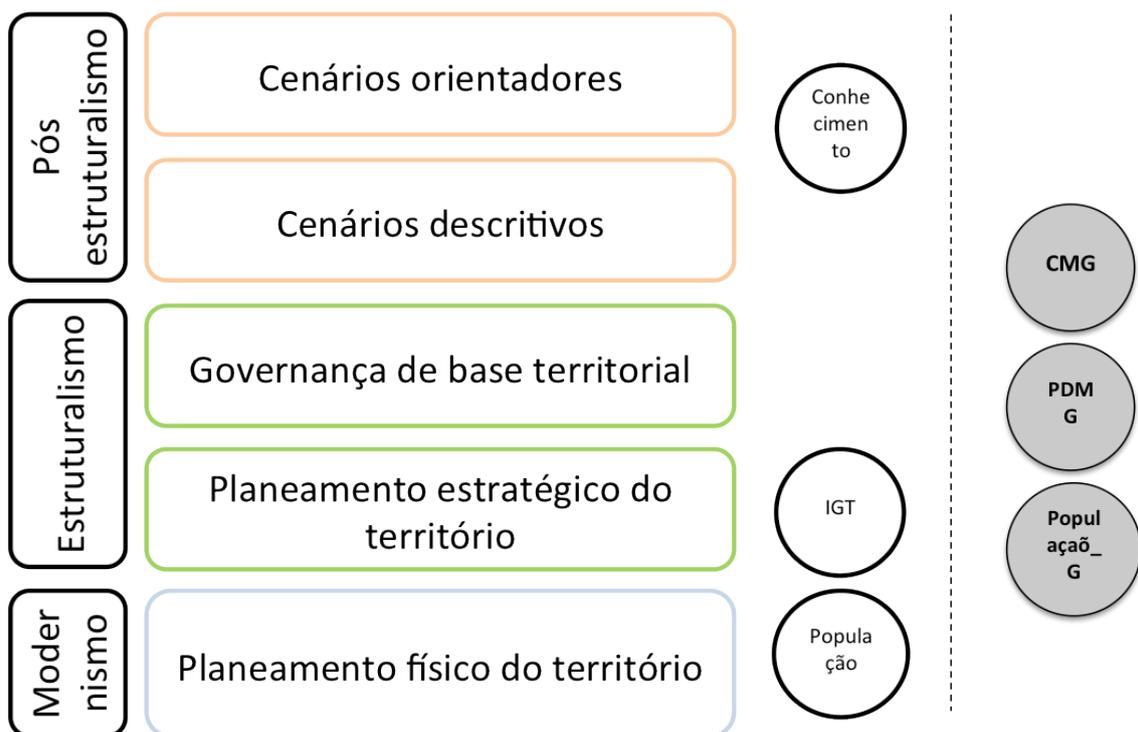
Objectivo 3. Os problemas graves de infraestruturização que se registavam no início dos anos 90 foram, grosso modo, resolvidos, embora subsistam bolsas do território com cobertura deficitária. Ficou também claro que este é o campo onde a CMG terá de fazer um esforço

maior no sentido de garantir o *pipeline* de informação necessário que assegure a realização de indicadores de forma bienal.

Objectivo 4. A actividade económica encontra-se absolutamente pulverizada pelo território e a sua estrutura sofreu nos últimos anos uma mudança profunda. Será particularmente relevante observar as dinâmicas em torno da diversificação da base económica, nomeadamente, a evolução do número de empresas de cariz tecnológico presentes no AvePark e a densificação dos espaços de actividades económicas.

Objectivo 5. O tecido urbano histórico de Guimarães é excepcional e com potencialidade para ser um vector fundamental de desenvolvimento. Todavia apresenta ainda valores muito abaixo das médias nacionais e regionais no âmbito da procura turística. Será interessante observar a dinâmica na sequência da realização da CEC 2012 e que será certamente um elemento de alavancagem neste domínio.

Figura 23 | Guimarães face aos paradigmas de pensamento territorial



Fonte: Adaptado de FERRÃO, João (2012)

Ficou ainda demonstrado que existem dois planos de intervenção latentes no sistema de monitorização idealizado para a proposta de PDMG. Ou seja, temos os indicadores que nos remetem, claramente para a esfera da caracterização territorial, que no fundo tem uma lógica de avaliação num determinado momento (*ex-post* e *ex-ante*). Por outro lado temos as

dinâmicas cujo metabolismo exige uma avaliação *on going* e só uma análise contínua ao longo da implementação do plano é susceptível de provocar leituras e determinar políticas concretas de planeamento.

Alguns destes indicadores demonstraram que estamos perante uma mudança clara de paradigma que coincide com o fim do ciclo baseado na infraestruturização, urbanização intensiva do território. Este trabalho demonstra inequivocamente que é possível montar e aplicar com sucesso uma metodologia de avaliação de um plano e à semelhança do que a investigação nesta área advoga esse conhecimento deve contribuir para melhorar a qualidade desses mesmos planos e dos processos de planeamento local (Figura 23).

O próximo ciclo que se abre será necessariamente um período marcado pelo paradigma da gestão e cujos processos de decisão terão de ser sustentados em informações técnicas sólidas e transparentes fornecidos por estes processos. A mudança de paradigma está a conduzir a processos de decisão colaborativa entre os diversos *stakeholders* presentes no território o que é sintomático desta nova realidade. O processo de participação pública relativo à proposta do PDM de 2ª geração e que registou um número bastante elevado de participações revelou que a maioria das preocupações apresentadas não se ficou pelas meras e habituais questões de regulação e transformação de uso do solo. Este processo assentou em moldes pouco convencionais mas bastante inovadores que foram capazes de promover uma efectiva participação pública. O modelo tridimensional onde eram projectados os diferentes *layers* do novo PDM acabou por fomentar uma leitura mais abrangente e mais dinâmica dos território.

Por isso mesmo foi particularmente decepcionante verificar a ausência da dimensão da participação pública no processo de execução do plano. Com efeito não existe nenhum documento que elege a participação pública enquanto actor privilegiado no processo de planeamento. Esta dimensão revela-se crucial não só para a divulgação da cultura territorial por todos os níveis de intervenção do domínio territorial, população, estrutura técnica e executivo como deve ser um veículo privilegiado de disseminação do conhecimento.

No entanto, a proposta do PDM afasta-se indiscutivelmente dos planos eminentemente reguladores do uso do solo, possuindo características que o colocam num patamar acima, não deixa de ser um instrumento operacional de gestão urbanística mas possui matizes claras de prospectiva e governança, típicas de um instrumento de gestão de carácter estratégico que continua a preconizar um planeamento para os outros mas que privilegia os outros no processo de decisão. Sublinhamos algumas características fundamentais nesta abordagem singular e inovadora, nomeadamente, o zonamento morfo-tipológico do sistema urbano, a delimitação das formas urbanas enquanto contextualizadoras da classificação do solo e a preocupação com o património da cidade como forma de valorização territorial.

A estrutura técnica da CMG demonstra também possuir uma cultura de pensamento distante do modelo racionalista do paradigma modernista. A prática de planeamento de desenvolvimento urbano caracteriza-se pela crescente preocupação em alargar o contexto da própria cidade a outras paisagens, normalmente tidas como dissonantes. O inquérito realizado no Departamento de Projectos e Planeamento Urbanístico revelou, por exemplo, alguma preocupação dos técnicos com a relativa concentração do investimento municipal na valorização do centro histórico e desvalorização do território circundante. João Ferrão (2012) afirma que a “nova condição urbana não é democrática, não valoriza suficientemente os outros e não produz paisagens globais”, o que merece a reflexão de todos os que se preocupam e trabalham com o território.

A tecnologia existente actualmente permite-nos pensar em formas de contaminação territorial mais contagiantes que as convencionais (visitas de estudo, workshops nas escolas) de forma a atingir públicos habitualmente alheios à cultura do território e do ordenamento do território. A disseminação via *web*, publicação *on line* dos resultados ou até mesmo disponibilizar através de aplicações para dispositivos móveis a informação é hoje uma das formas mais globalizantes de chegar a diferentes audiências sem muitos custos e com retorno de visibilidade muito grande. A disponibilização de informação neste formato constitui uma forma muito alargada de debate público das opções políticas e estratégicas tomadas. Como já foi referido a prática de planeamento, tradicionalmente e numa visão mais positiva, assenta muito na produção de planos, mas a sua importância/necessidade advém do processo que o origina. Estes processos enformam um círculo de aprendizagem contínuo e comum cujos *inputs* são fundamentais para a alimentação do sistema global do ordenamento do território.

Acreditamos que a proposta do sistema de monitorização que idealizamos para o PDMG poderá contribuir de forma decisiva para a disseminação da informação necessária à sistematização de um planeamento colaborativo.

5 | REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASHER, François (2001) – *Les nouveaux principes de l’urbanisme*, Éditions de l’Aube;

ALEXANDER, Ernest (2000) – “Rationality revisited: planning paradigms in a post-postmodernist perspective”, in *Journal of Planning Education and Research*;

ALEXANDER, Ernest (2006) – “Dilemmas in evaluation planning, or back to basics: what is planning for?”, in *2nd World Planning Schools Congress*, Mexico City;

ALEXANDER, Ernest (2011) – “Evaluating Planning – What is successful planning and (how) can we measure it?”, in *Evaluation for participation and sustainability in planning*, Oxon, Routledge;

CALDEIRA (2009) – “As grandes opções da LBOTU e a agenda necessária à consolidação do sistema de gestão territorial”, in *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, Actas do Encontro Anual da Ad Urbem*, Lisboa, LNEC;

CAMPBELL, H (2002) – “Planning: an Idea of Value”, in *Town Planning Review*, nº 73;

CAMPOS, Vítor (2007) – “Temos de trazer para cima da mesa a negociação urbanística”, in *Arquitecturas (Entrevista conduzida por Joana Filipe)*, nº 21;

CM Amadora (2007) – REOT, Amadora, CM Amadora;

CM Guimarães (2011) – PDM Regulamento, Guimarães, CM Guimarães;

CM Guimarães (2011) – PDM Relatório, Guimarães, CM Guimarães;

CM Lisboa (2009) – REOT, Lisboa, CM Lisboa;

CM Lourinhã (2011) – REOT, Lourinhã, CM Lourinhã;

CM Maia (2010) – REOT, Maia, CM Maia;

CM Vouzela (2009) – REOT, Vouzela, CM Vouzela;

COSTA, João (2009) – “A revisão dos planos directores municipais da primeira geração”, in *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, Actas do Encontro Anual da Ad Urbem*, Lisboa, LNEC;

CRAVINHO, João (2009) – “Génese da lei de bases da política de ordenamento do território e de urbanismo”, in *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, Actas do Encontro Anual da Ad Urbem*, Lisboa, LNEC;

DELGADO, Carlos e MARQUES, Teresa Sá (2011) – “Reserva agrícola nacional e expansão urbana na bacia leiteira primária de Entre- Douro-e-Minho: fragmentação da paisagem e tipologias de pressão urbanística”, Porto, FLUP;

DGOTDU (2010) – “Desenvolvimento territorial e urbano. Desafios e prioridades”, *Seminário de Formação Ordenamento Territorial, Competitividade, Coesão e Sustentabilidade*, Lisboa;

DGOTDU (2011a) – Sistema Nacional de Indicadores e Dados de Base do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano – 1º Relatório de progresso, Lisboa;

DGOTDU (2011b) – Sistema Nacional de Indicadores e Dados de Base do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano – 2º Relatório de progresso, Lisboa;

DGOTDU (2011c) – Dinâmica dos perímetros urbanos nos PDM revistos após a publicação do PNPOT – Fase 1: Análise, Lisboa

ESPON (2010) – ESPON Targeted Analysis Based on User Demand 2013/2/9, ESPON and Territorial Impact Assessment (EATIA) – 2010-2012;

FARINHAS, Filomena (2009) – “A base para uma política de ordenamento num território ocupado”, in *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, Actas do Encontro Anual da Ad Urbem*, Lisboa, LNEC;

FERRÃO, João (2004) – “Municípios, Sustentabilidade e Qualidade de Vida – Contributos para a construção de um sistema de indicadores de monitorização da qualidade de vida nos municípios portugueses (Continente)”, Lisboa, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa;

FERRÃO, João (2011) – “O ordenamento do território como política pública”, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian;

FERRÃO, João e MOURATO, João (2011) – “A avaliação de políticas públicas como factor de aprendizagem, inovação institucional e cidadania”, O Caso da Política de Ordenamento do Território em Portugal, in *R.B. Estudos Urbanos e Regionais*, V.12, nº 1;

FERRÃO, João (2012) – “4. Propor: quem ordena o território”, in *Geografia e pensamento contra-intuitivo*, Conferências Culturgest, Lisboa, Culturgest;

GaiURB, (2011) – REOT 1.0, Vila Nova de Gaia, Departamento de Planeamento e Urbanismo;

HALL, Peter (1998) – *Cities of tomorrow: an intellectual history of urban planning and design in the twentieth century*, Oxford, Blackwell;

HEASLEY, Patsy (2009) – “Introduction to Evaluation in Planning”, in *Evaluation in Planning – CITTA 1st annual Conference on planning research*, Porto, FEUP, CITTA;

KAPLAN, Robert e NORTON, David (1992) – “Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System”, in *Harvard Business Review*;

KHAKEE, Abdul (1998) – “Evaluation and planning: inseparable concepts”, *Town Planning Review*;

MARQUES, Teresa Sá (2005) – *Portugal na transição do século*, Edições Afrontamento;

OLIVEIRA, Vítor e PINHO, Paulo (2008) – *A Avaliação do planeamento territorial em Portugal*, Porto, FEUP, CITTA;

OLIVEIRA, Vítor (2011) – *Avaliação em planeamento urbano*, Porto, UP;

PEREIRA, Margarida (2003) – *Dinâmica Urbanística do Município de Palmela*. Estudos de Apoio à Revisão do Plano Director Municipal de Palmela. Coleção Sociedade, Economia e Território. Palmela: Observatório Económico e Social, Departamento de Planeamento, Câmara Municipal de Palmela;

PORTAS, Nuno; DOMINGUES, Álvaro e CABRAL, João (2002) – *Políticas urbanas – tendências, estratégias e oportunidades*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian;

PRADA, Olga (2008) – *Relatórios de Estado de Ordenamento do território: Orientações metodológicas para a sua elaboração*, Tese de Mestrado em Urbanística e Gestão do Território, Instituto Superior Técnico;

QUATERNAIRE PORTUGAL (1998) – Sistema de monitorização do programa de reabilitação urbana das Marinhas, Espinho;

ROXO, Ana (2009) – “A LBOTU e a tomada de decisão – visão e acção territorial”, in *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, Actas do Encontro Anual da Ad Urbem*, Lisboa, LNEC;

SILVA, Fernando (2004) – “A participação das populações nos processos de planeamento, transformação e gestão do território” in *Actas do 1º Seminário de Engenharia do Território*, Lisboa, Instituto Superior Técnico;

SILVA, Jorge (1998) – *A Função de Monitorização em Planeamento Urbanístico ao Nível Municipal: MAPAO, um Modelo para Apoio à Programação de Acções por Objectivos*, Tese de Doutoramento, Lisboa, Instituto Superior Técnico;

VILARES, Elisa (2010) – *Análise exploratória de Sistemas de Indicadores - Análise de experiências em sistemas de indicadores como instrumentos na avaliação de políticas públicas*, Lisboa, DGOTDU;

WONG, Cecilia (2011) – “Decision-making and problem-solving: turning indicators into a double-loop evaluation framework”, in *Evaluation for participation and sustainability in planning*, Oxon, Routledge.