

## **Avaliação da programação estratégica definida em PDM: o caso particular da programação das áreas de expansão urbana com recurso à função monitorização**

*Manuela Juncal\** – [juncal@gaiurb.pt](mailto:juncal@gaiurb.pt)

*Paula Ribeiro Ramos\*\** – [pramos@gaiurb.pt](mailto:pramos@gaiurb.pt)

*Alberto Simões\*\*\** – [asimoes@gaiurb.pt](mailto:asimoes@gaiurb.pt)

*Susana Madureira\*\*\*\** – [mmadureira@gaiurb.pt](mailto:mmadureira@gaiurb.pt)

### **Resumo**

Um ano após a publicação da revisão do Plano Director Municipal (PDM) e da integração da monitorização dos instrumentos de gestão territorial como ferramenta permanente do sistema municipal de planeamento, analisa-se e reflecte-se sobre a eficácia e eficiência do PDM face aos objectivos estratégicos delineados no Regulamento do PDM (RPDM), ou seja, o seu desempenho, particularmente no caso da “programação estratégica das intervenções urbanísticas” nos termos previstos no RPDM.

Para além de assegurar as funções inerentes a um Observatório de Ordenamento do Território, a necessidade de avaliação regular pressupõe a existência de um acompanhamento permanente do desenvolvimento dos planos. Tal como é mencionado no art.145º do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão do Território (RJIGT) um dos objectivos dessa avaliação é: “assegurar a concretização dos fins do plano, tanto ao nível de execução como dos objectivos a médio e longo prazos”. Para além da oportunidade legislativa, deseja-se utilizar a monitorização como ferramenta de apoio à decisão, tendo em vista a programação estratégica.

Na avaliação da execução do PDM de 1ª geração, publicado em 1994, detectou-se a elevada área de perímetro urbano que não foi alvo de urbanização nos primeiros quinze anos de vigência deste PDM. Grande parte das áreas urbanizáveis (localizadas no interior do concelho) foram alvo de licenciamentos pontuais que muito contribuíram para o povoamento disperso encontrado no território de Vila Nova de Gaia. Desta constatação surgiu a necessidade de programar de forma estratégica a expansão urbana deste concelho.

Assim, tendo como base a informação retirada da monitorização do PDM revisto, pretende-se avaliar a metodologia estratégica de programação das áreas de expansão, ou seja averiguar, até que ponto é possível programar a expansão sem inibir o território urbanizável.

**Palavras-chave:** *monitorização; avaliação de estratégias municipais, programação estratégica*

---

\* Arquitecta, Coordenadora do Processo de Revisão do PDM de V.N. Gaia, Ex-Directora do Departamento de Planeamento Urbanístico da Gaiurb, EEM, Administradora Executiva da Gaiurb, EEM

\*\* Engenheira Civil, Coordenadora da Unidade de Monitorização do Departamento de Planeamento Urbanístico da Gaiurb, EEM

\*\*\* Urbanista, Director do Departamento de Planeamento Urbanístico da Gaiurb, EEM

\*\*\*\* Arquitecta, Coordenadora da Unidade de Planeamento Urbano do Departamento de Planeamento Urbanístico da Gaiurb, EEM

## **1. Introdução**

### **1.1. Nota Prévia**

O Plano Director Municipal de Vila Nova de Gaia foi publicado em Agosto de 2009, após um processo de revisão que durou cerca de quatro anos, tendo sido elaborado pelo Departamento de Planeamento Urbanístico da Gaiurb EEM (adiante designada por Gaiurb). Com esta comunicação pretende-se analisar a execução do PDM, no primeiro ano em que foi aplicado ao território de Vila Nova de Gaia usando os instrumentos desenvolvidos pela monitorização.

A implementação da função monitorização no ordenamento do território municipal de Vila Nova de Gaia começou a ser concretizada após a publicação do Plano Director Municipal (PDM) em 12 de Agosto pelo Aviso nº14327/2009.

### **1.2. Contexto territorial**

O Concelho de Vila Nova de Gaia partilha com o Porto o núcleo central da Área Metropolitana do Porto (AMP). Caracteriza-se por uma ocupação territorial extensiva e fragmentada. O padrão de ocupação territorial assentou num crescimento axial ao longo dos traçados viários com construções pontuais associadas ao cadastro e às preexistências, assumindo o paradigma da Cidade-Território, cujas principais características são a difusão, a dispersão e a heterogeneidade dos tecidos urbanos.

O trabalho de revisão do PDM confrontou-se com a urbanidade crescente do concelho, a qual colocou em evidência os desafios da sustentabilidade e da definição da estrutura ecológica municipal. O desafio da proposta de revisão era resolver duas questões fundamentais (cf. Juncal et al 2008; Juncal, 2009)

- a excessiva dimensão do perímetro urbano delimitado pelo anterior PDM (40% do qual ainda não se encontrava urbanizado após 15 anos);
- a ineficiência das propostas de ordenamento para o solo rural.

Estes fenómenos vinham acentuando os desequilíbrios existentes na configuração urbana e paisagística. Os desequilíbrios mais evidentes relacionam-se com a introdução de maior densidade urbana (multifamiliar) em contextos urbanos/paisagísticos dotados de infra-estrutura viária débil e ocupação de matriz rural, ou decorrem da ocupação exaustiva do cadastro em ruptura com as implantações e volumetrias existentes.

Estas situações verificam-se, sobretudo, nas áreas de urbanização pouco consolidada onde a normativa do PDM, publicado em 1994, que permitia alguma flexibilidade no investimento por todo o concelho, acabou por gerar efeitos perversos. A flexibilidade implicaria o estudo de conjunto das áreas envolventes às pretensões urbanísticas de modo a programar a reformulação cadastral, a estruturação viária e a inserção no contexto urbano/paisagístico, o que frequentemente, não aconteceu ( Juncal et al., 2008).

### 1.3. Estratégia de Compactação e de Programação

O PDM, aprovado em 2009 e em vigor, confrontou-se com esta realidade como principal desafio à sustentabilidade do território concelhio. Neste contexto de fragmentação, e de acordo com a legislação vigente relativa aos planos municipais de ordenamento do território, o Plano veio estabelecer uma estratégia orientada para a sua execução no sentido de uma actuação priorizada e territorialmente qualificadora.

Perante o regime jurídico vigente<sup>†</sup> e a realidade física do concelho de Vila Nova de Gaia, o Plano assumiu a Estrutura Ecológica Municipal como figura estruturante também a nível regulamentar, donde decorre uma actuação que visa uma efectiva qualificação ambiental e paisagística, bem como das práticas a promover na implementação dos respectivos usos.

Por outro lado, as linhas definidas no PDM como Interesses Públicos Estratégicos<sup>‡</sup> são argumentos para a gestão urbanística corrente apoiar a margem de discricionariedade que há a assumir, num contexto de incerteza económica e social que exige flexibilidade à administração.

Com base nestas directrizes o PDM coloca na programação a grande oportunidade de consolidar uma gestão estratégica no processo urbanístico corrente. A programação estratégica definida, ao remeter para uma definição periódica de prioridades de desenvolvimento urbanístico por parte da Câmara Municipal, permite responder atempadamente às dinâmicas reais.

Relativamente ao perímetro urbano foi fixada, desde o início, a necessidade de o conter, apesar dos elevados valores dos indicadores de crescimento demográfico (Ribeiro Ramos e Martins, 2005), concomitantemente com a indispensabilidade de programar a sua expansão.

Para efeitos de execução do Plano, o território concelhio foi dividido em duas zonas diferenciadas quanto à existência de uma estrutura de suporte à ocupação urbana do solo: solo urbanizado e solo de urbanização programada (áreas de expansão).

A zona urbanizada é constituída pelas seguintes categorias de espaço: “Áreas urbanizadas de uso geral”; “Áreas de comércio e serviços”; “Áreas industriais existentes”; “Áreas de verde urbano, áreas para equipamentos, áreas para infra-estruturas, áreas verdes de enquadramento e áreas naturais desde que plenamente inseridas em território infra-estruturado”<sup>§</sup>.

Na zona urbanizada, a execução do PDM processa-se, predominantemente, através da realização avulsa das operações urbanísticas previstas no Regime Jurídico de Urbanização e Edificação (RJUE).

A Zona de Urbanização Programada<sup>\*\*</sup> é constituída pelas seguintes categorias de espaço: “Áreas de Expansão Urbana de Uso Geral (de Tipologia Mista, de Tipologia de Moradia e de Transição)”, “Áreas Industriais Previstas”; “Áreas turísticas”; “Áreas de Verde urbano, áreas para equipamentos, áreas para infra-estruturas e instalações especiais, áreas verdes de enquadramento e áreas naturais, existentes ou previstas que não se encontrem em solo urbano infra-estruturado”.

---

<sup>†</sup> Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, publicado através do Decreto-Lei n.º380/99 de 22 de Setembro alterado pelo Decreto-Lei n.º46/2009 de 20 de Fevereiro

<sup>‡</sup> Artigo 2.º do Regulamento do PDM (RPDM), publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º155, de 12 de Agosto de 2009, através do Aviso n.º14327/2009

<sup>§</sup> ponto 2. do artigo 137.º do RPDM

<sup>\*\*</sup> conforme ponto 3. do artigo 137.º do RPDM

Em Zona de Urbanização Programada, a execução do Plano processa-se predominantemente através de unidades de execução a delimitar pelo Município, enquadradas ou não em Unidades Operativas de Planeamento e Gestão (UOPG). Poderão autorizar-se, nesta zona, operações urbanísticas avulsas, quando digam respeito a parcelas situadas em contiguidade com a zona urbanizada ou com áreas que tenham adquirido características semelhantes àquela através de acções de urbanização ou edificação, e desde que se considere que as soluções propostas assegurem uma correcta articulação formal e funcional com a zona urbanizada. Nas áreas para as quais se encontrem delimitadas UOPG (que exijam posterior elaboração de plano de urbanização ou de pormenor), os respectivos termos de referência estabelecem, em regulamento, as condições em que se pode efectivar a transformação do uso do solo no período que antecede a sua entrada em vigor.

A programação estratégica de execução do Plano deverá ser estabelecida pela Câmara Municipal através da aprovação periódica de programas gerais de concretização das opções e prioridades de desenvolvimento urbanístico do território.

#### **1.4. A normativa do PDM relativamente às Áreas de Expansão e Execução**

##### **1.4.1. Critérios para avaliação da oportunidade de execução**

O PDM adopta estrategicamente a contenção do perímetro urbano e aponta áreas a compactar, ressaltando a necessidade de definição de programação, a efectuar periodicamente e a traduzir-se em caminhos operativos.

Numa fase pré-monitorização, a análise de alguns processos de obras, relativamente aos quais se levantavam dúvidas de aplicação do RPDM, veio evidenciar que a estratégia de execução do plano obriga a ir configurando contextos-tipo relativos a:

- controlo de Operações Urbanísticas avulsas em Zona de Urbanização Programada tal como definida no RPDM<sup>††</sup>; e
- análise da viabilidade das Unidades de Execução.

A primeira sistematização destes contextos-tipo foi exposta numa Comunicação Interna (Simões & Madureira, 2010) destinada à uniformização de critérios de aplicação do PDM pelo sector dedicado à gestão urbanística. Desse documento ressaltam os primeiros critérios de avaliação da oportunidade de lançamento de Unidades de Execução:

- prioridade perante a estratégia de desenvolvimento territorial do concelho, definida em PDM;
- capacidade de envolvimento real dos agentes (particulares ou públicos);
- grau de definição de infra-estruturas previstas.

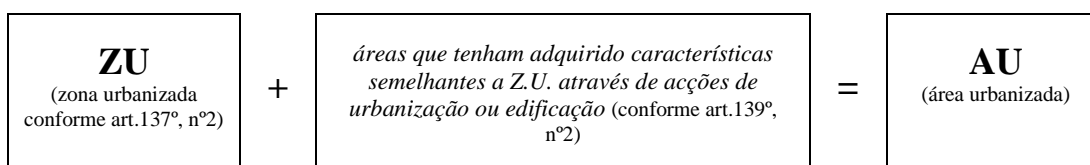
---

<sup>††</sup> RPDM (Regulamento do PDM), publicado no Diário da República, 2ª Série, nº155, de 12 de Agosto de 2009, através do Aviso nº14327/2009

### 1.4.2. Os conceitos de Área Urbanizada e Zona Urbanizada

No âmbito do processo de planeamento, o termo “Área urbanizada” não designa necessariamente uma parcela ocupada, mas constitui-se por vários elementos urbanos, tais como arruamentos devidamente infra-estruturados e parcelas urbanizadas (isto é, servidas por estes elementos, classificadas como urbanas e com condições imediatas para a edificação, ainda que não edificadas):

As condições de excepção, consideradas no RPDM, que permitem a aceitação de operações avulsas, correspondem a um conceito de área urbanizada que ultrapassa as categorias qualificadas como “Urbanizadas” neste PDM. Aliás, e obviamente pela lógica da realidade factual verificada, o próprio articulado refere como condição equivalente, a das áreas que assumiram as mesmas características do que zona urbanizada, designando-as no ponto 3 do artigo 139º como “área urbanizada”.



### 1.4.3. Condições de excepção

As condições de excepção exigidas para a viabilização de operações urbanísticas fora de Unidades de Execução (UE) ou Planos de Pormenor (PP), correspondem às seguintes situações alternativas (a. ou b.) que o Município poderá admitir:

a) Cumulativamente ter-se-á de verificar que:

- respeitam a prédios situados em contiguidade com a zona urbanizada ou com áreas que tenham adquirido características semelhantes àquela através de acções de urbanização ou edificação;

- asseguram uma correcta articulação formal e funcional com a zona urbanizada e não prejudicam o ordenamento urbanístico da área envolvente.

b) Quando respeitam a prédios não contíguos a área urbanizada, devem cumulativamente:

- assegurar a adequada articulação funcional com área urbanizada;

- não pôr em causa os termos de referência de UOPG, nos casos em que o prédio nelas se insira;

- não prejudicar o ordenamento urbanístico da área envolvente.

Assim, entende-se que os critérios que devem orientar a aplicação do regime de excepção passam pela hierarquização das condições de excepção admitidas:

1. Operações avulsas em prédios contíguos a áreas de facto urbanizadas (incluindo aquelas que adquiriram características semelhantes a zona urbanizada), de acordo com condições referidas na anterior alínea a).

2. Operações avulsas em prédios sem contiguidade a áreas de facto urbanizadas, de acordo com condições referidas na anterior alínea b).

Para efeito da aplicação das condições excepcionais, denota-se a utilidade de seguir directrizes que contribuam, em contínuo, para operacionalizar a prática da gestão urbanística.

Neste contexto destaca-se a postura de interpretação do zonamento (qualificação do uso do solo) do PDM, não como uma mera carta de ocupação do solo, mas pela avaliação das circunstâncias reais que apenas são ponderáveis no momento concreto da apreciação de um pedido. Por esta razão, o Plano estabelece as condições que permitem, por aplicação directa do RPDM, adaptar o critério à realidade verificada pelo responsável pela apreciação técnica específica, no espaço e no tempo.

## **2. A função monitorização como ferramenta de decisão**

### **2.1. A oportunidade**

A Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo (LBOTU - Lei 48/98 de 11 de Agosto) e a legislação que se lhe seguiu – DL 380/99 de 22 de Setembro e as suas sucessivas alterações, cuja última figura no DL 46/2009 de 20 de Fevereiro – incluem a necessidade de se efectuar a “Avaliação da Política de Ordenamento do Território” o que implica, a nível municipal a elaboração do Relatório, bi-anual, sobre o Estado do Ordenamento do Território, a submeter à Assembleia Municipal e a discussão pública. Deste relatório deve constar “o balanço da execução dos instrumentos de gestão territorial, objecto de avaliação, ...”. Tal como é mencionado no art.145º do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão do Território (RJIGT), esta “avaliação pode fundamentar propostas de alteração do plano ou dos respectivos mecanismos de execução”, sendo um dos objectivos: “assegurar a concretização dos fins do plano, tanto ao nível de execução como dos objectivos a médio e longo prazos”.

Por outro lado as alterações mais significativas do RJIGT foram publicadas pelo DL 310/2003 de 10 de Dezembro, onde a responsabilização e aumento da autonomia das autarquias em termos de elaboração de instrumentos de gestão do território permite uma maior agilização dos recursos e introduziu uma nova dinâmica de intervenção por parte dos municípios.

Nas duas últimas décadas as questões relativas à monitorização e à avaliação de planos têm sido amplamente desenvolvidas, e em termos de boas práticas (HMSO, 1992) devem ser vistas como um processo interligado em que o tratamento e análise da informação permita aferir o sucesso e eficácia dos planos.

Corroborar-se com Oliveira e Pinho (2009) quando defendem que “a avaliação deve constituir um processo cíclico com um desenvolvimento equilibrado no tempo, com um enfoque nos diferentes aspectos do planeamento, e que deve fornecer informação capaz de promover uma efectiva dinâmica de planeamento”. Ou seja, para além de cumprir as obrigações legislativas, a implementação da função monitorização no Município de Vila Nova de Gaia pretende avaliar oportunamente a performance do plano, a tempo de intervir no processo de decisão sobre o território (cf. Mastop & Faludi, 1997).

Ao monitorizar pretende-se confrontar a estratégia desenhada em plano com as capacidades reais dos agentes que querem intervir no território. A realização desta avaliação *in continuum* (*ex post* + *ex ante*) permite aferir a qualidade do desempenho do plano face às reacções do

sistema real (cf. Baptista da Silva, J., 1998). Com este acompanhamento permanente da actuação da prática da gestão urbanística consegue-se estabelecer um critério de prioridades que responda mais oportunamente às solicitações dos agentes, permitindo intervir directamente na ocupação do território de forma estratégica e atempada, resultando de um esforço integrado de vários departamentos.

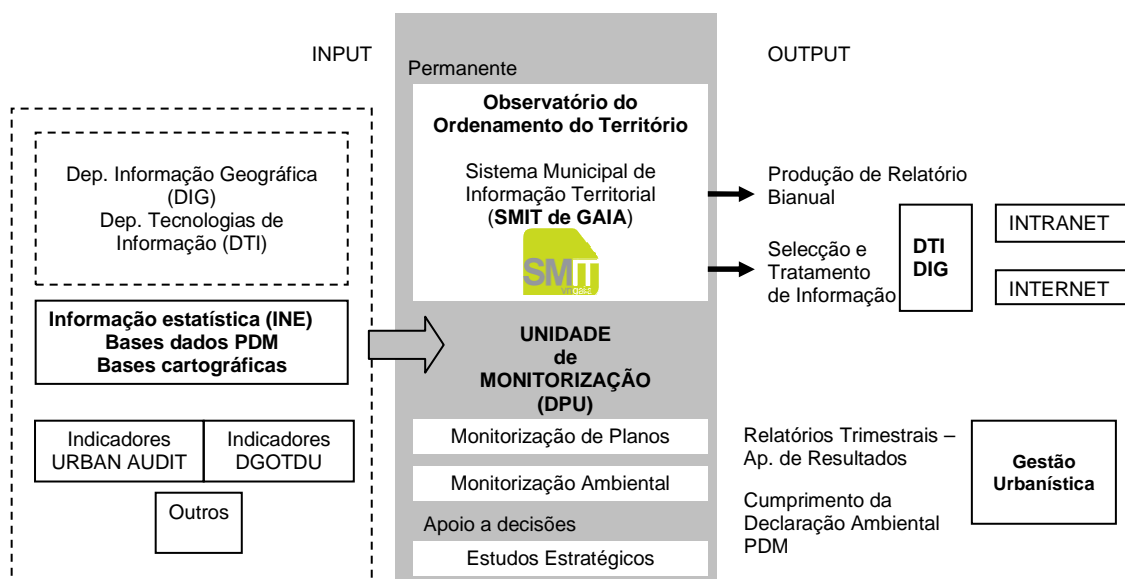


Figura 1 – Esquema de Funcionamento da Unidade de Monitorização do Departamento de Planeamento Urbanístico da Gaiurb

Como objectivo fundamental responder-se-á desta forma, e conforme previsto em RPDm, à Programação Estratégica das intervenções Urbanísticas e à Programação Operacional.

## 2.2. Análise das pretensões recebidas após a entrada em vigor do PDM revisto

O desenho de todo o sistema informático existente na Gaiurb, assim como do Sistema de Informação Geográfica – que já estava em uso no Município aquando do início da actividade da Gaiurb em 2002 – encontrava-se vocacionado para o apoio à gestão urbanística corrente e à fiscalização. Ou seja, para o processo de licenciamento, desde a fase de entrada de um requerimento, análise e notificação do requerente, com a eventual emissão de licenças, pagamentos de taxas, e consequente fiscalização.

Ao introduzir-se a função monitorização do PDM, após a sua publicação em Agosto de 2009, esta implicou uma análise ao sistema montado, tendo-se constatado a necessidade de uma reestruturação do sistema que permita a corrente agregação dos dados alfanuméricos (resultante da compilação de informação relativa aos processos entrados e registados no sistema informático actual) à informação espacial georreferenciada existente.

Os elementos apresentados nesta comunicação representam a síntese da análise efectuada às Operações Urbanísticas Relevantes (inclui Obras de Edificação e Operações de Loteamento) em Zona de Urbanização Programada (cujas análises detalhadas integrarão o próximo Relatório de Ordenamento do Território). Esta análise permite tecer algumas conclusões da forma como a

monitorização pode contribuir para a avaliação da performance do PDM, para otimizar a aplicação dos critérios à gestão urbanística oportunamente e definir prioridades de execução.

As pretensões relativas a Operações Urbanísticas Relevantes (Operações urbanísticas resultantes de Pedidos de Informação Prévia, Comunicações Prévias e Processos de Licenciamento, desprezando os casos sem impacto urbanístico) em “Áreas de Expansão Urbana de Uso Geral” e em “Áreas Industriais Previstas” representam cerca de 10% do total de pretensões recebidas na Gaiurb desde Agosto de 2009 (ver Figura 2), dividindo-se na seguinte proporção:

- Operações Urbanísticas Relevantes em Áreas de Expansão Urbana de Uso Geral – 86%; e
- Operações Urbanísticas Relevantes em Áreas Industriais (usos de indústria, armazenagem, comércio e serviços, conforme RPDM) – 14%.

Apesar destes dois tipos de áreas corresponderem a duas categorias de uso do solo diferentes em RPDM, – as “Áreas de Expansão Urbana de Uso Geral” e as “Áreas Industriais Previstas” – são idênticas no que respeita às condições de viabilização das operações urbanísticas, distinguindo-se evidentemente pelos usos.

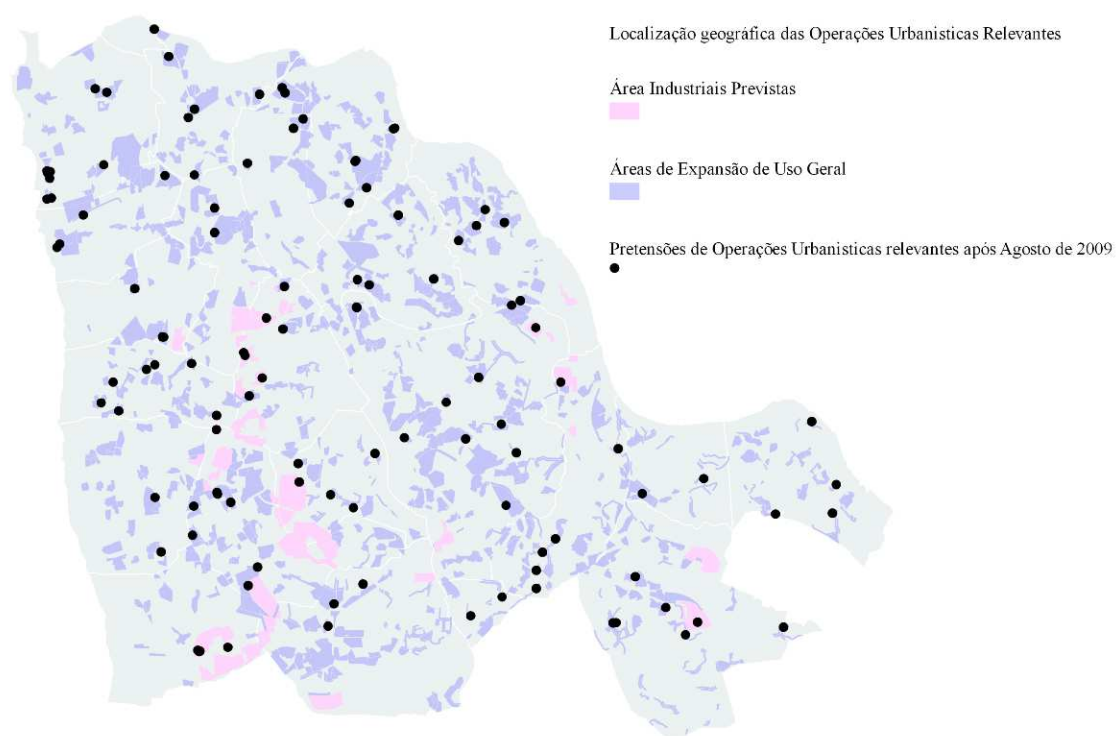


Figura 2 – Localização Geográfica das Pretensões de Operações Urbanísticas Relevantes em “Áreas de Expansão Urbana de Uso Geral” e “Áreas Industriais Previstas” (Fonte: Gaiurb, Outubro de 2010)

Do total das pretensões consideradas, cerca de 25% inserem-se em Unidades Operativas de Planeamento e Gestão (UOPG) – ver Figura 3 – centrando-se, assim, esta análise em:

- Operações Urbanísticas Relevantes em Áreas de Expansão Urbana de Uso Geral integradas em UOPG; e
- Operações Urbanísticas Relevantes em Áreas Industriais integradas em UOPG.



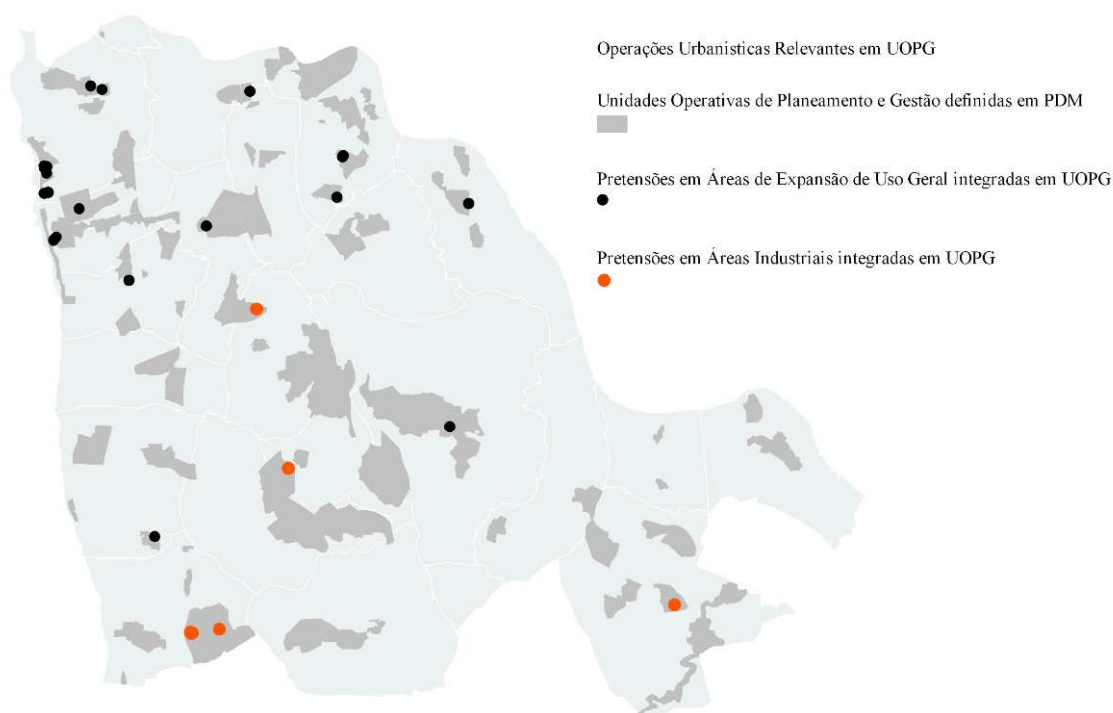


Figura 3 – Localização Geográfica das Pretensões de Operações Urbanísticas Relevantes em “Áreas de Expansão Urbana de Uso Geral” e “Áreas Industriais Previstas”, integradas em UOPG (Fonte: Gaiurb, Outubro de 2010)

Com base na observação da distribuição geográfica das operações urbanísticas analisadas constata-se que a dinâmica de expansão urbana está claramente focada na Plataforma Cidade (assim designada no PDM como uma das unidades territoriais do Concelho, correspondente às freguesias de Canidelo, Afurada, Santa Marinha, Mafamude, Oliveira do Douro, Avintes, Vilar do Paraíso e Vilar de Andorinho).

Como é possível verificar no gráfico apresentado na Figura 4, 47% das pretensões inseridas em “Áreas de Expansão Urbana de Uso Geral” integradas em UOPG foram indeferidas. Estes indeferimentos são motivados na sua maioria por não se enquadrarem no disposto no artigo 70º do RPDM (“Edificabilidade” em áreas de Expansão urbana de Uso Geral, nem no artigo 139º do RPDM (“Execução em Zona de Urbanização Programada”).

Perante esta decisão é despoletada a oportunidade de materializar as condições para a urbanização programada: contactar os agentes, estabelecer parcerias, elaborar unidades de execução e planos de pormenor. Desta forma responde-se à estratégia do PDM promovendo o desenvolvimento urbano do território.

As pretensões deferidas encontram-se maioritariamente de acordo com os critérios de excepção previstos no RPDM, ou seja são operações avulsas de pequena dimensão. Daqui se deduz a inexistência de iniciativas de grande impacto que justifiquem o recurso à implementação de Unidades de Execução ou Planos de Pormenor.

Verifica-se que da aceitação avulsa de Operações de Loteamento em áreas de expansão não advêm os benefícios esperados, dado que frequentemente se geram soluções de continuidade que podem comprometer o ordenamento do restante território.

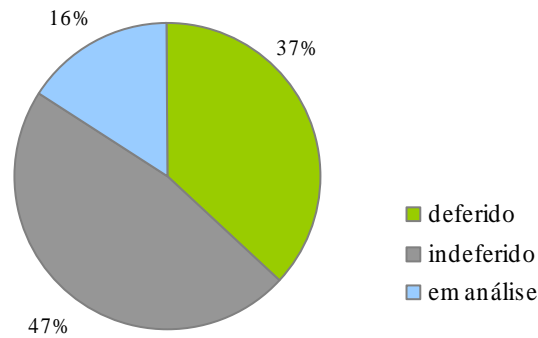


Figura 4 – Decisão relativa a Operações Urbanísticas Relevantes em “Áreas Expansão Urbana de Uso Geral” integradas em UOPG  
(Fonte: Gaiurb, Outubro de 2010)

Em relação às Operações Urbanísticas Relevantes em “Áreas Industriais Previstas” integradas em UOPG (ver Figura 5) a situação é análoga quer em relação aos motivos de indeferimento, quer às condições excepcionais de deferimento de operações avulsas.

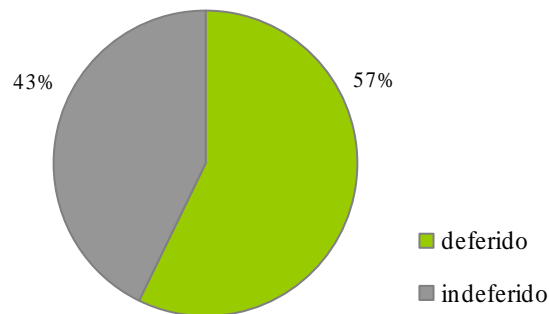


Figura 5 – Decisão relativa a Operações Urbanísticas Relevantes em “Áreas Industriais Previstas” integradas em UOPG  
(Fonte: Gaiurb, Outubro de 2010)

Após a análise da apreciação técnica das pretensões em “Áreas Industriais Previstas”, nomeadamente no que respeita aos motivos de aceitação ou rejeição de operações avulsas, torna-se notória a necessidade de lançar operações de conjunto, através de Unidades de Execução ou Planos de Pormenor, de modo a concretizar o objectivo de estruturação qualificada destas áreas.

Neste sentido ir-se-á ao encontro do objectivo estratégico do PDM “Reforço e captação de novas actividades empresariais e logísticas do concelho” (alínea c) do artigo 2º do RPDM), promovendo a fixação de novas actividades económicas, se se tiver em consideração:

- a atracção de investimentos estruturantes a nível socio-económico (através do desenvolvimento da produção e do emprego, assim como da dinâmica urbana)
- o desincentivo de soluções pontuais que não prevejam a melhoria da estruturação das áreas destinadas a indústria, comércio e serviços, e que comprometeriam, caso fossem aceites, as condições desejáveis de funcionamento e de projecção desse mesmo tecido empresarial e da sua competitividade.

Em ambas as categorias de áreas de expansão – gerais e industriais – identificaram-se alguns casos de pretensões avulsas deferidas que levam a tecer considerações de prudência em relação à aplicação dos critérios de excepção, nomeadamente quanto às consequências das operações de loteamento e de destaque. Esta situação sugere a necessidade destes tipos de operação se

integrarem em estudos de conjunto, no sentido de prevenir futuros constrangimentos cadastrais no desenvolvimento urbanístico da respectiva área de expansão. A aceitação de parcelamentos destinados a construções individuais pode comprometer uma boa solução urbanística na restante área de expansão.

### 3. Síntese conclusiva

Ao introduzir-se a função monitorização do PDM, reestruturou-se parcialmente o sistema montado, que actualmente permite a corrente agregação dos dados alfanuméricos (resultante da compilação de informação relativa aos processos entrados e registados no sistema informático actual) à informação espacial georreferenciada existente.

O trabalho de monitorização permitiu um acompanhamento permanente da actuação da prática da gestão urbanística neste último ano possibilitando intervir directamente na ocupação do território de forma estratégica e atempada, em articulação com os vários departamentos. Conseguiu-se também concluir sobre a dinâmica urbana do território, estabelecer critérios de prioridade e prazos de resposta mais oportunos às solicitações dos agentes em presença.

Como já foi referido a programação estratégica, guiada pelos Interesses Públicos Estratégicos (artigo 2º do RPDM) assumidos como política de desenvolvimento territorial do concelho, foram aqui aferidos através da monitorização da execução do plano apenas em áreas de expansão.

A análise específica às pretensões relativas às Operações Urbanísticas Relevantes em “Áreas de Expansão Urbana de Uso Geral” integradas em UOPG, e às Operações Urbanísticas Relevantes em “Áreas Industriais Previstas” integradas em UOPG permitiu verificar que :

- os casos que foram indeferidos devido às condições de edificabilidade estabelecidas em RPDM – que exigem o enquadramento das respectivas pretensões em soluções urbanísticas de conjunto devidamente estruturadas – revelam a necessidade de desenvolver estudos de pormenor que viabilizem as expectativas de urbanização. Essa é a essência da estratégia do PDM no que respeita ao acolhimento de investimento nessas áreas, de forma programada.

- da aceitação avulsa de operações que resultam no parcelamento da propriedade (incluindo Operações de Loteamento) em áreas de expansão não advêm os benefícios esperados, dado que frequentemente se geram soluções de continuidade que podem comprometer o ordenamento do restante território.

- a análise das pretensões em “Áreas Industriais Previstas”, nomeadamente no que respeita aos motivos de aceitação ou rejeição de operações avulsas, torna notória a necessidade de lançar operações de conjunto, através de Unidades de Execução ou Planos de Pormenor, que convirjam noutro objectivo estratégico do PDM: “Reforço e captação de novas actividades empresariais e logísticas do concelho”.

Conclui-se que devem ser periodicamente distribuídas sínteses conclusivas da actividade de monitorização à gestão urbanística, no sentido desta poder aferir aspectos da sua actividade, bem como propor o lançamento de Unidades de Execução ou Planos de Pormenor.

Detectou-se, ainda, a necessidade de registar expectativas que não chegam a ser formalizadas de modo a não negligenciar potenciais investimentos. Neste sentido encontra-se

em estudo a viabilidade de introduzir no sistema informático dados sobre os atendimentos ao público, bem como outras solicitações de informação dirigidas aos técnicos, de modo a monitorizar as pesquisas e expectativas dos agentes económicos.

Pretende-se ainda que a monitorização, num futuro próximo, possa contribuir para a sistematização dos parâmetros do Plano, de forma a recolher indicadores numéricos específicos que permitam uma avaliação objectiva. Neste momento a preocupação centra-se em compreender atempadamente a dinâmica do território e aferir a aplicação da estratégia definida no PDM em todas as suas vertentes, incluindo na sua adequação às expectativas e pretensões dos agentes, assim como fundamentar a decisão.

### **Agradecimentos**

Agradece-se ao Eng. António Matos e à Dr.<sup>a</sup> Ana Sofia Martins, colaboradores da Unidade de Monitorização do Departamento de Planeamento Urbanístico da Gaiurb, a competência, a dedicação e empenho com que contribuíram para os trabalhos base que possibilitaram a análise apresentada.

### **Referências**

BAPTISTA DA SILVA, Jorge *A Função Monitorização em Planeamento Urbanístico Municipal*, Instituto Superior Técnico, Universidade Técnica de Lisboa (Tese de doutoramento em Engenharia Civil), 1998

HMSO, *Development Plans – A good practise guide*, UK, Londres, fotocópia, 1992

JUNCAL ET AL «Relatório do Processo de Revisão do PDM, Departamento de Planeamento Urbanístico, Gaiurb, EEM », 2008

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

OLIVEIRA, Vitor & PINHO, Paulo «Evaluating Plans,Processes and Results» *Planning Theory & Practice*, Vol. 10, No. 1, 2009: pp. 35 – 63

OLIVEIRA, Vitor *Avaliação em Planeamento Urbano*, Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto (Tese de doutoramento em Engenharia Civil), 2007

RPDM, *Regulamento do Plano Director Municipal de Vila Nova de Gaia*, publicado pelo Aviso nº 14327/2009, DR, 2ª série, nº 155, 12 de Agosto de 2009: pp. 32473-32545

RIBEIRO RAMOS, Paula. & MARTINS, Ana Sofia «Relatório 2.1 – Evolução Demográfica e Base Socio-Económica, Estudos Temáticos do Processo de Revisão do PDM, Departamento de Planeamento Urbanístico, GAIURB, EM», documento acessível no sítio da Gaiurb, EEM: <[http://www.gaiurb.pt/revpdm/rel/1/1\\_1.pdf](http://www.gaiurb.pt/revpdm/rel/1/1_1.pdf)>, 2005

SIMÕES, Alberto, MADUREIRA, Susana «Operação Urbanísticas avulsas em Zonas de Urbanização Programada» (Comunicação Interna nº 102/DMU/2010, documento interno, não publicado, Gaiurb, EEM), 2010

MASTOP, H.; FALUDI, A. «Evaluation of strategic Plans: the performance principle», *Environment and Planning B: Planning and Design*, Vol. 24,1997: pp.815-832