

MESTRADO EM SISTEMAS DE INFORMAÇÃO GEOGRÁFICA E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO  
UNIDADE CURRICULAR: INSTRUMENTOS DE PLANEAMENTO E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

# **OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL EM GONDOMAR: DO PASSADO À ATUALIZAÇÃO DO PRESENTE**

**Ângela Silva**

**2020**



# Índice

1. Introdução.....	3
1.2 O contexto do planeamento em Portugal .....	3
1.3 Objetivos .....	6
1.4 Metodologia.....	6
1.4.1 Enquadramento da área de estudo.....	6
1.4.2 Dados e métodos.....	8
2. Apresentação e discussão de resultados .....	9
3. Conclusão .....	16
4. Referências Bibliográficas .....	17
5. Anexos.....	19

# 1. Introdução

A organização das atividades no espaço é bastante antiga (Brenner, 1998; Papudo, 2007; Pereira, 2018), e é a partir do momento que surgem os primeiros aglomerados populacionais que começam a surgir as preocupações com a organização, funcional, do território (Morris, 1994). Segundo Pereira (2018), p.3, “as cidades constituíram o objetivo das primeiras expressões de planeamento”, com formas e funções à medida das necessidades (cidade fortificada para defesa; cidade mercado para abastecimento e trocas comerciais; e cidade templo, como espaço de oração e cultura). A evolução, complexa, do espaço urbano despertou a necessidade de se regulamentar todo o processo de planeamento e ordenamento do território a diferentes escalas devidamente hierarquizado (Ferrão, 2019; Marques, 2008; Mata, 2015).

O aparecimento dos Estados-Nação fez com que o planeamento e ordenamento do território se tornassem competências fundamentais do Estado, que este deve exercer e fazer exercer a diferentes escalas geográficas (Diogo, 2012).

Segundo Lopes (1997), Papudo (2007) e Pereira (2018), dissociar o ordenamento do planeamento é impossível. Apesar dos conceitos, que surgiram no pós-Segunda Guerra Mundial, serem entendidos como sinónimos, são distintos e operam a diferentes escalas com o objetivo de regulamentar o uso e ocupação do solo. Assim, “o ordenamento do território corresponde a uma visão, um objetivo e um conjunto de ações devidamente articuladas no espaço e no tempo que resultam na tradução espacial das políticas económica, social, cultural e ecológica da sociedade; o planeamento corresponde ao processo pelo qual se identifica os objetivos que se pretendem obter e se determina como consegui-lo de forma mais eficaz, ou seja, é um processo para definir metas e desenvolver estratégias para as atingir”(Pereira, 2018, p.8). É a correta, e articulada, relação entre ambos os conceitos permite uma boa gestão territorial (Papudo, 2007; Pereira, 2018), e a articulação sustentada de atividades dos diversos setores, económico, social e natural, que permitem o harmonioso desenvolvimento do território.

A implementação destes conceitos não foi homogénea em todos os territórios. De acordo com a evolução histórica do contexto político, social e económico, eles ganharam destaque em épocas distintas nos diversos países (Dühr, Stead, & Zonneveld, 2007).

## 1.2 O contexto do planeamento em Portugal

Em Portugal, segundo Ferrão (2019), o conceito de política de ordenamento do território é recente; apesar de em meados do século XIX já existirem políticas de ordenamento agrícola e florestal

e políticas de planeamento urbanístico; a modernização urbano-industrial do país e a maior abertura às agendas internacionais nos anos 60 do século XX, iniciou o que mais tarde viria a autonomizar-se como política de ordenamento do território. Em 1998 com a publicação da Lei de Bases e Política do Ordenamento do território e Urbanismo (DL. 48/98 de 11.08) e com o Decreto de lei nº380/99 que define o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial (Fernandes & Ramos, 2007; Guedes, 2015; Papudo, 2007) surgem os diversos instrumentos de planeamento. A Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo (LBOTU) (D.L.48/98 de 11.08, alterado pela Lei 54/2007 de 31.08) estabelece as bases da política de ordenamento do território e do urbanismo, em que define o Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território (PNPOT) e os planos regionais (PROT) e municipais (PMOT). A nova Lei de Bases da Política dos Solos do Ordenamento do Território e do Urbanismo (Lei n.º 31/2014, 30.05) estabelece as bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, e introduz mudanças no urbanismo e desenvolvimento territorial, elucida que este deve ser mais coeso, integrado e sustentável, contribuindo para lançar práticas mais transparentes, sustentáveis, justas e responsáveis (Diogo, 2012; Mata, 2015; Papudo, 2007). O sistema de gestão territorial desenvolve-se através de uma ligação coordenada entre Instrumentos de Gestão Territorial (IGT), com 3 âmbitos distintos: o âmbito nacional, que engloba o PNPOT, os Planos Setoriais (PS) e os Planos especiais de Ordenamento do Território (PEOT); o âmbito regional, que engloba os Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT); e o âmbito municipal, que inclui os planos intermunicipais e os planos municipais que se subdividem em Planos Diretores Municipais (PDM), Planos de Urbanização (PU) e Planos de Pormenor (PP) (Diogo, 2012; Fernandes & Ramos, 2007; Ferrão, 2019; Marques, 2008; Mata, 2015) (figura 1).

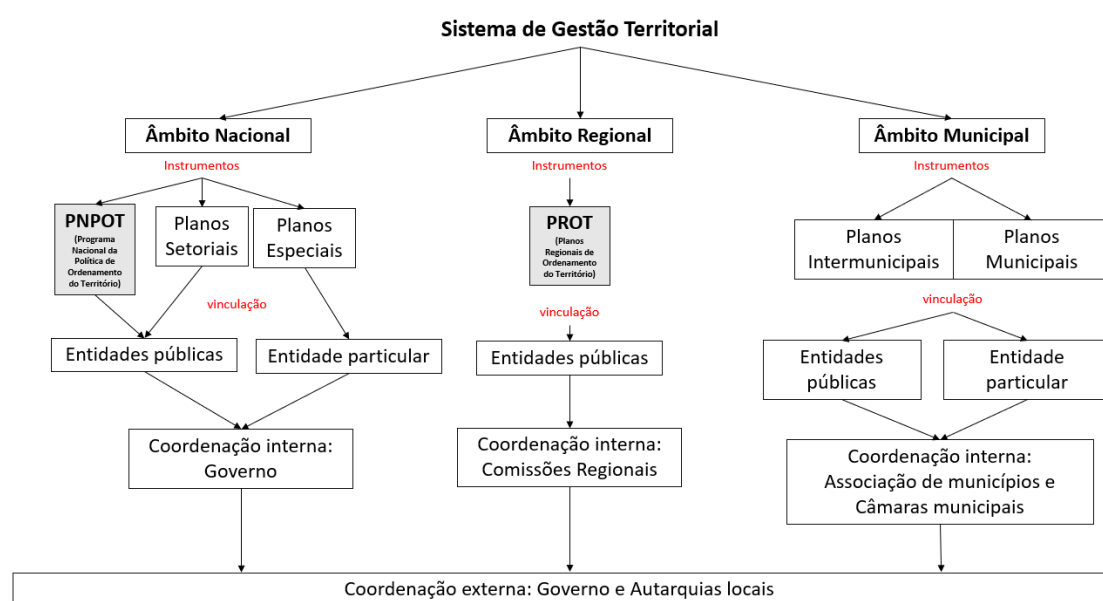


Figura 1- Sistema de Gestão Territorial em Portugal. Fonte: Adaptado de Mata (2015)

Estes planos a diversas escalas desenvolvem-se com diálogo, concertação e coordenação em que está subentendido um diálogo aberto entre planos e atores públicos (Marques, 2008). “De acordo com o artigo 10.º da LBOTU e com o artigo 23.º do RJGT, o sistema de gestão territorial estabelece as normas de relação entre os instrumentos de gestão territorial. Contudo, as relações entre planos territoriais estabelecem-se segundo uma relação de compatibilização ou conformidade, o que fortalece a estrutura do sistema e permitirá uma interação coordenada entre os vários planos. Esta articulação deve ser feita não só entre os diversos âmbitos (articulação vertical), mas também entre os distintos planos que integram cada âmbito (articulação horizontal)” (Mata, 2015, p.15) (figura 2).

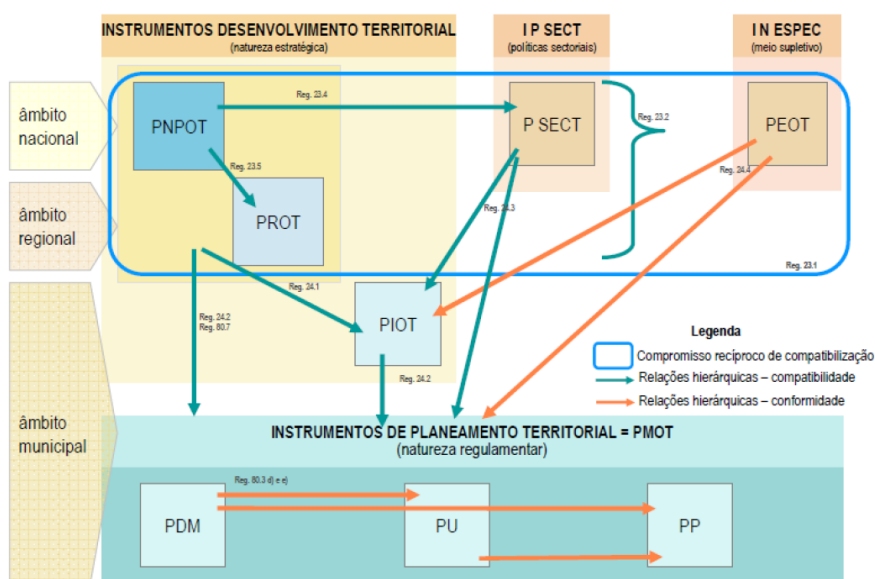


Figura 2- Relações entre os tipos de planos em Portugal. Fonte: Mata (2015)

Em Portugal, o planeamento e ordenamento do território são uma temática que pouco evoluiu em termos práticos, e a aplicação da legislação não teve os efeitos desejados, encontrando-se incongruências nos IGT (Mata, 2015); e o sistema de planeamento territorial não possui uma boa articulação entre os vários planos o que origina diversos problemas de operacionalização (Diogo, 2012; Fernandes & Ramos, 2007; Ferrão, 2019; Marques, 2008; Mata, 2015). “Existe ainda uma fraca articulação entre intervenções sectoriais e as opções em matéria de ordenamento do território; as estratégias de desenvolvimento nem sempre atendem aos modelos territoriais definidos nomeadamente no PNPOT; existem planos setoriais de forte impacto territorial que não se enquadram no sistema de gestão territorial, e nem sempre os planos municipais explicitam conteúdo estratégico optando por um planeamento físico desintegrado de qualquer enquadramento” (Marques, 2008, p.188). O planeamento à escala municipal é o que apresenta maiores dificuldades no enquadramento, estratégico e programático, ao nível nacional, regional e sub-regional (Fernandes &

Ramos, 2007; Guedes, 2015). Enquadrar, e tornar operacional, nos planos de âmbito municipal as opções e estratégias de nível nacional, regional e sub-regional é uma tarefa difícil e complexa. A débil articulação deve-se ao facto de grande parte dos municípios sentirem-se pressionados a elaborar os seus Planos Diretores Municipais (PDM), sob pena de serem prejudicados nos subsídios atribuídos a nível nacional. Desta situação resulta que em grande parte dos municípios, o PDM seja elaborado por equipas sem qualificação técnica adequada, sem informação cartográfica atualizada, em que não há uma visão estratégica e prospetiva (Fernandes & Ramos, 2007). Os PDM que são os únicos instrumentos que vinculam os agentes do território, à escala local ainda são débeis, revelam-se poucos ajustados a uma gestão criteriosa do território que acabam por ter escassos efeitos no ordenamento do território (Fernandes & Ramos, 2007; Mata, 2015).

Devido a estes factos, e às atuais preocupações do ordenamento e planeamento que se prendem no encontro de soluções para resolver as lacunas existentes, se diz que Portugal possui um sistema de ordenamento do território jovem, precocemente descredibilizado, e com uma comunidade técnica profissional e científica disciplinarmente fragmentada (Ferrão, 2011). Isto contribui para a fragilização da política de ordenamento do território (Campos & Ferrão, 2015; Ferrão, 2011). Por isso, segundo Ferrão (2011), em Portugal, o ordenamento do território como política pública eficiente e resiliente deveria ser um assunto debatido, ponderado e negociado.

### **1.3 Objetivos**

De acordo com os objetivos da unidade curricular, e com as competências de aprendizagem associadas o objetivo deste trabalho é analisar o processo evolutivo do planeamento no município de Gondomar. A concretização deste objetivo levou à criação de objetivos específicos que obrigaram a metodologias de análise associadas a cada um.

1. Compreender e analisar os processos históricos de planeamento em Gondomar, sobretudo os planos existentes;
2. Verificar se os instrumentos de gestão territorial em Gondomar, com destaque para o PDM, se enquadram e respeitam as regras de produção dos mesmos imposta a nível superior;
3. Analisar o ponto de situação da revisão do PDM de Gondomar.

### **1.4 Metodologia**

#### **1.4.1 Enquadramento da área de estudo**

Gondomar é um município que se insere na Nomenclatura da Unidade Territorial (NUT) II, Região Norte, e da NUT III do Grande Porto. A sua população à data dos censos de 2011 é de 168 027 habitantes que estão distribuídos por uma área de 131,86 km<sup>2</sup>, área administrativa do município. É

limitado a sul por Santa Maria da Feira e Arouca, a sudoeste por Vila Nova de Gaia, oeste pelo Porto, noroeste pela Maia, a nordeste por Valongo e Paredes e a Sudeste por Penafiel e Castelo de Paiva. O município após a reforma administrativa no ano de 2013 tem 7 freguesias: Rio Tinto; Baguim do Monte; Lomba; União de freguesias de Fânzeres e São Pedro da Cova; União de freguesias de Gondomar, Valbom e Jovim; União de freguesias de Foz do Sousa e Covelo; e União de freguesias de Melres e Medas (figura 3).

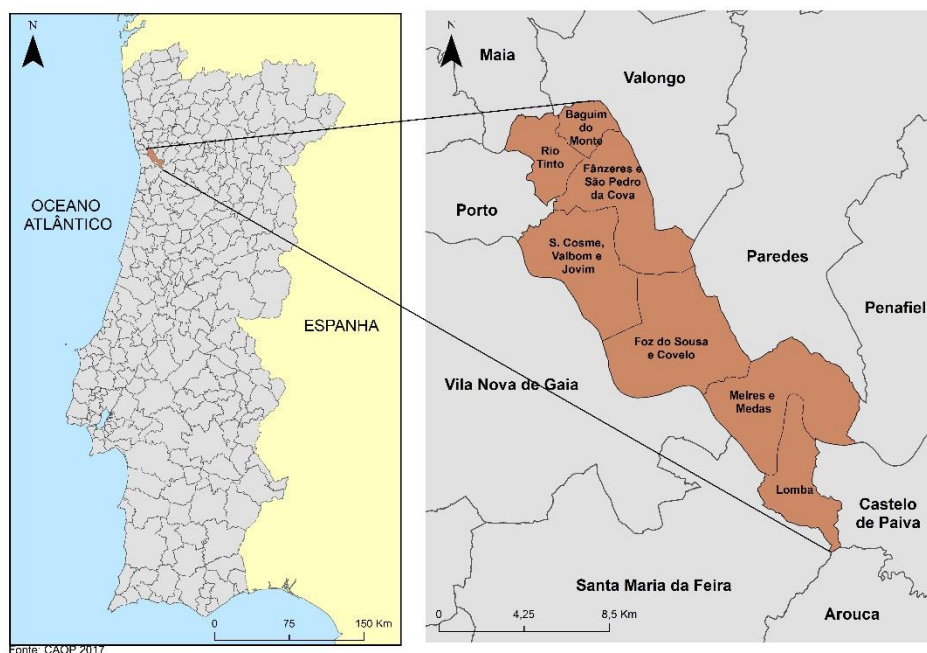


Figura 3- Localização geográfica do município de Gondomar.

Fonte: Elaboração própria

Este concelho apresenta duas unidades territoriais que se distinguem pelas suas características geográficas. Deste modo, podemos falar em Alto concelho e Baixo concelho, sendo que as denominações destas unidades se explicam pelas condições fisiográficas. O Alto concelho, localizado na área mais declivosa do concelho (quadrante sudoeste) ocupa maior percentagem territorial e é predominantemente rural, apresentando um número reduzido de residentes. Além disto, alberga as uniões de freguesias de Foz do Sousa e Covelo, Melres e Medas, a freguesia da Lomba e a freguesia de Jovim, atualmente pertencente à união de freguesias de São Cosme (Gondomar), Jovim e Valbom. Por outro lado, contrastando com a unidade territorial anterior, temos o Baixo concelho. Localiza-se no noroeste do município e alberga a maior parte dos residentes, estando abrangidas as uniões de freguesias de Fânzeres e São Pedro da Cova, as freguesias de São Cosme e Valbom, pertencentes à atual união de freguesias de São Cosme (Gondomar), Jovim e Valbom, e as freguesias de Rio Tinto e Baguim do Monte. Nesta unidade territorial é evidente uma influência por parte dos concelhos vizinhos (Porto, Maia e Valongo), o que se traduz num desenvolvimento territorial

e demográfico, sendo evidentes características urbanas o que traz condições favoráveis ao crescimento populacional e económico.

### **1.4.2 Dados e métodos**

A realização deste trabalho, numa primeira fase, teve por base uma revisão bibliográfica que permitiu o enquadramento teórico da evolução do planeamento à escala global e nacional, e ao mesmo tempo problematizar o ponto de situação atual do planeamento em Portugal, que se traduz num território desajustado. Numa segunda fase, para analisar o concelho em questão, perceber o seu contexto local e enquadramento supramunicipal foi feita uma pesquisa dos IGT's que este já teve, e tem em vigor; na atualidade como se está a processar a conclusão de revisão do PDM de Gondomar, bem como todos os passos que estiveram no desenrolar deste processo. A base desta informação foi Direção Geral do Território (DGT), a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento da Região Norte (CCDR-N), avisos publicados em Diário da República e documentos presentes na página do município de Gondomar.

A organização dos resultados do trabalho teve por base um conjunto de questões disponibilizadas pelos docentes:

1. Identifiquem o município em análise:
2. Em primeiro lugar fazer o levantamento dos IGT em vigor no concelho em estudo.
3. Fazer o historial do planeamento municipal (PDM's; PU's; PP's).
4. O que é que a legislação estipula relativamente à cartografia?
5. O que é o relatório sobre o estado do ordenamento do território (REOT) a nível local?
6. O município que estão a estudar já fez o REOT e está disponível publicamente? Explícite as principais conclusões do REOT do concelho que está a analisar.
7. O que é a Comissão Consultiva e qual é a sua funcionalidade?
8. Qual deve ser a constituição da Comissão Consultiva?
9. Qual é ou foi a constituição da Comissão Consultiva do PDM que estão a analisar?
10. Atendendo à legislação, os estudos de caracterização e diagnóstico o que devem conter?
11. Quais são os estudos de caracterização que foram concebidos para o PDM que estão a analisar?
12. Consideram que as competências que atualmente possuem são importantes para a construção de que relatórios ou estudos do PDM?
13. Quais são os objetivos e as grandes orientações estratégicas do PDM que estão a analisar?
14. Analise e explícite a Planta de Ordenamento do PDM do concelho que está a estudar.
15. Analise e explícite a Planta de Condicionantes do PDM do concelho que está a estudar.



16. Qual é o ponto de situação relativamente às UOPGs do PDM em análise?

Estas questões não serão apresentadas nos resultados como resposta individual, mas de forma articulada ao longo de um texto com coerência lógica e sequencial.

## **2. Apresentação e discussão de resultados**

Os Instrumentos de Gestão Territorial (IGT) são constituídos por dezasseis tipos de planos. No município de Gondomar encontram-se em vigor onze destes planos (Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT); Plano Diretor Municipal (PDM); Programa Regional de Ordenamento Florestal de Entre Douro e Minho (PROF EDM); Plano de Gestão da Região Hidrográfica do Douro (PGRH); Plano de Gestão de Risco de Inundações da Região Hidrográfica do Douro (PGRI); Plano Nacional da Água (PNA); Rede Natura 2000 (RN2000); Plano de Ordenamento da Albufeira de Água Públicas da Albufeira de Crestuma-Lever (POAAP); Plano Rodoviário Nacional (PRN); Plano Regional de Ordenamento do Território da zona envolvente do Douro (PROZED); e os Planos de Pormenor de Pedreiras-Triana, Boialvo e Quintas de Azenha e da Varziela (DGT, 2019)) (anexo 1). Embora alguns planos sejam de escala supramunicipal a sua área de abrangência engloba o município de Gondomar e as orientações destes encontram-se vinculadas nos instrumentos de escala municipal.

O instrumento legal e essencial na gestão do território municipal é o PDM. Este define o quadro estratégico de desenvolvimento territorial municipal, e é o instrumento de referência para a elaboração dos demais planos municipais (Fernandes & Ramos, 2007). O mais antigo PDM registado em Gondomar foi aprovado em 1994 e entrou em vigor em 1995; O regulamento deste PDM em conjunto com a Planta de Ordenamento (PO), estabeleceram as regras e orientações a que a ocupação, uso e transformação do solo tiveram de obedecer; Na PO foram considerados como prioritários os seguintes planos: Plano de Urbanização (PU) de Rio Tinto e Baguim; PU de São Cosme e Valbom; PU de São Pedro da Cova; PU de Fânzeres; Plano de Pormenor (PP) do Centro Direcional de Gondomar; PP do Largo da Covilhã, em São Pedro da Cova; PP da Área predominantemente de serviços, junto à estação da linha do caminho de ferro em Rio Tinto; PP da Faixa Envolvente da Via Estruturante Norte-Sul; PP da Faixa Envolvente da Estrada de D. Miguel; PP do Largo de São Brás, em Baguim do Monte; PP da Área de Expansão de Moreira, em Melres; e PP da Zona da Feira, em Melres (Câmara Municipal de Gondomar, 2015a; Rei, 2017). Após a sua vigência de 10 anos, segundo a lei, deveria ter sido revisto, contudo, o projeto de revisão deste iniciou-se no ano de 2005 e só foi finalizado e aprovado em 2015; Isto é, o PDM de Gondomar esteve em processo de revisão durante 11 anos, o que fez com que o município possuísse durante muito tempo um PDM desatualizado (Guedes, 2015; Rei, 2017).

O PDM revisto em 2015 foi publicado em Diário da República, 2ª série, com o nº 219 através do aviso nº 13057 e entrou em vigor em novembro do mesmo ano; Neste documento as linhas orientadoras divergem da estratégia de desenvolvimento adotada em 1995 devido ao surgimento de novos projetos. Dos projetos destacam-se: o Projeto Metropolitano do Parque das Serras do Porto, construção de parques urbanos, e aumento das zonas industriais. Assim, o Plano visa concretizar um modelo de desenvolvimento territorial sustentável, assente nos seguintes vetores estratégicos: reforço da coesão territorial (reforço das acessibilidades externas e internas; estabelecimento de uma rede de equipamentos e de espaços verdes públicos equilibrada; requalificação dos núcleos urbanos e rurais e incentivo à reabilitação; e acréscimo da dotação infraestrutural básica); modernização e diversificação dos setores económicos e produtivos (relocalização e estruturação dos espaços de carácter empresarial; promoção do turismo fluvial e do turismo no espaço rural; e promoção e valorização das atividades produtivas em espaço rural, apoiando os usos agroflorestais diversificados e extensivos e as práticas de produção associadas); e valorização e promoção do património (garantia do equilíbrio dos sistemas naturais e da paisagem; valorização da multiplicidade da paisagem no desenvolvimento agro-rural, para promover o carácter extensivo das práticas de gestão agrícola, florestal e silvopastoril; preservação e promoção da identidade histórica dos lugares e dos elementos e sítios histórico-culturais; e integração das "serras do Porto" em área "protegida" e criação de uma estrutura de gestão própria, de natureza supramunicipal que promova a investigação, monitorização, valorização e divulgação dos recursos e valores naturais)(Câmara Municipal de Gondomar, 2015b). Deste PDM são partes integrantes a Planta de Ordenamento e a Planta de Condicionantes; A planta de ordenamento está desdobrada em Qualificação do solo, que inclui o solo urbanizado (espaços centrais; espaços residenciais do tipo I e II; espaços urbanos de baixa densidade; espaços de equipamentos estruturantes; espaços de atividades económicas; e espaços verdes de utilização coletiva e de enquadramento), solo urbanizável (Espaços centrais; espaços residenciais do tipo I e II e espaços de atividades económicas), e solo rural (espaços agrícolas; espaços florestais de conservação e de produção; solo rural de uso múltiplo agrícola e florestal; espaço de ocupação turística existente e proposto; espaços culturais; aglomerados rurais; espaços de recreio e lazer; e espaços de equipamentos e outras estruturas); Áreas de salvaguarda, em que se considera o património arquitetónico e arqueológico, a Estrutura Ecológica Municipal fundamental (leitos dos cursos de água; albufeiras; áreas de potenciais de exploração de recursos geológicos; zonas inundáveis ou ameaçadas pelas cheias), o património metropolitano e o património cultural (geossítios); e Zonamento acústico. A planta de condicionantes considera as áreas de Reserva Ecológica Nacional (REN), em que é proposta a exclusão de áreas efetivamente já comprometidas (zonas ameaçadas pelas cheias; áreas com risco de erosão; áreas de máxima infiltração; faixa de proteção do estuário) e de áreas para a satisfação de

carências existentes (áreas com risco de erosão e áreas de máxima infiltração); Reserva Agrícola Nacional (RAN); e áreas classificadas Rede Natura 2000. Também tem as seguintes cartas anexas: Carta das áreas percorridas por incêndios nos últimos 10 anos e Carta de risco de incêndio florestal, com as classes de perigosidade alta e muito alta (Câmara Municipal de Gondomar, 2015a). Ainda assim, “esta revisão teve uma retificação (declaração de retificação nº1120/2015, de 21 de dezembro) e uma alteração no ano de 2018, através do aviso nº3337/2018, de 13 de março, com o objetivo de melhorar conceptualmente as categorias de espaços de baixas densidades no PDM, como os espaços urbanos de baixa densidade, e eliminar algumas dificuldades de gestão, nomeadamente a associada à estrutura ecológica municipal e aos espaços agrícolas” (Lameiras, 2018, p.5). Com esta retificação, um dos aspetos modificados foram os Conteúdos Programáticos das Unidades Operativas de Planeamento e Gestão (UOPG). Atualmente o município considera 14 UOPG (tabela1) (Câmara Municipal de Gondomar, 2018a).

Tabela 1- Unidades Operativas de Planeamento e Gestão (UOPG) segundo retificação do PDM de Gondomar revisto em 2015.

<b>UOPG</b>	<b>Objetivo</b>
1- Parque das Serras do Porto	Criação de um parque de âmbito metropolitano que constitua o pulmão verde da AMP, englobando a área montanhosa constituída pelas Serras de Sta Justa, Pias, Castiçal, Sta Iria, Flores e Banjas, distribuída pelos concelhos de Gondomar, Valongo e Paredes, face ao importante conjunto de valores naturais, arqueológicos, culturais e patrimoniais existentes e que urge preservar.
2- São Cosme 3- Rio Tinto	Entre outros, Reforçar as centralidades através da manutenção e reforço dos equipamentos existentes; Reforçar a urbanidade através da promoção da articulação e coesão entre as diversas áreas que constituem o tecido urbano; Promover a reestruturação e/ou renovação urbana dos tecidos urbanos existentes, melhorando a sua articulação; Garantir a disponibilização de áreas verdes de utilização coletiva que, organizadas num sistema continuum, sejam estruturantes do território, potenciem a qualificação urbana e ambiental e garantam uma dotação de espaço verde de utilização coletiva por habitante adequada.
4/8/12/13- Áreas empresariais	Dotação de espaços com condições adequadas ao desenvolvimento de atividades empresariais de valor acrescentado e para a qualificação ambiental e de serviços de apoio à atividade empresarial.
5/6/9/10/11- Centralidades	Consolidação do território abrangido, através de ações de transformação integradas e baseadas no incremento de uma imagem de modernidade, no reforço do setor terciário e dos equipamentos, na eliminação das dissonâncias e estrangulamentos urbanos e na produção de espaços verdes de utilização coletiva sendo que, na UOPG 11, devem ainda ser disponibilizados terrenos para as novas instalações dos paços do concelho e do palácio de justiça
7- Estivada	Disponibilização solos para urbanização com carácter predominantemente habitacional, devidamente articulados com a envolvente e onde os espaços de utilização coletiva a prever promoverão a continuidade e a salvaguarda das áreas de drenagem natural e de maior sensibilidade ambiental.

14-Quinta da Azenha e da Varziela	Requalificação ambiental e paisagística da área de intervenção e a promoção e reconversão como espaço de vocação turística, numa perspectiva de complementaridade e de compatibilização de funções e de aproveitamento das potencialidades dos recursos existentes, tal como estabelece o Plano de Ordenamento da Albufeira de Crestuma-Lever.
-----------------------------------	--

Fonte: Adaptado de Câmara Municipal de Gondomar (2018).

Mais recentemente, em dezembro de 2018, a Câmara Municipal de Gondomar propôs uma revisão do PDM, pois o atual em vigor foi elaborado com base no quadro legislativo vigente que, entretanto, foi objeto de significativa alteração, o que obrigará à integração de diversas temáticas que o atual PDM não contém. Os objetos desta nova revisão passam pelo reforço da coesão territorial (reforço das acessibilidades externas e internas; estabelecimento de uma rede de equipamentos e de espaços verdes pública e equilibrada; requalificação dos núcleos urbanos e rurais e incentivo à reabilitação; e acréscimo da dotação infraestrutural básica); modernização e diversificação dos setores económicos e produtivos (relocalização e estruturação dos espaços de carácter empresarial; promoção do turismo fluvial e do turismo no espaço rural; e promoção e valorização das atividades produtivas em espaço rural, apoiando os uso agroflorestais diversificados e extensivos e as práticas de produção associadas); e valorização e promoção do património (garantia do equilíbrio dos sistemas naturais e da paisagem; valorização da multiplicidade da paisagem no desenvolvimento agrorural, promovendo o carácter extensivo das práticas de gestão agrícolas, florestal e silvo pastoril; preservação e promoção da identidade histórica dos lugares dos elementos e sítios histórico-culturais; e promoção das «Serras do Porto» enquanto espaço nuclear decisivo para a implementação da Estrutura Ecológica Regional); Além disto, esta revisão deve introduzir ajustamentos relativamente à estratégia constante no PDM em vigor, nomeadamente a aposta na contenção dos perímetros urbanos de modo a evitar a edificação dispersa; a aposta no desenvolvimento de áreas habitacionais e de serviços junto dos corredores ferroviários, com destaque para a linha do metro; estabelecer critérios mais ajustados para a identificação de áreas de acolhimento de atividades económicas, bem como criar mecanismos que permitam o seu desenvolvimento; estabelecer um quadro de indicadores que permitam uma efetiva avaliação e monitorização da execução do Plano; enquadrar as ações previstas pelos diferentes IGT; promover a aposta no investimento associado ao ambiente, dando preferência ao relacionamento entre os espaços de utilização coletiva e semi-naturais; criar mecanismos de reforço da reabilitação urbana e (re)qualificação do espaço público, enquanto fatores essenciais para a coesão territorial e social; e assumir compromissos exequíveis e realistas enquadrando as linhas orientadoras propostas pelo novo quadro comunitário Portugal 2030 (Câmara Municipal de Gondomar, 2018b). A elaboração da revisão do PDM está a cargo da empresa Território XXI (Território XXI, 2019).

Ainda assim, esta nova revisão terá de considerar as novas regras que a lei estipula relativamente à cartografia. O DL. 130/2019 constitui a sétima alteração relativamente aos princípios e normas a que deve obedecer a produção cartográfica no território nacional; Com estas alterações é determinada a constituição de uma base de dados nacional de cartografia que integra toda a cartografia à escala 1/10 000 ou superior e cartografia temática, no sentido de uma política de dados abertos; possibilidade de os municípios e entidades intermunicipais atualizarem a sua cartografia; simplificação do procedimento associado à comunicação prévia para produção de cartografia topográfica; redefinição dos moldes em que a cartografia militar pode ser utilizada para fins civis; atualização da composição e competências do Conselho Coordenador de cartografia; atualização dos prazos para a utilização de cartografia de base pelos IGT; e clarificação das regras de utilização de cartografia de base pelos planos e programas. As normas e especificações técnicas de cartografia topográfica foram publicadas formalmente em Diário da República a 24 de julho, através do aviso nº 11918-2019. Estas normas estipulam os princípios orientadores para a produção de cartografia topográfica vetorial com as normas e especificações técnicas da Direção Geral do Território (DGT), o que permite a produção cartográfica pelos municípios com o intuito de melhorar a gestão da sua atividade e o cumprimento da lei. Além disso, a cartografia deve ser atualizada com alguma frequência, pois a sua desatualização é rápida. Ter a cartografia do território atualizada facilita a gestão do mesmo. Contudo, alguns municípios poderão apresentar dificuldades para a atualização da cartografia por falta de capacidade técnica para a produção, o que se constitui um entrave à correta gestão do território municipal (Presidência do Conselho de Ministros, 2019).

O processo de revisão do PDM é acompanhado pelo Relatório sobre o Estado do Ordenamento do Território (REOT) a nível local. Este documento tem como objetivo a avaliação contínua do desenvolvimento do território com base na análise da articulação dos diferentes planos tendo por base o PDM. De acordo com o RJGT (Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial), no nº3 do artigo 146º do DL nº380/99 de 22 de setembro, é da responsabilidade da Câmara Municipal, com uma periodicidade trianual, elaborar este documento (Lameiras, 2018; Mata, 2015). Em Gondomar, o primeiro REOT foi elaborado em novembro de 2018 (REOT 0) que sintetiza e interpreta a dinâmica do território Gondomarense, e é decisivo para o apoio da gestão do território tendo em consideração a avaliação dos diferentes planos, programas e políticas territoriais, bem como a dinâmica social, económica e ambiental (Lameiras, 2018). Segundo este relatório, é possível concluir que em Gondomar é necessário ter em consideração alguns fatores de mudança ocorridos no território (figura 4), bem como “motivar as estruturas com responsabilidades na gestão do território para a necessidade de adequar, articular e organizar todo o procedimento de gestão e planeamento de forma equilibrada e adequada aos contextos/planos/ programas territoriais” (Lameiras, 2018, p.134). Assim, os

principais desafios que necessitam resposta na redefinição da estratégia territorial são a nível: Económico, definidos pela necessidade de alternativas às atuais; Ambiental, na valorização dos valores naturais, eficiência das redes de recolha e tratamento de água e resíduos e no desenvolvimento dos princípios de autossuficiência; Sociocultural, na valorização do património e identidade do território, qualificação da população e na aposta do envelhecimento positivo; e Do Planeamento, com aposta no desenvolvimento de Gondomar, compactação do espaço construído, relação inter-rural e monitorização do território (Lameiras, 2018).

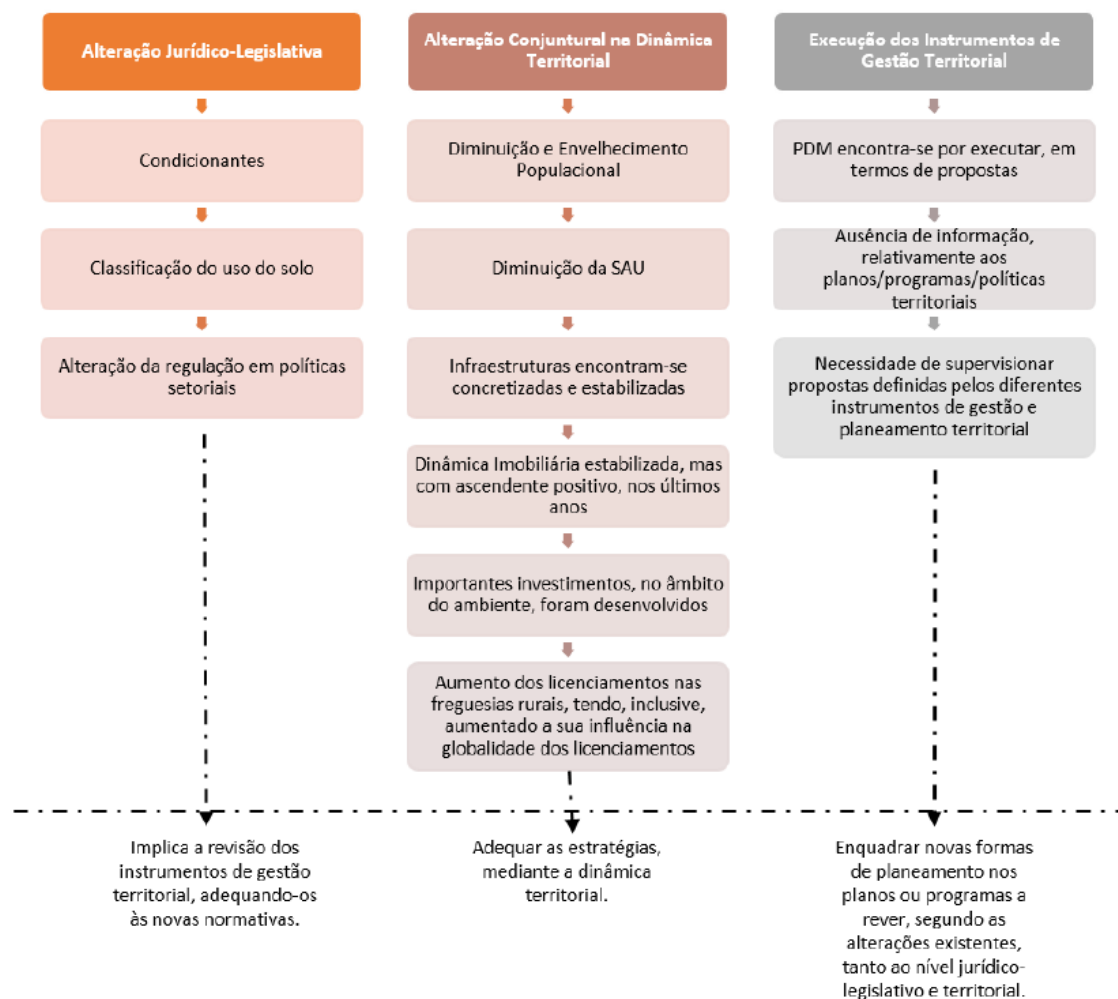


Figura 4- Fatores de mudança. Fonte: Lameiras (2018).

Após a Câmara municipal de Gondomar deliberar a elaboração da revisão do PDM acompanhada por um REOT, pode-se proceder ao início do processo de constituição da Comissão Consultiva (CC). A CC é coordenada e presidida pela Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) territorialmente competente e a sua constituição, composição e funcionamento são regulados pela Portaria nº277/2015, de 10/09, sendo a mesma obrigada a acompanhar de forma continuada os trabalhos de elaboração de proposta de plano (Diogo, 2012; Lopes, 1997). Em Gondomar, a Comissão Consultiva da 2.ª Revisão do PDM, integra um representante das seguintes entidades e/ou serviços:

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (CCDR-N); Direção-Geral do Território (DGT); Agência Portuguesa do Ambiente (APA); Instituto de Conservação da Natureza e Florestas (ICNF); Direção Regional de Agricultura e Pescas do Norte (DRAPN); Direção Regional da Cultura do Norte (DGCN); Infraestruturas de Portugal (IP); Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT); Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC); Agência para a Competitividade e Inovação (ACI); Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG); Turismo de Portugal (TP); Direção-Geral do Ensino Superior (DGES); Instituto Português do Desporto e Juventude (IPDJ); Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEE); Administração Regional de Saúde do Norte (ARSN); Redes Energéticas Nacionais; Autoridade Nacional de Comunicações; Autoridade Nacional de Aviação Civil; Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo (APDLV); Metro do Porto; Águas de Gondomar; Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana; Assembleia Municipal de Gondomar; Câmara Municipal de Gondomar; Câmara Municipal de Arouca; Câmara Municipal de Castelo de Paiva; Câmara Municipal da Maia; Câmara Municipal de Paredes; Câmara Municipal de Penafiel; Câmara Municipal do Porto; Câmara Municipal de Santa Maria da Feira; Câmara Municipal de Valongo; e Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia (CCDR-N, 2019).

No processo de elaboração do PDM também é fundamental ter em consideração estudos de caracterização e diagnóstico do concelho. Estes pretendem caracterizar o concelho em diversas temáticas através da identificação de elementos que se constituem potencialidades/condicionantes ao planeamento e ordenamento do território. Isto é, traçar um retrato geral do território e das dinâmicas instaladas e/ou emergentes. Além disso, consideram-se várias perspetivas setoriais e procura-se perceber quais as novas dimensões e /ou preocupações, às quais, a revisão atual do PDM deve dedicar particular acuidade. É um documento que pode, a qualquer altura do processo de elaboração do PDM, ser completado ou revisto, integrando os contributos de cada uma das entidades que participam no acompanhamento do plano. Na revisão do PDM de Gondomar, os estudos de caracterização concebidos tiveram por base as seguintes temáticas: Ocupação do solo; Acessibilidades (rede rodoviária; transportes públicos); Rede de equipamentos; Património cultural; Condicionantes legais; Expetativas locais; Ambiente e Recursos Naturais ( geomorfologia e relevo; geologia e hidrologia; clima; e recursos hídricos); Recursos Hídricos Superficiais; Recursos Hídricos Subterrâneos; Caracterização Demográfica ( população residente e povoamento; estrutura etária; estrutura familiar; níveis de instrução; evolução da população; projeções demográficas); Caracterização do Parque Habitacional (edifícios e alojamentos; análise de licenciamentos); e Caracterização Socioeconómica (emprego e recursos humanos; setor primário; setor secundário; setor terciário) (Câmara Municipal de Gondomar, 2006a, 2006b).

### **3. Conclusão**

Os processos de planeamento e ordenamento do território são complexos. A velocidade de transformação do território faz com que os processos não tenham capacidade de acompanhamento da transformação territorial e quando elaborados planos eles já se encontrem, em muitos casos, desajustados às realidades territoriais. As barreiras temporais a cumprir, a falta de dotação técnica especializada pelos municípios, a contratação de empresas prestadoras de serviços que recorrentemente não conhecem o território municipal, o excesso de processos burocráticos, fez com que todo o processo se alongue no tempo e sejam muitas vezes tomadas decisões que não respondem às necessidades do território e ocorram resultados inesperados e de difícil resolução.

As operações de planeamento e ordenamento do território são cada vez mais conduzidas pelas grandes opções estratégicas dos quadros comunitários a nível europeu, que garantem financiamentos para as atividades desenvolvidas nos territórios. Caso não haja um conhecimento dos mesmos, as opções estratégicas podem não dar resposta às necessidades de investimento local e corre-se o risco de se cair em decadência mesmo havendo os instrumentos de planeamento e ordenamento do território.

Estes serão motivos a ter sempre em consideração quando se tenciona fazer uma revisão dos instrumentos de planeamento, nas diferentes escalas. A necessidade de uma governança do território bidirecional e partilhada faz com que haja um maior conhecimento das dinâmicas e que estas sejam tidas em conta nos momentos de tomada de decisão pelas entidades que gerem os processos. Por outro lado, os processos devem ser agilizados, com uma consciencialização das normas comunitárias que permita desenvolver dinâmicas territoriais à escala local que se enquadrem nas grandes opções estratégicas sem correr o risco de se produzirem planos desajustados sem capacidade eficiente de transmitir o território que gere.



#### 4. Referências Bibliográficas

- Brenner, N. (1998). Between Fixity and Motion: Accumulation, Territorial Organization and the Historical Geography of Spatial Scales. *Environment and Planning D: Society and Space*, 16(4), 459–481. <https://doi.org/10.1068/d160459>
- Câmara Municipal de Gondomar. (2006a). *Estudos de caracterização: Volume I*.
- Câmara Municipal de Gondomar. (2006b). *Estudos de caracterização: Volume II*.
- Câmara Municipal de Gondomar. (2015a). Aviso n.º 13057/2015- Revisão do Plano Diretor Municipal. Retrieved from Diário da República n.º 219/2015, Série II de 2015-11-09 website: <https://dre.pt/home/-/dre/70948212/details/maximized>
- Câmara Municipal de Gondomar. (2015b). *Plano Diretor Municipal de Gondomar*.
- Câmara Municipal de Gondomar. (2018a). Aviso n.º 3337/2018- Alteração do Plano Diretor Municipal de Gondomar. Retrieved from Diário da República n.º 51/2018, Série II de 2018-03-13 website: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/114859410/details/normal?l=1>
- Câmara Municipal de Gondomar. (2018b). *Proposta de Revisão do Plano Diretor Municipal de Gondomar*.
- Campos, V., & Ferrão, J. (2015). *O ordenamento do território em Portugal: uma perspetiva genealógica*.
- CCDR-N, C. de C. e D. R. do N. (2019). Constituição da Comissão Consultiva da 2.ª Revisão do Plano Diretor Municipal de Gondomar.
- DGT, D. G. do T. (2019). Acesso Simples. Retrieved from [http://www.dgterritorio.pt/sistemas\\_de\\_informacao/snit/igt\\_em\\_vigor\\_\\_snit\\_/acesso\\_simples/](http://www.dgterritorio.pt/sistemas_de_informacao/snit/igt_em_vigor__snit_/acesso_simples/)
- Diogo, S. S. (2012). *Ordenamento do Território em Portugal: Planeamento e Gestão Municipal. Aplicação ao município de Serpa*. Retrieved from <https://run.unl.pt/handle/10362/9235>
- Dühr, S., Stead, D., & Zonneveld, W. (2007). The Europeanization of spatial planning through territorial cooperation. *Planning Practice & Research*, 22(3), 291–307. <https://doi.org/10.1080/02697450701688245>
- Fernandes, J. A. R., & Ramos, L. (2007). Planeamento territorial à escala local: contextos, experiências e propostas (vistos desde o Norte de Portugal). [Http://Aleph.Letras.up.Pt/F?Func=find-B&find\\_code=SYS&request=000195260](http://Aleph.Letras.up.Pt/F?Func=find-B&find_code=SYS&request=000195260).
- Ferrão, J. (2019). Uma política ainda com lacunas, descontinuidades e falta de articulação entre os vários níveis de ação. *O Estado Da Nação e As Políticas Públicas 2019: Menos Reformas, Melhores Políticas*, 37–43.
- Ferrão, J. (2011). *O ordenamento do território como política pública*.
- Guedes, L. G. F. (2015). *O Porto e os seus planos, análise comparativa do território nos Planos Diretores do Porto e concelhos limítrofes*.
- Lameiras, J. (2018). *Relatório sobre o estado do ordenamento do território de Gondomar*.
- Lopes, H. M. S. (1997). *Considerações sobre o Ordenamento do Território*.
- Marques, T. S. (2008). Planos regionais de ordenamento do território: um balanço preliminar. [Http://Aleph.Letras.up.Pt/F?Func=find-B&find\\_code=SYS&request=000204959](http://Aleph.Letras.up.Pt/F?Func=find-B&find_code=SYS&request=000204959).
- Mata, S. A. da. (2015). *Planeamento e Ordenamento do Território em Portugal: os Planos Municipais de Ordenamento do Território – o caso do Município de Peniche*.

- Morris, A. E. J. (1994). *History of Urban Form Before the Industrial Revolution*. (3rd Editio; Routledge, Ed.).  
<https://doi.org/https://doi.org/10.4324/9781315841199>
- Papudo, R. M. (2007). *Indicadores de ordenamento do território : uma proposta metodológica*.
- Pereira, P. (2018). *Ordenamento e Planeamento do Território: história, conceitos e... geologia*.
- Presidência do Conselho de Ministros. (2019). Alteração dos princípios e normas a que deve obedecer a produção cartográfica no território nacional.
- Rei, A. (2017). *Ordenamento e desenvolvimento: o caso dos parques empresariais em Gondomar*.
- Território XXI. (2019). Revisão do Plano Diretor Municipal de Gondomar. Retrieved from <http://territorioxxi.pt/portfolio/programa-estrategico-de-reabilitacao-urbana-de-ansiao-2/>

## 5. Anexos

26/11/2019

Sistema Nacional de Informação Territorial - Impressão



Instrumento	Região	Concelho	Designação	Dinâmica	Publicação D.R.	Data D.R.	Número D.R.
RN	NORTE	GONDOMAR	REDE NATURA 2000	1ª PUBLICAÇÃO	RCM 115-A/2008	21/7/2008	139 IS
PROT	NORTE	GONDOMAR	ZONA ENVOLVENTE DO DOURO - PROZED	1ª PUBLICAÇÃO	DR 60/91	21/11/1991	268 IS-B
PROF	NORTE	GONDOMAR	ENTRE DOURO E MINHO (PROF EDM)	1ª RETIFICAÇÃO	DECL RET 14/2019	12/4/2019	73 IS
PROF	NORTE	GONDOMAR	ENTRE DOURO E MINHO (PROF EDM)	REVISÃO	PORT 58/2019	11/2/2019	29 IS
PRN	NORTE	GONDOMAR	PLANO RODOVIÁRIO NACIONAL	2ª ALTERAÇÃO	DL 182/2003	16/8/2003	188 IS-A
PRN	NORTE	GONDOMAR	PLANO RODOVIÁRIO NACIONAL	1ª ALTERAÇÃO	LEI 98/99	26/7/1999	172 IS-A
PRN	NORTE	GONDOMAR	PLANO RODOVIÁRIO NACIONAL	1ª RETIFICAÇÃO	DECL RECT 19-D/98	31/10/1998	252 IS-A
PRN	NORTE	GONDOMAR	PLANO RODOVIÁRIO NACIONAL	2ª REVISÃO	DL 222/98	17/7/1998	163 IS-A
PP	NORTE	GONDOMAR	BOIALVO	1ª PUBLICAÇÃO	AVISO 10660/2009	8/6/2009	110 IIS
PP	NORTE	GONDOMAR	PEDREIRAS - TRIANA	1ª PUBLICAÇÃO	AVISO 2402/2008	30/1/2008	21 IIS
PP	NORTE	GONDOMAR	QUINTAS DA AZENHA E DA VARZIELA	1ª PUBLICAÇÃO	AVISO 10580/2019	26/6/2019	120 IIS
POAAP	NORTE	GONDOMAR	ALBUFEIRA DE CRESTUMA-LEVER	1ª PUBLICAÇÃO	RCM 187/2007	21/12/2007	246 IS
PNPOT	NORTE	GONDOMAR	PROGRAMA NACIONAL DA POLÍTICA DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO	REVISÃO	LEI 99/2019	5/9/2019	170 IS
PNA	NORTE	GONDOMAR	PLANO NACIONAL DA ÁGUA	REVISÃO	DL 76/2016	9/11/2016	215 IS
PGRI	NORTE	GONDOMAR	PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE INUNDAÇÕES DA REGIÃO HIDROGRÁFICA DO DOURO (RH3)	1ª RETIFICAÇÃO	DECL RET 22-A/2016	18/11/2016	222 IS
PGRI	NORTE	GONDOMAR	PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE INUNDAÇÕES DA REGIÃO HIDROGRÁFICA DO DOURO (RH3)	1ª PUBLICAÇÃO	RCM 51/2016	20/9/2016	181 IS
PGRH	NORTE	GONDOMAR	PLANO DE GESTÃO DA REGIÃO HIDROGRÁFICA DO DOURO (RH3)	1ª RETIFICAÇÃO	DECL RET 22-B/2016	18/11/2016	222 IS
PGRH	NORTE	GONDOMAR	PLANO DE GESTÃO DA REGIÃO HIDROGRÁFICA DO DOURO (RH3)	1ª PUBLICAÇÃO	RCM 52/2016	20/9/2016	181 IS
PDM	NORTE	GONDOMAR	GONDOMAR	1ª ALTERAÇÃO	AVISO 3337/2018	13/3/2018	51 IIS
PDM	NORTE	GONDOMAR	GONDOMAR	1ª RETIFICAÇÃO	DECL RET 1120/2015	21/12/2015	248 IIS
PDM	NORTE	GONDOMAR	GONDOMAR	REVISÃO	AVISO 13057/2015	9/11/2015	219 IIS

Anexo 1- Instrumentos de Gestão Territorial (IGT) em vigor no município de Gondomar.