

MANUEL FERNANDES DE SÁ
Arquitecto. Faculdade de Arquitectura
da Universidade do Porto
RODRIGO MEIRELES
Economista

O PLANO DIRECTOR MUNICIPAL DA FEIRA: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES ANTECIPADAS

189

O presente texto relata alguns aspectos essenciais da metodologia de abordagem e do processo de planeamento em curso no Concelho de Santa Maria da Feira, o qual se situa numa área periurbana, fortemente industrializada e com graves carências infraestruturais. Analisa-se o contexto de actuação, referem-se os objectivos e compor-

tamentos de alguns agentes de transformação do território e descrevem-se as difíceis relações entre os diversos níveis de poder. O texto é completado com uma breve caracterização de alguns aspectos relevantes da realidade concelhia, bem como uma súmula dos principais objectivos de intervenção e soluções preconizadas.

PRETENDEM-SE apresentar algumas considerações genéricas sobre aspectos do Planeamento Municipal tendo subjacente o concelho da Feira, onde os autores estão a levar a cabo uma experiência profissional que visa a elaboração do respectivo Plano Director Municipal (P.D.M.), tendo terminada a fase denominada de «Programa base».

Em virtude de não ser nossa intenção expor as propostas do Plano, o que seria fastidioso e de difícil leitura, dadas as limitações de espaço que um texto deste tipo necessariamente possui, entendemos preferível debruçarmo-nos sobre o contexto em que um processo de planeamento decorre, a caracterização de alguns dos agentes intervenientes, e a metodologia adoptada.

No entanto, consideramos que a apresentação de uma ficha sucinta de caracterização do concelho fornecerá o substracto necessário para uma melhor compreensão do processo que se pretende escrever.

Finalmente refere-se que este texto surge numa fase intermédia do referido processo (falta ainda a fase de «Projecto do Plano»), pelo que nem sempre foi possível testar convenientemente as condições apresentadas que podem correr o risco de serem prematuras.

1. As autarquias e os planos

A necessidade sentida pelas autarquias de disporem de um suporte lógico para a sua actuação, leva-as à elaboração de planos de ordenamento do território e, eventualmente, à procura de estratégias racionais de intervenção sobre o seu espaço, com explicitação de metas (globais e sectoriais), e a correspondente escolha dos meios (programas, projectos e acções) a desenvolver, tendo em conta determinados horizontes temporais.

No campo do ordenamento, o aspecto mais sensível com que se debatem as autarquias diz respeito ao estabelecimento de critérios normativos de administração urbanística que enquadrem a gestão corrente por forma a, através de regras de jogo explícitas, poderem ultrapassar a tradicional casuística e regulamentar as relações entre os diversos agentes transformadores do território.

No entanto, a utilização sistemática desta disciplina normativa nem sempre é desejada pelos responsáveis autárquicos, em virtude de a transferência para um documento de parte da capacidade de decisão efectiva acarretar uma certa limitação do respectivo campo e dinâmica de actuação próprios.

Considera-se que para ultrapassar esta dificuldade é essencial que o «Plano» possua, por um lado, uma capacidade de adaptação à evolução da realidade e, por outro, que corresponda a um consenso mínimo, mesmo que datado, entre as diversas forças políticas e os técnicos responsáveis pelo planeamento concelhio. O que no caso de Santa Maria da Feira tem vindo a ser posto em prática com resultados satisfatórios, através do envolvimento dos políticos locais na definição dos referidos critérios, bem como do diálogo entre estes e os técnicos na sua aplicação.

A necessidade de uma correcta administração urbanística do território municipal implica obviamente o controle das alterações de usos do solo e a protecção dos recursos, naturais e construídos, existentes no concelho.

O «Plano» pode permitir ainda uma certa racionalização dos investimentos camarários, nomeadamente no que respeita à rentabilização do património existente e à dotação de novas infra-estruturas e equipamentos. Constitui, para além do mais, um momento (e posteriormente um instrumento) eficaz para proceder à coordenação e compatibilização das múltiplas iniciativas dos diversos agentes locais (públicos e privados), relacionando-os com os interesses que ultrapassam a escala concelhia. A este nível, refira-se a importância da recém criada figura dos «Contratos Programa» (Decreto-Lei n.º 384/87, de 24 de Dezembro), cuja «admissibilidade e financiamento» se remete para a existência de um «P.D.M. plenamente eficaz»,

e de outros acordos de colaboração técnico-financeira com a Administração Central, incluindo o acesso aos Fundos Estruturais da C.E.E.

Em suma, dir-se-ia que as razões que levam uma Câmara a elaborar um P.D.M. têm a ver com a aceitação generalizada e prestigiante da necessidade de ordenar o território e de programar as iniciativas municipais.

A Câmara Municipal de Santa Maria da Feira demonstrou uma preocupação pioneira nesta matéria, na medida em que, desde cedo, elaborou planos urbanísticos de âmbitos diversos, dos quais se destacam o Plano Geral de Urbanização (P.G.U.) Concelhio, de 1976 (um dos primeiros planos abrangendo a totalidade da área concelhia em Portugal); o P.G.U. de Paços de Brandão/Santa Maria de Lamas/Lourosa, de 1979; o P.G.U. de Sanfins/Escapães/Arrifana, de 1979; e o Plano de Estruturação Urbanística do Concelho, de 1982.

O resultado prático destes planos foi, no entanto, deveras frustrante, o que se deve a diversas razões.

Em primeiro lugar, estes planos foram elaborados por gabinetes exteriores à Câmara, o que, não obstante o rigor técnico desses documentos, provocou sérios desfasamentos entre as suas propostas e o pensamento/actuação dos responsáveis municipais, bem como uma certa incompreensão da dinâmica dos agentes locais de transformação do território. Estes desfasamentos reflectiram-se também no divórcio entre a concepção e a concretização dos Planos, acompanhado por uma evidente dificuldade de transmissão do «Know how» dos autores para os técnicos e políticos municipais responsáveis pela sua implantação.

A própria natureza destes planos, exclusivamente físicos e sem definição de estratégia de intervenção, não proporcionou uma gestão urbanística adequada nem possibilitou a formulação das estratégias de enquadramento necessárias para um desenvolvimento apropriado das actividades sócio-económicas.

Por outro lado, com a emergência da autonomia municipal, e num contexto de forte dinâmica, observou-se uma certa permissividade por parte dos responsáveis autárquicos, nomeadamente no que respeita aos licenciamentos com «isenção de loteamento», o que se reflectiu negativamente no ordenamento do espaço concelhio.

Este «vazio» não pôde ser preenchido pela gestão urbanística corrente, dado o então deficiente apetrechamento dos Serviços Técnicos Municipais e ainda em virtude de não existirem Serviços com capacidade logística para lançarem o desenvolvimento de um processo de planeamento adequado.

2. Contexto e dificuldades

A conquista da autonomia administrativa e financeira por parte do Poder Local e o alargamento das suas atribuições e competências, designadamente no âmbito do planeamento, provocaram um reforço legislativo que, embora essencial para preencher os vazios e os anacronismos existentes, se revelou instável, por vezes contraditório, mas sobretudo pouco articulado entre si e sem grandes preocupações de harmonizar as actuações entre os diversos níveis da Administração Pública.

Assim, registam-se evidentes sobreposições e desfaseamentos entre a diversa legislação que tutela o P.D.M. e uma grande incapacidade da Administração Central em fornecer a informação e as estratégias de ordem superior que afectam o território municipal. A título de exemplo, observa-se que a delimitação oficial da Reserva Agrícola Nacional e da Reserva Ecológica Nacional para o Concelho de Santa Maria da Feira, solicitadas em 1985, não foram ainda fornecidas, o que obriga a que o desenvolvimento do trabalho se processe de forma provisória e que os Estudos Prévios do P.D.M., entregues à Administração Central em Março de 1987, não tenham ainda sido apreciados.

As Comissões de Acompanhamento dos P.D.M., previstas do Deceto-Lei n.º 208/82, deveriam assegurar uma maior fluidez nas relações entre os inúmeros organismos e níveis de administração que, directa ou indirectamente, intervêm no processo do Plano, veicular os objectivos e estratégias de ordem superior, e tutelar administrativamente o cumprimento da legislação vigente.

No entanto, tem-se verificado que estas Comissões se defrontam com graves dificuldades de funcionamento. Efectivamente, dada a exiguidade de técnicos da Administração Central vocacionados para esta tarefa, as comissões não reúnem e não têm capacidade de resposta, em tempo útil, face às solicitações emergentes.

Ocorreu apenas em Maio de 1988 a primeira reunião com conteúdo palpável entre a Comissão de Acompanhamento do P.D.M. de Santa Maria da Feira e a Câmara, cerca de 3 anos após a solicitação da sua formação e 14 meses depois da entrega dos Estudos Prévios.

A inoperacionalidade das Comissões de Acompanhamento agrava-se pelo facto de não existirem políticas regionais e orientações concretas de desenvolvimento para os territórios em estudo — conjunto de municípios com problemas comuns e interdependentes —, o que, além de dificultar a já por si problemática vertente do planeamento sócio-económico do P.D.M., inviabiliza a tarefa dessas Comissões como representantes da Administração Central.

Na verdade, não é possível exigir aos elementos de Comissões de Acompanhamento que se responsabilizem casuisticamente por decisões ou protocolos que envolvam estratégias e meios financeiros cuja responsabilidade se situa a níveis mais elevados da hierarquia política e administrativa.

A este nível, as Comissões de Acompanhamento limitam-se a policiar o cumprimento das indicações das duas únicas organizações que, no caso de Santa Maria da Feira, têm estratégias explícitas: a Comissão Nacional de Reconhecimento e Ordenamento Agrário (CMROA), que tem por função definir a Reserva Agrícola Nacional, mas que, por razões de ordem logística, não pode ter a desejada capacidade de resposta; a Junta Autónoma das Estradas (JAE), que impõe traçados de novas vias com funções regionais ou nacionais, pelo que a capacidade de negociação se limita a algum acerto de traçado ou a uma eventual redefinição de prioridade de execução.

193

Ocorre ainda um fenómeno crucial que tem a ver com o distanciamento face à realidade local e com a rigidez uniformizante da legislação que condiciona o diálogo entre a Administração Central e os políticos e técnicos locais, muito mais envolvidos na gestão quotidiana de uma Câmara. Este desfasamento, agravado por formas diferentes de conhecimento dos agentes de transformação do território e respectivas motivações, origina um maior pragmatismo por parte dos políticos e técnicos locais, em contraste com um certo «academismo» e defesa de modelos estandardizados veiculados pelos Técnicos da Administração Central, o que provoca, por vezes, discordâncias em que o «tendencialismo» e o «voluntarismo», característicos respectivamente do nível local e central, se entrecrocaram. Este posicionamento diferenciado reflecte-se na discussão em torno de temas como, por exemplo, o povoamento disperso, a concentração, o zonamento funcional, a miscegenação de funções dos espaços e actividades, etc.

Evidentemente que esta discussão se processa também dentro da própria autarquia, especialmente entre os políticos e técnicos da Câmara e as Juntas de Freguesia, os primeiros defendendo uma visão global da realidade concelhia e conscientes do seu papel de elementos de articulação com a Administração Central, os segundos pugnando pelo «progresso» da sua freguesia, juntando a uma visão muito localizada dos problemas a pressão permanente e personalizada dos «fregueses».

É neste contexto que se vai desenvolvendo o processo de elaboração do P.D.M., o qual, independentemente do maior ou menor mérito técnico das soluções e propostas produzidas,

não apresenta normalmente dividendos muito significativos, dado que o seu impacto é menor que o de outras iniciativas porventura menos onerosas mas mais legíveis no terreno.

Efectivamente, qualquer decisão autárquica tem necessariamente subjacente duas motivações essenciais: por um lado o valor intrínseco dessa intervenção, e por outro o seu impacto político/eleitoral, o que poderá explicar em parte o facto de as iniciativas de planeamento serem em número reduzido, não obstante se verificar recentemente, e por influência do quadro legislativo, um nítido crescimento do número de Câmaras que iniciam a elaboração dos seus Planos.

Observam-se ainda outros problemas que dificultam o desenvolvimento e concretização de um processo de planeamento. A este nível ressalta a ausência de tradição de a Administração Local intervir na realidade através de uma política de solos. Esta ausência, provocada por dificuldades de ordem técnica, económica e legislativa, mas também por uma frequente falta de vontade política de intervir neste âmbito, impede o fornecimento de alternativas de solo urbanizado capazes de, simultaneamente, provocarem o desenvolvimento urbano nos locais mais favoráveis, e influenciarem positivamente as condições de funcionamento do mercado fundiário.

Outro problema, frequente e já referido, que dificulta o desenvolvimento do processo de planeamento, diz respeito ao deficiente apetrechamento técnico dos municípios, de uma forma geral incapazes de darem resposta adequada às crescentes exigências qualitativas da gestão urbana. Santa Maria da Feira constitui uma excepção, na medida em que fez um esforço apreciável de se equipar tecnicamente, o que possibilitou que o P.D.M. fosse elaborado pelos próprios técnicos camarários, recorrendo embora a consultores exteriores. Esta fórmula, além de possibilitar uma maior intervenção dos autarcas no planeamento (o que, além de enriquecer o processo, conduz a uma sua responsabilização), permite ainda o envolvimento dos técnicos de diferentes serviços autárquicos na elaboração das propostas, facto que facilita e garante uma certa coerência entre estas propostas e a implementação das acções preconizadas no Plano.

Simultaneamente, permite a coordenação entre a Gestão Urbanística corrente (a qual, no caso de Santa Maria da Feira, ocupou cerca de metade do tempo útil dos técnicos do Gabinete de Planeamento) com a elaboração dos documentos de Planeamento.

Esta actividade cria desde o início condições para a concretização das propostas que entretanto vão surgindo e constitui um teste permanente dessas mesmas propostas, na

medida em que permite a apreciação das tendências detectadas e a aferição progressiva do comportamento do Plano.

Terminada a elaboração do Plano, a Câmara Municipal manterá uma equipa técnica responsável pela sua manutenção, o que demonstra a preocupação em manter a dinâmica do processo adquirida durante a elaboração do Plano, bem como a consciência da indispensabilidade de proceder a permanentes ajustes por forma a garantir a flexibilidade e eficácia deste.

Nestas circunstâncias, importa questionar quais os requisitos considerados essenciais para o desenvolvimento adequado do Processo de Planeamento.

Em primeiro lugar, refira-se a necessidade de estabilizar e racionalizar as relações entre a Administração Local e a Central. A este nível, importa frisar uma vez mais a urgência da revisão da legislação urbanística, no sentido de a tornar mais eficaz, reduzindo o peso excessivo da burocracia e permitindo uma melhor adequação desse corpo legal às diversas especificidades locais. É óbvio afirmar que o P.D.M. de Santa Maria da Feira nada tem a ver, quer no que respeita ao método quer ao conteúdo, com o Plano de um concelho pobre e de povoamento concentrado do interior Norte ou Centro do País.

A necessidade de rever o relacionamento entre a Administração Central e a Local passa também por uma alteração de posicionamento da primeira face à autonomia municipal, por forma a ultrapassar uma tendência paternalista, tantas vezes observada, que leva a Administração Central a tentar controlar não só os aspectos legais e que ultrapassam o âmbito concelhio, o que lhe compete, mas também a influenciar as propostas e estratégias preconizadas pela Câmara, o que não lhe compete, e que, para além do mais, pode significar desconfiança relativamente à capacidade técnica e idoneidade política do poder local.

Considera-se que o importante consiste em procurar consensos que permitam uma maior coordenação entre os níveis do poder, por forma a atingir a eficiência desejada, e não o encontrar formas de controle anquilosadas, as quais facilmente levam à frustração e à incapacidade de intervenção.

Em segundo lugar, refira-se a necessidade de uma autarquia local se assumir efectivamente como o principal protagonista do ordenamento e desenvolvimento concelhio.

Nesta perspectiva, entende-se que é essencial que o Município explicita claramente os objectivos da sua intervenção, e que defina as estratégias necessárias para os atingir.

3. O processo de planeamento

195

Evidentemente, todas as equipas municipais têm os seus objectivos, quanto mais não seja porque os apresentaram nas suas candidaturas eleitorais. Estes objectivos carecem, no entanto, e de uma forma geral, de fundamentação sólida e sobretudo de uma estratégia de implementação que os viabilize, que lhes permita a sua programação no tempo e que lhes dê condições para poderem, efectivamente, influenciar a realidade.

A explicitação de uma prática deste tipo permitirá a conjugação dos esforços dos agentes locais em torno de objectivos comuns, o que implica que ela se baseie em áreas ou estratégias que obtenham consensos entre estas forças. Tal nem sempre é difícil de conseguir, dado o estado de carências normalmente verificado e, ainda, em virtude do pragmatismo e «amor à terra» que caracteriza os políticos locais.

A este nível, detectaram-se áreas fortemente consensuais sobre as quais as propostas do P.D.M. se ancoram, nomeadamente o saneamento das áreas mais carenciadas, as ligações viárias Norte/Sul, as penetrações viárias Poente/Nascente, visando a indução do desenvolvimento para o interior do concelho, alguns dos novos equipamentos e zonas industriais, a terciarização e a procura de uma nova imagem da cidade de Santa Maria da Feira, etc.

Estes consensos foram obtidos através de uma longa discussão com algumas das forças políticas concelhias, atribuindo-se uma especial importância às Juntas de Freguesia. O processo de participação estabelecido com estes organismos foi montado logo no início do processo de elaboração do P.D.M., e partiu de uma consulta visando a detecção de carências e o conhecimento das suas intenções em termos de ordenamento do território, a qual passava pela apresentação à Câmara Municipal de elementos gráficos elaborados nas freguesias. A partir destes elementos e das propostas preparadas pela equipe municipal, foi possível, após um longo processo negocial, conseguir um documento consensual para mais de 80% das Juntas de Freguesia, o que implicou um esforço apreciável na apresentação e argumentação das propostas de uma forma credível, não arbitrária e, sobretudo, facilmente inteligível.

Estas políticas deverão explicitar a sua própria viabilidade, nomeadamente ao nível dos meios financeiros necessários.

As autarquias portuguesas têm, salvo raras excepções, pouca agressividade no que respeita a angariação dos seus próprios fundos, o que se reflecte essencialmente ao nível «daquilo que se poderia fazer e não fez».

Uma política de solos realista poderá contribuir para ultrapassar a penúria financeira normalmente observada,

reflectindo-se também no ordenamento do território e nos níveis de conforto e de serviços que a autarquia pode oferecer.

A adopção criteriosa de instrumentos de fiscalidade, como contrapartida dos custos sociais de urbanização a suportar e como recuperação de parte das mais-valias fundiárias, poderá também permitir, com eficiência e equidade, compensar o Município dos custos financeiros da sua actuação.

Um Plano, ou melhor, um processo de planeamento, é uma das condições necessárias para apoiar o município na concretização de uma estratégia adequada de ordenamento territorial e de desenvolvimento sócio-económico.

197

No entanto, para que cumpra tal função, é preciso que seja entendido como um processo dinâmico e actuante, capaz de compatibilizar objectivos com meios financeiros e estratégias de implementação, visando a aproximação entre as trajectórias desejadas e a evolução da realidade, apoiando as instâncias responsáveis no seu processo de decisão.

Os objectivos estruturantes deste processo, assentando necessariamente numa lógica probabilística, impõem uma atitude flexível mas controlada, com recurso a «feed-backs» sistemáticos, tendo em atenção os diversos graus de incerteza que caracterizam as áreas e temas de intervenção municipal. É por este motivo que o processo de planeamento tem de ser entendido na sua globalidade, no pressuposto de que plano, gestão e implementação são frequentemente simultâneos, e de que as diversas fases se compreendem em virtude de a dinâmica da realidade requerer diversas «velocidades» de resposta, e graus de aprofundamento de estudo diferenciados.

A este nível, o P.D.M. de Santa Maria da Feira é exemplar, na medida em que o processo se iniciou com o «desenho» de um arruamento do eixo industrializado situado a norte do Concelho, dada a situação calamitosa em que se encontrava. Só depois foi possível iniciar estudos mais sistemáticos dizendo respeito à globalidade do Concelho.

Por outro lado, entende-se que os níveis de aprofundamento das propostas variam de acordo com a sua natureza e com a premência da sua concretização.

O P.D.M. de Santa Maria da Feira apresenta propostas genéricas para a totalidade do Concelho, mas pretende também apresentar formas de resolução de resolução de problemas específicos que são tratados a uma escala mais pormenorizada.

Na verdade, e parafraseando Campus Venuti, existem «áreas de acção intensiva», decorrentes de situações pontuais que urge resolver, quer pelos seus problemas específicos, quer pelo efeito multiplicador em termos de desenvolvimento

ou de qualidade morfológica que podem induzir nas áreas circundantes, e existem «áreas de acção extensiva» que requerem uma intervenção mais gradual, a qual muitas vezes se reduz a uma gestão urbanística corrente.

Esta atitude não se compadece com as rígidas fases de elaboração e de apreciação do P.D.M. consagradas pela legislação vigente, nem com o método tradicional de elaboração de um Plano baseado na sequência clássica (análise, síntese, proposta, implementação).

Além disso, a mera enumeração das metas a atingir já não basta, dado que hoje em dia é tão importante saber «o que fazer» como o «como fazer» e «quando fazer».

No P.D.M. de Santa Maria da Feira houve a preocupação de caracterizar cuidadosamente todas as acções de urbanização previsíveis ao tempo de elaboração do Plano.

Para tal, foram elaboradas cerca de 300 «fichas de intervenção» que correspondem a essas acções e que, além de as caracterizarem, definem os objectivos e resultados esperados, bem como as características técnicas, custos, instituições responsáveis e respectivas complementaridades, tarefa essa que formalmente diz respeito à fase Projecto de Plano.

Estas fichas servirão de base para o estabelecimento de cenários possíveis de planificação das actividades camarárias numa perspectiva dinâmica e flexível, pretendendo-se, no entanto, que o respectivo encadeamento obedeça a critérios sequenciais lógicos, decorrentes de objectivos políticos e meios financeiros disponíveis.

Esta questão levanta o problema da necessidade de um conhecimento profundo dos agentes de transformação do território, por forma a viabilizar as estratégias de concretização dos objectivos.

De uma forma geral, e no caso específico de Santa Maria da Feira, o conhecimento desses agentes é empírico e baseia-se numa experiência vivida e atenta da equipa do Plano, e dos políticos locais mais ligados a esse processo. No entanto, entende-se que é tempo de os cientistas sociais se debruçarem profundamente sobre estas questões, já que um conhecimento sistemático e operativo destes agentes, bem como dos seus comportamentos, iria certamente beneficiar os modelos de intervenção sobre a realidade.

Apesar desta lacuna, as propostas do P.D.M. de Santa Maria da Feira pretendem adaptar-se ao comportamento do agente predominante de transformação local, o pequeno promotor individual, o qual, embora ainda muito ligado em termos culturais e também económicos ao mundo rural, está já vocacionado para a indústria e serviços. Tal facto leva-o a procurar uma tipologia habitacional própria, a moradia com

quintal e eventualmente a pequena oficina, mas que responda a exigências de conforto já tipicamente urbanas.

Este objectivo condicionou as propostas apresentadas, nomeadamente o zonamento e respectivo Regulamento que optou por uma lógica tipológica e não funcionalista (não obstante se reservarem algumas áreas para utilização exclusiva da indústria e outras para equipamento).

Efectivamente, a predominância da pequena promoção e da moradia unifamiliar com quintal e anexo (arrumo, armazém, pequena indústria, etc.) não se compadece com especializações funcionais, de resto altamente criticadas mesmo noutros contextos, e implica uma lógica de crescimento urbano que se processa lote a lote, ao longo dos arruamentos existentes ou criados, e não zona a zona, como seria de esperar se a promoção tivesse uma visão mais empresarial.

199

Este esforço corresponde a uma intenção de viabilizar um P.D.M., tornando-o num instrumento orgânico, flexível, mas eficaz, e aceite pela população e pela Administração Local e Central. Caso contrário, transformar-se-á apenas num documento, mais ou menos elegante, de «literatura urbanística».

■

ANEXO

FICHA DE CARACTERIZAÇÃO DO CONCELHO

1 — INTRODUÇÃO

Situado no Litoral Norte confinando com a área do «Grande Porto», o Concelho de Santa Maria da Feira abrange uma superfície de 213 Km², tem 31 freguesias e possuía à data do último censo uma população de cerca de 110 mil habitantes (513 hab./Km²).

É constituído por duas grandes unidades morfológicas, a que correspondem situações sócio-económicas diferenciadas:

— INTERIOR — Unidade a Nascente da E.N. 1, integrada na bacia hidrográfica do Douro, mais acidentada, essencialmente florestal, com um tipo de povoamento assente em aglomerados rurais de pequena e média dimensão, apresenta um apreciável potencial turístico e um nível muito reduzido de actividades industriais e de comércio e serviços.

— LITORAL — A Poente, zona plana e de boa acessibilidade, com paisagem degradada e fortes níveis de poluição, muito industrializada e densamente povoada, com grandes carências em termos de equipamentos e de infra-estruturas. As potencialidades agrícolas foram em parte sacrificadas por um crescimento urbano-industrial recente e desordenado.

2 — DEMOGRAFIA E HABITAÇÃO

Entre 1960 e 1981, a população residente do Concelho aumentou 31%, percentagem que é ligeiramente inferior à do «Grande Porto» (34%), mas claramente superior às observadas no Continente (13%) e no distrito de Aveiro (19%).

Esse crescimento foi especialmente acentuado (40 a 60%) nas freguesias do Noroeste do Concelho, na Cidade de Santa Maria da Feira e nas freguesias a Sul, confinantes com S. João da Madeira.

Não obstante o movimento natural da população continuar a diminuir, como efeito de uma persistente quebra de natalidade, os ritmos de crescimento mantêm-se elevados dada a capacidade de atracção (saldos migratórios positivos) de que o Concelho dispõe.

Deparam-se, no entanto, profundas transformações na composição da estrutura de idades da população, ainda relativamente jovem (29,4% com 0-14 anos), decorrentes sobretudo da quebra de natalidade, o que se reflecte na diminuição do peso dos jovens e no aumento da quota dos grupos de população em idade activa e dos idosos.

A população do concelho, no final do século, deverá situar-se entre os 133 e os 140 mil habitantes, prevendo-se um crescimento mais acentuado para a cidade e suas imediações (21 a 23 mil) e para o eixo urbano-industrial do Noroeste (63 a 67 mil habitantes).

No que respeita à habitação, é de registar que o grande acréscimo do parque, verificado na década de 70 (+34%), não evitou o agravamento das carências habitacionais em virtude da diminuição da dimensão média da família e da atracção populacional. De facto, assistiu-se a um aumento do número de famílias residindo em barracas e em alojamentos partilhados (respectivamente, 262 e 777 famílias no ano de 1981).

Apesar da melhoria sensível verificada na década de 70 ao nível dos equipamentos dos alojamentos, existem ainda graves carências neste domínio (28% sem água canalizada, 45% sem instalação fixa de banho e 6% sem retrete).

Prevê-se a necessidade de construção, no período de 1981/2000, de 15 mil novos fogos, incluindo os cerca de 4100 em carência no ano de 1981.

O ritmo de concessão de licenças de construção para habitação mantém-se elevado (média de 890 fogos/ano no período 1981/85), registando-se, no entanto, novas tendências de localização, com grande incremento de construção na cidade (12,5% do alojamentos licenciados no concelho no período referido).

201

3— ECONOMIA E DEPENDÊNCIAS REGIONAIS

O Concelho, sob o ponto de vista económico, apresenta uma elevada especialização e dinamismo industrial (60% da população activa), designadamente nos sectores de cortiça e calçado, e ainda nos de metalomecânica e papel. O tecido industrial, tradicionalmente baseado na pequena empresa, tem vindo a alterar-se, com a afirmação e aumento de dimensão de algumas destas, o que se relaciona com a crescente vocação exportadora da economia local.

A agricultura tem vindo a perder importância, mas regista algumas potencialidades, designadamente quanto a produtos florestais, pecuária e horticultura. Desempenha um papel relevante como complemento da economia familiar (em 77% das explorações, menos de metade do rendimento provém da exploração) e é praticada sobretudo como actividade a tempo parcial (51% dos produtores individuais dispõem menos de metade do seu tempo de actividade na exploração).

O sector terciário é muito reduzido (20% da população activa), não obstante se observar recentemente uma certa tendência para a sua fixação na cidade.

Em termos globais, a taxa de actividade é elevada (46%) e está em franco crescimento como reflexo da estrutura etária e do significativo peso de mão-de-obra feminina jovem (38% do total de população activa são mulheres, mas essa percentagem sobe a 43% no grupo etários dos 15-30 anos).

A taxa de desemprego no Concelho era, de acordo com o último censo, de 5,5%, atingindo o valor de 9,2% para o desemprego feminino; ou seja, significativamente inferior à registada no Continente (respectivamente 6,9% e 11,8%).

Dada a juventude da estrutura de idades no Concelho, prevê-se, até ao final do século, uma significativa pressão no mercado de emprego que acarreta a necessidade de criação de cerca de 600 novos

postos de trabalho/ano nos sectores secundário e terciário, sem contar com a eventual procura de emprego que provavelmente virá a ser gerada por razões de evolução tecnológica das empresas.

As relações de interdependência em termos de fluxos de mão-de-obra mostram, em 1.º lugar, a existência de um bom relacionamento espacial entre o local de residência e de trabalho, dado que 83% da população activa vivia e trabalhava no Concelho em 1981, sendo metade das deslocações feitas a pé. Por outro lado, existe um saldo negativo de cerca de 8,5% entre o volume da população activa residente e o total do emprego no Concelho, sendo esse deficit sobretudo elevado no sector terciário, designadamente nos sectores de transportes e comunicações e de bancos e seguros, o que mostra alguma debilidade na respectiva oferta local de emprego.

O Concelho encontra-se assim fortemente dependente quanto às actividades de comércio e serviços (Porto, Espinho e S. João da Madeira) e, no que respeita ao desenvolvimento dos principais ramos industriais de mão-de-obra intensiva e essencialmente exportadores, está condicionado pela respectiva capacidade de modernização e de competitividade.

4 — EQUIPAMENTOS E INFRA-ESTRUTURAS

Em termos de equipamento de Ensino de nível Primário e infantil, as carências são relativamente reduzidas, dado o esforço efectuado pela autarquia na última década e em virtude ainda da quebra da natalidade entretanto verificada. Já o mesmo não se pode dizer quanto ao Ensino Preparatório e Secundário, em que as carências da rede escolar são significativas e diminutas as taxas de escolaridade (respectivamente de 88% para o Preparatório, 36% para o Secundário Unificado e apenas 12,5% para o Secundário Complementar e 12.º ano).

No que respeita ao Sector de Saúde, a rede de prestação de cuidados primários atingiu um nível de cobertura relativamente satisfatório, dado o empenho da Câmara Municipal e das Juntas de Freguesia na resolução desta necessidade.

Os restantes equipamentos de carácter desportivo e cultural, em número significativo, encontram-se disseminados pelas 31 freguesias do Concelho.

Quanto às infra-estruturas, a quase inexistência de rede de saneamento básico, com excepção da sede do Concelho, acarreta uma situação dramática quanto a níveis de poluição e de condições de salubridade, designadamente no eixo urbano-industrial do Noroeste e nas freguesias urbanas confinantes com S. João da Madeira, pelo que constitui a grande prioridade de investimento da Câmara Municipal, actualmente em curso. De facto, e segundo os dados do último censo, apenas 6% dos alojamentos estavam ligados à rede pública de água e 2% à rede pública de esgotos.

Quanto à rede viária e em termos de tráfego, destaca-se a importância assumida pelas E.N. 1 e E.N. 223, a primeira atravessando o Concelho no sentido Norte/Sul e a última ligando-a com o nó da Auto-Estrada. A Nascente da E.N. 1, a rede de estrada é pouco densificada e com níveis de utilização reduzidos, ao contrário da faixa

poente do Concelho, mais urbana e industrializada, em que a rede é densa e sobreutilizada.

5 — ESTRATÉGIA DE INTERVENÇÃO

Os objectivos definidos pelo executivo municipal foram os seguintes:

«1. Garantir um desenvolvimento ordenado da ocupação do território e usos do solo, tendo em atenção as diferentes características e dinamismo das zonas industrializadas e rurais;

2. Propiciar às áreas economicamente menos evoluídas, as condições infra-estruturais de apoio ao seu desenvolvimento, atenuando as assimetrias internas;

3. Garantir a defesa dos recursos escassos, sejam eles naturais ou de obra humana, com relevo para o solo agrícola e áreas florestais, a qualidade das águas superficiais e subterrâneas, as paisagens e sítios de interesse e o património cultural;

4. Construir uma área coerente de interdependência e complementaridade concelhia, penhor da unidade municipal, garantindo a máxima rentabilidade de recursos escassos de forma a melhor servirem a todos;

5. Na concretização dos objectivos anteriores, atender prioritariamente ao sentir das populações, pela audição das Juntas de Freguesia e de todos os interessados, pela compreensão dos processos sociológicos e económicos próprios, e pela manutenção das características que, ao longo dos tempos, têm identificado o Concelho da Feira;

6. Dotar os órgãos autárquicos de um instrumento de planeamento físico, económico e social, que liberte de subjectivismos as decisões de administração corrente e permita programar a médio prazo e decidir autonomamente sobre a vida do Concelho;

7. Informar todos os munícipes ou simples interessados das potencialidades das várias zonas, constituindo um elemento indicativo para futuros investimentos, dentro de um princípio de ordenamento que todos desejam;

8. Criar uma prática de coordenação entre planeamento e gestão, no próprio interior dos serviços técnicos camarários, que assegure, depois de terminada a elaboração do presente Plano, a permanência das formas de colaboração responsável que se têm revelado frutuosas, nestes anos que já vão corridos de elaboração do P.D.M.»

Nesta perspectiva, definiram-se as *intenções de intervenção* mais adequadas para as diferentes áreas concelhias, cujas características, problemas e opções de actuação revelam traços comuns.

203

A — Cidade de Santa Maria da Feira

— Reforço da sua imagem urbana, privilegiando operações de colmatção do tecido existente, evitando expansões desnecessárias, incentivando a fixação de actividades terciárias e a

- localização dos grandes equipamentos de interesse concelhio (Hospital Regional, Tribunal, Parque Público, Zona Desportiva, etc.);
- Valorização do núcleo antigo e das áreas envolventes do Castelo;
- Desenvolvimento das actividades industriais através da criação de áreas apropriadas, aproveitando as excepcionais condições de acessibilidade propiciadas pelo nó da Auto-Estrada.

B — Eixo Norte

- Criação de uma rede viária estruturante, visando aumentar a fluidez interna do sistema e a sua ligação ao exterior;
- Construção urgente das redes de saneamento e abastecimento de água;
- Criação de alternativas de localização das actividades industriais;
- Construção de novos equipamentos;
- Defesa dos núcleos existentes e com identidade própria;

C — Interior Norte

- Promover a fixação industrial, aproveitando os fenómenos de indução já detectados e provocados pelo eixo Norte, através da criação de uma zona industrial;
- Melhoramento da acessibilidade, através de uma nova via de ligação à concentração urbano-industrial do Norte do Concelho;
- Valorização de Corga do Lobão, através da fixação de equipamentos de apoio a toda esta zona e ao Interior Norte do Concelho;
- Defesa de solos agrícolas.

D — Área de contacto com a cidade

- Consolidar os tecidos urbanos dos aglomerados principais, através de uma política de colmatação;
- Manutenção da vocação agrícola da zona.

E — Interior Sul

- Valorização do potencial agrícola e florestal existente;
- Consolidação dos actuais aglomerados urbanos;
- Beneficiação da viação rural;
- Dinamização das Termas de S. Jorge, através da criação do parque de Várzea, equipado com uma unidade hoteleira, golf e outros centros de actividade desportiva e lúdica, rentabilizando a barragem que irá ser construída e que visará também o abastecimento de água à cidade.

F — Inha

- Criação de um regime especial de protecção paisagística que permita a rentabilização turística da área e a valorização dos seus recursos naturais.

G — Arrifana/Milheirós de Poiares

- Construção das redes de saneamento e abastecimento de água;
- Diminuição das suas dependências, através da construção de novos equipamentos e da criação de zonas para fixação de actividades industriais.

205

H — Sudoeste

- Implementação de uma política rigorosa de preservação de solos agrícolas;
- Protecção dos assinaláveis recursos minerais (caulinos).

