

Sessão Restrita da Secção Permanente de Estatísticas de Base Territorial para a revisão da Tipologia de Áreas Urbanas Plano de Acção

No âmbito das competências da Secção Permanente de Estatísticas de Base Territorial (SPEBT) definidas no Anexo F da 286ª Deliberação do Conselho Superior de Estatística (CSE), em Janeiro de 2008 a SPEBT/CSE aprova a constituição de uma Sessão Restrita para a revisão da Tipologia de Áreas Urbanas mandatada para:

- *Analisar a pertinência da versão da Tipologia de Áreas Urbanas aprovada em 1998 pelo CSE para fins estatísticos.*
- *Conceber e propor uma metodologia que permita distinguir no território nacional unidades homogéneas que reflectam, através de critérios objectivos, diferentes graus de urbanização do território para diferentes escalas territoriais. **Nomeadamente**, a proposta deverá permitir:*
 1. *Delimitar o espaço urbano com base no recorte das subsecções estatísticas dos Censos de 2001;*
 2. *Classificar, de forma exaustiva, as freguesias do território nacional nas categorias “predominantemente urbano”, “mediamente urbano” e “predominantemente rural”;*
 3. *Identificar áreas urbanas, com designação distintiva, enquanto freguesias isoladas ou conjuntos de freguesias contíguas classificadas como predominantemente urbanas;*
 4. *Identificar áreas rurais enquanto conjuntos de freguesias classificadas como predominantemente rurais;*
 5. *Definir as formas de cálculo da população urbana e da população rural.*
 6. *Garantir a comparabilidade com a anterior versão da Tipologia de Áreas Urbanas ou, na sua impossibilidade, avaliar as eventuais alternativas técnicas que possam ser adoptadas para evitar roturas de séries.*
- *Explicitar formas que contribuam para uma ampla utilização da Classificação.*

Ainda nos termos deste mandato, a Sessão Restrita deverá apresentar à SPEBT um relatório de progresso até 30 de Junho e um relatório final até final de Novembro de 2008. O objectivo último deste relatório a aprovar pela SPEBT é recomendar à Secção Permanente de Planeamento, Coordenação e Difusão, a aprovação da Revisão da Tipologia de Áreas Urbanas.

O Instituto Nacional de Estatística desenvolveu em 2007, no âmbito do seu Plano de Actividades, um conjunto de análises tendo como referência a revisão da Tipologia de Áreas Urbanas. Uma primeira síntese do resultado

desses trabalhos constitui documento para análise na primeira reunião da Sessão Restrita (DOCT/2300/CSE/BT).

Tendo como referência o mandato e calendários estipulados para os trabalhos a desenvolver nesta Sessão Restrita e o trabalho realizado pelo INE no âmbito do seu Plano de Actividades de 2007, sugere-se que sejam analisados os seguintes pontos:

1. Pertinência da TIPAU em vigor

Contexto:

A Tipologia de Áreas Urbanas (TIPAU) aprovada em Conselho Superior de Estatística¹ tem por base um conjunto de critérios objectivos: de carácter morfológico (densidade populacional e dimensão populacional com base na existência de lugares) e de carácter administrativo (associados às freguesias sede de concelho). Para além daqueles critérios, consideraram-se ainda critérios de ordenamento e planeamento do território e funcionais, “com carácter marcadamente qualitativo”. O resultado final da TIPAU reflecte assim critérios estatísticos (INE), administrativos (Carta Administrativa do Atlas do Ambiente da Direcção Geral do Ambiente e CCR) e de planeamento (DGOTDU/CCDR), através de uma visão tripartida do território em Áreas Predominantemente Urbanas (APU), Áreas Mediamente Urbanas (AMU) e Áreas Predominantemente Rurais (APR).

Uma análise exaustiva dos critérios utilizados na TIPAU em vigor permitiu a apresentação de uma proposta de revisão da TIPAU (DOCT/2300/CSE/BT).

Nesta proposta, ao nível dos critérios estatísticos propõe-se um maior rigor na forma como se quantifica a integração de uma freguesia num lugar com uma determinada dimensão (eliminando situações em que a freguesia contribuía de forma pouco expressiva para a constituição desse lugar). Nos critérios administrativos propõe-se substituir o critério da sede do concelho pelo critério da sede da Câmara Municipal, através da identificação da freguesia onde se localiza fisicamente o edifício da presidência da Câmara Municipal, contornando assim as situações de diferente abrangência do critério “sede de concelho”. Nos critérios de planeamento foi necessário actualizar os Instrumentos do Território utilizados tendo sido proposto, para o efeito, uma metodologia objectiva baseada num projecto desenvolvido pela DGOTDU, de compilação, tratamento e integração de Planos Municipais do Ordenamento do Território (PMOT), a “Georeferenciação de Áreas Urbanas, Turísticas e Industriais” a uma escala municipal.

Pontos de discussão:

- ***Em que medida as opções metodológicas traçadas conferem maior rigor e objectividade aos resultados de uma Tipologia de Áreas Urbanas ao nível da Freguesia?***
- ***Em que medida as opções metodológicas e os resultados obtidos constituem base de trabalho para resposta ao mandato da SPEBT/SR, tendo como referência as atribuições das entidades aí representadas?***

¹ 158ª Deliberação do CSE: DOCT/113/CSE-2; 185ª Deliberação do CSE: DOCT/465/CSE/PCD.

2. No sentido da incorporação de critérios de Ordenamento do Território: Georeferenciação de Áreas Urbanas, Turísticas e Industriais

Contexto:

A DGOTDU nos últimos anos tem disponibilizado informação sobre as principais classes de espaço que implicam ocupação ou modificação do solo. Este trabalho resulta da integração dos vários PMOT, uniformizando as classes de solo em quatro categorias (“urbano”, “equipamentos e parques urbanos”, indústria” e “turismo”) e disponibilizando dados com uma desagregação municipal. No entanto, embora tratando-se de um processo que tem vindo a ser sucessivamente mais abrangente, não foi ainda disponibilizada informação para três municípios do Continente (Ponte de Lima, Santa Comba Dão e Ponte de Sor) e para a totalidade das Regiões Autónomas, limitando a abrangência nacional deste critério. Note-se contudo que o trabalho desenvolvido pelo INE teve como referência os dados para 2005.

A aproximação ao conceito jurídico “solo urbano”, foi feito no trabalho do INE através da agregação dos espaços classificados como “urbano”, “equipamentos e parques urbanos” e “industrial” (DGOTDU), tendo-se excluído da análise o uso de solo identificado nos PMOT associado ao “turismo”.

Pontos de discussão:

- ***A operacionalização do conceito “solo urbano”, com base nas classes georreferenciadas pela DGOTDU, pelo INE é limitador na perspectiva do Ordenamento do Território que se pretende incluir na base desta Tipologia?***
- ***A periodicidade e âmbito territorial do projecto da DGOTDU limita a aplicação dos resultados deste projecto na Tipologia?***

3. No sentido de uma abordagem integrada de urbano multi-escala: diferentes escalas territoriais de classificação

Contexto:

A proposta de revisão da TIPAU baseia-se num trabalho minucioso desenvolvido ao nível da subsecção (e secção) estatística(s) e que permite a classificação das subsecções em *espaços urbanos, semi-urbanos e espaços de ocupação predominantemente rural*. Ao mesmo tempo, com este objectivo o trabalho desenvolvido apresenta aquilo que poderá ser lido como uma aproximação, para fins estatísticos, ao conceito jurídico de *solo urbano*.

Tipificadas as subsecções estatísticas definiu-se uma metodologia que, integrando os resultados anteriores, possibilitava a atribuição de uma classificação ao nível das freguesias em *Áreas Predominantemente Urbanas, Áreas Mediamente Urbanas* ou *Áreas Predominantemente Rurais*. Esta abordagem foi defendida pelo INE por motivos de comparabilidade com a tipologia actualmente em vigor, pela importância assumida pela TIPAU na Lei das Finanças Locais, pela disponibilidade de informação estatística e pelo significado político-administrativo desta unidade.

A abordagem do INE não identifica as áreas urbanas ao nível da freguesia e com denominação própria, tendo como referência máxima os limites do município, tal como efectuado pela TIPAU1998. O mandato atribuído à

SPEBT/SR remete para a identificação de áreas urbanas, com designação distintiva, enquanto freguesias isoladas ou conjuntos de freguesias contíguas classificadas como predominantemente urbanas.

No actual contexto, de desenvolvimento urbano do país e tendo como referência projectos de outros países e internacionais, pode ser discutida a pertinência de definição de aglomerações intermunicipais. Ao mesmo tempo, a perspectiva assumida no documento do INE, tal como a maior parte das tipologias nacionais de outros países, tem por base, maioritariamente, critérios morfológicos. Neste contexto, poderá ser discutida a incorporação de critérios que remetam para a funcionalidade dos territórios, para escalas territoriais de nível superior ao da freguesia. A operacionalização de Regiões Urbanas Funcionais, noutros países e em projectos internacionais, remetem, quase na totalidade, para abordagens centradas nos movimentos casa-trabalho.

Pontos de discussão:

- ***Em que medida é relevante apresentar uma classificação para diferentes escalas territoriais e, neste âmbito:***
 - ***É pertinente reter no contexto de uma Nomenclatura integrada de urbano a operacionalização estatística do conceito jurídico de “solo urbano”?***
 - ***É pertinente à escala da subsecção estatística classificar para além do espaço urbano, o espaço semi-urbano e o espaço de ocupação predominantemente rural?***
 - ***É pertinente definir áreas urbanas ao nível do município e aglomerações intermunicipais, seguindo a TIPAU de 1998, através de freguesias contíguas classificadas como APU?***
 - ***É pertinente associar a abordagem funcional a esta revisão da TIPAU?***

4. População Rural e População Urbana

Contexto:

Embora tenha sido aprovado pelo CSE o conceito de “população urbana” definido enquanto população residente em *áreas predominantemente urbanas* (conceito nº 3915), continuam a surgir diferentes leituras sobre o grau de urbanização do país². O mandato atribuído à SPEBT/SR remete para a definição das formas de cálculo da população urbana e da população rural.

Ponto de discussão:

- ***Com base em que classificação/nível devem ser definidas as populações “rural” e “urbana”?***

5. Futuras Revisões da TIPAU

Contexto:

A TIPAU proposta recorre a três fontes de informação: os Censos, os PMOT e a divisão administrativa em vigor. A revisão da TIPAU está por isso condicionada aos calendários de actualização das suas fontes de informação. Os dados provenientes do recenseamento apresentam uma periodicidade decenal. A Carta

Administrativa Oficial de Portugal é permanentemente actualizada, sendo divulgada uma nova versão sempre que ocorrem alterações à divisão administrativa. O INE trabalhou com os elementos provenientes dos Planos Municipais de Ordenamento do Território, compilados e tratados pela DGOTDU, do ano de 2005.

Ponto de discussão:

- ***Qual a periodicidade relevante de actualização da Tipologia tendo como referência a periodicidade das fontes de base e as necessidades das entidades representadas na SPEBT?***

² Ver apresentação da Professora Teresa Barata Salgueiro à SPEBT.