

SISTEMA NACIONAL DE GESTÃO TERRITORIAL - INSTRUMENTOS DE PLANEAMENTO

Margarida Cancela d'Abreu
Universidade de Évora

André Espenica
Associação de Municípios do Distrito de Évora

RESUMO

O Sistema Nacional de Gestão Territorial, do ponto de vista dos instrumentos legais e regulamentares, foi construído, no essencial, nos anos posteriores ao 25 de Abril. Embora os primeiros diplomas relevantes datem dos anos 30 do século passado, é a partir de 1975 que o quadro legislativo se desenvolve de forma mais consistente e coerente. Além duma breve abordagem deste desenvolvimento a comunicação que se apresenta centra-se sobretudo no actual regime, estabelecido pela Lei de Bases do Ordenamento do Território de 1998 e diplomas complementares, abordando os diversos instrumentos de planeamento previstos, as suas características e articulação no quadro do sistema de gestão territorial. Abordam-se também, sumariamente, os instrumentos financeiros com relevância para a gestão territorial. Conclui-se que o Quadro Legislativo é suficiente e adequado à gestão do território mas os resultados deste processo estão longe de ser satisfatórios.

Palavras-chave: Gestão Territorial, Instrumentos de Planeamento.

RESUMEN

El sistema nacional de Gestión Territorial, desde el punto de vista de los instrumentos legales y reglamentarios, se constituyó, en lo esencial, en los años posteriores al 25 de Abril. Los primeros documentos relevantes datan de los años 30 del siglo pasado, y a partir de 1975 es cuando el marco legislativo se desarrolla de forma más consistente y coherente. Después de una breve inicio de este desarrollo la comunicación que se presenta se centra sobre todo en el actual régimen, establecido por la Ley de Bases del Ordenamiento del Territorio de 1.998 y documentos complementarios, abordando los diversos instrumentos de planeamiento previstos, con sus características y articulación en el marco del sistema de gestión territorial. Se abordan también, sumariamente, los instrumentos financieros con relevancia para la gestión territorial. Se concluye que el marco legislativo es suficiente y adecuado a la gestión del territorio pero los resultados de este proceso están lejos de ser satisfactorios.

Palabras claves: Gestión Territorial, Instrumentos de Planeamiento.

“Assegurar que, de futuro, nenhuma obra de urbanização se realizará que não seja parte integrante de um plano geral de urbanização devidamente concebido.”

DUARTE PACHECO, 1934

OS INSTRUMENTOS DE PLANEAMENTO

A primeira legislação de Ordenamento do Território em Portugal data de 1932; e durante 1932, 1934 e 1946 foi sendo instituído o sistema de planeamento urbanístico.

Sendo as áreas urbanas as de maior concentração populacional e de actividades, exigindo resolução imediata de diversos problemas, as preocupações até à década de 70 centraram-se no planeamento urbanístico, na qualidade estética da edificação e no respectivo conforto, salubridade e segurança.

Só em 1975, após a Revolução e a criação da primeira Secretaria de Estado do Ambiente, a legislação começa a abordar o Território de uma forma mais abrangente.

O 1º Decreto-Lei sobre a Reserva Agrícola Nacional	em 1975
Revisão da Lei sobre Áreas Protegidas	em 1976
O 1º Decreto-Lei sobre Planos Municipais de Ord. T	em 1982
O 1º Decreto-Lei sobre a Reserva Ecológica Nacional	em 1983
O 1º Decreto-Lei sobre Planos Regionais de Ord. T.	em 1988
Revisão do D.L. da Reserva Agrícola Nacional	em 1989
Revisão do D.L. da Reserva Ecológica Nacional	em 1990
O 1º Decreto-Lei sobre o Litoral	em 1990
Revisão dos Planos Municipais de Ordenamento do T.	em 1990

A grande evolução contida neste Quadro Legislativo foi o encarar a gestão do Território como um processo de integração e coordenação das políticas de organização e uso do espaço, com carácter interdisciplinar e intersectorial, exigindo a cooperação entre autoridades locais, regionais e nacionais, e exigindo cada vez mais a participação dos administrados.

Na década de 80 afinou-se o conceito de Ordenamento do Território. Como um processo erudito, de base científica e cultural, que envolve uma composição formal e funcional, tendo como objectivo organizar a distribuição de usos e funções no espaço e no tempo, como contributo para o desenvolvimento integrado e sustentado das comunidades humanas.

Tal desenvolvimento, que deverá resultar da utilização racional dos recursos naturais e humanos presentes, bem como da conservação dos valores permanentes do território, é o que se traduz num progresso conjunto e harmonioso das várias actividades, permitindo não só a sobrevivência e segurança, mas também a efectiva qualidade de vida das comunidades ligadas aos diferentes espaços territoriais. (Barreto, 1979; Conselho da Europa, 1984; Jacobs, 1985, 1986; Telles, 1986; Lei de Bases do Ambiente, 1987; A.C. Abreu, 1989)

A LEI DE BASES DO ODENAMENTO DO TERRITÓRIO DE 1998

Em 1998 é publicada a Lei de Bases do Ordenamento do Território e do Urbanismo regulamentada em 1999, a qual define o quadro da política de Ordenamento do Território e do Urbanismo, bem como os instrumentos de gestão territorial que a concretizam. Regula ainda a relação dos diversos níveis da Administração Pública, desta com as populações e com os representantes dos diferentes interesses económicos e sociais.

Vale a pena referir que esta Lei foi elaborada considerando que seriam criadas nesse mesmo ano as Regiões Administrativas. Estabelece assim que o dever de ordenar o Território cabe ao Estado, às Regiões Administrativas e às Autarquias Locais, com a participação dos cidadãos e associações representativas.

Como inovações referem-se quatro questões importantes:

- a coordenação dos diversos níveis da Administração Pública, por forma a privilegiar o nível decisório mais próximo do cidadão e reconhecendo o município como a unidade privilegiada para a administração urbanística;
- a equidade, assegurando a justa repartição dos encargos e benefícios decorrentes dos Instrumentos de Gestão do Território (mecanismos de perequação compensatória);
- participação e responsabilidade, garantindo a informação e a intervenção desde o início dos processos – isto é, ao nível da elaboração, execução, avaliação e revisão dos Instrumentos de Gestão Territorial;
- segurança jurídica, garantindo a estabilidade dos regimes legais e o respeito pelas situações jurídicas validamente constituídas.

A Lei estabelece uma distinção clara entre Instrumentos de carácter estratégico, da responsabilidade do Estado e das regiões e os instrumentos de planeamento directamente vinculativos dos particulares.

SISTEMA DE GESTÃO TERRITORIAL

Âmbito nacional

- quadro estratégico para o espaço nacional
- directrizes para o desenvolvimento regional e municipal
- compatibilização das diversas políticas sectoriais, traduzindo um compromisso recíproco de integração das respectivas opções (instituinto quando necessário os Instrumentos de natureza especial)

Âmbito regional

- quadro estratégico para o espaço regional, em estreita articulação com as políticas nacionais
- vinculam as entidades públicas
- directrizes para o ordenamento municipal

Âmbito municipal

- desenvolvimento estratégico do espaço municipal
- regime de uso do solo e respectiva programação

A interacção coordenada destes três âmbitos concretiza-se através dos Instrumentos e Gestão Integrada.

INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL , vinculam as entidades públicas.

INSTRUMENTOS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL, de natureza estratégica; grandes opções de organização do espaço nacional; quadro de referência para a elaboração dos INSTRUMENTOS DE PLANEAMENTO TERRITORIAL.

Programa Nacional de Políticas de O.T. (esquema sem autonomia dispositiva).

Planos Regionais de O.T. (esquemas sem autonomia dispositiva)

INSTRUMENTOS DE PLANEAMENTO TERRITORIAL, de natureza regulamentar; regime de uso do solo; modelos de ocupação e parâmetros de aproveitamento do solo. Vinculam ainda os particulares:

Planos Directores Municipais – *estrutura espacial, classes e parâmetros*

Planos de Urbanização – *qualificação do solo urbano*

Instrumentos de Planeamento do Pormenor – *c/ detalhe qualquer área* (prevendo a participação da sociedade civil com base em termos de referência definidos pelas C.M.)

Planos Intermunicipais (facultativos)

INSTRUMENTOS DE POLÍTICA SECTORIAL, planos e programas de acção da A. Central: transportes, comunicações, energia, rec. geológicos, educação e formação, cultura, saúde, habitação, turismo, comércio e indústria, florestas e ambiente.

INSTRUMENTOS DE NATUREZA ESPECIAL, natureza residual e supletiva, tutelam valores e interesses de carácter nacional de particular sensibilidade e relevância, vinculam ainda os particulares.

Planos Especiais de O.T.

PROGRAMAS DE ACÇÃO TERRITORIAL, coordenação das actuações das entidades públicas e privadas na concretização do O.T.; especificam os objectivos, acções a realizar, o escalonamento temporal dos investimentos e as entidades intervenientes.

OUTROS INSTRUMENTOS DE GESTÃO DO TERRITÓRIO

G.T.L. e Planos de salvaguarda

No âmbito do Programa de Recuperação de Áreas Urbanas Degradadas (PRAUD), está previsto a criação de Gabinetes Técnicos Locais (GTL), cujo objectivo, entre outros, é a elaboração de Planos de Salvaguarda e Valorização para as Áreas de Intervenção. Estes planos assumem na sua maioria a figura de Planos de Pormenor.

INSTRUMENTOS FINANCEIROS

PRAUD – Obras (Desp. 23/90 de 21/11) – Programa de Recuperação de Áreas Urbanas Degradadas, destina-se a apoiar as Câmaras Municipais em operações de reabilitação ou renovação de áreas urbanas degradadas, sendo gerido pela DGOTDU, com a colaboração das CCR.

RECRIA (D.L. 197/92 de 22/09 e D.L. 104/96 de 31/07) – Regime Especial de Participação na Recuperação de Imóveis Arrendados, visa apoiar a execução de

obras de conservação e de beneficiação de fogos e imóveis em estado de degradação, com arrendamentos antigos, mediante a concessão de uma comparticipação financeira.

PROCOM (D.L. 184/94 de 1/07 e R.C.M. 63/94 de 5/08) – Programa de Apoio à Modernização do Comércio, visa promover o desenvolvimento sustentado da competitividade das empresas do sector comercial no quadro de uma estratégia corrente de modernização da sua actividade.

PROSIURB (Desp. 6/94 de 26/01) – Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional e Apoio à Execução dos PDM, visa especialmente, o desenvolvimento de centros urbanos que desempenhem um papel estratégico na organização do território nacional, dotando-os de equipamentos e infra-estruturas de apoio ao seu dinamismo económico e social, localizados fora das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto.

A realidade em Portugal é que o Quadro Legislativo é suficiente e adequado à gestão do território. O Território Nacional está coberto por Planos – elaborados por equipas inter e transdisciplinares, acompanhados por comissões intersectoriais e diversificadas, sujeitos a inquérito público e aprovados por colectivos (Assembleias Municipais e/ou Conselho de Ministros) – mas os resultados deste processo estão longe de ser satisfatórios.

Assim também está previsto na Lei de Bases de Ordenamento do Território e do Urbanismo a apresentação pelo Governo à Assembleia da República, de dois em dois anos, de um Relatório sobre o Estado do Ordenamento do Território. As Câmaras Municipais apresentarão de dois em dois anos às Assembleias Municipais um Relatório sobre a execução dos Planos Municipais de Ordenamento do Território.

Foi ainda estabelecida a criação de um Observatório do Ordenamento do Território e de um Sistema Nacional de Dados sobre o Ordenamento do Território, articulado aos níveis regional e local.