

# planeamento territorial: escalas estratégicas de intervenção

filipa malafaya baptista'

engenheira civil, doutoranda na feup  
mestre assistente, faculdade de ciência e tecnologia,  
universidade fernando pessoa

fmb@ufp.pt

## RESUMO

Face a um cenário de descentralização onde é reconhecida a eficácia da adopção de escalas menores para implementar e aplicar os instrumentos de planeamento territorial, faz sentido discutir alguns dos objectivos e conteúdos dos planos municipais e inter-municipais de planeamento, particularmente no que se refere à sua natureza estratégica, à sua flexibilidade, e às suas potencialidades em matéria de requalificação urbana e ambiental.

**PALAVRAS CHAVE:** planos locais, sinergias, desenvolvimento sustentável; ambiente urbano.

## ABSTRACT

Facing a decentralization scenario, where is growing the acceptance of the efficiency of smaller scales in the approach to the application of spatial planning instruments, it makes sense to discuss part of the objectives and issues of municipal or inter-municipal plans, specially in what concerns it's strategic nature, it's flexibility, and it's potential towards urban and environmental re-qualification.

**KEYWORDS:** local plans, synergies, sustainable development, urban environment.

No contexto actual, o sistema de planeamento tem vindo a constituir-se como uma forma eficaz de promover a racionalização da ocupação do espaço e da utilização dos seus recursos. Os seus objectivos são hoje a desburocratização administrativa e a agilização dos processos consequentes, através da descentralização de competências e da desconcentração institucional, pois só desta forma será possível uma demarcação mais clara de competências entre administração central e local, e consequente responsabilização dos intervenientes, assim como uma melhor defesa dos interesses públicos e privados.

Neste sentido identificam-se sinais crescentes de descentralização ao longo dos últimos anos, que no entanto correspondem muitas vezes a meros mecanismos de desconcentração, tendo originado a multiplicação dos sistemas de relacionamento intra-administrativo, e aumentado a complexidade no relacionamento com as autarquias locais, e que acabam por justificar algumas reservas da sociedade em geral relativamente a verdadeiros processos de descentralização de poderes e competências<sup>2</sup>.

Por outro lado, a flexibilização e a operacionalização dos instrumentos de planeamento, a par de uma maior sistematização da participação das populações e da sociedade civil no processo de planeamento e de gestão territorial, constituem também uma prioridade na reestruturação da intervenção da administração pública em matéria de ordenamento do território (MPAT, 1991). No entanto subsistem aspectos preocupantes tais como a debilidade da rede urbana nacional, a persistência de carências e falta de qualidade de algumas infraestruturas, e de alguns serviços, as situações de eficiência reduzida dos investimentos a par do sobre-equipamento de alguns centros urbanos.

Face a esta realidade, os instrumentos de desenvolvimento têm apostado na consolidação da sua natureza estratégica, traduzindo as grandes opções em matéria de organização do território, às várias escalas de intervenção sobre o território. São disso exemplo os instrumentos de planeamento regional, que têm como objectivo moldar o desenvolvimento e os seus padrões locativos dentro de uma região, procurando integrar o conjunto de implicações espaciais e de objectivos da política nacional, com as condições particulares das diferentes regiões, podendo operar a diferentes escalas dentro da região.

Ao nível municipal, o planeamento territorial opera regulando a conversão do uso do solo e dos direitos desse uso através de instrumentos específicos, que podem conter provisões detalhadas no que diz respeito ao uso do solo, aos direitos de uso, forma e projecto de edifícios, conservação e protecção do património natural e edificado, entre outros. Segundo Lopes (1990), na base da emergência do planeamento municipal estiveram factores como a necessidade de mobilização de recursos e potencialidades endógenas, o aproveitamento das especificidades locais dos modelos de desenvolvimento e da pequena escala de actuação, a necessidade de legitimidade social e eficácia na resolução dos conflitos, e a institucionalização das estruturas representativas das comunidades locais. Uma origem desta natureza, justifica também a necessidade de recorrer por vezes a escalas que garantam as sinergias necessárias para operar algumas tecnologias, e que por isso só são viáveis numa plataforma multi-municipal.

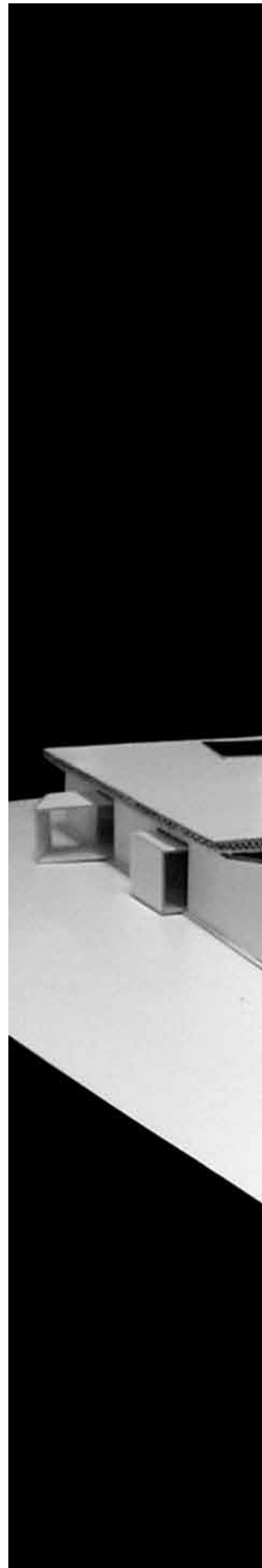
De facto, actualmente, as estratégias de desenvolvimento local implicam novas formas de abordar a regulação do uso do solo, onde o principal desafio corresponde a combinar características de flexibilidade face às oportunidades económicas, superando a dificuldade em definir certezas estratégicas que asseguram quadros estáveis para o investimento. Os planos de desenvolvimento podem ser os veículos desta combinação, reconhecendo-se no entanto, que a capacidade para re(direccionar) os sistemas de planeamento vai depender significativamente das capacidades existentes a nível local (Healey e Williams, 1993). A referida criação de sinergias passa, por exemplo, pela mobilização de recursos humanos e da capacidade técnica de mais do que um município, nomeadamente através de planos Inter municipais.

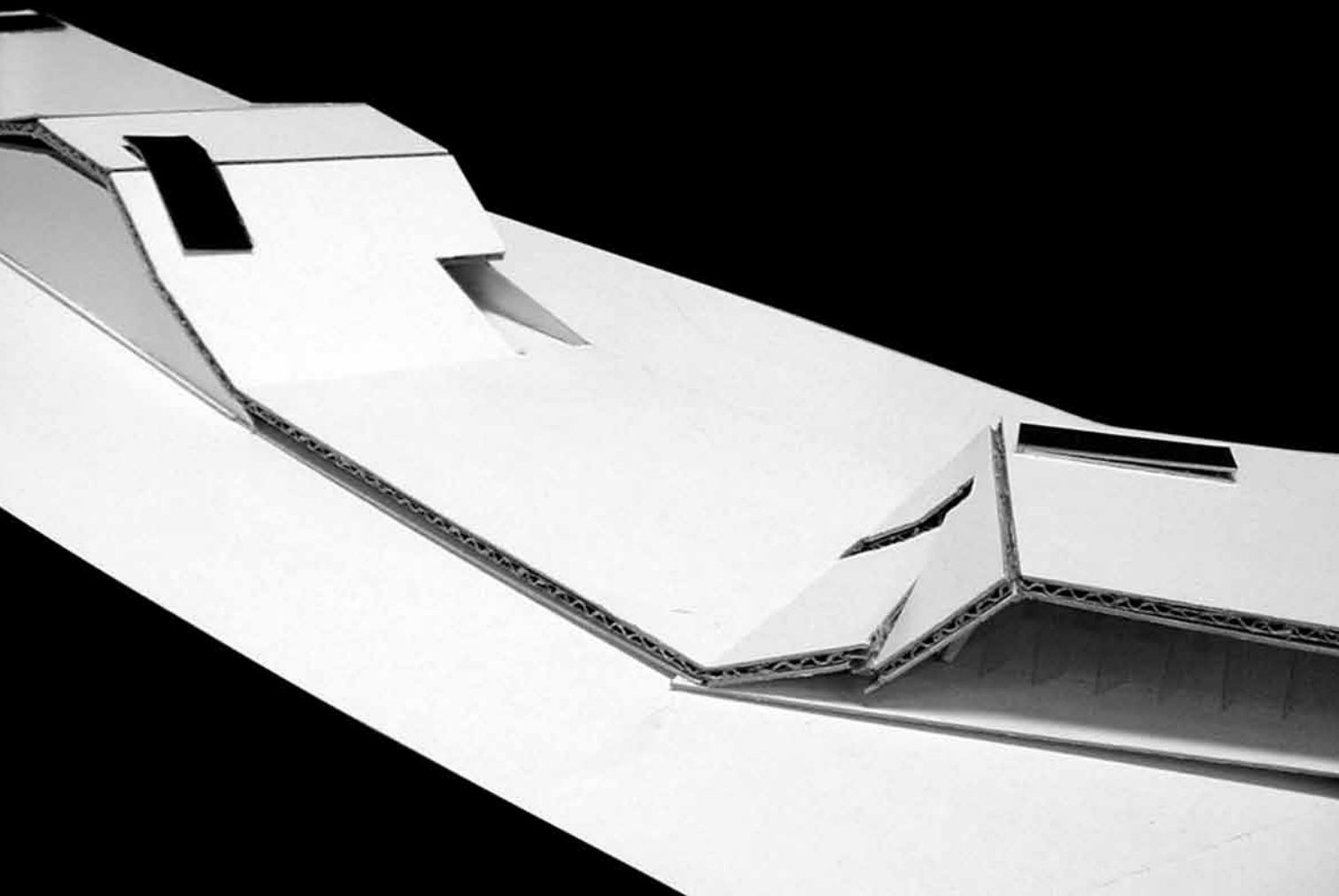
O Plano Intermunicipal de Ordenamento do Território é o instrumento de desenvolvimento territorial que assegura a articulação entre o Plano Regional de Ordenamento do Território e os Planos Municipais de Ordenamento do Território, no caso de áreas territoriais que, pela interdependência dos seus elementos estruturantes, necessitam de uma coordenação integrada.

São instrumentos que possuem uma natureza estratégica e procuram, a uma escala que deixa de estar presa aos limites administrativos de um concelho, definir as directrizes que assegurem o uso integrado do(s) território(s), os padrões mínimos para a sua utilização, e os objectivos a atingir em termos de qualidade ambiental no espaço comum. Para isso actuam em domínios como a protecção da natureza e a garantia de qualidade ambiental, e têm objectivos de racionalização do povoamento e das acessibilidades a equipamentos e serviços públicos ( DL 380/99, de 22/9). Ao descer ao nível do poder e da intervenção local, estes objectivos adquirem contornos mais precisos, aproximando-se da escala ideal para materializar o desenvolvimento sustentável.

De uma maneira geral, as estratégias de desenvolvimento sustentável desenvolvem-se a uma escala nacional ou global. No entanto, a visão globalizante pode, como referem Levine *et al.* (1992), atrasar o aparecimento e institucionalização de processos auto-sustentados, a escalas menores, onde o desenvolvimento sustentável pode ser mais facilmente aplicável e sistematizado, e os resultados da sua implementação mais concretos. A noção de desenvolvimento ao nível local em particular, entende-se como um processo de difusão dos efeitos de crescimento, das inovações e dos bens culturais, acompanhado de uma transformação a partir das potencialidades locais, das estruturas económicas, sociais e culturais, elementos base para a sustentabilidade urbana. Desenvolvimento sustentável a este nível implica necessariamente uma vontade colectiva de mobilização dos recursos para criar actividades e construir um território homogéneo.

No quadro de um processo de desenvolvimento urbano que se apresenta com tendências de expansão espacial e de crescimento das cidades, desvanecem-se as fronteiras entre a cidade e a sua envolvente, e reformula-se o seu potencial económico, realidade acompanhada no entanto, pelo aumento da segregação social, do desemprego e do declínio da qualidade de vida urbana. (Rotmans *et al.*, 2000). Através da reformulação referida, e tomados os devidos cuidados, torna-se possível avançar no sentido de uma distribuição mais justa do desenvolvimento eco-





nómico entre regiões, e regular, de forma sistemática, a conversão do solo e dos direitos de uso.

Estes cuidados implicam que, no quadro urbano, sejam ponderadas as várias forças que afectam as decisões do desenvolvimento físico das cidades europeias, de que são exemplo as pressões económica e política, a interacção dos diferentes níveis de governo, as posições relativas dos diferentes interesse envolvidos, incluindo o sector privado, o governo democrático, as agências e a comunidade local (Newman et Thornley, 1996). Estas forças actuam sobre os territórios sem se confinarem aos limites administrativos dos municípios. Assim, a planificação urbana, enquanto processo contínuo, terá que otimizar a repartição dos objectos e dos recursos num dado espaço, integrando também forças financeiras e simbólicas, bem como as expectativas resultantes das lógicas próprias dos diferentes parceiros envolvidos na construção da cidade, e as orientações emanadas de políticas sectoriais mas com efeitos espaciais determinantes (Lacaze, 1995).

Em particular, o desenvolvimento social e económico constitui um elemento gerador de desequilíbrios espaciais, dentro do quadro histórico de evolução de cada cidade (Demazière, 2000). Deste modo, a resolução do desenvolvimento local passa por uma análise intra-urbana das condições sociais, económicas e culturais que se reflectem nos processos de reestruturação dos seus territórios, processos que se desenvolvem em contextos urbanos consolidados, mas que se vêm afectados por problemas de posicionamento, face a uma nova realidade das funções urbanas.

Assim, planeamento territorial apresenta-se hoje com objectivos que colocam em evidência o papel do espaço no desenvolvimento económico e social dos territórios, abarcando medidas que visam coordenar os impactos espaciais das políticas sectoriais, o que tem contribuído para reforçar o carácter processual das suas práticas. Os planos sectoriais<sup>3</sup>, enquanto instrumentos dessas políticas sectoriais, programam ou concretizam as políticas de desenvolvimento económico e social, com incidência espacial. Como consequência, também a elaboração destes planos obriga a identificar e ponderar os planos, programas e projectos com incidência na(s) área(s) a que respeitam, considerando os que já existam e os que se encontrem em preparação, por forma a assegurar as necessárias compatibilizações (DL 380/99, de 22/9).

Paralelamente, no quadro europeu, as disparidades regionais que se verificam no seio da EU, reflectem tanto as potencialidades como as fragilidades relativas das suas cidades, pelo que esta tem um papel a desempenhar no que respeita a incentivar um sistema europeu mais equilibrado (EC, 1998). O quadro de acção proposto pela Comissão Europeia, em matéria de desenvolvimento urbano sustentável, tem como objectivo tornar as políticas da UE previstas no Tratado mais sensíveis aos problemas que afectam as zonas urbanas, e assegurar que essas políticas contribuem efectivamente para um desenvolvimento urbano integrado, produzindo soluções específicas, de acordo com as situações locais e a sua inserção no contexto institucional de cada Estado (EC, 1998). As acções comunitárias, ao actuarem em cooperação com as administrações nacionais e locais, podem fomentar debate e a troca de informação, que permita encontrar soluções de desenvolvimento sustentadas, adequadas aos diferentes cenários (Silva et al., 1997),

## notas

<sup>1</sup> Engenheira civil, doutoranda na FEUP; Mestre Assistente Faculdade de Ciência e Tecnologia, Universidade Fernando Pessoa, fmb@ufp.pt

<sup>2</sup> Grande passo em 1976, com o novo quadro administrativo para freguesias, municípios e regiões administrativas. Reforma Democrática do Estado: o alargamento de competências dos Municípios, a criação das Autarquias Regionais e a reorganização da Administração Periférica do Estado

<sup>3</sup> Por exemplo, no sector dos resíduos, o DL 294/94, de 16/11, estabeleceu o regime jurídico de concessão de exploração e gestão dos sistemas multi-municipais de tratamento de resíduos sólidos urbanos, com o objectivo de contribuir para o saneamento público e para o bem-estar das populações.

## referências bibliográficas

DEMAZIÉRE, C., 2000, Le développement local dans les villes européennes, in *Les Annales de la Recherche Urbaine*, nº 86, (p.57- 65).

EUROPEAN COMMISSION, 1998, *Desenvolvimento urbano sustentável na União Europeia: um quadro de acção*, Commission of the European Communities, COM(1998)605, Bruxelas.

HEALEY P.; WILLIAMS, R., 1993, European urban planning systems: diversity and convergence, in *Urban Studies*, Vol.30, nº4/5, p.701-720.

LACAZE, J.P., 1995, *Introduction à la planification urbaine, Imprécis d'urbanisme à la française*, Presses de l'École nationale des Ponts et Chaussées, Paris.

LEVINE, R. S.; YANARELLA, E. J., 1992, Does sustainable development lead to sustainability, in *Futures*, Vol.24, nº8, (p.759-774).

LOPES, R. G., 1990, *Planeamento municipal e intervenção autárquica no desenvolvimento local*, Escher, Colecção Estudos.

MPAT, 1991, *A política de ordenamento do território- Novos desafios para um melhor desenvolvimento*.

NEWMAN, P.; THORNLEY, A., 1996, *Urban planning in Europe – International competition, national systems and planning projects*, Routledge, London.

ROTMANS, J.; VAN ASSELT, M.; VELLINGA, P, 2000, An integrated planning tool for sustainable cities, in *Environmental Impact Assessment Review*, Vol.20, nº3, (p.265-276).

SILVA, F.N.; MAGALHÃES, F.; SILVESTRE, S.; CASTELO, S., 1997, O ambiente urbano e o desenvolvimento sustentável, in *Contribuições para o Desenvolvimento da Cidade*, Coord. António Pais Antunes, FCTUC.