

Planeamento e Gestão do Território



Planeamento e Gestão do Território: Em que consiste?

Porquê Planear? Quais as razões?

A Génese e a evolução do Planeamento do Território

A Génese e a evolução do Planeamento do Território em Portugal

Planeamento e Gestão do Território

- O Planeamento Territorial tem por objetivo a organização do território, definindo estratégias de desenvolvimento económico e social, assegurando a preservação dos valores ambientais e patrimoniais e a integração dos diversos interesses públicos com expressão territorial.
- O planeamento envolve a criação de estratégias e políticas para orientar o uso do solo, a infraestrutura urbana, a preservação de áreas naturais e o desenvolvimento económico. **Através de planos, leis e regulamentos, busca-se organizar o crescimento urbano, rural e industrial, promovendo um uso racional do território.**
- **Os principais objetivos do planeamento territorial incluem:**
 - Distribuição eficiente de infraestruturas (como transportes, saneamento e energia).
 - Preservação ambiental, protegendo ecossistemas e áreas de importância ecológica.
 - Desenvolvimento sustentável, promovendo a equidade social e económica.
 - Ordenamento urbano, para evitar o crescimento desordenado das cidades.

Planeamento e Gestão do Território

- **A Gestão do Território**

A gestão refere-se à implementação e monitorização das ações definidas no planeamento. Trata-se de garantir que as decisões e projetos sejam executados conforme o planeado, ajustando estratégias conforme necessário para responder a mudanças sociais, económicas ou ambientais.

- **A gestão territorial envolve:**

- Monitorização contínua do uso do solo e dos recursos;
- Execução de políticas públicas ligadas à habitação, transportes, preservação ambiental, entre outros;
- Resolução de conflitos de uso do território, por exemplo, entre a expansão agrícola e a preservação ambiental.

Planeamento e Gestão do Território

- **A Constituição da República Portuguesa** estabelece o ordenamento do território como uma função pública (alínea e) do artigo 9º), consagrando-o como uma tarefa fundamental do Estado (artigo 66º, nº2 alínea b).
- **“Proteger e valorizar o património cultural do povo português, defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correto ordenamento do território” (CRP, art. 9º alínea e));**

Porquê Planear? Quais as razões?



Porquê Planear? Quais as razões?

- A explosão do crescimento populacional e urbano e as suas consequências sobre o ambiente;
- O facto de o território estar longe de ser homogéneo, apresentando disparidades acentuadas, traduzidas em diferentes níveis de desigualdades de desenvolvimento;
- O facto de os mecanismos de mercado não optimizarem, de forma equilibrada e automática, os resultados da atividade económica, sendo fundamental a necessidade de intervenção do Estado, para **correção destas falhas do mercado**;
- A constatação de que as unidades territoriais, aos diferentes níveis, são cada vez mais relevantes na gestão e na captação de recursos, sendo hoje em dia agentes fundamentais da competitividade a nível supranacional e global;
- O aparecimento de novos problemas e, por isso, também a necessidade de novas políticas territoriais, como as regionais e urbanas e novas formas de governação (distribuição de poderes e parcerias) através de processos de descentralização/desconcentração.

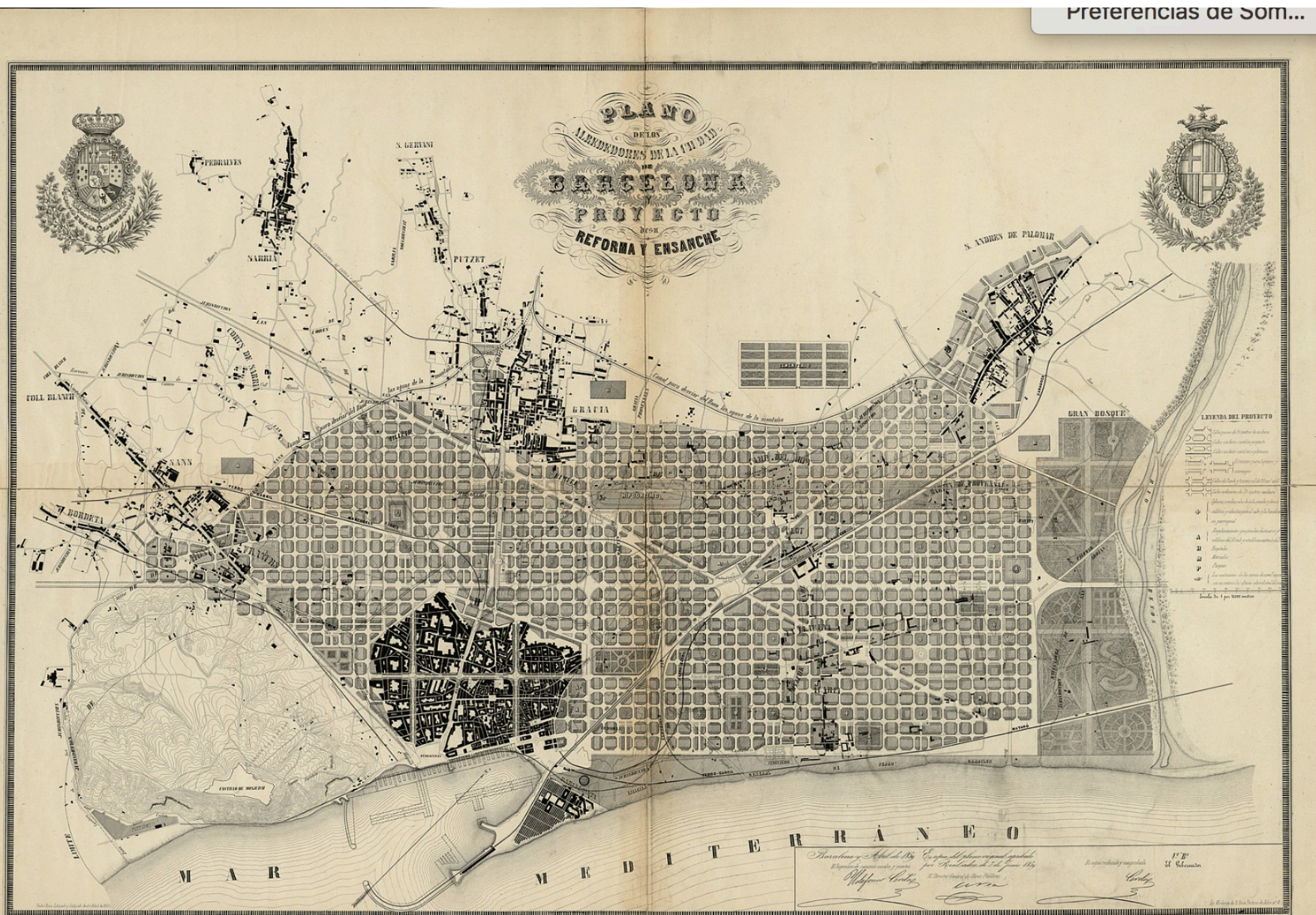
Planeamento e Gestão do Território

- Uma boa gestão e planeamento do território são essenciais para garantir o uso equilibrado dos recursos naturais, evitar a degradação ambiental, mitigar problemas como cheias, poluição e desigualdade social, e promover um desenvolvimento ordenado, sustentável e inclusivo.
- Essas práticas são especialmente importantes em contextos urbanos, onde o crescimento populacional e económico exige um uso mais eficiente e responsável do espaço disponível.

A Génese e a evolução do Planeamento do Território

- **O despertar para o planeamento do território surgiu nos anos 20 do século XX, e generalizou-se após a Segunda Guerra Mundial.** O planeamento urbano tem a idade das cidades, mas constituiu-se como um ramo sistematizado de conhecimentos desde que foi chamado a resolver problemas urbanos (insalubridade, propagação de doenças) originados pela Revolução Industrial e pelo acentuado crescimento das cidades.
- **O objecto e a finalidade do planeamento e gestão do território é o ordenamento territorial**, significando esta expressão a análise da distribuição dos locais destinados a habitação, a atividades produtivas e outras num dado espaço, bem como das formas de utilização pelos diversos agentes envolvidos (Mafra, F. & Silva, J. A., 2004).

Exemplo de planeamento urbano, séc. XIX



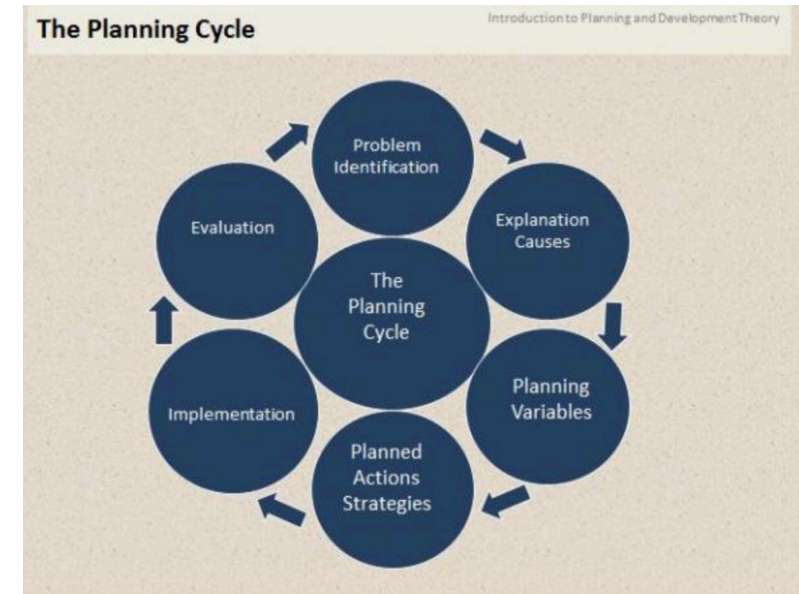
- Plano Cerdá, foi um plano de reforma e ampliação da cidade de Barcelona de 1860 que seguia os critérios do plano ortogonal, com uma estrutura de grade, aberta e igual.
- Visava a salubridade da cidade, devido à densidade populacional e falta de infraestrutura sanitária, como redes de esgoto ou de água, as condições de saúde pioraram, com a ocorrência de várias epidemias (febre amarela, cólera, raiva).

A Gênese e a evolução do Planeamento do Território

- O planeamento do território na sua essência é um conjunto coerente de políticas que estabelecem ou modificam o ordenamento territorial.
- **As políticas territoriais, pretendem transformar uma situação atual ou existente, numa situação desejável ou futura, através de um conjunto de ações que se designam por instrumentos ou medidas de política.**
- “Entende-se por políticas territoriais o conjunto de normas e intervenções ditadas ou adoptadas pela iniciativa pública, tendo em vista o ordenamento do território, isto é, a formação e o desenvolvimento dos centros urbanos, a distribuição espacial da ocupação do solo no interior dos mesmos e nas regiões envolventes e a sua utilização por parte dos diversos agentes” (Mafra, F. & Silva, J. A., 2004, p. 9).

A Génese e a evolução do Planeamento do Território

- O planeamento nacional, regional e urbano é um processo integrado e cíclico, isto é, desenvolvido em sistema e por ciclos, em cada um destes se distinguindo fases bem definidas, tais como:
- A análise da situação: o diagnóstico;
- A formulação dos fins e dos objectivos, de forma hierarquizada, tanto em termos espaciais como temporais;
- A inventariação das estratégias ou orientações de política e das linhas de ação necessárias para atingir os objectivos;
- O confronto das linhas de ação com os meios disponíveis, os seus custos e vantagens e as opções ou escolhas necessárias;
- A ação, isto é, a atuação através dos instrumentos e medidas que, modificando as relações do sistema, implicam a reiniciação de novo ciclo de horizonte temporal mais alargado (Mafra, F. & Silva, J. A., 2004).



A Génese e a evolução do Planeamento do Território

- Como referimos atrás o planeamento do território surgiu, na maioria dos países industrializados, após a Segunda Guerra Mundial, “mas os seus propósitos evoluíram, de um enfoque mais economicista para um mais integrado, com o progressivo ascendente da componente ambiental” (Pereira, M. 2016, p. 345).
- **Nos anos 60 do séc. XX**, valorizava-se as questões económicas e a desconcentração das atividades económicas e da população, procurando combater os desequilíbrios regionais. Era uma política dominada pelo Estado Central que tinha como instrumentos privilegiados os polos de crescimento e as metrópoles de equilíbrio (Pereira, M. 2016).
- **Nos anos 70**, na sequência da crise petrolífera e do seu impacte no sistema produtivo, ocorreu a incorporação das questões territoriais e ambientais, a valorização das especificidades territoriais e dos recursos endógenos. **O território passa a ser visto como protagonista do desenvolvimento** (Pereira, M. 2016).

A Génese e a evolução do Planeamento do Território

- **Nos anos 80** emerge a visão neoliberal e a defesa das virtudes do funcionamento do mercado. A competitividade dos territórios passa a dominar o discurso das políticas territoriais, que aumenta com a globalização da economia.
- **1987:** Com o relatório Brundland “Nosso Futuro Comum” (*Our Common Future*) (1987) é introduzido o conceito de desenvolvimento sustentável.
- **A partir dos anos 90** a política de OT internaliza os conceitos de sustentabilidade, competitividade e coesão territorial, equidade, governança e subsidiariedade.
- Com este novo contexto, os instrumentos de planeamento sofrem mudanças estruturais: O ***Land Use Planning***, caracterizado pela regulação da transformação do uso do solo - o plano como instrumento de controlo e de zonamento- dá lugar ao ***Spatial Planning***, com uma conceção mais abrangente, integrada e estratégica, assente na interação e cooperação entre atores (Pereira, M. 2016; Ferrão, 2011).

A Génese e a evolução do Planeamento do Território em Portugal

- O ordenamento do território é uma responsabilidade essencial do Estado, que deve ser realizada com a participação dos cidadãos, num quadro de desenvolvimento sustentável.
- A definição da política de ordenamento do território em Portugal é da competência do Governo, das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais.
- O Estado, as Regiões Autónomas e as Autarquias Locais têm o dever de promover, de forma coordenada, a política de ordenamento do território nas suas áreas específicas de competência, através da elaboração dos programas nacionais, regionais e setoriais e de planos municipais de ordenamento do território.

A Génese e a evolução do Planeamento do Território em Portugal

Os primórdios (meados do século XIX - anos 20 do século XX): ordenamento agroflorestal e planeamento urbanístico (Campos e Ferrão, 2015)

- “As primeiras iniciativas modernas do Estado visando regular a organização e ocupação do território português datam da segunda metade do século XIX, num período em que o país se caracteriza ainda por uma forte presença do mundo rural, e desenvolveram-se segundo duas linhas de política autónomas: **agroflorestal e urbanística**” (Campos e Ferrão, 2015, p.7).
- **Agroflorestal (Séc. XIX a 1960)**: planos de povoamento florestal, planos de emparcelamento rural e planos de rega. **Após 1960 política ambiental (proteção da natureza e biodiversidade, gestão dos recursos naturais e dos resíduos. Ex.).**

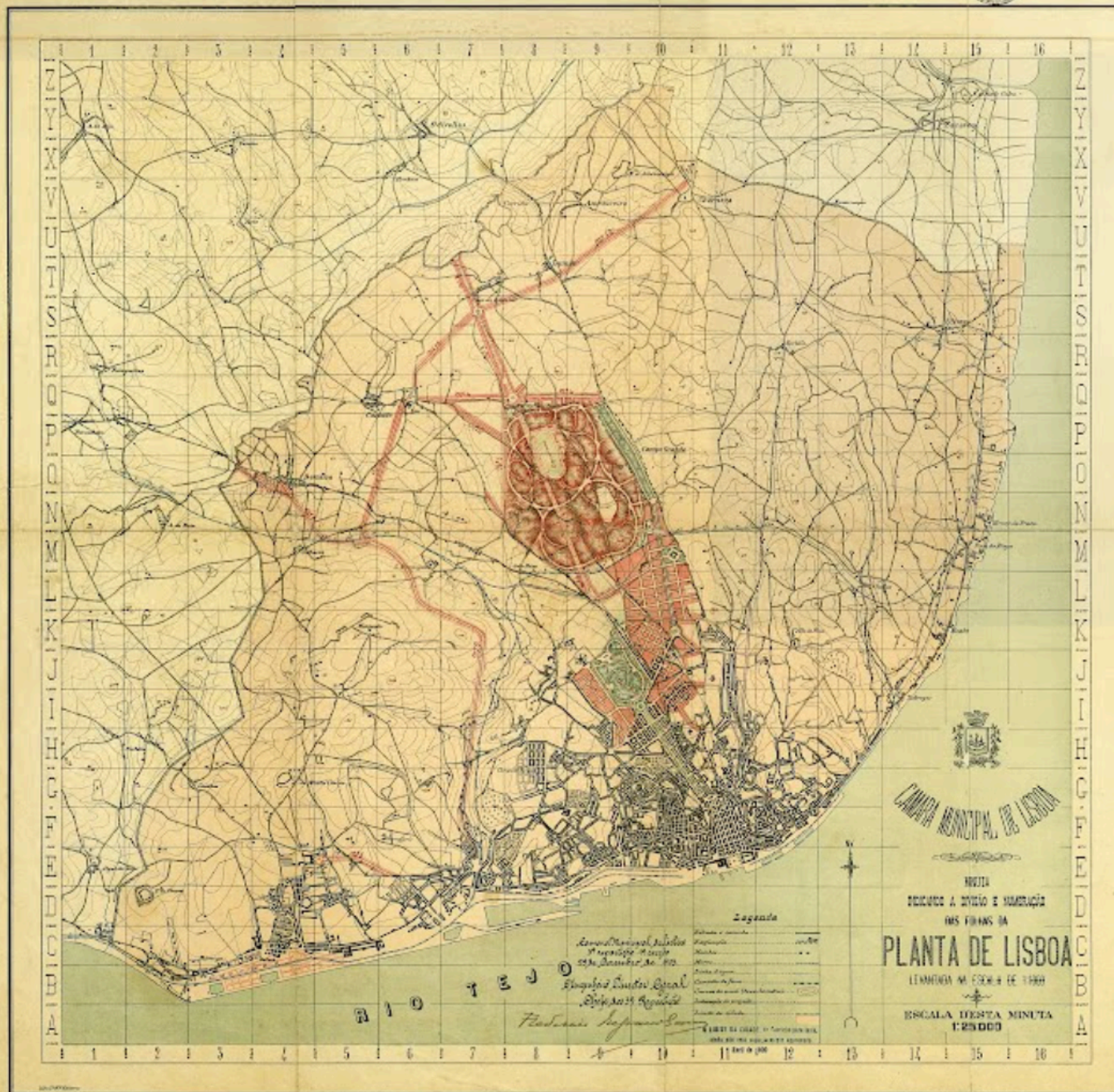
A Génese e a evolução do Planeamento do Território em Portugal

- **Política urbanística.**

- **Séc. XIX** – doutrinas higienistas (efeitos da industrialização e densificação, salubridade, combate à proliferação das doenças) e a necessidade de controlar a expansão das cidades - **”os planos de melhoramentos urbanos”**, destinados a assegurar a estética urbana e condições adequadas de salubridade e segurança nas cidades, eram obrigatórios para Lisboa e Porto e optativos para as restantes povoações (Decreto de 31 de Dezembro de 1864). Em 1905 surgem os primeiros regulamentos de edificação, a que ficam sujeitas todas as construções urbanas.

- A política urbanística teve grande dificuldade em se impor, devido aos fortes interesses fundiários e imobiliários, à cultura da propriedade privada do solo, à reduzida capacidade de gestão da Administração e a falta de capital para investimentos públicos estruturantes (Campos e Ferrão, 2015).

Plano geral da cidade na escala de 1:25000, com todos os edifícios que fazem parte da cidade, ante-projeto



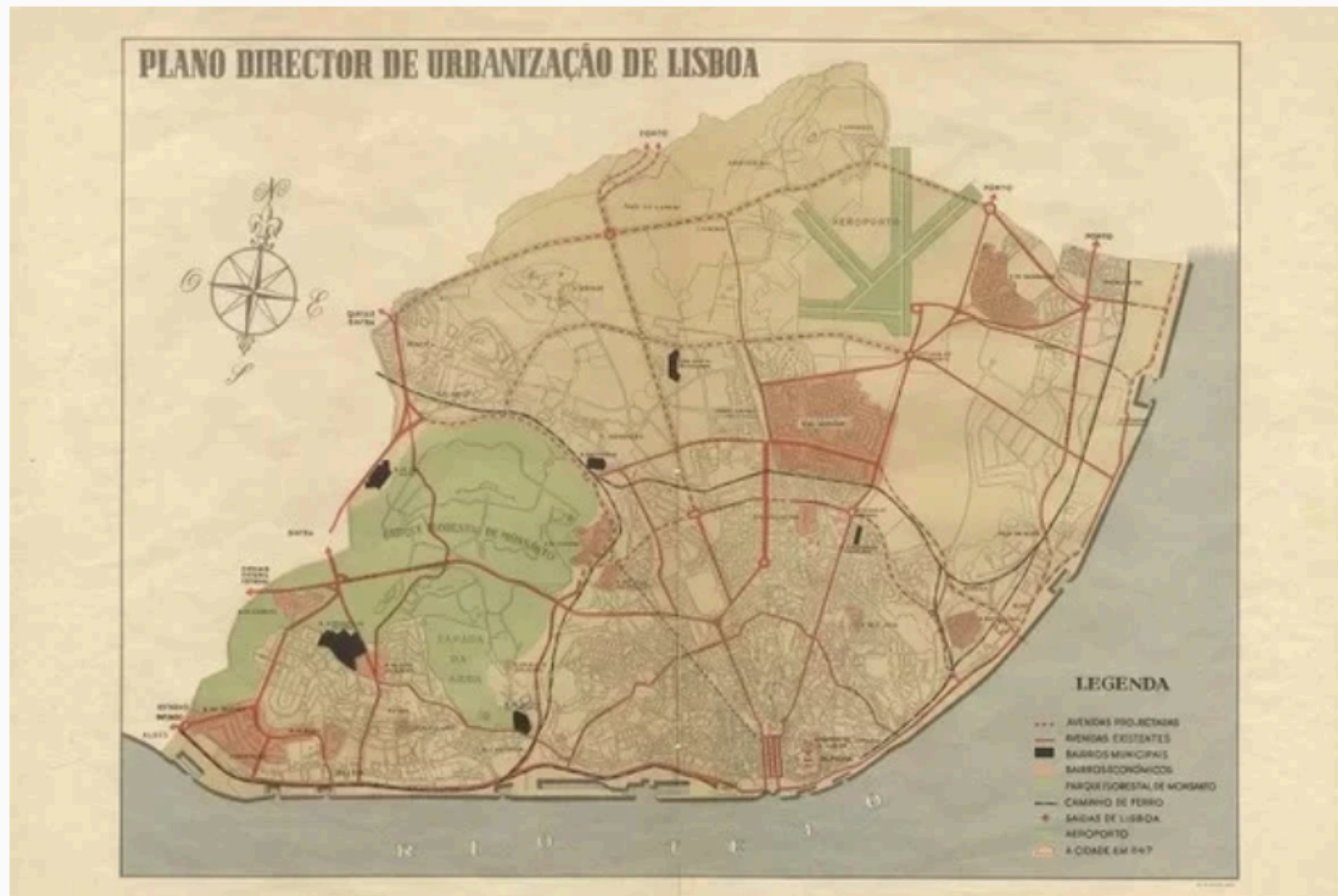
Plano Geral de Melhoramentos de Lisboa, elaborado sob direção de Ressano Garcia e aprovado em 1904.

A Génese e a evolução do Planeamento do Território em Portugal

- **1930-45 Duarte Pacheco e o reforço do planeamento urbanístico**

- Duarte Pacheco (1900-1943) ministro das Obras Públicas (entre 1932-36 e 1938-43) e Presidente da Câmara de Lisboa leva a cabo uma reforma estrutural de todo o quadro legal que regula o desenvolvimento urbano. **Cria o “plano de urbanização”**, aplicável às sedes de município e aos aglomerados urbanos com mais de 2500 habitantes (Decreto-Lei nº 24.802, de 21 de Dezembro de 1934). Estabelece as bases de uma política de solos e de um sistema de colaboração entre a Administração e os privados no processo de desenvolvimento urbano (Campos e Ferrão, 2015).

- Enquanto presidente da Câmara Municipal de Lisboa (1938-1943), põe em prática uma política de solos pragmática e interventiva, tornando o município o maior proprietário fundiário da cidade (Campos e Ferrão, 2015), o que permitiu conduzir durante vários anos o desenvolvimento da cidade.



Plano Geral de Urbanização e Expansão de Lisboa – PGUEL (Etienne de Groer) – 1948

A Génese e a evolução do Planeamento do Território em Portugal

- **O Planeamento Nacional : Os Planos de Fomento**
- Os Planos de Fomento quinquenais, são um marco na história do Planeamento.
- **Inicialmente sectorial** (rede de transportes, electrificação, sistema de barragens, planos de irrigação, rede de escolas de vários níveis, rede hospitalar, habitação pública) **o planeamento, a partir dos anos 50 começa a incorporar a dimensão territorial, com os Planos de Fomento** (Iº 1953-58; IIº 59-64; o Plano Intercalar de Fomento 1965-6; IIIº 1968-73, IVº 1973-79, não foi levado à prática) (Gaspar & Simões, 2006)
- Em 1966 é criada a Divisão de Planeamento Regional, que preparará o IIIº Plano de Fomento, em que o Planeamento Regional surge pela 1ª vez autonomizado, com direito a publicação individualizada (Gaspar & Simões, 2006).

A Génese e a evolução do Planeamento do Território em Portugal

- **Planeamento urbanístico: 1946-68: recuo do Estado e ascensão da iniciativa privada**

- Com a morte de Duarte Pacheco, inicia-se então um processo regressivo, em que as reformas realizadas a partir de 1932 são sucessivamente revertidas, através de procedimentos legais e burocráticos e em que o domínio do interesse privado dos proprietários e promotores sobre o interesse da cidade como bem comum, é progressivamente reposto.

- **Em 1946** (Decreto-Lei nº 35.931, de 4 de Novembro), é criada a figura de **“anteplano de urbanização”**, um mero estudo técnico que, pelo facto de não necessitar de ser aprovado, não possui valor jurídico vinculativo nem é público. **A maioria dos planos de urbanização então em elaboração nunca ou só tardiamente são aprovados, pelo que, durante as décadas seguintes, o crescimento da generalidade das principais cidades portuguesas não foi regulado por qualquer plano urbanístico juridicamente eficaz.**

A Génese e a evolução do Planeamento do Território em Portugal

- Em 1965, num período de grande expansão urbana, é reconhecido aos particulares o direito a realizar operações urbanísticas em terrenos não abrangidos por planos de urbanização (geralmente em solos rurais) ou seja, as **operações de loteamento urbano**. Nos casos, em que as condições de localização dos terrenos ou de implantação das construções tornavam improvável ou difícil a obtenção do licenciamento camarário, **procedeu-se ao loteamento e à edificação sem licença, dando origem aos loteamentos e bairros clandestinos**, provocando o crescimento desordenado das áreas urbanas, particularmente das duas áreas metropolitanas.
- O modelo de controlo técnico-burocrático centralista do processo de urbanização do país, prevaleceu entre 1945 e a década de 1980 .

A Génese e a evolução do Planeamento do Território em Portugal

Modernização e emergência de uma nova linha de política (1968-74): o planeamento regional

- O acentuar das assimetrias regionais resultantes da modernização territorialmente desigual do país baseada num modelo urbano-industrial e os efeitos negativos do caos urbanístico herdado das duas décadas anteriores, justifica a necessidade de medidas corretivas de política pública.
- É neste contexto que surge o IIIº Plano de Fomento (1968-1973), **que incorpora uma perspetiva de política regional** como instrumento de racionalidade supra-urbana, propondo-se, pela primeira vez, combater as assimetrias existentes através, nomeadamente, do reequilíbrio da rede urbana e do reordenamento da localização das atividades industriais.

A Génese e a evolução do Planeamento do Território em Portugal

- Os instrumentos previstos na lei para prosseguir essa racionalidade, designados **“planos gerais de urbanização de áreas territoriais”**, continuaram a refletir a prevalência da visão “urbanística” da abordagem ao território. A sua elaboração era da competência exclusiva da Administração Central, e destinavam-se exclusivamente aos aglomerados urbanos.
- **O planeamento regional**, concretiza-se através de alguns programas públicos estruturantes com forte incidência territorial: os Planos Integrados de Habitação, e os de desenvolvimento industrial, com destaque para a criação do Polo Industrial de Sines.

A Génese e a evolução do Planeamento do Território em Portugal

- **Democratização (1974-86): poder local e (re)valorização da dimensão urbanística**
- Com o 25 de abril e com a nova Constituição, há uma alteração na distribuição e na forma de exercício dos poderes do Estado. É neste contexto, que emerge o poder local, baseado em órgãos municipais eleitos por sufrágio direto e universal. Legitimados pelo voto das suas comunidades, os novos municípios serão um dos motores principais das transformações económicas, sociais e territoriais até ao presente.
- A deficiências do país ao nível das infraestruturas básicas, dos equipamentos sociais e culturais, da habitação para as populações mais carenciadas, e das questões ambientais e de qualidade de vida, constituirão as dimensões que os municípios se vão dedicar ao longo das duas décadas seguintes.

A Génese e a evolução do Planeamento do Território em Portugal

- Apenas em 1982 é aprovada a lei que cria a figura do “Plano Diretor Municipal”, a qual consagra uma visão integrada do território e reconhece aos municípios um papel na promoção do desenvolvimento económico e social local, e não apenas na regulação urbanística. É também **com o “Plano Diretor Municipal” que os municípios passam a poder planear o conjunto do seu território, incluindo as áreas rurais.**
- A Direção Geral do Planeamento Urbanístico (DGPU), por via sobretudo burocrática, vai dificultar a plena operacionalização deste novo instrumento, que só se generaliza na década de 1990.
- Interrompida a dinâmica de modernização “desenvolvimentista” criada pelos dois últimos Planos de Fomento, e perante a ausência de iniciativas do Estado central em matéria de ordenamento do território nacional, o período 1974-1986 vai ser dominado pela visão “urbanística” do desenvolvimento territorial.

A Génese e a evolução do Planeamento do Território em Portugal

- As principais alterações ao nível do planeamento, dar-se-ão com a adesão à então CEE, em 1986, sendo criado ao nível do ordenamento do território um sistema coerente de Instrumentos de Ordenamento do Território, que tem vindo a ser implementado.
- **A política de Ordenamento do Território enquanto política pública autónoma nasce formalmente em 1998, com a aprovação da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBPOTU) (Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto) e com o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) (Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de Setembro)**
- **Como vimos nesta aula esta política tem três filiações históricas: planeamento urbanístico, planeamento regional e planeamento biofísico.**

Bibliografia

- Campo, V. & Ferrão, J. (2015). O Ordenamento do Território: uma perspetiva genealógica, ICS, Working papers.
- Gaspar, J. & Simões (coord.) (2006), “Planeamento e Ordenamento do Território”, In: Medeiros, C.A. (dir.), *Geografia de Portugal*, Vol. 4.
- Mafra, F. & Silva, J. A., (2004), *Planeamento e Gestão do Território*, Porto: Sociedade Portuguesa de Inovação
- Pereira, M. (2016), “Ordenamento do Território”, In: Fernandes, J.A., Trigal, L L; Sposito, E.S. (org.) *Dicionário de Geografia Aplicada*, Porto: Porto Editora, p. 345-347
- Pereira, M. (2016) “Planeamento Físico” In: Fernandes, J.A., Trigal, L L; Sposito, E.S. (org.) *Dicionário de Geografia Aplicada*, Porto: Porto Editora, p. 379
- Pereira, M. (2016) “Plano” In: Fernandes, J.A., Trigal, L L; Sposito, E.S. (org.) *Dicionário de Geografia Aplicada*, Porto: Porto Editora, p 389
- Vale, M. ((2016) “Planeamento Territorial” In: Fernandes, J.A., Trigal, L L; Sposito, E.S. (org.) *Dicionário de Geografia Aplicada*, Porto: Porto Editora, p. 385