

Planeamento territorial nos territórios insulares portugueses

Ana Barroco, Rute Afonso

A Quaternaire Portugal - Consultoria para o Desenvolvimento SA¹ (QP), empresa de capitais maioritariamente portugueses fundada em 1990, é constituída por um equipa pluridisciplinar e polivalente que presta serviços diversificados nos domínios da avaliação, da cultura, do emprego, competências e formação profissional, do planeamento estratégico, das políticas urbanas e do planeamento e ordenamento do território, tendo acompanhado e participado ativamente na evolução das políticas públicas nas últimas décadas especialmente em Portugal.

No domínio do ordenamento do território e urbanismo, a QP tem colaborado na execução de instrumentos de gestão territorial (IGT) quer no Continente, quer nas Regiões Autónomas dos Açores (RAA) e da Madeira (RAM), pelo que a presente reflexão incide especialmente sobre a experiência da QP nos territórios insulares, em especial no dos Açores, para o qual a QP tem vindo a desenvolver IGT de âmbitos e conteúdos diversos.

A RAA é um território particularmente vulnerável, onde a concretização de um modelo sustentável depende, em grande medida, da capacidade de proteger e

¹ www.quaternaire.pt

valorizar os seus recursos territoriais e, simultaneamente, garantir uma eficiente integração da Região num sistema territorial e económico global, superando as fragilidades e vulnerabilidade decorrentes da situação periférica e da fragmentação e assimetrias de desenvolvimento. Estas características refletiram-se no desenvolvimento de um conjunto de instrumentos de política, nos quais as questões do ambiente e do ordenamento do território e ambiente assumiram um papel relevante.

O investimento realizado na RAA na elaboração de IGT na última década é muito relevante, podendo-se afirmar que foi a região de Portugal que mais investiu na gestão territorial e ambiental, quer sectorial quer de proteção ambiental e ordenamento do território.

A aposta nas melhores práticas de ordenamento do território constituiu um dos principais pilares da política do ambiente, na última década, tendo-se repercutido no sistema de gestão territorial hoje em vigor nesta região. Um olhar sobre as várias políticas, os instrumentos e os mecanismos disponíveis, ilustrados de forma inequívoca pelos *sítes* dos diversos organismos regionais², traduzem a aposta da RAA numa política

² Consultem-se, por exemplo, a Direção de Serviços de Ordenamento do Território <http://www.azores.gov.pt/Gra/sram-drotrh.htm>, o Portal de Informação Geográfica da Secretaria Regional do Ambiente e do Mar <http://sig.sram.azores.gov.pt/SRAM/site/default.asp>, o Sistema de Monitorização do Ordenamento do Território - Base de Dados para Depósito e Consulta de Instrumentos de Gestão Territorial e Outros Instrumentos de Planeamento <http://servicos.sram.azores.gov.pt/igt/>, o Serviço para o Registo de Ocorrências ambientais <http://servicos.sram.azores.gov.pt/naminhailha/> e o site da Direção Regional de Organização da Administração Pública <http://www.vpgr.azores.gov.pt/>.

alicerçada na utilização sustentável e integrada do território, bem como na participação e no envolvimento afetivo e efetivo dos diferentes interlocutores territoriais. O quadro de referência estratégico da RRA é hoje alargado, sendo composto por um número muito significativo de IGT, a grande maioria dos quais elaborados nas duas últimas décadas. Esta multiplicidade de instrumentos constitui uma mais-valia para a região já que apresentam um elevado grau de integração de políticas e de orientações que resultam de uma articulação que também é temporal.

A sequência da elaboração de IGT é particularmente interessante sob o ponto de vista da dinâmica da gestão territorial, verificando-se que em alguns territórios se reflete às várias escalas de desenvolvimento e de gestão do território. A título exemplificativo, refira-se o lugar da Praia Formosa no município de Vila do Porto, que está a ser objeto de desenvolvimento de um Plano de Pormenor o qual resulta da orientação direta do Plano de Ordenamento da Orla Costeira (POOC) respetivo, e que é elaborado na sequência da revisão do Plano Diretor Municipal (PDM), que por sua vez já foi revisto após a publicação do Plano Regional de Ordenamento do Território da RAA (PROTA), todos posteriores a 2005.

A emergência de um novo ciclo de reflexão sobre o desenvolvimento do território na RAA já está em curso. A evidência desta reflexão continua e continuada é patente nas adaptações legislativas, nas publicações e nos mecanismos de gestão que foram simultaneamente concretizados.

Conscientes desta dinâmica e de que a prossecução dos objetivos de planeamento e de desenvolvimento sustentável requerem uma avaliação, monitorização e reflexão continuadas face aos novos paradigmas que se

colocam para a gestão integrada do território, a RAA apetrechou-se com novos mecanismos e instrumentos, tendo sido criado o Observatório do Territorial e da Sustentabilidade que visa a coordenação, articulação, avaliação, acompanhamento e monitorização periódica dos IGT³.

Da experiência firmada na RAA, a QP teve a oportunidade de participar na elaboração do PROTA, em vários POOC e revisões de PDM e, mais recentemente, em Planos de Pormenor.

O PROTA como instrumento de desenvolvimento territorial de natureza estratégica traduz, em termos espaciais, os grandes objetivos de desenvolvimento económico e social, equacionando as medidas tendentes à atenuação das assimetrias de desenvolvimento intrarregionais e procedendo, igualmente, a um correto aproveitamento dos recursos naturais e potencialidades de cada ilha.

O esquema global de ordenamento proposto para a RAA é resultante de uma visão prospetiva ambiciosa e valorizadora dos recursos territoriais que são, no caso concreto deste arquipélago, um verdadeiro elemento de competitividade.

O PROTA visa a prossecução de um conjunto de objetivos, entre os quais a definição do quadro de referência para a elaboração dos planos vinculativos dos particulares, e integra opções-chave à escala regional para assegurar a coesão territorial, tais como, a combinação eficiente de sistemas de transportes aéreos e marítimos com os sistemas de telecomunicações ou a aplicação de soluções adequadas aos níveis diferenciados de acessibilidade no território.

³ Veja-se artigo 24º do Decreto Legislativo Regional n.º 23/2011/A, de 21 de novembro.

MODELO TERRITORIAL DO ARQUIPELAGO

O diagrama ilustra o modelo territorial do arquipélago, mostrando a interação entre o continente e o arquipélago. O continente é representado por um círculo amarelo com o nome "CONTINENTE" e "FLORES". O arquipélago é representado por um círculo azul com o nome "ARQUIPELAGO".

Dentro do arquipélago, há três zonas principais:

- GRACIOSA**: Representada por um círculo amarelo com o nome "GRACIOSA" e "PONTA DA GRACIOSA".
- S. JACINTO**: Representada por um círculo amarelo com o nome "S. JACINTO" e "PONTA DA FORMOSA".
- PASSAGENS**: Representada por um círculo amarelo com o nome "PASSAGENS" e "PONTA DA MOURA".

Existem também zonas de **S. BARTOLÔMEU** e **S. BARTOLÔMEU**.

As setas indicam fluxos de pessoas, bens e serviços entre estas zonas e com o continente. A legenda define os ícones:

- Fronteira continental/arquipélago**: Duplo círculo amarelo.
- Sistema de telecomunicações**: Símbolo de rede.
- População urbana**: Ícone de casa.
- População rural**: Ícone de pessoa.
- Espaço administrativo de integração do arquipélago**: Ícone de rede.
- Espaço marítimo de distribuição de integração central**: Ícone de rede.
- Zonas de atração interna (passageiros)**: Ícone de rede.
- Zonas de atração externa (passageiros)**: Ícone de rede.
- Zonas de atração externa (mercadorias)**: Ícone de rede.
- Zonas de atração externa (passageiros)**: Ícone de rede.
- Zonas de atração externa (mercadorias)**: Ícone de rede.

As grandes opções de ordenamento territorial à escala regional são complementadas com propostas específicas para cada uma das ilhas do arquipélago. O PROTA desenvolve o conceito de “proto-ilha” que sintetiza a organização espacial do território insular e que se pode caracterizar, em traços muito genéricos por: uma primeira coroa - a faixa costeira - rica mas sensível e vulnerável; uma segunda coroa mais larga em que coexistem bolsas de áreas agrícolas envolvidas por grandes áreas de pastagem e sobre a qual se dispõem os principais aglomerados urbanos interligados por uma via de circunvalação (a linearização do desenvolvimento urbano ao longo da via circular está também representada como elemento típico do povoamento insular); uma terceira coroa onde estão presentes as áreas florestais e os matos; por fim, acima desta, a coroa envolvente à lagoa de origem vulcânica, com elevado valor para a preservação da natureza e para a biodiversidade.

Figura 2 - "Proto-ilha" [PROTA]

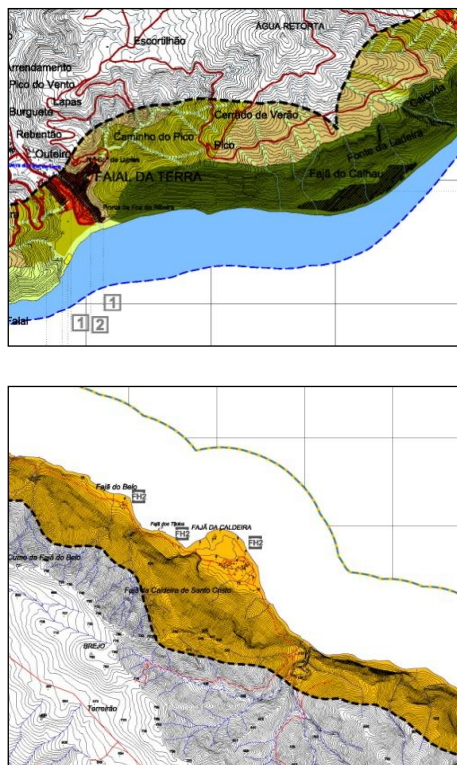


Fonte: PROTA, SRAM, 2008

A exiguidade morfológica e a identidade territorial específica de cada ilha da RAA marcaram a morfologia urbana e o povoamento rural que resultaram das adaptações às estruturas biofísicas e características edafoclimáticas do território, aspetos que marcam e diferenciam os modelos territoriais de cada ilha definidos no âmbito do PROTA.

A elaboração dos vários POOC da RAA evidência a importância das zonas costeiras nos territórios insulares e o reconhecimento da pressão que se exercem sobre estes sistemas frágeis, vulneráveis, dinâmicos e vitais sob o ponto de vista ecológico, económico e social. A elaboração deste tipo de planos atendeu a especificidades territoriais e legais, nomeadamente às disposições normativas regionais relativas ao ordenamento, à disciplina de utilização das áreas com vocação balnear e a princípios a observar na ocupação, uso e transformação da orla costeira.

Figura 3 - Exemplos de POOC desenvolvidos pela QP para as ilhas de S. Jorge e S. Miguel



O modelo desenvolvido nos POOC enquadró a matriz evolutiva e prospetiva dos principais sectores com incidência na orla costeira, estabelecendo as regras a que deve obedecer a ocupação, uso e transformação dos solos abrangidos pelo seu âmbito de aplicação, nomeadamente a regulamentação dos usos preferenciais, condicionados e interditos e respondendo ao objetivos gerais definidos em termos nacionais.

A aplicação destes objetivos consubstanciaram-se na aplicação de um conjunto de princípios básicos fundamentais para o ordenamento do litoral, nomeadamente: o afastamento das edificações relativamente à linha de costa garantindo uma faixa de proteção às arribas; o desenvolvimento das edificações em forma de «cunha» em detrimento do linear; a concentração das novas construções nos aglomerados existentes; a manutenção de zonas naturais e/ou agrícolas suficientemente vastas entre as zonas já urbanizadas; e a restrição à construção em zonas de elevados riscos naturais.

Com efeito, um dos objetos fundamentais dos POOC na RAA residiu na minimização de situações de risco e de impactos ambientais, sociais e económicos. Esta matéria foi tratada por tipologias de risco às quais se associaram normas e medidas assentes no princípio da precaução e minimização do risco. A regulamentação das zonas de risco visou, nomeadamente, a identificação de mecanismos de transformação e ocupação desses espaços, a sua reabilitação, valorização e utilização pública e a adequação do licenciamento dos respetivos usos e atividades.

Os processos de revisão de PDM na RAA foram, assim, desenvolvidos num quadro de referência estratégico e normativo bastante sólido e coerente, fator que contribuiu de forma muito relevante para o desenvolvimento dos modelos de ordenamento territorial a nível municipal, na medida em que os IGT em vigor definem de forma inequívoca os princípios fundamentais que devem ser prosseguidos na disciplina regulamentar dos PMOT.

A revisão dos PDM nos Açores usufrui, assim, de um quadro de referência estratégico amplo e consistente, onde se inserem um conjunto de instrumentos

programáticos, de ordenamento do território e sectoriais⁴ que permitem integrar, nas opções municipais, as orientações das políticas sectoriais e especiais e desenvolver modelos territoriais municipais extremamente operacionais. Os atuais PDM são, neste contexto, instrumentos integradores que refletem nos seus modelos, em função das suas especificidades territoriais e ambientais, a forma de concretização dos instrumentos de política mais abrangentes.

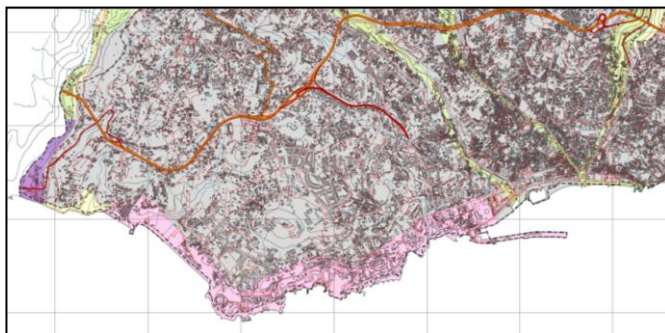
Estando envolvida na revisão do PDM do Funchal, na Região Autónoma da Madeira (RAM), a QP tem vindo a experienciar um quadro normativo e estratégico de um território insular bastante distinto daquele que caracteriza a RAA. A RAM, cujo planeamento a nível municipal se encontra a iniciar o segundo ciclo de elaboração de PDM, precisa urgentemente de rever os seus instrumentos de natureza estratégica de âmbito regional, sob pena de ver o seu sistema de gestão territorial profundamente desconexo e com incompatibilidades ou lacunas que não promovem uma gestão eficaz e integrada do território. Ainda que a RAM não apresente um nível de fragmentação territorial tão elevado como os Açores (a Ilha da Madeira concentra 98% da população regional), as vulnerabilidades socioeconómicas e os riscos de natureza ambiental da Madeira são problemas que urge integrar nos instrumentos de natureza territorial e regulamentar.

De facto, comparando a situação das duas regiões autónomas, pode afirmar-se que os instrumentos

⁴ ProConvergência, ProEmprego, ProPescas e ProRural, PROTA, Planos de Ordenamento da Orla Costeira, Planos de Ordenamento de Áreas Protegidas, Planos de Ordenamento das Bacias Hidrográficas de Lagoas, Planos Sectoriais das áreas do turismo, rede natura 2000, gestão de resíduos, etc.

fundamentais para orientar a revisão dos PDM na RAM se encontram profundamente desatualizados face às atuais dinâmicas territoriais e económicas. O Plano de Ordenamento do Território da Região Autónoma da Madeira (POTRAM) tem 16 anos de vigência e o seu conteúdo encontra-se desajustado face ao atual quadro normativo: sendo anterior à lei de Bases do Ordenamento do Território e Urbanismo, o POTRAM assume um carácter programático e normativo enquanto, ao abrigo do Sistema Regional de Gestão Territorial em vigor, deveria constituir um instrumento desta natureza essencialmente estratégica. Ao nível dos Planos Sectoriais, e embora a maioria tenha sido aprovada após o ano de 2000 (e.g. setores da água, energia e ambiente), o Plano de Ordenamento Turístico da RAM (POT), em vigor desde 2002, tem-se revelado desajustado da realidade atual do concelho e das dinâmicas regionais neste setor tão importante para a economia regional, sendo que os seus parâmetros de edificação ainda se aplicam a boa parte do território regional devendo, por isso, ser respeitadas pelos novos PDM.

Figura 4 – Extrato da planta de ordenamento do POTRAM



Não obstante as preocupações da RAM para com as suas áreas protegidas e os seus recursos naturais, as quais motivaram a elaboração de diversos Planos Especiais de Ordenamento Territorial (e.g. Planos de Ordenamento e Gestão do Maciço Montanhoso Central, da Reserva Natural Parcial do Garajau, das Ilhas Selvagens, etc.), o litoral não foi ainda objeto de qualquer instrumento especificamente concebido para a gestão integrada da orla costeira, quando é nessa faixa que o seu povoamento se concentra (ainda que estruturado por núcleos de maior dimensão) e sobre o qual têm recaído enormes pressões turísticas e imobiliárias, que nas duas últimas décadas dinamizaram a economia regional.

A RAA e a RAM encontram-se, pois, em momentos muito distintos do ciclo de planeamento: enquanto a primeira tem como desafio a concretização e garantia da aplicação dos seus planos (desafio que é seguramente maior do que o planeamento *per si*), a segunda deve retomar o ritmo e planejar para uma nova etapa do seu desenvolvimento pois depara-se com novas exigências de competitividade, de inovação, de incorporação de conhecimento e de sustentabilidade.

Sendo as práticas e ritmos de planeamento também manifestamente distintos entre estas duas regiões, os problemas e características intrínsecas têm semelhanças suficientes que justificam uma maior aproximação entre as entidades que têm a seu cargo a gestão territorial. A cooperação entre as regiões pode e deve ser alargada aproveitando os projetos de iniciativa comunitária, tais como os definidos no âmbito da Macaronésia, que envolvem os arquipélagos periféricos dos Açores, Madeira, Canárias e Cabo Verde.

