

# A GESTÃO RISCO NO TERRITÓRIO, O CONTRIBUTO DOS PLANOS REGIONAIS DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

**Teresa Cravo da Fonseca**

Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa  
t.fonseca@campus.ul.pt

**Eduarda Marques da Costa**

Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa  
eduarda.costa@campus.ul.pt

**José Luís Zêzere**

Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa  
zezere@campus.ul.pt

## RESUMO

A gestão do risco tem-se configurado como um domínio de crescente preocupação para as sociedades. A sua integração no planeamento e gestão do território tem-se revelado uma prioridade inevitável.

Neste princípio é importante reconhecer qual o caminho que Portugal tem feito na abordagem da integração do risco nas políticas de ordenamento e gestão do território. O presente trabalho demonstra alguns dos resultados em discussão em dissertação de doutoramento, focando-se este artigo na demonstração do contributo dos planos regionais de ordenamento do território na gestão do risco. A abordagem consiste na análise dos planos de ordenamento de nível regional e através destes eixos estratégicos, compreender a integração do vector risco na gestão do território em Portugal.

**Palavras-chave:** Risco; Planeamento; Portugal

## Introdução

Os processos de ordenamento e planeamento do território em Portugal têm sido acompanhados por mudanças significativas ao longo das últimas décadas, quer nas suas orientações, quer no modelo de governação das intervenções estruturais, marcados pela introdução de diversificados instrumentos de orientação internacional, europeia e nacional. A gestão do risco, seja ele de génese natural ou antrópica, tem-se configurado como um domínio de crescente integração na gestão do território. Adicionalmente, os temas e desígnios ligados à proteção do solo e dos recursos naturais permitiram ao longo das últimas décadas a implementação de medidas preventivas, diminuindo a susceptibilidade a determinados perigos bem como a vulnerabilidade dos territórios e populações.

Neste contexto é importante reconhecer o caminho que Portugal tem feito na abordagem e integração do risco nas políticas de ordenamento e gestão do território, nomeadamente à escala regional, bem como compreender a dimensão das políticas e instrumentos que enquadram as questões da prevenção e gestão do risco. A presente comunicação, constitui um pequeno ensaio metodológico no sentido de demonstrar o desenvolvimento de abordagens integradoras entre instrumentos e objetivos, passando este nível de análise pelo apuramento da integração do risco no ordenamento do território através dos instrumentos de escala regional, onde se delineiam as estratégias locais com real impacto no território. Por esta via pretende-se potenciar a compreensão da integração do vector risco na gestão do território em Portugal.

## Metodologia

A metodologia utilizada baseou-se na construção de matrizes de referência construídas através das seguintes etapas: a) levantamento dos temas, desígnios, objetivos ou objetivos estratégicos

previstos nos instrumentos de planeamento regional do território - Plano Regional de Ordenamento do Território (PROT) (ver Tabela I) - que contribuam direta ou indiretamente (Cumpre; Contribui; Contribui parcialmente; Não Aplicável (NA)) para a gestão do risco (Misto/Ambiental; Natural; Tecnológico) e/ou para a resiliência; b) expressão dos resultados numa tabela de concordância; c) interpretação dos resultados.

Para o efeito o instrumento de avaliação descrito tem como objetivos: i) reconhecer o contributo dos PROT para a integração do vector risco (ver Tabela II); ii) reconhecer a tipologia de risco que revela maior relevância nos instrumentos de gestão do território; iii) reconhecer o contributo dos PROT para a resiliência do território e suas sociedades.

**Tabela I - Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT) analisados**

INSTRUMENTO	DATA	NÍVEL	TIPO DE INSTRUMENTO
PROT da Região do Norte - Proposta de Plano	Dezembro de 2009	Regional	Desenvolvimento territorial
PROT da Região Do Centro - Proposta de Plano	Maio 2011	Regional	Desenvolvimento territorial
PROT da Área Metropolitana de Lisboa - Proposta Técnica Final	Novembro de 2010	Regional	Desenvolvimento territorial
PROT da Região do Oeste e Vale do Tejo	Resolução do Conselho de Ministros N.º 64-A/ 2009	Regional	Desenvolvimento territorial
PROT da Região do Alentejo	Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2010	Regional	Desenvolvimento territorial
PROT da Região Algarve	A Resolução do Conselho de Ministros n.º 126/2001, de 14 de Agosto	Regional	Desenvolvimento territorial

### A gestão do território e a gestão do risco em Portugal

Os processos de ordenamento e planeamento do território em Portugal têm sido marcados pela introdução de diversificados instrumentos de orientação internacional, europeia e nacional. Estes instrumentos fizeram-se acompanhar por mudanças significativas nas orientações e no modelo de governação das intervenções estruturais ao nível nacional, nomeadamente nas estratégias de ordenamento e gestão do território. [1] Num quadro de mudanças de orientação do modelo de gestão territorial surge no início da década de 2000 a procura de um modelo mais sustentável de evolução da sociedade. Este alicerça-se na preocupação dominante face ao conjunto de oportunidades, mas também de ameaças, que afetam o conjunto do tecido social, a estrutura das atividades económicas e o equilíbrio ambiental., através da adoção por Portugal da “Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável - ENDS 2015” inserida numa iniciativa global, iniciada com a Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento (CNUAD). [3]

Neste sentido, Portugal viria a reconfigurar o seu modus operandos nas práticas de governação do território, que passaram a incluir, direta ou indiretamente, a gestão do risco. Podemos identificar um conjunto de instrumentos que, ao longo do tempo, incluíram o risco como elemento integrante da estratégia de ordenamento, seja como fator de proteção do solo, água e seus ecossistemas, seja na vertente, mais atual, da identificação da susceptibilidade e vulnerabilidade dos territórios. O melhor exemplo observa-se com a inclusão do vetor - risco - no modelo territorial do PNPOT, que veio estabelecer a gestão preventiva dos riscos como uma prioridade essencial na política de ordenamento do território e de integração obrigatória nos instrumentos de planeamento e gestão territorial. Em particular, o PNPOT obriga à definição das áreas perigosas, dos usos compatíveis e das medidas de prevenção e mitigação dos riscos, em sede de PROT, PMOT e PEOT. As orientações do PNPOT configuram uma mudança no paradigma dominante na abordagem aos riscos, com a evolução de uma cultura de reação («resposta à catástrofe») para uma cultura de prevenção («evitar e mitigar o risco»), na linha

das orientações internacionais mais recentes, nomeadamente o acordo de Hyogo para 2005-2015 [5] [6]. Neste contexto, objetivava-se que os instrumentos de planeamento e gestão territorial de «nova geração» viessem garantir a correta utilização do recurso território, salvaguardando o direito à segurança das populações, através da prevenção e minimização dos riscos. [6] A marcar esta tendência, destaca-se a elaboração do Plano Setorial de Prevenção e Redução de Riscos (PSPRR), atualmente em curso. [2]

### O contributo dos PROT para a gestão do risco

A Tabela II sintetiza os resultados obtidos acerca da contribuição dos Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT) para a gestão do risco. Os PROT do Norte, do Oeste e Vale do Tejo (OVT) e o do Alentejo são os que, na análise aos objetivos contemplados, no grupo de normas específicas ou domínios selecionados, se distinguem com a maior percentagem de cumprimento no que toca às orientações/normas/regulação do risco. Por sua vez, os PROT do Centro, do Algarve, do Norte e da AML definem o maior número de objetivos que contribuem para a gestão do risco. De modo indireto, identificam-se os PROT do Algarve, do Alentejo e o da AML com objetivos que contribuem parcialmente para as questões da gestão do risco no território, isto é, há normas específicas que apesar de não se relacionarem diretamente com o risco podem contribuir indiretamente para a prevenção ou mitigação dos riscos (ex. turismo, energia, infraestruturas, etc.). Quanto ao tipo de riscos para os quais os PROT cumprem, contribuem; ou contribuem parcialmente para a respetiva gestão no território, verifica-se que, com exceção dos PROT do Alentejo e o do Algarve, que dão primazia aos riscos naturais identificando-se a maior percentagem de diretrizes, os restantes direcionam a maioria para os riscos ambientais/mistos. Adicionalmente, os riscos tecnológicos posicionam-se para todos os instrumentos com a menor percentagem de diretrizes. No que respeita à importância das medidas para a incrementar a resiliência dos territórios, destacam-se os PROT do Oeste e Vale do Tejo (OVT), do Norte e o do Alentejo, com uma percentagem significativa de objetivos que beneficiam esta componente.

Tabela II - Contribuição dos PROT para a gestão do risco

PROT	N.º de grupos de normas específicas/domínios analisados	Total objetivos analisados	Total objetivos c/ cumpre, contribui ou contribui parcialmente	ANÁLISE POR PROT - Percentagem (%)							Resiliência
				Riscos Ambientais, Naturais e Tecnológicos				Tipo de Risco			
				Cumpre	Contribui	Contribui parcialmente	Não Aplicável (NA)	Misto/Ambiental	Natural		
NORTE	3	166	99	27%	20%	12%	40%	63%	49%	15%	12%
CENTRO	13	246	154	20%	27%	16%	37%	70%	42%	6%	8%
AML	4	301	160	9%	20%	25%	47%	52%	48%	4%	4%
OVT	3	267	158	25%	17%	17%	41%	50%	51%	20%	17%
ALENTEJO	4	351	204	16%	17%	25%	42%	57%	58%	15%	11%
ALGARVE	13	317	237	21%	26%	27%	25%	57%	60%	5%	1%

### Conclusão

Na análise efetuada, verificamos que a matéria do risco está de forma direta ou indireta integrada em todos os instrumentos regionais, não obstante da fase temporal em que foram desenvolvidos. Em análises desenvolvidas aos instrumentos de carácter nacional, pudemos ainda comprovar que temas e desígnios ligados ao desenvolvimento do território e coesão territorial, o provimento de infraestruturas e equipamentos promovendo a coesão social, a qualidade e eficiência da gestão territorial, têm contribuído fortemente para o processo de integração da gestão do risco na gestão do território, na sequência de orientações nacionais

estruturantes como a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS) e o Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território (PNPOT). [4]

Contudo, a sua transposição para a escala regional, confronta-se com vários constrangimentos, que resultam da integração diferenciada no tempo, em territórios com características distintas e com estádios de desenvolvimento diferentes, que condicionam as prioridades de gestão do território. Por estes motivos, o País confronta-se com diferentes níveis de integração de políticas e estratégias ao nível regional. Neste contexto, a avaliação dos instrumentos nacionais, regionais e municipais, através de índices de monitorização - os designados fatores críticos - é indispensável, para que se analise a eficácia e eficiência das práticas de gestão do risco no território.

Urge deste modo proceder à avaliação de instrumentos de base que configuram a gestão do risco através da gestão do território, bem como a criação de novas práticas de gestão e regulamentação sobre o risco, fortalecendo deste modo a proteção e segurança dos territórios e das suas populações.

### **Bibliografia**

Costa, Eduarda Marques da (2006). «O Ordenamento à Escala Europeia» Geografia de Portugal, Vol. IV, Circulo de Leitores, pp. 260-267

DGTOU - <http://www.dgotdu.pt/>

ENDS 2015 (2007) PIENDS - Plano de Implementação da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável. Presidência do Conselho de Ministros Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2007. Diário da Republica, 1.ª série - N.º 159 - 20 de Agosto de 2007

Fonseca, Teresa; Costa, Eduarda Marques da (2013). «O contributo dos programas de ordenamento do território para a gestão risco». IX Congresso da Geografia Portuguesa - Geografia: Espaço, Natureza, Sociedade e Ciência. Associação Portuguesa de Geógrafos. Dezembro 2013. pp. 662-668

ISDR (International Strategy for Disaster Reduction), 2005. World Conference on Disaster Reduction, 18-22 January 2005, Kobe, Hyogo, Japan. Proceedings of the Conference Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters, United Nations. Geneva

Zêzere, José Luís (2007). «Riscos e ordenamento do território». Inforgeo, Julho 2007, pp. 59-63