

Contexto, Realidade e Prática do Planeamento e Gestão do Território

Parte I: O que se entende por ordenamento do território?

A política de ordenamento do território integra as acções promovidas pela Administração Pública visando assegurar, no quadro espacial do país, uma adequada organização e utilização do território tendo como finalidade o desenvolvimento integrado, harmonioso e sustentável das diferentes regiões que o compõem e a sua valorização no espaço europeu.

Assim, constituirão fins específicos desta política: o reforço da coesão nacional organizando o território; a promoção da valorização integrada das diversidades do território; o aproveitamento racional dos recursos naturais; a defesa e valorização do património cultural e natural; a promoção da qualidade de vida; a salvaguarda e valorização dos espaços rurais (com o objectivo de conter a desertificação), bem como dos centros urbanos promovendo a coerência dos sistemas em que se inserem; a protecção civil da população prevenindo os efeitos decorrentes de catástrofes naturais ou da acção humana; a garantia da segurança jurídica e o adequado desenvolvimento dos direitos dos cidadãos.

No que diz respeito aos instrumentos de aplicação/implementação da política de ordenamento do território há que, por motivos de clarificação metodológica, fazer uma breve referência:

a) Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT) da responsabilidade da Administração Central Periférica (Desconcentrada) - as Comissões de Coordenação Regional.

Prevê-se que, de futuro, e caso as regiões administrativas venham a ser uma realidade, que sejam estas através das Juntas Regionais a quem cabe a sua elaboração, tendo em consideração as várias entidades envolvidas.

b) Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT) que compreendem:

- Planos Directores Municipais (PDM) que abrangem todo o território municipal e que são da responsabilidade dos municípios respectivos.
- Planos de Urbanização (PU) que abrangem áreas urbanas e urbanizáveis.
- Planos de Pormenor (PP) que tratam, em detalhe as áreas dos PDM e PU.

Na discussão pública do anteprojecto de proposta de lei de bases do ordenamento do território, faz-se ainda referência aos "planos intermunicipais de ordenamento do território" querendo por isso significar a necessidade do estabelecimento de um quadro legal para a regulamentação do ordenamento do território entre municípios, ou seja, com uma inevitável cooperação entre mais do que um município.

Também se estabelece a possibilidade de "sujeitar áreas delimitadas de um ou vários municípios à disciplina de um instrumento de natureza especial" ou seja um "PEOT" (plano especial de ordenamento do território) e a criação de planos e programas de acção sectorial.

Todos estes instrumentos, tendo em conta o programa nacional de políticas de ordenamento do território elaborado e aprovado pelo Governo e tomando em consideração o parecer das entidades regionais e locais.

Parte II - A Realidade dos Factos

Uma das várias acusações que é feita ao anteprojecto da proposta de lei anteriormente referida prende-se com a difícil aplicação e da (presumível) falta de fiscalização das medidas, bem como da sobreposição de competências que inevitavelmente se verificará aquando da sua aplicação.

De facto a realidade do planeamento e gestão do território é bem diferente do que seria aceitável. Assim, as generalizadas disfunções dos sistemas agrícolas e florestais, a falta de coerência e de equilíbrio da rede urbana, a ausência de uma rede de protecção e valorização ambiental, e o sistemático desrespeito pelo notável património construído^V, são situações menos evidentes para o cidadão comum do que, por exemplo as que afectam grande parte da zona costeira de Portugal continental (Costa da Caparica; Algarve) ou mesmo as resultantes de exploração mais intensiva de recursos minerais (pedreiras, etc).

A falta de uma "cultura de ordenamento"^{VI} verifica-se com maior acuidade no plano dos decisores políticos, carecendo, na maior parte das vezes, de sensibilidade para estes problemas e de um "espírito de visão" a longo prazo (na maior parte das vezes por imperativos de ordem conjuntural que os coartam na tomada de decisão).

Também aqui, como noutros sectores da vida humana, o "espírito de capelinha" prevalece sobre a união a conjugação de esforços (pressão institucional), no sentido da defesa do património comum. O espírito presente é o de inovar, esquecendo referências e hábitos culturais, assistindo-se a uma marginalização do "tradicional" daquilo que "sempre existiu" em benefício do consumo sem "qualidade sustentável" mas que é rápido e massificado e satisfaz os menos exigentes.

Não se pode também esquecer a "falta de memória" relativamente a processos naturais que podem comportar riscos graves para a segurança de pessoas e bens.

De facto, fenómenos de origem natural como as cheias, a erosão do solo, a instabilidade de zonas costeiras e os sismos têm sido agravados pela acção (imprudente) do Homem e continua-se a utilizar o território como se nada de anormal se passasse e na esperança que os recursos territoriais assumam para sempre um carácter de imutabilidade.

Este esquecimento da verdadeira função do território é notória quando se avaliam os protestos (excepcionalmente justificados) de decisores acerca da delimitação da Reserva Agrícola Nacional(RAN) ou da Reserva Ecológica Nacional(REN), que constituem espaços extremamente importantes com vista à sustentabilidade e estabilidade do território. Porém a responsabilidade não pode ser imputada a determinada entidade, nem tão pouco à "má-vontade" que eventualmente pudesse existir. Assim, também aos técnicos cabe uma quota-parte deste "desordenamento".

Parte III - Os Técnicos e Prática

As equipas com a função de elaborar planos tendem por vezes a tornar-se em verdadeiros "urbitectos"^{VIII} sem a verdadeira noção do que o seu trabalho representa para a comunidade.

Assiste-se, então, a que equipas inteiras de técnicos parecem carecer de uma visão interdisciplinar, o que, obviamente, reduz muito significativamente a capacidade técnica e afecta claramente a possibilidade de se agir globalmente e mediante um "processo holístico" (todo) actuar sobre a realidade complexa e diversificada do ordenamento do território.

Não deverá, então, ser um único elemento que conduzirá um projecto. Havendo "mentes iluminadas", essas deverão trabalhar em equipas, com áreas distintas, a fim que possam abordar uma problemática multifacetada com todos os instrumentos disponíveis.

Outro dos grandes problemas que afectam um considerável número de técnicos no desenvolvimento do seu trabalho prende-se essencialmente com a "falta de contacto" com a "realidade no terreno", uma coisa é o trabalho teórico e outra é a sua aplicação, e muitas vezes esquece-se quais as verdadeiras potencialidades e problemas do caso concreto.

Este "trabalho de gabinete"IX , patente no nosso "urbitecto" que, embora tivesse elaborado projectos para a margem norte de Urbicanda, não tinha a mínima ideia sobre a realidade efectiva. Por isso, este distanciamento do campo de acção leva a que se realizem "obras" que, ou não se encaixam no ordenamento existente, ou não correspondem a realidade desejada, enfim acções que teriam como função ordenar, mas que acabam sim por promover um desordenamento. A componente espaço é completamente ignorada.

Acontece também que quando se constituem equipas de trabalho, muitas vezes a falta de experiência dos técnicos, factor normal de quem não pôde dar ainda o seu contributo, leva a que, não se conhecendo a realidade em causa se proceda a uma gestão deficiente do próprio espaço do projecto. O planeamento é feito "às escuras" e a gestão será ineficiente e desajustada da realidade, veja-se a megalomania de Thomas ao pretender igualar uma estrutura que cresceu por si, "anarquicamente" e sem regras, quando resolve construir "uma igual"X . Deixa-se de ter noção dos limites técnico-económicos do planeamento.

Outro dos problemas em que incorrem os técnicos, prende-se com a excessiva ênfase dada à fase de análise e diagnóstico de um qualquer problema e por vezes à deficiente explicitação/justificação das propostas elaboradas. Isto é, "vende-se mal a ideia" a quem tem competência para decidir, o que impede, por vezes, a adopção das propostas e não consegue responsabilizar verdadeiramente os decisores. Outra vicissitude reside no facto de não sendo a ideia clara, a (já reduzida) participação das populações em Portugal torna-se ainda mais difícil de verificar XI!

A prática do ordenamento do território no nosso país tem sido de facto pouco abonatória para as profissões com ela relacionadas. Por um lado o aparecimento de urbanizações desordenadas que conduzem à "promiscuidade social", mas que acabam por se tornar desqualificadoras, gerando quer o estigma desses segmentos do território, quer o aparecimento de tensões sociais, por outro o ordenamento da "cidade marginalizada" dos excluídos daqueles grupos (subúrbios) , uma verdadeira segregação social do territórioXII que não permite enveredar pelo caminho do desenvolvimento, condicionando, obviamente, o comportamento humano e criando autênticos "ghettos" (margem norte de Urbicanda)

Quando se intervém num território dever-se-á ter presente que se está a participar num acto cultural, e que as implicações irão afectar o património colectivo da área em causa, património esse que se deverá preservar por constituir uma herança social que se transmite de geração em geraçãoXIII , e não ignorá-lo por meros circunstancialismos.

O processo de planeamento do território deverá , e como já foi referido, ser analisado globalmente, não esquecendo que a área de influência de uma acção será sempre mais vasta e afectará um território maior do que se pensa. A abordagem, mercê da interacção de variados factores (humanos e ambientais), será sempre feita por aproximação e nunca definitiva.

A valorização dos recursos naturais terá que ser considerada como essencial e crucial, não se devendo limitar a "simples disposições legais", mas efectivamente proceder-se a uma sensibilização de autoridades e populações para a importância do problema. Promova-se a transparência XV do processo e fomenta-se a participação das populações na tomada de decisão. Só com um planeamento participado e aceite se consegue verdadeiramente cumprir a função de aumento do bem-estar. Não se tenha a tendência de ignorar os "desejos legítimos das pessoas", mostre-se a coragem de planear ouvindo ! E não se pense que ao decidir contra as pessoas que sucede o mesmo que em Urbicanda (em que a estrutura acabou por ser aceite, apesar de não ter sido planeada).

Por último há que referir a capacidade em "fornecer" capazmente a formação adequada aos técnicos, sem a qual todo o trabalho terá sido em vão, e sobretudo assumir a necessidade de apostar nas pessoas, como forma de dar vida a um projecto que é contínuo e que necessita de uma permanente avaliação na gestão do espaço, e que deverá constituir uma permanente preocupação em toda esta problemática.

Não se queiram criar, pois, verdadeiras "Urbicandas pré-estrutura", desumanas, sem ter em conta os aspectos de "contacto social" e de preservação do património cultural, apesar do "desordenamento existente" e da situação actualmente verificada em Portugal, com particular e especial importância nas zonas costeiras, mas tenha-se em consideração que um correcto ordenamento do território deverá:

- a) ser conduzido de modo a assegurar a participação das populações interessadas
- b) deverá assegurar a coordenação das diferentes políticas sectoriais e a sua integração numa política global
- c) deverá ter em conta a existência de especificidades regionais e deverá tomar em consideração as tendências e o desenvolvimento a longo prazo dos diversos fenómenosXVI com vista o desenvolvimento sustentável de uma região ou país.

I Discussão Pública do Anteprojecto de Proposta de Lei de Bases do Ordenamento do Território (MEPAT)

II Idem

III Dec-Lei 69/90 de 2 de Março.

IV Aula de Política de Ambiente e Ordenamento do Território de 16 de Maio de 1997

V Cancela d'Abreu, A (Évora 1995) "Desordenar ou Ordenar o Desordenado - Planear Para o Virar do Século"

VI Cancela d'Abreu, A (Évora 1995) "Desordenar ou Ordenar o Desordenado - Planear Para o Virar do Século"

VII Idem

VIII Peeters, S., "A Febre de Urbicanda" (ed. 1987) IX obra citada do Prof. Alexandre Cancela d'Abreu X obra citada de Schuiten Peeters

XI obra citada do Prof. Alexandre Cancela d'Abreu

XII Gaspar, J. M. B. "Geografia e Ordenamento do Território, dos Paradigmas aos Novos Mapas" (ed. Fundação Calouste Gulbenkian)

XIII Palavras utilizadas pelo Prof. Jorge Dias para a definição de Cultura

XIV obra citada do Prof. Alexandre Cancela d'Abreu

XV Para isso será necessário a utilização de meios (audiovisuais, etc) que levem verdadeiramente ao conhecimento das pessoas o estudo dos projectos, bem como a explicitação das razões e escolhas desenvolvidas na acção, e não o "simples" edital ou a mera informação de que se encontra disponível o estudo x ou y.

XVI Por outras palavras deverá ser democrático, integrado, funcional e prospectivo - Carta Europeia de Ordenamento do Território (1988) Conselho da Europa, Lisboa (ed. DGOT)