

JOÃO FERRÃO

**O ORDENAMENTO
DO TERRITÓRIO
COMO POLÍTICA
PÚBLICA**

FUNDAÇÃO CALOUSTE GULBENKIAN

Serviço de Educação de Bolsas

Reservados todos os direitos de harmonia com a lei
Edição da
FUNDAÇÃO CALOUSTE GULBENKIAN
Av. de Berna | Lisboa
2011

Depósito Legal N.º 334285/11
ISBN: 978-972-31-1415-7

Índice

Apresentação	9
Prefácio	17
Introdução: Para uma política pública de ordenamento do território eficiente e resiliente	25
Capítulo 1. Sistemas e culturas nacionais de ordenamento do território na Europa: da diversidade à convergência	33
1.1. Diversidade de sistemas e culturas nacionais de ordenamento do território	33
1.1.1. Sistemas de ordenamento do território	33
1.1.2. Culturas de ordenamento do território	36
1.2. Convergência de sistemas e culturas nacionais de ordenamento do território	38
Capítulo 2. Processo de convergência: factores e dinâmicas	45
2.1. Factores de convergência	45
2.1.1. Conceitos: transformações do significado social de interesse público, planeamento e território	46
2.1.2. Instituições: transformações dos modelos político-institucionais ...	55
2.1.3. Legislação: transformações da legislação sobre ordenamento do território	62
2.1.4. Valores: transformações das culturas de ordenamento do território ..	66
2.1.5. Dinâmicas de convergência num contexto de crescente erosão das concepções modernas: uma visão de síntese	81
2.2. Convergência e persistência: uma relação contingente	83
Capítulo 3. As dinâmicas de convergência europeia como factor de aprendizagem e inovação social	91
3.1. Convergência, aprendizagem e mudança	91
3.2. Aprendizagem e mudança no domínio da política de ordenamento do território	98

Capítulo 4. Ordenamento do território e mudança cultural em Portugal	115
4.1. A necessidade de uma nova cultura de território e de ordenamento do território.....	115
4.2. Contributos para a análise das culturas de território e de ordenamento do território em Portugal	125
Conclusão: Para uma concepção neomoderna da política pública de ordenamento do território	131
Referências bibliográficas	135

Índice de Figuras e Quadros

Figuras

Figura 1 – Factores e dinâmicas de convergência de culturas e sistemas nacionais de ordenamento do território no seio da União Europeia	47
Figura 2 – Factores de convergência e reflexividade institucional: uma relação virtuosa entre governança em rede e aprendizagem em políticas públicas?	97

Quadros

Quadro 1 – Tipologias de sistemas nacionais de ordenamento do território na Europa, segundo Stead e Nadin	35
Quadro 2 – Comparação dos tipos ideais «land use planning» e «spatial planning», segundo Nadin	41
Quadro 3 – Critérios de análise em diferentes perspectivas teóricas, segundo Davoudi e Strange.....	53
Quadro 4 – Caracterização esquemática dos vários subsistemas de cultura com interferência nas políticas de ordenamento do território.....	82
Quadro 5 – Tipologia de fontes de novas ideias no domínio do ordenamento do território, segundo Brooks	100
Quadro 6 – Objectos e circunstâncias dos processos de aprendizagem em políticas públicas	103
Quadro 7 – Modos de aprendizagem em políticas públicas: articulações mais importantes.....	106
Quadro 8 – Dinâmicas de aprendizagem na política de ordenamento do território: principais componentes analíticas	111
Quadro 9 – Os velhos e novos valores em planeamento regional e ordenamento do território, segundo Jorge Gaspar	120
Quadro 10 – As palavras-chave do planeamento estratégico territorial, segundo Ferreira.....	121

Quadro 11 – Planeamento estratégico versus Planeamento tradicional, segundo Alves	122
Quadro 12 – Exemplos de dimensões analíticas de aferição de «assumpções subjacentes básicas» e «valores partilhados» em relação ao ordenamento do território	127
Quadro 13 – Definição de perfis sociais de cidadania territorial e de orientações perante o ordenamento do território.....	129

Prefácio

Por que sabemos tão pouco sobre aspectos decisivos para tornar mais eficiente e qualificada a política pública de ordenamento do território? E que domínios de análise merecem particular atenção?

Estas são as questões subjacentes a este livro. Desenvolvido originariamente como um Programa de Investigação preparado para provas académicas, o texto inicial foi entretanto reorganizado de forma a dar resposta às expectativas e necessidades de quem estuda e pratica ordenamento do território ou de qualquer forma se interessa por este domínio.

As ideias centrais do livro resultam da conjugação de dois tipos de factores: a trajectória pessoal do autor e o sentimento de dupla perda que parece caracterizar esta primeira década do século XXI.

Comecemos, então, pelos factores de natureza pessoal.

O tema representa, em primeiro lugar, um tributo às entidades onde me socializei como investigador: o Centro de Estudos Geográficos (CEG), no início inserido no Instituto Nacional de Investigação Científica e depois na Faculdade de Letras de Lisboa, que integrei de 1976 a 1987, e o Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS), onde ingressei naquela última data.

São muito distintos os perfis e as culturas do CEG das décadas de 70 e 80 do século passado e do ICS dos últimos vinte anos. Este contraste constituiu uma fonte particularmente rica de aprendizagem. No CEG aprendi a valorizar a formação de base abrangente, de «especialista não especialista», a trabalhar em equipa, a reconhecer a importância da escrita, do rigor científico e da inovação permanente, a ponderar as vantagens e limitações de instituições pequenas e patriarcais. No ICS compreendi a relevância do diálogo interdisciplinar, o valor da controvérsia científica, a centralidade dos prin-

«In March of 1995, Aalborg's reputation for being in the forefront of European urban policy and planning was confirmed when the European Union in Brussels awarded city officials its "European Planning Prize". Triumphant over 300 nominees, Aalborg received the prize for having developed what the jury viewed as an innovative, democratic urban planning policy and planning with particular emphasis on the involvement of citizens and interest groups.

Since 1991, Aalborg's new approach to planning policy has evolved as an antithesis to the Aalborg Project, which officials and the public has viewed incapable of solving the city's problems, preserving its key aesthetic assets, or improving environmental quality.

[...]

One Aalborg planner commented: "I do not agree with the jury that this is Europe's best planning document, since it does not contain any planning!"»

Bent Flyvberg, *Rationality & Power*, 1998: 237

«If planners ignore those in power, they assure their own powerlessness».

John Forester, *Planning in the Face of Power*, 1989: 27

Jack Chapman, retirando partido da sua experiência acadêmica e profissional de vinte anos, publicou em 2002 um pequeno, mas poderoso, livro intitulado *System Failure. Why governments must learn to think differently*. Aí se defendia a necessidade de alterar radicalmente os modelos de formulação e implementação de políticas públicas, através da adoção de processos de aprendizagem permanente baseados em formas sistêmicas de raciocínio. O livro teve grande êxito e Jack Chapman tornou-se consultor de vários decisores políticos e serviços da administração pública. Em 2004, na introdução à 2.ª edição do livro, o autor sintetiza a sua intensa experiência de dois anos em torno de duas observações: as alterações propostas são mais difíceis e urgentes do que inicialmente pensava; apesar da recepção entusiasmada que as suas ideias mereceram, as inflexões em termos de políticas e gestão por parte do governo foram mínimas.

Introdução. Para uma Política Pública de Ordenamento do Território Eficiente e Resiliente.

O artigo 9.º, alínea e), da Constituição da República Portuguesa estabelece o ordenamento do território como *função pública* e o artigo 66.º, n.º 2, alínea b), consagra-o como *tarefa fundamental do Estado*. No entanto, o ordenamento do território, no contexto das políticas públicas, corresponde, em Portugal, a uma política duplamente «fraca»: fraca em relação à sua missão, dada a desproporção que se verifica entre a ambição dos objectivos visados e as condições efectivas para os atingir; e fraca em relação aos efeitos indesejados decorrentes de outras políticas, dada a sua vulnerabilidade em relação a impactes negativos à luz dos objectivos e princípios de ordenamento do território. Existe, portanto, um problema simultâneo de eficiência e de resiliência.

Diversos factores, internos e externos à própria política de ordenamento do território, concorrem para essa situação.

A existência de um sistema de ordenamento do território jovem mas precocemente descredibilizado e de uma comunidade técnico-profissional e científica disciplinarmente fragmentada contribui, sem dúvida, para fragilizar a política de ordenamento do território.

Mas tão ou mais decisivos são o predomínio de uma cultura política e administrativa pouco favorável à coordenação intersectorial de base territorial e a ausência de uma cultura cívica de ordenamento do território robusta. Ou, a um outro nível, a inexistência de competências formais da União Europeia em matéria de ordenamento do território e o facto de «o direito fundamental a um correcto ordenamento do território não se encontrar sistematicamente autonomizado do ponto de vista constitucional, como sucede, por exemplo, com o ambiente e a qualidade de vida ou o urbanismo» (Silva, 2009: 14), o que o torna «depen-

dente do nível de concretização e de optimização de outros direitos fundamentais...» (p. 19).

A convergência destes vários factores coloca à política pública de ordenamento do território problemas de eficiência em relação à sua missão e de autonomia e resiliência face a outras políticas, umas tematicamente vizinhas (ambiente, desenvolvimento regional, etc.), outras concorrenciais pelos fortes impactes territoriais que desencadeiam (transportes, agricultura, economia, etc.).

Para quem considera a política de ordenamento do território essencial para promover lugares, regiões, países e espaços transnacionais mais atractivos, sustentáveis, desenvolvidos, justos e democráticos, a actual situação não pode deixar de suscitar apreensão. Que fazer?

Verifica-se actualmente, sobretudo no contexto europeu, uma significativa convergência transnacional das políticas de ordenamento do território em torno de uma perspectiva mais estratégica e proactiva. Em que medida podemos transformar este processo de convergência numa oportunidade para consolidar uma nova cultura de planeamento¹ e de ordenamento do território, com

¹ A relação entre as expressões «planeamento» e «ordenamento do território» é complexa e caracteriza-se por alguma ambiguidade, dadas as diferentes acepções que lhes são atribuídas e os distintos contextos em que podem ser utilizadas. Ao longo do texto, adopta-se a visão de *ordenamento do território como política pública*, definida tendo por referência os fins, objectivos e princípios gerais consagrados na LBOTU – Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto) e os objectivos estabelecidos no PNPT – Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (Lei n.º 57/2007, de 4 de Setembro). *O conceito de planeamento transcende e, simultaneamente, integra a política de ordenamento do território*: transcende-a ao nível das doutrinas, teorias e culturas gerais de planeamento (ver, por exemplo, Friedmann, 1987, e Archibugi, 2008), comuns a qualquer política pública e extensíveis a parte da actividade privada (planeamento em sentido lato); integra-a enquanto dimensão – decisiva, mas coexistindo com outras – que permite concretizar a política de ordenamento do território (planeamento em sentido restrito). O significado da palavra inglesa «*planning*», que cobre tanto a actividade genérica de planeamento como a política específica de ordenamento do território, dificulta a desejada clarificação conceptual. E também o facto de a

presença efectiva nas decisões e acções quotidianas de especialistas do sector, dirigentes políticos, actores económicos, organizações não governamentais e cidadãos em geral? Permitirá o aproveitamento inteligente dessa oportunidade transformar o ordenamento do território numa política pública eficiente, porque profissionalmente qualificada, operacionalmente eficaz, politicamente relevante e socialmente reconhecida?

A resposta às questões colocadas impõe um conhecimento mais aprofundado dos diversos factores que condicionam a formulação, realização e avaliação de uma política pública de ordenamento do território. Na verdade, temos um conhecimento razoável sobre o funcionamento do nosso sistema de ordenamento do território, isto é, dos seus instrumentos e procedimentos. Mas sabemos pouco sobre as interações que se estabelecem entre os vários factores que o condicionam e, sobretudo, sobre as crenças, valores, instituições, comunidades e modos de aprendizagem e decisão subjacentes aos processos de *policy-making* no domínio do ordenamento do território. Ou seja, sabemos muito pouco sobre as *condições sociais de funcionamento do ordenamento do território como política pública*.

Esta é, precisamente, uma preocupação que tem vindo a emergir nos últimos anos em diversos países. Não sendo abundantes, análises de realidades nacionais externas a Portugal e estudos com-

LBOTU consagrar a distinção entre instrumentos de desenvolvimento territorial e de *planeamento territorial* não contribui para essa clarificação. Salvo menção em contrário, as referências efectuadas ao longo do texto a doutrinas, teorias ou culturas de planeamento traduzem o registo mais amplo e articulam-se com a totalidade do ordenamento do território como política pública e, consequentemente, com o conjunto do sistema e da cultura de ordenamento do território que suportam essa política. A generalização, em Portugal, do uso da expressão sequencial e integrada «planeamento e ordenamento do território» contribui para prolongar o referido equívoco: se a palavra «planeamento», que surge em primeiro lugar, é utilizada em sentido lato, a sequência utilizada parece sugerir que o ordenamento do território corresponde a um subsistema particular do sistema de planeamento; se ela é utilizada em sentido restrito, confere-se um peso excessivo à componente de planeamento no contexto do ordenamento do território, situação particularmente redutora num país, como o nosso, onde se tende a identificar «planeamento» com «planos» (visão «planocêntrica» de ordenamento do território).

parativos transnacionais permitem identificar tendências, detectar lacunas, formular novas questões, sugerir recomendações. É, pois, neste âmbito que o futuro do ordenamento do território em Portugal como política pública eficiente e resiliente deve ser debatido, ponderado e negociado.

A comparação dos conceitos de território e, por maioria de razão, de ordenamento do território utilizados em diferentes países confronta-se, no entanto, com dificuldades de natureza linguística e cultural que impõem prudência quanto às ilações a retirar de estudos efectuados noutros contextos. Ordenamento do território, *aménagement du territoire* (França), *Raumordnung* (Alemanha), *ruimtelijke ordening* (Holanda), *planificazione territoriale* (Itália) ou *land use planning/spatial planning* (Reino Unido), para dar apenas alguns exemplos, não têm o mesmo significado, como Friedmann (2005) e Faludi (2005) bem nos recordam.

E também sabemos como as políticas de ordenamento do território, de desenvolvimento regional², de ambiente³ ou agrícola⁴, para nos cingirmos a alguns exemplos, se sobrepõem, articulam ou até se substituem, concorrendo muitas vezes entre si em contextos políticos e culturais caracterizados por fronteiras porosas – e lutas de poder – entre diferentes comunidades profissionais, instituições, instrumentos de política e fontes de financiamento.

² O reforço recente da componente estratégica e prospectiva do ordenamento do território e o recuo simultâneo das políticas regionais de natureza redistributiva e assistencialista a favor de políticas de desenvolvimento territorial/«*place-based*» (ver, por exemplo, Barca, 2009), a que se adiciona o debate europeu sobre coesão territorial, tornaram progressivamente menos nítidas as fronteiras dos anteriores domínios de intervenção destas duas famílias de política pública.

³ A relação, nem sempre clara, entre políticas de ordenamento do território e de ambiente é particularmente directa em domínios como a água, as zonas costeiras, a conservação da natureza ou as alterações climáticas (ver, por exemplo, Bertrand e Fournier, 2009 e Wilson, 2009).

⁴ A criação de um pilar da PAC (Política Agrícola Comum) de desenvolvimento rural, complementando o pilar agrícola, e o debate genérico sobre a multifuncionalidade dos espaços rurais contribuíram para reforçar a intersecção entre políticas de ordenamento do território e agrícola.

A ausência de conceitos harmonizados de ordenamento do território e a existência de fronteiras pouco nítidas e em mutação entre políticas de ordenamento do território e outras políticas públicas não impedem, contudo, que procuremos retirar ensinamentos do que se verifica noutros países e noutros domínios da acção pública.

Forester (2008: 299) afirma que mais importante do que as definições são as distinções analíticas: «we need *better* theory, and that means not definitions, but the distinctions in context that make for discriminating, understanding, better judgment».

Tentaremos seguir este bom conselho, procurando retirar ilações de controvérsias e debates ocorridos recentemente noutros países ou ao nível europeu sem, no entanto, esquecer o contexto particular em que a política de ordenamento do território se desenvolve em Portugal.

Como poderemos melhorar as condições sociais de funcionamento do nossa política pública de ordenamento do território, num contexto de mudança em que as concepções modernas de Estado, sociedade e economia – e, portanto, de políticas públicas e de ordenamento do território – surgem crescentemente postas em causa? Em que medida poderemos retirar partido do estímulo à aprendizagem, à mudança e à inovação social que os actuais processos de convergência transnacional de diferentes culturas e sistemas de ordenamento do território representam, de forma a construir uma política pública de ordenamento do território mais eficiente e resiliente? Como contribuir para ultrapassar o défice de cultura territorial e a cultura burocrático-administrativa de política de ordenamento do território hoje prevalentes em Portugal?

Estas são as questões a que procuraremos dar resposta. Com esse objectivo, organizamos o nosso trabalho em três capítulos e uma secção conclusiva.

No Capítulo 1 identificamos, com base em bibliografia relativa a outros países, a tendência de convergência entre culturas e sistemas nacionais de ordenamento do território que se tem vindo a verificar na Europa desde finais do século XX em torno de uma

concepção mais abrangente, estratégica e prospectiva da política pública de ordenamento do território.

No Capítulo 2 esta convergência é interpretada à luz dos designados «efeito Europa» e «efeito Mundo» e enquadrada numa tendência mais profunda de crescente erosão das concepções modernas de Estado e de políticas públicas, com consequências visíveis ao nível dos subsistemas político-institucional, administrativo-organizacional e de ordenamento do território. Rejeitando uma visão racionalista e meramente difusionista dos processos de transferência de políticas, este capítulo termina sublinhando a natureza contingente das relações que se estabelecem entre as dinâmicas de convergência que decorrem do «efeito Europa» e do «efeito Mundo» e as dinâmicas de resistência ou indiferença associadas a contextos culturais e institucionais particulares.

No Capítulo 3 salientamos o modo como as dinâmicas de convergência anteriormente identificadas podem constituir um contexto favorável à aprendizagem e à inovação social. Este contexto de oportunidade é analisado à luz da articulação entre dinâmicas de convergência (factores externos) e reflexividade institucional (factores internos), atribuindo-se particular importância a uma espiral potencialmente virtuosa que coloca as várias modalidades de governança em rede no centro da criação de novas condições e modos de aprendizagem em políticas públicas, com consequências que não se restringem a meras alterações casuísticas, adaptativas e de curto prazo. O capítulo termina com a proposta de uma grelha que permita reconstituir as dinâmicas de aprendizagem no caso específico da política de ordenamento do território, tornando-as mais visíveis e inteligíveis e, por isso, mais susceptíveis de serem monitorizadas, avaliadas e valorizadas.

No Capítulo 4, exclusivamente centrado na realidade do nosso país, relembramos o reconhecimento generalizado de que Portugal necessita de uma nova cultura de território e de ordenamento do território, salientamos o surpreendente défice de conhecimento que existe acerca do modo como crenças, valores, atitudes e comportamentos condicionam a mudança cultural identificada como necessária e propomos alguns contributos meto-

dológicos para uma agenda de investigação que permita colmatar essa situação.

Finalmente, na Conclusão recordamos brevemente as premissas que orientaram o trabalho desenvolvido nos capítulos anteriores, identificamos as principais questões estratégicas daí decorrentes e insistimos na necessidade de melhor conhecermos as condições sociais de funcionamento do ordenamento do território enquanto política pública, isto é, os factores caracterizadores e influenciadores das culturas de território e de ordenamento de território, mas também de aprendizagem e mudança institucional e social. Esta secção conclusiva termina com um repto aos membros da comunidade profissional de ordenamento do território, aos decisores políticos de nível nacional, regional e local e aos cidadãos em geral, a favor da construção colectiva de uma consciência territorial mais exigente à luz da concepção neomoderna de ordenamento do território.