

# A deriva urbanística do planeamento territorial: que consequências para o desenvolvimento local?

Territorial plan urban derivation: what are the consequences for the local development?

Jorge Gonçalves

## Resumo

A preocupação em clarificar a atual situação do planeamento de raiz local face aos imperativos do desenvolvimento constitui a razão de ser deste artigo. O presente contexto social e económico é particularmente interessante para fazer essa avaliação, dada a multiplicidade das estratégias de desenvolvimento seguidas pelas autarquias locais e demais entidades, privadas, associativas e outras de natureza pública (regionais e nacionais) e ainda face aos processos de revisão de Planos Diretores Municipais que estão num momento de generalização. O pressuposto aqui assumido e que configura o desenvolvimento da reflexão é que o planeamento territorial por incapacidade e cedência foi descolando da vocação que historicamente lhe foi atribuída enquanto instrumento quase exclusivo para o desenvolvimento.

**Palavras-chave:** planeamento; desenvolvimento; instrumentos de gestão territorial; coesão social; competitividade territorial.

## Abstract

*This article rises from the need of clarifying the current conditions of local planning against the imperative of development. Concerning the social and economic context in Portugal, it is particularly interesting to compose this assessment given the multiplicity of development strategies pursued by local authorities and other entities as private, associative and other types of public (national and regional) and against the procedures for review of territorial municipal plans are in a time of generalization. The assumption made here, in which consists the development of this deliberation is that the territorial planning for incapacity and offer has been set apart from the goal that has been historically attributed almost exclusively as a tool for development.*

**Keywords:** *planning; development; territorial management tools; social cohesion; territorial competitiveness.*

## As inquietações

Se fosse possível centrar a nossa atenção num dado território ao longo das duas últimas décadas, iríamos com certeza verificar as transformações profundas e radicais ocorridas no processo de condução do desenvolvimento socioeconómico com repercussões territoriais. A constatação pode ser feita por via da observação direta a partir dos elementos materializados em equipamentos, áreas de acolhimento empresarial, infraestruturas ou por via da avaliação do trabalho desenvolvido pelos serviços municipais ligados aos domínios sociais, educação, cultura, desporto e ainda pelas múltiplas entidades públicas, privadas ou associativas que agem isoladamente ou em parceria nestes campos.

A multiplicação dos atores presentes, as suas estratégias, eficácia e eficiência, designadamente, social e económica mostra bem como o tempo da Câmara Municipal, enquanto agente único, acabou. Um outro sinal de fim de ciclo respeita à propensão e complexidade das “ferramentas” disponíveis localmente para o desenvolvimento, quase sempre com acesso a financiamentos municipais, mas também beneficiando de apoios regionais e comunitários, cuja incorporação nos instrumentos de gestão territorial, com os de natureza municipal se torna mais difícil.

Os desafios vão ganhando, nesta fronteira entre planeamento e desenvolvimento, uma dimensão nem sempre bem avaliada ou, se se quiser, ainda nem sequer devidamente ponderada, o que faz com que aquele se tenha vindo a afastar do cerne da vida coletiva, sendo convocado apenas para dirimir os processos urbanísticos. Estes são, porém, mais o resultado

das dinâmicas do desenvolvimento que o seu catalizador.

Esse desafio é ampliado porque o atual momento é ainda especialmente complexo já que a par da intensa competitividade que afeta os territórios (regiões, concelhos, cidades, áreas protegidas) na busca por atenção, investimentos, utilizadores, residentes, emprego surgem, como em nenhum outro período, dinâmicas associativas “oportunistas” procurando ganhar escala e relevância na promoção e valorização de domínios concretos.

Essa convergência territorial, visível entre concelhos, associações de municípios e cidades, podem ter como catalizador Programas propostos pela Administração Central (p.e., Programa Polis XXI)<sup>1</sup> ou quaisquer outras preocupações genuínas sentidas pelos territórios em causa.

Para além desses movimentos, há ainda a marcar a realidade interna de cidades e concelhos processos de planeamento do desenvolvimento, de responsabilidade municipal, mas também de outras entidades públicas, associativas e privadas, consubstanciadas em Planos e Estudos Estratégicos, de Urbanismo Comercial, de Revitalização Urbana, de Marketing Territorial, Carta Educativa, Plano de Desenvolvimento Social, Plano de Ação, Plano de Desenvolvimento Económico, Estudo de Oportunidades Económicas, entre outros.

Assim, ação, competitividade e parcerias/sinergias, são processos muito explícitos no quadro atual do planeamento do desenvolvimento em Portugal e que suscita interrogações face à capacidade do sistema de gestão territorial em os integrar e de com eles conviver na manutenção da oposição clássica entre o planeamento normativo (apesar dos quadros normativos reforçarem agora a ideia de es-

tratégia) e planeamento das oportunidades. É aqui que se incluem os múltiplos trabalhos de carácter operativo, visando a ação, a mobilização e o apoio à decisão.

A discussão deve centrar-se, então, em torno da capacidade ou mesmo do interesse do sistema de gestão territorial em alimentar proativamente o desenvolvimento ou na sua continuação num mundo à parte, anichando-se em definitivo no mundo do planeamento territorial, deixando os esforços objetivos de resolução de bloqueios ou disfunção que afetam as comunidades para outros instrumentos e práticas.

### A gestão territorial e o processo de desenvolvimento local: articulação legal

O planeamento do território é uma atividade que se exerce sobre a globalidade dos usos territoriais possíveis, sejam eles urbanos ou rurais e visa uma racionalização no seu consumo, ao mesmo tempo que se preocupa com a compatibilização das diversas vocações. O resultado deveria ser a qualificação das áreas envolvidas.

Até 1977, vigorou em Portugal uma legislação que, através do Plano Geral de Urbanização, apenas incidia sobre áreas urbanas legando sobretudo muitos antepianos gerais de urbanização. Desde 1934 que esta figura existia, reforçada pelo Decreto-Lei 560/71, de 17 de dezembro. Aqui, no seu artigo 1º, afirmava-se que

As câmaras municipais do continente e ilhas adjacentes são obrigadas a promover a elaboração de planos gerais de

urbanização das sedes dos seus municípios, em ordem a obter a sua transformação e desenvolvimento segundo as exigências da vida econômica e social, da estética, da higiene e da viação, com o máximo proveito e comodidade para os seus habitantes.

Era, como se percebe, um instrumento de carácter urbanístico sem ambições de outra natureza, embora este último quadro legal deixasse a porta aberta ao planeamento de “zonas rurais intermédias” desde que fosse importante para o conjunto da estrutura urbana em causa (art. 2º, alínea c).

Com a entrada em vigor da Lei 79/77, de 25 de outubro, surge pela primeira vez um quadro legal que suscita a atenção para o planeamento municipal. Com efeito, avança-se com a responsabilização da autarquia face ao novo modelo de sociedade que se estava então a desenhar à data. Não sendo uma lei sobre o planeamento territorial não se alheou dele propondo que a assembleia municipal pudesse, se o entendesse, deliberar sobre o Plano Diretor (Art. 48º, alínea i): “Deliberar sobre o plano diretor do município e, se necessário, ordenar a sua elaboração”.

Não estando descrito em nenhum outro documento legal, na realidade o Plano Diretor Municipal (PDM) nasce juridicamente com o Decreto-Lei 208/82, de 26 de maio, na sequência da regulamentação da referida Lei 79/77. Esta primeira luz sobre o planeamento de escala municipal operou uma revolução não só porque veio ocupar um espaço vazio como pela ambição que nele estava contido acerca do desenvolvimento social e económico.

Com efeito, logo no seu artigo 1º, dispõe que

[...] as metas a alcançar nos domínios do desenvolvimento econômico e social do município nas suas relações com o ordenamento do território, são um instrumento de planeamento de ocupação, uso e transformação do território do município pelas diferentes componentes setoriais da atividade nele desenvolvida e um instrumento de programação das realizações e investimentos municipais que, respeitando as normas urbanísticas existentes, constituirá um meio de coordenação dos programas municipais com os projetos de incidência local dos departamentos da administração central e regional, articulando-se com os planos ou estudos de carácter nacional e regional.

Este desígnio era reforçado logo no artigo 3º, alínea a): “Traduzir as metas programáticas nos domínios do desenvolvimento econômico e social, do planeamento territorial e urbano, do fomento das atividades, das infraestruturas e dos equipamentos”.

Já a necessária operacionalização não foi tão clarividente, propondo-se que fossem considerados 12 tipos de espaços e 6 disposições obrigatórias. Esta densidade de exigências explica que no final dessa década de 80 apenas 5 municípios<sup>2</sup> tenham levado a bom termo a tarefa de elaborar os seus PDM. Terêncio (2006) adianta mais algumas justificações pertinentes para esse insucesso:

A escassez de informação de base, insuficiência e desatualização da cartografia e ausência de meios informáticos; longo e complexo faseamento (estudos sumários, programa preliminar, estudos prévios, programa base, projeto de plano, plano);

pouca capacidade das estruturas técnicas municipais para acompanhar a elaboração e, posteriormente, a implementação dos Planos; reduzida experiência dos gabinetes técnicos privados aos quais foi adjudicada a elaboração dos PDM; falta de preparação da Administração Regional e Central para coordenar tão grande número de PDM; ausência de objetivos de desenvolvimento e de ordenamento supramunicipal e regional; limitado esclarecimento dos objetivos e âmbito dos PDM.

Justifica-se então que se apresente uma nova legislação que simplifique e acelere o processo de elaboração do PDM, o que veio a suceder com o Decreto-Lei 69/90, de 2 de março, através da eliminação de fases, compressão dos estudos de diagnóstico e supressão da programação de investimentos, agora tornada facultativa.

A aceleração aconteceu de fato, permitindo chegar ao final da década de 90 com 272 PDM aprovados. Mas ela deu-se à conta de uma simplificação que também atingiu os anteriores desígnios no campo social e econômico. Com se afirmava no preâmbulo do DL 69/90,

Urge, (...), proceder à revisão dessa legislação, de forma que ela constitua um todo coerente e claro, liberte, o mais possível, de subjetivismos a elaboração, apreciação e aprovação dos planos, garanta às populações a devida consideração dos seus anseios e vontades e ao Governo a sua adequação ao interesse nacional e constitua ainda, para o município, um enquadramento correto para a sua estratégia de desenvolvimento.

Assim, o que se torna relevante para o caso presente é que a dimensão econômica e social que o anterior quadro legal consagrava

ao PDM (entendível num contexto de inexistência de quaisquer outros instrumentos de política) foi deixada cair focalizada que ficou a lei no PDM como instrumento orientado para a regulação da ocupação do solo remetendo para montante e para uma putativa flexibilidade as exigências dali resultantes.

Os objetivos gerais constantes do artigo 5º, ponto 2, mostram bem como agora o planeamento territorial, mais que definir metas, servirá sobretudo para apoiar esse desenvolvimento estabelecendo um quadro territorial apropriado:

- a) Definir e estabelecer os princípios e regras para a ocupação, uso e transformação do solo;
- b) Apoiar uma política de desenvolvimento econômico e social;
- c) Determinar as carências habitacionais, enquadrando as orientações e soluções adequadas no âmbito da política de habitação;
- d) Compatibilizar as diversas intervenções setoriais;
- e) Desenvolver e pormenorizar regras e diretivas estabelecidas em planos de nível superior;
- f) Fornecer indicadores para o planeamento, designadamente para a elaboração de outros planos municipais ou de planos de carácter sub-regional, regional ou nacional;
- g) Servir de enquadramento à elaboração de planos de atividade do município.

Apesar de, em 2003, a cobertura total do território municipal pelo planeamento se ter concretizado através dos PDM e não obstante a expurga de parte substancial dos conteúdos originais, as limitações continuaram a verificar-se como volta a sublinhar Terêncio (2006):

(...) os municípios não ganharam clara autonomia face a pareceres e decisões externas, permanecendo uma forte tutela de inúmeras entidades, sobre o território; os PDM, se por um lado condicionam administrativamente as decisões e intervenções municipais e do setor privado, por outro não vinculam a Administração Central à execução dos investimentos e programas previstos nos planos; o território, como resultado de um sobredimensionamento generalizado do solo urbano/urbanizável necessário para o processo de urbanização na vigência do PDM, continua fragmentado, mantém-se a dispersão urbana e a dificuldade em implementar, com este "modelo" de ocupação, um sistema racional de transportes e infraestruturas.

Entretanto, a pulverização dos instrumentos de ordenamento do território, assim como a ênfase colocada no desenvolvimento sustentável, obrigou a publicar uma moldura legal mais ajustável a essas preocupações, bem como àquelas que resultaram do balanço efetuado aos PDM da 1ª geração. Surge, neste contexto, a Lei de Bases de Ordenamento do Território e do Urbanismo, Lei 48/98, de 11 de agosto, que seria regulamentada em grande parte pelo Decreto-Lei 380/99, de 22 de setembro.

Os seus objetivos, no que respeita ao planeamento municipal, mais uma vez sublinhavam que aqui se trata apenas da concretização espacial das estratégias de desenvolvimento de âmbito nacional, regional e local. O artigo 70.º (Objetivos)

- a) A tradução, no âmbito local, do quadro de desenvolvimento do território estabelecido nos instrumentos de natureza estratégica de âmbito nacional e regional;
- b) A expressão territorial da estratégia de desenvolvimento local;
- c) A articulação

das políticas setoriais com incidência local; (...) h) Os critérios de localização e distribuição das atividades industriais, turísticas, comerciais e de serviços; (...) i) Os parâmetros de uso do solo; (...).

Mais uma vez se identifica que o PDM continua a não ser produtor de política econômica e social de base local, mas sim o seu tradutor espacial. Todavia, como quase sempre sucede, a ausência destas orientações obrigam à realização de estudos de base que suportem as decisões de planeamento.

Os sucessivos ajustamentos ao DL 380/99, concretizados pelo DL 310/2003 e DL 316/2007 foram sendo enriquecidos com alguns novos olhares, sobretudo neste último, onde, para o Plano Diretor Municipal, se exige no domínio do seu conteúdo material (artigo 85º)

a) A caracterização econômica, social e biofísica, incluindo da estrutura fundiária da área de intervenção; b) A definição e caracterização da área de intervenção, identificando as redes urbana, viária, de transportes e de equipamentos de educação, de saúde, de abastecimento público e de segurança, bem como os sistemas de telecomunicações, de abastecimento de energia, de captação, de tratamento e abastecimento de água, de drenagem e tratamento de efluentes e de recolha, depósito e tratamento de resíduos; d) Os objetivos de desenvolvimento estratégico a prosseguir e os critérios de sustentabilidade a adotar, bem como os meios disponíveis e as ações propostas; f) A identificação das áreas e a definição de estratégias de localização, distribuição e desenvolvimento das atividades industriais, turísticas, comerciais e de serviços; g) A definição de estratégias para o espaço rural, identificando aptidões, potencia-

lidades e referências aos usos múltiplos possíveis; i) A definição de programas na área habitacional.

A introdução destas alterações visam dar resposta às críticas de ausência de linhas programáticas suficientemente sólidas que apoiassem as decisões em matéria territorial. Mas as múltiplas referências à estratégia não fazem e nunca poderiam fazer dele um plano estratégico e, deste modo, tornam inconsequentes estes objetivos.

## Constatar clivagens, delimitar insuficiências

As ausências e os equívocos na relação entre o planeamento urbano/territorial e o desenvolvimento local fez com que, na larga generalidade, estes IGT continuem a ser apenas um regulamento e um zonamento (como aliás consta do artigo 86º do DL 316/2007). A obrigatoriedade de regular um território fragmentado por vocações muito rígidas deixa pouco espaço para um estatuto mais estratégico e flexível destes documentos. É a conhecida clivagem entre o planeamento normativo e o planeamento de oportunidades, que continua por resolver.

As insuficiências enunciadas quanto às necessidades do desenvolvimento estão um pouco por todo o lado, mas talvez seja útil lembrar algumas delas:

- O volume das decisões de suspensão e alteração dos PDM é revelador da incapacidade destes instrumentos em conduzir o processo de desenvolvimento ou sequer de se ajustar a ele de forma adequada. Numa avaliação recente, a Quercus<sup>3</sup> identificou entre setembro de 2007

e outubro de 2008, 27 suspensões parciais, quase sempre por dois anos e com uma argumentação recorrente, sublinhando a “alteração significativa das perspectivas de desenvolvimento social para o local, incompatíveis com as opções contidas no atual PDM”. Aqui cabem razões ligadas a projectos PIN, áreas industriais e empresariais ou projetos turísticos. Só residualmente surgem justificações associadas a equipamentos dirigidos para respostas sociais.

A revisão e republicação do 380/99, de 22 de setembro, pelo DL 316/2007, de 19 de setembro, não deixa margem para dúvidas quanto à intenção de limitar o acesso à suspensão e promover a figura da alteração:

Procede-se, assim, à reclamada delimitação conceptual das figuras da revisão e da alteração dos instrumentos de gestão territorial, autonomizando-se procedimentos específicos de alteração quanto aos instrumentos de gestão territorial vinculativos dos particulares. Reservando o conceito de revisão para as situações mais estruturais de mutabilidade do planeamento, pretende-se flexibilizar e agilizar os procedimentos de alteração em função das dinâmicas de desenvolvimento económico, social e ambiental, obviando ao recurso sistemático à figura da suspensão do plano (Preâmbulo);

- Ainda neste levantamento genérico das insuficiências demonstradas pelos IGT, estão, por exemplo, as decisões que levam a um consumo crescente de áreas de REN para usos urbanos. Essa ampliação das áreas urbanas a partir da REN feita em sede de Conselho de Ministros atingiu, por exemplo, de acordo com a Quercus, de 1º de janeiro de 2007 a 25 de março de 2008, 43 municípios. Mais uma vez, a im-

plantação empresarial, turística ou até mesmo urbanística, foi a motivação para esse consumo de espaço protegido.

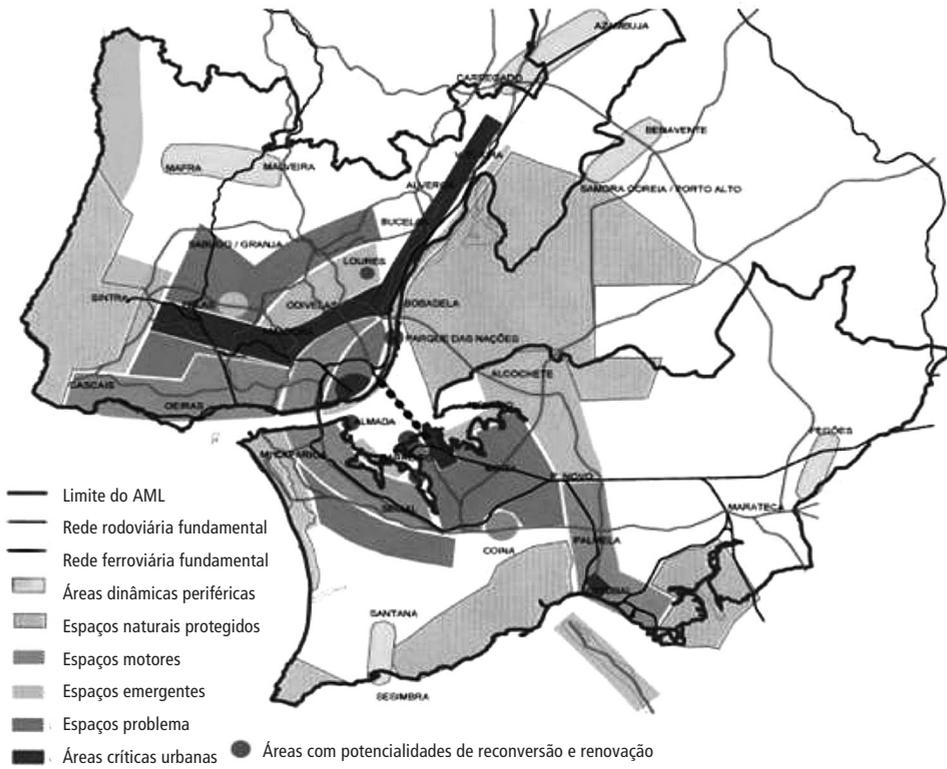
- Mesmo no que de mais profundo havia nos objetivos dos Planos Municipais de Ordenamento do Território, como o controle da dispersão edificada, até aí se revelou a sua incapacidade como tem sido amplamente revelada e comentada por alguns dos principais atores do planeamento (cf. Soares, 2002).

- Se se recuar aos anos 80 e até meados dos anos 90, observa-se a centralidade que os instrumentos de gestão territorial possuíam no quadro do desenvolvimento local, sendo quase em exclusivo os documentos sobre o qual recaía a estratégia municipal, coerente de resto com a primeira moldura legal dos PDM (DL 208/82). Daí que se tenha presente a extensão dos estudos de caracterização, a profundidade da recolha de informação e o alargado campo de abrangência dos temas constantes do PDM (antropologia, toponímia, urbanismo comercial).

Despojados que ficaram os Instrumentos de Gestão Territorial (IGT) destas obrigações, restava socorrerem-se de outros documentos que podiam ou não existir. Mais uma vez se lembra que mesmo quando os IGT, num assomo de coragem, procuram ir mais além, encontram dificuldades sérias ou mesmo intransponíveis de concretização das ideias veiculadas porque os seus documentos operacionais não deixam de ser, no caso dos PMOT, a carta de ordenamento e o regulamento e nos restantes IGT a diferença não é significativa (mesmo naqueles considerados estratégicos).

Relembra-se, a título exemplificativo, o caso do PROT-AML onde as consequências da delimitação e definição dos espaços motores,

Figura 1 – Modelo territorial do Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa (PROT AML)



Fonte: Comissão de Coordenação Regional e Desenvolvimento de Lisboa e Vale do Tejo.

emergentes, problemas, entre outros no modelo territorial, foram escassas apesar do interesse inequívoco das propostas.

## Os verdadeiros motores do desenvolvimento local

O vazio que foi ficando, quer do empobrecimento do conteúdo dos IGT em nome de uma maior eficácia e celeridade de elaboração, quer de instrumentos que conduzam ao desenvolvimento social e económico, a par de uma gradual exigência colocada na gestão dos recursos financeiros próprios ou disponibilizados por outras instâncias (administração central, instituições comunitárias, financiamento bancário), foi sendo colmatado com programas setoriais agrupados ou não em sede de planeamento estratégico.

Muitos destes documentos que foram sendo produzidos no âmbito municipal ou mesmo regional e sub-regional podem integrar-se no que se poderia designar como planeamento informal (cf. Gonçalves, 2003) já que incidem sobre o território, mas não de acordo com a matriz de planos formais. É assim com os planos de mobilidade, acessibilidade e estacionamento, com os estudos de urbanismo comercial, com os projetos de espaços públicos, verdes ou mineralizados, estudos de revitalização urbana, etc.

A multiplicação deste esforço deu origem a um leque quase infinito de instrumentos hoje na posse de municípios e associações de municípios, cujo levantamento aqui se propõe (embora se saiba já das limitações de uma lista dessa natureza):

### *Social*

- Carta Social
- Programa Local de Habitação
- Programa local de emprego/para a empregabilidade
- Guia de marketing social
- Carta Desportiva
- Contrato local de segurança

### *Educação*

- Carta Educativa

### *Saúde*

- Carta de Recursos para a Saúde

### *Cultura*

- Carta Cultural
- Plano de desenvolvimento cultural
- Carta do Patrimônio

### *Economia*

- Projeto de Urbanismo Comercial
- Estudo de ordenamento das atividades comerciais
- Plano setorial (turismo, restauração, etc.)

### *Acessibilidades*

- Plano de acessibilidade
- Plano de estacionamento
- Plano de mobilidade sustentável

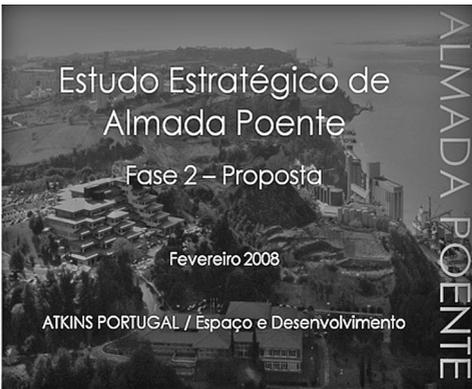
### *Ambiente*

- Plano verde
- Agenda local XXI
- Plano de sustentabilidade

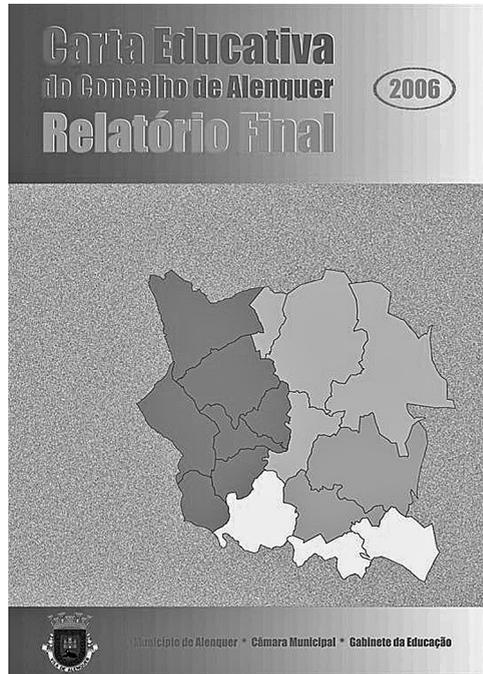
### *Desenvolvimento urbano/territorial*

- Estudo de enquadramento urbanístico
- Estudo estratégico de desenvolvimento urbano
- Estudo de revitalização urbana
- Estudo de reabilitação urbana
- Plano estratégico de cidade/concelho/sub-região

Figura 2 – Exemplos de instrumentos alternativos



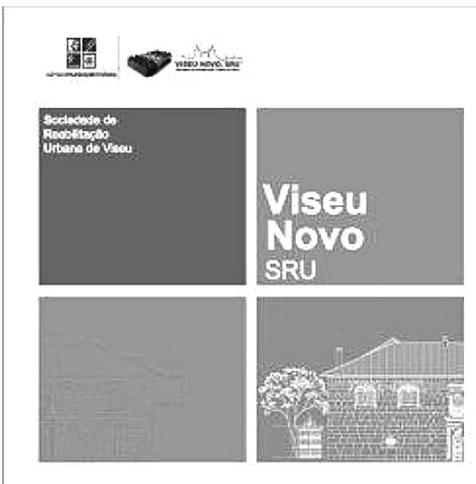
- Visão
- Definição de Objectivos e prioridades de intervenção
- Factores Críticos
- Objectivos da intervenção
- Linhas de Desenvolvimento
- Programas e acções
- Impactos futuros



PLANO DE MOBILIDADE SUSTENTÁVEL DE BEJA



Relatório de Diagnóstico  
Dezembro de 2007



- Estudo de enquadramento estratégico
- Carta estratégica
- Guia de marketing urbano
- Estudo de enquadramento a candidaturas polis XXI
- Plano de ação
- Plano de proteção civil
- Plano de Desenvolvimento Local

Cada um desses documentos encerram em si próprios metodologias, ações, tempos, financiamentos, parceiros e formas de governação, entre outros recursos, que configuram novos universos e novas especializações que o planeamento (estruturas, técnicos, instrumentos) têm dificuldade em compreender, quer por inércia, quer por incapacidade de fato.

Veja-se, por exemplo, as áreas de intervenção propostas no Contrato Local de Segurança no município de Loures, celebrado em 2009 por ocasião dos problemas sociais ocorridos no Bairro da Quinta da Fonte:

#### “Áreas de Intervenção

Os outorgantes acordam que são consideradas prioritárias as seguintes áreas de intervenção do Contrato Local de Segurança:

- a) Delinquência juvenil
- b) Pequena criminalidade
- c) Violência doméstica
- d) Comportamentos antissociais
- e) Fenômenos de insegurança”

Fonte: Câmara Municipal de Loures, Contrato Local de Segurança, 2009.

Ou, ainda, no caso da Agenda XXI de Cascais, é possível identificar a densidade do documento produzido pela Câmara Municipal a partir de um esquema síntese que sistematiza a sua estrutura (Figura 3).

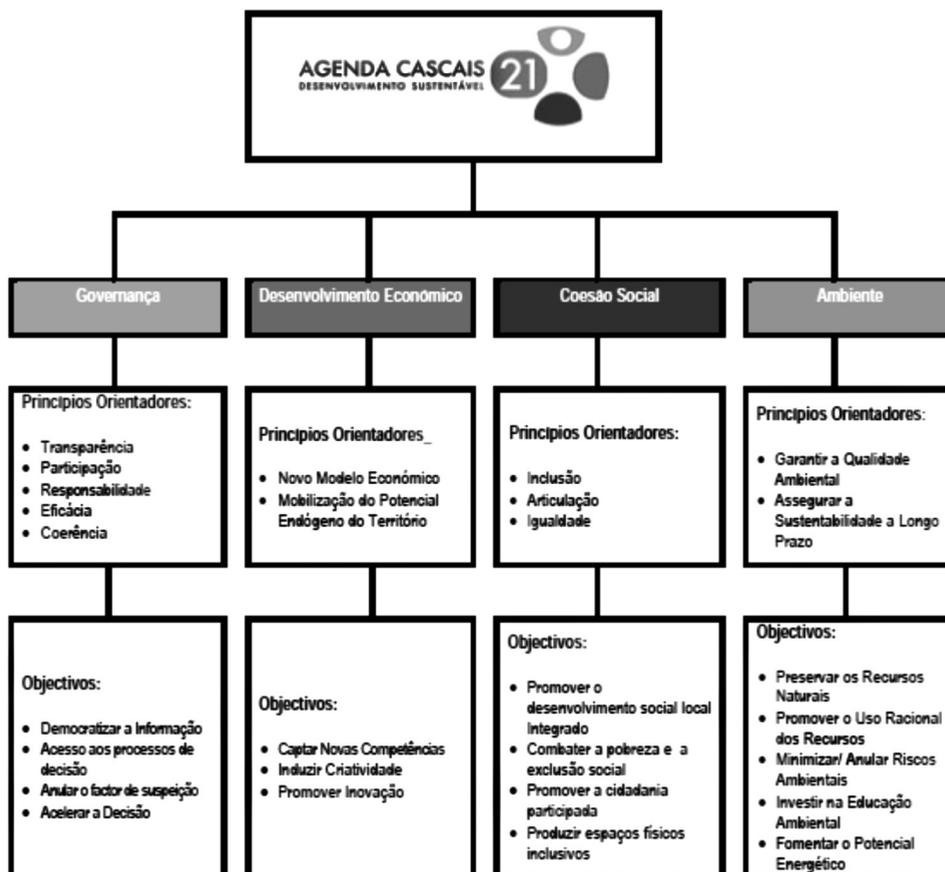
No domínio da educação e para a Carta Educativa, percebeu-se cedo que a lógica de programa de equipamentos coletivos adotada nos instrumentos de gestão territorial poderia metodologicamente estar correta para a determinação de carências, mas o universo da eficiência necessária para o seu funcionamento exigia um outro entendimento que as regras para a elaboração da Carta Educativa vieram permitir. Sugere-se a título de exemplo a metodologia seguida para a elaboração da Carta Educativa da Cidade do Porto (Figura 4).

Para quase todos estes instrumentos será de imediato possível o seu acesso em tempo real, o que faz deles exercícios de excelência ao nível do envolvimento e mobilização de vontades e atitudes, mas prolonga o seu efeito para lá do momento da sua elaboração ao ficarem expostos de modo contínuo ao escrutínio da comunidade.

A abrangência deste novo planeamento do desenvolvimento é revelador de uma realidade complexa, mas que interessa, para este caso, relevar sobretudo:

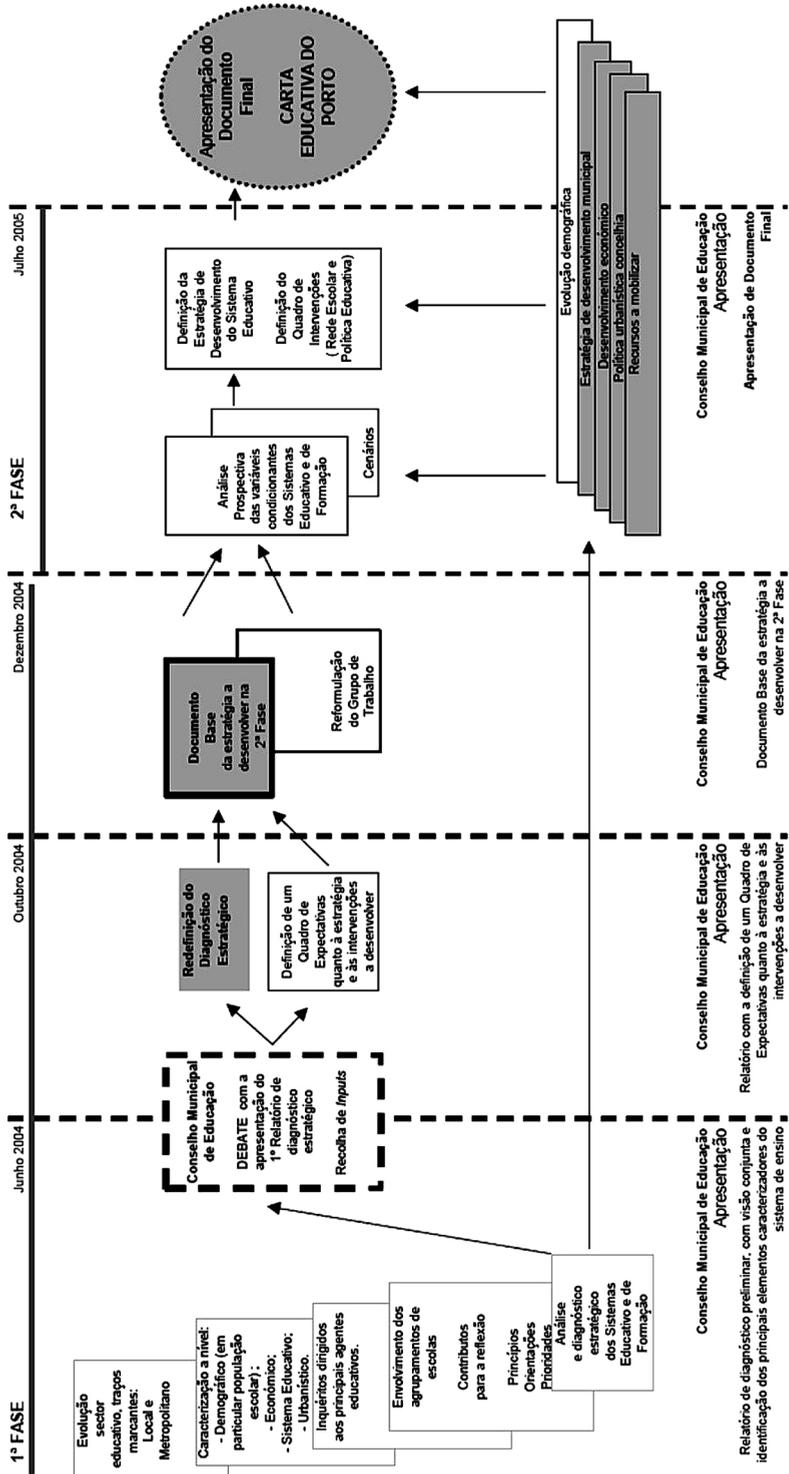
- o aprofundamento e qualificação dos esforços em domínios não exclusivamente territoriais possibilitando a obtenção e a avaliação de resultados cujos efeitos nesses campos se têm manifestado como nucleares. O território surge mais como uma matriz de acolhimento destes esforços e é nessa medida que lhe é solicitado o seu contributo;
- a setorialização desses esforços, a mobilização dos atores e da participação pública tem sido uma garantia do sucesso observado para este planeamento do desenvolvimento com a particularidade dos domínios abordados se terem vindo a multiplicar. Essa preocupação de dar resposta a públicos cada vez mais especializados revelou-se adequada para seduzir cada

Figura 3 – Agendas Cascais 21



Fonte: Câmara Municipal de Cascais.

Figura 4 – Carta Educativa da Cidade do Porto



Fonte: Câmara Municipal do Porto.

vez mais atores e interessados em geral para um exercício ativo da cidadania;

- o planeamento territorial não consegue incorporar nos seus instrumentos toda esta riqueza, optando por responder apenas às exigências materiais que lhe são colocadas (equipamentos, infraestruturas, densidades, qualidade ambiental) e, em casos excepcionais, sugerir de acordo com as expectativas manifestadas pelos atores, novas frentes urbanas ou a reorganização e requalificação das existentes disponibilizando-as para novos usos.

## Remediação ou oportunidade?

Não pretendendo esgotar a discussão, consideramos ser tempo, no entanto, de retomar a questão inicial. A constatação do percurso que está a ser feito, de modo generalizado, pelos municípios portugueses, mas inscrito numa dinâmica visível a outras escalas (Peel e Lloyd, 2005), permitindo-lhes munir-se de um leque diversificado de instrumentos para o desenvolvimento, com uma qualidade que é observada na sua capacidade propositiva e na sua dimensão operativa coloca uma primeira questão de importância prática relativa: a deriva urbanística do planeamento municipal foi uma consequência do desenvolvimento local ou a sua justificação?

Parece ficar claro que a resposta não tem um sentido único, identificando-se contributos importantes em cada uma das perspectivas. Com efeito, a incapacidade que, em termos gerais, a gestão territorial revelou para dar resposta aos imperativos do desenvolvimento local, seja por limitação do quadro legal, seja

pela insuficiência do corpo técnico e político é visível a olho nu um pouco por todo o lado. Ao mesmo tempo assistiu-se a uma complexificação dos mecanismos visando a operacionalização dos processos de transformação territorial, buscando uma maior celeridade, justiça financeira e fiscal, equilíbrio de custos e receitas e a possibilidade de constituição de parcerias público-privadas.

Mas, por outro lado, existiu um amadurecimento generalizado no domínio do desenvolvimento, estimulado pelas obrigações resultantes da integração do país na União Europeia e noutras esferas supranacionais, e visível na delimitação dos diagnósticos prospectivos, na constituição de parcerias e mobilização de recursos ou ainda na montagem de estruturas operacionais e de monitorização.

Esse amadurecimento permitiu algo que nunca foi possível antes: trabalhar em rede quer para alcançar níveis mais elevados de eficiência, quer para ser mais preciso nos resultados aproveitando as mais-valias de cada um dos atores e recursos adotados.

Se fosse possível estabelecer uma sequência temporal, acreditamos que, num primeiro momento, esta divergência de trajeto foi mais uma estratégia de remediação saída da dificuldade de dar resposta a problemas complexos mas, num segundo momento, o que foi encarado como um problema revelou-se como uma oportunidade essencial para a teia de apoio ao desenvolvimento que se foi tecendo e alastrando a todos os territórios por mais específicos que sejam e se calhar até mais intensamente nesses.

Confirmando-se esses percursos divergentes à escala local (e cuja explicação procurou-se sinteticamente demonstrar), a

reflexão a fazer deve centrar-se na atitude a assumir perante esta realidade antevendo-se, para já, três possibilidades:

- Manutenção do atual distanciamento, penalizando ambos os domínios;
- Condução do esforço para uma maior integração, na lógica preexistente, mas cuja dificuldade se prenuncia dado o grau de maturação que ambos os domínios têm vindo a revelar;
- Estabelecer um quadro de relação que formaliza a distinção mas que garanta a articulação proveitosa e que ainda está por fazer.

## Conclusão

Mais que acusar aqui o papel dos IGT na persistência das assimetrias sociais, económicas e urbanísticas visíveis desde há muito mesmo em áreas de grande densidade de planos (cf. o exemplo do Algarve com os seus planos regional, turismo, POOC, POAP, PDM, etc.) trata-se sobretudo de chamar a atenção para a perda da centralidade destes instrumentos na condução dos territórios rumo ao desenvolvimento e

até à impossibilidade de se reverter esta situação a médio prazo.

O esforço ciclópico de expurgar continuamente o sistema de planeamento dos problemas que o tornam ineficiente e ineficaz debilitou-o em várias frentes e nem a ambição de ser o fiel depositário da estratégia de desenvolvimento territorial (como sucede no caso dos PDM) lhe permitirá ir mais além que a afirmação de um mero estatuto de regulamentação das dinâmicas definidas noutros fóruns.

Embora os IGT sejam hoje dispensados sempre que possível, em alguns casos eles integram o planeamento informal (cf. estudos estratégicos de áreas críticas urbanas, por exemplo) sendo também verdade que eles próprios se obrigam a incorporar os resultados daqueles exercícios “informais” (como sucede com a carta educativa, social, etc.).

A natureza tem horror ao vazio e também aqui a gestão territorial foi encontrando substitutos mais dirigidos, abrangentes, eficientes e eficazes para dar resposta a desafios que o sistema clássico de planeamento, onipresente e onipotente, nunca conseguiu.

### Jorge Gonçalves

Geógrafo. Instituto Superior Técnico. Lisboa, Portugal.

jorgeg@civil.ist.utl.pt

## Notas

- (1) Disponível em [www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Governos/Governos.../20070411\\_MAOTDR\\_Doc\\_Politica\\_Cidades.htm](http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Governos/Governos.../20070411_MAOTDR_Doc_Politica_Cidades.htm), acesso em 15 de Junho de 2009.
- (2) Concelhos de Évora, Mora, Ponte de Sor, Moita e Oliveira do Bairro
- (3) Quercus - Associação Nacional de Conservação da Natureza

## Referências

- GONÇALVES, J. M. (2003). A informalidade no ordenamento do território. *Geoinova*, n. 7, pp. 167-178.
- \_\_\_\_\_ (2004). ReciproCidade: apropriação e exclusão em urbanismo. *Arquitectura*, 2-4, pp. 171-317.
- MEDEIROS, C. A. (org.) (2006). Planeamento e ordenamento do território. *Colecção Geografia de Portugal*, Círculo de Leitores, Lisboa.
- PEEL, D. e LLOYD, M. G. (2005). Development Plans, Lesson-drawing and Model Policies in Scotland. *International Planning Studies*, v. 10, n. 3-4, pp. 265–287.
- SIMÕES, J. M. (2008). Ordenamento municipal e desenvolvimento local. Uma reflexão. *InforGeo*, 20/21, pp. 39-48.
- SOARES, L. B. (2002). A realidade incontornável da dispersão. *Sociedade e território*, n. 33. Porto, Afrontamento, pp.123-129.
- TERÊNCIO, M. H. (2006). *Dos PDM de 1.ª geração aos PDM de 2.ª geração. O que pode mudar?*. Disponível em: <http://www.ordeng.webside.pt/Portals/0/Ing94-Destaque2.pdf>. Acesso em 2 de junho de 2009.

Texto recebido em 22/set/2009  
Texto aprovado em 20/fev/2010