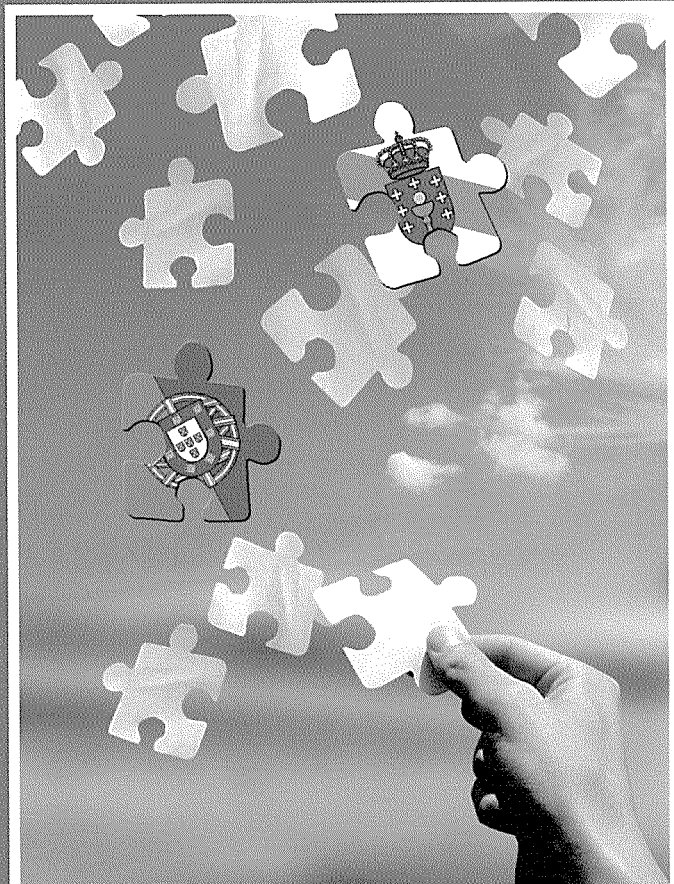


# Euro Atlântico

A Nova Ordenación do Territorio en Galicia e Portugal

Román Rodríguez González  
Mário Vale  
José Antonio Aldrey Vázquez  
José Alberto Rio Fernandes  
Luís Ramos  
Martín Fernández Prado  
Manuel de Novaes Cabral  
Manuel Miranda



PLANEAMENTO TERRITORIAL À ESCALA LOCAL:  
CONTEXTOS, EXPERIÊNCIAS E PROPOSTAS (VISTOS DESDE O NORTE DE PORTUGAL)

*José A. Rio Fernandes*

Universidade de Porto

Geógrafo. Professor Catedrático da Universidade do Porto. Membro da equipa do Plano Regional do Norte de Portugal e especialista em geografia urbana, com experiência em ordenamento do território, planeamento estratégico e urbanismo comercial.

*Luís Ramos*

Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro

Professor Associado de Geografia da Universidade de Trás-Os-Montes e Alto Douro, Vila Real.

**Índice:** 1. O planeamento: antecedentes; 2. Planeamento no Norte de Portugal: experiências e balanço; 2.1. O planeamento à escala regional; 2.2. O planeamento à escala municipal; 2.3. Estratégia e participação; 3. Novas escalas, novas formas e novos objectivos do planeamento territorial; 3.1. As novas escalas; 3.2. As novas formas; 3.3. Os novos objectivos. Bibliografia.

**Palabras chave:** Planeamento urbano, planos directores, Plano Director Municipal (PDM), sustentabilidade.

## 1. O planeamento: antecedentes

» O planeamento territorial é um exercício antigo, que acompanhou a fixação do homem à superfície da Terra e teve expoentes de especial significado na Europa durante o período de expansão urbana da Antiguidade Clássica (com a geometria grega e o racionalismo militar romano), na Baixa Idade Média e a Renascença, num período urbanizador mais tarde acompanhado com a expansão colonial e aquando da Revolução Industrial. Em Portugal, além das marcas castrejas (onde o planeamento parece bem presente), existem marcas de influência de gregos e romanos, uma multiplicidade de cidades novas medievais e efeitos notáveis do iluminismo promovido pelo Marquês de Pombal (na Baixa de Lisboa e em Vila Real de Santo António, com em diversas cidades do Norte, com destaque para Porto, Póvoa de Varzim e Guimarães).

Todavia, enquanto gesto disciplinar com rigor cartográfico, o planeamento do território do Norte de Portugal, designadamente o planeamento de escala local nas suas principais cidades, tem uma marca muito forte no século XIX e está associado ao desenvolvimento da cartografia, ao aproveitamento de uma importante herança da engenharia militar e à necessidade de estruturar o espaço urbano, com a passagem pelas cidades de uma rede nacional de estradas, desenvolvida por Fontes Pereira de Melo<sup>1</sup>. É neste contexto – e a pensar na obrigatoriedade de realização de Planos Gerais de Melhoramentos (lei de 1864) – que em finais do século XIX muitas cidades têm cartografia capaz e planos urbanísticos que pretendem ordenar a expansão urbanística, à época muito associada à circulação (com estradas e caminho-de-ferro) e à expansão resultante do processo de urbanização acelerado pelos efeitos da Revolução Industrial. Avenidas e outros arruamentos amplos e rectilíneos, em muitos casos com uma matriz ortogonal, e a previsão de equipamentos (onde avultam em muitos casos os paços de concelho, o mercado e o jardim público), marcam significativamente estes planos, onde prevalece o desenho urbano<sup>2</sup>.

Ao longo do século XX, além da marca essencial das ideias da segunda metade do século anterior (especialmente até aos anos 30), notam-se também as influências do movimento da “Garden City” e da “City-Beautiful”, mescladas em Portugal com as orientações do Estado Novo que valorizam o engrandecimento pátrio com o reforço dos grandes monumentos, potenciando a demolição do tecido antigo na sua envolvente, como acontece no final dos anos 30 em torno do Castelo de Guimarães ou da Sé do Porto.

Mas, se os planos gerais de urbanização lançados em 1934 por Duarte Pacheco, pretendem, “dar unidade e eficiência ao trabalho dos municípios”, os anteplos de 1946, traduzem-se numa clara diminuição da importância do planeamento urbanístico, na medida em que esta figura jurídica prevê um simples zonamento da ocupação dos solos, abandonado o primado do desenho urbano.

---

1 No desenvolvimento do urbanismo Oitocentista teve um papel essencial no século anterior Manuel de Azevedo Fortes (M. Fernandes, M., 2005).

2 Sobre o planeamento urbanístico em algumas das principais cidades do Norte de Portugal, ver Fernandes (2005). Para o contexto internacional e o caso especial do Porto, destaca-se o trabalho de Pinto (2007).

Na segunda metade do século XX, enquanto o planeamento urbano perde eficácia, ideológica e tecnicamente, são cada vez mais influentes as conclusões dos congressos internacionais de urbanismo, em especial dos trabalhos de Charles-Eduoard Jeanneret (Le Corbusier) e das normas contidas nas duas versões da Carta de Atenas (de 1933 e 1941). Entre os seus princípios, recorda-se: o zonamento, com separação espacial das áreas de habitação, de trabalho, de circulação e de recreio; a hierarquização e especialização dos espaços e tipos de circulação, de áreas de trabalho e oferta comercial e mesmo de tipos morfológicos e de habitação; a valorização da modernidade sobre a preservação e as considerações estéticas; a orientação para as massas e o sentido de urgência associado à prioridade ao alojamento; o primado do automóvel, face à rua vista como espaço-problema e sede de promiscuidade e, em geral, a ideia de um urbanismo clínico, capaz de construir a cidade perfeita, onde deveria reinar a geometria e a ordem<sup>3</sup>.

As influências deste urbanismo racional e funcionalista estão presentes em muitas das cidades do Norte de Portugal, na sequência da lei de 1960 que cria os planos directores, designadamente através da importância e do desenho de novas vias, viadutos e túneis, da concepção e construção de áreas habitacionais (sobretudo quando realizados pelo Estado, como acontece com os “bairros sociais”), ou ainda na criação e consolidação de chamadas zonas centrais de comércio, zonas industriais e zonas verdes. Nesta linha, é especialmente significativo – mesmo à escala nacional e europeia – o Plano Director da Cidade do Porto de 1962, coordenado pelo francês Robert Auzelle, com as suas zonas, grandes vias (como a Circular Interna concluída apenas nos anos 90), túneis, viadutos e parques de estacionamento, embora não tivesse tido o seu regulamento aprovado, ou seja, carecesse de força de lei, e conhecesse uma fraca concretização, explicada em grande medida pela incapacidade financeira necessária para realizar o vasto conjunto de obras previstas.

Nos anos 70 – e na sequência das críticas de pioneiros como Jane Jacobs – reconheceu-se que, por entre eixos de ligação rápida radial e anelar, se faziam desaparecer as ruas e se construíam poucas avenidas, com a sucessiva demolição

<sup>3</sup> Uma interessante revisitação dos princípios urbanísticos dos CIAM foi feita pela revista “Urbanisme”, no seu número 330, de Maio/Junho de 2003, sob o título “La Charte de Athènes: et après?”

do tecido antigo, parecia que o passado da cidade não teria futuro, e em contrapartida produzia-se um urbanismo anónimo e suburbanizante, com prédios em série, cuja forma paralelepípeda variava entre os “pacotes de cereais” e as “barras de sabão”<sup>4</sup>.

A crítica do urbanismo funcionalista, que se foi expandindo e reforçando, aproveitou sobretudo a iniciativa privada, no quadro de um movimento de forte afirmação da livre iniciativa e de um certo descrédito do planeamento, difundido em especial a partir dos Estados Unidos e do Reino Unido (com Reagan e Thatcher) e que chega a Portugal apenas após os anos turbulentos de finais da década de 70. Todavia, esta década assistiu a produção legislativa importante, designadamente no domínio do licenciamento urbanístico (DL 166/70), da gestão dos solos (DL 576/70) e da criação dos planos de urbanização (DL 560/71 e 561/71).

Emerge entretanto no plano internacional, a partir sobretudo de Itália e nalguns casos também da oposição a intencções de demolição, um urbanismo direccionado para a cidade consolidada e orientado para a recuperação do tecido antigo (para “fazer cidade na cidade herdada”)<sup>5</sup>. Passa a valorizar-se (e até por vezes a sobrevalorizar-se) o histórico e o vernáculo – com os riscos do revivalismo e do pastiche (o antigo para o turista!) – dificultando-se cada vez mais a construção de novos elementos urbanos em tecidos antigos, os quais são mais e mais alargados territorialmente (incluindo por vezes cidades inteiras) e temporalmente (incluindo elementos urbanos recentes)<sup>6</sup>. E, enquanto na cidade consolidada a preocupação patrimonialista se acentuava, a iniciativa privada ganhava capacidade acrescida de produzir importantes parcelas de cidade (grandes áreas comerciais, parques empresariais, loteamentos de habitação, ...), sobretudo na “periferia” das grandes metrópoles, com o planeamento a ser visto pelo decisor político e pelo investidor privado, o mais das vezes, como um estorvo à “normal”

---

4 Sobre o tema, entre muitas obras, “Cities of Tomorrow” de Peter Hall continua a ser a grande referência.

5 Nuno Portas teve nesse processo um papel essencial, assim como na valorização do trabalho para a habitação e as periferias, a partir do Laboratório Nacional de Engenharia Civil, mais tarde como Secretário de Estado de Habitação e ainda enquanto professor e investigador da Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto.

6 Sobre o tema, entre muitos outros trabalhos, pode consultar-se obra de um dos autores deste artigo (J. Fernandes, 2005).

dinâmica urbana e à afirmação da livre iniciativa, alcandorada a “vaca sagrada” para o desenvolvimento e prosperidade de todos.

Apesar disso, a produção legislativa foi notável nos anos 80: em 1982 aprova-se a figura do Plano Director Municipal, ou PDM (DL 208/82), regulamentado pela Portaria 989/82 e pelo Decreto Regulamentar 91/82, criam-se a Reserva Agrícola Nacional, ou RAN (DL 451/82) e a Reserva Ecológica Nacional, ou REN (DL 321/83), aprova-se o Plano Regional de Ordenamento, ou PROT (DL 338/83) e as ADUP e ACP inspiradas nas ZAC e ZUC francesas (DL 152/82).

A concretização, todavia, é quase nula, o que leva à revisão dos diplomas sobre a RAN e REN e a uma simplificação dos planos municipais de ordenamento do território em 1989 e 1990. Mas, efeitos maiores que o da simplificação, teve a medida legislativa que levou o Governo (com o Ministro Valente de Oliveira) a fazer depender as candidaturas a apoios financeiros da Comunidade Europeia da existência por parte dos municípios que se candidatavam de um PDM eficaz, o que leva a uma rápida proliferação deste instrumento de ordenamento do território.

Aos PDM – aprovados para quase todos os municípios portugueses na década de 90 – seguir-se-ão, em muitos casos, por Planos de Urbanização (PU) e Planos de Pormenor (PP), enquanto se assiste a uma diversificação dos instrumentos de ordenamento do território que, alargando a prática do planeamento, dificultam também a construção de uma política integrada de ordenamento, assim como a articulação entre planeamento e gestão do território: Planos de Ordenamento da Orla Costeira (DL 390/93), Planos Municipais de Intervenção na Floresta (DL 423/93), Planos de Recursos Hídricos (DL 45/94), Planos Especiais de Ordenamento do Território (DL 151/95), Projectos de Urbanismo Comercial (com uma primeira aprovação para a Rua de Brito Capelo em Matosinhos em 1996), Projectos POLIS de valorização ambiental (com várias legislações, aprovada na sequência da Resolução do Conselho de Ministros nº26 de 2000).

Com a publicação, no final dos anos noventa, da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo (Lei nº 49/98,) e do Decreto-Lei nº 380/99, que define o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial, inicia-

se em Portugal um novo ciclo em matéria de planeamento territorial e urbano, dado do alcance das alterações introduzidas, as quais visaram uma revisão substancial do regime jurídico aplicável, da arquitectura do sistema de planeamento e gestão do território e da natureza e dos objectivos de alguns dos seus instrumentos. Por outro lado, os inúmeros e dispersos diplomas legais foram agregados e sistematizados num único decreto-lei, o sistema de planeamento foi estruturado e organizado em três níveis espaciais (nacional, regional e municipal) e os instrumentos de planeamento foram (re)classificados segundo a sua natureza intrínseca (desenvolvimento ou planeamento territorial). Foram ainda criados novos instrumentos, com especial realce para o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) e para o Plano Intermunicipal de Ordenamento do Território (PIOT), e alterados os objectivos e funções de outros, como por exemplo os dos Planos Regionais de Ordenamento do Território<sup>7</sup>, que perderam o seu carácter programático e normativo para se transformarem em planos de natureza estratégica.

## 2. Planeamento no Norte de Portugal: experiências e balanço

Como se depreende do que ficou dito, as duas últimas décadas foram marcadas no Norte de Portugal, como de resto em todo o país, pela implantação e difusão das políticas e práticas modernas de ordenamento do território. Progressivamente, e ainda que a um ritmo irregular, o território começou a ficar coberto pelos mais variados tipos de instrumentos de planeamento e de gestão do território: planos regionais, planos especiais, planos directores municipais, planos de urbanização, planos de pormenor, etc. Mas, paradoxalmente, à medida que o processo de planeamento progride, são cada vez mais frequentes as vozes que denunciam o estado caótico e desordenado em que se encontra o país: dispersão do edificado; expansão descontrolada das manchas urbanas e urbanizáveis; pressão imobiliária sobre as áreas sensíveis e de risco; destruição da paisagem e dos recursos naturais; etc. remetendo, sem excepção, para a questão da coerência do modelo e da consistência do processo de planeamento, ou ainda para a relativa ineficácia dos planos. Estes argumentos merecem e justificam uma análise e avaliação de algumas experiências recentes, com o objectivo de comprovar a sua pertinência e fundamentação, mas também de explicitar e debater, a duas escalas,

---

<sup>7</sup> Ver, a este propósito, Oliveira (2002).

regional e local, assim como na dimensão estratégica e de participação, alguns dos principais problemas com que se confronta o actual sistema de planeamento e ordenamento do território em Portugal.

### *2.1. O planeamento à escala regional*

No Norte de Portugal, como aliás na grande maioria do território nacional, não existem tradição e experiência significativas de planeamento à escala regional ou subregional. Em 25 anos, apenas foram aprovados, e parcialmente implementados, o Plano Regional de Ordenamento do Território da Zona Envolvente do Douro (PROZED) e o Plano Intermunicipal de Ordenamento do Território do Alto Douro Vinhateiro (PIOTADV): dois outros exercícios de planeamento supramunicipal, o PROT do Alto Minho e o PROT de Trás-os-Montes e Alto Douro, iniciados em 1993 e em 2003, respectivamente, nunca chegaram a ser finalizados<sup>8</sup>. No primeiro caso, porque os municípios envolvidos rejeitaram as orientações e normas propostas pela administração central e, no segundo, porque o governo decidiu suspender a sua elaboração, uma vez que lançou entretanto o Plano Regional de Ordenamento do Território do Norte, abrangendo todo o território da respectiva NUT II onde este espaço se integra.

As únicas experiências efectivas de planeamento e gestão territorial à escala supramunicipal são, pois, as relativas aos dois primeiros planos. Dadas as semelhanças entre si, sobretudo na avaliação dos seus resultados, apresenta-se relativamente aos seus principais objectivos, orientações estratégicas e programáticas, o PROZED. Deixamos apenas, relativamente ao PIOTADV o registo de que se tratou de um exercício precursor, nomeadamente pelo seu carácter intermunicipal e pelas suas preocupações de preservação e valorização da paisagem, e as dificuldades de implementação e gestão, especialmente explicadas pelo vazio institucional criado após a extinção do Gabinete Técnico Intermunicipal, por um progressivo afastamento dos municípios relativamente às suas principais propostas e ainda pelos conflitos institucionais, nomeadamente entre câmaras municipais e o Instituto Português do Património Arquitectónico.

<sup>8</sup> Note-se que não contabilizamos aqui os planos especiais, nomeadamente os de ordenamento das albufeiras da Régua e Carrapateiro, da Caniçada, do Azibo e de Vilar e ainda do Parque Nacional da Peneda/Gerês, cujo âmbito e objectivos são claramente distintos destes.



Relativamente ao PROZED, ele foi aprovado em finais de 1991 (DR n.º60/91, de 21 de Novembro), e tinha por finalidade proteger e conservar o património natural, paisagístico e arquitectónico dos 14 municípios ribeirinhos do rio Douro, a montante da barragem de Crestuma/Lever e a jusante da foz do rio Tua, da previsível pressão humana provocada pela melhoria das acessibilidades relativamente à Área Metropolitana do Porto e pelo potencial de atracção residencial e turística desta área. Ou seja, estabelecer uma estratégia de desenvolvimento equilibrado e um modelo territorial que: assegurassem um correcto ordenamento do território e a preservação dos recursos naturais, do ambiente e dos valores paisagísticos; privilegiassem uma visão integrada dos valores a preservar; compatibilizassem os interesses de âmbito nacional, regional e municipal<sup>9</sup>.

Enquanto instrumento preventivo e disciplinador da ocupação, transformação e uso do solo no território em questão, este plano fixou os seguintes objectivos:

- Estabelecer uma estratégia de desenvolvimento que permita a exploração de recursos naturais e humanos nas margens do Douro, sem pôr em causa o equilíbrio ambiental e social.
- Proteger e valorizar a bacia visual do Douro que é constituída pelas encostas do Vale do Douro e se estende até às linhas de cumeeada.
- Regulamentar a ocupação, uso e transformação do solo, de modo a promover a sua adequação às potencialidades de base territorial.
- Estabelecer e disciplinar a edificabilidade de forma a permitir preservar os valores patrimoniais, urbanísticos e paisagísticos.
- Enquadrar regionalmente os planos municipais de ordenamento do território;
- Contribuir para o incremento da qualidade de vida das populações.

Para a concretização destes objectivos, o plano estabeleceu regras de uso para as diferentes classes de solo, impôs condicionantes, definiu áreas de protecção e regulou os processos de edificação e utilização do espaço pelas entidades públicas e pelos agentes privados, determinou normas para a utilização das toalhas de água

---

<sup>9</sup> Ver, a este propósito Teixeira e Ramos (2002).

das albufeiras ou para a extracção de recursos naturais e definiu um conjunto de medidas de protecção do património arqueológico e edificado. Propôs ainda um modelo de organização territorial, com base na rede viária e no sistema urbano regional, devidamente hierarquizado, e um conjunto de investimentos públicos prioritários, a cargo da administração central e dos municípios abrangidos.

O balanço da implementação deste plano aponta sobretudo para a dimensão mitigada da concretização, ou seja para a forma como os objectivos ficaram aquém do que se propunham. Por um lado, todos reconhecem o seu carácter inovador e pioneiro, nomeadamente porque foi um dos primeiros planos deste âmbito a ser elaborado e aprovado em Portugal e porque sustentava uma política preventiva de ordenamento para áreas potencialmente mais críticas. É igualmente salientada a qualidade técnica das orientações e propostas, assentes numa visão estratégica e estruturante do modelo territorial, ou ainda o importante papel que desempenhou no enquadramento e orientação aos planos directores municipais que viriam a ser elaborados posteriormente. Mas, por outro lado, também se reconhece a sua reduzida eficácia na concretização de alguns dos seus objectivos iniciais: a pressão urbanística nas zonas mais sensíveis não foi contida; a destruição dos padrões tradicionais da paisagem vinhateira prosseguiu; os conflitos de ocupação e uso do solo multiplicaram-se.

As razões apontadas para a relativa ineficácia deste plano remetem para uma questão essencial: a ausência de uma entidade pública responsável pela sua implementação e gestão. Com efeito, e muito embora a supervisão e o acompanhamento do PROZED ficasse a cargo da CCRN, a verdade é que a gestão efectiva do território ficou entregue aos municípios que, de forma isolada e segundo critérios muitas vezes diferenciados, prosseguiram as suas atribuições e competências de planeamento e licenciamento municipal. Os necessários e aconselháveis esforços de articulação e concertação de políticas e planos não foram, pois, desenvolvidos, como fica patente no baixíssimo grau de execução dos projectos e investimentos públicos propostos. Acresce ainda que, no que diz respeito ao uso e ocupação do solo rural, quer este plano, quer os planos municipais de ordenamento do território, não tiveram qualquer intervenção significativa, uma vez que a grande maioria das actividades económicas com incidência territorial não está sujeita a qualquer tipo de licenciamento ou regulação pública.

## 2.2. *O planeamento à escala municipal*

Nos finais dos anos noventa, todos os municípios portugueses tinham os seus planos directores municipais aprovados. Um facto excepcional num país tão avesso ao planeamento e que resulta não tanto da obrigatoriedade legal da sua elaboração mas, sobretudo, e como se disse, da decisão governamental de só permitir o acesso aos fundos comunitários aos municípios que tivessem os seus planos aprovados. Graças a esta decisão, em poucos anos foram elaborados mais de duas centenas de PDM, a maioria das vezes por equipas sem qualificação técnica adequada e sem que existisse informação e cartografia actualizada, a necessária visão estratégica e prospectiva, a indispensável intervenção e acompanhamento dos técnicos municipais e dos eleitos locais e a recomendável participação pública e debate das orientações e propostas.

Não é pois de estranhar que estes planos, chamados de 1ª geração, revelem problemas sérios e que têm contribuído para o actual estado de coisas no ordenamento do território, o qual é considerado pela generalidade dos especialistas como pior que antes da existência destes planos. É certo que os planos não serão culpados de tudo, mesmo porque a aceleração do processo de urbanização dificilmente se faria sem alterações muito difíceis de “digerir” num território que nos anos 70 mantinha ainda fortes marcas de ruralidade na imagem e na forma de povoamento. Todavia, não é menos verdade que estes planos municipais foram elaborados sem qualquer enquadramento, estratégico e programático, ao nível nacional, regional e subregional.

Temos assim actualmente o país coberto por uma autêntica “manta de retalhos”, até porque os critérios e parâmetros urbanísticos são muito diversos e não têm em conta as características físicas, sociais e económicas das unidades territoriais supramunicipais. Também pelas exigências da lei relativamente ao desenho urbano e regulamento urbanístico, os PDM limitam-se a classificar o solo segundo a sua vocação urbanizável e não urbanizável e, regra geral, ignoram aspectos fundamentais como o ordenamento do solo rural, a protecção e valorização dos recursos naturais, ou ainda o planeamento e a programação das principais redes e sistemas municipais, como o saneamento básico, as acessibilidades e os equipamentos colectivos.

Nas suas peças finais – publicadas em Diário da República – reflectem na sua larga maioria um mero zonamento do território, mais voltado para a definição das áreas edificáveis do que para o ordenamento do território, numa aparente contradição entre o tipo de plano (municipal de ordenamento do território) e a metodologia e os resultados (mais adequados ao urbanismo).

Acompanhando o processo de urbanização que ocorre com grande intensidade e respondendo ao desejo dos eleitos municipais que desejam um desenvolvimento local fundado no crescimento urbano, criam manchas urbanizáveis imensas, claramente superiores às necessidades, mesmo tendo em conta a rigidez do mercado fundiário. Por essa via, e face à desarticulação com o sistema fiscal e a legislação relativa à propriedade e uso do solo, contribuem para fomentar a especulação imobiliária, a dispersão da construção e encarecem por vezes de forma inultrapassável a infraestruturação do território.

De resto, verifica-se que os PDM, são instrumentos pouco ajustados a uma gestão criteriosa do território, uma vez que não dispõem de mecanismos de programação da urbanização e dos investimentos públicos e estão totalmente carentes de mecanismos que permitam a sua avaliação e a monitorização dos seus objectivos.

Face a todas estas limitações, o PDM, mais ainda que outros planos municipais de ordenamento do território de maior escala, lançados em alguns municípios (os PU e os PP), acabaram por ter escassos efeitos no ordenamento do território, sendo de sublinhar talvez, mais os seus reflexos na consciência para a necessidade do ordenamento e gestão territorial, do que os resultados que derivam da sua concretização.

Ainda assim, tiveram um efeito instrumental decisivo na preservação de alguns espaços de qualidade agrícola e ambiental, uma vez que existia legislação que obrigava os municípios a possuírem uma área de reserva agrícola e outra de reserva ambiental que, no seu conjunto nacional constituíam a Reserva Agrícola Nacional (RAN) e Reserva Ecológica Nacional (REN), as quais os PDM tiveram que definir e incorporar, assim impedindo o avanço da urbanização de alguns dos melhores solos agrícolas e dos espaços de maior relevância ambiental.

Compreensivelmente, pelas razões já antes enunciadas a propósito dos PDM (como a qualidade das equipas e da cartografia), também a RAN e REN merecem diversas críticas, como o facto do seu traçado ser por vezes incompreensível e irrazoável, introduzindo desigualdades significativas entre proprietários, por exemplo ao manter por urbanizar espaços abandonados e não preservando do ponto de vista agrícola espaços que embora sejam de solos pobres, são importantes em cultivo de agricultura capitalista (como a vinha em regime de mono-cultura que prefere a encosta aos plainos aluviais). Da mesma forma, a REN agrupa espaços de inegável valor (entretanto integrados em Rede Natura), com outros sem qualquer interesse ecológico relevante, como encostas de grande declive, o que todavia permite inibir a construção em locais indesejados e, conjuntamente com a RAN, como se disse, tem um papel decisivo em conferir orientações à urbanização, pela negativa é certo, ou seja, pelas inibição ou grande dificuldade que introduzem a quem pretende construir em diversas áreas municipais de dimensão e forma muito variável.

Nos últimos anos, a quase totalidade destes planos directores municipais entrou em processo de revisão. As expectativas técnicas e políticas relativamente aos resultados deste processo são muitas. Face às alterações substanciais introduzidas no sistema de planeamento e no seu enquadramento legal e com base na experiência acumulada, espera-se que os “novos” planos sejam mais consistentes e eficazes, mais estratégicos e adequados à sustentabilidade territorial e que possam merecer e capitalizar com uma maior participação dos cidadãos, conhecendo menor entraves processuais e maior rapidez e facilidade nos procedimentos administrativos. Quanto aos autarcas, agora mais sensíveis e atentos aos problemas do ordenamento do território, estes esperam sobretudo maior flexibilidade e margem de manobra na gestão do território. Expectativas difíceis de atingir, assim como de compatibilizar e conciliar, todavia fundamentais para que o processo de planeamento e de gestão do território avance e produza os resultados que todos desejamos: um melhor ordenamento do território nacional.

### *2.3. Estratégia e participação*

O planeamento estratégico passou do âmbito militar para o empresarial e posteriormente para o ordenamento do território, associado sobretudo (pelo me-

nos num primeiro período) ao chamado *marketing* urbano, dos anos 70 e 80, com o qual emergiu também o primado da competitividade económica na política urbana, recuperando-se as imagens do tipo “capital de...” e “cidade de...” (sucessoras de epítetos como a “aldeia mais portuguesa de Portugal” ou da “Rainha da Costa Verde”).

Esta forma de planear, maugrado alguns excessos tecnocratas, pressupõe o exercício fundamental de identificação das forças e fraquezas e de oportunidades e ameaças existentes ou potenciais, seja em situação de conflito bélico, de competitividade empresarial, ou de postura dos territórios perante o futuro, como no caso nos importa. Considera o estabelecimento de cenários: o que acontece se nada for feito? O que pode acontecer se actuarmos desta ou daquela forma? E sustenta que mais do que prever, importa ser pró-activo: (pré)ver, lembra-nos Bernard Preel é acto de bruxaria, já que o comum dos mortais só vê o presente e retalhos do passado. Afinal caminhar para o futuro é como conduzir um automóvel com o vidro opaco na frente e termos apenas retrovisores (sabermos como foi o passado) e o conhecimento de outras estradas (conhecermos os processos de desenvolvimento e as apostas noutras cidades, noutras regiões, noutros países): por isso mesmo é mais importante concentrarmo-nos na condução, mais do que nos preocuparmos em prever como será a estrada!.

No caso português, o planeamento estratégico esteve sobretudo associado à necessidade de completar o planeamento físico dos PDM (planos directores municipais) e veio pela mão do PROSIURB, um programa nacional destinado às cidades médias que vigorou de 1994 a 1999. E, conquanto a sua adopção tenha ocorrido num primeiro tempo quase só nas 37 cidades definidas como de dimensão média na rede urbana nacional, 12 das quais no Norte de Portugal<sup>10</sup>, a metodologia difundiu-se e vieram a ser lançados planos estratégicos em espaços mais alargados (como a Área Metropolitana de Lisboa), ou mesmo em municípios sem qualquer cidade média<sup>11</sup>.

10 As cidades médias consideradas no Norte foram Barcelos Braga, Bragança, Chaves, Guimarães, Miranda e Viana do Castelo, acrescidas dos eixos urbanos Parades-Penafiel e Vila Real-Régua-Lamego.

11 Sobre o planeamento estratégico e a sua aplicação territorial no caso português, ver Ferreira (2005).

Um destes casos de planeamento estratégico municipal ocorreu em Trofa, município do Distrito do Porto integrado então na Associação de Municípios do Vale do Ave e entretanto aceite na Área Metropolitana do Porto, cuja Câmara Municipal decidiu lançar um plano estratégico em simultâneo com a realização de um Plano Director Municipal, vistos como indispensáveis, por tratar-se de um dos quatro municípios criados depois de Abril de 1974 (cuja emergência, por secessão de Santo Tirso, foi aprovada pela Assembleia da República, em 1999). Definir uma estratégia e dispor de um instrumento próprio de ordenamento do território foi assim, também, uma necessidade de afirmação de existência política, donde a reunião de condições especiais relativamente às expectativas e às possibilidades de um primeiro exercício de planeamento.

Tirando partido do contexto, o Plano Estratégico da Trofa apostou na metodologia de plano participado, acreditando no envolvimento dos agentes mais activos, e procurou traçar as linhas gerais de um desenvolvimento global e integrado que ia muito além da articulação com o ordenamento do território (que devia assegurar com a realização simultânea do PDM), ou do planeamento para o desenvolvimento económico e o *marketing* territorial.

Para a construção do diagnóstico, mas também na orientação para a proposta, foram ouvidas todas as juntas de freguesia e um elevado número de agentes individuais e colectivos, com destaque para figuras de reconhecido mérito e dedicação à Trofa e para associações as mais diversas, ligadas designadamente à cultura e ao ensino, ao ambiente e ordenamento, ao apoio social, à economia, à protecção civil, ao desporto e à comunicação social. Criou-se um site, lançaram-se inquéritos junto das comunidades escolares e realizaram-se diversas reuniões de debate, de que se salientam encontros temáticos, com convidados exteriores e interessados locais, para cruzamento de saberes, entre o conhecimento académico, outras experiências municipais de sucesso e as dificuldades e expectativas locais. Suportado nestas fontes de informação e ainda em bibliografia e fontes estatísticas, foi realizado um diagnóstico prospectivo, a partir do qual se foi construindo uma proposta de plano, em articulação mais próxima com a Câmara Municipal e com parceiros privilegiados entretanto identificados.

Por fim, realizou-se um grande fórum, associado à apresentação e divulgação do documento final, o qual veio a merecer publicação, com apoio da Comissão de Coordenação da Região Norte (J. Fernandes, 2003).

O plano definiu cinco grandes temas e algumas “ideias-fortes”:

- *Ambiente: qualidade, com aumento dos níveis de exigência*, o que se compreende dadas as condições graves de poluição (de solos, água e ar) serem compreensivelmente uma preocupação central e obrigarem a um importante esforço na área do saneamento e do abastecimento de água.
- *Ordenamento do território: atractividade e identidade, privilegiando as potencialidades locais*, tendo em vista contrariar um processo de suburbanização comandado a partir do Porto que reforça dependências e atrai para a Trofa os usos menos qualificados.
- *Economia: apostar na selectividade, ou seja, na competitividade com qualidade*, o que implica evitar a multiplicação de pequenas empresas orientadas para o baixo custo e outras com efeitos perversos sobre o ambiente e o tecido social.
- *Educação e formação: inclusão e exigência, implica qualidade e responsabilidade*, donde ser necessário pensar em formar todos e ao longo da vida, o que implica uma perspectiva inclusiva que não deve todavia esquecer a necessidade de valorizar as aprendizagens e apostar na sua qualidade.
- *Cultura: a população como agente cultural considerando a articulação entre a valorização da identidade local e a abertura para o Mundo*, tendo em vista contrariar o localismo, muito embora valorizando os saberes e as capacidades locais.

Subdivididas entre as dimensões de estudo, dinamização e concretização, listou-se para cada um destes cinco temas um largo conjunto de medidas, as quais foram classificadas quanto à sua prioridade e custo, tendo sido identificados os responsáveis pela sua implementação.

Não é ainda fácil fazer a avaliação do plano. Todavia, alguns elementos podem ser retidos. Para tanto importa sublinhar que apesar da importância da dimensão formal e da relevância da metodológica da experiência, a dinâmica de construção do Plano Estratégico da Trofa levou a que se pretendesse sobrepor ao documento a reflexão e o debate, os quais deveriam conduzir a uma cultura de



processo de planeamento em contínuo, com um envolvimento corresponsabilizador dos agentes locais de desenvolvimento e um reposicionamento geoestratégico do município.

Neste último plano foi possível influenciar a colocação da Trofa entre os municípios da Área Metropolitana do Porto e talvez se tivesse conseguido impulsionar um posicionamento mais exigente, contrário à periferação política, económica e ambiental. Todavia, em relação à cultura de participação e processo de planeamento, os resultados ficaram claramente aquém do esperado, face a um jogo político-partidário especialmente tenso, a uma grande fragilidade de muitos dos agentes locais e ao grande significado que era atribuído à capacidade edificatória e ao PDM, em prejuízo de outras dimensões do desenvolvimento e por isso também do Plano Estratégico da Trofa. Ainda assim, note-se que foi largamente ultrapassada a dimensão mais pobre da participação em ordenamento do território, marcada por inquéritos públicos onde as intervenções se reduzem às reivindicações associadas a interesses pessoais e ao debate com conotações partidárias, por entre o desconhecimento e total apatia da imensa maioria.

### **3. Novas escalas, novas formas e novos objectivos do planeamento territorial**

#### ***3.1. As novas escalas***

A dimensão regional é essencial, sobretudo considerando-se os valores e as estratégias de desenvolvimento de base territorial, assim como as especificidades existentes no conjunto nacional, e tanto mais quanto esta dimensão espacial é central em relação à organização da distribuição das verbas provenientes do orçamento da União Europeia, por via do Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN). A esse título, é significativo que o governo português, por iniciativa do Secretário de Estado João Ferrão, tenha lançado os Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT) no todo nacional e promovido a coincidência destes com o espaço regional desconcentrado que é administrado no domínio do planeamento a partir das comissões de coordenação e desenvolvimento regional, dependentes do Ministério das Cidades, do Ordenamento do Território e do Ambiente.

Na dimensão local, os PDM têm o seu papel consolidado no planeamento em Portugal, não só pela notoriedade que adquiriram, como porque correspondem à área de jurisdição autárquica, constituindo o instrumento principal de apoio à gestão urbanística assegurada pelas câmaras municipais. Todavia, com os PROT e os PDM, a escala mais pertinente na actualidade, designadamente no Norte de Portugal, é a subregional, coincidente com os espaços de vida da maioria dos habitantes.

De facto, falta reconhecer no planeamento que, por via de um considerável aumento da mobilidade, um crescente conjunto de pessoas, ao mesmo tempo que se tornaram cidadãos de vários territórios (de acordo com os lugares de férias ou de visita de amigos, por exemplo), passaram a ser cada vez mais cidadãos multi-municipais no seu dia-a-dia, especialmente em áreas metropolitanas ou de urbanidade densa, como ocorre em torno da cidade do Porto ou na conurbação de Barcelos-Braga-Guimarães, onde é cada vez mais frequente dormir-se num município, trabalhar-se num outro e fazer-se compras, ir-se ao cinema ou passear-se ao longo do mar, do rio, ou na montanha noutra ainda. Por outro lado, no “interior” hoje aproximado pelas estradas que colocam qualquer ponto do Norte a menos de duas horas do mar, o quadro geral de despovoamento está igualmente marcado pela concentração de pessoas (com maior mobilidade) e actividades económicas nas sedes municipais (com menor durabilidade), o que cria um outro problema, o da necessidade da convergência de esforços entre municípios para o ordenamento e desenvolvimento. Por um outro lado ainda, nos espaços de povoamento difuso (e aparentemente confuso) do Vale do Ave e do Sousa e Tâmega, onde a dispersão e o polinucleado do residir e trabalhar não conhece centralidades regionais, a evidente continuidade das características essenciais da organização do território e dos seus problemas, fazem apelo a uma visão e intervenção de conjunto.

Assim, por razões diversas, os espaços mais densos e urbanizados do litoral, os espaços em perda a oriente do Gerês e do Marão, ou ainda o disperso e difuso em intensa urbanização, carecem de visões supramunicipais (que o mesmo é dizer infraregionais), o que aponta para uma nova escala crítica, que a administração central tentou fixar em 2003 na chamada “Lei Relvas” e agora pretende forçar por via financeira e presumivelmente administrativa, em coincidência com as NUT III e com reforço de poderes na área metropolitana do Porto (englobando as NUT Grande Porto e de Entre-Douro-e-Vouga).

### 3.2. *As novas formas*

Depois do planeamento global se ter desintegrado no final do século XX em várias escalas e temas, volta à ordem do dia a coerência e integração do exercício de planear e intervir sobre o território, o que obriga não apenas ao cruzamento da global e do local (e de todas as dimensões intermédias), como a encontrarem-se os meios e as formas de reforçar o encontro entre ambiente, acessibilidade, desenvolvimento económico e outros temas, assim como entre o planeamento estratégico e o planeamento físico. Além do mais, importa – em quadros ideologicamente marcados por importantes diferenças – reconhecer o papel essencial que é desempenhado pela iniciativa privada e integrá-la no planeamento e na intervenção, de preferência sem a substituição ou mesmo a subalternização do papel do Estado, mas antes em resultado do reconhecimento do papel indispensável de cada um na regulação dos processos de transformação do território.

Por outro lado – e em parte associado a último aspecto, ligado ao reforço da cooperação entre sector público e privado – importa considerar a necessidade de não apenas fazer “planeamento para”, mas de fazer sobretudo “planeamento com”, o que apela a que se ultrapasse de vez com uma por vezes arrogante prevalência do conhecimento científico e técnico sobre o saber local, por troca com a adopção de fórmulas que permitam concretizar o encontro de saberes, com ganhos mútuos e efeitos de sinergia. Nesta dimensão, sublinha-se a necessidade de se resistir à mera substituição do conhecimento pretensamente abstracto, pela resposta directa a interesses individuais bem identificados ou de grupos de interesses organizados, sejam eles de ordem imobiliária ou de defesa ambiental, nalguns casos de tipo NIMBY (“not in my back yard”) ou até BANANA (“build absolutely nothing anywhere near anyone”), sem desprezar o papel central dos eleitos locais, por mera substituição por lógicas referendárias que beneficiam invariavelmente os mais informados, os mais ricos, os mais activos, ou os mais interessados.

Deve procurar-se essencialmente fomentar a transparência e a discussão aberta que possibilite a auscultação e ponderação de todas as opiniões e interesses, em particular dos principais agentes locais, para contrapor a “ideias feitas” e em especial aos modelos de desenvolvimento e ordenamento territorial pré-concebidos, por forma a permitir encontrar o cruzamento adequado entre as lógicas

gerais e os interesses e expectativas locais. Nesta linha de pensamento, tão ou mais importante que os planos é o exercício de planeamento em si mesmo, enquanto processo que promove o envolvimento e a apropriação dos planos, os quais deverão considerar o encontro entre e a flexibilidade e a clareza de orientação, entre estratégia e ordenamento do território, a par do estabelecimento de parcerias e adopção de fórmulas enriquecedoras da participação, a exemplo das do tipo “ordenamento participativo” ou “agenda 21 local”.

### *3.3. Os novos objectivos*

Na linha da política territorial definida para toda a União Europeia, os princípios de competitividade, sustentabilidade e coesão devem constituir referência central dos instrumentos de planeamento no Norte de Portugal, como noutros espaços desta região do mundo, muito embora a sua conciliação e a dose em que cada um participa em cada instrumento de planeamento em concreto varie necessariamente, face às especificidades de cada espaço e à inexistência de uma fórmula mágica de combinação das três dimensões. De facto, é sabido que dificilmente se compatibiliza a sustentabilidade ambiental, com a económica e social e que estas duas últimas dimensões tendem muitas vezes a ser preteridas quando – como acontece com o espaço regional do Norte de Portugal – os parâmetros do crescimento económico apontam para o aumento do diferencial face aos espaços mais desenvolvidos. Ainda assim, e a pensar estritamente no ordenamento do território, assentamos as ideias finais nos princípios da sustentabilidade, adoptando para o efeito a transposição da política dos três erres.

De facto, além das vantagens em misturar – pessoas de várias classes e origens, assim como usos residenciais com todos os outros que se mostrem adequados – importa considerar a necessidade de reduzir, reciclar e reutilizar o espaço urbanizado. Nesta linha de raciocínio, reduzir deve significar sobretudo encontrar formas de conter a expansão, para permitir salvaguardar valores ambientais e paisagísticos e mais facilmente se poder fomentar a sustentabilidade das redes colectivas (viária e infra-estrutural), potenciando o uso do espaço público. O princípio da reciclagem aponta para a necessidade de se considerar a necessidade da substituição, já que em tempo algum o espaço urbanizado foi capaz de transportar consigo todo o património construindo, antes introduzindo em cada

época elementos da contemporaneidade de então, fosse no edificado, no espaço público, ou simplesmente nos usos e na imagem. Todavia, este princípio deve articular-se com o da reutilização, de forma a possibilitar manter a ocupação de espaços herdados, assim se permitindo transportar para o futuro o essencial da memória do passado, de preferência sem excessos gentrificadores ou turistificantes, que façam do território vivido um espaço vazio de habitantes, transformado em mercadoria apelativa onde os habitantes locais passam de agentes a actores e o território a um cenário. ◀◀

### Bibliografia

- HALL, P. (2002). *Cities of Tomorrow*, 3ª ed., Oxford: Blackwell.
- FERNANDES, M.G. (2005). *Urbanismo e morfologia urbana no Norte de Portugal. Viana do Castelo, Póvoa de Varzim, Guimarães, Vila Real, Chaves e Bragança entre 1852 e 1926*, Porto: FAUP edições.
- FERNANDES, J.A. Rio (Coord. executiva) (2003). *Trofa XXI: Plano Estratégico da Trofa*, Câmara Municipal da Trofa / CRFM: Riforter, GIPP.
- FERNANDES, J.A. Rio (2006). “Reabilitação de centros históricos e reutilização da cidade: o caso de Porto-Gaia”, em *Conservar para quê?*, v.3, nº 5: 11-36.
- FERNANDES, J.A. Rio (2006). “O planeamento urbano e a coesão social: a perspectiva europeia e o caso de Portugal”, em *Cidades*, v.3, nº 5: 11-36.
- FERREIRA, A. Fonseca (2005). *Gestão Estratégica de Cidades e Regiões*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- LOBO, M. da Costa (2001). *Administração Urbanística, Evolução Legal e sua Prática*, Lisboa: IST Press.
- OLIVEIRA, F. Paula (2002). Evolução do Quadro Legal dos Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT), em *Sociedade e Território*, n.º 34: 10-17.
- PINTO, J.R. (2007). *O Porto Oriental no final do Século XIX*, Porto: Ed. Afrontamento.
- RAMOS, L. e FERNANDES, J.C. (2003). “Os PDM e a racionalização das infra-estruturas”, Comunicação apresentada à Conferência da ANMP *Ordenamento do Território e Revisão dos PDM*, Figueira da Foz 8 e 9 de Julho (para publicação).

TEIXEIRA, R. Arouca e RAMOS C. (2002). “PROT na Região Norte”, en *Sociedade e Território*, n.º 34: 111-122.