

## APRESENTAÇÃO

Ao longo dos anos 90 do século que findou, Portugal assistiu a uma intensa produção de instrumentos de planeamento de natureza diversa (físicos, estratégicos, sectoriais), desenvolvidos a diferentes escalas (nacional, regional, intermunicipal e local) e por parte de diversas entidades públicas (departamentos da Administração Central, Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, Associações de Municípios, Autarquias Locais). Este conjunto de iniciativas revelou-se fundamental para promover a divulgação do planeamento enquanto suporte das transformações do território, tornando obrigatório o planeamento municipal, e para intervir sobre áreas (orla costeira, áreas protegidas) ou sectores (água) de maior fragilidade e sujeitos a maiores pressões. Todavia, o esforço desenvolvido ficou em parte comprometido por falta de clarificação dos objectivos e das estratégias a perseguir ao nível nacional, pela debilidade de articulação entre níveis de intervenção e pelo fraco empenho colocado na execução das acções propostas. De facto, sendo a escala nacional a base de suporte do ordenamento do território, este é também resultado de múltiplas acções e decisões tomadas a diversas escalas locais, que carecem de uma linha unificadora para a concertação de uma estratégia nacional para o ordenamento do território.

Já no final da década, foi (finalmente!) publicada a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo, clarificando os princípios, objectivos, sistema de gestão territorial e o regime dos respectivos instrumentos. As limitações acima apontadas integram as preocupações daquele diploma nomeadamente com a criação do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território), que pode ser um marco para um novo ciclo de planeamento.

Neste contexto, é oportuno reflectir sobre os desafios que hoje se colocam ao ordenamento do território. A globalização do capital e do trabalho, a par do desenvolvimento da sociedade de consumo, agudizaram problemas antigos e criaram outros, conferindo complexidade crescente à intervenção. Se no plano conceptual a essência do ordenamento do território continua a prende-se com a procura da organização espacial mais ajustada das populações e das actividades, no respeito pelo ambiente e a gestão criteriosa dos recursos, promovendo o desenvolvimento económico, social e cultural do País, das regiões e dos aglomerados urbanos, é necessário explicitar os princípios que suportam tal acção voluntarista. Ao longo do tempo a “ordem” defendida (nem sempre perseguida)

foi sendo influenciada (pelo menos no plano formal) pelo crescimento económico, o desenvolvimento territorial, a protecção do ambiente, a competitividade territorial, a sustentabilidade. Este último paradigma, entendido na sua tripla acepção – económica, ambiental e social - marca o discurso político actual, sendo fundamental clarificar as condições para a sua operacionalização territorial.

Reunindo consenso no âmbito conceptual, a política de ordenamento do território suscita atritos e conflitos na sua aplicação, já que a operacionalização daqueles objectivos expõe os interesses contraditórios e as diferentes relações de força em presença. Assim, a viabilização da política é confrontada com as dificuldades associadas aos constrangimentos da área (ou sector) de intervenção (naturais, humanos e económicos) e da sua inserção territorial, ao contexto do momento (político, económico e social), aos interesses e estratégias dos actores protagonistas (públicos e privados), à repartição de poderes (por força da progressiva descentralização e da integração na União Europeia, que agrava as dificuldades de coordenação), à debilidade financeira da Administração (que restringe a sua capacidade de actuação e coloca a premência das parcerias como uma estratégia de viabilização das acções), à menor capacidade de controlo do poder político sobre o poder económico.

O acentuar da incerteza de actuação obriga a procurar novos métodos de trabalho - recurso crescente à prospectiva, valorização da fase de implementação no ciclo de planeamento, monitorização das acções, avaliação dos resultados, promoção da informação como suporte ao exercício da cidadania.

Na viragem do século, que futuro para as políticas territoriais em Portugal?

Os artigos apresentados expõem várias leituras sobre os problemas que o ordenamento do território tem de enfrentar no futuro e sobre os instrumentos que devem fazer novas abordagens.

Apesar das políticas de ordenamento do território serem da competência de cada estado-membro, a U.E. tem vindo a promover iniciativas que apontam para estratégias de desenvolvimento do espaço comunitário. João Ferrão apresenta uma retrospectiva do processo e demonstra a importância de um debate alargado sobre as estratégias supra-nacionais de ordenamento do território, centrando-se nos princípios e orientações subjacentes ao Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário.

O enquadramento da política de ordenamento do território em Espanha é exposto por Bielza de Ory, explicando a partilha de responsabilidades pelos diferentes níveis de poder (estado, comunidades autónomas, municípios), em articulação com as orientações comunitárias e os resultados alcançados em termos de desenvolvimento territorial.

Em redor dos problemas da cidade e do crescimento urbano, López Trigal expõe novas formas de abordagem à luz dos princípios da sustentabilidade.

J. Steinberg fala do fenómeno da peri-urbanização em França, cada vez mais importante pela população envolvida e território afectado. Traça a sua evolução temporal, características e impacte da metropolização e reflecte sobre as perspectivas de intervenção abertas com a promulgação dos novos instrumentos de planeamento (“Schéma de Cohérence Territorial” e “Plan Local d’Urbanisme”).

A política de ordenamento do território é muito influenciada por políticas sectoriais, nem sempre concebidas com preocupações de articulação com o território de suporte. São apresentadas três leituras sectoriais, todas enfatizando a forte ligação com as questões do ordenamento. Fernando Nunes da Silva defende a adopção do conceito de sustentabilidade como suporte conceptual para a definição do modelo e das estratégias no domínio da mobilidade urbana. A situação de congestionamento quase permanente é hoje um factor decisivo para a perda de competitividade desses territórios, impondo-se novas leituras sobre um problema que se tem vindo a agudizar e não dá mostras de estar controlado.

Adelaide Carranca, partindo da política cultural, cada vez mais determinante para a promoção das populações e do espírito de comunidade, num mundo global que faz perder as referências culturais locais, propõe uma metodologia para avaliar o grau de integração das questões territoriais pelas políticas sectoriais, tomando como base os instrumentos operacionais da cultura para o período 2000-2006.

José Eduardo Ventura centra a sua abordagem no recurso água e no planeamento dos recursos hídricos. Procede a uma revisão do enquadramento legal e demonstra a evolução recente do entendimento da problemática, quer na óptica estritamente sectorial, quer na sua articulação com o ordenamento do território.

Cláudio Monteiro, tendo por base as relações entre planos no sistema territorial, procura contrariar o entendimento de que as relações entre planos se regem por um princípio hierárquico, defendendo, ao contrário, que o são por princípios de adequação funcional, que determina a aplicação exclusiva de um único plano a cada parcela do território, de acordo com um critério de prevalência do plano de maior proximidade.

Mas as intervenções não se limitam ao quadro legal vigente. Jorge Gonçalves reflecte sobre a informalidade no ordenamento do território e as potencialidades que lhe podem estar (estão) associadas, pela maior capacidade de antecipação das actuações face a problemas emergentes e a maior flexibilidade nas acções a adotar, constituindo muitas vezes o embrião para formalizações futuras.

Dado o seu contributo decisivo do planeamento municipal para o ordenamento do território, Margarida Pereira aborda os próximos desafios do planeamento municipal. Fechado um ciclo e estando em relançamento outro, é feita uma retrospectiva sobre o processo, as propostas e os resultados até agora alcançados e são apresentados contributos metodológicos, processuais e programáticos para aperfeiçoar as actuações futuras.

A importância dos sistemas de informação geográfica no ordenamento do território fica bem expressa nos dois artigos sobre o tema. José António Tenedório, Cristina Henriques e João Silva demonstram a sua relevância para uma melhor gestão da informação por parte dos municípios, enquanto produtores e utilizadores. Rui Pedro Julião enfatiza o seu papel para o exercício da cidadania, que necessariamente passa pela população bem informada.

Por fim, José Lúcio mostra a forte ligação entre o modelo de desenvolvimento e o modelo de ordenamento do território, a partir de um exemplo de ocupação do município de Diadema, integrado na área metropolitana de S. Paulo.

Apesar da diversidade dos temas apresentados, muitos, igualmente importantes, ficaram de fora. O objectivo a que nos propusemos foi dar alguns contributos para debates que estão na ordem do dia, demonstrando que, apesar das vicissitudes que a afectam, a política de ordenamento do território constitui um suporte essencial para o desenvolvimento do País, mas a sua prossecução exige um envolvimento de toda a comunidade, por forma a que objectivos/interesses individuais não comprometam o nosso futuro comum.

À Adelaide Carranca, assistente convidada do DGPR, doutoranda em Planeamento e Gestão do Território, e à Linda da Costa, da Universidade Paris IV- Sorbonne (Maîtrise d'Aménagement), bolseira do Programa ERASMUS/SOCRATES neste departamento, responsáveis pelas traduções dos resumos para inglês e francês, respectivamente, uma palavra de apreço pela disponibilidade e rigor manifestados.

Por último, um especial agradecimento aos colegas que, com o seu empenho, contribuíram para a feitura deste número da revista e às entidades patrocinadores, que apoiaram financeiramente a sua concretização.

**Margarida Pereira**