

ICS

WORKING
PAPERS

O ORDENAMENTO
DO TERRITÓRIO EM
PORTUGAL:

UMA PERSPETIVA
GENEALÓGICA

VÍTOR CAMPOS

JOÃO FERRÃO



2015

ICS WORKING PAPERS

ISSN 2183-6930

COMISSÃO EDITORIAL

João Vasconcelos (coordenação)

Andrés Malamud

Annarita Gori

Filipa Vicente

João Mourato

Pedro Alcântara da Silva

Rui Costa Lopes

Vanessa Cunha

2015

O Ordenamento do Território:
uma perspetiva genealógica

Vitor Campos

João Ferrão

O ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO EM PORTUGAL: UMA PERSPETIVA GENEALÓGICA¹

Vítor Campos² e João Ferrão³

Resumo

Os estudos sobre tipologias de sistemas nacionais de ordenamento do território existentes na Europa têm atribuído classificações distintas a Portugal. A que se deve esta dispersão de resultados? Obedecerá o sistema de ordenamento do território português a diferentes tradições ou terão recorrido os autores desses estudos a critérios distintos de categorização? Este texto procura reconstituir o processo de formação do ordenamento do território como política pública autónoma em Portugal, salientando a diversidade de domínios científicos, comunidades disciplinares, condicionantes políticas internas e influências externas que contribuíram para a evolução ocorrida ao longo de 150 anos. A perspetiva genealógica adotada permite ainda identificar as principais tensões com que o ordenamento do território enquanto política pública autónoma se confronta hoje no nosso país. O texto termina com uma identificação sumária de diversos cenários possíveis de evolução a curto prazo.

Palavras-chave: Ordenamento do Território, Políticas Públicas, Portugal, europeização de políticas

¹ Este texto é a versão portuguesa do capítulo “Spatial Planning in Portugal: A Genealogical Approach” do livro FARINÓS, J. (ed. y coord.), 2015, *Cómo hacer del territorio cuestión política de Estado / Achieving Territory Becomes Matter of State Importance / Come faire du Territoire une question politique d’État*. Valencia, Tirant Lo Blanch. Dado dirigir-se a um público português, esta versão adiciona alguns elementos adicionais em relação ao texto original, nomeadamente no que se refere à identificação da legislação mais relevante e de referências bibliográficas de âmbito mais restrito.

² LNEC – Laboratório Nacional de Engenharia Civil, Portugal. E-mail: vcampos@lneec.pt

³ Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa, Portugal. E-mail: joao.ferrao@ics.ulisboa.pt

Summary

Different studies on the typologies of national spatial planning systems across Europe classify Portugal in different categories. What explains this variation? Is the Portuguese spatial planning system a product of different traditions or did the authors apply different criteria in their classifications? This paper pieces together and analyses the processes leading to the emergence of spatial planning as an autonomous public policy in Portugal, emphasizing the diversity of scientific domains, professional communities, internal political contexts and external influences that contributed significantly to its evolution over a period of 150 years. Under this genealogic approach, major tensions currently affecting spatial planning as an autonomous public policy in Portugal are identified, leading to a final synthetic prediction of possible scenarios for evolution in the near future.

Key-words: Spatial planning, Public policy, Portugal, Europeanization of policies

Introdução

Nos últimos anos têm sido propostas diversas tipologias de sistemas nacionais de ordenamento do território na Europa.

Na obra de Davies *et al.* (1989) não existe qualquer referência ao caso português. No trabalho de Newman e Thornley (1996) Portugal surge integrado no modelo napoleónico, conjuntamente com outros países da Europa do Sul (França, Espanha, Itália) mas também da Europa Central (Bélgica, Holanda, Luxemburgo). No *Compendium* da União Europeia (CEC, 1997) Portugal é incluído, embora sendo-lhe atribuídas características um pouco atípicas, em dois tipos-ideias de ordenamento do território: “económico-regional”, de filiação francesa, e “urbanismo”, juntamente com a Grécia, Itália e Espanha. Finalmente, na proposta mais recente (Farinós Dasí, ed., 2007) Portugal é igualmente inserido em dois tipos ideais de sistemas de ordenamento do território: “económico-regional” e, secundariamente, “regulação do uso do solo”, integrado na coluna de sistemas de influência anglo-saxónica.

Estas classificações foram sistematizadas por Stead e Nadin (2009:288) num quadro síntese em que Portugal surge em três colunas distintas (cf. Quadro 1). A que se deve esta dispersão de resultados? Obedecerá o sistema de ordenamento do território português a diferentes tradições ou terão os autores das obras referidas recorrido a critérios distintos de classificação?

Este texto procura responder a estas questões, através da reconstituição do processo de formação do ordenamento do território como política pública autónoma em Portugal. Essa reconstituição genealógica permite perceber o modo como a ideia de ordenamento do território evolui e ganha força desde meados do século XIX através de sucessivos impulsos modernizadores, tanto externos como internos, e esclarece a forma como a sua concretização ao longo do tempo tem mobilizado áreas governamentais, políticas, instituições e comunidades profissionais diferentes. Este processo histórico é condicionado pelas grandes transformações políticas ocorridas no país, mas também pelo modo como Portugal se insere nas redes internacionais de circulação de ideias e conhecimento, pela adesão à então Comunidade Económica Europeia em 1986 e, mais recentemente, pela crescente exposição do país a agendas globais.

Quadro 1. Tipologias de sistemas nacionais de ordenamento do território na Europa, segundo Stead e Nadin (2009)

Estudos	Tipologias					
Davies <i>et al.</i> 1989		Common Law Inglaterra		Códigos Napoleónicos DK, DE, FR, NL		
Newman e Thornley 1996	Nórdico DK, FI, SE	Inglês IE, UK	Germânico AT, DE	Napoleónico BE, FR, IT, LU, NL, PT, ES		Europeu de Leste
CEC 1997	Integrado AT, DK, FI, DE, NL, SE	Regulação do uso do solo IE, UK (+BE)		Económico Regional FR, PT (+DE)	Urbanismo EL, IT, ES (+PT)	
Farinós (Ed.) 2007	Integrado AT, DK, FI, NL, SE, DE (+BE, FR, IE, LU, UK), BG, EE, HU, LT, LV, PL, RO, SI, SK	Regulação do uso do solo BE, IE, LU, UK (+PT, ES, CY, CZ, MT)		Económico Regional FR, DE, PT (+IE, SE, UK) HU, LV, LT, SK	Urbanismo EL, IT, ES, CY, MT	

Legenda:

AT=Áustria; BE=Bélgica; BG=Bulgária; CY=Chipre; CZ=República Checa; DE=Alemanha; DK=Dinamarca; EE=Estónia; EL=Grécia; ES=Espanha; FI=Finlândia; FR=França; HU=Hungria; IE=Irlanda; IT=Itália; LT=Lituânia; LU=Luxemburgo; LV=Letónia; MT=Malta; NL=Holanda; PL=Polónia; PT=Portugal; RO=Roménia; SE=Suécia; SI=Eslovénia; SK=Eslováquia; UK=Reino Unido

Notas:

- Davies *et al.* não atribuem designações específicas aos dois grupos, mas destacam a Inglaterra face aos restantes sistemas tendo por base os respetivos enquadramentos legais.
- O *Compendium* da União Europeia (CEC, 1997) identifica “tipos ideais” de tradições de ordenamento do território. O mesmo país pode combinar distintos tipos ideais. Indicam-se apenas os tipos ideais dominantes.
- O trabalho de Farinós (Ed.) (2007) retoma o conceito de tradições do *Compendium* da UE como ponto de partida, mas analisa a forma como os vários países, incluindo os Estados-membros da Europa Central e de Leste, evoluíram nos últimos anos.

Fonte: Stead e Nadin (2009:288).

O texto encontra-se organizado em três secções. Nas duas primeiras caracterizam-se os principais aspetos e atores da evolução das políticas com objetivos de ordenamento do território antes e depois da adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia. Na última secção, identificam-se as principais tensões com que se defronta atualmente o ordenamento do território como política pública no nosso país, relacionando-as com o seu passado multifacetado, com a sua natureza 'fraca' face a outras políticas, com o atual contexto de crise e, finalmente, com o impacte de novos desafios associados a agendas europeias e globais.

A síntese que se segue corresponde sobretudo a um trabalho reflexivo tendo por base obras anteriores dos autores deste texto (Campos, 2007, 2010 e 2012; Ferrão, 2003, 2010a, 2010b e 2011; Ferrão e Mourato, 2011), mas levou também em consideração várias publicações que nas últimas duas décadas e meia têm procurado dar uma visão evolutiva dos sistemas de ordenamento do território em Portugal⁴.

I. De meados do século XIX à adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (1986)

Os primórdios (meados do século XIX - anos 20 do século XX): ordenamento agroflorestal e planeamento urbanístico, as duas linhas de política fundadoras

As primeiras iniciativas modernas do Estado visando regular a organização e ocupação do território português datam da segunda metade do século XIX, num período em que o país se caracteriza ainda por uma forte presença do mundo rural, e desenvolveram-se segundo duas linhas de política autónomas: agroflorestal e urbanística.

A linha de política agroflorestal consolidou-se na esfera do setor do Governo responsável pela política agrícola, apoiada num corpo de profissionais oriundo das engenharias agronómica e florestal. Mantendo-se entre meados do século XIX e o terceiro quartel do

⁴ Ver, em particular, Alves (2007), Frade (1999), Marques da Costa, Gaspar, Simões e Barroso (2006), Fonseca Ferreira (2005), Gaspar (1996), Gonçalves (1988), Gonçalves, Bento e Pinheiro (2008), Mourato (2011), Mourato e Rosa Pires (2007), e Rosa Pires (2001 e 2005). No que se refere mais especificamente ao impacte da política regional europeia em Portugal, ver sobretudo Madureira Pires (1998) e Medeiros (2013).

século XX, esta linha de política produziu e executou inúmeros planos de povoamento florestal, planos de emparcelamento rural e planos de rega. Parte desta comunidade de profissionais, com o seu *corpus* doutrinário e experiência de terreno e com uma cultura fortemente comprometida com a sustentabilidade dos recursos naturais, irá associar-se mais tarde às políticas ambientais, que fazem a sua entrada em Portugal apenas nos anos 1960.

A linha de política urbanística, fundada nas doutrinas higienistas em voga na Europa de meados do século XIX e na necessidade política e técnica de controlar a expansão das cidades, teve a sua génese na esfera do setor do Governo responsável pelas obras públicas. A sua primeira expressão significativa data de 1864 e foi uma iniciativa legislativa destinada a regular a viação pública. A pretexto de assegurar a livre circulação de pessoas e bens nas estradas e caminhos, regulou-se o alinhamento das construções e a sua altura máxima em função da largura das vias e criaram-se os “planos de melhoramentos urbanos”, destinados a assegurar a estética urbana e condições adequadas de salubridade e segurança nas cidades. Estes planos eram obrigatórios para as duas principais cidades do país (Lisboa e Porto) e facultativos para as restantes. Em 1905 surgem os primeiros regulamentos de edificação, a que ficam sujeitas todas as construções urbanas.

Ao contrário do que sucedeu no domínio do ordenamento agroflorestal, em que, apesar das resistências locais, os planos e projetos de iniciativa pública foram sendo elaborados e implementados em função das prioridades e disponibilidades de investimento do Estado, a política de regulação do desenvolvimento urbano e de disciplina da edificação teve maior dificuldade em se impor, face aos fortes interesses fundiários e imobiliários, à cultura vincadamente privatista da propriedade do solo e à economia rentista dominantes no país. A estes fatores somaram-se ainda a reduzida capacidade de gestão da Administração e a crónica falta de capital para investimentos públicos estruturantes. Os primeiros planos de melhoramentos urbanos de Lisboa e do Porto apenas se irão concretizar várias décadas depois da publicação da lei de 1864.

Visão e poder num regime autoritário (1930-45): o consulado de Duarte Pacheco e o reforço do planeamento urbanístico

Será necessário esperar até aos anos 30 do século XX para que a situação descrita se altere.

Na mudança do regime parlamentar republicano para o regime autoritário, iniciada em 1926, ascende ao cargo de Ministro das Obras Públicas (acumulando também com a presidência da Câmara Municipal de Lisboa durante um certo período) um político moderno, visionário e determinado (Duarte Pacheco, 1900-1943), que vai deixar uma marca profunda na história do urbanismo em Portugal ⁵. Nas duas passagens pelo Ministério (1932-36 e 1938-43), Duarte Pacheco leva a cabo uma reforma estrutural de todo o quadro legal que regula o desenvolvimento urbano. Institui a figura do “plano de urbanização”, aplicável às sedes de município e aos aglomerados urbanos com mais de 2500 habitantes. Estabelece as bases de uma política de solos e de um sistema de colaboração entre a Administração e os privados no processo de desenvolvimento urbano em moldes avançados para a época, desenvolve os sistemas de financiamento das obras de urbanização através da canalização das verbas do Fundo de Desemprego e cria um organismo central para superintender à execução da política urbanística, a Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização (1944)⁶. Em paralelo, forma a Comissão de Fiscalização de Levantamentos Aerofotogramétricos para incentivar a elaboração das bases topográficas necessárias e promove a formação de um corpo técnico de arquitetos e engenheiros urbanistas capazes de elaborar os planos, quer através do convite a urbanistas estrangeiros para trabalharem em Portugal (Alfred Agache, Etienne de Gröer) quer através do envio de técnicos portugueses para formação no estrangeiro (França, Itália e, mais tarde, Reino Unido).

Enquanto presidente da Câmara Municipal de Lisboa (1938-1943), Duarte Pacheco põe em prática uma política de solos pragmática e interventiva, própria de um poder público que reivindica para si a prerrogativa de conduzir o processo de urbanização, isto é, em que os proprietários e promotores são chamados a participar mas em que as regras de organização da cidade são pré-definidas pelo Estado em função de critérios de interesse geral. Mercê desta ação, que dura escassos seis anos, o município de Lisboa tornou-se o maior proprietário fundiário da cidade, posição que lhe permitiu conduzir o processo de

⁵ Para uma compreensão mais aprofundada da evolução do sistema e das práticas de controlo do desenvolvimento urbano no período 1926-1974, ver Gonçalves (1978).

⁶ A Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização (DGSU) foi criada, já após a morte de Duarte Pacheco, pelo Decreto-lei n.º34.337, de 27 de Dezembro de 1944, reunindo serviços que até aí de encontravam dispersos por outros organismos do então Ministério das Obras Públicas e Comunicações, pertencentes à Direcção dos Melhoramentos Rurais e à Secção de Arruamentos da Junta Autónoma das Estradas, à Secção de Melhoramentos de Águas e Saneamento da Direcção Geral dos Serviços Hidráulicos, e à Secção de Melhoramentos Urbanos da Direcção Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais.

desenvolvimento urbano durante as décadas seguintes.

*Institucionalização da política urbanística num contexto de crescente urbanização (1946-68):
recuo do Estado e ascensão da iniciativa privada*

A “década de ouro” referida na secção anterior termina com a morte abrupta de Duarte Pacheco. Inicia-se então um processo regressivo, em que as reformas realizadas a partir de 1932 são sucessivamente revertidas de uma forma hábil e dissimulada, através de procedimentos legais e burocráticos, e em que o *statu quo* que já determinara boa parte do insucesso da legislação de 1864 (domínio do interesse privado dos proprietários e promotores sobre o interesse da cidade como bem comum e construção coletiva; falta de liderança pública) é progressivamente reposto.

Em 1946 é criada a figura de “anteplano de urbanização”, um mero estudo técnico que, pelo facto de não necessitar de ser aprovado, não possui valor jurídico vinculativo nem é público. Esta situação permite à Administração – e em especial à Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização (DGSU), que superintende o processo de elaboração dos planos e contrata os urbanistas, atuando acima dos municípios – gerir o acesso a informação privilegiada sobre os terrenos a urbanizar e as condições para o fazer. A maioria dos planos de urbanização então em elaboração nunca ou só tardiamente chega à fase de aprovação, pelo que, durante as décadas seguintes, o crescimento da generalidade das principais cidades portuguesas não foi regulado por qualquer plano urbanístico juridicamente eficaz.

Os mecanismos mais “modernos” introduzidos na legislação de Duarte Pacheco (e.g., criação de sindicatos de iniciativa para urbanização de terrenos cujos proprietários não o possam ou não o queiram fazer) caem no esquecimento e os proprietários e promotores ganham de novo o controlo sobre o tempo, o lugar e a forma da urbanização. Em 1965, num período de intensa expansão urbana, é-lhes reconhecido por lei o direito a realizar operações urbanísticas em terrenos não abrangidos por planos de urbanização (designadas “operações de loteamento urbano”), com base em projetos de urbanização que eles próprios elaboram. Esses terrenos situavam-se geralmente em solo rural, frequentemente em áreas onde a elaboração de planos urbanísticos estava vedada por lei aos municípios. Nos casos extremos, em que as condições de localização dos terrenos ou de implantação das construções

tornavam improvável ou difícil a obtenção do licenciamento camarário, procedeu-se ao loteamento e à edificação sem licença, normalmente sem prévia realização de infraestruturas urbanísticas. Assim se multiplicaram os chamados bairros “clandestinos”, mais tarde eufemisticamente rebatizados de “áreas urbanas de génese ilegal”.

As escassas tentativas ensaiadas neste período para estabelecer um quadro de referência supramunicipal, através da elaboração de Planos Diretores para as regiões de Lisboa e do Porto inspirados nas práticas de outros países europeus, foram inconclusivas. Os planos nunca chegaram à fase de aprovação, mantendo-se como meros instrumentos de exercício do poder arbitrário da DGSU em moldes análogos ao que foi descrito para os “anteplanos de urbanização”.

Este processo decorre sob a égide de um Estado centralista e autoritário, através da ação da DGSU, organismo que tudo comanda e controla a partir de Lisboa e das suas direções regionais. Importa referir, a este propósito, que os municípios não eram então politicamente autónomos – os presidentes das câmaras municipais eram nomeados pelo Governo – e que, na sua esmagadora maioria, não dispunham de quadros técnicos e recursos financeiros próprios. Algumas tensões entre o Ministério das Obras Públicas, que tinha a tutela do urbanismo, e o Ministério do Interior, que possuía a tutela política dos municípios, não alteraram o essencial do modelo de controlo técnico-burocrático centralista do processo de urbanização do país, que prevaleceu entre 1945 e a década de 1980.

Este retrocesso da política urbanística e do sistema de ordenamento urbano é contemporâneo de profundas transformações na sociedade portuguesa com impacte direto no território. A industrialização progressiva a partir da década de 1950, enquadrada nos Planos de Fomento e acentuada com a adesão de Portugal à EFTA em 1960, estimulou dinâmicas de crescimento económico e expectativas de prosperidade social que intensificaram as dinâmicas migratórias, quer internas (êxodo rural em direção ao litoral e às principais cidades) quer externas (emigração).

Modernização e emergência de uma nova linha de política (1968-74):

o planeamento regional

A substituição da chefia política do regime, em 1968, traz ao poder uma nova geração de

decisores com uma formação técnica moderna e uma visão “desenvolvimentista” da sociedade. Essencialmente apoiada na teoria económica, essa geração possui uma consciência clara do papel que as infraestruturas territoriais, a política de habitação e a política de localização industrial tinham na promoção do desenvolvimento do país.

Por outro lado, o acentuar das assimetrias regionais resultantes da modernização territorialmente desigual do país baseada num modelo urbano-industrial e os efeitos negativos do caos urbanístico herdado das duas décadas anteriores eram já suficientemente evidentes para justificar a necessidade de medidas corretivas de política pública.

É nesse contexto que o III Plano de Fomento (1968-1973), elaborado sob a égide da Presidência do Conselho de Ministros por um órgão técnico influenciado pela política regional francesa (*aménagement du territoire*), incorpora uma perspetiva de política regional como instrumento de racionalidade supra-urbana, propondo-se, pela primeira vez, combater as assimetrias existentes através, nomeadamente, do reequilíbrio da rede urbana e do reordenamento da localização das atividades industriais.

Todavia, os instrumentos previstos na lei para prosseguir essa racionalidade (designados “planos gerais de urbanização de áreas territoriais”) continuaram a refletir a prevalência da visão “urbanística” da abordagem ao território. A sua elaboração era da competência exclusiva da Administração central, estando vedada aos municípios a possibilidade de elaborarem planos de ordenamento para a totalidade do seu território, pois as figuras de plano municipal previstas na lei apenas podiam abranger os aglomerados urbanos e as “áreas rurais de proteção” geograficamente contíguas.

É neste quadro que é revista a lei sobre o regime jurídico do solo, explicitando e valorizando os instrumentos de política de solos necessários à dinamização do mercado fundiário e imobiliário com o objetivo de desenvolver uma política pública de habitação mais ativa, essencialmente direcionada para as duas áreas metropolitanas e algumas cidades de média dimensão. É também neste período que é elaborado o primeiro Relatório do Ordenamento do Território.

A perspetiva de planeamento regional concretiza-se através de alguns programas públicos estruturantes com forte incidência territorial: promoção direta pelo Estado dos Planos

Integrados de Habitação, da responsabilidade do recém-criado Fundo de Fomento da Habitação (1969); e desenvolvimento industrial, com destaque para a criação do Pólo Industrial de Sines, concebido e desenvolvido como uma intervenção territorial integrada sob promoção direta do Estado através do Gabinete da Área de Sines (1971).

A experiência do III Plano de Fomento é incorporada na preparação do IV Plano de Fomento (1974-1979), em cujo projeto o ordenamento do território surge, pela primeira vez, explicitamente identificado como um grande objetivo, associado à correção dos desequilíbrios regionais. Todavia, o Plano nunca passará à prática, pois o regime político cai com a revolução democrática de 25 de abril de 1974.

Democratização (1974-86): poder local e (re)valorização da dimensão urbanística

A mudança de regime político operada em abril de 1974 introduz a expectativa de profundas mudanças na distribuição e na forma de exercício dos poderes do Estado, em particular no que respeita ao papel das comunidades locais e à participação dos cidadãos na vida pública, que a Constituição aprovada em 1976 irá acolher. É nesse contexto que emerge o poder local democrático, baseado em órgãos municipais eleitos por sufrágio direto e universal. Legitimados pelo voto das suas comunidades, os novos municípios serão um dos motores principais das transformações económicas, sociais e territoriais até ao presente.

Em 1974, e para padrões europeus, Portugal era um país relativamente subdesenvolvido, com claras deficiências ao nível das infraestruturas básicas, dos equipamentos sociais e culturais de proximidade, da habitação para as populações mais carenciadas, e das questões ambientais e de qualidade de vida. É a estes domínios que os municípios, em especial os das áreas metropolitanas, se vão dedicar ao longo das duas décadas seguintes. Ao mesmo tempo, têm que lidar com um sector imobiliário predominantemente especulativo, para quem o negócio urbanístico continua a ser o único fim, num contexto em que o ciclo do crescimento urbano estava ainda longe de abrandar.

No domínio da gestão territorial assiste-se entre 1974 e 1986 a uma polarização entre a cultura centralista do Estado, corporizada pelo organismo nacional que superintendia à execução da política urbanística (entretanto redenominado de Direção Geral do

Planeamento Urbanístico - DGPU a partir de 1976⁷), e os municípios mais ativos e dinâmicos, em geral de média dimensão e periféricos das duas principais cidades do país, Lisboa e Porto. Importa dizer que os preceitos constitucionais descentralizadores ainda não tinham tido tradução na legislação, pelo que a DGPU não apenas conservava a postura centralista do passado como mantinha intactas as prerrogativas de tutela que as leis ainda em vigor lhe conferiam.

As principais alterações no quadro legal do ordenamento do território e do urbanismo ao longo deste período são o espelho deste braço de ferro. A nova “lei dos solos” aprovada pelo Parlamento em 1976⁸ e outros instrumentos complementares de política de solos legislados nos anos seguintes, que pretendem ser instrumentos de concretização dos direitos à habitação e a um território ordenado consagrados na Constituição, continuam a refletir, na sua letra e na interpretação prática que deles é feita pela DGPU, o centralismo burocrático herdado do regime antecedente.

Apenas em 1982 é aprovada a lei que cria a figura do “plano diretor municipal”⁹, a qual consagra uma visão integrada do território e reconhece aos municípios um papel na promoção do desenvolvimento económico e social local, e não apenas na regulação urbanística. É também com o “plano diretor municipal” que os municípios passam a poder planear o conjunto do seu território, incluindo as áreas rurais¹⁰. A DGPU, por via sobretudo burocrática, vai dificultar a plena operacionalização deste novo instrumento, que só se generaliza na década de 1990. A resistência por parte das comunidades dirigentes e técnicas da DGPU, num contexto em que os municípios se mantêm muito deficitários em termos de recursos humanos especializados, contribuiu para prolongar o desfasamento entre o que a lei previa e as práticas de decisão e de concretização.

Interrompida a dinâmica de modernização “desenvolvimentista” criada pelos dois últimos Planos de Fomento, e perante a ausência de iniciativas do Estado central em matéria de

⁷ A DGPU foi criada pelo Decreto-Lei n.º 117-E/76, de 10 de Fevereiro (com a retificação introduzida pela Declaração DD8490, de 10 de Fevereiro). O mesmo diploma extinguiu a DGSU.

⁸ Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de Novembro.

⁹ Decreto-Lei n.º 208/82, de 26 de Maio.

¹⁰ Para uma compreensão mais aprofundada do contexto em que decorreu a introdução da figura do “plano diretor municipal”, ver Gonçalves (1979).

ordenamento do território nacional, o período 1974-1986 vai ser dominado pela visão “urbanística” do desenvolvimento territorial, à luz da nova legitimidade política e dos poderes adquiridos pelos municípios.

No entanto, dois acontecimentos ocorridos neste período prenunciam tendências que irão caracterizar os anos seguintes: a emergência e consolidação da política ambiental e o reforço do papel das Comissões de Desenvolvimento Regional (atualmente designadas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional). Estas Comissões foram criadas em 1979¹¹ no território continental como órgãos desconcentrados do Estado central, correspondendo a regiões de planeamento. A partir de meados da década de 1980 vão receber uma parte significativa das competências até aí detidas pelas direções regionais da DGPU, que fica reduzida aos serviços centrais e perde, em boa medida, o acompanhamento direto dos municípios.

Assim, depois de várias tentativas infrutíferas de reforma do organismo nacional que superintendeu à execução da política urbanística entre 1974 e 1986, é esta reestruturação orgânica cirúrgica, levada a cabo por um Ministro com formação específica na área do planeamento regional e experiência de direção de uma Comissão de Desenvolvimento Regional (Luís Valente de Oliveira), que vai virar a página e iniciar uma nova etapa.

O estímulo das agendas internacionais (1974-86): a emergência da política ambiental

A emergência do ambiente como política pública autónoma em Portugal tem a sua primeira expressão orgânica em 1971, com a criação da Comissão Nacional do Ambiente (CNA)¹², no âmbito da Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica. Além da preparação da participação portuguesa na Primeira Conferência Mundial sobre o Homem e o Meio Ambiente (ONU, Estocolmo, 1972), a CNA foi incumbida de coordenar as atividades relacionadas com a natureza e os recursos naturais, e de acompanhar e coordenar os planos promovidos pelos serviços do Estado no que respeitava ao ambiente, elaborando os estudos necessários e programas integrados de ação “em colaboração com os órgãos encarregados do planeamento do desenvolvimento do território” (artigo 1º da Portaria nº 316/71). Da sua

¹¹ Decreto-Lei 494/79, de 21 de Dezembro.

¹² Criada pela Portaria nº 316/71, de 19 de Junho.

ação resultou, entre outros, o primeiro “Relatório Nacional sobre os Problemas Relativos ao Ambiente” (1971).

No ano anterior, a Lei nº 9/70, de 19 de Junho, atribuíra ao Governo a incumbência de promover “o uso racional e a defesa de todos os recursos naturais, em todo o território, de modo a possibilitar a sua fruição pelas gerações futuras” (Base I, alínea b) da Lei nº 9/70), em especial através da criação de parques nacionais e de outros tipos de reservas, declarados de utilidade pública e submetidos ao regime florestal obrigatório.

A partir de 1974 a política do ambiente autonomizou-se e consolidou-se progressivamente na orgânica dos Governos Provisórios que se sucederam à revolução e, depois, nos sucessivos Governos Constitucionais. Paralelamente, foram sendo criados os serviços centrais do Estado necessários à sustentação da política ambiental. Em 1983 é criada a Direção Geral do Ordenamento, sob tutela da Secretaria de Estado do Ordenamento e Ambiente do Ministério da Qualidade de Vida (1981-85), que concentra responsabilidades nos domínios do ordenamento do território e da conservação da natureza e que frequentemente vai funcionar em contraponto com a Direção Geral do Planeamento Urbanístico. Os arquitetos paisagistas, que tinham surgido em Portugal a partir dos anos 40 como especialização dentro da engenharia agrícola e florestal, com influências doutrinárias diversificadas (Alemanha, França, Itália, Suíça, Reino Unido), vão ter um papel muito importante. A sua visão, consolidada ao longo de mais de três décadas no âmbito da DGSU¹³ e em algumas intervenções emblemáticas¹⁴, encontra neste contexto um novo espaço para se afirmar e passar à prática (Araújo, 2009). O ordenamento do território ressurgiu assim, mas intrinsecamente associado à política de ambiente e ao ordenamento da paisagem.

¹³ Na orgânica original da DGSU, os “serviços de arborização e jardinagem”, transitados da Secção de Melhoramentos Urbanos da Direção Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais, foram integrados na Direção de Serviços de Melhoramentos Urbanos. Progressivamente reforçados pela contratação de novos técnicos especializados em arquitetura paisagista, foram completados pela criação de um “serviço de arquitetura paisagista” em 1958, o qual foi redenominado “serviço de ordenamento da paisagem” em 1968. Este serviço dispunha a esta data de oito técnicos especializados em arquitetura paisagista e superintendia a quatro “zonas de ordenamento da paisagem” em que fora dividido o território do Continente, com instruções para proceder ao “*inquérito e demarcação dos valores ecológicos individuais de interesse nacional ou local e das zonas sensíveis da paisagem*” (cf. Araújo 2009:11-16). É nesse contexto que a comunidade profissional de arquitetos-paisagistas ao serviço da DGSU/DGPU terá oportunidade de conhecer as práticas de outros países europeus e trabalhar na elaboração dos Planos Diretores das Regiões de Lisboa, Porto e Algarve, colhendo experiência e doutrina úteis para a nova fase da intervenção nos domínios do ordenamento da paisagem e da conservação e valorização dos recursos ambientais proporcionada pela autonomização da política de ambiente e pela criação da DGO.

¹⁴ A mais relevante na perspetiva de ordenamento do território é provavelmente a que conduziu à criação do Parque Nacional da Peneda-Gerês (PNPG), que foi a primeira área protegida criada em Portugal e continua a ser a única com o estatuto de parque nacional. O PNPG foi criado pelo Decreto-Lei nº 187/71, de 8 de Maio.

No domínio da produção legislativa assumem particular relevo a criação da Reserva Agrícola Nacional¹⁵ e da Reserva Ecológica Nacional¹⁶ e a introdução da figura do Plano Regional de Ordenamento do Território¹⁷, instituídas no início da década de 1980. Estas leis assumem-se como uma reação ao avanço desordenado da edificação e da urbanização que caracterizou as décadas anteriores e cujos efeitos negativos eram evidentes.

Com a Reserva Agrícola Nacional e a Reserva Ecológica Nacional estabeleceu-se um macrozonamento geral do território do país, através do qual foram delimitados cartograficamente e classificados, respetivamente, os solos com maior valor agrícola e florestal e os solos considerados fundamentais para o equilíbrio funcional dos ecossistemas naturais e a prevenção dos riscos naturais. Estes solos ficaram vedados à edificação e à urbanização, salvo em condições específicas e mediante uma autorização dependente de procedimentos técnico-administrativos que se pretendiam rigorosos.

A figura do Plano Regional de Ordenamento do Território (PROT) veio promover a valorização dos recursos naturais, paisagísticos e ambientais, em contraponto à supremacia dos critérios ligados ao desenvolvimento económico e ao avanço da urbanização prevaletentes na ótica de planeamento regional que emergiu durante o período 1968-74. A primeira geração destes planos, com uma natureza assumidamente regulamentar, tinha como objetivo primordial constituir uma barreira ao avanço da edificação e da urbanização. Aliás, as condições em que foram elaborados dificilmente permitiriam que estes planos fossem instrumentos efetivos de coordenação de políticas setoriais numa ótica de desenvolvimento regional, como se virá a pretender a partir de 1998. Esta primeira geração de PROT¹⁸, embora complexa e contraditória, teve o mérito de reintroduzir a perspetiva do ordenamento do território, que estivera em grande medida ausente do debate político e público desde 1974.

Com a emergência do ambiente como política pública dotada de identidade e autonomia próprias e com representatividade orgânica na estrutura do Governo e dos serviços centrais

¹⁵ Decreto-Lei n.º 451/82, de 16 de Novembro.

¹⁶ Decreto-Lei n.º 321/83, de 5 de Julho.

¹⁷ Decreto-Lei n.º 338/83, de 20 de Julho.

¹⁸ PROTAL (PROT do Algarve), 1991; PROZED (PROT da Zona Envolvente do Douro), 1991; PROZAG (PROT da Zona Envolvente das Albufeiras de Agueira, Coiço e Fronhas), 1992; e PROTALI (PROT do Litoral Alentejano), 1993.

do Estado, assiste-se, ao longo do período 1974-1986, a uma crescente tensão com outras áreas de política pública com impacte territorial significativo. Essa tensão foi porventura mais expressiva na área de política responsável pelas obras públicas, que tutelava as grandes infraestruturas territoriais e também a urbanização e a edificação. A evolução para um novo equilíbrio irá dar-se apenas no ciclo seguinte, sob a égide das políticas europeias, após a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia.

II. Da adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (1986) à atualidade

O efeito da política de coesão e da convergência Jacques Delors / Luís Valente de Oliveira (1985-95): emergência das políticas de desenvolvimento regional e de cidades

Responsável durante mais de uma década por uma área de governação que integrou o planeamento e a administração do território e que coincidiu com a presidência da Comissão Europeia por Jacques Delors (1985-95), Valente de Oliveira promoveu em 1990 uma reforma do quadro legal que regula os planos municipais de ordenamento do território¹⁹. Através desta reforma, o plano diretor municipal (PDM), que tinha sido introduzido em 1982, passa a ser um instrumento de elaboração obrigatória para todos os municípios. Os municípios sem PDM eficaz deixavam de poder realizar expropriações por utilidade pública e de ser elegíveis para programas e projetos financiados com verbas do Quadro Comunitário de Apoio I (1989-93).

Esta medida simples e concreta vai produzir uma alteração radical em matéria de disciplina urbanística: durante a década de 90, o país passa de uma situação em que a existência de planos territoriais eficazes é a exceção para uma situação em que a totalidade do território é regulada por planos territoriais eficazes.

Esta primeira geração de PDM, elaborada por determinação administrativa num contexto de cultura burocrática de planeamento territorial e de recursos humanos especializados

¹⁹ Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março, revisto pelo Decreto-Lei n.º 211/92, de 8 de Outubro, e pelo Decreto-Lei n.º 155/97, de 24 de Junho.

limitados, não foi isenta de problemas. Uma das insuficiências residiu na natureza essencialmente “urbana” dos planos, que não abordavam de forma integrada e coerente os territórios rurais com a mesma profundidade e clareza com que tratavam os territórios urbanos. Outras limitações foram a natureza essencialmente regulamentar e a reduzida visão estratégica e programática da maioria dos planos, características que lhes conferiram grande rigidez e reduzida capacidade para responder às alterações do quadro económico e social e à variabilidade das dinâmicas territoriais que se acentuariam no período seguinte.

Estes PDM de “primeira geração” foram também essencialmente planos “de expansão urbana”, num tempo em que múltiplos sinais (envelhecimento populacional, declínio das áreas centrais dos aglomerados urbanos, preocupações ambientais, etc.) já apontavam desafios novos às cidades, exigindo abordagens inovadoras e instrumentos com conteúdo diferente. Mas estes planos tiveram um mérito indiscutível: introduziram na consciência coletiva a noção de que a edificação e a urbanização devem obedecer a regras, estabelecidas pela Administração, que limitam o exercício do direito de propriedade.

Por outro lado, esta situação criou, pela primeira vez, um mercado para especialistas em urbanismo e ordenamento do território. A elaboração dos PDM ao longo da década de 90 coincide temporalmente com a crescente participação de um novo grupo de profissionais, os geógrafos, cuja intervenção nos processos de planeamento territorial não cessará de crescer até ao presente, contribuindo de forma significativa para a afirmação da visão do ordenamento do território, por contraponto à visão mais “urbanística” tradicionalmente protagonizada por arquitetos e engenheiros urbanistas.

Também sob a égide do ministro Valente de Oliveira, é criado em 1994 o Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional e de Apoio à Execução dos PDM (PROSIURB)²⁰, financiado com verbas do Quadro Comunitário de Apoio II (1994-99). Baseado em cinco vetores estratégicos orientadores da política de ordenamento do território e na necessidade de reordenar o sistema urbano, valorizando as cidades médias e os centros urbanos da rede complementar fora das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, o PROSIURB visou “o desenvolvimento de centros urbanos que desempenhem um papel estratégico na

²⁰ Despachos do Ministro do Planeamento e da Administração do Território n.º 6/94 e n.º 7/94, ambos de 26 de Janeiro, *Diário da República*, 2ª Série, n.º 21, de 1994-01-26, pp. 716-719.

organização do território nacional, dotando-os de equipamentos e infra-estruturas de apoio ao seu dinamismo económico e social” (# 1/2 do Despacho n.º 6/94)²¹. A imposição da elaboração de um Plano Estratégico para as cidades que se pretendiam candidatar a ações no âmbito do PROSIURB contribuiu significativamente para a difusão do planeamento estratégico na prática da gestão territorial em Portugal, ampliando as experiências pioneiras de Lisboa (1992) – fortemente influenciada pelo caso de Barcelona – e de Évora (1994) – que beneficiou da consultoria de especialistas envolvidos na elaboração do Plano Estratégico de Lisboa. O PROSIURB constitui também um primeiro passo no sentido do reconhecimento das políticas de cidade, na linha de intervenções dirigidas ao combate dos grandes problemas urbanos, como o desemprego e a exclusão social (e.g., Iniciativa Comunitária URBAN, *Politique de la Ville* em França) e também ao aumento da competitividade e internacionalização (política urbana do Reino Unido, por exemplo).

A consolidação da política ambiental

Neste período, a política de ambiente autonomiza-se definitivamente, passando a estar representada ao nível ministerial na orgânica dos sucessivos Governos Constitucionais. Consolidam-se também os serviços centrais do Estado necessários à sua sustentação e assiste-se ao rápido desenvolvimento de uma rede de organizações não-governamentais²² com uma participação ativa na divulgação e no debate público em matéria de ambiente e de ordenamento do território.

É neste quadro de afirmação das questões ambientais na agenda política, em linha com iniciativas internacionais (e.g., Conferências das Nações Unidas sobre o Ambiente, Agenda 21) que, em 1987, é aprovada pelo Parlamento a primeira Lei de Bases do Ambiente²³ (LBA). Esta Lei vem estabelecer como princípio geral o direito “a um ambiente humano e ecologicamente equilibrado” para todos os cidadãos, tendo por fim “otimizar e garantir a continuidade de utilização dos recursos naturais, (...), como pressuposto básico de um desenvolvimento autossustentado”. Vem também consagrar um conjunto de conceitos estruturantes e instrumentos de intervenção novos (e.g., *habitats, continuum naturale,*

²¹ Para uma compreensão mais aprofundada do PROSIURB, ver Marques da Costa (1999).

²² Em 1981 é criado o GEOTA – Grupo de Estudos de Ordenamento do Território e Ambiente e em 1985 a Quercus - Associação Nacional de Conservação da Natureza, que assim se juntam à ‘histórica’ LPN – Liga para a Proteção da Natureza (1948).

²³ Lei n.º 11/87, de 7 de Abril.

capacidade de carga, utilizador-pagador, avaliação de impacte ambiental).

Suportada na LBA, a política do ambiente estabelece-se como uma área de ação do Estado dirigida à gestão dos recursos naturais essenciais à vida (ar, água, solo e subsolo, flora, fauna, luz solar), mas também como uma política transversal, cuja visão integradora tem a ambição de orientar o desenvolvimento das restantes políticas públicas, incluindo as componentes da paisagem e do ordenamento do território. Para este posicionamento concorreu decisivamente o facto de o ambiente ser uma competência formal da UE (ao contrário do que sucede com o ordenamento do território) e o dever de transposição das múltiplas diretivas comunitárias que foram sendo produzidas no âmbito dos diversos domínios da política ambiental da União Europeia.

É também no contexto da LBA que é criado o Instituto Nacional do Ambiente, cujas atribuições retomam e ampliam as que tinham sido conferidas à Comissão Nacional do Ambiente cerca de 15 anos antes. Uma década depois, em 1998, surge o Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS), na sequência da Declaração do Rio (1997) e em linha com a noção de que a ação local, através da sensibilização e participação dos cidadãos, é essencial para a boa resolução dos problemas globais.

Assiste-se concomitantemente a um alargamento do corpo de técnicos dedicados à política do ambiente, com integração extensiva de profissionais oriundos de distintas áreas disciplinares, como a biologia, as geociências ou a engenharia do ambiente, algumas recentes em Portugal.

No plano legislativo é introduzida em meados da década de 90 uma figura nova, os “planos especiais de ordenamento do território” (PEOT)²⁴, dirigidos à salvaguarda e valorização de interesses nacionais em áreas territoriais ambientalmente sensíveis ou significativas, como a orla costeira, as albufeiras de águas públicas e os parques e reservas. Com uma natureza regulamentar, a primeira geração destes planos assumiu-se igualmente como uma barreira ao avanço da edificação e da urbanização, através da incorporação de disposições reguladoras da construção. Esta situação, embora contestada a partir da reforma legislativa de 1998, perdurou até 2014.

²⁴ Decreto-Lei n.º 151/95, de 24 de Junho.

Finalmente, importa notar que o ambiente e o ordenamento do território passaram a estar sob a mesma tutela ministerial na orgânica dos Governos a partir de 2005, o que, embora possa contribuir para reduzir o potencial de conflitualidade entre os dois domínios, não atenuou as relações assimétricas resultantes de a primeira ser uma política ‘forte’ e a segunda uma política ‘fraca’ pelas razões já referidas. No período 2005-2009 estas duas políticas vão ainda conviver com a política regional sob a mesma tutela ministerial, mas esta situação foi fugaz.

O efeito-EDEC: a autonomização do ordenamento do território e urbanismo como política pública e a integração estratégica de Portugal no espaço territorial europeu

Portugal tem sido um parceiro ativo na cooperação europeia em matéria de coesão territorial e desenvolvimento urbano desde o início dos anos 90. Esta participação, concretizada através da entidade nacional responsável pela execução da política de ordenamento do território e urbanismo, com o apoio das universidades e envolvendo vários municípios, influenciou significativamente as agendas política e técnica. O processo EDEC – Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (European Communities, 1999), em particular, teve consequências no plano doutrinário, com reflexos no primeiro Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território e nos PROT que irão ser elaborados em meados da década seguinte. De igual modo, o acompanhamento dos Programas URBAN e URBACT e do processo que culminou no *mainstreaming* da agenda urbana foi um estímulo grande ao desenvolvimento das políticas de cidade, no âmbito nacional e nos municípios mais dinâmicos.

É neste contexto que, em 1998-99, sob a égide de um outro Ministro que tinha a tutela das obras públicas, do planeamento e da administração do território (João Cravinho, 1995-99), se realiza a primeira grande reforma sistemática do quadro legal do ordenamento do território e do urbanismo desde a década de 1930. Nesse processo, o ordenamento do território e o urbanismo afirmam-se pela primeira vez como uma política pública autónoma, que passa a ser regulada por uma Lei de Bases específica aprovada pelo Parlamento.

Visando “assegurar uma adequada organização e utilização do território nacional, na perspetiva da sua valorização, *designadamente no espaço europeu*, tendo como finalidade o

desenvolvimento económico, social e cultural integrado, harmonioso e sustentável do País, das diferentes regiões e aglomerados urbanos” (artigo 1º/2, Lei nº 48/98, de 11 de Agosto; itálico nosso), a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo (LBOTU) reflete a influência da elaboração do EDEC na elite técnica portuguesa.

Pela primeira vez estabelece-se uma distinção clara entre “planos de desenvolvimento territorial”, com carácter estratégico e programático, cuja elaboração compete ao Estado central e ao nível regional da Administração, e “planos de uso do solo”, instrumentos eminentemente operacionais destinados a regular a atuação dos particulares e a compatibilizar a execução das políticas setoriais do Estado no território de cada município, cuja elaboração compete à Administração local. Nesta repartição de competências subsistem numa situação intermédia os Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT), tendencialmente supletivos e focados em interesses ambientais específicos (albufeiras, áreas protegidas, orla costeira) mas igualmente formatados para regular a atuação dos particulares, o que irá continuar a ser uma fonte de conflito com os municípios e com os próprios particulares.

Igualmente em linha com a doutrina europeia, a LBOTU introduz no direito português os princípios da coordenação das políticas setoriais com impacte territorial significativo e da monitorização e avaliação periódicas da política e das práticas de ordenamento do território e urbanismo. De igual modo é clarificado e concretizado o dever de a Administração central e local sistematizar e divulgar por todos os meios ao seu alcance a informação territorial pertinente, de forma a assegurar a todos os cidadãos um efetivo “direito à informação” sobre o território e o estado do seu ordenamento²⁵.

Em 2007, uma alteração legislativa de um dos diplomas regulamentares da Lei de Bases pôs fim à tutela técnico-burocrática da Administração sobre a gestão territorial dos municípios, simplificando os procedimentos de aprovação dos planos municipais²⁶. A passagem da letra da lei para a prática administrativa não tem, todavia, sido isenta de dificuldades, reflexo da pesada cultura burocrática centralista herdada das sete décadas precedentes.

²⁵ Este direito à informação foi concretizado no âmbito nacional através do desenvolvimento do Sistema Nacional de Informação Territorial (SNIT). Para mais informação sobre os objetivos e a estratégia de desenvolvimento do SNIT, ver Campos (2009) e Campos e Pimenta (2011). Consultar também http://www.dgterritorio.pt/sistemas_de_informacao/snit/o_que_e_o_snit/enquadramento_e_evolucao/.

²⁶ Decreto-Lei nº 316/2007, de 19 de Setembro.

*A reemergência do ordenamento do território como domínio autónomo
de ação política e técnica*

Tendo por referência a reforma legislativa de 1998-99 e a experiência do EDEC, inicia-se em 2002 a elaboração do primeiro Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT)²⁷. Aprovado pelo Parlamento em 2007²⁸, o PNPOT “estabelece as grandes opções com relevância para a organização do território nacional, consubstancia o quadro de referência a considerar na elaboração dos demais instrumentos de gestão territorial e constitui um instrumento de cooperação com os demais Estados membros para a organização do território da União Europeia”.

Entre 2007 e 2011 lança-se a elaboração de Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT) nas cinco regiões-plano da parte continental do país. Os PROT desenvolvem o PNPOT e “definem a estratégia regional de desenvolvimento territorial, integrando as opções estabelecidas a nível nacional e considerando as estratégias municipais de desenvolvimento local, constituindo o quadro de referência para a elaboração dos planos municipais de ordenamento do território”.

Neste contexto, apenas os Planos Sectoriais (transportes, comunicações, energia, etc.) têm dificuldade em se concretizar nos termos e com as finalidades previstas na LBOTU, fruto de duas situações convergentes: falta de tradição de planeamento aberto ao escrutínio externo por parte dos setores em causa; e ausência de uma cultura institucional de coordenação intersectorial das políticas públicas.

A edificação desta componente estratégica e programática do sistema de gestão territorial, através da elaboração dos principais “planos de desenvolvimento territorial”, fez momentaneamente reemergir o ordenamento do território como matriz essencial da organização espacial das pessoas e das atividades e de valorização sustentável dos recursos territoriais, reequilibrando o sistema de gestão territorial e abrindo perspectivas para uma nova agenda política do ordenamento do território que lhe permita dialogar em paridade com as políticas sectoriais ‘fortes’, nomeadamente com o ambiente.

²⁷ Para uma compreensão aprofundada do processo de elaboração do PNPOT, ver Mourato (2011).

²⁸ Lei n.º 58/2007, de 4 de Setembro.

Este esforço continuado ao longo de uma década foi interrompido a partir de 2011, com a chegada do XIX Governo Constitucional (2011-2015). Apenas três dos seis PROT elaborados chegaram à fase de aprovação (Algarve, Alentejo e Oeste), ficando os restantes (Norte, Centro e Área Metropolitana de Lisboa) a aguardar o desfecho de um novo processo de revisão extensiva do quadro legal e regulamentar do ordenamento do território e do urbanismo, entretanto iniciado e programado para terminar até ao final da legislatura.²⁹

A política de cidades

Desde o século passado que o Estado desenvolveu iniciativas dirigidas à resolução dos problemas habitacionais nas áreas urbanas. Essas iniciativas de oferta de habitação visaram quer os grupos sociais solventes, quer os grupos sociais desfavorecidos. Destacam-se o Programa SAAL (Serviço de Apoio Ambulatório Local), lançado em 1974-75³⁰ e baseado no modelo de associativismo comunitário e de autoconstrução assistida³¹, e o Programa PER (Programa Especial de Realojamento), iniciado em 1993³² e destinado a eliminar os bairros de construção precária nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto.

No mesmo período, além do já referido Programa PROSIURB, orientado para o reforço do papel estratégico das cidades como motores do desenvolvimento territorial, foram adotadas várias medidas de política dirigidas à qualificação funcional e ambiental do espaço público e à reabilitação do edificado nas cidades. Destacam-se o PRAUD (Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Degradadas), criado em 1995³³ e destinado a apoiar os municípios fora das áreas metropolitanas na realização de melhoramentos urbanos nas áreas centrais das sedes

²⁹ Em resultado deste processo de revisão extensiva do quadro legal e regulamentar entraram em vigor uma nova Lei de Bases da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei nº 31/2014, de 30 de maio), um novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (Decreto-Lei nº 80/2015, de 14 de maio) e um novo regime de classificação, reclassificação e qualificação do solo (Decreto Regulamentar nº 15/2015, de 19 de Agosto). O fim da legislatura, com a cessação de funções do XIX Governo, sem que tenham sido aprovados e publicados todos os diplomas que tinham sido anunciados, deixa em aberto a conclusão do processo.

³⁰ O Programa SAAL foi criado por Despacho Conjunto dos Ministérios da Administração Interna e do Equipamento Social e do Ambiente, de 31 de Julho de 1974, publicado no *Diário da República*, 1ª Série, nº 182, de 6 de Agosto de 1974.

³¹ Sobre o Programa SAAL, ver Bandeirinha (2001).

³² O PER foi criado pelo Decreto-Lei nº.163/93, de 7 de Maio, subsequentemente alterado pelo Decreto-Lei nº. 271/2003, de 28 de Outubro.

³³ O PRAUD foi criado pelo Despacho conjunto dos Secretários de Estado da Cultura e da Administração Local e do Ordenamento do Território nº 1/88, de 5 de Janeiro, e subsequentemente alargado à participação do organismo que superintendia à execução da política do património pelo Despacho do Secretário de Estado da Administração Local e do Ordenamento do Território nº 23/90, de 21 de Novembro.

de concelho e dos aglomerados principais³⁴, e o Programa POLIS (Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades)³⁵, lançado em 2000 e orientado para a intervenção nas áreas centrais de cerca de três dezenas de cidades de grande e média dimensão (MAOT e POLIS, 2000).

Embora dirigidos à resolução de problemas urbanos, estes programas não configuraram verdadeiras políticas de cidade. A influência da Iniciativa Comunitária URBAN e de políticas urbanas nacionais de países como a França e o Reino Unido, bem como a possibilidade de mobilização de financiamentos provenientes do Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013, conduziram à criação, em 2007, da Política de Cidades POLIS XXI³⁶, que incluía três dimensões: intraurbana (operações de regeneração urbana); interurbana (redes de cooperação para a competitividade e a internacionalização); e urbano-rural (ações de integração entre os espaços urbanos e rurais). Em paralelo, foi criado um instrumento de apoio a intervenções inovadoras de desenvolvimento urbano sustentável. Simultaneamente, houve um esforço significativo de incentivo e apoio à participação das cidades portuguesas em programas comunitários, com destaque para o URBACT II.

O *mainstreaming* de uma agenda urbana pela Comissão Europeia, a concretizar através dos instrumentos de política inscritos no Programa Portugal 2020 (2014-20) e do Programa URBACT III, beneficiará certamente da experiência adquirida pelos municípios e pelos serviços centrais do Estado durante este período anterior.

O espaço marítimo como objeto da política de ordenamento

Em 2014 foi aprovada a Lei de Bases da Política de Ordenamento e de Gestão do Espaço Marítimo Nacional³⁷. No ano seguinte foi aprovado o regime jurídico aplicável ao ordenamento marítimo nacional³⁸, que complementa a Lei de Bases e, ao mesmo tempo, transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva, de 2014, do Parlamento Europeu e do

³⁴ O PRAUD tinha duas linhas de financiamento: o apoio à realização de obras de reabilitação ou renovação de áreas urbanas degradadas e a comparticipação em 75% da remuneração dos técnicos que integram os Gabinetes Técnicos Locais (GTL), criados junto das autarquias, com vista à realização de ações de preparação e acompanhamento de operações de reabilitação ou renovação.

³⁵ Para uma análise crítica do Programa POLIS, ver Baptista (2008) e Queirós e Vale (2005).

³⁶ Ver documento fundador em <http://www.umic.pt/images/stories/publicacoes200710/POLISXXI.pdf>.

³⁷ Lei n.º 17/2014, de 10 de Abril.

³⁸ Decreto-lei 38/2015, de 12 de Março.

Conselho que estabelece um quadro para o ordenamento do espaço marítimo³⁹. Esta legislação foi antecedida pela elaboração da 'Estratégia Nacional para o Mar 2013-2020' (Governo de Portugal, 2013), a qual reflete, em muitos aspetos, a visão presente quer no 'Roteiro para o ordenamento do espaço marítimo: definição de princípios comuns na UE' (Comissão das Comunidades Europeias, 2008) quer na comunicação 'Ordenamento do espaço marítimo na UE – balanço e perspectivas' (Comissão Europeia, 2011).

Apesar da elaboração da Lei de Bases da Política de Ordenamento e de Gestão do Espaço Marítimo Nacional ter coincidido no tempo com a preparação da Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (2013-2014), é evidente a inexistência de articulação entre ambos os domínios. Os responsáveis políticos e técnicos pela elaboração de documentos estratégicos e legislativos sobre o ordenamento do território marítimo têm uma proveniência institucional e profissional sem qualquer ligação com as várias comunidades de ordenamento do território referidas nas secções anteriores. O exemplo mais claro dessa divergência é, talvez, o facto de os instrumentos de ordenamento do espaço marítimo corresponderem a planos que não existem no sistema nacional de instrumentos de ordenamento do território.

O efeito-Europa, muito condicionado por recomendações e, sobretudo, por diretivas comunitárias, não é necessariamente acompanhado por uma resposta uniforme por parte dos vários estados-membros. Neste caso, e como reflexo da inexistência de diálogo entre a nova comunidade do ordenamento do espaço marítimo e as 'velhas' comunidades de ordenamento do território, prevaleceu quer uma visão dicotómica entre espaços marítimos e espaços terrestres, contrastando com a importância por muitos atribuída às interdependências terra-mar, quer uma perspetiva de regulação de usos e atividades com interesse económico, em detrimento de uma abordagem mais ampla, de governança territorial e de desenvolvimento sustentável. A solução adotada está, portanto, longe da mensagem presente na 'Agenda Territorial da União Europeia 2020' (Presidência Húngara da Comissão Europeia, 2011), aprovada no Conselho Informal dos Ministros do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Territorial em 2011, onde se defende que as atividades marítimas são essenciais para a coesão territorial da Europa e se propõe uma crescente

³⁹ Diretiva 2014/89/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de julho de 2014.

integração entre os sistemas de planeamento de incidência terrestre e marítima a favor de um desenvolvimento sustentável e harmonioso do *continuum* terra - mar.

A introdução de novos temas transversais a várias políticas públicas

De forma idêntica ao que ocorreu com o ordenamento do espaço marítimo, a introdução do tema alterações climáticas no domínio do ordenamento do território reflete a influência das agendas políticas internacionais e comunitárias. Mas, ao contrário do caso anterior, vários fatores contribuíram para que neste caso tenha ocorrido uma maior apropriação do tema pelas comunidades políticas e técnicas associadas ao domínio do ordenamento do território.

A relação entre alterações climáticas e ordenamento do território ganha relevância com a emergência da componente de adaptação. O tema das alterações climáticas em Portugal é relativamente recente e durante uma primeira fase foi polarizado pelas estratégias de mitigação e por visões setoriais, mesmo nos primeiros Planos de Ação de nível municipal (Almada, Cascais, Sintra). A emergência da relação entre adaptação às alterações climáticas e ordenamento do território vai resultar de esforços convergentes por parte de entidades públicas dos domínios do ordenamento do território e do ambiente. Em 2007, o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (Assembleia da República, 2007) leva em consideração o Programa Nacional para as Alterações Climáticas (Presidência do Conselho de Ministros, 2006) e inclui como um dos seus objetivos estratégicos “prosseguir a política sustentada para as alterações climáticas”. A Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira (Presidência do Conselho de Ministros, 2009), da responsabilidade da tutela do ordenamento do território, atribui grande relevância à componente de adaptação às alterações climáticas. Simetricamente, a Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas (Presidência do Conselho de Ministros, 2010), coordenada pela Agência Portuguesa do Ambiente, define o ordenamento do território e as cidades como o primeiro dos nove setores estratégicos de intervenção. Ao nível das autoridades nacionais do ordenamento do território e do ambiente, umas vezes em colaboração e outras de forma paralela, vai-se forjando o cruzamento entre adaptação às alterações climáticas e ordenamento do território.

Em 2014 é lançado, por iniciativa do Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e

Energia, o Programa AdaPT, que inclui vários temas, sendo um deles a elaboração de 'estratégias municipais de adaptação às alterações climáticas'. Na sequência do concurso aberto para esse tema, estão a ser preparadas estratégias municipais de adaptação às alterações climáticas em 26 municípios-piloto, com finalização prevista para 2015. Esta iniciativa, cujo objetivo último é a transposição dessas estratégias para os planos municipais de ordenamento do território, inclui ainda sessões de formação envolvendo técnicos dos restantes municípios do país.

Refira-se, por fim, que o ciclo de programação de fundos comunitários para 2014-20 inclui diversas medidas de apoio à ação climática. Mesmo que uma parte significativa dos apoios disponíveis para esse fim se destinem a medidas de mitigação (energia, transportes, etc.), a componente de adaptação e a sua relação com políticas de ordenamento do território não deixarão de beneficiar deste novo enquadramento, tirando partido dos financiamentos específicos existentes quer nos Programas Operacionais Regionais quer no Programa Temático 'Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos'.

A Estratégia da União Europeia de Adaptação às Alterações Climáticas (European Commission, 2013) corresponde a uma comunicação e não a uma diretiva, como muitos desejavam. No entanto, e ao contrário do caso do ordenamento do espaço marítimo, essa agenda política está a ser integrada de forma mais articulada quer entre diferentes ministérios, quer entre a administração central e os municípios, quer mesmo entre as entidades públicas e *stakeholders* relevantes (academia, atores económicos, sociedade civil). A criação, em 2009, de um programa doutoral interinstitucional e interdisciplinar sobre Alterações Climáticas, envolvendo 7 faculdades de três universidades de Lisboa em colaboração com várias universidades de outros países, representa simbolicamente esse esforço de articulação, reproduzindo, a uma maior escala, o espírito que presidiu ao lançamento de um curso de pós-graduação em planeamento regional e urbano, em 1972, com docentes de quatro faculdades das duas principais universidades de Lisboa. Mais significativo, pelo esforço que representa mas também pelas dificuldades de coordenação e implementação daí decorrentes, é o facto de a Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas (2010) ter sido desenvolvida no âmbito de um Grupo de Trabalho interministerial composto por representantes de cerca de trinta organismos públicos.

A inserção política do ordenamento do território na orgânica do Estado e do Governo

Como referimos no início, as duas linhas de política fundadoras do ordenamento do território em Portugal – ordenamento agroflorestal e planeamento urbanístico – tiveram a sua origem em sectores distintos da orgânica do Estado e do Governo (agricultura e obras públicas), tendo essa separação persistido até à atualidade. Já a emergência da política ambiental e da política regional, bem como os primeiros pronúncios de uma política de ordenamento do território autónoma verificados nos anos 1960-70 do século passado, ocorreram na esfera da Presidência do Conselho de Ministros. Na década seguinte (1980-90), a política de ordenamento do território e urbanismo integra a tutela do Ministro que também conduz a política regional e gere os financiamentos comunitários recebidos através do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional. Esta coabitação na mesma tutela ministerial repete-se entre 2005 e 2009, após o que a política de desenvolvimento regional regressa à esfera do sector governamental responsável pela política económica. Simultaneamente, a partir de 2005 a política de ambiente e a política de ordenamento do território e urbanismo são integradas na tutela do mesmo sector governamental.

Esta evolução aparentemente errática resulta de uma conjugação complexa de opções políticas, conceções teóricas, importância relativa de diferentes comunidades profissionais e preferências individuais por parte de decisores influentes. Mas, de uma forma geral, as mutações verificadas são facilmente interpretáveis, primeiro, a partir de tendências mais globais verificadas nos países com maior influência cultural em Portugal (França, Alemanha, EUA, Reino Unido) e, mais tarde, tendo como referência as agendas europeias e globais.

Olhando para o futuro, é possível destacar duas grandes incógnitas: Qual o peso político atribuído pelos próximos governos à política de ordenamento do território? E qual a inserção mais provável deste domínio na orgânica do Estado e do Governo? O ponto que se segue identifica algumas das tensões que não deixarão de influenciar essas opções. Mas as decisões serão sobretudo políticas. Caso predomine a componente reguladora de uso e ocupação do solo, o ordenamento do território manterá a relação privilegiada que hoje tem com as políticas ambientais e, provavelmente, perderá parte da força que ganhou nas últimas décadas. Se, pelo contrário, prevalecer a visão estratégica e até prospetiva, o

ordenamento do território poderá reforçar a sua associação às políticas de desenvolvimento regional, talvez sob a designação mais genérica de desenvolvimento territorial, e o seu papel de coordenação de políticas e de governança territorial. Curiosamente, Reimer *et al.* (2014), comparando os sistemas de ordenamento do território de doze países europeus, identificam cinco desafios comuns principais, sendo o primeiro a necessidade de uma melhor coordenação com a programação económica e com outras políticas setoriais aos diferentes níveis (nacional, regional e local) e o último o da governança territorial⁴⁰.

III. O futuro da política de ordenamento do território em Portugal

Entre tensões e mutações

O ordenamento do território em Portugal confronta-se hoje com diversas tensões, umas relacionadas com o seu passado, outras com a sua natureza, outras ainda com o atual contexto de crise ou com a emergência de novos desafios.

O primeiro tipo de tensões reflete a história do ordenamento do território ao longo do último século e meio (Figura 1). As suas múltiplas filiações e o facto de a emergência do ordenamento do território como domínio próprio ser recente explicam a inexistência quer de uma comunidade académica e profissional autónoma quer de associações representativas do conjunto das áreas disciplinares envolvidas. O ordenamento do território continua a ser maioritariamente ensinado nas universidades portuguesas como um subdomínio de áreas disciplinares mais amplas (engenharia, arquitetura, geografia, paisagismo, direito, etc.). As associações profissionais reproduzem esta mesma lógica disciplinar ou representam de forma fragmentada, através de pequenas associações, a componente historicamente mais consolidada do ordenamento do território: o urbanismo. A atividade desenvolvida por associações potencialmente próximas, como a Associação Portuguesa de Desenvolvimento Regional (APDR) ou a Sociedade Portuguesa de Estudos Rurais (SPER), não tem uma relação relevante com a política de ordenamento do território,

⁴⁰ Os cinco desafios são: i) melhor coordenação com a programação económica e as políticas setoriais; ii) simplificação dos sistemas de planeamento / flexibilização; iii) equilíbrio entre eficiência e legitimidade; iv) integração de questões ambientais; e v) governança territorial.

embora alguns dos seus membros pertençam igualmente a associações profissionais com intervenção direta neste domínio. A reduzida oferta de formação interdisciplinar e a inexistência de uma voz institucional única e forte explicam: i) a coexistência de perspetivas, culturas e práticas de ordenamento do território distintas; ii) a dificuldade de diálogo que muitas vezes se verifica quer entre os diferentes profissionais que trabalham na área do ordenamento do território, quer entre as várias instituições públicas com intervenção neste domínio (ambiente, conservação da natureza, florestas, transportes, etc.); iii) a incapacidade de negociar interesses e soluções com as poderosas ordens disciplinares (engenharia, arquitetura, etc.); e, ainda, iv) a ausência de reconhecimento, por parte dos decisores políticos, de que os profissionais e as associações profissionais da área do ordenamento do território são interlocutores relevantes que devem ser consultados nas várias matérias de natureza ou com impacte territorial.

No que se refere à sua natureza, torna-se necessário ter em conta que o ordenamento do território é uma política pública estruturalmente 'fraca'. Por um lado, corresponde a um domínio em que a UE não possui competências próprias, o que significa que depende sobretudo de decisões nacionais e que o efeito-Europa se faz sentir de forma indireta, através de políticas tão distintas como a conservação da natureza, o mar, a agricultura ou a coesão. Por outro lado, o ordenamento do território caracteriza-se por uma imagem social predominantemente negativa, sendo visto por grande parte dos agentes económicos como um obstáculo à livre iniciativa ou mesmo a supostos direitos adquiridos ou, inversamente, sendo associado pelos cidadãos ao setor da promoção imobiliária, com a sua conotação especulativa. As relações de poder entre a política de ordenamento do território e políticas comunitárias, associadas a interesses poderosos e/ou com significativa aceitação social são, portanto, muito assimétricas. A expressão mais clara dessa situação de subalternidade é a posição secundária que o ordenamento do território tende a ocupar na orgânica dos diversos governos.

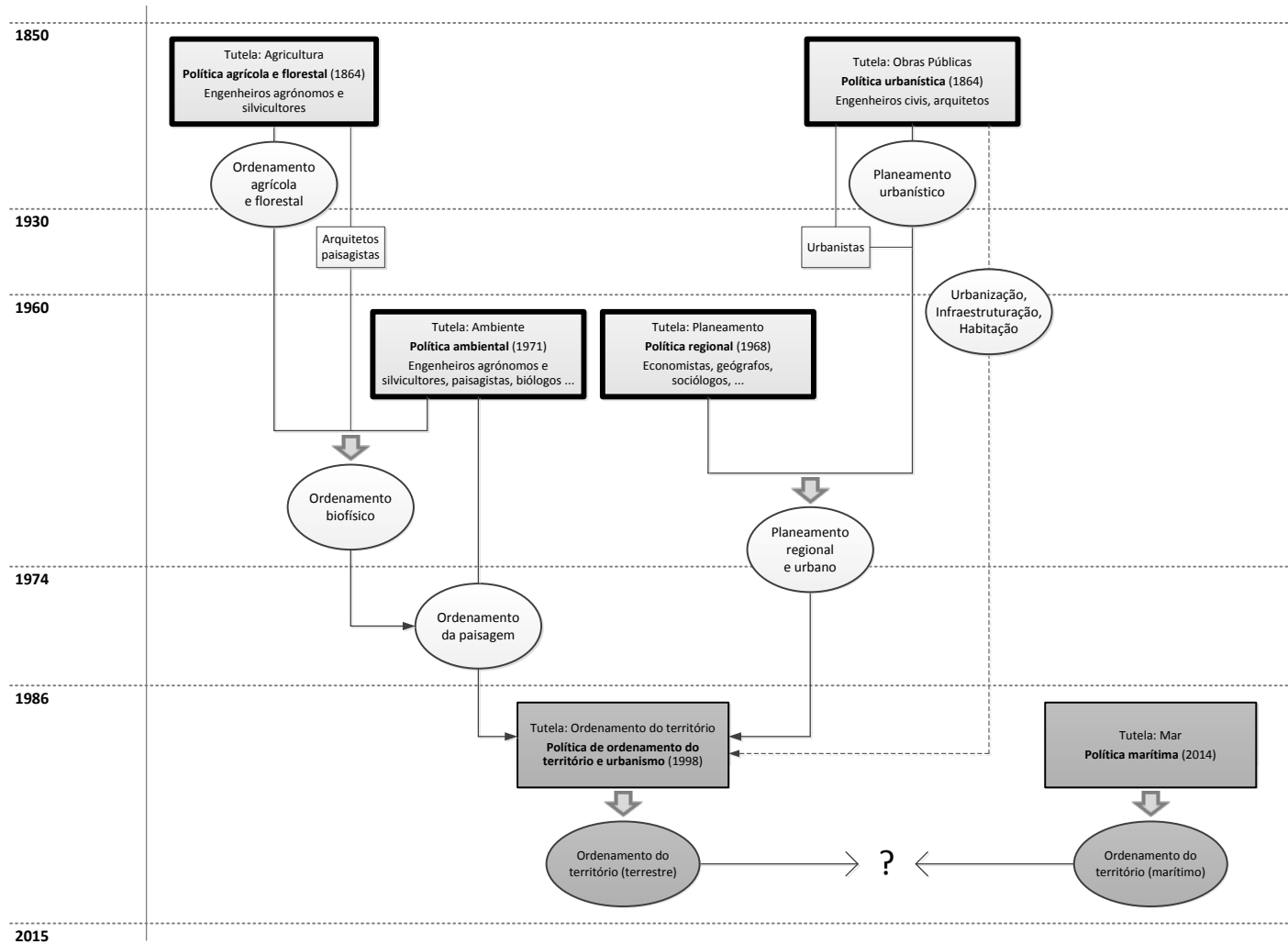


Figura 1. Portugal: a formação da política de ordenamento do território como política autónoma (Fonte: Elaboração dos autores).

E a consequência inevitável dessa subordinação é que a importância atribuída ao ordenamento do território na agenda política tem dependido, e dependerá, sobretudo de capacidades e lideranças pessoais, ou seja, da forma como este domínio é, ou não, valorizado por ministros com pastas relevantes (obras públicas, fundos estruturais) ou por políticos influentes dos vários partidos.

O terceiro tipo de tensões decorre do contexto de crise financeira e económica iniciado em 2007/8. Curiosamente, este contexto tem desencadeado estímulos contraditórios. Por um lado acentuou-se a tendência para uma maior desregulação visando facilitar o investimento e a criação de emprego, uma opção que já se fazia sentir no âmbito da emergência das ideias neoliberais mas que encontra no contexto de crise uma nova 'legitimidade': é significativo, por exemplo, que no âmbito do Memorando de Entendimento assinado em 2011 entre o Estado português e a designada troica (Fundo Monetário Internacional, Comissão Europeia e Banco Central Europeu), que define as condições de assistência financeira para resgatar o país da situação de pré-bancarota em que se encontrava, se tenha procedido à revisão da legislação sobre ordenamento do território de modo a torná-la mais amiga do investimento e a diminuir os 'custos de contexto' das empresas. Por outro lado, o contexto de crise interrompeu o anterior paradigma de crescimento económico e demográfico. Esta interrupção pôs em causa a visão expansionista que sempre esteve subjacente às intervenções de ordenamento do território, com consequências visíveis a vários níveis: valorização de novas componentes, como a reabilitação urbana em detrimento da construção de raiz e da previsão de novas áreas de expansão urbana; desenvolvimento de novas formas de ação pública, agora menos dependentes de investimentos públicos; ou debate sobre o papel dos instrumentos de ordenamento do território em contextos de contração económica e demográfica. Por último, a crise iniciada em 2007/8 contribuiu para questionar a visão sobretudo técnica e instrumental das políticas de ordenamento do território, introduzindo uma perspetiva mais político-ideológica que reconhece que este domínio da ação pública, como qualquer outro, assume configurações distintas conforme as opções de desenvolvimento a que é associada. Este último aspeto é particularmente importante numa área do conhecimento que, não tendo um corpo teórico próprio robusto, sempre dependeu da formação disciplinar de base dos seus praticantes, da praxis da sua

atividade profissional e da imitação e emulação de práticas de outros países.

A emergência de novos desafios associados quer à agenda europeia quer a agendas globais intensifica algumas das tensões anteriormente identificadas e suscita novas tensões. A exposição a agendas supranacionais acentuou-se com a adesão de Portugal à então Comunidade Económica Europeia (1986), mas o trânsito de ideias e pessoas tem vindo a aumentar de forma muito significativa nos últimos anos, acompanhando a crescente internacionalização do país e o maior desenvolvimento e cosmopolitismo da sociedade portuguesa. Também no domínio específico do ordenamento do território se acentuam a mobilidade, as parcerias e as redes europeias e transcontinentais de intercâmbio e cooperação. Membros da comunidade académica, governantes e decisores políticos das autarquias locais, dirigentes e técnicos dos vários níveis da administração, especialistas e consultores, asseguram a circulação, coprodução e adoção de perspetivas, práticas e conceitos inovadores. Isto significa que o domínio do ordenamento do território em Portugal está hoje exposto a um número maior e mais diversificado de fontes de informação e de conhecimento, tanto no contexto da União Europeia como para além dela.

Esta maior abertura ao exterior tem efeitos simultaneamente unificadores e fragmentadores em relação à comunidade de especialistas e praticantes de ordenamento do território. Por um lado, prosseguem, para além do efeito-EDEC (1999) e posteriores réplicas em torno do conceito de coesão territorial (CEC, 2008) e da Agenda Territorial 2020 (Presidência Húngara da Comissão Europeia, 2011), processos óbvios de integração e harmonização através da adoção, voluntária ou obrigatória, de terminologias, visões, regras e práticas comuns, como os domínios anteriormente referidos do ordenamento do espaço marítimo e das estratégias de adaptação às alterações climáticas bem ilustram. Por outro lado, a ocorrência de processos como a polarização por agendas temáticas externas ao ordenamento do território mas com implicações neste domínio (economia verde, economia circular, etc.), a captura de partes da política de ordenamento do território por políticas 'fortes' ou o alinhamento acrítico das prioridades das associações profissionais portuguesas com as agendas das respetivas associações internacionais, poderá contribuir para que subconjuntos disciplinares ou temáticos da atual comunidade de ordenamento do território desenvolvam relações privilegiadas com outras comunidades em detrimento das ligações internas. A emergência

de novos desafios decorrentes de agendas europeias e globais tanto pode ter um efeito federador como centrifugador, alimentando, por certo, novas tensões disciplinares e institucionais.

Até 1986, data da entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia, as mutações que foram dando origem à afirmação do ordenamento do território como objeto de política pública e como comunidade profissional tiveram como referência exemplos de políticas de outros países, resultaram de decisões políticas geralmente informadas por académicos inovadores, e basearam-se em instituições públicas que funcionaram como verdadeiras escolas de formação de profissionais especializados. A partir daquela data, ainda que de forma não imediata, o efeito-Europa e a globalização do conhecimento tornam-se cada vez mais decisivos, concorrendo para uma integração crescente ao nível discursivo, programático e legislativo, mas com tradução muito desigual, em intensidade e no tempo, em termos de práticas institucionais e profissionais: as palavras e o papel avançam bem mais depressa do que os processos de decisão e as ações, revelando as dificuldades de transformar uma cultura de elite numa cultura coletiva. A camada “Europa e globalização do conhecimento” sobrepõe-se, assim, às diversas camadas anteriores, nuns casos substituindo-as, noutros metamorfoseando-as, noutras ainda deixando-as significativamente intocadas. É esta combinação complexa que a crise vem encontrar na comunidade do ordenamento do território e nas instituições da administração com competências neste domínio, mas também nos decisores políticos, nos agentes económicos e na opinião pública.

Cenários sobre o próximo futuro

Encurralada entre um passado difuso, um presente complexo e um futuro imprevisível num país fortemente afetado pela crise e, em parte por isso, mais consciente dos limites e das contradições do modelo de crescimento prevalente nas últimas décadas, a desorganizada, frágil e relativamente reduzida comunidade do ordenamento do território confronta-se hoje com o conjunto de tensões anteriormente referido. Uma nova mutação parece inevitável. Os estímulos e as referências, como sempre sucedeu, serão basicamente externos. Resta saber quais serão, embora pareça difícil imaginar que Portugal fuja ao discurso das agendas *mainstream* europeia e global. A verdadeira imprevisibilidade reside na relevância relativa

das componentes de resistência, acomodação e transformação por parte dos diversos atores envolvidos e, sobretudo, na importância atribuída, por opção ou inação, à política de ordenamento do território pelos decisores políticos, tanto ao nível dos governos (nacional e das regiões autónomas) como das autarquias locais e da União Europeia. Serão eles, mais do que a academia, os consultores, os dirigentes e técnicos da administração, os agentes económicos ou a opinião pública, quem decidirá, no essencial, o futuro do ordenamento do território como política pública.

Ao nível do Governo, as opções políticas parecem poder oscilar entre dois extremos. Por um lado, uma visão sobretudo reguladora, cabendo nesse caso à política de ordenamento do território uma posição subalterna no contexto do Ministério do Ambiente. Por outro, uma perspectiva mais estratégica e dotada de maior autonomia, orientada para a coordenação de políticas de desenvolvimento territorial ao nível regional e urbano, mais alinhada com a política de coesão europeia e inserida na orgânica do Primeiro-Ministro. Ambas as posições têm defensores e detratores no seio da comunidade do ordenamento do território. Também os vários *stakeholders* se dividem quanto a esta questão. Independentemente da solução político-institucional vencedora, é muito provável que a visão reguladora continue a ter um peso significativo à escala local (municípios), que a perspectiva estratégica ganhe importância nas escalas intermédias (NUT III, NUT II, regiões funcionais e principais cidades) e que ambas estejam presentes nas políticas nacionais (Governo), ainda que com pesos relativos distintos, conforme as opções políticas prevalecentes, e variáveis, de acordo com o domínio de intervenção.

Referências bibliográficas

ALVES, R. M. A. (2007), *Políticas de Planeamento e de Ordenamento do Território no Estado Português*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian e Fundação para a Ciência e a Tecnologia.

Araújo, I. (2009), “A evolução da sensibilidade política para os problemas da paisagem em Portugal (na 2ª metade do século XX)”, *Memória & Prospectiva 2. Ilídio Alves de Araújo. Economia, Arquitectura e Gestão das Paisagens. Um Longo Olhar (1949-2009)*, Porto, CCDRN, pp. 11-28.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA (2007), *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território*, Diário da República, 1.ª série, N.º 170, 4 de Setembro de 2007, pp. 6126-6181.

Bandeirinha, J. A. O. (2001). *O Processo SAAL e a Arquitectura no 25 de Abril de 1974*. Tese de Doutoramento, Coimbra, Universidade de Coimbra.

BATISTA, I. (2008), “O Programa POLIS e o “País Desordenado”: Percepções sobre governância e planeamento urbano em Portugal”. In M. V. Cabral, T. Saraiva, F. C. D. Silva (eds.), *Cidade e Cidadania: Governança Urbana e Participação Cidadã em Perspectiva Comparada*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, pp. 131-176.

CAMPOS, V. (2007), *A Próxima Geração de Planos Directores Municipais*, Lisboa, DGOTDU.

CAMPOS, V. (2009), *Bem-vindo ao Portal do Ordenamento do Território e do Urbanismo. Apresentação*. Seminario Servicios de Infraestructuras de Datos Espaciales para la Administración Local, Cuenca, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, 22-24 Abril 2009, 31 p.

CAMPOS, V. (2010), “A avaliação da gestão territorial em Portugal. Um ponto de situação”. In J. Cabral (ed.), *Avaliação das Políticas de Ordenamento do Território e de Urbanismo. No Espaço Europeu e nos Âmbitos Nacional, Regional e Municipal*, Lisboa, Ad Urbem, pp. 13-22.

CAMPOS, V. (2012), *O Sistema de Gestão Territorial Português*, Lisboa, LNEC.

CAMPOS, V. e PIMENTA, R. (2011), *O SNIT como instrumento de normalização da*

informação territorial e dos procedimentos de gestão territorial em Portugal. Seminario IDE Local, Normalización de la Información Geográfica, Cuenca, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, 13 a 15 de Abril de 2011, 29 p.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (2008), *Roteiro para o Ordenamento do Espaço Marítimo: Definição de Princípios Comuns na EU*, COM(2008) 791 final, Bruxelas, 25.11.2008.

CEC (2008), *Green Paper on Territorial Cohesion. Turning Territorial Diversity into Strength*, COM(2008) 616 final, Brussels, 6.10.2008.

COMISSÃO EUROPEIA (2011), *Ordenamento do Espaço Marítimo na UE – Balanço e Perspectivas*, Luxemburgo, Serviço das Publicações da União Europeia.

CEC (1997), *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.

DAVIES, H. W. E. *et al.* (1989), “Comparative study”. In H. W. E. Davies (ed.), *Planning Control in Western Europe*, London, HMSO, pp. 409-442.

EUROPEAN COMMISSION (2013), *An EU Strategy on Adaptation to Climate Change*, COM (2013) 216 final, Brussels, 16.4.2013.

EUROPEAN COMMUNITIES (1999), *European Spatial Development Perspective*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.

FARINÓS DASÍ, J. (ed.) (2007), *Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level. Final Report of ESPON Project 2.3.2*, Eschsur Alzette, ESPON Coordination Unit.

Ferrão, J. (2003), “A emergência de estratégias transnacionais de ordenamento do território na União Europeia: Reimaginar o espaço europeu para criar novas formas de governança territorial?”. *GeoInova*, 7, pp. 11-37.

FERRÃO, J. (2010a), “Uma visão política da política de ordenamento do território”. In A. Carvalho *et al.*, *Socialismo no Século XXI*, Lisboa, Esfera do Caos Editores, pp. 62-71.

Ferrão, J. (2010b), “Ordenamento do território: 25 anos de aprendizagem”, *Europa. Novas Fronteiras*, 26/27, pp. 77-84.

FERRÃO, J. (2011), *O Ordenamento do Território como Política Pública*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

FERRÃO, J. e MOURATO, J. (2011), “Evaluation and spatial planning in Portugal: from legal requirement to source of policy-learning and institutional innovation”. In J. Farinós Dasí (ed.), *De la Evaluación Ambiental Estratégica a la Evaluación de Impacto Territorial: Reflexiones Acerca de la Tarea de Evaluación*, València, Publicacions de la Universitat de València, pp. 141-166.

FONSECA FERREIRA, A. (2005), *Gestão Estratégica de Cidades e Regiões*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

FRADE, C. (1999), *A Componente Ambiental no Ordenamento do Território*. Lisboa, Conselho Económico e Social.

GASPAR, J. (1996), “O novo ordenamento do território. Geografia e valores”. In AA.VV *Dinamismos Sócio-económicos e (Re)organização Territorial: Processos de Urbanização e Reestruturação Produtiva*, Coimbra, Instituto de Estudos Geográficos, Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, pp. 707-718.

GONÇALVES, F. (1978), *Legislação Urbanística Portuguesa 1926-1974*. Lisboa, LNEC.

GONÇALVES, F. (1979), *Plano Diretor do Município. O Seu Lugar entre os Planos de Urbanização e os Planos de Ordenamento do Território*. Lisboa, LNEC.

GONÇALVES, F. (1988), *Evolução Histórica do Direito do Urbanismo em Portugal (1851-1988)*. Lisboa, LNEC.

GONÇALVES, F., BENTO, J. F. e PINHEIRO, Z. G. (ed.) (2008), *Os 10 anos da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo. Génese e Evolução do Sistema de Gestão Territorial 1998-2008*. Lisboa, Ad Urbem.

GOVERNO DE PORTUGAL (2013), *Estratégia Nacional para o Mar 2013-2020*, Lisboa, Governo de Portugal.

MADUREIRA PIRES, L. (1998), *A Política Regional Europeia e Portugal*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

MAOT e POLIS (2000), *Programa de Requalificação Urbana e Valorização de Cidades*,

Lisboa, Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território.

MARQUES DA COSTA, E. (1999), “Uma nota sobre as políticas das cidades em Portugal nos anos noventa”. *Inforgeo*, 14, pp. 131-137.

MARQUES DA COSTA, E., GASPAR, J., SIMÕES, J. M. e BARROSO, S. (2006), “Ordenamento do Território”. In C. A. Medeiros (dir.), J. Gaspar, J. M. Simões (coord.), *Geografia de Portugal, Volume 4, Planeamento e Ordenamento do Território*, Lisboa, Círculo dos Leitores, pp. 259-343.

MEDEIROS, E. (2013), *A Política de Coesão da UE em Portugal (1989-2013). Contribuições para o Desenvolvimento Territorial*, Lisboa, Centro de Estudos Geográficos, Instituto de Geografia e Ordenamento do Território, Universidade de Lisboa.

Mourato, J. (2011), *Europeanisation and Territorial Governance: An Inquiry into Power and Institutional Culture Change in Portugal*. Ph.D. Thesis, London, Bartlett School of Planning, University College of London.

Mourato, J. e Rosa Pires, A. (2007), “Portugal e a perspectiva de desenvolvimento do espaço europeu. O EDEC como institucionalização de um discurso de mudança”. *Sociedade e Território*, 40, pp. 34-42.

NEWMAN, P. e THORNLEY, A. (1996), *Urban Planning in Europe: International Competition, National Systems, and Planning Projects*, London, Routledge.

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS (2006), *Programa Nacional para as Alterações Climáticas*, Resolução do Conselho de Ministros n.º 104/2006, Diário da República, 1.ª série, N.º 16, 23 de Agosto de 2006, pp. 6042-6056.

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS (2009), *Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira (ENGIZC)*, Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/2009, Diário da República, 1.ª série, N.º 174, 8 de Setembro de 2009, pp. 6056-6088.

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS (2011), *Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas*, Resolução do Conselho de Ministros n.º 24/2010, Diário da República, 1.ª série, N.º 64, 1 de Abril de 2010, pp. 1090-1106.

PRESIDÊNCIA HÚNGARA DA UNIÃO EUROPEIA (2011), “Territorial Agenda of the

European Union 2020”. Adotada da Reunião Informal de Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, Gödöllö.

QUEIRÓS, M. e VALE, M. (2005), “Ambiente urbano e intervenção pública: o Programa POLIS”. In *Atas do X Colóquio Ibérico de Geografia*, Lisboa, Associação Portuguesa de Geógrafos, 16p.

REIMER, M., GETIMIS, P. e BLOTEVOGEL, H. H. (Eds.) (2014), *Spatial Planning Systems and Practices in Europe. A Comparative Perspective on Continuity and Changes*, London and New York, Routledge.

ROSA PIRES, A. (2001), “Breaking the ties with the master plan: Spatial strategic plans in Portugal”. In J. A. Albrechts, A. Rosa Pires (eds.), *The Changing Institutional Landscape of Planning*, Aldershot, Ashgate, pp. 181-208.

Rosa Pires, A. (2005), “The fragile foundations of European spatial planning in Portugal”. *European Planning Studies*, 13 (2), pp. 237-252.

STEAD, D. e NADIN, V. (2009), “Planning cultures between models of society and planning systems”. In J. Knieling, F. Othengrafen (eds.), *Planning Cultures in Europe. Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning*, Farnham e Burlington, Ashgate, pp. 283-300.



www.ics.ul.pt

Edição . ICS Working Papers

Coordenação . João Vasconcelos

Design . João Pedro Silva

Apoio técnico . Ricardo Pereira
