

culturais (percepções e significados de espaço, filosofias e tradições de planejamento, regras culturais, normas, tradições e valores) e as práticas de ordenamento do território prevalentes.

Por outro, e apesar das limitações metodológicas atribuídas às análises comparativas efetuadas (Fürst, 2009:29), a existência de indícios de que se tem verificado alguma convergência entre países caracterizados até há bem pouco tempo por culturas de ordenamento do território distintas.

Estará a diversidade de culturas e sistemas nacionais de ordenamento do território a dar lugar a uma crescente harmonização?

1.2. Convergência de sistemas e culturas nacionais de ordenamento do território

Apesar do distinto enraizamento político, institucional e social das culturas e sistemas nacionais de ordenamento do território e da coexistência, como em qualquer outro domínio científico, de teorias e escolas de pensamento concorrentes (Friedmann, 1996; Allmendinger, 2009; Davoudi e Strange, 2009), os estudos anteriormente referidos sugerem a ocorrência recente de alterações semelhantes em países com modelos sociais e culturas e sistemas de ordenamento do território contrastantes.

As expressões de língua inglesa “*land use planning*” e “*spatial planning*”¹ permitem caracterizar com razoável clareza o sentido da mudança ocorrida nos últimos anos no domínio das políticas de ordenamento do território.

A primeira expressão – *land use planning* – corresponde a um entendimento em que o ordenamento do território tem como principal missão a regulação do uso e transformação do solo. Esta missão concretiza-se através de intervenções de natureza física e administrativa assentes no papel do Estado enquanto centro nacional racionalizador numa perspectiva de comando e controlo, e na actuação dos membros da comunidade de

1 Curiosamente, a expressão em inglês “*spatial planning*”, amplamente debatida por autores e em instituições do Reino Unido, nasceu “na Europa”, sendo considerada naquele país como um conceito “euro-britânico”. A verdade é que ela é hoje utilizada um pouco por todo o mundo, da Europa à China, dos EUA à África do Sul (Tewdwr-Jones, Gallent e Morphet, 2010).

especialistas como suporte técnico-racional das decisões a tomar. Nesta perspectiva, o ordenamento do território corresponde, no essencial, a um exercício técnico com objetivos políticos (definição e garantia da prossecução do interesse público, superação de falhas de mercado), tendo-se revelado particularmente adequado e eficaz no quadro da afirmação do projeto “moderno” de Estado, sociedade e economia.

O plano como instrumento prescritivo de controlo, o interesse público como valor, a lei como elemento regulador e o “planeador como seu herói” (Vettoreto, 2009) são quatro referências cruciais para este entendimento de ordenamento do território.

A segunda expressão – *spatial planning*² – traduz uma concepção de ordenamento do território mais abrangente, integrada e estratégica, assente na interação e cooperação entre diferentes actores (planejamento participado, colaborativo e deliberativo) e na coordenação de diferentes políticas de base territorial e setoriais (governança territorial) em torno de uma agenda territorial comum de natureza prospectiva (visão estratégica partilhada).

Nesta perspectiva, que tem vindo a ganhar expressão desde a década de 90 do século passado, o ordenamento do território é crescentemente encarado como uma forma de governança, considerada particularmente adequada à complexidade e pluralidade de actores, interesses e valores presentes nas sociedades ditas pós-modernas. Neste contexto, cabe aos membros da comunidade técnico-profissional desempenhar o importante papel de facilitadores, moderadores e mediadores das dinâmicas e soluções visadas.

Os documentos, planos e programas estratégicos ou os projetos integrados como instrumento flexível de inovação e criação de oportunidades (*place-making agenda*), a eficiência como valor, o consenso como elemento regulador e o especialista em ordenamento do território como “estóico anti-herói” invisível (Myers e Banerjee, 2005) são quatro referências centrais deste novo entendimento de ordenamento do território, bem contrastantes com as que identificamos para a perspectiva anterior.

2 Albrechts (2001 e 2006), Healey (2006a) e Davoudi (2009), por exemplo, falam em “*strategic spatial planning*”, mas o significado desta designação é semelhante ao que é atribuído a “*spatial planning*” ao longo deste texto.

O papel desta nova concepção de ordenamento do território na promoção de uma maior integração de políticas setoriais tendo como referência visões partilhadas de base territorial justifica mesmo, no entendimento de Stead e Meijers (2009), uma centralidade acrescida da política de ordenamento do território no contexto das políticas públicas.

Alguns autores interpretam estas duas perspectivas como paradigmas temporalmente consecutivos, em que a “nova ortodoxia de ordenamento do território” (Vigar, 2009) – a do “*spatial planning*” – substituiria radicalmente a anterior, transformando-se no mais recente discurso hegemónico.

Diz Lovering (2009:1), por exemplo: “planning [na acepção de ordenamento do território], as conceived by the leading thinkers of the discipline from Patrick Geddes to Peter Hall, came to an end long before the twentieth century did”. Aparentemente no mesmo sentido, Schmidt (2009:1918) recorda a afirmação de Twedwr-Jones (2001, p. 8) de que “What we know today as planning [na acepção de ordenamento do território] bears little resemblance to the same activity that existed just twenty years in different European countries”.

Na verdade, os autores referidos exemplificam interpretações diferentes sobre o significado das dinâmicas de mudança ocorridas nos últimos anos.

Para Lovering, trata-se da emergência de um novo paradigma, que substitui o anterior, em consonância com a afirmação da filosofia neoliberal de sociedade e economia observada a partir de finais dos anos 70 do século XX.

Schmidt, pelo contrário, reconhece que estas duas perspectivas de ordenamento do território possuem historicidades distintas mas sublinha o fato de elas serem constituídas por componentes que se combinam entre si de forma diferenciada, produzindo sistemas híbridos. No mesmo sentido, Nadin (2007), tendo por base o caso inglês, defende que as duas perspectivas, que sistematiza num quadro comparativo (Quadro 1.2)³, correspondem a “tipos ideais” que se devem complementar entre si. Finalmente, Haughton, Allmendinger, Counsell e Vigar (2010) identificaram para o Reino Unido e a Irlanda situações muito diversificadas tanto ao nível regional como local, umas de enriquecimento de figuras tradicionais de regulação do uso do solo através da incorporação de uma visão mais estratégica, outras elabo-

3 Uma outra sistematização comparativa destas duas perspectivas, concebida para o contexto local, pode ver-se em Haughton, Allmendinger, Counsell e Vigar (2010: 28 e 29).

radas dentro da perspectiva de *spatial planning* mas incluindo orientações prescritivas, e outras ainda em que numa mesma área coexistem, em paralelo mas sem qualquer relação entre si, figuras alinhadas com ambas as perspectivas.

Quadro 1.2. Comparação dos tipos ideais “*land use planning*” e “*spatial planning*”, segundo Nadin (2007)

| | Ordenamento do território/ perspectiva “ <i>land use planning</i> ” | Ordenamento do território/ perspectiva “ <i>spatial planning</i> ” |
|--|---|--|
| Objetivo | . Regulação do uso do solo e dos processos de desenvolvimento através do estabelecimento de áreas de protecção e de desenvolvimento e da aplicação de critérios de avaliação | . Orientação do desenvolvimento territorial através da coordenação dos impactos espaciais de decisões e políticas de natureza setorial |
| Meios | . Programação, para áreas de natureza administrativa, de medidas de política e regras de uso do solo . Delimitação de áreas (zonamento) e sítios específicos de protecção e desenvolvimento | . Estratégia, para áreas funcionais, com definição de fatores críticos de desenvolvimento territorial e resultados esperados . Representação info e cartográfica de objetivos espaciais e de áreas críticas de mudança . Princípios e objetivos coordenadores do conjunto das acções previstas |
| Elaboração | . Processo descontínuo, por fases, até à adopção do plano final . Processo de consulta de versões preliminares do plano e negociação . “ <i>Stakeholders</i> ” utilizam o processo de elaboração do plano para salvaguardar e promover os seus interesses | . Processo contínuo de avaliação estratégica e ajustamento do plano . Aprendizagem recíproca e partilha de informação promovidas pelo debate sobre diferentes alternativas no contexto de processos de planeamento colaborativos . “ <i>Stakeholders</i> ” utilizam o processo de elaboração do plano para atingirem objetivos tanto individuais como comuns |
| Responsabilidade pelo plano e papel da comunidade técnico-profissional | . Documento do serviço/entidade de ordenamento do território com orientações para os vários especialistas envolvidos na promoção e regulamentação dos processos de desenvolvimento | . Documento conjunto do município, comunidade local e outros “ <i>stakeholders</i> ”, parcerias e organizações não governamentais |

| | | |
|--|---|--|
| Procedimentos de ponderação e aferição | . Versão final do plano após ponderação de contributos relativos a aspectos do plano que suscitaram objecções | . Versão final do plano após análise de coerência interna e externa do plano |
| Métodos | . Cartografia de restrições e identificação das políticas setoriais . Discussão e negociação com críticos do plano e outros “ <i>stakeholders</i> ” no quadro de princípios gerais de planeamento . Sujeição das propostas a uma análise de sustentabilidade/avaliação ambiental estratégica | . Produção de conhecimento sobre tendências e fatores catalisadores de desenvolvimento territorial, necessidades e requisitos do mercado e impactos ambientais, económicos e sociais dos processos de desenvolvimento . Análise de diversas opções através da comparação entre opções estratégicas e visões de desenvolvimento distintas . Definição de diferentes opções e alternativas, a partir de uma análise de sustentabilidade/ avaliação ambiental estratégica |
| Implementação | . Procura orientar as mudanças e controlar o investimento em termos de uso do solo através de regulamentos prescritivos, e minimizar as externalidades negativas ao nível local através da definição de condicionantes e de contratos de plano | . Procura influenciar decisões de outros setores através do seu envolvimento na definição da estratégia e de diversos incentivos e outros mecanismos, incluindo a regulamentação do uso do solo e o estabelecimento de contratos de plano |
| Monitorização e avaliação estratégica | . Avaliação da conformidade das propostas e medidas do plano com os resultados de controlo esperados da sua realização . Produção de informação sobre a área de incidência do plano como referencial para acompanhar a implementação das propostas do plano [ênfoque no contexto] . Revisão global periódica mas não frequente do plano | . Avaliação da eficiência do plano como fator influenciador de decisões e políticas de natureza setorial . Produção de informação que proporcione um melhor conhecimento do processo de desenvolvimento territorial e da aplicação da estratégia definida [ênfoque no processo] . Ajustamentos regulares parciais do plano, mantendo uma visão coerente de conjunto |

Nota: Trata-se de tipos ideais – os planos locais e os documentos de desenvolvimento possuem, na prática, características de ambos os tipos.

Fonte: O quadro e a nota foram originalmente apresentados em Nadin (2007:54 e 55). Tradução de João Ferrão.

De uma forma geral, no entanto, reconhece-se a existência de linhas de convergência recentes em torno de várias das características referidas a propósito da concepção de ordenamento do território designada por “*spatial planning*”. Quais as pressões comuns que podem ter contribuído – e continuar a contribuir – para a referida tendência de convergência?