

**13º CONGRESSO DA APDR**  
**Universidade dos Açores – Campus de Angra do Heroísmo**  
**5 a 7 de Julho de 2007**

(5º TEMA — Recursos, Ordenamento e Desenvolvimento Regional)

**DOS RECURSOS AO DESENVOLVIMENTO**

**Manuel da Costa Lobo**

(Professor Catedrático Jubilado do Instituto Superior Técnico)

[cloboc@civil.ist.utl.pt](mailto:clobo@civil.ist.utl.pt) – Tel. 218 418 311)

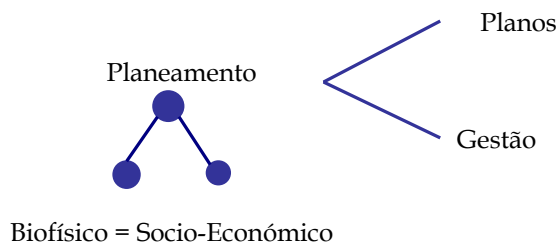
**Resumo**

Tendo em vista organizar o DESENVOLVIMENTO DO TERRITÓRIO consideramos que a forma mais democrática de o fazer é o planeamento, que propõe o recurso a profissionais do domínio do planeamento biofísico e do domínio do planeamento socio-económico. O planeamento implicará uma visão transdisciplinar com um lado biofísico, que se expressa no território, e um lado socio-económico, que se deverá articular com o primeiro. O planeamento, que pressupõe a participação dos cidadãos, compõe-se de três partes: o plano, a gestão do plano e a monitorização.

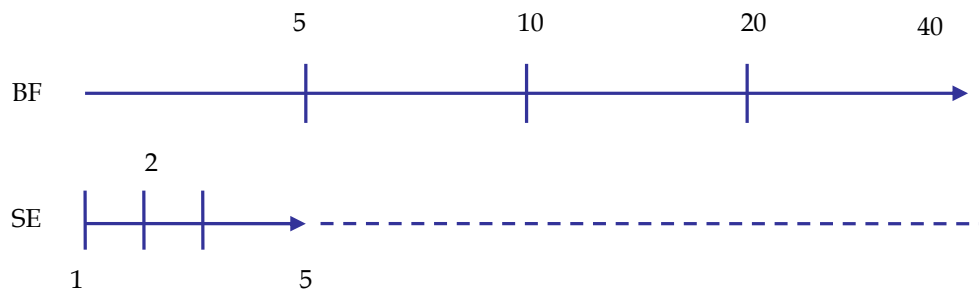
A comunicação visa encontrar os critérios que permitam, com sucesso, ter em conta 6 pontos enunciados para a condição do processo de planeamento do território.

## Comunicação

Tendo em vista organizar o DESENVOLVIMENTO DO TERRITÓRIO consideramos que a forma mais democrática de o fazer é o planeamento, que propõe o recurso a profissionais do domínio do planeamento biofísico e do domínio do planeamento socio-económico. O planeamento implicará uma visão transdisciplinar com um lado biofísico, que se expressa no território, e um lado socio-económico, que se deverá articular com o primeiro.

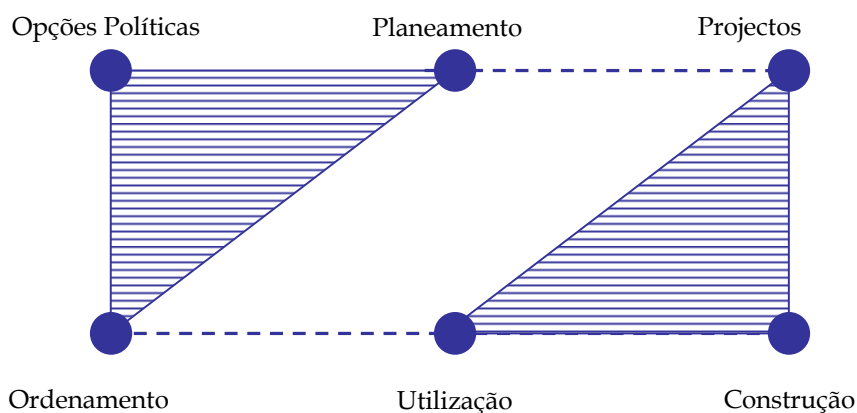


O planeamento, que pressupõe a participação dos cidadãos, compõe-se de três partes: o plano, a gestão do plano e a monitorização. O biofísico apresentará as metas e programas de desenvolvimento físico do território no curto (5 anos), médio (10 anos), longo (20 anos) e muito longo prazo (40 e mais anos), enquanto o socio-económico se traduzirá em metas e programas de 1 ano (curto prazo), 2 anos (médio prazo), 5 anos (longo prazo) e visão de mais anos (muito longo prazo). As duas faces do plano sempre conjugadas e em diálogo.

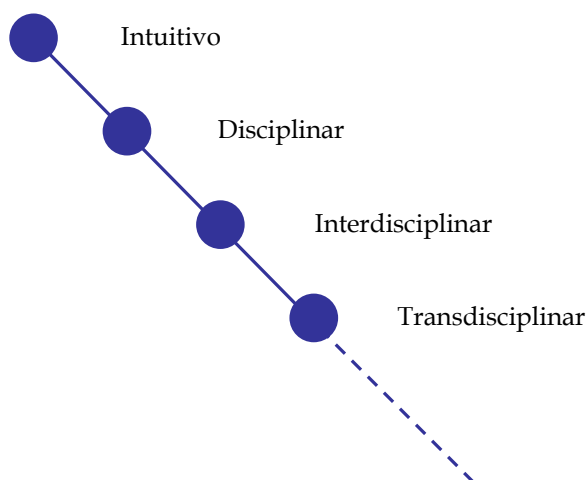


Como base dos estudos de planeamento devem estar os estudos de ordenamento, ou seja, toda a base científica sectorial, que pode incluir os estudos geológicos, do clima, da hidrografia, dos ecossistemas, da fertilidade dos solos e da agricultura, da floresta, do património natural e cultural, da energia, etc.

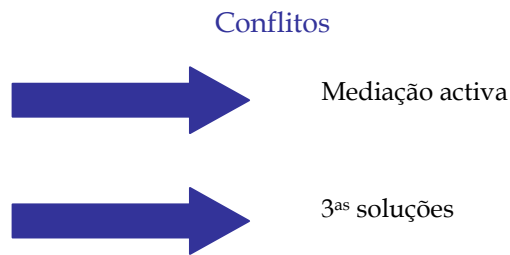
## Bases ou Directivas de Ordenamento



Para chegar ao planeamento do território há que combinar as bases de ordenamento, procurar conjugá-las numa síntese positiva, com directivas que classificam os solos e os sistemas e que podem assumir formas de salvaguarda, como referências que devem preceder os planos. Estes produzem as sínteses globais e transdisciplinares, integrando a participação dos cidadãos e a vontade política.



Há que esperar conflitos e a necessidade de os dirimir em alternativas criativas ou mesmo através das metodologias de mediação activa na procura de 3<sup>as</sup> soluções que resolvam os problemas em contexto deontológico e muito criativo, empenhado, capaz de chegar a consensos e soluções práticas. Esta é a prática do planeamento, que não se pode resolver por um processo aditivo de directivas, antes exige sempre a síntese criativa, com a envolvimento de todos os sectores e os parceiros sociais e com a participação empenhada dos cidadãos.



Como metodologia de elaboração de planos regionais recomendamos:

- A. Uma fase de estudos de ordenamento que hão-de definir os recursos disponíveis e permitirão avaliar os saldos positivos e negativos de cada um dos espaços-plano. Neste caso ver-se-á se há recursos excedentários ou deficiências e se podem compensar-se entre sub-regiões próximas (ilhas próximas, no caso dos Açores).

Método aditivo

Método da síntese  , com participação dos cidadãos

- B. A seguir serão as tertúlias transdisciplinares a intercalar com estudos complementares de ordenamento, mas sempre visando sínteses alternativas e processos das suas avaliações multicritério, para apoio à decisão política.

### **Recursos Locais**



- C. Depois cada opção de planeamento implica o desenho da sua própria gestão e uma permanente monitorização com o envolvimento intersectorial, onde se espera sempre encontrar os interlocutores à altura de debater os problemas e encontrar soluções (técnicos-ponte).

D. O trabalho há-de desenvolver-se em espaços-plano criteriosamente delimitados, com clarificação dos recursos locais e enquadramento regional e inter-regional. Para solucionar os espaços de costura haverá sempre o recurso a planos de costura.

Assim:

1ª Conclusão – a tentativa de gerar planos pela simples adição de peças de ordenamento sectorial é antidemocrática e implica uma ilegítima seriação dos valores sectoriais como forma (primária...) de resolução de conflitos.

2ª Conclusão – as sínteses que hão-de basear e estruturar os planos e suas estratégias deverão ser produto do trabalho de equipa transdisciplinar, coordenador por profissional qualificado para o desenho do espaço humanizado e sua gestão.

3ª Conclusão – a síntese dos planos do território implicam uma coordenação especializada na condução dos processos de consensualização e na procura de 3<sup>as</sup> soluções para a mediação activa de conflitos, que cabe também a profissionais com a devida formação.

4ª Conclusão – uma vez que o planeamento é a actividade conjunta de elaboração de planos e da sua gestão, é condição de sucesso que a referida gestão seja desenhada expressamente para cada plano, organizada com o envolvimento de todos os sectores e parceiros, garantindo-se a disponibilidade permanente dos respectivos interlocutores-ponte.

5ª Conclusão – a articulação entre o planeamento biofísico e o planeamento socio-económico deve estabelecer-se através de canais de consulta entre os dois sectores e produzir planos físicos e planos económicos que terão que casar uns com os outros, o que implica a permanente monitorização e intervenção política com o anúncio das grandes opções de desenvolvimento e dos meios disponibilizáveis.

6ª Conclusão – a operacionalização do processo implica a arte de constituir espaços-plano, unidades orgânicas de planeamento, pela subdivisão de unidades maiores ou pela agregação de unidades menores, para lá da lógica exclusivamente político-administrativa, de forma a estabelecer espaços de gestão adequados aos processos de intervenção a organizar e gerir, a todos os níveis (desde as pequenas comunidades até aos grandes espaços inter-regionais).

7ª Conclusão – aos profissionais do planeamento do território é portanto exigida uma formação muito forte e sempre actualizada, para fazer face às alterações socio-económicas, às estratégias políticas e às próprias tecnologias de estudo e de comunicação.

Como critérios e processos atinentes a satisfazer as conclusões enunciadas, desenvolver-se-ão seguidamente algumas ideias.

A **1ª conclusão** levaria a concentrar o poder de decisão do planeamento regional em órgãos horizontais, sem prejuízo de estas deverem basear as suas decisões em argumentação sólida e de ouvirem os diferentes domínios sectoriais que concorrem para a definição das estratégias territoriais. Há muita legislação no nosso país que tende a considerar que as decisões relativas ao domínio X deverão ser da competência dos especialistas sectoriais desse domínio X, parecendo esquecer a natureza sistémica do planeamento territorial já para não falar do peso próprio da participação cidadã. O que é necessário, isso sim, é que cada sector permanentemente disponibilize um interlocutor para se envolver na construção das decisões, e que nas reuniões de debate para chegar a conclusões deverão todos os representantes dos parceiros sociais e dos serviços sectoriais virem munidos de capacidade para tomar resoluções e terem a formação suficiente para assumirem essa responsabilidade. Então, e referimo-nos agora à **2ª conclusão**, as reuniões para tomar decisões deverão ser minuciosamente preparadas e ser coordenadas por profissional preparado para enfrentar sistemas complexos e orientar os debates numa direcção de convergência. As sínteses e suas alternativas a que se for chegando deverão ser submetidas a estudos de impacte ou construção de cenários que permitam avaliar as consequências previsíveis de cada uma.

Porque estes debates podem chegar a situações de conflito difíceis de gerir, será útil lançar mão de eventuais 3ªs soluções através de uma mediação activa que vise a construção de consensos onde eles por vezes parecem impossíveis. Trata-se, então, de definir com pormenor o problema, as soluções alternativas e a argumentação das partes em conflito que culminam em posicionamento opostos, digamos a solução branca e a solução preta: ○ e ●. O método aponta para reformular as questões e os próprios objectivos por profissionais do planeamento do território especializados na resolução de conflitos. Enquanto a posição de um juiz será, normalmente, a de decidir quem tem razão, apoiando a solução branca ou a solução preta, e um mediador de conflitos procuraria, normalmente, uma solução intermédia, de compromisso, digamos uma solução cinzenta. O método que propomos é o da procura de uma solução totalmente nova, uma 3ª solução muito criativa que se afaste da natureza das soluções que levantaram o conflito, o antagonismo. A 3ª solução poderá ser

simbolizada por um triângulo verde com um ponto central amarelo. É uma solução criativa que quase nada tem com as alternativas que estavam na mesa para discussão. Se esta 3ª solução ainda não receber o apoio das partes em conflito poderemos recomeçar o processo procurando outra 3ª solução, sempre aprendendo em cada uma das tentativas, até encontrar a solução de consenso almejada. E isto é muito importante no planeamento a muito longo prazo, em que os diferentes partidos políticos não se sentem tão motivados mas podem aproveitar a situação para criar um diferendo. Ora o planeamento do território não admite arrastar posições contrárias num processo a longo prazo. É indispensável encontrar um consenso, já que os próprios partidos são eleitos por prazos limitados e as soluções físicas não podem mudar-se assim tão facilmente.

A **4ª conclusão** implica que os planos sejam sempre acompanhados com a descrição de ser processo de gestão e com a explicitação dos recursos que exigem, o que facilita o trabalho da sua monitorização. Assim, os planos do território municipal terão que ter a sua expressão nos planos de actividade dos municípios e respectivos orçamentos. Os relatórios anuais deverão salientar a medida em que os planos estão, de facto, a ser cumpridos e o sucesso que estão a ter.

Porque a mais difícil interface entre os diferentes domínios é a que se situa entre o campo biofísico e o campo socio-económico (como se salienta na **5ª solução**), será bom que regularmente se faça o confronto formal entre dois sectores, nomeadamente em debates, tertúlias de ideias e seminários. Os problemas que eventualmente surgirem poderão justificar algumas inflexões no planeamento mas nunca deverão conduzir a roturas ou interrupções no processo.

A **6ª conclusão** refere-se a um ponto crucial mas frequentemente muito mal tratado que é o da definição dos espaços-plano, com suas unidades orgânicas e espaço de enquadramento. Não pode é subordinar-se todo o estudo a uma simples divisão administrativa do que pode resultar um plano distorcido sem ter em conta todas as realidades ecológicas e da vivência local. O processo a seguir deve ser o de protocolos entre os poderes políticos sem beliscar as suas competências, antes tirando partido de complementaridades e colaboração.

De tudo o que fica dito torna-se óbvio que é necessário conseguir uma formação muito exigente dos profissionais urbanistas que vão trabalhar no sector e das suas equipas. A formação permanente, que traz periodicamente os profissionais a cursos universitários ou

outras acções formativas e de actualização, parece a forma mais adequada de resolver o problema.

Prof. Manuel da Costa Lobo

Lisboa 16 de Maio de 2007