

A Informalidade no Ordenamento do Território

Jorge GONÇALVES

e-GEO Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional
Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa
Avenida de Berna, 26-C, 1069-061 LISBOA (PORTUGAL)
Tel.: +351.217933519 Fax: +351.217977759 e-mail: jorge.goncalves@lis.ulisiada.pt

Resumo

Aos olhos da lei existe um ordenamento territorial invisível. A multiplicação de planos informais com implicações sobre o espaço e sobre o desenvolvimento do território é uma realidade que quase sempre tem passado despercebida. Todavia, o persistente recurso a estas modalidades de ordenamento assume contornos importantes no contexto das transformações territoriais que se estão a verificar em Portugal. A sua relevância decorre dos contributos directos para as decisões políticas mas também, indirectamente, pelos elementos estruturantes que fornece para o planeamento formal.

Palavras-chave: Informalidade, Ordenamento do Território, Plano.

Abstrat

Underneath the law there is an invisible spatial development. The diversity of informal plans having effects on the territory and on its development is a reality that has frequently been hidden. However, the persistent use of these ways of spatial development becomes important in the framework of territorial changes occurring in Portugal. Its relevance draws from the direct inputs to political decision, and also, indirectly, from the structuring elements it provides to formal planning.

Keywords: informality, spatial development, plan.

Résumé

Il existe au regard de la loi un aménagement territorial « invisible. » La multiplication de plans informels ayant des implications sur l'espace et sur le développement du territoire au Portugal est une réalité qui, bien souvent, s'est faite de manière imperceptible. Cependant, le recours permanent à ces formes d'aménagement occupe une place importante dans les transformations territoriales du Portugal. L'importance du phénomène découle des contributions directes des plans informels pour les décisions politiques mais aussi, de manière indirecte, des éléments structurants informels qui sont introduits dans la planification formelle.

Mots-clés : plans informels, aménagement du territoire, planification.

1. Enquadramento da problemática

Tratar a informalidade na organização do território em países semi- periféricos obriga a discutir as iniciativas individuais ou minoritárias quando se sobrepõem ou alheiam às regras e decisões assumidas pelos poderes públicos, em larga medida legitimadas por sufrágio popular.

A melhor ilustração para a ideia mais comum acerca da informalidade no uso e ocupação do território é a da construção ilegal que se generalizou na Área Metropolitana de Lisboa e em segmentos expressivos do litoral português. À argumentação de que esta imagem é, fundamentalmente, histórica convirá contrapor que a impossibilidade ou os constrangimentos à construção fora dos perímetros urbanos (que limitam áreas urbanas consolidadas, a consolidar ou de expansão) continuam a “alimentar” uma torrente de informalidade a partir de estratégias pessoais de satisfação de carências habitacionais, alargando construções de modo a acolher as reestruturações familiares, colmatando necessidades relacionadas com as práticas agrícolas e segunda habitação, construindo edifícios para oficinas, ateliês e indústrias.

Bruno Soares (2002) descreve, a propósito da delimitação de perímetros urbanos, a incapacidade do quadro legal existente para resolver, antecipar e regular estas situações bem como outras que remetem para as esferas económica e cultural: “Num país onde predominam formas de povoamento disperso e de urbanização difusa, fragmentada e descontínua, deixou de ser possível classificar e regulamentar os solos periurbanos ou de baixas densidades de ocupação, não necessariamente integrados em perímetros urbanos. Tornou-se também mais difícil ordenar áreas de desenvolvimento turístico e de segunda residência, e mais complexo enquadrar as diversas dinâmicas dos espaços rurais. (...) Mantém-se a incapacidade de relacionar o urbano e o rural, a cidade e o campo“ (pp. 126-127).

Estas limitações foram sendo contornadas por actores territoriais (públicos e privados), através de leituras “inteligentes” e criativas da lei, buscando as autorizações para a prossecução dos seus objectivos nas fragilidades e omissões dos regulamentos dos instrumentos de gestão territorial e no quadro legal de âmbito geral.

Todavia, a informalidade, de que é possível apresentar alguns antecedentes históricos, nem sempre é transgressora do quadro legal como era/é o caso da construção dita clandestina. Por vezes, antecipa, durante períodos mais ou menos largos, a formalização de figuras de planos e procedimentos diversos que vêm a reboque das experiências realizadas à margem de orientações legais vigentes. Aconteceu assim com os primeiros Planos Directores Municipais (Moita, Évora, Setúbal, Ponte de Sor, Vila Real de Santo António) iniciados antes da definição dos parâmetros pela Administração Central e cuja ratificação ficou adiada durante muito tempo pelos naturais desajustamentos em relação aos diplomas entretanto aprovados.

Os Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC) constituem outra antecipação explícita, pois os trabalhos preparatórios para os troços Vilamoura - Molhe Oeste do rio Guadiana em Vila Real de Santo António e Burgau - Vilamoura surgiram no início dos anos 90. O Decreto-Lei 93/90, de 19 de Março, foi a matriz para o seu lançamento ainda sob a alçada da Direcção Geral de Portos. Mas esta Gestão Urbanística do Litoral invocada pelo referido diploma é insuficiente para clarificar ou apontar instrumentos operativos da natureza de um POOC. De acordo com Cabral¹ (1992), os POOC iniciais buscavam a legitimidade que lhes faltava para um conteúdo que os aproximava de outros instrumentos de gestão territorial, pois “Do POOC fazem parte os seguintes elementos: Planta de condicionantes; planta síntese das propostas; regulamento, plano de intervenções; programa-base de equipamentos, infra-estruturas e intervenções; caderno de recomendações; programa e especificações técnicas dos estudos especializados (EIA’s, monitorização); roteiro da orla costeira” (p. 138). A mesma análise reconhecia o limitado alcance do regulamento e da planta de condicionantes: “Os Planos de Ordenamento da Orla Costeira ainda não têm hoje suporte legal uma vez que não existe nenhuma figura de plano instituída no âmbito da lei orgânica da entidade gestora do D.P.M. [Domínio Público Marítimo]. No entanto, eles encontram-se em elaboração para uma considerável extensão da costa portuguesa com o acompanhamento de comissões técnicas perfeitamente informais (...)” (p. 138). De duvidosa operacionalidade pela dificuldade em obrigar quer particulares quer entidades públicas, os POOC impuseram-se pela bondade dos seus propósitos e racionalidade das suas propostas. Do informal nasceu, uma vez mais, o formal.

¹ Grande impulsionadora dos POOC, assessora durante largo período da Direcção Geral de Portos e depois sua directora geral.

A informalidade no planeamento e ordenamento do território não faz parte do passado como se poderia esperar, pois não faltam exemplos da sua persistência na actualidade. Daí que uma das tendências mais estabilizadas seja a impossibilidade de contornar a referida informalidade, devendo ser entendida como um dos pilares para a inovação e actualização dos instrumentos de gestão territorial.

2. Exercício de sistematização tipológica

Esta matéria nunca foi enfrentada de forma sistemática, dado que isso significava colocar em causa o sistema de planeamento vigente. Embora não enfrentado tem sido permitido, sendo já tradição desde o aparecimento das áreas urbanas hoje designadas de génese ilegal, nos finais da década de 50. A persistência temporal desta forma de agir sobre o território permitiu que se diversificassem e ampliassem as suas modalidades, podendo propor-se uma arrumação, ainda que indicativa, pois, de outro modo, entraria em contradição com a criatividade subjacente a este tipo de documentos.

Os tempos actuais são de incerteza e mudança, em resultado da aceleração dos ciclos económicos, da maior exposição dos territórios a estímulos exteriores, corporizados pelos investimentos, imigração e transformações culturais, implicando consequências correlativas no domínio dos comportamentos individuais e na acção das entidades de natureza pública e privada. A informalidade adapta-se a este contexto, assentando em dois factores explicativos, com importância e escalas diferentes:

- Factores de ordem individual, associados à resolução de problemas concretos, relacionados com carências fundamentais (habitação, emprego) ou com aspirações à segunda habitação;
- Factores de ordem institucional, quando as entidades que lidam de perto com o território se sentem constringidas pelo quadro legal e concebem estratégias desenhadas especificamente para o enfrentamento de problemas específicos.

O denominador comum às intervenções com impacto significativo sobre o uso e gestão territorial é o constringimento persistente do quadro legal às respostas a novas aspirações e necessidades de indivíduos ou colectividades territoriais, pela tradicional rigidez do regime jurídico a que se submete o planeamento, mesmo considerando o momento presente em que se sistematizaram e articularam as figuras de plano. Com efeito, o Decreto-Lei nº380/99 estabelece quatro domínios para os instrumentos de gestão territorial, incorporando cada um deles planos de natureza distinta quanto aos respectivos promotores, objectivos, conteúdos, hierarquia e escala territorial. Alguns destes planos (POOC, POA, PIOT) tinham já

visto consagrada a sua legitimação após um período de incubação em que serviam apenas para “consumo próprio” de cada instituição sem capacidade de se afirmar e imporem a outras entidades e colectividades, a não ser pela via da negociação e concertação.

O quadro legal tem vindo a incorporar os documentos inovadores criados em períodos anteriores, promovendo a sua actualização face ao que as comunidades territoriais vão entendendo em cada momento como fundamentais para a gestão dos múltiplos interesses que gravitam em torno do desenvolvimento e do território.

Todavia, a regulamentação destes instrumentos de planeamento vem, frequentemente, complicar a aprovação e ratificação dos planos que lhes deram origem, pois as novas regras legais não aderem de modo completo e adequado à estrutura e metodologia desses planos “informais”.

Entre os planos com maiores implicações para o ordenamento do território, sublinham-se os que se inscrevem nos seguintes domínios e escalas:

<i>Domínios</i>	<i>Escalas</i>	Escala Local	Escala Regional
Estratégicos		X	X
Políticas horizontais		X	X
Políticas sectoriais			X

É evidente que o corpo legal, mesmo actualizado, nunca terá capacidade de esgotar as modalidades de pensar e agir sobre as estruturas com expressão territorial (geográficas, económicas, políticas, culturais, sociais, ...). No entanto, tem de mostrar maior flexibilidade, de modo a abrigar documentos produzidos para responder a questões concretas sentidas nas escalas locais ou supra-locais. Neste âmbito, a informalidade torna-se uma exigência por três motivos:

- Pela maior **flexibilidade** – Pode ajudar a definir metodologias de trabalho menos ortodoxas, atendendo ao objecto de estudo e à informação disponível, que garantam o cumprimento dos objectivos traçados;
- Pela maior **objectividade** – O trabalho é dirigido para enfrentar um problema concreto, designadamente, a correcção da trajectória de desenvolvimento de uma área, a promoção de uma fileira sectorial, etc.;
- Pela **antecipação** – O planeamento do desenvolvimento pode ser despoletado pelo anúncio de criação de equipamentos e infra-estruturas de relevo ou de investimentos com efeitos espaciais estruturantes, antecipando o que poderá ser o território nos domínios fundamentais da economia e sociedade.

Por estas razões, as modalidades possíveis cruzam e combinam as três hipóteses de documentos informais. Isto é, torna-se singular que um instrumento deste

tipo se circunscreva apenas ao “estratégico” ou “sectorial” ou “espacial”. Não é possível, numa postura propositiva, deixar de conceber e fazer accionar mecanismos de intervenção e mudança, moldados para condições específicas, que implicarão, por seu turno, transformações nas matrizes económicas, culturais e urbanas.

3. Planos Informais: Sinal de vitalidade ou de insuficiência legal?

O traço mais expressivo da informalidade, presente nos documentos de planeamento, diz respeito à ausência de regulamentos que assumam a forma de lei, obrigando ao seu cumprimento sob pena de penalização, sejam os incumpridores as próprias autoridades ou os cidadãos. O regulamento é o garante de que os princípios e as orientações contidas nos instrumentos de planeamento são respeitados, concorde-se ou não com eles, vinculando todos os seus destinatários. Por isso, apesar da diversidade de instrumentos de gestão territorial em todos surgem, no domínio dos seus objectivos e respectivo conteúdo documental, referências explícitas às obrigações a que se submetem ou a que outros documentos têm de se submeter, mesmo que tal obrigue à respectiva alteração.

Este compromisso, assumido nos regulamentos dos diferentes instrumentos para prazos quase sempre mais extensos que as legislaturas nacionais e locais, pode levar a que diferentes concepções políticas tenham de conviver com opções distintas das suas pelo que a tentação será grande para bloquear ou inibir a sua aplicação². Por outro lado, o contexto político, social e económico que o nosso país (e não só) atravessa, bem como a sua crescente exposição aos estímulos vindos do exterior (fluxos de investimentos, pessoas e informação), torna pouco eficaz o estabelecimento, por períodos de 10 ou mais anos, de regras e orientações rígidas, cujas alterações ou meras correcções permanecem ainda morosas e complexas.

Gerir um campo de oportunidades que se oferecem ao longo de uma década pode significar ter que contornar obstáculos involuntariamente inscritos nos regulamentos existentes, quase sempre bem intencionados e coerentes com os documentos que os suportam. Grandes equipamentos, infra-estruturas, unidades empregadoras podem implicar alterações inesperadas.

No domínio da economia, o contexto de crise e de limitação a fundos financeiros obriga a que a pilotagem das estratégias territoriais se faça com maior dinamismo e originalidade, fugindo aos clássicos modelos estereotipados que se

² Este retrato não impede o reconhecimento de que existem exemplos locais de convergência, apesar das naturais distinções ideológicas, nas opções fundamentais em matéria de desenvolvimento territorial. Continua a haver amplo espaço de afirmação política na priorização e complemento dos investimentos estruturais, mantendo-se intacto o terreno da luta política e da discussão de ideias.

traduziram em passividade ou no prolongamento de dinâmicas (intensas ou débeis) que vinham do passado. Nestas circunstâncias, a reorientação ou a mudança de paradigma poucas vezes foram conseguidas.

Apesar das boas intenções da lei, os Instrumentos de Gestão Territorial continuam pouco visíveis e atractivos para os seus utilizadores directos nas fases de elaboração, aprovação e aplicação dos planos. A sua legitimidade não está colocada em causa, mas a sua aceitação no terreno continua a ser dificultada pelo mau entendimento que os principais agentes deles fazem.

A informalidade em planeamento resulta deste ser um campo minado por grandes limitações e obstáculos mas também por representar um campo sedutor e, por vezes, ilusório, abrindo possibilidades de se avançar para documentos de título apelativo, porém, de difícil formalização. Por isso, não é raro que, no decorrer da elaboração dos próprios documentos de planeamento e ordenamento, ocorra a migração de um nível de informalidade para um outro formal³.

Muitos são os planos que poderiam integrar uma listagem que desse visibilidade a instrumentos de carácter informal, mas opta-se por referir apenas os que surgem com maior frequência. Note-se ainda que, embora de forma diferenciada, todos implicam consequências de natureza territorial:

DOMÍNIOS	PLANOS
Estratégias Territoriais	Plano Estratégico de Cidade Plano Estratégico de Concelho Carta Estratégica de Concelho Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional
Políticas Sectoriais	Desenvolvimento turístico Estudos de Fileira Plano de Desenvolvimento Social Carta Desportiva
Políticas Horizontais	Plano de Circulação e Estacionamento Plano de Transportes Plano de Mobilidade Plano Municipal de Ambiente Plano de Marketing Territorial Plano de Estrutura Verde

No sistema formal dos instrumentos de planeamento não há opções alternativas satisfatórias e, por isso, a consequência será sempre construir documentos “por medida”. Para dar uma justa imagem desta limitação imposta pelo corpo de instrumentos disponíveis, propõe-se a leitura dos objectivos de dois documentos informais – Carta Estratégica de Castanheira de Pêra e Plano de Estrutura Verde da Cidade de Faro.

³ Serve como exemplo o caso muito recente do Plano de Desenvolvimento Turístico da Região Autónoma dos Açores que passou a Plano de Ordenamento Turístico da Região Autónoma dos Açores.

Memorandum de justificação da Carta Estratégica de Castanheira de Pêra⁴

Objectivos fundamentais:

- a) traçar um diagnóstico estratégico da Vila e do Concelho que contemple: o balanço dos recursos vitais para o desenvolvimento urbano e rural; os dinamismos sociais e económicos existente; os modos de integração de Castanheira de Pêra em contextos territoriais mais vastos, designadamente no seio do Pinhal Interior Norte e, mais abrangentemente, da Região Centro;
- b) construir um quadro-síntese das condicionantes e oportunidades que enquadram o desenvolvimento do Concelho no horizonte dos próximos 10 anos;
- c) avaliar os efeitos resultantes da execução de acções e projectos, em curso ou a realizar no âmbito do Quadro Comunitário de Apoio;
- d) formular as linhas estratégicas de desenvolvimento ajustadas às condicionantes e oportunidades existentes, mas também à ambição do Concelho.

Interesse do Projecto:

- A Carta Estratégica identificará um conjunto de programas, acções e projectos a implementar de forma coordenada ao longo dos próximos 10 anos, com a correspondente afectação de recursos (comunitários e outros disponíveis);
- A Carta Estratégica deverá constituir um importante instrumento de apoio à administração municipal tanto para a orientação dos seus planos de actividade e de actuação prioritária em áreas e sectores estratégicos como para constituir uma base de coordenação com outro planos e programas exteriores de nível intermunicipal ou regional.

Os seus efeitos situam-se no desempenho da autarquia (Planos de Actividade) mas também nas orientações para Planos concelhios ou de escala superior onde o Concelho terá de se rever. A mobilização dos actores locais ou a renovada capacidade de negociação e argumentação são objectivos da elaboração deste documento.

A Carta Estratégica de Castanheira de Pêra, sendo então um plano informal, assume-se como mobilizador do planeamento formal ao deduzir elementos relevantes a constarem nos Instrumentos de Gestão Territorial.

Em sentido contrário, isto é, em resultado de um Plano formal (neste caso o Plano Director Municipal de Faro), surge o Plano de Estrutura Verde (PEV) da Cidade Faro, realizado, em 1997.

⁴ Elaborado por Oliveira das Neves, Consultoria, Estudos e Projectos, Lda.

Objectivos do PEV Cidade de Faro:

- a) Caracterizar a Estrutura Verde definida no PDM com base nos Espaços Verdes Urbanos da Cidade
- b) Esboçar sugestões de intervenção para cada um, prioridades de obra e projecto, visando aumentar a área de espaços verdes, melhorar os existentes e formular para os espaços de expansão regras e formas de abordagem que aumentem a qualidade de vida dos cidadãos

A referência nos seus objectivos a meras sugestões de intervenção deixa perceber o limitado alcance das suas propostas e o apelo a um exigente envolvimento político de negociação e concertação capaz de as tornar efectivas. Por outro lado, fica clara também a referência ao PDM como fonte legitimadora para a elaboração do PEV.

Estes dois casos servem para apresentar um quadro síntese de vantagens e desvantagens inerentes ao desenvolvimento de “planos” de natureza informal:

Vantagens e desvantagens do planeamento informal

VANTAGENS	DESvantagens
Mobilização e envolvimento dos actores	Difícil gestão das expectativas
Flexibilidade nos objectivos e na metodologia	Fraca legitimidade local
Ajustamento a diferentes escalas	Difícil reconhecimento central e regional
Maleabilidade nos prazos	Dificuldades na implementação e operacionalização
Instrumentos de apoio e de condução da decisão	Metodologias pouco compatíveis entre si
Contribuição para os planos formais	

Os contextos de incerteza económica, política e social que afectam hoje o território e as sociedades, nem sempre reconhecidos ou acolhidos pelo quadro legal, suscitam nas autoridades a necessidade de encontrar respostas alternativas sólidas, capazes de fornecerem o suporte conveniente às decisões públicas e orientadoras da acção das demais entidades e actores locais.

4. A informalidade no Ordenamento do Território: a favor ou contra?

Este artigo procura evidenciar o papel do planeamento informal na organização de alguns aspectos da vida económica e social, cumprindo objectivos especificamente definidos pelas comunidades territoriais. No entanto, as actuações informais correspondentes a práticas e actividades não integradas em categorias

legais de actuações administrativas não podem ser avaliadas de um modo simples do tipo claro-escuro, pois “quer as observemos sob o ponto de vista das vantagens que proporcionam ou sob o perigo que acarretam e com isso as reneguemos, elas surgirão sempre” (Tavares da Silva, 2000).

Localmente, as particularidades só podem encontrar respostas em instrumentos que se ajustem desde os desígnios dos micro-espacos até aos espacos regionais, concertando interesses que seria de difícil compatibilização com outros instrumentos.

A lógica dos Planos Formais é a do “não” e do “ali” – imposição de regras – e a dos Planos Informais é a de “pode ser assim”. À postura reactiva e passiva de um contrapõe-se a atitude pró-activa do outro. O determinismo e passividade que resultam dos primeiros fomenta o surgimento dos segundos e outras “modalidades anárquicas” de ocupação do território.

As mudanças operadas no quadro legal não têm ajudado a diluir as estratégias informais, pois ainda não existe um modelo de planeamento territorial, simultaneamente simples e integrado, que promova o recurso generalizado aos instrumentos de gestão territorial. Duas situações, ambas delicadas, emergirão: ou ficará comprometido o desenvolvimento socioeconómico do país em virtude da burocracia e da insuficiência do sistema de planeamento; ou o “desenvolvimento” avançará à revelia das regras fundamentais do ordenamento do território, de forma pouco sustentável.

A saída para a aparente contradição de marginalidade que caracteriza a segunda situação passa, por um lado, pela flexibilização do sistema de planeamento e, por outro, pela criação de um “abrigo” legal capaz de conferir a estes instrumentos alguma autoridade jurídica sem, no entanto, lhe subtrair o que parece ser a sua maior mais-valia, ou seja, o do ajustamento criativo às necessidades locais, regionais ou sectoriais. Assim, admite-se que com algumas regras – acompanhamento, compatibilidade, legitimidade – se possa dar um enquadramento legal a estes documentos ganhando-se com isso a possibilidade das suas orientações e recomendações serem mais facilmente reconhecidas, legitimadas e incorporadas pelos instrumentos de gestão territorial.

Referências Bibliográficas

- BRUNO SOARES, Luís Jorge (2002), “A realidade incontornável da dispersão”, *Sociedade e Território*, 33, pp.123-129.
- CABRAL, Natércia Rego (1992), “Questões de ordenamento das áreas litorais: Regime jurídico: estudos e planos sectoriais”, *Sociedade e Território*, 17, pp.134-138.
- CÂMARA MUNICIPAL DE CASTANHEIRA DE PÊRA (1999) *Memorandum de apoio à fundamentação técnica de uma candidatura da Câmara Municipal ao P.O.R. Centro (Sub-programa C) relativa à elaboração de uma Carta Estratégica para Castanheira de Pêra*, Policopiado

-
- CÂMARA MUNICIPAL DE FARO (1997), *Plano de Estrutura Verde de Faro*, Pelouro do Planeamento Urbano, Faro.
- TAVARES DA SILVA, Suzana (2000), “Actuações urbanísticas informais e “medidas de diversão” em matéria de urbanismo”, *CEDOUA*, Ano III, nº 1, Coimbra, pp. 55-70.