

Desenvolvimento Sustentável e Planeamento Territorial: Novos Desafios no Envolvimento da Sociedade Civil

Idalina Baptista, Eng. Ambiente, MLA – APEA

O advento da Conferência do Rio, em 1992, trouxe para a ribalta o conceito de desenvolvimento sustentável como elemento fundamental (também) para a área do planeamento territorial, campo em que a sua operacionalização se tem demonstrado particularmente complexa.

Em Portugal, o processo de planeamento e ordenamento do território encontra-se tradicionalmente ligado à elaboração e implementação dos diferentes instrumentos de ordenamento de território, dos quais se destacam o Plano Director Municipal (PDM), o Plano Regional de Ordenamento do Território (PROT), ou o Plano de Ordenamento de Área Protegida (POAP).

Estes processos têm-se desenrolado tradicionalmente em esferas tecnocráticas e políticas, enraizadas numa fraca tradição do país em planeamento territorial, a qual tem sido conservada por uma cultura governativa secularmente centralista, que tem condicionado e alimentado a permanência de um fraco sentido cívico e um limitado envolvimento activo da sociedade civil na tomada de decisões. Ora, a participação efectiva da sociedade civil é reconhecidamente um dos elementos mais importantes para a implementação do desenvolvimento sustentável do ponto de vista territorial.

Todavia, tal não sucede em Portugal, uma vez que os processos de planeamento e ordenamento do território se têm mantido avessos à inclusão explícita e activa da diversidade de interesses e valores sociais, económicos, culturais e ambientais, particularmente nas fases mais iniciais da definição do âmbito dos projectos. Por outro lado, estes processos têm-se mantido igualmente avessos a contrariar a fragmentação das responsabilidades entre as diferentes entidades de administração pública que tutelam o território nacional e o divórcio existente entre estas entidades e todos aqueles que utilizam, ocupam e transformam o mesmo território. Esta situação tem-se reflectido na geração de “Planos-papel” que, não obstante a sua validade técnica e a pertinência das estratégias preconizadas, tem encontrado muitos entraves à sua implementação e à satisfação das necessidades em termos de desenvolvimento sustentável.

Assim, o problema parece não se encontrar tanto ao nível da legislação existente em termos de protecção ambiental e na necessidade de uma política repressiva de intensa fiscalização da sua implementação, mas antes na adequabilidade dos processos institucionalmente definidos de participação e co-responsabilização dos agentes envolvidos directa e indirectamente nesses processos. Aliás, a actual situação sustenta um elevado grau de desresponsabilização da sociedade civil na definição e implementação das estratégias de planeamento e ordenamento preconizadas, quando a legitimação dos Planos só poderá ser obtida através de um envolvimento informado, activo e alargado de todos os interesses, quer se trate de um simples Plano de Urbanização ou de um Plano Estratégico para a indústria de uma certa região.

Vejamos então quatro exemplos que exploram outras dimensões em que será necessário focar a operacionalidade do conceito de desenvolvimento sustentável ao nível do planeamento territorial.

1. Ao nível urbano, as políticas de habitação e definição de espaços públicos utilizáveis e estimados pelas populações locais têm nas abordagens sociais de *empowerment* das comunidades locais um meio para a melhoria da vivência social em determinadas áreas urbanas, bem como para o controlo de outros fenómenos sociais, como a marginalidade, um dos “dramas urbanos” que a elaboração exclusivamente técnica dos Planos de Urbanização ou de Pormenor não têm sido capazes de abarcar. Assim, o planeamento à micro-escala, não poderá manter-se divorciado de quem irá usufruir desse espaço pensado e organizado, resultando em soluções arquitectónicas e paisagísticas desadequadas às necessidades das comunidades locais.

2. A aplicação de uma lógica de sustentabilidade territorial ao nível regional, por exemplo ao nível da indústria, encontra frequentemente entraves na fragmentação das responsabilidades existente entre diferentes organismos da administração central, para além de muitas vezes não ser desenvolvida uma visão conjunta e partilhada dessa sustentabilidade entre a administração e os particulares/empresas responsáveis directos pela manutenção da qualidade ambiental. O projecto ERDEI (Estratégia Regional de Desenvolvimento Eco-Industrial) em desenvolvimento pela Universidade de Aveiro, apela ao facto de ser imprescindível desenvolver novos enquadramentos institucionais e mobilizar novas parcerias para que uma estratégia ambiental integrada e concertada entre diversas indústrias no concelho de Estarreja possa conduzir à eco-eficiência industrial da região, no sentido de reduzir o consumo de materiais e energia nos processos e produtos/serviços de cada empresa, através da gestão conjunta desses recursos e/ou resíduos. Neste caso, o sucesso desta estratégia dependerá da capacidade de mobilizar e envolver empresas/associações empresariais, instituições de I&D, instituições financeiras, ONGs (Organizações Não Governamentais), para além das instituições da administração local, regional e central.

3. Nem sempre visível, o papel das ONG de desenvolvimento local e protecção do ambiente, particularmente em zonas do interior, tem propulsado a implementação da sustentabilidade nas suas áreas de influência, quer ao nível da educação ambiental, quer mais concretamente na implementação de projectos que visam, por exemplo, o envolvimento activo das populações locais na definição de estratégias de ordenamento do território. Estas estratégias, como é o caso do projecto “Guadiana Vivo” da ADPM – Associação de Defesa do Património de Mértola para a área do Parque Natural do Vale do Guadiana, são delineadas “à margem” da estrutura formal de tomada de decisão e acabam por vir a influenciar indirectamente os resultados do processo de planeamento. Neste caso, dever-se-á apontar que não pode ser descurado o papel que este tipo de ONGs tem como parceiro essencial para a legitimização local de qualquer estratégia desenvolvida para a sustentabilidade.

4. A um nível muito mais amplo e geral, será interessante observar como a democracia representativa, modelo de governabilidade tradicional vigente até hoje, se encontra em plena convulsão, ouvindo-se frequentemente falar do aparecimento da chamada “democracia participativa”, re-orientada para a “democracia deliberativa” onde a legitimidade democrática se encontra na capacidade dos indivíduos se envolverem na tomada de decisões colectivas “numa autêntica deliberação sobre a decisão” (Dryzek, 2000). A democracia representativa e todo o sistema institucional que lhe está associado, não estão estabelecidos nem estruturados para incorporar este tipo de abordagem, nem existe o hábito de proporcionar oportunidades de participação para além dos momentos que a legislação prevê para cada caso nas distantes audiências e inquéritos públicos. Estamos, pois, perante novos desafios para a governabilidade em democracia, que se terá de adequar a uma sociedade cada vez mais educada e exigente, cada vez mais incapaz de aceitar factos consumados.

Resta pois terminar alertando para o facto de que a operacionalização do conceito de desenvolvimento sustentável ao nível do planeamento territorial não poderá ser conseguida apenas através de um planeamento mais ambiental, mas antes por uma evolução para um modelo de gestão do território onde o envolvimento da sociedade civil mais transparente, mais activo, mais democrático e por isso mais justo e eficiente, será mais um dos novos desafios que devemos, quanto antes, abraçar.