

# Ordem nos planos! Propostas para um sistema de planeamento mais coerente

**Nuno Quental**

Doutorando no Instituto Superior Técnico na área da Engenharia do Território  
quental.nuno@gmail.com

## **RESUMO**

O sistema de planeamento português é complexo. É composto por diversos planos e estratégias cuja integração e estrutura nem sempre são coerentes entre si, o que origina sobreposições de diferentes tipos que, ao invés de ajudar o processo de planeamento, o tornam menos eficaz. Neste artigo abordam-se alguns dos problemas existentes neste processo e sugerem-se rumos para um sistema mais estruturado e integrado.

## **PALAVRAS-CHAVE**

Planeamento do Território.

## **ABSTRACT**

The Portuguese planning system is complex. It is composed by a number of plans and strategies whose integration and structure is often incoherent, giving rise to different kinds of overlaps that, instead of helping the planning process, render it less effective. In this paper some of the problems of this process are considered and possible solutions are suggested to overcome them and to bring about a more structured and integrated planning framework.

## **KEYWORDS**

Territory Planning.

## 1. INTRODUÇÃO

É recorrente dizer-se que existem em Portugal muitos planos e uma carência sistémica de capacidade em os implementar. Com o presente artigo pretende-se lançar algumas ideias sobre esta problemática, reflectindo-se sobre as causas e consequências da desarticulação que existe no nosso sistema de planeamento.

Antes de mais, um alerta. Os planos de nada servem sem boas instituições. Na nossa óptica, o primeiro esforço deve ser colocado na constituição de instituições sólidas, com quadros de qualidade, dotadas contudo de flexibilidade e resiliência e, naturalmente, de um orçamento minimamente ajustado face às suas necessidades. Fundamental é também a promoção da inovação, empenho e criatividade individuais, aspectos tradicionalmente descurados pela Administração Pública. Este investimento é uma aposta no capital social e humano, que trará inevitavelmente dividendos a médio e a longo prazos. Uma avaliação sumária leva-nos a verificar que são poucas as entidades da Administração que gozam de uma elevada respeitabilidade perante o público em geral e técnicos da área em particular. Entre os bons exemplos existentes podem citar-se o Banco de Portugal, a Polícia Judiciária ou o Instituto Nacional da Administração.

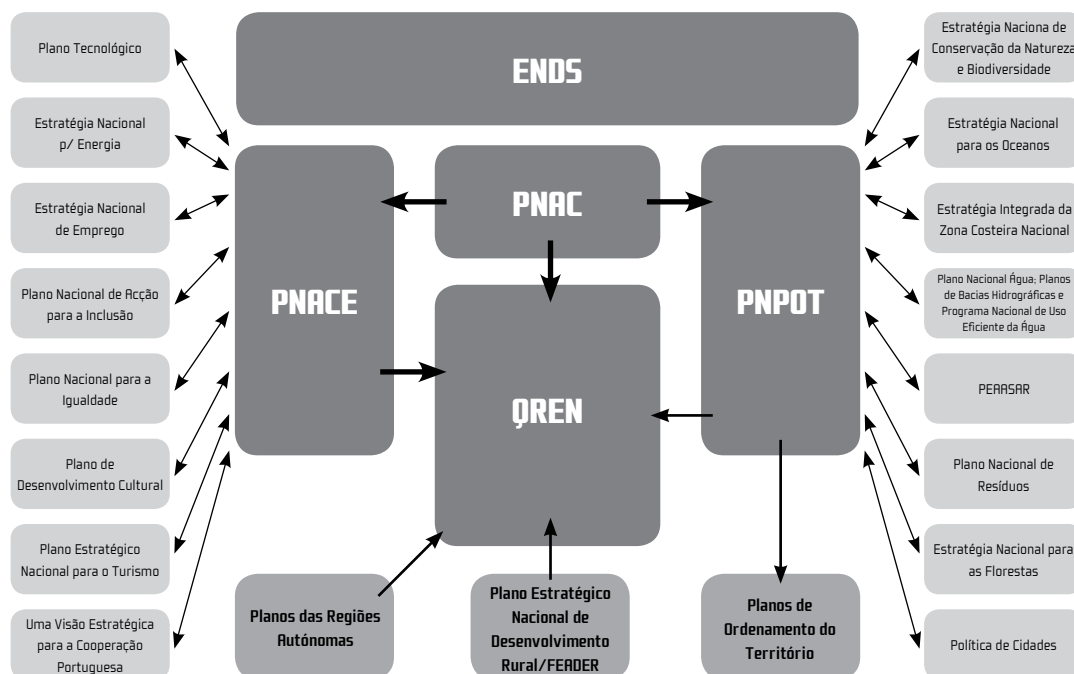
Feita esta nota prévia, um outro considerando relacionado com o funcionamento dos processos de planeamento e com a incorporação da incerteza nos mesmos. As dinâmicas do mundo actual, pautadas por ciclos cada vez mais breves, são de algum modo incompatíveis com planos demasiado rígidos que, por isso mesmo, têm dificuldade em lidar com a mudança. Esta crítica é feita de forma recorrente aos PDMs, por exemplo. Esta questão não é muito grave e é até facilmente resolúvel.

*Primeiro*, as críticas centram-se normalmente nos condicionalismos à construção que os planos de ordenamento criam – ou seja, perpassa um pouco a ideia de que alguns autarcas gostariam de tomar decisões a este respeito de forma quase arbitrária. Ora aqui reside uma grande confusão: é que uma coisa é pretender planos flexíveis, e outra é desejar planos permissivos contrariando aspectos ambientais essenciais! Aliás, a flexibilidade excessiva na construção (por oposição a uma política de rigor) é contraproducente

devido aos vários impactes negativos que dela decorrem e que, inevitavelmente, conduzem a um território mais pobre, degradado e vulnerável – e, por isso mesmo, dotado de um menor potencial. A flexibilidade dos planos é louvável enquanto servir para tornar medidas mais eficientes e atingir mais facilmente os objectivos propostos. As grandes opções políticas e os princípios de actuação funcionam em ciclos mais lentos e não podem ser sujeitos a mudanças bruscas, sobretudo se essas mudanças não forem precedidas de amplos processos de participação pública.

*Segundo*, se a rigidez e os condicionalismos dos planos de ordenamento fossem assim tão grandes crê-se que não teríamos assistido, ao longo das últimas duas décadas, a uma explosão construtiva desenfreada que degradou irremediavelmente a paisagem do país. Nem tão pouco se crê que se possa assacar a essa pretensa rigidez os problemas de desordenamento tão bem nossos conhecidos. A causa fundamental é mais profunda. Os planos são ferramentas importantes e que merecem ser valorizados, mas não fazem milagres. A falha terá sido, pois, nas carências de instituições e de massa crítica na sociedade, incapazes de acompanhar e de controlar as dinâmicas muito rápidas criadas pela entrada na então Comunidade Económica Europeia.

Concluindo estas questões introdutórias, é importante clarificar conceitos para evitar que alguns se aproveitem da sua ambiguidade. Os planos (todos os tipos de planos) devem ser sempre formulados com base num quadro de objectivos políticos de elevada estabilidade. Essa estabilidade deve ser proporcional à escala temporal a que o objectivo diz respeito. Se a sociedade portuguesa pretende, como formula a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS), *fazer de Portugal, no horizonte de 2015, um dos países mais competitivos da União Europeia, num quadro de qualidade ambiental e de coesão e responsabilidade social* (Presidência do Conselho de Ministros, 2006: 90), será aceitável que tão nobre objectivo seja alterado por dá cá aquela palha? Naturalmente que não. Contudo, eventuais medidas concretas e de curto prazo decorrentes de outros planos devem ser ajustadas à realidade quando necessário, garantindo-se a sua máxima efectividade. Só mais uma achega: os “grandes condicionalismos” dos planos são, muitas vezes, uma boa desculpa para justificar a inactividade...



## 2. A ARTICULAÇÃO ENTRE OS PLANOS

Reflecte-se agora sobre o objecto principal deste artigo: a panóplia de planos existentes e a sua articulação. Reproduz-se aqui uma figura especialmente ilustrativa que se encontra no plano de implementação da ENDS.

O número de planos que a figura apresenta é espantoso mas, à partida, o problema não é esse, visto que – demos o benefício da dúvida – serão todos eles necessários (deviam possuir âmbitos, objectivos e escalas geográficas e temporais distintos). Contudo, mais do que propriamente a quantidade, salta à vista uma ausência de estrutura ou de hierarquia. A imagem foi desenhada com base na situação existente, ou seja, a hierarquia criada não tem uma base legal (com algumas excepções). Acresce que, em alguns casos, planos mais globais e orientadores são posteriores a planos que deles derivam. Por exemplo, o Plano Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) só agora está em discussão pública, mas já temos Planos Directores Municipais (PDMs) desde a década de 80; só no prazo de dois anos é que

o país estará, previsivelmente, coberto de Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROTs). É certo que aguardar pela situação ideal – ter primeiro a cúpula e depois os planos dependentes – teria sido uma má opção, mas é de supor que pelo menos a segunda geração de PDMs já deveria ter sido elaborada com base em orientações do PNPOT e dos PROTs.

Regressando ao “sistema” de planeamento existente: será que é bom e está bem concebido? A criação e a anulação mais ou menos *ad hoc* de planos será algo a evitar ou, pelo contrário, faz parte da referida “flexibilidade” que é sempre necessária nestes domínios? Seria necessário desenhar uma estrutura e hierarquia para o planeamento em Portugal. Uma estrutura digna desse nome que, permitindo evidentemente o desenvolvimento de novos planos para áreas consideradas importantes, ordene de alguma forma a profusão de documentos, sobretudo ao nível mais estratégico. E o motivo é simples: mais do que um incentivo à acção, o excesso de planos constitui um entrave, pois dificulta a percepção pelos decisores e gestores do que é prioritário e, consequentemente, a acção dos serviços públicos e dos privados.

Para organizar ideias, descreve-se algumas das disfunções de que padece o nosso sistema de planeamento.

### 2.1. Disfunções geográficas

O primeiro problema que é sobejamente conhecido é o da sobreposição de planos num mesmo território (isto aplica-se sobretudo aos planos territoriais). Por exemplo, numa dada região podem vigorar PDM, PROT, Plano de Ordenamento de Área Protegida, Plano Sectorial da Rede Natura 2000... Juridicamente, ou formalmente, haverá até sentido em tudo isto, mas na prática a confusão é inevitável. Os gestores do território terão dificuldade em abarcar os objectivos, as regras e os condicionalismos que cada um destes instrumentos prevê, impedindo que cada um seja plenamente eficaz. Não seria possível, aproveitando a oportunidade de o país vir a ser totalmente coberto por PROTs, reunir e condensar nestes planos, e na medida do possível, os outros planos territoriais. "Na medida do possível" visto que há muitas especificidades de um plano de uma área protegida, por exemplo, que não cabem num PROT. Contudo, haverá grande margem para compilar normativas repetidas, remetendo para os planos específicos apenas o que é necessário e adequado.

### 2.2. Disfunções temáticas

Outro problema recorrente é o da repetição temática, ou seja, planos onde os assuntos tratados acabam por se sobrepor (por vezes de forma significativa). Por exemplo: há inúmeros planos que visam o ordenamento e gestão florestal. Sendo que entre níveis hierárquicos diferentes é inevitável que se abordem as mesmas temáticas, já é menos natural que haja uma sobreposição também entre planos que, aparentemente, funcionam em escalas semelhantes. Isso conduz a uma dispersão da acção: afinal, qual é o plano que se deve seguir?

### 2.3. Disfunções estruturais

Outra das disfunções é mais estrutural e está relacionada com problemas de compatibilização entre planos. Um deles deriva de alguma indefinição sobre o carácter do plano em causa: se é territorial, estratégico, de acção ou de gestão.

Por um lado, seria conveniente que as vertentes territoriais dos planos (energia, emprego, economia...) fossem desenvolvidas prioritariamente no PNPOT, nos PROTs e, quando

aplicável, nos PDMs, encarando os planos territoriais sobretudo como complementares de outros planos – ou seja, de uma estratégia mais vasta para o país – e não tanto como um nicho especializado onde se pensam redes de infra-estruturas, urbanização e áreas protegidas.

Por outro lado, há uma tentação, talvez devido ao facto de a implementação dos planos ser tradicionalmente reduzida, de dotar os grandes documentos estratégicos de planos de implementação. Ora aqui cai-se numa redundância: é que os planos estratégicos mais importantes do país (que funcionam normalmente em ciclos de 10 anos) devem, isso sim, ser operacionalizados através de planos com escalas temporais mais curtas, ou seja, planos de acção e gestão com objectivos devidamente calendarizados e quantificados. Não se vê necessidade de também imbuir nestes planos operacionais extensas considerações estratégicas, visto que estas já se encontram formuladas em documentos de nível superior (exceptuam-se, claro, as necessárias adaptações e aprofundamentos, mas a ênfase deve ser colocada na acção e não nas opções políticas). É por este motivo que planos essenciais para o país, como a Estratégia Nacional da Conservação da Natureza e Biodiversidade, mereceram tantas críticas. É necessário um documento prático capaz de reverter o declínio da biodiversidade, mas o ICN brindou-nos com um vago conjunto de propostas de intenção.

Destaquem-se ainda os documentos relativos à atribuição dos fundos comunitários que, mais uma vez, possuem também linhas-mestras, vectores estratégicos e outras tantas expressões eloquentes que, invariavelmente, se tornam redundantes face aos planos existentes.

### 2.4. Disfunções de implementação

Aqui reside, talvez, o calcanhar de Aquiles dos planos portugueses. Não sendo propriamente novidade que vários planos foram elaborados e remetidos para uma qualquer gaveta ou estante, é fundamental encontrar formas de evitar que esta situação se perpetue. O hábito de encomendar um número crescente de planos não é mais do que uma "fuga para a frente": o decisor opta por arrumar de vez o trabalho anterior (que muitas vezes, embora desactualizado, poderia ser aproveitado e rentabilizado), acreditando que "é desta", não atacando, contudo, a verdadeira raiz do problema.

Isto é grave por vários motivos: os planos demoram tempo a elaborar; os planos custam dinheiro; e porque um plano em elaboração fornece um excelente “álibi” para a inactividade. É preciso algum pragmatismo. É preferível ter um documento com falhas (que podem sempre ser corrigidas) do que perder tempo (por vezes vários anos) aguardando por um plano ideal. A questão essencial a reter é esta: é necessário investir tanto nos ciclos de planeamento como nos ciclos de acção. Investir num descurando o outro é a receita para o fracasso.

Como encontrar, pois, o equilíbrio? Não existe solução miraculosa. Para além de um investimento sério no capital social e humano, nos sistemas de governança, na participação pública e nas instituições, precisamos de planejar tendo em consideração os recursos disponíveis, afectando-os de forma adequada. Isto parece muito evidente – e é para isso que serve o Orçamento de Estado – mas não é necessariamente verdade que haja esse cuidado na elaboração dos planos, até porque muitas vezes as equipas técnicas desconhecem de todo os recursos financeiros que serão afectos à sua implementação. Muitos documentos estratégicos e operacionais parecem oferecer-nos um país ideal em prazos relativamente curtos. Mas haverá capacidade (admitindo que há vontade!) para isso?

É imprescindível envolver profundamente políticos, Administração e em particular os gestores dos orçamentos na elaboração dos planos, garantindo uma correspondência real entre objectivos e meios para os prosseguir. É um processo moroso e interactivo, requerendo opções difíceis. Mas, convenhamos, não será esse o principal objectivo de planejar, ou seja, encontrar um caminho através de um mundo onde os recursos são escassos e as dificuldades abundam?

### 3. CONCLUSÃO

Tem de haver espaço de manobra para a criatividade e para fazer face a imprevistos! Não se defende o imobilismo! Mas acredita-se que é possível tornar o sistema de planeamento mais coerente e estruturado e estas mudanças poderão favorecer a nossa capacidade de atingir objectivos.

Imagina-se, como auxiliar, uma base de dados bem organizada (disponível na Internet, por que não?), onde figurariam à cabeça os sete objectivos principais da ENDS, seguidos das suas prioridades e vectores estratégicos. Depois, cada um destes troncos se ramificaria em opções fundamentais de outros planos como o PNPOT ou o Plano Nacional para o Crescimento e Emprego que, por sua vez, se desdobrariam em medidas concretas estipuladas em planos operacionais e de curto ou médio prazos, correspondendo cada uma a um determinado calendário, entidade responsável, orçamento, fonte de financiamento e indicador de progresso. Tudo ficaria mais lógico e inteligível com esta espécie de hierarquia do que se pretende para Portugal, além de que se prestaria um excelente contributo à democracia, pois qualquer cidadão poderia facilmente conhecer os grandes desígnios nacionais e os programas existentes para os cumprir, e participar de forma mais efectiva nesse processo. Há hoje formas de comunicação muito apelativas capazes de transmitir eficazmente mensagens importantes.

Um sistema de planeamento bem estruturado poderia beliscar a margem de manobra da classe política; mas só em parte. Tal como a entrada na União Europeia determinou restrições à soberania do país, e sem quer minimizar de algum modo a importância da política e dos políticos (na verdade creio que é bem o contrário), há que concordar que as estratégias fundamentais não podem ser volúveis e mudar ao sabor da vontade dos protagonistas. A chave estará numa aposta múltipla: valorizar os planos, investir nas instituições, promover a cidadania activa e encarar os políticos como os primeiros guardiões e actores capazes de transformar as estratégias em realidade.

### BIBLIOGRAFIA

Presidência do Conselho de Ministros (2006). Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável 2005–2015. (Em linha). Disponível em <http://www.portugal.gov.pt/>. [Consultado em 05/03/2007].