

O PLANEAMENTO TERRITORIAL COMO UM INSTRUMENTO DE POLÍTICA PARA OPERACIONALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

MARIA LUÍSA SANTOS OLIVEIRA E CUNHA *

* Licenciada em Planeamento Regional e Urbano.

São várias e diversificadas as definições que podemos encontrar na literatura para o conceito de Desenvolvimento Sustentável:

... "É o desenvolvimento que vai de encontro às necessidades das gerações presentes sem comprometer a capacidade de desenvolvimento das gerações futuras." (WCED, 1987)

... "Não é um estado fixo de harmonia, mas sim um processo de mudança no qual a exploração dos recursos, o direccionamento dos investimentos, as orientações do desenvolvimento tecnológico e as mudanças institucionais são tornadas consistentes tanto com as necessidades futuras como com as necessidades do presente." (WCED, 1987)

... "Pode ser visto como o conjunto de programas de desenvolvimento que vão de encontro aos objectivos de satisfação das necessidades humanas sem violar a capacidade de regeneração dos recursos naturais a longo prazo nem os padrões de qualidade ambiental e de equidade social." (Bartelmus, 1994)

... "Deve reconhecer os factores sociais e ecológicos, assim como os factores económicos, da base de recursos vivos e não vivos e das vantagens e desvantagens de acções alternativas tanto a longo como a curto prazos." (IUCN, 1980; Gardner, 1989)

... "É compreendido como uma forma de mudança social que acrescenta aos tradicionais objectivos de desenvolvimento o objectivo da obtenção da sustentabilidade ecológica." (Lelé, 1991)

Segundo Nogueira & Pinho (1996), a primeira definição está relacionada com a dimensão intergeracional, mas não refere horizontes temporais relativamente às futuras gerações nem o âmbito e

substância das necessidades humanas, muito menos o papel do ambiente no desenvolvimento. Esta definição é, ainda, pouco específica quanto a objectivos de política e requisitos operacionais.

A segunda definição acrescenta à primeira áreas de intervenção política, continuando sem fazer qualquer referência ao ambiente.

A terceira definição, para além da referência que faz ao ambiente, destaca-se pela sua contribuição relativamente aos critérios a utilizar na apreciação de estratégias e de propostas de desenvolvimento.

A última definição refere o peso dos objectivos tradicionais de desenvolvimento e as dimensões social e ecológica de que, inevitavelmente, estes deverão depender.

Este último conceito de desenvolvimento sustentável (Lelé, 1991) integra três dimensões fundamentais: questiona modelos de desenvolvimento, previne a degradação ambiental e democratiza o processo de tomada de decisão.

O planeamento territorial integra um conjunto de potencialidades para mobilizar a atenção e incentivar o debate sobre a articulação entre ambiente e desenvolvimento e proporcionar a identificação e a operacionalização de estratégias de desenvolvimento ambientalmente sustentável e a nível local. (Nogueira, Pinho, 1996)

O planeamento territorial questiona modelos de desenvolvimento, na medida em que define localizações das actividades humanas, contribuindo para controlar o desenvolvimento sectorial e para integrar preocupações ambientais e estratégias proactivas. Previne a degradação ambiental através do controle da localização das actividades poluentes relativamente às características territoriais e ambientais. Democratiza o processo de tomada de decisão desenvolvendo mecanismos de participação pública visando a abertura de processos de tomada de decisão através das opções de desenvolvimento e da auscultação da população relativamente aos seus objectivos e consequências.

Slocombe (1993) distingue duas abordagens à operacionalização do desenvolvimento sustentável, proporcionadas pelo planeamento tradicional e pelo planeamento ambiental: "o planeamento regional e urbano está direccionado para as comunidades e sua população, para o uso do solo e as infraestruturas económicas através de processos de definição de objectivos, planeamento e regulamentos; o planeamento ambiental converge para o ambiente biofísico das pessoas e das suas

comunidades e para os efeitos dos outros processos de planeamento e de desenvolvimento de actividades." (Slocombe, 1993)

Segundo Nogueira e Pinho (1996), podemos distinguir as contribuições do planeamento territorial na operacionalização do desenvolvimento sustentável:

Sob uma perspectiva conceptual, dedicada ao estudo do papel do planeamento enquanto instrumento de política de ambiente e de desenvolvimento sustentável;

Sob uma perspectiva processual e metodológica, debruçada sobre a forma de integração de novos objectivos nas fases fundamentais do processo de planeamento (definição de objectivos e políticas, elaboração de planos e implementação/licenciamento);

E sob uma perspectiva política e institucional, dedicada à articulação de interesses entre os diversos agentes sociais e económicos envolvidos.

O planeamento territorial tem abordado a articulação entre ambiente e desenvolvimento assumindo um papel de instrumento de política de ambiente.

Winters (1994) afirma que o planeamento sempre integrou princípios de sustentabilidade (definição de objectivos e programas de longo prazo, interrelação entre dimensões sociais, económicas e ambientais, protecção de recursos escassos e promoção de estratégias de reconversão e protecção ambiental), mas há quem critique esta contribuição do planeamento.

Redclift (1989) argumenta que o planeamento territorial se limita a procurar melhores localizações para as actividades admitindo mais crescimento, e que dificilmente é suportado por consenso social no que diz respeito aos objectivos de qualidade ambiental local. Esta opinião pode ser refutada já que o planeamento pode controlar, para além da localização, a intensidade do desenvolvimento.

Segundo Marshall (1992), o papel do planeamento territorial para o desenvolvimento sustentável assenta em evitar ou reduzir impactes adversos e em exercer um papel proactivo através de respostas adaptativas à alteração ambiental.

A definição de estratégias, políticas e métodos que assegurem o desenvolvimento sustentável deverá ser determinada pela definição de objectivos de longo prazo e atenção às gerações futuras; pela

clarificação das incertezas envolvidas; e pela articulação dos diversos valores e organizações sociais envolvidos.

Segundo Owens (1993) "apesar de existirem limites para além dos quais crescimento e desenvolvimento se tornam insustentáveis, o planeamento territorial pode constituir um contributo para tornar esses limites mais elásticos." (Owens, 1992)

"A tarefa dos planeadores consiste em considerar de que forma as políticas ambientais relevantes (na maioria das vezes estabelecidas aos níveis nacional ou internacional) se relacionam com o uso e o desenvolvimento territorial e verificar o peso das medidas do planeamento territorial." (Owens, 1993)

As contribuições do planeamento territorial para operacionalizar o desenvolvimento sustentável podem ter um grau de sustentabilidade forte quando as iniciativas deste são proactivas e estratégicas; médio, quando as iniciativas são de controlo ou de preservação da qualidade ambiental; ou fraco, quando se tomam iniciativas considerando apenas a variável localização.

O planeamento engloba, para além da dimensão técnica, as dimensões social e política. Neste sentido, Boucher e Whatmore (1993) defendem que uma das potencialidades do planeamento passa pelos processos de participação, particularmente nas fases de formulação de políticas.

Estes processos permitem a crescente sensibilização dos diversos grupos relativamente aos problemas locais de ambiente, a obtenção de consensos relativamente aos objectivos de desenvolvimento e de protecção ambiental e uma co-responsabilização na sua implementação. (Nogueira e Pinho, 1996)

Thomas (1994) acrescenta que a crescente politização e o conseqüente envolvimento do público na tomada de decisão valoriza o papel do planeamento no processo de formação social que irá contribuir para criar uma nova política redistributiva dos custos e benefícios associados a uma adequada implementação do desenvolvimento sustentável.

Qual será, então, a contribuição do planeamento territorial para a operacionalização do desenvolvimento sustentável?

O planeamento deve integrar objectivos ambientais nos objectivos sectoriais, condicionando-os através das características biogeofísicas de suporte tendo em conta os objectivos locais de desenvolvimento e o conteúdo das políticas e directivas de níveis administrativos superiores. Segundo Jacobs (1991), devem

ser integradas medidas de sustentabilidade, fraca ou forte, consoante os objectivos ambientais poderem ser pesados e trocados por outros objectivos ou as considerações ambientais serem tratadas como condicionantes para obtenção de outros objectivos, respectivamente.

Considerando o plano como a matriz de critérios de apoio à tomada de decisão relativamente ao uso do solo, onde as questões económicas, sociais e ambientais se articulam sobre as dimensões espaciais de gestão do território, a sua contribuição para o desenvolvimento sustentável depende da definição de uma estrutura conceptual que permita atender às interacções entre uso do solo e alterações ambientais e que viabilize a definição de uma teoria de valor que identifique o 'capital natural crítico' (Healey & Shaw, 1993) e limiares de sustentabilidade (Blowers, 1993; Jacobs, 1991).

O envolvimento dos diversos interesses pode levar ao abandono de formas intuitivas e políticas de decisão em troca de análises técnicas (Guise, et al 1994), envolvendo e responsabilizando os diversos agentes económicos e sociais nos processos de tomada de decisão.

Mas ainda podemos encontrar alguns obstáculos, tais como: a natureza discricionária da decisão, frequentemente condicionada aos interesses dominantes, e a fragmentação de responsabilidades relativas a questões ambientais chave entre os organismos de planeamento e os organismos de controle da qualidade ambiental, retirando as responsabilidades ao planeamento e diminuindo as possibilidades de envolvimento público na formulação e implementação de políticas de ambiente, reduzindo o valor do contributo do instrumento que melhor acomoda abordagens de participação e negociação.

A elaboração de propostas de desenvolvimento alheadas das condicionantes ambientais e sociais perde hoje em dia a sua legitimidade.

Tudo aponta para uma diminuição da importância atribuída à aprovação de projectos orientando-se para abordagens e processos integrados de definição e implementação de estratégias de desenvolvimento, envolvendo elevados níveis de responsabilização entre os diversos agentes políticos, sociais, económicos e ambientais.

A valorização ambiental não deve partir apenas da esfera científica mas deve também ser suportada por um debate político sobre os objectivos e estratégias de desenvolvimento, pressupondo a geração de consensos entre os diversos actores.

O planeamento pode exercer um papel importante na clarificação dos custos e benefícios decorrentes das estratégias de desenvolvimento a implementar.

É necessária, não apenas a formação para a cidadania e consciência ambiental, mas também para o próprio protagonismo e animação do processo de formulação de objectivos de desenvolvimento e qualidade ambiental; e fazer a ponte entre as abordagens planeamento territorial e planeamento ambiental apostando na formação para a gestão ambiental.

BIBLIOGRAFIA

Bartelmus, P., (1994), *Environment, Growth and Development*, London: Routledge.

Blowers, A., (1993), *Environmental Policy: The Quest for Sustainable Development*, in *Urban Studies*, Vol. 30, N 4/5

Blowers, A., (1993), *Planning for a Sustainable Environment*, a report by the Town and Country Planning Association, Earthscan, London

Boucher, S. & Whatmore, S., (1993), *Green Gains? Planning by Agreement and Nature Conservation*, in *Journal of Environmental Planning and Management*, Vol. 36, N 1

Friedmann, J., (1989), *Planning, Politics and the Environment* in *Journal of the American Planning Association*, Vol. 55, N 3

Gardner, J., (1989), *Planning, Politics and the Environment*, in *Journal of the American Planning Association*, Vol. 55, N3, pp334-338

Gibbs, D., (1991), *Greening the Local Economy*, in *Local Economy*, Vol. 6, N 3

Guise, R., Barton, H., Davis, G. & Stead, D., (1994), *Design and Sustainable Development*, in *Planning Practice and Research*, Vol. 9, N 3

Healey, P., & Shaw, T., (1993), *Planners, Plans and Sustainable Development*, in *Regional Studies*, Vol. 27

IUCN - International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources (1980) referido em Gardner, J. (1989)

Jacobs, M., (1991), *The Green Economy, Environment, Sustainable Development and the Politics of the Future*, London, Pluto Press.

Jacobs, M., (1994), Sustainable Development and Deep Ecology: An Analysis of Competing Traditions, in *Environmental Management*, Vol. 18, N 4

Kozlowsky, J., (1990), Sustainable Development in Professional Planning: a Potential Contribution of the EIA and UET Concepts, in *Landscape and Urban Planning*, Vol. 19

Lelé, (1991), Sustainable Development: a Critical Review in *World Development*, Vol. 19, N 6

Marshall, T. (1992), "A Review of Recent Developments in European Environmental Planning", in *Journal of Environmental Planning and Management*, Vol35, N2, pp129-144

Meredith, T., (1992), Environmental Impact Assessment, Cultural Diversity and Sustainable Rural Development, in *Environmental Impact Assessment Review*, Vol. 12

Nogueira, T. & Pinho, P., (1997), Desenvolvimento Ambientalmente Sustentável – Perspectivas Teóricas sobre a Contribuição do Planeamento Territorial e da Avaliação Ambiental, Apontamentos da Disciplina de Legislação e Administração do Ambiente, Universidade de Aveiro, Aveiro

Owens, S., (1992), Environmental Change and Land-use Planning, in *Environment and Planning*, Vol. 24

Owens, S., (1993), Viewpoint, The Good, the Bad and the Ugly: Dilemmas in Planning for Sustainability in *Town Planning Review*

Redclift, M. (1989), *Sustainable Development, exploring the contradictions*, London, Routledge 221p

Schumacher, E., (1973), *Small is Beautiful, a Study of Economics as if People Mattered*, London, Penguin Books.

Slocombe, D., (1993), Environmental Planning, Ecosystem Science and Ecosystem Approaches for Integrating Environment and Development, in *Environmental Management*, Vol. 17

Thomas, K. (1994), "Planning for sustainable development: an exploration of the potential role of town planners and the planning system" in Williams, C., Haughton, G. (Ed) (1994) *Perspectives Towards Sustainable Environmental Development*, Avebury Studies in Green Research, London, Aldershot.

WCED, (1987) *Our Common Future*, World Commission for the Environment and Development, Oxford, Oxford University Press.

Winter, P. (1994), Planning and Sustainability: An Examination of the Role of the Planning System as an Instrument for Delivery of Sustainable Development, in *Journal of Planning and Environmental Law*, October 1994, pp883-900