

Introdução

As questões do conhecimento do território são reconhecidamente indispensáveis para o urbanismo e ordenamento do território [U&OT] sobretudo equacionando a sustentabilidade. “O conhecimento do território é uma necessidade intrínseca das sociedades, representando uma inexpugnável mais valia para a acção do Homem” (Julião, R., 2003 in prefácio de Branco, R., 2003), e é neste contexto que a presente tese é dedicada à construção de uma ferramenta de análise sócio-territorial assente nas práticas europeias para o U&OT.

Na sociedade contemporânea portuguesa o U&OT não se tem assumido como uma prioridade substancial nas estratégias públicas. A maioria das políticas nacionais que incidem na planificação do território surge na tentativa de responder às normativas europeias que para a atribuição dos recursos de coesão territorial exigem uma visão estratégica e a definição de Planos de Acção para o território.

A prática do U&OT em Portugal está ainda embrionária quanto ao conhecimento das metodologias a seguir para a promoção de um território que desenvolva condições para que as populações vivam de forma qualificada. A existência de sucessivas alterações e rectificações a que os Planos são sujeitos, muitas vezes no mesmo ano em que são aprovados, tem provocado prejuízos quanto ao reconhecimento da importância dos Planos enquanto ferramentas de desenvolvimento territorial. Acreditamos que uma das causas desse fenómeno se relaciona com o desconhecimento da existência de orientações internacionais, nomeadamente europeias, para a prática do urbanismo e ordenamento do território. É neste contexto que esta investigação se desenvolve, propondo uma ferramenta que potencie as diversas análises territoriais, ajustável ao perfil de cada utilizador e com base nos conceitos e orientações políticas internacionais no campo teórico-prático do urbanismo e ordenamento do território.

Justificação do tema escolhido

Para a prática do U&OT é essencial o conhecimento da área em estudo, nas suas componentes física e funcional, numa perspectiva local e de enquadramento geográfico que assegure o entendimento das características do espaço e as relações que se estabelecem com a envolvente. Num momento em que as instituições Europeias, nomeadamente o Conselho da Europa e a União Europeia, definem estratégias para a Coesão Territorial, torna-se evidente a importância de disponibilizar, de forma coordenada, informação referente aos aspectos que, incluídos nas preocupações políticas internacionais, se relacionam com o urbanismo e o ordenamento do território.

A política internacional em matéria de U&OT, essencialmente actuante a partir dos anos 1980, define um conjunto de factores a considerar para a promoção de um território coeso. Estes factores permitem a definição de uma metodologia de planeamento territorial

que, incluindo a população no processo de tomada de decisões, motivando as parcerias público-privadas e o enquadramento do espaço com a sua envolvente no princípio da complementaridade, suportem a definição de acções que assegurem a disponibilização de recursos às populações que lhes permitam o desempenho das suas actividades e o acesso a condições que promovam a qualidade de vida.

Torna-se necessário que, do ponto de vista prático, as acções que se estabelecem no território, tendo em vista a sua planificação, sejam coerentes com a política internacional e, também, no âmbito nacional, permitam uma avaliação conjunta do território e dos objectivos específicos para cada unidade administrativa, obtendo uma imagem global, comparável com outras unidades e que promova, através do conhecimento, a adequação das políticas administrativas em prol da qualidade do território e da vida das populações.

Em Portugal não é evidente uma partilha de metodologias comuns nos diferentes territórios administrativos, sendo evidente, nos Planos existentes, a falha no enquadramento geral de objectivos coordenados e de políticas de integração e partilha de soluções para territórios limítrofes. A falha no entendimento do papel que o U&OT desempenha no desenvolvimento do país é tal que, contra os princípios técnicos e legais, o Estado português contribuiu, na última década do Século XX, para uma completa desorganização do território, comprovada pela existência de Planos Directores Municipais para a totalidade dos Municípios portugueses, na sua maioria aprovados na década de 1990, e a existência de apenas sete Planos Regionais de Ordenamento do Território, na sua maioria aprovados após 2002, a que se pode juntar o Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território cuja data de publicação é 2007. Não se cumprindo os objectivos definidos legalmente, nomeadamente na Lei de Bases do Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei 48/98 de 11 de Agosto), os Planos Territoriais existentes afastam-se do objectivo de desenvolvimento territorial equilibrado, onde o espaço é propiciador de qualidade de vida às populações conforme as referências internacionais nesta matéria determinam.

Desta forma torna-se essencial o conhecimento dos principais documentos internacionais, nomeadamente no âmbito europeu, que estabelecem a política internacional em matéria de U&OT e o entendimento dos factores incluídos – principais preocupações – para que se garanta a prática do U&OT em Portugal em consonância com o interesse internacional. Como ponto de partida para a intervenção em U&OT é essencial o conhecimento do território numa perspectiva global – o país – e simultaneamente em cada unidade administrativa mais reduzida – a freguesia – compreendendo a posição relativa que cada território apresenta face aos factores que permitem avaliar a situação do país relativamente aos interesses expostos nos documentos internacionais de referência em matéria de U&OT.

Este conhecimento do território a este nível permite definir objectivos ajustados à realidade local seguindo as recomendações internacionais permitindo a definição de acções que melhor respondam ao cumprimento dos objectivos propostos apoiando o estabelecimento de compromissos, e a adequação do plano urbanístico a produzir às

características, necessidades e desejos dos actores e agentes locais, na procura de garantir condições para a vida qualificada das populações.

A definição de um conjunto de indicadores, conforme às políticas europeias em matéria de U&OT, que sejam aplicáveis a qualquer unidade, é essencial para a construção de uma ferramenta que permita a disponibilização da situação da unidade face às preocupações e recomendações internacionais e que permita a comparação com outras unidades que se definam no contexto territorial de análise como vizinhas, é um ponto de partida para auxiliar a prática do U&OT de forma global, enquadrada e coerente com o desenvolvimento equilibrado e sustentado do território. Para que a utilização de uma ferramenta com estas capacidades seja de forma efectiva integrada com o interesse internacional há que garantir a sua aplicabilidade a qualquer unidade geográfica e a possibilidade de utilização por parte de utilizadores diferenciados como sejam os técnicos, os decisores e a população que, no desempenho das suas funções e actividades, exploram os dados incluídos suportando as soluções preconizadas, as opiniões formadas e as decisões tomadas.

Hipótese e objectivo da tese

Após entendermos de que forma as políticas internacionais, nomeadamente as europeias, debatem as questões referentes ao U&OT e que aspectos consideram que devem ser incluídos na prática do U&OT. Reconhecendo que a necessidade de conhecer e o estado do território é essencial, pretendemos entender se haverá utilidade na disponibilização de uma ferramenta que seja utilizável por diferentes tipos de utilizadores que possuem diferentes necessidades de informação, consoante a sua função, e qual a melhor forma de utilizar a informação existente para que responda aos objectivos do U&OT conforme às políticas europeias.

Com base nesta hipótese estabelece-se como objectivo central a construção de uma ferramenta que, estando em conformidade com as políticas e interesses internacionais em matéria de U&OT, caracterize o território nacional, na sua totalidade, como base para o conhecimento dos factores que o condicionam, suportando a prática do U&OT. Esta ferramenta deve permitir o conhecimento do território aos vários intervenientes, permitindo:

- Que o técnico se suporte nela para a realização das análises e pré-definição de objectivos;
- Que os decisores possam aceder à caracterização do território que gerem, apoiando as tomadas de decisão em prol do desenvolvimento e da qualidade de vida das populações;
- Que a população, actores e agentes, conheçam o seu território permitindo uma adequação das atitudes e da determinação do investimento coordenado e em consonância com o desenvolvimento.

A forma encontrada para o cumprimento deste objectivo foi a construção de um «Atlas de Portugal [Continental] conforme às orientações das políticas europeias no sector do U&OT», permita a disponibilização dos dados necessários ao suporte da prática do U&OT, a várias escalas, assegurando uma visão global que, à medida das necessidades, se vai aproximando até ao nível mais local – a freguesia – permitindo a comparabilidade e confrontação dos dados e assegurando a visão abrangente que garanta tomadas de decisão suportadas e integradas na prossecução de um território coeso e qualificado.

O trabalho resultante da investigação é a produção de uma ferramenta, Atlas de Portugal [Continental] conforme às orientações das políticas europeias no sector do U&OT visando a sua disponibilização para posterior análise por parte dos potenciais utilizadores. O objectivo da tese centra-se na análise de documentação de política europeia em matéria de U&OT para a posterior produção de uma ferramenta que, neste caso, é um Atlas de Portugal. O objectivo não é a análise do Atlas nem dos factores que o compõem, essa tarefa fica em aberto para futuras investigações. Para que se garanta a leitura dos mapas produzidos decidiu-se pela sua não publicação nesta edição ficando disponíveis em formato digital, quer em PDF quer em formato passível de trabalho em ambiente SIG no servidor de mapas da Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias.

Metodologia

Para a construção do Atlas de Portugal conforme às políticas europeias em matéria de urbanismo e ordenamento do território [AP_PEUOT] foi seguida uma metodologia que, assegurando o conhecimento dos factores incluídos nos documentos de referência internacionais, determinasse um conjunto de indicadores que permitissem o conhecimento de Portugal [Continental] e assegurassem a prática do U&OT apoiando os técnicos, os decisores e a população.

Como metodologia é efectuada uma análise aos diferentes documentos políticos internacionais de referência em matéria de U&OT, nomeadamente os documentos elaborados pela Organização das Nações Unidas, como enquadramento mundial da temática e, na Europa, os documentos da União Europeia e do Conselho da Europa, que se estabelecem como as duas instituições, cujos membros são os Estados Europeus, e de que Portugal faz parte. Analisados os documentos são elencadas as temáticas

abordadas e a sua relação com o U&OT, definindo a sua pertinência para a inclusão de indicadores no AP_PEUOT.

Depois de elencadas as áreas referenciadas nos documentos de referência, foram seleccionados os dados existentes em Portugal que permitem entender a situação do território, numa visão de presente e passado, em conformidade com as políticas europeias em matéria de U&OT. Depois de seleccionados os dados que se incluem no AP_PEUOT e que dependem, para além da pertinência relativamente às políticas e ao U&OT, da disponibilidade de informação à escala da unidade territorial escolhida, procedeu-se ao tratamento da informação, quer alfanumérica – dados estatísticos – quer cartográfica. A metodologia aplicada no tratamento da informação está explicitada quando são apresentados os dados incluídos no AP_PEUOT e que correspondem a uma verificação da escolha das bases cartográficas que sejam coincidentes à configuração territorial existente na data de referência dos dados alfanuméricos e à organização dos dados para permitir quer o cruzamento da informação alfanumérica quer a sua representação na base cartográfica. O tratamento da informação, os cálculos efectuados para o cruzamento de indicadores foi efectuado com base nas definições estatísticas internacionais embora se tenha procedido a um ajuste nas unidades dos dados como, por exemplo e essencialmente, a utilização da unidade de área hectare (ha) ao invés da utilização do tradicional km². A utilização do ha, relaciona-se com uma tentativa de facilitar a leitura dos dados por parte da população em geral sem inviabilizar a utilização dos dados por parte dos técnicos ou investigadores.

Os procedimentos técnicos relacionados com a metodologia utilizada são explicitados ao longo do trabalho, consoante os temas abordados. Assim optámos por apresentar os processos e técnicas metodológicas, inerentes à elaboração do Atlas, no âmbito do capítulo 3 no qual abordamos a problemática para a produção de uma ferramenta para a análise do território conforme às políticas europeias para o U&OT..

Organização da Tese

A estruturação da tese foi estabelecida para que se obtemperasse um conjunto de referências e bases (Capítulo 1) para a escolha dos temas e indicadores (Capítulo 2) a incluir no Atlas de Portugal [Continental] conforme às Políticas Europeias em matéria de Urbanismo e Ordenamento do Território (Capítulo 3), como explicitamos nos parágrafos seguintes.

No Capítulo 1, depois de um enquadramento geral sobre o estabelecimento do urbanismo como uma ciência, dos factores que levaram à necessidade de agir sobre o território e, sucintamente, sobre as formas como se praticou o urbanismo ao longo dos vários períodos, estabelece-se uma análise ao ascender de um interesse internacional sobre a temática do urbanismo. Como a abrangência territorial das organizações incluídas é diferente estabeleceu-se uma divisão na apresentação dos documentos de referência que elaboraram. A Organização das Nações Unidas, com a sua abrangência mundial, é

apresentada em ponto próprio (1.1) sendo cada um dos documentos apresentados em pontos próprios. Incidindo a tese em documentos de referência da política europeia em matéria de U&OT, apresenta-se uma análise à sua evolução dos anos 1970 ao novo milénio (ponto 1.2), enquadrando os documentos de referência da União Europeia (ponto 1.2.1), apresentados agrupados por época de referência, e os documentos do Conselho da Europa (ponto 1.2.2).

No Capítulo 2 estabelecem-se as bases para a construção do Atlas de Portugal conforme às políticas europeias em matéria de urbanismo e ordenamento do território debatendo-se a importância do conhecimento do território (ponto 2.1) com base nos documentos de referência, quais os dados que devem ser incluídos, na ferramenta a disponibilizar, com base nos documentos de referência europeus (ponto 2.2), explicitando por tema abordado a importância que apresenta relativamente à política europeia e à prática do urbanismo. Cada tema abordado gerou um ponto específico, agrupando os assuntos relacionados com a população (ponto 2.2.1), com o emprego, economia e sociedade (ponto 2.2.2), com os edifícios e os alojamentos (ponto 2.2.3), com os equipamentos, serviços e infraestruturas (ponto 2.2.4) e com a forma urbana (ponto 2.2.5).

No Capítulo 3 apresenta-se o Atlas de Portugal [Continental] conforme às políticas europeias em matéria de ordenamento do território e urbanismo – AP_PEUOT. Como justificação dos dados incluídos no AP_PEUOT (3.1) procedendo-se a uma análise dos dados existentes e inexistentes em Portugal (3.1.1) e a justificação da selecção das unidades territoriais (3.1.2) para se apresentarem os dados que compõem o AP_PEUOT (3.1.3) agrupados segundo as temáticas que se relacionam com as políticas europeias em matéria de U&OT. Não sendo objectivo a análise dos dados disponibilizados no AP_PEUOT procede-se a uma síntese de enquadramento do território em análise (3.1.4), apresentando as unidades geográficas utilizadas e os dados gerais sobre população. Esta breve análise permite enquadrar o território continental português para uma melhor compreensão do AP_PEUOT (3.2) disponibilizado em formato digital em <http://mapas.ulusofona.pt>.

No final, as conclusões apresentam um balanço entre as noções conceptuais discutidas nesta tese e os resultados da aplicação das orientações políticas europeias de urbanismo e ordenamento do território que resultaram na produção de uma Atlas de Portugal. Em suporte digital disponibilizamos, na íntegra, os documentos analisados (fontes primárias), as bases de dados alfanuméricas que permitiram a construção dos indicadores apresentados e as bases cartográficas de suporte. O AP_PEUOT é apresentado em formato digital, na íntegra, podendo ser visualizado e manuseado de forma gratuita através dos programas Arc Explorer® e ArcReadear®, ambos da ESRI®. Como já referido o AP_PEUOT estará disponível no servidor de mapas da ULHT, em <http://mapas.ulusofona.pt> permitindo a exploração incondicional dos dados apresentados e a utilização das referências para o suporte às actividades de investigação, à prática profissional e à divulgação pública.

