

## RESENHA:

FERRÃO, João. **O ordenamento do território como política pública**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011. 146p.

### **Hélio Carlos Miranda de Oliveira**

Prof. do Curso de Geografia da Faculdade de Ciências Integradas do Pontal – FACIP  
Universidade Federal de Uberlândia – UFU  
Rua 20, nº 1600 - Bairro Tupã - Ituiutaba - MG - CEP 38304-402  
E-mail: heliocarlos@pontal.ufu.br

João Ferrão é pesquisador do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa desde 1992. Nascido em 1952, licenciou-se em Geografia pela Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, onde também cursou seu doutoramento em Geografia Humana. De 1976 a 1995 atuou como professor do Departamento de Geografia da Faculdade de Letras de Lisboa. Foi pesquisador do Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa de 1976 a 1987. De 1996 a 2000 foi professor na Universidade Atlântica. Possui uma ampla atuação para além dos muros das universidades, tendo sido presidente da Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional na gestão de 1987 a 1990 e Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades no período de 2005 a 2009. Foi coordenador nacional de projetos e redes de pesquisas internacionais, especialmente no âmbito da Comissão Europeia e da European Science Foundation. Além disso, foi consultor da *Organisation de Coopération et de Développement Économiques* no Programa de Desenvolvimento Rural, em 1993). Publicou, individualmente ou em colaboração, dezenas de artigos em revistas nacionais e estrangeiras e diversos livros sobre temas relacionados com geografia, ordenamento do território e políticas de desenvolvimento local e regional.

Esta breve história sobre a trajetória do autor demonstra sua qualificação para escrever sobre um assunto que é tão cara à Portugal, que é o ordenamento do território como política pública, conforme anunciado na introdução do seu livro:

[...] o ordenamento do território do território, no contexto das políticas públicas, corresponde, em Portugal, a uma política duplamente “fraca”: fraca em relação à sua missão, dada a desproporção que se verifica entre a ambição dos objectivos visados e as condições efectivas para os atingir; e fraca em relação aos efeitos indesejados decorrentes de outras políticas, dada sua vulnerabilidade em relação a impactes negativos à luz dos objectivos e princípios de ordenamento do território. (FERRÃO, 2011, p. 25).

No desenvolvimento desta ideia o autor aponta os fatores internos e externos que contribuir para as fragilidades apontadas, destacando-se: a existência de um sistema de ordenamento do território jovem e sem credibilidade; existência de uma comunidade técnico-científica-profissional fragmentada; predomínio de uma cultura política desfavorável à coordenação intersetorial de base territorial; ausência de uma política cívica de ordenamento do território; e, em nível europeu a inexistência de uma competência formal da União Europeia em relação ao ordenamento do território, apoiada na inexistência de uma sistematização do ordenamento do ponto de vista constitucional, como existe para o meio ambiente, qualidade de vida e urbanismo.

Neste contexto, Ferrão (2011) apresenta as questões problematizadoras que nortearam a organização da obra, quais sejam:

- Como melhorar as condições sociais de funcionamento da política pública de ordenamento do território, num contexto de mudanças em que as concepções modernas de Estado, sociedade e economia – e, portanto, de políticas públicas e de ordenamento do território – surgem crescentemente postas em causa?
- Em que medida é possível tirar partido do estímulo à aprendizagem, à mudança e à inovação social que os atuais processos de convergência transnacional de diferentes culturas e

sistemas de ordenamentos do território representam, de forma a construir uma política pública de ordenamento do território mais eficiente e resiliente?

- Como contribuir para ultrapassar o déficit de cultura territorial e a cultura burocrático-administrativa de política de ordenamento do território hoje prevalecente em Portugal?

Frente a essas questões o livro está organizado em quatro capítulos além do prefácio<sup>1</sup>, introdução, considerações finais e referências bibliográficas.

No primeiro capítulo, intitulado *Sistemas e culturas nacionais de ordenamento do território na Europa: da diversidade à convergência*, o autor elabora um resgate dos sistemas e culturas de ordenamento do território existentes na Europa, entendidos como fruto de posições políticas, institucionais e sociais distintas. Sendo assim, afirma que:

Os sistemas de ordenamento do território reflectem, inevitavelmente, as condições políticas, institucionais e sociais prevaletentes ao longo dos tempos nos países em que se desenvolveram. Assim sendo, a diversidade existente de sistemas de ordenamento de território deve ser entendida à luz dos contextos particulares – nacionais e, por vezes, regionais – em que foram concebidos e aplicados (FERRÃO, 2011, p. 34).

Para entender os sistemas de ordenamento de território é preciso entender também as culturas de ordenamento do território que são entendidas como valores e atitudes compartilhados pela comunidade científica, técnica, política, instituições (públicas e privadas) e os cidadãos, acompanhando uma visão mais moderna de ordenamento do território, que na língua inglesa é reconhecida como *spatial planning*.

O *spatial planning* é uma abordagem mais abrangente, integrada e estratégica de ordenamento do território. Baseia-se na interação e cooperação entre os diversos autores envolvidos (planejamento participativo, colaborativo e deliberativo) e na coordenação de diferentes políticas de base territorial e

---

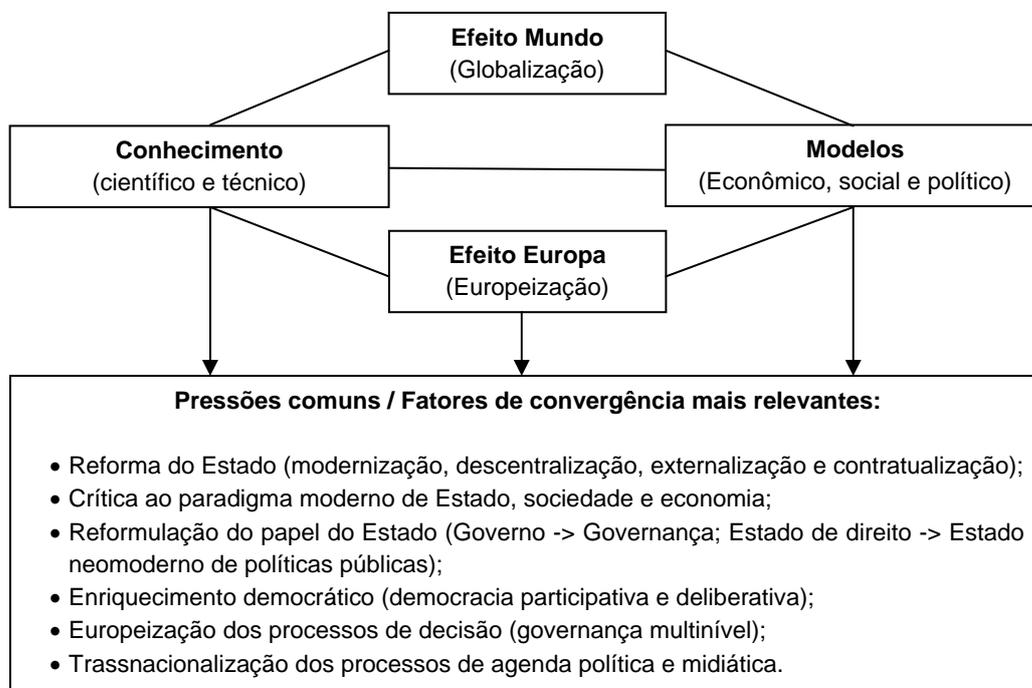
<sup>1</sup> Prefácio elaborado pelo professor aposentado Jorge Gaspar, maior ícone da Geografia portuguesa na atualidade.

setoriais (governança territorial) em torno de uma agenda territorial comum e estratégica.

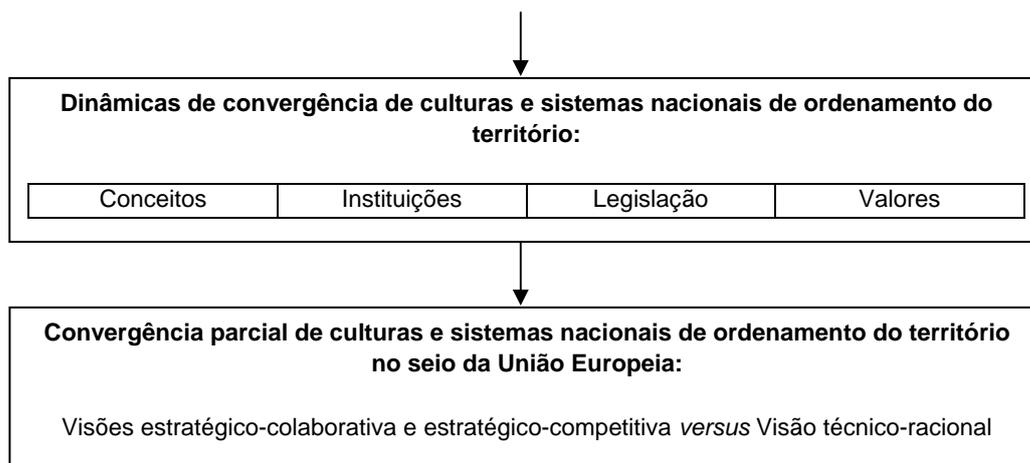
Segundo Ferrão (2011) o *spatial planning* supera o *land use planning* – que é uma abordagem reduzida, na qual o ordenamento do território é entendido principalmente como uma política de regulação do uso e transformação do solo – e como nova concepção de ordenamento do território consegue maior integração de políticas setoriais<sup>2</sup>.

Neste sentido o autor afirma que há uma tendência de convergência das políticas de ordenamento do território como resultado de um conjunto de ações, sobretudo, referentes à globalização de conhecimentos técnico-científicos e a emergência de novos modelos políticos, econômicos e sociais, seja a partir do que o autor chama de *efeito Mundo* ou *efeito Europa*. Essas ideias são desenvolvidas no capítulo dois, intitulado: *Processo de convergência: fatores e dinâmicas*.

Em síntese, Ferrã (2011) apresenta os fatores e dinâmicas de convergência de culturas e sistemas nacionais de ordenamento do território, de acordo com a figura abaixo:



<sup>2</sup> O autor apresenta um quadro síntese dos tipos ideais *land use planning* e *spatial planning* nas páginas 41 e 42, na forma de comparação, que sintetiza os dois modelos.



A partir deste esquema didático o autor defende a ideia de o ordenamento do território como política pública deve ter como base uma visão estratégico-colaborativa-competitiva, possibilitando a participação de instituições, indivíduos e comunidades, atingindo o que ele denomina de modos de aprendizagem, afirmando que:

Os processos de aprendizagem e, por essa via, de construção inteligente de políticas (intelligent policy-making) ocupam, pois, uma posição central nas sociedades contemporâneas. A análise anterior, centrada na identificação e breve caracterização das pressões comuns, ou seja, das potenciais fontes externas de mudança, permite entender a natureza e as principais causas dos processos de convergência de culturas e sistemas nacionais de ordenamento do território. [...] ela deverá agora ser complementada por uma análise dos modos de aprendizagem associados, ou associáveis, às diferentes dinâmicas de mudança convergentes (FERRÃO, 2011, p. 94).

*As dinâmicas de convergência europeia como fator de aprendizagem e inovação social* é o título do terceiro capítulo do livro que tem como centro de discussão a necessidade da aprendizagem como sociabilização de conhecimentos carregados de competências, decisões e ações, isto é, segundo o autor, aprendizagem que leve a uma verdadeira inovação social.

Pensar o ordenamento do território como política pública e a aprendizagem como inovação social implica ter de fato mudanças de posturas e comportamentos pessoais e institucionais, com o foco no interesse

público e coletivo, respondendo, assim, as novas necessidades dos indivíduos e das comunidades.

Com esta ideia João Ferrão chega ao seu último capítulo do livro, chamado *Ordenamento do território e mudança cultural em Portugal*, no qual o autor discute os caminhos para a construção de uma nova cultura de ordenamento do território em Portugal, superando as fraquezas apontadas no início do livro. Neste sentido,

Nos capítulos anteriores sublinhámos o facto de as tendências de convergência de culturas e sistemas nacionais de ordenamento do território no contexto da União Europeia e a falência (crescente) das concepções racionalistas modernas poderem ser transformadas numa oportunidade para tornar a política de ordenamento do território em Portugal mais eficiente, resiliente, justa e democrática. Defendemos, por outro lado, que o paradigma aqui genericamente referido como “neomoderno” pressupõe conceitos e princípios – como governança, democracia deliberativa e planeamento colaborativo – que, pelas dinâmicas de envolvimento, dialogo e aprendizagem que implicam, podem ser essenciais para o efectivo aproveitamento do actual contexto de oportunidades (FERRÃO, 2011, p. 115).

Assim sendo, o livro é finalizado com uma reflexão sobre a necessidade de mudança nas políticas de ordenamento do território em Portugal, considerando os papéis das comunidades profissionais, dos representantes políticos e dos cidadãos na construção de territórios socialmente mais justos e que presem pela qualidade de vida de todos.

*Recebido em: 12 de dezembro de 2011.*

*Aceito para a publicação em: 29 de dezembro de 2011.*