

Universidade do Porto
Faculdade de Engenharia

**Conteúdo ambiental dos instrumentos locais
de planeamento do território,
uma visão comparativa no quadro europeu**

Dissertação para Doutoramento em Engenharia Civil
Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto

Filipa Maria Vidal Pinheiro Malafaya Baptista
Julho de 2006

*Ao Nuno, aos meus Pais
e
Ao Gonçalo, Francisco e Leonor,
As minhas verdadeiras
Obras-Primas.*

Quero Agradecer

Quero agradecer a Deus, pela vida plena com que tenho sido abençoada, pela força e inspiração nos bons e maus momentos, pela sua presença em tudo o que a vida tem de bom, pela força de vontade para levar este desafio até ao fim.

Quero agradecer ao Nuno, pelo amor e amizade, pela confiança e admiração, pela generosidade do seu apoio e dedicação, que os anos não têm feito esmorecer.

Quero agradecer aos meus pais, pelo seu exemplo de vida, pelo amor e pelo apoio incondicional que sempre me têm proporcionado, por estarem sempre tão presentes e atentos.

Quero agradecer aos meus filhos, ao Gonçalo, ao Francisco e à Leonor, pela graça com que enchem os meus dias, por existirem e serem o meu oásis de esperança.

Quero agradecer aos meus amigos e familiares, por serem uma presença viva na minha vida. Em particular agradeço à Luísa, ao Miguel e à Sara pelo seu apoio neste trabalho, ao longo de tantos anos.

Quero agradecer às minhas amigas da UFP, a Carla, a Fátima, a Nadine, a Sandra e a Sofia, pela sua boa disposição e interesse ao longo de tantos anos, pelo incentivo e pelas palavras amigas que nelas sempre encontro.

Quero agradecer a todos na Secção de Planeamento da FEUP, pelas ajuda e pelo companheirismo durante todo este período, em particular a disponibilidade sempre demonstrada pelo Guimarães, pela D^a Maria do Rosário e pela Ana.

Quero agradecer ao Professor Paulo Pinho, pela amizade com que fui contemplada todos estes anos, por todo o apoio e paciência, pelos seus conselhos, e pelas palavras de incentivo que, ao longo dos anos, me ajudaram a continuar em frente.

Quero agradecer à Fundação para a Ciência e Tecnologia, pelo apoio concedido através da Bolsa de Doutoramento, que me permitiu desenvolver este trabalho com dedicação.

Resumo

A evolução das sociedades e do nível de qualidade de vida tem vindo a colocar fortes pressões sobre a natureza e o meio ambiente, particularmente em zonas sensíveis procuradas pelas suas “amenidades”. O tema principal desta tese, intitulada “Conteúdo ambiental dos instrumentos locais de planeamento do território, uma visão comparativa no quadro europeu” prende-se com a possibilidade de, através do planeamento e do ordenamento do território, seus usos e actividades desenvolvidas ao nível local, se processar com maior sucesso a preservação e qualificação ambiental, assumindo o sistema de planeamento um verdadeiro compromisso de protecção ambiental e de desenvolvimento sustentável.

A política de ambiente em termos de implementação recorre a diferentes instrumentos, como a regulação da poluição, a avaliação ambiental e o planeamento territorial. Este último, em particular, é o que mais se aproxima de uma postura pró-activa e preventiva, antecipando efeitos nefastos das actividades e regulando a sua situação física e localização. Não se pode separar o planeamento desse desenvolvimento, que se pretende que tenha uma natureza sustentável, da resolução dos problemas ambientais que surgirão a jusante. Desenhar uma estratégia de desenvolvimento sustentável tem implícita uma nova agenda ambiental interligada com o sistema de planeamento.

Neste sentido, o planeamento territorial local é crítico para o tratamento de questões como a conservação de recursos e ambiente ou o respeito pelos limites de capacidade ecológica, e para lidar com os impactos adversos do desenvolvimento, pelo que se procurou avaliar a forma como diferentes sistemas de planeamento no quadro europeu dão corpo a esta realidade, ou seja, em que medida o planeamento permite, assegura ou viabiliza a sua regulação e controlo. Desta forma emergiram contributos relevantes no que se refere à preservação do ambiente e à prevenção da sua degradação, destacando-se um conjunto de instrumentos locais e sectoriais, que de forma articulada desempenham um importante papel numa perspectiva de antecipação dos conflitos ambientais. A partir destes contributos é possível intervir no formato do sistema, tornando-o mais sensível aos critérios ambientais e mais eficiente na implementação de uma verdadeira política de ambiente.

Abstract

The evolution of societies and life quality levels has placed strong pressure over nature and the environment, particularly in sensitive areas, so appreciated for their amenities. The main theme of this thesis, entitled “Environmental contents of the local spatial planning instruments, a comparative view in the European frame”, is concerned with the possibility of, through spatial planning, and the planning of uses and activities over the territory at a local level, proceed to a more successful environmental preservation and qualification, where the planning system is really compromised with environmental protection and sustainable development.

In what concerns implementation, environment policy uses different instruments, such as pollution regulation, environmental evaluation and spatial planning. This last one in particular is the most pro active and preventive one, anticipating the mean effects of human activities and regulating their physical situation and location. It is not possible to separate planning from development, if one intends it to be a sustainable one, to solve the environmental problems that will come up afterwards. To design a sustainable development strategy involves a new environmental agenda connects to the spatial planning system.

In this sense, local spatial planning is critical to deal with questions such as resource and environment conservation or the respect of ecological capacity limits, and the adverse impacts of development. This thesis tried to evaluate in what way different planning systems in Europe give corps to this reality, in other words, in what measure planning allows, ensures our makes viable development regulation and control. From this work relevant contributions emerged in what concerns environment preservation and the prevention of its degradation, prominently a set of local and sectorial instruments that articulated perform an important role anticipating environmental conflicts. Based on these contributions is possible to intervene in the systems format, making it more sensible to environmental criteria and more efficient in implementing a truly environmental policy.

Résumé

L'évolution des sociétés et du niveau de qualité de vie exerce depuis longtemps de fortes pressions sur la nature et sur l'environnement, en particulier sur les zones sensibles recherchées par leurs « aménités ». Le thème principal de cette thèse, intitulée « Le contenu environnemental des instruments locaux d'aménagement du territoire, une vision comparative dans le cadre européen », réside dans la possibilité, à travers la planification et l'ordonnance du territoire, de leurs usages et des activités développées au niveau local, que la préservation et la qualification environnementales puissent se procéder avec plus de succès, assumant ce système d'aménagement un vrai compromis de protection environnementale et de développement durable.

La politique environnementale en ce qui concerne son exécution, se sert de différents instruments, tels que le contrôle de la pollution, l'évaluation environnementale et l'aménagement du territoire. Ce dernier-ci en particulier, c'est celui qui se rapproche le plus d'une attitude proactive et préventive, tout en anticipant les effets néfastes des activités et en régulant leur situation physique et localisation. On ne peut pas séparer la planification de ce développement, que l'on souhaite que se soit durable, de la résolution des problèmes environnementaux qui arriveront dorénavant. Élaborer une stratégie de développement durable suppose un nouvel agenda environnemental coordonné avec le système d'aménagement.

Dans ce sens, la planification territoriale locale est un point critique, soit par rapport à des questions telles que la conservation des ressources et de l'environnement ou le respect par les limites de la capacité écologique, soit pour faire face aux impacts adverses du développement ; ainsi on a donc essayé d'estimer la manière dont les différents systèmes d'aménagement dans le cadre européen concrétisent cette réalité, c'est-à-dire, de savoir dans quelle mesure la planification permet, assure ou viabilise leur régulation et contrôle. De cette façon, des apports importants sont émergés en ce qui concerne la préservation de l'environnement et la prévention de sa détérioration ; on détache un ensemble d'instruments locaux et sectoriels qui, d'une façon articulée, jouent un rôle important tout en anticipant ou faisant prévoir des conflits environnementaux. À partir de ces apports, on peut intervenir dans le format du système, le rendant plus sensible aux critères environnementaux et plus efficient dans l'exécution d'une vraie politique environnementale.

Índice

Parte I	1
Capítulo 1 Introdução	2
Capítulo 2 Sistemas de planeamento territorial no quadro de referência dos processos de desenvolvimento sustentável e da política ambiental	9
2.1 Dimensões e conteúdos do planeamento territorial e o processo de desenvolvimento	9
2.1.1 Tipologias e características dos sistemas de planeamento	9
2.1.1.1 O planeamento territorial e a sua natureza enquadradora	9
2.1.1.2 A evolução da estrutura dos sistemas de planeamento territorial	10
2.1.2 Construção dos sistemas de planeamento territorial	15
2.1.2.1 Alguns aspectos da sua construção	15
2.1.2.2 O processo de construção progressiva	16
2.1.3 Dimensões conceptual e processual do planeamento territorial	19
2.1.3.1 A abordagem processual do planeamento	19
2.1.3.2 A dimensão estratégica do planeamento territorial	21
2.1.3.3 A implementação e a avaliação dos instrumentos de planeamento do território	23
2.1.4 Contributos da UE para os sistemas de planeamento territorial	25
2.1.4.1 Evolução da influência europeia na estruturação dos territórios europeus	25
2.1.4.2 Política europeia corrente	28
2.2 Política ambiental e seus instrumentos	30
2.2.1 O ambiente enquanto suporte dos processos de desenvolvimento	30
2.2.2 Referências do quadro internacional no contexto da política ambiental	33
2.2.2.1 O quadro legal de suporte ao sistema de gestão ambiental	33
2.2.2.2 As especificidades do quadro europeu	34
2.2.3 Dificuldades de implementação ao nível das políticas de ambiente	37
2.3 Planeamento territorial e planeamento do desenvolvimento sustentável	39
2.3.1 Conteúdos e formas do desenvolvimento sustentável	39
2.3.2 A sustentabilidade enquanto referência dos processos de desenvolvimento	42
2.3.2.1 Mudar de direcção, princípios e valores envolvidos	42

2.3.2.2 Implicações para o crescimento económico dos princípios de sustentabilidade	44
2.3.3 O desenvolvimento sustentável no quadro do planeamento territorial	46
2.4 A escala urbana do desenvolvimento sustentável	49
2.4.1 Noção de desenvolvimento sustentável no contexto urbano	49
2.4.2 O desenvolvimento sustentável no processo de planeamento urbano	53
2.4.2.1 Factores que afectam o processo de desenvolvimento urbano	53
2.4.2.2 Planear um desenvolvimento urbano sustentável	56
2.4.3 O quadro europeu da política de desenvolvimento ao nível urbano	60
2.5 Aspectos mais relevantes da análise desenvolvida	61
Capítulo 3 O sistema de planeamento e as políticas de ambiente	67
3.1 Sustentabilidade da gestão ambiental e do planeamento territorial:	67
3.1.1 Desenvolvimento económico e protecção do ambiente	67
3.1.2 O ambiente urbano, dimensões económica, social e política da problemática ambiental	70
3.2 Incorporação da política ambiental nos sistemas de planeamento territorial	74
3.2.1 Tipologias dos sistemas em análise	74
3.2.2 Integração da componente ambiental nos sistemas de planeamento	76
3.3 Os sistemas de planeamento territorial e de gestão ambiental ao nível local	80
3.3.1 O sistema de planeamento urbano e o seu conteúdo ambiental	80
3.3.2 Políticas urbanas	83
3.3.3 Instrumentos ao nível local	86
3.3.3.1 Agenda 21 Local	87
3.3.3.2 Standards e normas de qualidade	88
3.3.3.3 Instrumentos sectoriais: recursos para uma intervenção integrada	90
3.3.3.4 AIA e AAE: avaliar antes e depois	95
3.3.3.5 Outros tipos de instrumentos, complementaridades	97
3.4 Síntese e referências emergentes para integração da política ambiental nos instrumentos de planeamento	99

Parte II	105
Capítulo 4. O caso português: centralização e desconcentração	106
4.1 O sistema de planeamento territorial português	106
4.1.1 A génese de um sistema de planeamento para o território	106
4.1.2 A década de 90: consolidar o sistema	111
4.1.2.1 O 69/90: um papel para os planos locais	111
4.1.2.2 As Reservas Nacionais	114
4.1.3 Enquadramento do sistema de planeamento no início do novo milénio	116
4.1.3.1 Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo	116
4.1.3.2 A regulamentação da Lei de Bases	120
4.1.3.2.1 Instrumentos regulamentados a vários níveis	121
4.1.3.2.2 Instrumentos regulamentados no nível local	126
4.1.3.3 Outra legislação relevante	131
4.2 Sistema de gestão ambiental	134
4.3 A estrutura institucional	137
4.4 Sistema de planeamento enquanto veículo da política de ambiente	140
4.4.1 As dimensões envolvidas no processo	140
4.4.2 Nível local do sistema de planeamento territorial	141
4.4.2.1 Seis sectores de relevo: instrumentos diversos e sua integração no sistema de planeamento	144
4.4.2.1.1 Planeamento e gestão dos recursos hídricos	146
4.4.2.1.2 Resíduos sólidos	154
4.4.2.1.3 Poluição atmosférica	158
4.4.2.1.4 Poluição sonora	160
4.4.2.1.5 Conservação da natureza	164
4.4.2.2 Avaliação de Impacto Ambiental	167
4.5 O conteúdo ambiental do sistema de planeamento em síntese	170

5. O sistema de planeamento Espanhol: um Estado de Regiões	174
5.1 Evolução dos sistemas de planeamento e ambiental	174
5.2 O actual sistema de planeamento	177
5.2.1 Relação entre os sistemas de planeamento e administrativo	177
5.2.2 O Texto Refundido de 1992: a coluna vertebral do sistema espanhol	179
5.2.2.1 Instrumentos regulamentados aos vários níveis	182
5.2.2.2 Instrumentos regulamentados ao nível local	185
5.3 Sistema de planeamento enquanto veículo da política de ambiente	190
5.3.1 O papel dos Planos Especiais	191
5.3.2 Sectores de relevo: Instrumentos diversos e sua integração no sistema de planeamento local	193
5.3.2.1 Planeamento e gestão dos recursos hídricos	193
5.3.2.2 Resíduos sólidos	199
5.3.2.3 Poluição atmosférica	201
5.3.2.4 Poluição sonora	204
5.3.2.5 Conservação da natureza	206
5.3.3 Avaliação de Impacto Ambiental	210
5.4 O conteúdo ambiental do sistema de planeamento em síntese	211
Capítulo 6. O sistema de planeamento Francês: o <i>aménagement du territoire</i>	215
6.1 A evolução do sistema de planeamento territorial: Paris-França	215
6.2 O actual sistema de planeamento: do Estado centralizado ao Estado unitário descentralizado	218
6.2.1 Relação entre os sistemas de planeamento e administrativo	218
6.2.2 A política de ordenamento do território	221
6.2.2.1 Instrumentos regulamentados aos vários níveis	223
6.2.2.2 Instrumentos regulamentados ao nível local	227
6.3 Sistema de planeamento enquanto veículo da política de ambiente	234
6.3.1 Nível local do sistema de planeamento territorial	236

6.3.2 Sectores de relevo: instrumentos diversos e sua integração no sistema de planeamento local	237
6.3.2.1 Planeamento e gestão dos recursos hídricos	237
6.3.2.2 Resíduos sólidos	241
6.3.2.3 Poluição atmosférica	242
6.3.2.4 Poluição sonora	244
6.3.2.5 Conservação da natureza	246
6.3.3 Avaliação de Impacto Ambiental	248
6.4 O conteúdo ambiental do sistema de planeamento em síntese	249
Capítulo 7 O caso Inglês: um sistema indicativo	253
7.1 O sistema de planeamento territorial inglês: referências importantes na origem do sistema	253
7.2 O sistema actual, descentralizar e integrar	257
7.2.1 Relação entre os sistemas de planeamento e administrativo, a caminho da devolução	257
7.2.2 A política de ordenamento do território, reforçar a integração	260
7.2.2.1 Instrumentos regulamentados aos vários níveis	263
7.2.2.2 Instrumentos regulamentados ao nível local	265
7.3 Sistema de planeamento enquanto veículo da política de ambiente, prioridades num sistema liberal	273
7.3.1 Nível local do sistema de planeamento territorial	276
7.3.2 Sectores de relevo: instrumentos diversos e sua integração no sistema de planeamento	277
7.3.2.1. Planeamento e gestão dos recursos hídricos	277
7.3.2.2 Resíduos sólidos	280
7.3.2.3 Poluição atmosférica	282
7.3.2.4 Poluição sonora	284
7.3.2.5 Conservação da natureza	285
7.3.3 Avaliação de Impacto Ambiental	288
7.4 O conteúdo ambiental do sistema de planeamento em síntese	290

Parte III	294
Capítulo 8 Síntese e análise comparativa do conteúdo ambiental dos instrumentos locais dos sistemas de planeamento estudados	295
8.1 Análise relativa aos sistemas de planeamento do território	295
8.2 Análise relativa ao conteúdo ambiental dos instrumentos locais dos sistemas de planeamento	299
Capítulo 9 Conclusões	317
9.1 Referências emergentes do conteúdo ambiental dos instrumentos locais	317
9.2 Algumas recomendações para (re)formulação do sistema de planeamento territorial português	323
Referências bibliográficas	327
Legislação consultada	355

Índice de figuras

Figura 2.1 – Sistemas reactivos e pró-activos de planeamento territorial	15
Figura 2.2 – Objectivos do sistema de planeamento do território	18
Figura 3.1 – Perspectivas do desenvolvimento sustentável	69
Figura 3.2 – Sustentabilidade da gestão ambiental e do planeamento territorial	73
Figura 3.3 – Tipologias dos sistemas em análise	76
Figura 3.4 – A política ambiental e os sistemas de planeamento territorial	78
Figura 3.5 – Planeamento integrado e integrador	79
Figura 3. 6– Formas de controlo do sistema de planeamento	80
Figura 3.7 - Sistema de planeamento urbano e seu conteúdo ambiental	86
Figura 3.8 - Standards e normas de qualidade: o rigor científico	90
Figura 3.9 - Instrumentos sectoriais: recursos para uma intervenção integrada	95
Figura 3.10 - AIA e AEA: avaliar antes e depois	97
Figura 3.11 – Outros tipos de instrumentos	97
Figura 3.12 - Outros tipos de instrumentos: complementaridades	99
Figura 4.1 – Evolução do planeamento municipal	113
Figura 4.2 – Sistema de planeamento e sistema administrativo	117
Figura 4.3 – O PDM como elemento central do sistema	129
Figura 4.4 – Instrumentos do sistema de planeamento e instituições do sistema administrativo	138
Figura 4.5 – Evolução do organismo competente no planeamento territorial e ambiente	140
Figura 4.6 – O PDM e suas implicações	142
Figura 4.7 – Formas de zonamento	143
Figura 5.1- Hierarquia do sistema de planeamento territorial	184
Figura 5.2 – Instrumentos no nível local: sua articulação	189
Figura 6.1 - Instrumentos do sistema de planeamento	233
Figura 7.1 – Níveis e instrumentos do sistema de planeamento inglês	272

Índice de quadros

Quadro 2.1 - Quadro síntese dos sistemas de planeamento e da política ambiental	62
Quadro 2.2 – Génese e consolidação dos sistemas de planeamento do território	64
Quadro 2.3 – Sistema de gestão ambiental	65
Quadro 3. 1 - Matriz de caracterização para os casos de estudo	100
Quadro 3.2 – Instrumentos no nível local	104
Quadro 4.1 – Sistema de gestão territorial (art.º7º, Lei 48/98)	118
Quadro 4.2 – Instrumentos de gestão territorial	119
Quadro 4.3 – Planos Especiais de Ordenamento	124
Quadro 4.4 – Instrumentos de planeamento municipal (DL 380/99)	130
Quadro 8.1 – Síntese comparativa dos sistemas de planeamento territorial	296
Quadro 8.2 – Síntese comparativa do sector dos recursos hídricos	300
Quadro 8.3 – Síntese comparativa do sector dos resíduos sólidos	301
Quadro 8.4 – Síntese comparativa do sector da poluição atmosférica	302
Quadro 8.5 – Síntese comparativa do sector da poluição sonora	303
Quadro 8.6 – Síntese comparativa do sector da conservação da natureza	304
Quadro 8.7 – Síntese comparativa dos sistemas de avaliação de impacto ambiental	305

p a r t e I

Capítulo 1 Introdução

Os sistemas de planeamento e os seus instrumentos de ordenamento e de desenvolvimento têm evoluído abrangendo de forma sistemática preocupações de natureza ambiental, face a um quadro de degradação de grande parte do suporte físico onde decorrem as actividades humanas. Numa perspectiva alargada, o planeamento do território tem vindo a integrar, desde os anos 80, princípios de desenvolvimento sustentável, procurando conciliar o desenvolvimento e a actividade económica com bem-estar social, definindo as localizações mais adequadas para os diferentes usos. Assim, esta tese que se intitula “O conteúdo ambiental dos instrumentos locais de planeamento do território, uma visão comparativa no quadro europeu”, pretende ser um contributo para a melhor operacionalização dos sistemas de planeamento do território ao nível local, na implementação de medidas de gestão e protecção ambiental, e na promoção de um desenvolvimento verdadeiramente sustentável. Não se pretendeu neste trabalho avaliar o resultado da implementação de cada um dos sistemas e emitir juízos de valor acerca da sua eficiência prática, mas sim proceder a uma análise dos sistemas de planeamento e gestão ambiental, dos seus conteúdos e formas de articulação.

Esta é uma preocupação que decorre da maior celeridade dos processos de desenvolvimento económico, que tem concorrido para uma ampliação dos efeitos da degradação ambiental e que, simultaneamente, tem encontrado nos diferentes agentes uma preocupação em termos de levar a cabo reformas, mais ou menos profundas, nos sistemas, e que se têm traduzido na criação de novos diplomas legislativos, na transferência de poderes em termos institucionais, na introdução de novos critérios, em particular os de natureza ambiental, na elaboração das estratégias de desenvolvimento, dos seus instrumentos, e na definição de novas prioridades na tomada de decisão e nos mecanismos de controlo do desenvolvimento.

Actualmente, o sistema comporta uma significativa componente ambiental que, no entanto, encontra barreiras na implementação prática, dadas as prioridades que prevalecem em termos de desenvolvimento económico e social. Na elaboração dos diferentes instrumentos devem ser ponderados, de forma mais incisiva, o impacto e as consequências das actividades humanas nos locais onde estas se fixam. Se nos

planos de desenvolvimento, de natureza estratégica, forem integrados objectivos ambientais nas políticas sectoriais, os planos de ordenamento poderão mais facilmente constituir-se como veículos de implementação desses objectivos.

Esta tese desenvolve-se segundo um modelo que parte da análise do actual sistema português de planeamento, identificando as suas singularidades e pontos comuns com outros sistemas europeus, e tem como objectivo principal identificar o conteúdo ambiental dos planos locais, em particular nos sectores dos recursos hídricos, ar, solo e natureza, bem como os modelos de incorporação da componente ambiental no sistema de planeamento territorial nos vários casos, fazendo emergir diferenças e similaridades, e procurando estabelecer relações entre as características identificadas e os sistemas em que se inserem. A forma como reagem os sistemas de planeamento aos novos conteúdos da agenda ambiental corresponde então a uma questão fundamental para o cumprimento destes objectivos, avaliando a sua inércia face ao novo quadro de referência da política de ambiente, e distinguindo, por um lado, instrumentos novos de intervenção, e por outro, alterações dentro do próprio sistema, que incorporam a componente ambiental.

Neste quadro destaca-se a análise em termos da permeabilidade dos sistemas de planeamento territorial às questões ambientais, e à normativa da UE, que tem vindo gradualmente a ser transposta para o direito interno dos seus Estados membros. Outro dos objectivos prende-se, numa fase final, com a apresentação de propostas e sugestões relativas ao modelo de sistema de planeamento e ambiente a adoptar, introduzindo novas preocupações e aumentando a eficiência do sistema, a partir do potencial dos instrumentos de planeamento local e ordenamento do território, em termos de requalificação e protecção do ambiente.

Na verdade, os planos têm evoluído em termos da sua operacionalização, em particular nas vertentes associadas à protecção ambiental e ao controlo do desenvolvimento em áreas sensíveis, e à integração e enquadramento dos diversos instrumentos disponíveis, definindo graus de integração vertical e horizontal, bem como de responsabilização institucional. Existe uma preocupação permanente de reestruturação dos sistemas, revendo o conteúdo dos seus instrumentos e procurando uma maior qualidade das figuras de planeamento em vigor, temática esta que se desenvolve dentro de um quadro conceptual e teórico vasto, num campo de investigação que envolve sistemas de planeamento do território e ambiente, o

que implica um enquadramento que procure referências de natureza ambiental e do planeamento territorial.

Face aos objectivos definidos para esta tese, houve que desenvolver outras tarefas, a partir das quais, e através de uma análise comparativa crítica, se tornou possível responder às questões colocadas. Estas tarefas, enquanto objectivos ditos secundários, mas fundamentais no percurso para obter as respostas procuradas, envolveram por um lado, desenvolver as temáticas conceptuais que permitiram enquadrar o conjunto de referências mais relevantes quer no campo do planeamento do território, quer no da gestão ambiental, contemplando as suas várias dimensões, e discutindo os conceitos envolvidos. Por outro lado, houve que proceder à caracterização dos sistemas de planeamento seleccionados como objecto de estudo, com especial ênfase no conteúdo ambiental dos instrumentos de nível local. A partir deste trabalho foi então possível proceder à análise comparativa dos mesmos e dos seus instrumentos, e fazer emergir os seus aspectos mais relevantes.

Numa primeira parte do trabalho desenvolveram-se assim a introdução e notas metodológicas (Capítulo 1), e os quadros de referência conceptual, que envolveram a pesquisa e análise dos principais conceitos e referências científicas, associados por um lado ao planeamento territorial e por outro à gestão ambiental. No Capítulo 2 pretendeu-se proceder a esta análise, no quadro de referência dos processos de desenvolvimento sustentável e da política ambiental enquanto instrumento da sustentabilidade. Começou-se então por, reconhecendo o planeamento do território enquanto sistema de enquadramento dos vários instrumentos de intervenção territorial, caracterizar as dimensões e conteúdos do planeamento territorial no processo de desenvolvimento, a sua estrutura e a natureza processual e integradora. Para tal procedeu-se à identificação das principais tipologias e características dos sistemas de planeamento, bem como da sua evolução estrutural e da forma como foram sendo construídos. Neste quadro, destacaram-se as dimensões processual e conceptual do planeamento territorial e o seu potencial interventivo na estruturação do território, numa perspectiva do planeamento enquanto processo, e a sua dimensão estratégica, a que não faltou uma análise dos contributos das políticas desenvolvidas no seio da União Europeia.

Por outro lado, e reconhecendo a política ambiental e seus instrumentos como elementos de sustentabilidade, e a existência de uma nova consciência ambiental,

foram estudados o ambiente enquanto suporte dos processos de desenvolvimento, e as principais referências do quadro internacional no contexto da política de ambiental, bem como as dificuldades de implementação ao nível das políticas de ambiente. Na verdade, o planeamento territorial e o planeamento do desenvolvimento sustentável correspondem a velhos desafios sob a forma de novas abordagens, onde a sustentabilidade se tornou referência dos processos de desenvolvimento, reconhecendo a controvérsia em torno do conceito, que no entanto se revela essencial, uma vez que tem constituído o argumento para a introdução de critérios e preocupações ambientais para o processo de planeamento territorial. Desenvolve-se ainda a situação do desenvolvimento urbano sustentável, conceito contraditório, procurando validar a sustentabilidade dentro de um contexto concreto, e dando relevo às especificidades, à diversidade e à heterogeneidade, numa aproximação às lógicas do planeamento local.

Relativamente ao Capítulo 3, desenvolve-se uma perspectiva integradora dos dois sistemas, analisando o sistema de planeamento enquanto veículo da política ambiental, as suas dimensões económica, social e política, no quadro da sustentabilidade da gestão ambiental e do planeamento territorial, e as formas de incorporação da política ambiental nos sistemas de planeamento territorial, analisando novamente as tipologias dos sistemas na sua diversidade estrutural e natureza instrumental, e a evolução da integração da componente ambiental nos sistemas de planeamento. Destacam-se neste conjunto o planeamento integrado e os sistemas de planeamento territorial e de gestão ambiental ao nível local. Para tal são referidas vertentes específicas como a Agenda 21 Local, os “standards” e normas de qualidade, os instrumentos sectoriais enquanto recursos para essa intervenção integrada, bem como a avaliação de impacto ambiental, a avaliação ambiental estratégica e ainda outros tipos de instrumentos, numa óptica de complementaridade. O potencial dos instrumentos de planeamento territorial e de gestão ambiental encontra ainda pontos de referência ao nível da União Europeia, pelo que se torna necessário identificar também o quadro dos seus aspectos mais relevantes, bem como as tendências emergentes no quadro europeu.

Numa segunda parte, a tese desenvolve os estudos de caracterização de um conjunto de casos de estudo, para posteriormente proceder à sua análise comparativa. Os casos estudados incluem em primeiro lugar, e de forma mais aprofundada, o caso do sistema de planeamento territorial e gestão ambiental

português (Capítulo 4), caso base desta tese, e para o qual se pretende, tal como foi referido, apresentar um conjunto de sugestões com vista à sua aplicação mais eficiente, complementando-o, num contributo para a optimização da sua implementação. Os restantes casos foram seleccionados pela maior acessibilidade das fontes de informação disponíveis e pela facilidade relativamente à questão linguística. Por outro lado, procurou-se um quadro comparativo que envolvesse modelos diferenciados, quer em termos do contraste do modelo institucional, como em Espanha (Capítulo 5), quer do peso da influência no sistema administrativo que tiveram no passado, como o caso francês (Capítulo 6), quer pelo contraste de um sistema que, ao contrário de todos os outros, é um sistema indicativo, como no caso inglês (Capítulo 7).

A caracterização desenvolvida envolve por um lado, os sistemas de planeamento e por outro, a forma como estes integram conteúdos ao nível das políticas sectoriais, atendendo à horizontalidade da política de ambiente. Trata-se de uma questão fundamental para este trabalho, uma vez que, partindo da análise das políticas e sistemas de ordenamento do território e de ambiente, dos seus objectivos económicos, sociais e ambientais, e do seu grau de integração, se torna possível avaliar a viabilidade de tornar os objectivos da sustentabilidade objectivos operacionais prioritários nas diferentes políticas. Houve então que identificar nos vários instrumentos, e aos diferentes níveis, com destaque para o nível local, em que medida é que estes contribuem para a política de ambiente em termos de objectivos e fins a que se destinam, e dos princípios em que assentam, sejam eles apresentados explícita ou implicitamente.

A estrutura geral, adoptada para os vários casos em estudo passou por uma avaliação sintética da génese dos sistemas de planeamento para o território e da sua evolução mais recente, até ao enquadramento dos sistemas de planeamento no início do novo milénio, referindo os principais instrumentos regulamentados aos vários níveis, e destacando a situação relativamente aos instrumentos de planeamento local. Paralelamente, foi feita uma análise aos sistemas de gestão ambiental e estruturas institucionais de suporte para os vários casos, para então se passar ao estudo dos sistemas de planeamento enquanto veículos da política de ambiente, reconhecendo o nível local do sistema de planeamento territorial como o veículo de excelência. Foram então seleccionados cinco sectores de relevo, sectores estes que se articulam com o conceito mais estrito de ambiente, em termos

daquelas que são as componentes e os recursos naturais essenciais, numa perspectiva bio e geofísica, e analisados os instrumentos diversos e sua integração no sistema de planeamento, e que incluíram o planeamento e gestão dos recursos hídricos, o sector dos resíduos sólidos, a poluição atmosférica, a poluição sonora, e a conservação da natureza e dos recursos naturais. Foram ainda analisados os sistemas de avaliação de impacto ambiental e introduzida a questão da avaliação ambiental estratégica.

Dada a diversidade dos sistemas estudados houve que fazer opções em termos metodológicos. A primeira opção já referida, prende-se com a maior profundidade e extensão da caracterização e análise do sistema português, objecto principal desta tese, pelo que, no caso português, aparecem quadros com a transcrição de partes consideradas relevantes da legislação. Nos restantes casos optou-se por não usar esta metodologia, recorrendo a um modelo simplificado de análise à evolução do sistema de planeamento territorial, mantendo-se no entanto o mesmo grau de profundidade para a análise desenvolvida para os vários sectores do ambiente estudado, de modo a perceber o leque de soluções implementadas noutros países, enquanto contributo para a formulação de novas propostas no sistema de planeamento português.

Mas há que referir outras diferenças, que resultam da forma como em cada caso se encontra organizada a informação de base utilizada, e que se refere essencialmente à legislação nestes sectores. No caso francês, a legislação, nos diferentes diplomas publicados, está agrupada em vários códigos que vão buscar às diferentes leis as referências no campo a que se referem, constituindo um documento agregador. Neste sentido, a metodologia de análise foi por um lado simplificada, face ao agrupamento temático, e por outro dificultada, na identificação dos conteúdos dos diferentes diplomas e da sua evolução temporal. Nos casos português e espanhol não é feito qualquer agrupamento de conteúdos legislativos pelo que, o estudo implicou a recolha e análise individual de cada diploma. Se por um lado o processo de levantamento é mais demorado, por outro permite a percepção da evolução dos conteúdos dos mesmos. No caso inglês a legislação tem um formato diferente, agrupando os grandes temas de planeamento, assumindo-se mais como documentos de orientação do que como diplomas legislativos.

Finalmente na terceira e última parte desta tese, procedeu-se à análise e síntese comparativa do conjunto de casos estudados (Capítulo 8), procurando fazer emergir os elementos de maior relevo. Este trabalho compreendeu a análise individual de cada caso, identificando a estrutura própria de cada sistema, e o peso e características da intervenção que, em cada sector, o sistema de planeamento local viabiliza, de forma mais activa ou passiva, de forma mais incisiva ou não, e ainda de elementos ausentes do sistema. Por outro lado, a análise foi feita entre casos de estudo, quer para o sistema de planeamento quer para cada um dos sectores, procurando identificar as singularidades ou similaridades que se destacaram, e as causas na base destas circunstâncias.

A partir desta síntese comparativa crítica emergiram de facto elementos de relevo (Capítulo 9), a partir dos quais se procurou teorizar o porquê das especificidades dos sistemas, dos seus elementos comuns, e da forma como se operacionalizam, bem como acerca do relacionamento entre estes factos e a estrutura institucional e o seu peso, próprios de cada Estado, e a influência da normativa europeia, que deram origem a respostas diferentes a problemas comuns, ou não, e do facto de, apesar das diferenças nos instrumentos, as preocupações na base das estratégias e os objectivos definidos nos instrumentos serem, em muitas das situações, idênticos.

Capítulo 2 Sistemas de planeamento territorial e de gestão ambiental no quadro de referência dos processos de desenvolvimento sustentável

2.1 Dimensões e conteúdos do planeamento territorial e o processo de desenvolvimento

2.1.1 Tipologias e características dos sistemas de planeamento

2.1.1.1 O planeamento territorial e a sua natureza enquadradora

O planeamento físico entende-se essencialmente como um mecanismo de controlo quer do uso do solo quer da produção de solo urbanizado, podendo no entanto constituir-se como elemento de desenvolvimento, integrador e coordenador. De acordo com a Lei de bases da política de ordenamento do território e urbanismo, o planeamento territorial define e integra as acções que visam assegurar a organização e utilização adequadas do território na perspectiva da sua valorização. A actividade de planeamento territorial pretende hoje estabelecer o enquadramento dentro do qual importantes decisões, em termos espaciais, são tomadas. De facto, e de acordo com Faludi e Zonneveld (1997), sem um enquadramento adequado, as opções seriam feitas de uma forma cega e desligada entre si, pelo que, ao investir neste enquadramento, aumentam as probabilidades de se agir de forma prudente, estratégica e inteligente, no que respeita ao estabelecimento de intervenções sobre o território.

O termo planeamento do território pressupõe, na sua formulação no compêndio europeu de sistemas de planeamento espacial, um conjunto de métodos, e não de acções apenas, usados pelo sector público para orientarem a futura (re)distribuição das actividades no espaço (EC, 1997b). Entenda-se o termo território como a base espacial dos processos de desenvolvimento, com um papel activo mas essencialmente instrumental. Trata-se então de um conjunto de métodos desenvolvidos de modo a atingir objectivos como o de criar uma organização territorial dos usos do solo mais racional, bem como a ligação entre esses usos, equilibrando a exigência do desenvolvimento com as necessidades de proteger o ambiente, e atingir desta forma, simultaneamente, objectivos sociais e económicos (Faludi 2001a).

Na realidade, inerente ao conceito de planeamento do desenvolvimento está a noção de enquadramento, isto é, de um conjunto de relações que estabelecem prioridades em termos dos critérios e das acções, uns relativamente aos outros, e que constituem um ponto de referência para o processo de tomada de decisão. Para Healey (1995), os planos oferecem efectivamente um quadro de referência para moldar ou estruturar as decisões dos que reconhecem a sua importância, constituindo uma ferramenta potencialmente poderosa na coordenação de decisões e de acções dos diferentes agentes, e consequentemente, das dinâmicas que afectam a organização espacial e a qualificação dos espaços, ou seja, na tradução da política em acção.

Como consequência, e tal como refere Rydin (1998a), o planeamento constitui uma actividade onde o sector público, procura influenciar a localização das diferentes actividades, envolvendo decisões acerca da alocação de recursos, alterando o seu valor relativo e tendo por isso um impacto distributivo. Trata-se efectivamente de um processo político, onde cada vez mais se revela essencial uma compreensão, por parte de quem planeia, da natureza dos processos económicos e sociais envolvidos. A constatação desta realidade não constitui uma novidade, uma vez que, já em 1973, Cowan referia a actividade de planeamento como situada no centro da arena política, dada a sua relação directa com a alocação de recursos, inserida num processo onde as decisões são tomadas através de um exercício de poder. Ainda hoje esta perspectiva permanece válida, dado o papel que os intervenientes neste processo assumem no aconselhamento da tomada de decisão.

2.1.1.2 A evolução da estrutura dos sistemas de planeamento territorial

A natureza política do processo de planeamento do território é reforçada pelo facto de as formas institucionais, dentro de cada contexto, serem determinantes na estruturação dos sistemas de planeamento territorial, em função dos níveis administrativos que os caracterizam. Dentro destes sistemas coexistem diferentes tipos de instrumentos, organizados hierarquicamente e com âmbitos de actuação e objectivos específicos, coordenados por mecanismos de articulação definidos nos sistemas de gestão territorial que os consubstanciam. A especificidade de cada um

dos contextos nacionais¹, dá então origem a estruturas governamentais que podem organizar-se de diferentes formas, desde os sistemas unitários, apresentando diferentes graus de descentralização, aos sistemas regionalizados e aos sistemas federais². Esta estrutura administrativa reflecte-se posteriormente no estabelecimento dos níveis de planeamento territorial que operam em cada sistema.

Dentro dos sistemas de planeamento territorial, o nível nacional prende-se com a definição do enquadramento e da orientação dos padrões de desenvolvimento, função das políticas sociais e económicas dos diferentes governos, e que constituem as directrizes que presidem à elaboração dos planos de nível inferior. Algumas das perspectivas envolvidas incluem uma dimensão transnacional, interpretando as implicações, para cada nação, de padrões de desenvolvimento supranacionais, e integrando orientações e planos que, não tendo uma dimensão espacial, podem restringir e condicionar as opções dos planeadores a outros níveis (EC, 1997b).

Quanto ao planeamento regional, tem como objectivo moldar o desenvolvimento e as tendências de localização dentro de uma região. A este nível, procura integrar-se o conjunto das implicações espaciais e dos objectivos da política nacional, com as condições particulares das diferentes regiões, podendo o planeamento regional operar a diferentes escalas. Tendo em conta que os níveis governamentais mais baixos são os que melhor representam as preferências dos indivíduos numa dada região, as mudanças de poder para o nível regional são, segundo Eser e Konstadakopulos (2000), preferíveis às mudanças para um nível supra-nacional, sendo a execução do planeamento espacial, em princípio, melhor gerida nos níveis mais baixos.

Já ao nível municipal³, o planeamento territorial opera regulando a conversão do uso do solo e dos direitos desse uso, possuindo para isso instrumentos específicos, que podem conter provisões detalhadas no que diz respeito ao uso do solo, aos direitos

¹ Wollmann (2000), refere a construção institucional num país como fortemente influenciada pelo seu passado, dada a persistência e inércia das estruturas previamente estabelecidas.

² Nos sistemas centralizados o poder concentra-se no governo central delegando algumas responsabilidades e competências em departamentos governamentais específicos ou mesmo no governo local. No caso dos sistemas regionalizados o poder pertence ao governo central mas as regiões possuem poder legislativo enquadrado na legislação nacional. Os sistemas federais correspondem a estruturas onde há uma partilha de poderes entre governos central e regionais, possuindo os últimos, autonomia em algumas áreas (EC, 1997 b).

³ Segundo Lopes (1990), na base da emergência do planeamento municipal estiveram factores como a necessidade de mobilização de recursos e potencialidades endógenas, o aproveitamento das especificidades locais dos modelos de desenvolvimento e da pequena escala de actuação, a necessidade de legitimidade social e eficácia na resolução dos conflitos, e a institucionalização das estruturas representativas das comunidades locais.

de uso, forma e projecto de edifícios, conservação e protecção do património natural e edificado, entre outros. No entanto, na prática actual, as estratégias de desenvolvimento local implicam uma tradução sob novas formas de abordar a regulação do uso do solo, formas que dêem corpo a princípios de organização espacial e de qualidade do ambiente construído. O principal desafio que hoje se coloca a este nível é o de combinar características de responsividade flexível às oportunidades económicas em mudança, com as ameaças às estratégias que procuram assegurar enquadramentos estáveis para o investimento. Os planos de desenvolvimento podem e devem ser os veículos desta combinação, reconhecendo no entanto, que a capacidade para reorientar os sistemas de planeamento continua a depender significativamente da capacidade existente a nível local para o fazer (Healey et Williams, 1993).

Paralelamente, as diferenças identificadas nas estruturas dos sistemas de planeamento resultam também de diferenças significativas ao nível dos estilos de planeamento europeus. Newman e Thornley (1996), identificaram as variações nas formas assumidas pelos processos de planeamento, em resultado das características culturais e políticas dos diferentes países. Apesar das forças internacionais e da globalização, os contextos nacionais potenciam diferenças na formalização de instrumentos de planeamento e na sua articulação⁴. De facto, os sistemas de planeamento estiveram desde sempre sujeitos a diversas pressões decorrentes das características políticas e económicas nas várias regiões, tendo muitos deles adoptado posturas reactivas, evoluindo e progredindo face às pressões que foram sofrendo. Nestas circunstâncias, os sistemas de planeamento foram usados para promover diferentes estratégias para as diferentes estruturas espaciais.

As diferenças contextuais dos diferentes países justificam assim a diversidade de sistemas e práticas de planeamento identificados na Europa, e têm como resultado institucional uma desigualdade na responsividade às exigências dos negócios e indústria transnacional, bem como uma capacidade diferenciada para captar e manter as oportunidades económicas⁵.

⁴Há que entender que os sistemas de planeamento são afectados pelo facto de os princípios válidos numa época se tornarem constrangedores em épocas posteriores, como referem Healey e Williams (1993).

⁵ Healey e Williams (1993) alertam para o facto de esta diversidade de sistemas poder aumentar desigualdades, e ser ao mesmo tempo responsável por encorajar a inovação, favorecer contactos internacionais e desenvolver abordagens diferentes em matéria de desenvolvimento económico.

Analisando vários contextos, verifica-se existir, de um modo geral, uma tendência europeia para sistemas próximos da organização romana e do código Napoleónico, com alguns casos apresentando sinais de viragem para sistemas menos reguladores, como o Britânico. De facto, os agentes tradicionais de planeamento territorial, e que ainda hoje influenciam as novas correntes de planeamento, colocaram grande ênfase por um lado na definição dos usos do solo, e por outro no processo de crescimento e no conjunto de infraestruturas e sinergias que o suportam (Healey et al, 1999).

Na verdade, e recuando aos anos 60, verifica-se que o planeamento de base económico-territorial atingiu, na Europa, o seu apogeu, agindo num ambiente de confiança para os agentes económicos. Segundo Hall (1992), os planos de pormenor desenvolvidos neste período foram criticados pela ausência de ênfase nos princípios gerais de planeamento, bem como de uma natureza processual. Neste quadro, uma das grandes áreas de diferenciação dos sistemas de planeamento prendeu-se com a abordagem da regulação. Nos sistemas apoiados no zonamento⁶, os planos asseguram o direito de uso dos proprietários de acordo com as suas normas. Noutros sistemas, a regulação do desenvolvimento é um acto administrativo, sendo as decisões tomadas pelos políticos locais, aconselhados pelos técnicos e baseados nos planos e noutras considerações materiais pertinentes, o que lhes confere maior flexibilidade⁷.

Houve então que mudar a perspectiva do planeamento como actividade de produção de planos desenhados formais, para encará-lo como uma série contínua de mecanismos quer de controlo do desenvolvimento de uma área, quer de modelação e simulação do processo de desenvolvimento. Em particular a modelação do desenvolvimento revelou as suas falhas, face às dificuldades em representar sistemas muito complexos no que respeita às variáveis envolvidas, bem como de conjugar objectivos incompatíveis ou mesmo contraditórios.

Esta realidade materializou-se numa crise que culminou nos anos 80, quando as situações de incerteza se multiplicaram e se tornou necessário desenvolver processos de concertação, credibilizadores da acção pública (Lopes, 1990). Como

⁶ O zonamento tem a sua origem na Alemanha, no modelo alemão de zonamento conjugado do uso do solo e das alturas dos edifícios (Franz Adickes em Frankfurt e Hegemann em Berlim), do princípio do século XX. No entanto, revelou-se um processo estático já nessa altura, uma tentativa para preservar o carácter de partes das cidades, evitando a desvalorização de áreas já consolidadas (Hall, 1988).

⁷ Como é o caso do Sistema Britânico.

consequência, surgiram nesta década tendências comuns nos diferentes sistemas de planeamento europeus, nomeadamente uma procura de maior flexibilidade abandonando as regras de zonamento rígido⁸, tentando aproveitar as oportunidades decorrentes do mercado e de novos tipos e formas de desenvolvimento.

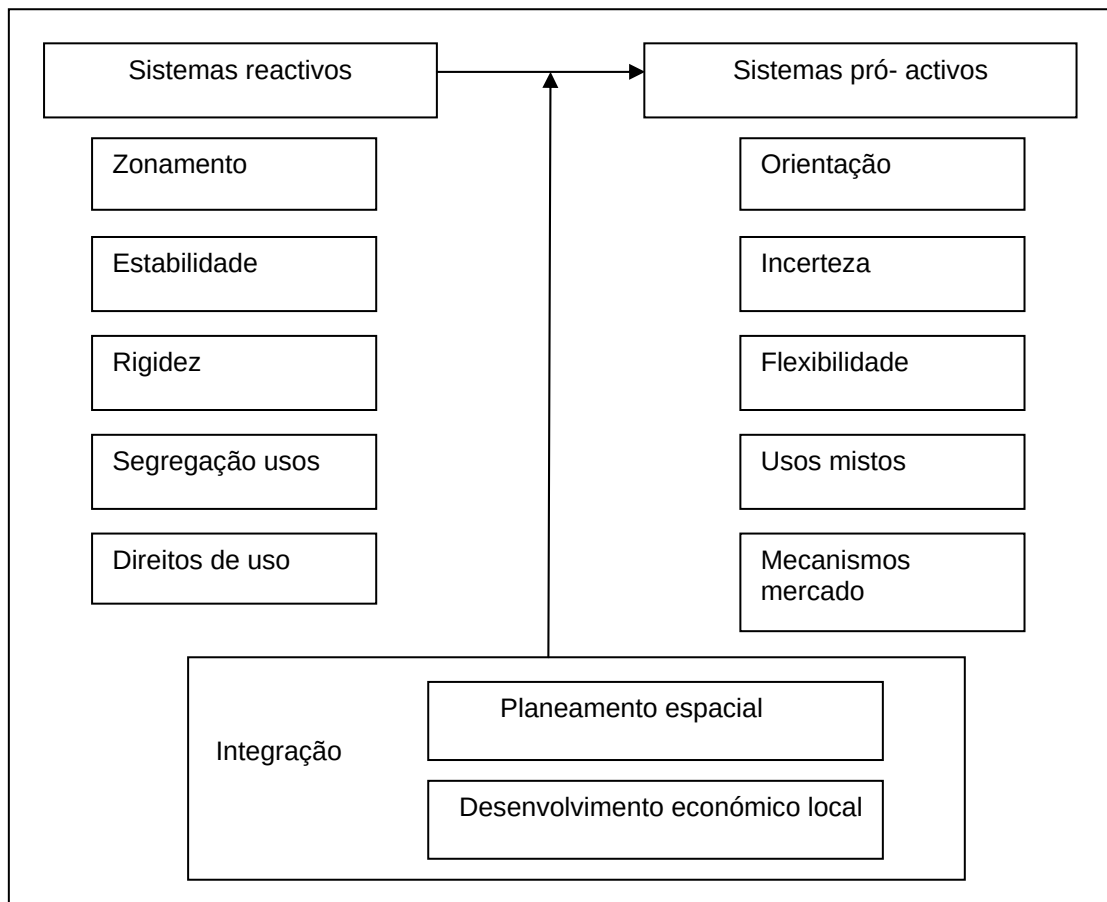
Esta desregulação a que o planeamento foi sujeito, afirmou-se como contraposição aos modelos funcionalistas, conduzindo à adopção de uma postura de urbanismo liberal (Healey et al, 1999), em sintonia com o processo de democratização das instituições, uma vez que o planeamento assente em modelos evolutivos de longo prazo havia revelado sérias dificuldades em integrar a mudança. Por estes motivos, os sistemas evoluíram, colocando maior ênfase na abordagem integrada da promoção do desenvolvimento económico, da qualidade ambiental e da integração social.

Assim, nos anos 90, a tendência virou-se para uma abordagem estratégica, baseada em planos selectivamente orientados (Healey et Williams, 1993), instrumentos de reflexão e de criação de condições de atractividade, gerindo conflitos, procurando consensos e renovando as formas de intervenção da administração (Neves, 1996). Analisando retrospectivamente esta “nova tendência”, verifica-se que aquilo que parecem novas ideias, corresponde ao reaparecimento de velhos desafios no campo do planeamento, como é o caso da ligação entre estratégias de desenvolvimento económico e social e os princípios de transformação do ambiente, tal como referem Healey e Williams (1993).

Neste cenário (figura 2.1), tem vindo a tornar-se imperativa a simplificação dos sistemas, a sua flexibilização e a sua re-orientação para modelos pro-activos, promovendo, sustentando e regulando a actividade económica, trabalhando em parceria com os mercados e não contra eles. Tal postura implica uma nova capacidade integradora do planeamento espacial e do desenvolvimento económico, apoiada na flexibilidade dos sistemas de planeamento, assentes quer em planos vinculativos quer de orientação, o que envolve variações nas relações entre estratégias de planeamento e poder regulador.

⁸ No entanto, o princípio de segregação de usos ainda hoje permanece imbuído em muitos planos de desenvolvimento, verificando-se uma tendência para introduzir flexibilidade e ultrapassar um zonamento segregador excessivamente rígido, encorajando várias formas de actividades e usos mistos, e favorecendo a criação de instrumentos de natureza indicativa e menos normativa.

Figura 2.1 – Sistemas reactivos e pró-activos de planeamento territorial



2.1.2 Construção dos sistemas de planeamento territorial

2.1.2.1 Alguns aspectos da sua construção

Os sistemas de planeamento do território, tal como hoje se nos apresentam, são o resultado de uma evolução, de uma (re)construção progressiva e sistemática quer dos sistemas propriamente ditos, quer dos seus instrumentos e das filosofias subjacentes. Analisá-los, identificando os aspectos formais na base da sua concepção, implica assumir que existe não uma, mas um conjunto de teorias do planeamento de suporte, facto que se reflecte nos modelos e sistemas de planeamento que delas derivam. Terão também que ser equacionadas as dificuldades que resultam da existência de diferentes abordagens, que por seu turno não delimitam obrigatoriamente modelos diferentes, como afirma Friedmann (1998). O mesmo autor refere também algumas das dificuldades na construção das teorias do planeamento que se prendem com o problema da definição do planeamento

como um objecto a ser teorizado, e que se reflectem posteriormente na estruturação dos sistemas de planeamento propriamente ditos. Emergem questões como a impossibilidade de falar de planeamento desligado de um contexto institucional e político, a existência de diferentes escolas ao nível da teoria do planeamento⁹ e o dilema de optar entre elas, ou a dificuldade de incorporar as relações de poder no discurso do planeamento.

Face às dificuldades e complexidade identificadas, a construção dos sistemas de planeamento territorial deve colocar a ênfase da intervenção não apenas no que é consensual, mas também nos pontos de resistência e nas concepções alternativas que correspondem ao potencial transformador dentro dos sistemas. Isto quer dizer que é necessária uma concentração não na linha principal das ideologias e das práticas, mas nos territórios de fronteira da organização social, tal como refere Healey (1999), o que é particularmente importante no que diz respeito a grupos com atitudes diferenciadas face ao ambiente e à natureza, ou promotores de estilos de vida diferentes.

Claro que não é possível fazê-lo sem reconhecer, como foi já feito, que as formas institucionais dos regimes de planeamento de uso do solo condicionam a sua estruturação, e que estas formas institucionais apresentam argumentos técnicos que colocam a ênfase na contribuição para a competitividade e eficiência económicas, e na gestão efectiva do desenvolvimento espacial nas regiões. Já os argumentos sociais apresentados, incidem na aceitação da responsabilidade colectiva na gestão sustentável do património ambiental, e uma responsabilidade socio-política capaz de acomodar de uma forma justa a diversidade de estilos de vida (Healey, 1995).

2.1.2.2 O processo de construção progressiva

A tomada de consciência da importância do contributo do planeamento no processo de transformação dos territórios teve expressão na 8ª Conferência Europeia dos Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território do Conselho da Europa, realizada em 1988, onde o elemento principal de referência foi “*O solo: base e limite do nosso desenvolvimento*”. Na realidade, o solo é um recurso limitado, que necessita de uma protecção face às pressões da expansão urbana e da redistribuição da economia. Tratou-se de um processo progressivo ao longo do qual

⁹ Normativo, positivo, crítico e paradigmático.

várias perspectivas foram sendo implementadas. O texto clássico de Abercrombie (1933) referido por Hall (1988), promoveu a elaboração do plano e a sua implementação como elementos fundamentais do planeamento, não aludindo no entanto ao facto de o planeamento territorial incluir necessariamente um processo de aprendizagem contínuo. Em meados da década de 50¹⁰ a realidade do desenvolvimento, nas suas várias manifestações, começou a escapar ao controlo, verificando-se então uma revolução intelectual no conjunto dos estudos sociais urbanos e regionais.

O racionalismo na área do planeamento territorial, tomou então a forma de planeamento *Blueprint*, baseado em planos de ordenamento orientados metodologicamente para a elaboração do inquérito, da análise e do plano. Esta metodologia foi, durante os anos 60, progressivamente refinada, com a preocupação de permitir a definição de alvos, objectivos e critérios, e a apresentação e avaliação de alternativas, com ligações explícitas à implementação. Trata-se de uma perspectiva assente em procedimentos lógicos, consistentes e sistemáticos, mas criticável pela sua tendência autocrática, pela sobreestimação da sua capacidade para lidar com o processo de desenvolvimento deixando de fora argumentos subjectivos mas igualmente importantes, e por ignorar a natureza política do processo de planeamento (Lawrence, 2000).

Face a um conjunto de argumentos críticos, desenvolveram-se novas abordagens, viradas para os planos estruturais, concentradas nos objectivos do plano e nas formas alternativas de os atingir (Hall, 1992). Os planeadores foram passando de uma abordagem meramente física para se debruçarem sobre as vertentes social e económica. Outras perspectivas surgiram, apresentando-se como contraponto às lacunas do racionalismo, como é o caso do pragmatismo¹¹, do idealismo socio-ecológico¹², da mobilização político-económica¹³, e da comunicação e colaboração¹⁴.

¹⁰ É também nesta altura que o papel do engenheiro no planeamento adquire maior protagonismo, através do desenvolvimento de modelos de interacção espacial.

¹¹ Assente na experiência adquirida e numa postura incrementalista, que no entanto, falha no estabelecimento de um conjunto de alvos coerentes, e na consideração de preocupações sociais e ambientais na orientação do processo de desenvolvimento (Lawrence, 2000).

¹² Procura integrar de forma efectiva os conteúdos de natureza social e ambiental no processo de planeamento, e a adaptação do planeamento à gestão ambiental e das perspectivas ecológicas ao projecto e planeamento (Lawrence, 2000).

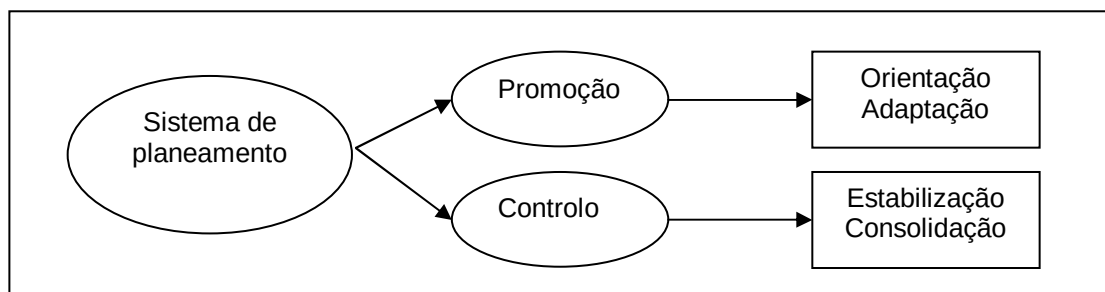
¹³ Perspectiva activa em termos de justiça social, económica e ambiental, de redistribuição de recursos e oportunidades, reconhecendo os limites das economias de mercado e as mudanças nas relações de poder na sociedade (Lawrence, 2000).

¹⁴ Dimensão colectiva do planeamento como fundamental: na vertente comunicativa, equacionam-se as questões do discurso e da comunicação entre agentes competentes; a componente de colaboração prende-se com a negociação e a construção de consensos.

Enquanto sistema, o planeamento territorial implicava já em 1973, e de acordo com Wilson, enfatizar a interdependência entre diferentes sub-sistemas correspondentes a intervenções sectoriais, envolvendo uma contabilização sistemática de informação e de conhecimento, dentro do sistema global. Assim, e no seguimento deste quadro evolutivo, o planeamento do território, tal como é entendido no âmbito deste trabalho, não se esgota na sua vertente física, correspondendo a um processo que se prolonga no tempo e que abrange, em simultâneo, a promoção e a regulação do uso do solo.

A actividade de planeamento inclui ainda hoje dois níveis: o da elaboração das políticas e dos planos e o da implementação e controlo¹⁵ do desenvolvimento (figura 2.2), não se limitando a apresentar preocupações de integração do processo de elaboração dos planos e do controlo exercido a partir deles, mas exigindo uma relação flexível e contínua entre a formulação das políticas estruturais e a sua posterior implementação local¹⁶. Esta é também a posição de Cardoso (1996) que defende que o planeamento, enquanto actividade, deve constituir-se como promotor das capacidades locais, orientando os processos de desenvolvimento. A verdade é que, de um modo geral, os objectivos de qualquer sistema de planeamento são, em primeira instância, a promoção do desenvolvimento e o controlo das actividades que dão corpo a esse desenvolvimento. A promoção corresponde à definição de linhas de orientação do desenvolvimento, recorrendo aos instrumentos de planeamento, flexíveis face à envolvente; o controlo corresponde à estabilização dos mecanismos e instrumentos de gestão do solo, procurando através deles regular as formas de uso do solo pelos agentes públicos e privados

Figura 2.2 – Objectivos do sistema de planeamento do território



¹⁵ O planeamento enquanto controlo faz sentido em áreas consolidadas e com dinâmicas de desenvolvimento, prevenindo a ocorrência de situações críticas e de conflito entre os diferentes usos.

¹⁶ Healey e Williams (1993), vêem os sistemas de planeamento como consistindo em três elementos, por um lado a função de elaboração dos planos, exprimindo as estratégias e princípios de organização dos usos do solo, por outro lado a função de desenvolvimento, e por outro ainda, a função reguladora relacionada com o controlo da construção e da sua localização e forma. No fundo, estas duas últimas correspondem à implementação e controlo do desenvolvimento referidos por Pinho (1985a).

A referida flexibilidade é essencial na ponderação do papel do planeamento territorial no processo de desenvolvimento das economias de mercado, não se confinando à organização espacial. Na verdade, os sistemas de planeamento que serviram tradicionalmente para assegurar um enquadramento estável dentro do qual os valores dos terrenos e propriedades podiam ser estabelecidos (Healey et Williams, 1993), têm hoje objectivos diferentes, mais abrangentes, com incidência nos sectores económico, social e ambiental, sendo que os dois últimos se caracterizam cada vez mais pela sua indissociabilidade.

Permanece, apesar de tudo, a noção de que qualquer sistema de planeamento deve ser eficiente, eficaz e simples no modo de concepção e de operação, falhando na sua missão sempre que impede, inibe ou atrasa, a concretização de empreendimentos ou outras formas de desenvolvimento, fundamentais para o progresso de um território (Punter, 1994). As novas formas emergentes de planeamento são mais ousadas e menos codificadas, traduzindo atitudes consensuais, relacionando-se com projectos de larga escala, e providenciando a informação estratégica a todos os participantes no processo.

2.1.3 Dimensões conceptual e processual do planeamento territorial

2.1.3.1 A abordagem processual do planeamento

Os sistemas de planeamento territorial, no seu formato actual, resultam de uma evolução de mentalidades e de atitudes que propiciam a discussão de novas abordagens, nas quais o planeamento passou a ser entendido como um processo contínuo de procura de respostas às expectativas das populações. Este processo tenta ter em linha de conta, no conteúdo dos seus instrumentos, todos os factores relevantes para o desenvolvimento de um dado território, tendo por isso uma perspectiva abrangente, tornando-se mais complexo e completo, quando comparado com outras formas mais tradicionais.

A verdade é que até 1960 o planeamento foi visto como uma actividade preocupada com o arranjo espacial das actividades e os usos do solo que as acomodavam. No entanto, gradualmente, regista-se a evolução para uma perspectiva do plano enquanto processo, envolvendo uma permanente iteração e ajustamento de

métodos e acções, e uma forte consciência dos diferentes aspectos da vida pública, sem se restringir às questões físicas (Hall, 1973). Esta natureza processual acaba por ser reconhecida em consequência do alargamento do espectro do planeamento territorial, fruto da identificação de interdependências entre os diferentes níveis de intervenção, das consequências das políticas, das relações com o mercado e das preocupações com o ambiente, ou seja, de todo um conjunto de factores considerados cruciais na concepção das políticas de ordenamento do território (Willmott, 1973).

Na década de 70, Wilson (1973) identificou o aumento significativo do conjunto de temáticas associadas à actividade de planeamento, em resultado de uma preocupação contínua de dotação de infraestruturas físicas e de organização espacial das cidades ou regiões, reconhecendo outros factores, não físicos, como determinantes nos níveis de qualidade de vida das populações. Esta perspectiva evoluiu nas décadas seguintes, permanecendo visível a influência de diferentes correntes¹⁷ e metodologias de trabalho no planeamento territorial actual.

Um sistema de planeamento deve então constituir-se como um conjunto de instrumentos e mecanismos, métodos e acções, que de forma integrada e sistemática conduzam à organização territorial. Segundo Hall (1992), os conceitos na base do processo de planeamento podem variar e assumir graus de complexidade distintos¹⁸, mas a metodologia de planeamento deve distinguir sempre três fases em termos processuais: a formulação dos âmbitos de intervenção, genéricos e abstractos; a identificação de objectivos, mais específicos e definidos em termos de programas de acção; e o estabelecimento de alvos, representados por programas específicos com critérios de desempenho e prazos de execução.

No entanto, mesmo nas metodologias mais completas, a moldagem do território¹⁹, resultante da tradução das políticas em acções, não é sempre linear: a produção do espaço resulta de diversos processos sociais, conduzidos numa multiplicidade de lugares, com diferentes resultados. Acresce o facto de os sistemas para regular e

¹⁷ Influências que incluem, entre outros, o planeamento infraestrutural (Busquets, 1995).

¹⁸ Hall (1992, p.231) apresenta três concepções do processo de planeamento. O primeiro, de Brian McLoughlin, é o mais simples, constituído por um processo contínuo e linear de reiteração. O segundo, de George Chadwick, é mais complexo, distinguindo a observação do sistema sob controlo, das acções dos planeadores no estabelecimento e aplicação das medidas de controlo. O terceiro, de Alan Wilson, é ainda mais complexo teoricamente.

¹⁹ Healey (2000) refere que o termo planeamento deve ser reservado para actos explícitos de moldagem da organização espacial.

promover padrões particulares de organização do espaço, serem em si mesmos construções sociais, cuja forma e significado são altamente contingentes em momentos e lugares particulares. De facto, o planeamento espacial ou territorial apresenta-se hoje com objectivos que têm vindo a colocar em evidência o papel do espaço no desenvolvimento económico e social dos territórios, abarcando por este motivo medidas que visam coordenar os impactos espaciais das políticas sectoriais, o que tem contribuído para reforçar o seu carácter processual. Graham e Healey (1999) alertam mesmo para a necessidade de prestar uma atenção mais crítica à forma como as relações sociais são concebidas, em particular a utilização das novas abordagens à teoria social, desenvolvendo uma perspectiva relacional com a concepção das práticas de planeamento²⁰. Em áreas complexas como o planeamento do território e o ambiente, as políticas têm que ser entendidas como um “fenómeno construído socialmente” onde as “temáticas ambientais fazem parte de um sistema de práticas sociais mais alargado” (Vigar et Healey, 2002, p.519).

Através desta atitude, torna-se possível avançar no sentido de uma distribuição mais justa do desenvolvimento económico entre regiões, e regular, de forma sistemática, a conversão do solo e dos direitos de uso. O planeamento territorial procura agora, usando novos modelos, considerar relações e processos, em vez de objectos e formas, sublinhando os múltiplos significados de espaço e de tempo, passando a representar os lugares como níveis múltiplos de bens e recursos relacionais, e reconhecendo a diversidade das formas de negociação através das agências, e das relações entre os níveis da geometria de poderes (Graham et Healey, 1999).

2.1.3.2 A dimensão estratégica do planeamento territorial

Neste contexto complexo, tem vindo a emergir a dimensão estratégica do planeamento ao nível territorial. Para Guerra (2000), a grande diferença introduzida pelo plano estratégico prende-se com a sua natureza interactiva, tomando como quadro de referência as acções e valorizando os processos. Desta forma, distingue-se do planeamento tradicional ao incorporar sistematicamente as fases de implementação e os procedimentos de controlo e avaliação de resultados²¹, assentes em processos experimentais de ajuste contínuo.

²⁰ Perestrelo (2002) refere que o paradigma tradicional do planeamento, ao considerá-lo um processo neutro, acaba por menosprezar a complexidade da experiência social.

²¹ Na perspectiva de Oliveira das Neves (1996), o conteúdo estratégico introduz no planeamento territorial uma coerência ao nível da reflexão sobre a gestão pública de unidades territoriais dotadas de recursos, caracterizadas por contextos socio-económicos diversificados.

Esta dimensão experimental permitiu que os instrumentos do planeamento espacial estratégico incluíssem os planos de desenvolvimento e seus equivalentes nos quadros institucionais do planeamento territorial dos diferentes países. A elaboração dos planos de desenvolvimento envolve fazer opções entre vários interesses e aspirações, tornando-se inevitavelmente um palco potencial para uma luta envolvendo estratégia, política e regras de decisão. De acordo com Healey (1995), envolve também diferentes concepções ao nível do seu conteúdo político e dos processos usados na sua formulação, que constituem o que se chama as dimensões substantiva e processual do planeamento. No que diz respeito à primeira, o trabalho de elaboração do plano expressa opções políticas em termos de inter-relações entre actividades e sectores, relações socio-espaciais, relações entre escalas de actividade, relações entre presente e futuro, e relações tempo-espço.

Mais recentemente, Faludi (2000) refere como preocupação fundamental dos planos estratégicos a coordenação dos projectos e outras medidas desenvolvidas por inúmeros actores, onde o conjunto de decisões tomadas constitui o objecto do planeamento, sendo a sua coordenação um processo contínuo. O plano estratégico em si, não é mais do que um registo momentâneo dos acordos estabelecidos entre os agentes envolvidos, formando um quadro de referência para as negociações, de natureza indicativa, mantendo sempre as opções futuras em aberto. Na realidade, grande parte do planeamento territorial não é um mero processo técnico para produzir coisas materiais, mas antes um processo de aprendizagem mútua envolvendo interacção.

Se algumas vezes o planeamento territorial é efectivamente um exercício técnico relativo a questões materiais, já o planeamento aprendizagem²² abrange as situações, cada vez mais frequentes, que requerem a coordenação de vários agentes, cada um com a sua perspectiva própria sobre os diferentes problemas. Assim, a noção de planeamento pode variar, tal como a de plano, face a diferentes situações e contextos, sendo o seu principal propósito orientar decisões em situações caracterizadas pela incerteza e pelo conflito em torno do desenvolvimento espacial (Faludi, 2000).

²² O processo de planeamento enquanto processo de aprendizagem visto por Perestrelo (2000), contempla a redefinição dos objectivos e das formas.

A verdade é que não há uma relação simples entre os instrumentos de planeamento e as decisões e acções consequentes: as relações tornam-se complexas em função de factores que afectam a extensão das capacidades dos planos para orientarem e controlarem as mudanças de usos do solo. Por um lado, o sistema de planeamento pode permitir alguma discricção ao compatibilizar as decisões com os planos e políticas aprovados. Por outro, existe o problema de assegurar que os novos empreendimentos estejam em conformidade com planos, políticas e mecanismos reguladores. Por outro ainda, persiste a dificuldade em desenhar políticas e instrumentos de planeamento capazes de reconhecer e lidar com o factor incerteza, ao longo da sua implementação.

A estes factores soma-se a necessidade generalizada de que os planos, decisões e acções sejam capazes de responder a mudanças rápidas em termos económicos, sociais e culturais, exigindo mecanismos muito para além dos instrumentos formais. Todos os sistemas de planeamento territorial procuram conseguir o equilíbrio entre um plano que assegure algumas certezas aos investidores, e mecanismos responsivos, que permitam decisões individuais para cada proposta, à luz das necessidades públicas e das condições dos mercados em mudança (EC, 1997b).

2.1.3.3 A implementação e a avaliação dos instrumentos de planeamento do território

No presente cenário de incerteza e de aceleração dos ciclos económicos, o uso dos planos de desenvolvimento para enquadrar o desenvolvimento espacial levanta algumas questões e desafios importantes²³. Alguns dos sistemas de planeamento têm por isso promovido abordagens caracterizadas pelo diálogo, procurando transformar situações de conflito de interesses, em consensos onde ambos os lados vencem, e que mostram ser possível, através de processos de planeamento descentralizados e alargados, chegar à mútua compreensão e acordo. No entanto para Lawrence (2000), e em particular no que se refere ao facto de os resultados poderem ser comprometidos face a uma ênfase tão forte na obtenção de consensos, acaba por se limitar o valor das soluções conseguidas, caracterizadas pela ponderação de valores e posições muito diferenciadas

²³ Para Healey (1995) coloca, nomeadamente, um desafio fundamental às capacidades dos processos de governância actuais, no que diz respeito à sua capacidade para mediar os diversos interesses e condições económicas, sociais e ambientais em jogo.

Esta postura conciliadora é consequência da natureza política intrínseca do planeamento, que num sistema democrático, onde os processos de decisão são conflituosos, obriga a que as opções tomadas se baseiem numa abordagem colaboradora, integrando as contribuições interdisciplinares. A dificuldade, segundo Mazza (1999), está em definir as contribuições específicas das diferentes disciplinas e traduzi-las numa linguagem política. Já para Faludi (2001a), a questão principal prende-se com o facto de a aplicação do plano não corresponder a uma fase separada, fazendo parte integrante do processo de planeamento. Para além disso, assume-se que terminada a elaboração do plano, o único caminho é a sua implementação, apesar de muitas vezes o seu impacto ser, na melhor das hipóteses, indirecto.

No entanto, da implementação dos instrumentos de planeamento resultam consequências que necessariamente serão avaliadas, reconhecendo que a avaliação do planeamento não é uma simples questão de medir resultados. No caso do planeamento enquanto aprendizagem, capaz de produzir planos indicativos, são necessárias formas mais subtis de avaliação. Devem os planos, em particular os planos ditos convencionais, ser avaliados de uma forma primária em função dos resultados que produzem, julgando-se a conformidade dos resultados da implementação com as intenções do plano, o que em caso afirmativo, significará o sucesso do plano. Para Faludi (2000, 2003a), no caso dos planos de dimensão estratégica, faz sentido falar de aplicação de ideias e não de implementação, pelo que a sua avaliação passa essencialmente pela medição do seu desempenho na ponderação da tomada de decisão, permitindo aos decisores aprenderem sobre as situações em que se encontram e agirem conseqüentemente.

Perante esta visão da função do plano estratégico, torna-se fundamental diferenciar conformidade e desempenho. Avaliar a conformidade não levanta dúvidas em termos processuais. Já a avaliação do desempenho não é tão simples ou directa pois refere-se à forma como o plano é usado durante as negociações, se contribui para clarificar as diferentes opções, se é usado para a definição de decisões subsequentes. O plano cumpre a sua missão, tendo por isso um desempenho adequado, se, e apenas se, desempenhar um papel tangível nas escolhas dos actores aos quais se dirige (Faludi, 2000, 2003a). Como consequência, estas opções e conseqüentes acções desenvolvidas, podem afastar-se do plano, o que não quer dizer que este seja ineficaz.

Faludi (2000, 2001a, 2003a) defende ainda a colocação da ênfase na forma como são usados os documentos de planeamento, moldando as mentalidades dos que estão envolvidos no desenvolvimento espacial, em vez de moldar esse desenvolvimento. O uso dado a estes documentos origina muitas vezes situações no terreno diferentes das previstas nos planos: identificadas as divergências, é possível avaliar o grau de influência destes nas opções assumidas, sendo esta a base de avaliação do seu desempenho. Se estas divergências se tornarem demasiado frequentes, o plano será revisto, otimizando a sua capacidade regenerativa.

2.1.4 Contributos da União Europeia para os sistemas de planeamento territorial

2.1.4.1 Evolução da influência europeia na estruturação dos territórios europeus

Ao caracterizar a construção e as tipologias dos sistemas de planeamento territorial e as suas dimensões conceptual e processual, torna-se fundamental avaliar o processo de integração europeia e o modo como este afecta a construção territorial dentro de cada Estado. Observando esse processo de integração, verifica-se que foi desenvolvido com base em interesses essencialmente económicos, relegando para segundo plano as questões de ordenamento territorial. As considerações económicas foram o primeiro catalizador da integração Europeia (Shafer, 2005). De facto, a criação da Comunidade Europeia tem uma origem ligada, na sua essência, a um processo de negociação económico e legal em termos do funcionamento de uma união alfandegária, muito mais do que a um acordo geral em termos de projectos políticos e institucionais supranacionais (Giannakourou, 1996).

Nas fases seguintes foram introduzidos progressos no que se refere à liberdade de movimentação, estabelecendo-se pela primeira vez políticas a nível europeu. Com os vários alargamentos, as disparidades regionais foram-se tornando mais visíveis o que se reflectiu num conjunto de preocupações em termos de desenvolvimento espacial (Shafer, 2005, p.45). De facto, no cenário político e económico europeu, em mutação rápida, tem aumentado o interesse tanto ao nível europeu como nacional, relativamente à dimensão Comunitária da política de planeamento territorial. Os esforços efectuados neste campo, em particular a partir de 1988, procuram uma

forma legal indirecta de promover uma política de planeamento espacial europeia, nomeadamente através das redes transeuropeias, da política ambiental europeia e do reforço da vertente da coesão social, em termos de política regional e da revisão da regulamentação dos Fundos Estruturais.

O reconhecimento da coesão económica e social e do desenvolvimento sustentável, nos termos dos objectivos do Acto Único Europeu, tem sido usado pela Comissão como referência ideológica e institucional para promover uma perspectiva europeia para o planeamento espacial. Apesar das questões de planeamento espacial não constarem explicitamente dos objectivos regionais Comunitários²⁴, gradualmente os instrumentos da política regional Comunitária têm entrado no campo do planeamento espacial. Com o reconhecimento das disparidades dos níveis de desenvolvimento e na polarização espacial, que de acordo com Giannakourou (1996) ameaçavam o próprio projecto do mercado único, emergiu a consciência de que as políticas em todos os sectores da UE têm efectivamente efeitos espaciais, e de que, de acordo com Zonneveld (2003), o processo de integração europeia arrastou alguns fenómenos de desintegração dos sistemas nacionais na área do planeamento territorial. Assim, um dos maiores contributos da política de coesão no seu conjunto, foi a redescoberta da dimensão territorial na política regional (Leonardi, 2006).

Faludi (2004a, p167)) refere que “hoje, a ausência de poderes de planeamento nos Tratados (europeus) é vista como um obstáculo ao planeamento europeu”. A Comissão Europeia espera que a inclusão da coesão territorial nos objectivos do Tratado Constitucional da União Europeia constitua um “chapéu de chuva” para colocar o seu papel no planeamento espacial numa posição mais segura²⁵. No entanto, coesão territorial segundo Shafer (2005), é impossível de assegurar sem adequados mecanismos de coordenação, capazes de assegurar um desenvolvimento sustentável e um desenvolvimento equilibrado de todo o território europeu.

²⁴ As únicas considerações que constam no Tratado de Roma dizem respeito aos apoios nacionais às regiões desfavorecidas ou à possibilidade de financiamento por parte do Banco Europeu de Investimento nessas regiões, provisões concebidas numa base passiva e defensiva (Giannakourou, 1996). No Tratado de Maastricht foi feita pela primeira vez uma alusão a medidas, a nível europeu, em termos de planeamento do território (EC, 1996a).

²⁵ A proposta da Constituição Europeia (Art.I-3 e Art.II-4) define a coesão territorial como uma competência partilhada entre a União e os Estados membros (Faludi, 2006; Shafer, 2005). No entanto, a forma como foi já apresentada na carta dos Direitos Humanos, adoptada em 2000 em Nice, faz com que, mesmo que a Constituição não avance, a questão da coesão territorial permaneça enquanto área política no quadro da EU (Faludi 2006).

A Comissão Europeia aposta agora numa evolução para uma união já não apenas económica, mas também uma união integrando a dimensão social e salvaguardando a diversidade regional, onde o impacto territorial das políticas comunitárias corresponde a alterações nas estruturas e no potencial económico e social, e por consequência nas formas de utilização do solo. No entanto, a questão territorial é incómoda, uma vez que as mudanças nas estruturas económicas e políticas são possíveis e em certo grau periódicas, enquanto os factores de estruturação e dinâmica territorial se apresentam com maior inércia, tornando mais difíceis, complexos e demorados os ajustes necessários à integração, como admitem Fermisson e Caramelo (1999). Mas a verdade é que a crescente interdependência económica, política e social entre os membros da UE está a introduzir novos e velhos assuntos de planeamento, agora à escala europeia, numa realidade geográfica que abrange hoje 25 Estados membros. De facto, um dos maiores problemas da territorialização da política de coesão prende-se com o alargamento da EU (Leonardi, 2006) que coloca desafios substanciais dadas as disparidades regionais que introduziu, e onde se revela crucial a questão da coesão territorial (Georgiou et Psycharis, 2004; Shafer, 2005; Pallagast, 2006), e do financiamento, pois algumas regiões perdem o seu estatuto de menos favorecidas se não forem revistos os critérios de elegibilidade em matéria de fundos estruturais (Georgiou et Psycharis, 2004).

É interessante reparar que o desenvolvimento espacial, e não o planeamento espacial, é que se tornou o sujeito das actividades ao nível da UE. Esta postura, de acordo com Eser e Konstadakopulos (2000), resulta de duas considerações: a primeira tem a ver com o facto de o desenvolvimento espacial envolver uma noção de planeamento espacial mais alargada e mais actual; a segunda resulta do facto de, ao falar em desenvolvimento espacial, ser possível delinear estas actividades ao nível da UE, o que é particularmente importante dado que na maioria dos Estados membros o planeamento é da competência das autoridades nos níveis mais baixos de governação. Para estes, apesar dos impactos espaciais das políticas europeias, a orientação do desenvolvimento espacial é da sua competência (Faludi, 2003a).

A verdade é que a UE estabelece políticas na área do planeamento espacial e desenvolvimento, embora não tenha uma base legal explícita para o fazer: o planeamento espacial não é uma tarefa da EU. Para Faludi e Zonneveld (1997) a questão que se coloca é se a UE deve aspirar a coordenar as suas políticas em

termos dos seus efeitos espaciais, decorrentes de factores como a integração vertical das políticas de desenvolvimento espacial e a coordenação das políticas sectoriais ao nível da EU, e que outras formas de planeamento tal atitude implicaria. Em particular, os efeitos das considerações económicas são fundamentais para a política de planeamento territorial, pela forma como moldam o uso selectivo de restrições e incentivos para influenciar a localização do investimento móvel (EC, 1997b). A emergência de uma abordagem comum por parte da UE, em termos de política espacial, faz parte de um processo que procura impor uma visão e uma coordenação que atravessem o vasto leque de políticas, regulamentos e outros instrumentos que implementam objectivos económicos e sociais da UE (Richardson et Jensen, 2000).

2.1.4.2 Política europeia corrente

Actualmente a postura da UE²⁶, contrariamente às promessas de redistribuição de recursos, serviços e rendimentos nas diferentes áreas de um território nacional, assenta na ideia de uma igualdade de oportunidades através da distribuição de informação e conhecimento sobre as questões espaciais aos diferentes actores envolvidos, redistribuindo não prosperidade económica mas as oportunidades de aceder à prosperidade económica e a melhores níveis de qualidade de vida (Giannakourou, 1996). No entanto, os procedimentos a nível europeu, em termos de políticas estruturais de planeamento, são ainda insuficientes, e os sistemas estão muito dependentes dos planos e da política regional (Buunk et al, 1999), uma vez que, ao nível político e institucional, os Estados permanecem relutantes relativamente à questão da promoção de uma política de planeamento espacial europeia de orientação central, que pode ameaçar a sua soberania nacional. A noção de soberania implica liberdade de opção em matéria de usos do solo em cada Estado, pelo que o processo passa pela cooperação voluntária, numa perspectiva intergovernamental (Faludi 2002). Mas apesar de tudo, e de acordo com Giannakourou (1996), as formas actuais de actuação pública apontam numa direcção mais pragmática, tentando limitar as incertezas, a precaridade e a

²⁶ No quadro actual das políticas da União Europeia, a Comissão Europeia (1997b) identifica quatro factores cruciais em matéria de desenvolvimento. O primeiro refere-se à escala do crescimento urbano e às crescentes exigências sobre o solo; o segundo decorre da crescente internacionalização das forças económicas e da competitividade relativa das economias europeias interna e externamente; o terceiro corresponde ao impacto da integração europeia através de todo o continente europeu; e finalmente, o quarto deriva do imperativo político de produzir padrões sustentáveis de crescimento económico e de desenvolvimento físico.

complexidade das opções públicas numa economia de mercado, estabelecendo modelos de acção colectiva flexíveis.

Neste sentido, os estilos políticos nacionais têm vindo a convergir na interacção colectiva estratégica e consensual, desenhando um contexto flexível e legítimo para todos. O principal exemplo desta atitude foi a criação do Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário²⁷ que correspondeu ao culminar de um processo político inovador, e representou um importante passo para os que defendem que a UE deve ter uma política espacial (Williams, 1999), evitando que uma competição pouco saudável e prejudicial surja dentro do território comum. Dado o relevo que a dimensão territorial tem ganho nos processos de desenvolvimento, uma vez que favorece decisivamente a articulação e a integração das várias políticas sectoriais, o objectivo principal deste Esquema é efectivamente a integração espacial, concentrando-se na coordenação horizontal das políticas sectoriais da UE, na dimensão europeia das políticas ao nível local, regional e nacional, e na sua coordenação vertical e entre fronteiras²⁸ (Eser et Konstadakopulos, 2000; Allmendinger, 2003). Ao adoptar uma abordagem inter-governamental, em vez de uma abordagem comunitária, sugere opções políticas aos actores a todos os níveis governamentais, desde a UE às autoridades locais (Eser et Konstadakopulos, 2000).

Para Williams (1999) a sua vantagem, relativamente a outras abordagens, é a sensação de propriedade por parte dos Estados membros e seus governos, enquanto a sua maior desvantagem reside na necessidade de consenso, que a priva de um certo pragmatismo. No entanto, e segundo Treuner (1999), permanecem ausentes os objectivos explícitos de desenvolvimento espacial. A contribuição do EDEC não consegue colmatar esta lacuna, uma vez que a abordagem inter-governamental²⁹ na concepção de novos objectivos, deu origem a mapas que

²⁷ Cronologia (adaptado de Eser et Konstadakopulos, 2000): Informal Concil of Ministers of Spatial Planning (Nantes, 1989), Europe 2000 (relatório da Comissão) (Turim, 1990), introdução do Committee on Spatial Development CSD* (orgão de aconselhamento) (The Hague, 1991), lançamento da Trans European Network (Lisboa, 1992), convite ao CSD para preparar o ESDP, European Spatial Development Perspective (Liège, 1993), Principles for European Spatial Development Policy (Corfu/Leipzig, 1994), apresentação do primeiro esboço do ESDP (Noordwijk, 1997), lançamento do European Spatial Planning Observatory Network ESPON (Echternach, 1997), apresentação e adaptação da versão final do ESDP (Potsdam, 1999), lançamento do programa de acção ESDP (Tampere, 1999).

²⁸ O EDEC concentra-se em iniciativas práticas como o programa INTERREG (projectos de cooperação internacional) e na ESPON, a rede de observação dos programas anteriores.

²⁹ Para Upton (2001) existe um contexto geral de incerteza nas relações a três entre Estados membros, os seus territórios constituintes e a Comissão, em particular no que diz respeito aos seus papéis no planeamento espacial.

agrupam aquilo que os representantes de cada governo consideram importantes, mas não produzem prioridades claras em termos do interesse europeu.

Coloca-se então a questão: até que ponto o EDEC dará poderes à UE em matéria de planeamento territorial? Para Richardson e Jensen (2000) apresenta-se com a perspectiva de vir a constituir-se, com o tempo, num sector político da EU, legalmente vinculativo, dada a crescente significância da espacialidade na administração de fundos estruturais, essencialmente sectoriais, que é a principal conquista do processo que resultou do EDEC³⁰, e antecipa um nível mais alargado da actividade de planeamento na EU. Para Faludi (2001), o sucesso da aplicação do EDEC pode permitir a ancoragem do planeamento ao mais alto nível da governância europeia, reconhecendo de forma pragmática que a aplicação de um documento desta natureza pretende mudar as mentalidades dos actores envolvidos no desenvolvimento espacial. Neste sentido, a introdução do conceito de coesão territorial abre novas perspectivas para o EDEC, enfatizando a cooperação e uma intervenção não vinculativa, a divulgação de boas práticas, a preservação da diversidade e a descentralização, (Faludi, 2004b, 2006; Shafer, 2005). Hoje e no futuro, a sua maior dificuldade e o seu maior desafio, consistem na determinação de objectivos prioritários para uma estratégia europeia de desenvolvimento territorial, estabelecendo uma estabilidade nas relações económicas e políticas dentro da União, assumindo sempre que a Europa não é uma noção territorial mas um agregado de espaços europeus diferentes e inter-relacionados.

2.2 Política ambiental e seus instrumentos

2.2.1 O ambiente enquanto suporte dos processos de desenvolvimento

Sendo o objectivo principal deste trabalho caracterizar o conteúdo ambiental dos sistemas de planeamento territorial, o conceito de ambiente assume também o seu destaque próprio. Definir ambiente no quadro actual é uma tarefa difícil e complexa, podendo no entanto tomar-se como ponto de partida para o debate a sua definição

³⁰ Durante o processo de criação da EDEC tornou-se clara a necessidade de melhorar a base científica a partir da qual são elaboradas as políticas em matéria de planeamento. Foi então criado o Study Programme on European Spatial Planning, elemento base para a organização do futuro ESPON, European Planning Observatory Network, rede de observação que procura identificar um conjunto de indicadores a nível europeu que constituam uma base de aferição, comparação e monitorização da aplicação da ESDP e da dimensão espacial dos Fundos Estruturais (Research Reports, 2002)(EC, 2000, 2003). Leal (2003) sublinha a importância da investigação integrada e coordenada e da cooperação no campo do desenvolvimento sustentável, evidenciada pela criação do 6th Framework Programme for Research and Technological Development, criado em 2002.

na Lei de Bases do Ambiente³¹, onde o ambiente corresponde ao “*conjunto dos sistemas físicos, químicos, biológicos e suas relações, e dos factores económicos, sociais e culturais, com efeito directo ou indirecto, mediato ou imediato, sobre os seres vivos e a qualidade de vida do homem*”. Trata-se de um conceito que agrega elementos variados, cujas inter-relações complexas constituem o enquadramento, as circunstâncias, e as condições de vida, do indivíduo ou da sociedade, sendo por isso cada vez mais consensual assumir a noção de ambiente como transversal, na abordagem do conjunto de problemáticas socio-económicas (Ferreira, 2002). Neste sentido, distingue-se do conceito de território, assumindo uma natureza que, ultrapassando o papel instrumental da base espacial dos processos de desenvolvimento, se assume como o cenário dinâmico, simultaneamente suporte e agente, onde este ocorre.

Sendo o ambiente o conjunto de sistemas e de factores com efeitos sobre eles, a avaliação das diferenças da capacidade ambiental dos lugares, definida em termos da possibilidade de um dado ambiente acomodar um determinado tipo de actividades sem sofrer danos significativos ou irreversíveis, constitui de acordo com Owens (citado em Rydin, 1998a), uma vertente de análise essencial para informar o sistema de gestão ambiental. A capacidade ambiental assenta na premissa de que o ambiente tem um limite finito ao desenvolvimento que é capaz de absorver sem destruir a sua essência (Haughton et Counsell, 2004). Segundo Rydin (1998a), a aplicação do conceito de capacidade ambiental não tem como objectivo em si impedir a ocorrência de determinada acção de desenvolvimento: actua evitando formas de desenvolvimento que entrem em conflito com os princípios de desenvolvimento sustentável, numa óptica de apreciação da reversibilidade dos comportamentos humanos.

Assim, a capacidade ambiental de uma dada área será definida pelo nível de desenvolvimento que não afecta o seu capital natural crítico, em contraste com o capital constante, este encarado como negociável. A avaliação da escala desejável em termos de desenvolvimento nessa área, permite evitar situações que resultam numa deterioração das características do local, conducentes a uma qualidade inferior para as gerações futuras. Não se trata de uma tarefa fácil, uma vez que definir a capacidade ambiental de um lugar não é um exercício puramente técnico e racional, envolvendo um juízo de valor e interpretações diferentes acerca da

³¹ Lei 11/87, de 7 de Abril.

sustentabilidade do desenvolvimento. De facto as características ambientais possuem um valor intrínseco e um valor instrumental, que dependem dos grupos envolvidos na sua definição (Haughton et Counsell, 2004). Os limites ambientais não são simples propriedades da natureza, estando sujeitos a juízos de ordem social e a opções políticas, pelo que os conflitos nos usos do solo permanecem e não são consensuais (Kelly et al, 2004, p.315). Assim, o grande desafio que hoje se coloca à protecção ambiental tem a ver com a ordem de valores estabelecida, na qual os valores ambientais sejam tidos como iguais no conjunto dos objectivos de desenvolvimento, definindo quais os valores negociáveis, quando e em que medida ou extensão.

Para Paehlke (1995), tal actuação passa por avaliar as implicações da ascendência da protecção ambiental enquanto prioridade de uma sociedade. Os valores ambientais centrais, como a minimização dos impactos negativos das actividades humanas, a maximização da biodiversidade, e a alocação de recursos e o seu uso sustentável, têm vindo a subir na hierarquia de prioridades mas entram em conflito ou competição com outros valores e mesmo entre si. Optar envolve um juízo que no entanto deve ser ponderado e, apesar de tudo, condicionado à luz do conhecimento científico e técnico, em cada momento, pese o facto de a importação de modelos científicos no domínio do ambiente ter vindo a ser criticada pelo facto de este envolver sistemas físicos complexos, onde métodos convencionais têm dificuldades em lidar com elevados graus de incerteza e com as especificidades locais (Evans, 2006).

Naess (2001) alerta para o facto de, no campo da negociação e do consenso, existir alguma tendência para menosprezar o papel do conhecimento científico, podendo o critério do consenso levar a acções com consequências ambientais negativas irreversíveis. No campo da preservação do ambiente, em particular, é reconhecida a necessidade de apreciação dos riscos no que diz respeito à tomada de decisões ambientais, face ao défice de informação e à consciência das limitações que caracterizam o conhecimento científico. Por estes motivos, as medidas de precaução deverão ser aplicadas sempre que exista possibilidade de surgirem riscos significativos para o ambiente³².

³² O princípio da precaução tem sido associado à avaliação de risco nos campos da investigação científica e da regulamentação das descargas poluentes sobre o ambiente.

2.2.2 Referências do quadro internacional no contexto da política ambiental

2.2.2.1 O quadro legal de suporte ao sistema de gestão ambiental

Definido o conceito de ambiente, há que desenvolver a problemática dos sistemas de gestão ambiental. A política ambiental sobre a qual assentam estes sistemas tem vindo a ser desenvolvida ao longo dos anos e em diferentes contextos, assumindo hoje em dia um papel activo na formatação dos processos de desenvolvimento, um pouco por todo o mundo. O primeiro sinal efectivo da sua relevância é dado em 1972, com a realização em Estocolmo da *United Nations Conference on the Human Environment*, de que veio a resultar uma declaração dos Estados participantes, que passou a constituir a base da lei ambiental internacional. Seguiu-se um segundo passo importante, com a criação do UNEP, *United Nations Environmental Programme*, 1974. Quinze anos depois, em 1987, a *United Nations World Commission on Environment* publicou o seu relatório a que chamou *Our Common Future*, título representativo da mensagem que se pretendia fazer passar, em termos de política ambiental.

Foram estes os primeiros grandes passos ao nível da comunidade internacional, que vieram a culminar em 1992, com a realização da Cimeira da Terra, no Rio de Janeiro, da qual resultaram duas convenções, uma sobre aquecimento global e outra sobre biodiversidade, e três afirmações de intenções, uma relativa a princípios de florestação, a Carta da Terra, e a Agenda 21³³. Na declaração do Rio, que correspondeu a um momento histórico ao nível da definição clara de princípios de desenvolvimento sustentável e da protecção ambiental, consagrou-se que o direito ao desenvolvimento deve ser garantido, de modo a corresponder às necessidades de desenvolvimento e ambientais, das gerações presente e futuras (UN, 1992; Silva et al, 1997).

De modo a atingir o desenvolvimento sustentável, a Cimeira do Rio deu relevo à protecção ambiental, constituindo esta uma parte integral do processo de desenvolvimento que não pode ser considerada isolada do mesmo. Para além disso, a mesma declaração compromete os Estados a trabalhar no sentido de cooperar na promoção de um sistema económico internacional apoiado e aberto, capaz de

³³ Outros eventos importantes no âmbito das Nações Unidas, foram as Cimeiras do Cairo em 1994, e a Habitat em 1996 em Istambul. Em 1997 realizaram-se uma nova Cimeira da Terra em Nova York e a Convenção sobre Mudança Climática em Kyoto, no sentido de reduzir as emissões de gases *greenhouse* (Rydin, 1998a).

conduzir ao crescimento económico e ao desenvolvimento sustentável em todos os países. Dada a importância da protecção ambiental neste contexto, foi assumido que os princípios de precaução devem ser largamente aplicados na análise das propostas de desenvolvimento por parte dos Estados, de acordo com as suas capacidades. A avaliação de impacto ambiental, como instrumento nacional, passa a ser realizada para todas as actividades capazes de produzirem impactos adversos significativos no ambiente, estando estas sujeitas a apreciação por parte de uma autoridade nacional competente (UN, 1992).

Volvidos trinta anos, a Cimeira das Nações Unidas, realizada em 2002 em Joanesburgo, renova o compromisso perante os objectivos de um desenvolvimento sustentável a nível global, reforçando aqueles que considera como os seus pilares fundamentais: o desenvolvimento económico, o desenvolvimento social, e a protecção ambiental, aos níveis local, nacional, regional e global. Apesar de não se terem elaborado Convenções, a Cimeira de Joanesburgo foi mais dirigida para atingir a acção prática do que Cimeira do Rio, reafirmando a necessidade do esforço conjunto, numa era em que as acções unilaterais são uma tentação (Wallstrom, 2002). Mais uma vez, aparece explicitamente no seu texto o reconhecimento das mudanças necessárias nos padrões de consumo e produção, e na protecção e gestão da base de recursos naturais, mudanças estas que deverão ocorrer no respeito da capacidade de carga dos diferentes ecossistemas, procurando reverter os processos de degradação em curso (UN, 2002; Potschin et Haines-Young, 2006).

2.2.2.2 As especificidades do quadro europeu

No que diz respeito ao quadro específico da política de ambiente Europeia, e fazendo uma análise retrospectiva, verifica-se que no Tratado de Roma, em 1957, não existe uma referência explícita ao ambiente: no artigo 2º referia-se apenas um desenvolvimento harmonioso para a Europa. Decorridos quinze anos, em 1972, adoptou-se a primeira declaração comunitária sobre ambiente e, a 22 de Novembro, foi adoptado o Primeiro Programa de Acção das Comunidades Europeias em Matéria de Ambiente. Já nos anos 80, a tomada de consciência da sociedade relativa às falhas do sistema económico e às limitações tecnológicas, trouxe novas preocupações e novas atitudes para este campo³⁴. Segundo Jordan (1999), os anos

³⁴ Surgem na sequência, as primeiras Directivas no campo da poluição de água e ar, no dos produtos químicos e substâncias perigosas, ruído, resíduos tóxicos e também de protecção da fauna e da flora.

80 assistiram a uma transformação fundamental na política ambiental da UE, com alterações profundas nos compromissos assumidos pelos Estados.

Por estes motivos, e em consequência de uma nova consciência ambiental, uma referência ao ambiente foi introduzida pelo Acto Único Europeu e reforçada no Tratado de Maastricht. De facto, até ao Acto Único Europeu não existia uma base legal explícita em matéria de política ambiental (Welford et Gouldson, 1993), o que não impediu a adopção de legislação de natureza ambiental ao abrigo dos artigos 100 e 235, antes da introdução do Artigo 130, como base legal para a legislação ambiental. Em 1 de Julho de 1987, o Acto Único Europeu entra em vigor, passando o Ambiente a constituir um capítulo próprio com três artigos, uma vez que passou a ser *“objectivo da Comunidade para a política de Ambiente, preservar, proteger e melhorar a qualidade do Ambiente, contribuir para a protecção da saúde humana, assegurar a utilização prudente e racional dos recursos naturais”*.³⁵

O novo Tratado da União Europeia, assinado a 7 de Fevereiro de 1992³⁶, introduziu como objectivo a promoção do crescimento sustentável no que diz respeito ao ambiente: *“the Community shall have as its task to promote sustainable and non inflationary growth”*. Especificou ainda que as políticas de ambiente devem procurar, para cada realidade, um elevado nível de protecção, devendo esta ser devidamente integrada na definição e implementação de outras políticas ao nível da Comunidade. O Tratado contempla efectivamente o princípio da integração, que exige que todos os outros domínios que se relacionam com os processos de desenvolvimento tenham plena e adequadamente em conta os objectivos ambientais da Comunidade Europeia, ao tomarem decisões políticas sectoriais. Outros dos princípios orientadores da formulação de políticas comunitárias em matéria de ambiente são os princípios da precaução e da correcção na fonte, o do “poluidor-pagador”³⁷, e o da

³⁵ O AUE introduziu o Artigo 100a, abrindo as portas à aprovação por maioria qualificada, e o Artigo 130, de aprovação unânime, estabelecendo ambos a base legal da política ambiental. O Artigo 235 foi pouco usado e nunca isolado, apenas em casos de base legal dual ou múltipla, tornando-se obsoleto com a entrada em vigor do 130s (Hovden, 2002).

³⁶ O Tratado de Maastricht envolveu uma mudança no Artigo 130s, passando a legislação ambiental a poder ser adoptada com base numa maioria qualificada de votos do Conselho, o que até então requeria a unanimidade da votação. Esta alteração teve como consequência o aumento da sua aplicação, apesar de até esse momento, o Artigo 100a já permitir a adopção com base na maioria qualificada mesmo antes de Maastricht, facto que o tornara uma ferramenta legislativa especialmente atraente. No entanto, o artigo 130s deu mais poder aos Estados membros e menor envolvimento ao Parlamento ao contrário do Artigo 100a que envolvia procedimentos mais federalistas (Hovden, 2002).

³⁷ O princípio do poluidor pagador é visto como um importante instrumento, permitindo fazer reflectir os custos reais da produção de bens e serviços, aquando da sua colocação no mercado (Welford et Gouldson, 1993).

prevenção, princípios estes que estão consagrados no Tratado e estão subjacentes a grande parte da actual legislação no domínio do ambiente (EC, 2001).

A verdade é que, em termos europeus, o cenário de implementação da política ambiental da UE tem vindo a alterar-se, fruto da sua politização, pressionado por um conjunto de factores como o aumento da legislação ambiental, a maior unidade de objectivos, o crescimento da consciência do público, as campanhas ambientais, e pelo não cumprimento, por parte de alguns Estados, de muitos dos prazos para transposição das Directivas³⁸. A concepção dessa política tem vindo, cada vez mais, a ser determinada por factores de natureza económica, política e social, dependentes de contextos globais, tendo no entanto presente a interdependência dos níveis local, regional e global. Outros objectivos passaram a colocar-se, como a flexibilização das instituições e dos procedimentos da Comunidade, para além da fixação de normas e *standards* de qualidade, que permitissem novas abordagens da política ambiental. Deste contexto resulta a formulação do Quarto Programa Ambiental (87-92), que definiu quatro prioridades em matéria de política Europeia: a prevenção da poluição, a melhoria da gestão dos recursos naturais, a promoção e participação em actividades internacionais, e o desenvolvimento de instrumentos para implementação do Programa (Andresen et Branco, 1993).

Na fase seguinte, o Quinto Programa de Acção procurou dirigir-se às raízes dos problemas ambientais, deixando de se limitar a tratar os sintomas (EC, 1996a). Ao contrário dos anteriores, que apresentavam um conjunto de medidas legislativas ditas “descendentes”, apresentou uma nova estratégia que implica todos os parceiros económicos e sociais, num regime de parcerias e de co-responsabilização, traduzindo medidas ditas “ascendentes” (Silva et al, 1997). Em particular, um dos seus principais objectivos refere-se ao alargamento dos instrumentos de intervenção em matéria de política de ambiente, promovendo a utilização, para além dos instrumentos legislativos que estabelecem níveis mínimos para protecção da saúde pública e do ambiente, de outros instrumentos baseados no mercado³⁹, de

³⁸ A estes factores somam-se o programa do mercado interno, a acção do tribunal europeu em matéria ambiental, a crise institucional, e um maior interesse académico nas temáticas envolvidas na protecção do ambiente.

³⁹ Os instrumentos baseados no mercado são mesmo encarados como dos mais importantes no grupo de ferramentas para as acções futuras. No entanto, o uso deste tipo de instrumentos, bem como de medidas voluntárias por parte dos vários agentes, devem ser vistos como um complemento e não um substituto para outras formas de orientação e controlo (Welford et Gouldson, 1993).

instrumentos de suporte horizontal⁴⁰, do planeamento territorial, da informação ao consumidores, da educação ambiental, e ainda dos mecanismos de suporte financeiro, como é o caso dos Fundos de Coesão (CCE, 1992; EC, 1993; Chapman, 1995).

Finalmente o sexto programa de Acção Europeu em matéria de Ambiente e a estratégia para o desenvolvimento sustentável reconheceram o papel chave do planeamento territorial ao envolver, numa perspectiva intersectorial, o desenvolvimento territorial e as acções e instrumentos de protecção da natureza, biodiversidade e paisagem (Voghera, 2003). Este programa identificou quatro áreas prioritárias de intervenção: as mudanças climáticas, a protecção da natureza e da biodiversidade, o ambiente e a saúde, e os recursos naturais e os resíduos. Estas áreas prioritárias são objecto de diferentes abordagens chave. A primeira prende-se com a implementação da legislação ambiental existente, seguida da integração das preocupações ambientais em todas as áreas políticas relevantes. Em terceiro, pretende-se trabalhar de perto com o mundo dos negócios e dos consumidores para encontrar soluções, procurando fornecer aos cidadãos uma melhor e mais acessível informação sobre o ambiente. Finalmente há que promover uma atitude mais consciente sob o ponto de vista ambiental, em relação ao uso do solo (EC, 2001).

Assim, as medidas adoptadas devem ter em conta estas novas abordagens, aplicadas a uma nova realidade mais ampla territorialmente, procurando estabelecer as condições de convergência para um conjunto de requisitos ambientais comuns. Todavia, as políticas sob controlo das autoridades ambientais não podem ir além dos limites que lhes são próprios no cumprimento dos seus objectivos específicos. As mudanças necessárias nas práticas sectoriais, devem ser conseguidas alterando essas políticas em matéria de ambiente. Neste sentido, o Conselho Europeu de Cardiff, em 1998, procurou dar uma aplicação prática ao Tratado, solicitando às diferentes formações dentro do Conselho que elaborassem estratégias e programas destinados a integrar preocupações ambientais nas suas áreas políticas (EC, 2001).

2.2.3 Dificuldades de implementação ao nível das políticas de ambiente

Apesar da evolução registada no sistema de gestão ambiental e nos instrumentos que usa, o relatório de progresso relativo à implementação do Quinto Programa de

⁴⁰De que são exemplos as bases de dados específicas, o desenvolvimento tecnológico e a investigação científica.

Acção Ambiental (1996), concluiu que a integração de considerações ambientais nos diferentes sectores alvo tem feito progressos mas a velocidades variáveis, e que o alargamento do leque de instrumentos se revelou mais difícil do que o previsto. Pode-se considerar estar a assistir-se agora a uma fase de consolidação e implementação da legislação que tem vindo a ser desenvolvida: Welford e Gouldson (1993) afirmam que, para atingir níveis elevados de protecção ambiental, é necessário levar à prática o quadro legal existente.

No entanto, a experiência da legislação tem revelado que muitos dos problemas abordados estão tão interrelacionados, que se torna necessária uma abordagem compreensiva e abrangente, cobrindo as diferentes vertentes da política ambiental (De Roo, 2000). Por outro lado, no que se refere a esta política e à sua competência reguladora, parte das interacções têm consistido em acções informais e estratégias de negociação, dependendo da “cooperação voluntária de diferentes agentes com interesses diferentes mas interdependentes” (Faludi, 2002, p.903). Estes factos têm contribuído para o agravamento do défice de implementação na área da administração ambiental, entendido como *“a distância, alegadamente acentuada, entre o plano das intenções, das estratégias e dos objectivos programáticos e os resultados “no terreno” da aplicação dos cada vez mais diversificados e sofisticados meios e instrumentos da política de ambiente”* (Pinho, 1998, p.16). Paralelamente, a abrangência da política ambiental agrava as dificuldades dos processos de implementação, em virtude de as políticas sectoriais apresentarem muitas vezes objectivos vagos ou contraditórios entre si, em consequência dos consensos procurados nos Conselhos de Ministros. Outro facto importante prende-se com a realidade de a Comissão, apesar de propor a legislação, não ser responsável pela sua aplicação, e pela pouca consulta efectuada às partes afectadas por essa mesma legislação (Jordan, 1999).

De facto, a UE tem produzido grandes quantidades de regulamentação ambiental ambiciosa mas não possui nem os recursos políticos, nem a competência legal, para assegurar a sua efectivação a nível nacional. Segundo Jordan (1999), existem quatro razões interligadas que explicam a demora na sua implementação. Em primeiro lugar o simbolismo político associado, em que a política ambiental da UE foi avaliada pela quantidade de legislação adoptada e não pela sua eficácia. Em segundo, a extensão da integração europeia, que começou por olhar a adopção das Directivas como um compromisso de intenção política e não como uma obrigação

legal genuína. Em terceiro lugar, a política burocrática, fruto da preocupação inicial da Comissão em fortalecer a posição burocrática da política ambiental. Finalmente as relações institucionais de poder, onde a Comissão tem a responsabilidade de assegurar que as provisões são aplicadas e pode empreender acções, caso os Estados não as observem.

Na realidade, este perfil inicial, de intenção política das Directivas dirigidas aos Estados membros no sentido de legislarem ou tomarem outras acções, sendo apenas vinculativas nos objectivos gerais a atingir, deixa grande margem de manobra a cada Estado na forma de as levar à prática. Por este motivo, estes preferem estas a outras formas de regulação, pois dão-lhes flexibilidade para se adaptarem às particularidades locais (Jordan, 1999) e para adiarem os confrontos com os diferentes agentes económicos, resultantes da imposição da legislação ambiental. Há assim que distinguir a observância formal, traduzida na transcrição das Directivas para a legislação nacional, e a observância prática, que se traduz nos objectivos atingidos.

2.3 Planeamento territorial e planeamento do desenvolvimento sustentável

2.3.1 Conteúdos e formas do desenvolvimento sustentável

No quadro do planeamento territorial e dos sistemas de gestão ambiental, o conceito de desenvolvimento sustentável tem vindo a ser uma constante nos diferentes discursos políticos e consequentemente, nos diferentes sistemas de planeamento. A discussão das várias versões deste conceito torna-se complexa, dada a quantidade e diversidade das mesmas, facto que tem estado na base da generalização da sua utilização tanto nos meios científico, como técnico, mas essencialmente no meio político. Existe hoje o reconhecimento de que o termo desenvolvimento sustentável contém um conjunto de ideias e abordagens que competem entre si e muitas vezes são contraditórias. Não existem apenas múltiplas definições, mas também inúmeras interpretações retóricas dos seus conteúdos (Haughton et Counsell, 2004), pelo que a sua aplicabilidade se verifica em várias áreas de intervenção (Conroy et Berke, 2004).

Para Torgerson (1995) este termo assume significados múltiplos e conflituosos, dada a pluralidade dos actores envolvidos, e ao mesmo tempo vagos, permitindo

uma convivência entre agentes com objectivos opostos na procura de soluções para problemas aparentemente comuns. Ferreira (2002) refere, aliado à utilização indiscriminada do termo, o facto de este não encontrar consensualidade em termos de conteúdos e aplicações, o que tem gerado ambiguidades, em particular quando utilizado no discurso político.

Ilustrando a diversidade de definições, Gardner (1989), reuniu um conjunto de conceitos de desenvolvimento sustentável, começando pelo da IUCN *International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources* em 1980, que afirma que o desenvolvimento sustentável deve ter em conta factores sociais e ecológicos, assim como económicos, a base de recursos vivos e não vivos, as vantagens e desvantagens, a curto e longo prazos, das acções humanas alternativas, perspectiva inovadora de conciliar a diversidade de vertentes do desenvolvimento.

A definição da WCED *World Commission on Environment and Development – Brundtland Report*, em 1987, apresenta o desenvolvimento sustentável como o desenvolvimento capaz de satisfazer as necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das gerações futuras virem a satisfazer as suas próprias necessidades. No mesmo ano a CNTFEE *Canadian Task Force on Environment and Economy* define o desenvolvimento sustentável de forma idêntica, passando este conceito a incorporar uma dimensão de equidade intergeracional, assumindo assim uma preocupação atemporal, projectada no futuro.

Posteriormente, a definição do *World Conservation Union*, 1991, introduziu os temas da qualidade de vida dentro da capacidade dos ecossistemas, no quadro do que foi a aplicação desta terminologia aos ambientes construídos, em particular no contexto urbano. As especificidades urbanas explicam também definições como a do *International Council for Local Environment Initiatives*, advogando um tipo de desenvolvimento que assegure aos residentes de uma comunidade serviços básicos de natureza ambiental, social e económica (EC, 1996b), adoptando uma perspectiva mais localizada para este termo. No fundo, todas as definições são unânimes na questão da compatibilidade entre desenvolvimento e preservação do ambiente, na equidade intergeracional, apresentando no entanto diferenças na variedade de vertentes que englobam, e que reflectem uma evolução natural das preocupações que hoje prioritariamente afectam as sociedades, em particular as sociedades ocidentais. Esta definição em que o crescimento faz parte da solução em vez de

parte do problema correspondeu a uma visão que inevitavelmente agradou tanto aos agentes económicos como aos políticos, tal como referem Haughton e Counsell (2004).

O conceito de desenvolvimento sustentável, tal como é entendido neste trabalho, representa efectivamente uma mudança na perspectiva tradicional de olhar o desenvolvimento como oposto da preservação do ambiente, sendo que estas duas realidades eram olhadas como incompatíveis e antagónicas. De facto, corresponde a uma ideia muito simples: trata-se de assegurar uma melhor qualidade de vida para todos, agora e no futuro. A verdade é que, talvez mais importante do que a definição formal, sejam os objectivos que estão subjacentes ao desenvolvimento sustentável: o progresso social, a protecção do ambiente, o uso prudente dos recursos naturais, a manutenção de níveis elevados e estáveis de crescimento económico e de emprego (DoE, 1998), e consequentemente os níveis de qualidade de vida das populações.

Importa no entanto distinguir desenvolvimento sustentável e sustentabilidade. Segundo Maclaren (1996), a diferença reside no facto de a sustentabilidade descrever um estado desejável de condições que persistem no tempo, enquanto o termo desenvolvimento implica um processo para obter essa sustentabilidade. O primeiro destes conceitos, sublinha a necessidade de introduzir um conjunto de preocupações ambientais no debate político, dado que o crescimento tem efeitos negativos sobre o ambiente (Logan et Molotch, 1996). Neste sentido, a sustentabilidade enquanto qualidade a atingir pelos processos de desenvolvimento, comporta três dimensões, a desenvolver nos instrumentos de gestão territorial: a dimensão relacionada com continuidade, a dimensão de interdependência que se relaciona com a espacialização da sustentabilidade, e a dimensão ética para com as gerações futuras, esta última referida com ênfase por Van Lier (1998).

Breheny (1992) na sua análise relativa à sustentabilidade, reforça a importância da explicitação da dimensão espacial dentro da sustentabilidade, o que implica enfatizar, tal como Blowers (1992) afirma, que o desenvolvimento não passa necessariamente pelo crescimento espacial⁴¹, assumindo a noção de desenvolvimento sustentável de Daly e Cobb (1990, citado em Blowers, 1992) como

⁴¹ Do mesmo modo Luke (1995) afirma que a intenção de desenvolver ambientes protegidos, implica não confinar o crescimento económico a um aumento quantitativo ilimitado de bens e produtos, mas olhá-lo como um conjunto de melhorias qualitativas sustentáveis na vida quotidiana.

uma mudança qualitativa de um sistema económico sem crescimento físico, em equilíbrio dinâmico com o ambiente. Este é um facto que necessariamente deve estar presente nas estratégias de promoção de processos de desenvolvimento sustentáveis e sustentados. Assim, o desenvolvimento sustentável envolve pensar de uma forma alargada, nos objectivos e nos efeitos das acções, nomeadamente efeitos sociais, económicos, ambientais e espaciais, pensar nos seus custos e benefícios em sentido lato, sem separar os assuntos em compartimentos estanques. Implica combinar objectivos que melhorem a qualidade de vida no geral, em vez de perseguir objectivos individuais, considerando os seus efeitos a longo prazo, tanto os directos como os indirectos, e dando particular atenção às situações em que as mudanças trazidas pelo desenvolvimento são irreversíveis. Mas o desenvolvimento sustentável não é só optar entre objectivos, envolve estar preparado para pensar de diferentes formas e encontrar novas formas de fazer coisas (DoE, 1998).

2.3.2 A sustentabilidade enquanto referência dos processos de desenvolvimento

2.3.2.1 Mudar de direcção, princípios e valores envolvidos

Face a uma atitude de mudança, desenvolvimento sustentável e sustentabilidade tornaram-se então termos de uso corrente, com a tomada de consciência de que os recursos naturais e o ambiente, de um modo geral, se encontram ameaçados pelos modos de vida actuais, e pela actividade humana em concreto. Segundo Foy (1990), esta nova atitude passa por um desafio de redireccionamento do desenvolvimento, que resulta, segundo Van Lier (1998), do reconhecimento de que os actuais critérios da eficiência não oferecem, por si só, garantias da preservação, multiplicando-se as situações críticas em matéria de escassez de recursos, sua degradação e poluição.

Efectivamente, o surgimento, no discurso público ligado aos ambientalistas, de dúvidas e incertezas relativamente ao potencial da base de recursos naturais para sustentar o conjunto das actividades humanas e os padrões de consumo da sociedade actual, coloca em foco a questão da alteração destas actividades. Esta alteração diz respeito ao seu modo de funcionamento, às infraestruturas e aos processos produtivos, tornando-os compatíveis com formas de desenvolvimento sustentáveis. A verdade é que a concepção moderna do progresso se baseou numa confiança desmedida nas capacidades humanas para controlar os seus efeitos, e

simultaneamente lidar de forma eficaz com os produtos colaterais dos processos utilizados. Esta confiança tem vindo no entanto a ser quebrada face ao “fantasma”⁴² do esgotamento dos recursos e da capacidade de absorção de impactos por parte do ambiente natural (Torgerson, 1995).

Na sequência desta tomada de consciência e face à evidência das múltiplas crises sociais e ambientais, Chatterton (2002) vê como uma incógnita o facto de o desenvolvimento sustentável e ecológico forte continuar a ser ignorado e marginalizado na formulação de muitas das políticas de desenvolvimento. Mas apesar de tudo, a natureza conciliadora e reconfortante do desenvolvimento sustentável é a base para que Stedman e outros autores (1992) possam apontá-lo como modelo na concepção das intervenções ao nível do bem-estar humano, da dependência dos recursos naturais e do desejo universal de melhoria económica. Na base destes pressupostos, o processo de transição para o desenvolvimento sustentável pode também ser considerado como um processo de evolução, que é por definição, segundo Wallner e outros autores (1996), o processo de mudança para níveis de organização mais elevados e para sistemas de planeamento e de gestão com maior complexidade, ultrapassando visões dualistas que perpetuam formas simplistas de abordar problemas complexos (Haughton et Counsell, 2004).

Maior complexidade equivale a assumir a articulação, integração e especificidade como elementos essenciais na sustentação do desenvolvimento, correspondendo de alguma forma ao eco de um conjunto de princípios, substantivos e processuais que Gardner (1989) considera absolutamente fundamentais para a generalização de um desenvolvimento de características sustentáveis. Os primeiros referem-se a valores como a satisfação das necessidades humanas, baseando-se no preceito de que a conservação do ecossistema depende da sustentação da cultura humana, que determina a forma como os recursos são usados. Outros valores são a manutenção da integridade ecológica⁴³ e atingir a equidade⁴⁴ e a justiça social, ou ainda valores como a autodeterminação social e diversidade cultural, reforçando o aspecto do

⁴² A publicação do *The Limits to Growth* em 1972, lançou a controvérsia e a dúvida. Centrou-se num modelo computacional do sistema mundo, encenando o colapso caso não se reformulassem e travassem as tendências de crescimento exponencial (Torgerson, 1995).

⁴³ Através da manutenção dos processos ecológicos essenciais e dos sistemas que suportam a vida, da preservação da diversidade genética, e da garantia de utilização sustentável de espécies e ecossistemas.

⁴⁴ Haughton e Hunter (1994), distinguem mesmo como fundamentais, o princípio da equidade intergeracional, e o princípio da justiça social, distinção esta que se prende com o reconhecimento de que, para se atingir um cenário de sustentabilidade, devem procurar-se as circunstâncias económicas, sociais e políticas, que conduzem às diferentes consequências ambientais que hoje se identificam em diferentes cenários.

desenvolvimento individual e de formas culturalmente apropriadas de desenvolvimento. No que se refere aos princípios processuais, correspondem tal como o termo sugere, à descrição dos meios de tomada de decisão e às relações e estratégias necessárias para se atingir o desenvolvimento sustentável, procurando assegurar a conexão entre substância e processo, onde para além dos objectivos pré-identificados, de natureza normativa e pró-activa, se procura identificar um conjunto de novos objectivos, de políticas e de prioridades, que sejam consistentes com os princípios de sustentabilidade.

2.3.2.2 Implicações para o crescimento económico dos princípios de sustentabilidade

O cenário de mudança identificado, e apesar da evolução registada nas prioridades e critérios que presidem à determinação do desenvolvimento sustentável, revela que este último, enquanto conceito, não conduz necessariamente à sustentabilidade, favorecendo por vezes a permanência de alguns padrões insustentáveis. De facto, desenvolvimento económico e evolução natural constituem processos de “destruição-criação”, cuja maior dificuldade de implementação está em “articular, sem reducionismo nem exclusão, as lógicas diferentes e em parte contraditórias da natureza que transformamos, da economia que a transforma e dos homens para os quais a transformamos” (Passet, 1994, p.532, tradução livre).

Questiona-se assim o termo sustentável, face aos conteúdos que agrega e à forma como os hierarquiza: Desenvolvimento sustentável de quê e por quanto tempo? Sustentável para quem e a que nível de apropriação humana? Sustentável em que condições? (Luke, 1995). A noção de sustentabilidade expressa no desenvolvimento sustentável, constitui uma imagem de equilíbrio, satisfazendo objectivos e necessidades económicas sociais e ambientais (Conroy et Berke, 2004). No entanto existem dificuldades na definição dessas necessidades em diferentes contextos sociais e culturais, dado que a sustentabilidade pressupõe encontrar, não a solução certa para um problema, mas uma definição adequada do problema e o caminho para a sua resolução (Kallis et Groot, 2002, p.154).

Na verdade, o termo sustentabilidade tem sido usado, segundo Kelly e outros autores (2004), de forma generalizada e pouco clara quer para justificar a não aprovação de propostas, quer a imposição de condições a essas propostas. De facto

tem sido usado de forma criativa uma pouco por toda a sociedade, incluindo cada vez mais uma dimensão espacial e temporal (Bell et Morse, 2005), representando diferentes significados para diferentes pessoas (Kallis et Groot, 2002). O desenvolvimento sustentável tanto se pode referir à conciliação e complementaridade entre economia e ambiente, como paralelamente se verifica que a aplicação dos princípios de desenvolvimento sustentável muitas vezes geram conflitos e não consensos (Kelly e tal, 2004).

Os processos de desenvolvimento envolvem então, sistematicamente, conceitos complexos e multidimensionais e movimentos de diversificação e de integração, que permitem ao sistema económico reorganizar-se (Passet, 1994). Esta reorganização ao pretender atingir um nível de desenvolvimento que se possa dizer sustentável, implica profundas mudanças, sempre difíceis, quer ao nível dos sistemas produtivos, quer ao nível dos padrões de consumo, procurando que se processe a redistribuição de recursos e a sua conservação, e que se atinja um cenário equilibrado em termos de qualidade de vida e das condições ambientais onde esta decorre. Na realidade, a sustentabilidade ao nível dos processos de desenvolvimento implica proceder simultaneamente à síntese e transformação do sistema de produção e reprodução, e à abstenção por parte da actividade humana de produzir danos ou impactos permanentes no conjunto dos recursos ambientais (Welford et Gouldson, 1993).

Uma mudança desta natureza tem obrigatoriamente impactos sobre os níveis de desenvolvimento atingidos e sobre a distribuição espacial das diferentes funções económicas, e na localização das actividades humanas. Se são vários os autores que subscrevem a noção de que o desenvolvimento sustentável acompanha a necessidade de crescimento económico continuado, e da satisfação das necessidades humanas básicas, há que sublinhar a diferença já apontada, e que não é meramente semântica, entre crescimento e desenvolvimento. Se, no passado, desenvolvimento económico e protecção ambiental eram tidos como incompatíveis, reconhece-se hoje que os benefícios económicos não podem ser atingidos a longo prazo, se o desenvolvimento não tiver em linha de conta o seu impacto ambiental (Bidwell, 1992), ou enquanto este for confundido com o simples crescimento quantitativo. O crescimento económico é efectivamente necessário, pois só ele pode assegurar os recursos financeiros e a capacidade tecnológica para lidar com os problemas ambientais: o conjunto das actividades económicas existe, em primeira instância, para suprir necessidades vitais ou apenas sociais das populações,

exigências às quais o sistema produtivo tem que corresponder (Welford et Gouldson, 1993).

No entanto, não se pode esquecer que o sistema económico, que se baseia na exploração dos recursos e capacidades ambientais, não contabiliza os custos ambientais que resultam do processo produtivo que o sustenta⁴⁵ (Haughton et Hunter, 1994), provocando tensões entre alguns dos objectivos económicos e sociais. É de prever um crescimento da pressão em termos de consumo de espaço, o que implica uma optimização do seu uso que deverá começar na redução da sua procura, mas que inclui um uso mais eficiente quer via uso intensivo quer múltiplo, procurando as adequadas combinações funcionais (Dobbelsteen et Wilde, 2006).

O facto é que com frequência, e apesar dos sinais de alarme, a premissa dominante no discurso do desenvolvimento sustentável tem sido a de que os danos causados no ambiente biofísico podem ser mitigados e revertidos, perspectiva que para Hales (2000), pela permissividade implícita, obriga a uma revisão do valor ambiental no âmbito da equidade e da participação. O problema chave reside na avaliação dos efeitos dos empreendimentos e das acções no seu suporte físico e social, em particular prever os comportamentos das pessoas face ao ambiente alterado e os impactos a jusante dessas alterações.

2.3.3 O desenvolvimento sustentável no quadro do planeamento territorial

Em consequência do quadro do desenvolvimento económico, dos seus impactos sociais e ambientais, e em particular da sua espacialização, o conceito de desenvolvimento sustentável proporciona o espaço necessário a uma nova abordagem ao planeamento territorial, ao colocar o desafio de integrar e relacionar as dimensões económica, social e física da existência humana. Segundo Healey e Shaw (1993), trata-se de ir para além do balanço de prioridades em termos das acções desencadeadas pelo sistema de planeamento, sublinhando as capacidades e os limites dentro do ecossistema, desafiando práticas estabelecidas e relações de

⁴⁵ A economia neoclássica não define critérios de sustentabilidade, para bens ambientais ou construídos, independentes do tradicional critério de eficiência intertemporal, pelo que a preservação de um dado recurso natural depende essencialmente do balanço “custo benefício” dessa preservação. A eficiência económica baseia-se no bem-estar dos cidadãos actuais, apesar de a equidade intergeracional ser hoje uma realidade a considerar, que reúne o consenso dos economistas. No entanto alguns argumentam que a perda em bens ambientais é compensada pelo acréscimo de conhecimento, tecnologia e bens (Foy, 1990).

poder, e envolvendo critérios de tomada de decisão baseados no conhecimento das ciências naturais e em concepções de assistência social, não utilitárias.

Rydin (1998) alerta para o risco de um papel redutor para o planeamento territorial caso use as preocupações ambientais apenas para reforçar a prática corrente ou para proteger a qualidade ambiental local. As estratégias para concretizar o desenvolvimento sustentável devem ser traduzidas em instrumentos e acções exequíveis, gerindo os riscos associados através da antecipação e da prevenção, procurando o equilíbrio nos sistemas humano e natural, e adoptando uma abordagem dinâmica, evolucionária e iterativa. Como consequência, a promoção efectiva de formas de desenvolvimento sustentável conduziu a processos interactivos, transdisciplinares, e envolveu de acordo com Gardner (1989) a colaboração de diferentes sectores e actores, que em conjunto são capazes de dar forma a novas estratégias de gestão e de integração, entre e dentro dos sistemas de planeamento territorial e ambiental. A definição de desenvolvimento sustentável foi significativa para os agentes de planeamento, reflectindo-se numa viragem para abordagens conciliadoras e integradoras (Haughton et Counsell, 2004).

É neste sentido que Owens (1997) afirma que, não sendo o conceito de desenvolvimento sustentável uma novidade, a sua adopção e interpretação no contexto dos usos do solo pode lançar novas perspectivas em sectores cruciais, nos quais o planeamento territorial se encontra envolvido. No que diz respeito à sustentabilidade ambiental e ao debate do planeamento, deve ser tida em consideração a forma como as estratégias do desenvolvimento sustentável causam impactos nos sistemas de planeamento territorial, avaliando quais as funções do ambiente que conduzem a uma maior ênfase na regulação da quantidade, localização e formatos, dos novos projectos de desenvolvimento ou de re-desenvolvimento. Estas acções de natureza projectual, cuja aplicação se tem generalizado, conferem aos processos de desenvolvimento maior linearidade e implicam um prazo definido para a sua concretização, contrariando a natureza contínua e de reformulação implícita na qualidade da sustentabilidade (Bell et Morse, 2005)

O planeamento do território e os sistemas que lhe dão corpo, possuem assim características que lhes permitem proceder ao ajustamento das forças presentes no processo de desenvolvimento. Ao acomodarem a procura de um leque de bens e

serviços e assegurar a sua oferta da forma mais equilibrada em termos de custos sociais, ambientais e económicos, podem ser interpretados como instrumentos políticos potencialmente importantes na gestão da procura, um dos principais motores do desenvolvimento das sociedades e economias ocidentais. Neste quadro, é fundamental definir por um lado as circunstâncias sob as quais determinadas necessidades ambientais assumem prioridade, e por outro um conjunto de critérios defensáveis para basear essas prioridades.

As políticas e práticas do planeamento territorial têm assim procurado absorver os princípios do desenvolvimento sustentável, como forma de responder a este desafio. No entanto, o conceito em si não tem tido o poder conciliatório esperado, expondo diferentes valores e exigências, envolvendo juízos de valor acerca do certo e do bom, dos fins apropriados e dos meios aceitáveis, questões que não se confinam ao planeamento territorial, mas que este tem revelado enquanto dilemas⁴⁶ (Naess, 2001). Cada vez mais os sistemas de planeamento territorial constituem uma arena, dentro da qual as prioridades do desenvolvimento sustentável devem ser atingidas, assumindo um papel crítico, uma vez que lidam com um vasto leque de problemas, nomeadamente a conservação de recursos e do ambiente, e prevêm padrões de localização que minimizem os consumos de energia e a geração de poluição. Estes sistemas estão assim na base do estabelecimento de um padrão de desenvolvimento sustentável, integrando factores económicos, ambientais e sociais nas decisões acerca da localização das diferentes funções e actividades⁴⁷. Em particular, a dimensão ambiental do desenvolvimento sustentável torna-se fundamental, quando é possível encontrar fenómenos de transferência de sustentabilidade entre territórios susceptíveis de gerar conflitos sociais (Zuindeau, 2006).

De facto, as opções tomadas ao nível do planeamento territorial podem destruir ou produzir espaços, sendo necessário procurar formas de substituição e de complementaridade para as acções que delas derivam. Muitas vezes, as restrições

⁴⁶ O conceito de desenvolvimento sustentável combina de facto, normas éticas de bem-estar, distribuição e democracia. O desenvolvimento sustentável é em primeiro lugar, e principalmente, o processo de assegurar que todos (tanto nos países pobres como nos ricos, hoje e no futuro), podem satisfazer as suas necessidades (Naess, 2001).

⁴⁷ Ao actuarem, podem limitar as exigências sobre o ambiente, em particular o consumo de terrenos, ou a diminuição das necessidades de mobilidade (DoE, 1998). Naess (2001) apresenta um conjunto de critérios de planeamento espacial para um desenvolvimento sustentável, entre os quais estão, por exemplo, reduzir o uso de energia e das emissões *per capita* numa dada área, minimizar a conversão e ocupação de áreas naturais, ecossistemas e recursos de solo, substituir fluxos abertos de substâncias que implicam uma extracção contínua de recursos e um crescendo do volume de resíduos, por ciclos fechados assentes nos recursos.

de uso e os constrangimentos ao desenvolvimento, num dado momento, produzem vantagens económicas e revelam factores de atractividade, vantagens e constrangimentos que são móveis no tempo e entre espaços. Assim, as decisões tomadas num dado momento têm efeitos indirectos que surgem apenas a longo prazo e que só poderão ser avaliados nessa altura e em função dos conhecimentos científicos e da cultura em vigor nesse momento (Lacour, 1994). A nível espacial o desenvolvimento será considerado sustentável se permitir atender às necessidades das populações de um território sem comprometer a satisfação das necessidades dos habitantes noutros territórios (Zuindeau, 2006, p.461).

2.4 A escala urbana do desenvolvimento sustentável

2.4.1 Noção de desenvolvimento sustentável no contexto urbano

Um dos objectivos definidos para este trabalho prende-se com a identificação do conteúdo ambiental dos planos, em particular dos planos de escala local, e na fundamentação teórica e técnica desse conteúdo, uma vez que tal como refere Whitehead (2003) existem argumentos suficientes para considerar as áreas urbanas como áreas de reflexão prioritária para a intervenção do planeamento territorial sustentável, dada a tendência de concentração demográfica⁴⁸ que nelas se verifica.

Particularizando o conceito de ambiente no contexto urbano, este define-se como um conjunto coerente de elementos naturais, construídos e sociais, que agem e reagem uns com os outros, caracterizados por aspectos como a qualidade do suporte biogeofísico, o desenho urbano e a qualidade estética da paisagem urbana, o património edificado, a funcionalidade dos espaços e o uso dos solos, assim como o conjunto das infraestruturas, sistemas de transportes e serviços públicos (Pinho, 1995). Este conceito engloba uma diversidade de componentes que obriga ao desenvolvimento, em termos de implementação da qualificação do ambiente urbano, de políticas alargadas, e integrando diferentes intervenientes e programas de acção. Há que distinguir no espaço urbano aquilo que constitui a sua estrutura fixa capaz de assegurar as necessárias condições de funcionamento e as acções e fluxos que sobre ela se vão desenrolar. Uma forma de operacionalizar o conceito de sustentabilidade, de modo a usá-lo de forma consistente no planeamento territorial,

⁴⁸Para mais ver o relatório *The state of the world's cities 2001* do *United Nations Centre for Human Settlement*.

tem consistido em fazer incidir as acções mais na continuidade dos fluxos de bens e serviços assegurados pelos recursos do que na sua quantidade e qualidade (Kelly et al, 2004).

A pluralidade de componentes identificada para o ambiente urbano reflecte-se, ao nível do debate em torno do desenvolvimento urbano sustentável no facto de este se revelar um conceito contraditório ao levantar questões essenciais de compatibilização de princípios de intervenção com a escala a que estes vão ser implementados, uma vez que, por definição, as áreas urbanas usam os recursos de ambientes mais alargados, não se circunscrevendo à sua área de implantação física, e tendo portanto impactos nos ecossistemas regional e global. Os recursos ambientais não se confinam a uma dada área urbana e sua envolvente, estendendo-se para além dos seus limites (Healey, 2003). De acordo com Haughton e Hunter (1994), os princípios ecológicos para o desenvolvimento urbano sustentável só fazem sentido se o forem para o desenvolvimento global sustentável⁴⁹. A verdade é que, de uma maneira geral, as estratégias de desenvolvimento sustentável se desenvolvem a uma escala nacional ou global. No entanto, a visão globalizante do pensamento ecológico pode, como referem Levine e Yanarella (1992), prejudicar e/ou atrasar o aparecimento e institucionalização de processos auto-sustentados, a escalas menores, onde o desenvolvimento sustentável pode ser mais facilmente aplicável e sistematizado, e os resultados da sua implementação mais concretos.

Na lógica de que um processo de desenvolvimento local sustentável só faz sentido enquanto parte de um processo de desenvolvimento sustentável global, planear a cidade sustentável implica obrigatoriamente planear áreas rurais sustentáveis⁵⁰. A verdadeira evolução prende-se com o facto de que, enquanto a agenda ambiental tradicional se apresentou com uma vocação especial para o campo e áreas rurais e verdes, o desenvolvimento sustentável concede agora, igual relevância a áreas rurais e urbanas, o que constitui um dos seus pontos fortes (Selman, 1995), em termos de introduzir mudanças nas abordagens do planeamento do

⁴⁹ Estes princípios incluem a prevenção e a minimização dos desperdícios, maximizando o uso de materiais renováveis e recicláveis. Outros, de natureza socio-económica apostam no uso da tecnologia apropriada, na criação de novos indicadores de riqueza e produtividade económica e ambiental, e no estabelecimento de *standards* mínimos aceitáveis, de modo a assegurar a aceitabilidade social das políticas ambientais.

⁵⁰ Existem no presente poucos elos entre as políticas urbana e rural, apesar do facto de as relações entre cidade e campo estarem a mudar rapidamente. As áreas urbanas estão a crescer em força, enquanto as áreas rurais se tornam cada vez mais fracas. Este processo coloca uma enorme pressão, por um lado, sobre as infraestruturas e sobre o ambiente nas regiões urbanas, e por outro, no tecido social e económico das regiões rurais (EC, 2000).

desenvolvimento. A escala da cidade região parece a mais adequada para abordar alguns dos problemas ambientais, o que vem na continuidade de uma certa tradição europeia onde as cidades constituem nós importantes de desenvolvimento, absorvendo recursos da envolvente mas gerando bens e serviços que se estendem a esta envolvente (Healey, 2003)

O desenvolvimento urbano apresenta-se efectivamente com tendências de expansão espacial e de crescimento das cidades, reformulando-se o seu potencial económico, a par de um aumento da segregação social, do desemprego e do declínio da qualidade de vida urbana. Este processo, que ocorre num novo quadro do relacionamento “cidade campo”, está na origem do desvanecer das fronteiras entre ambos (Rotmans et al, 2000). Como consequência, as parcerias que hoje se desenham entre cidade e campo, implicam relações entre cidades e o seu espaço rural envolvente, traduzidas em abordagens integradas na orientação do desenvolvimento dos territórios comuns (CE, 1999). Para progredir no sentido de atingir objectivos de desenvolvimento sustentável local e global, o comportamento ambiental das cidades tem de melhorar não apenas em termos da qualidade ambiental dentro dos seus limites mas também em termos de reduzir a transferência de custos ambientais para outras pessoas, outros ecossistemas ou para o futuro (Satterthwaite, 1997), em particular para os territórios ditos rurais nas suas envolventes, o que inclui minimizar fenómenos de transferência de sustentabilidade entre territórios (Zuindeau, 2006).

Reconhecida esta dualidade nas escalas do desenvolvimento sustentável, as ideias reguladoras envolvidas, e que estão na base da eleição das cidades como elemento âncora para a sustentação do desenvolvimento, referem-se por um lado, ao facto de todos os sistemas serem desenhados para procurarem o seu equilíbrio ecológico à mais pequena escala adequada (neste caso a cidade, lugar da sociabilidade e da produção económica), e por outro lado, aos efeitos de contágio referidos por Levine e Yanarella (1992), onde a cidade funciona como catalizador da sustentabilidade a longo prazo. Consequentemente, as estratégias assentes na cidade sustentável têm vindo a adquirir maior consistência (Priemus et Zonneveld, 2004), contrapondo-se às estratégias mais ortodoxas do desenvolvimento sustentável que foram concebidas a uma escala global dificultando as conexões analíticas com outros níveis, e procurando ultrapassar a postura tradicional, ao assumir as cidades sustentáveis como modelos de aplicação do desenvolvimento sustentável coerente e integrado.

Trata-se assim de validar a sustentabilidade como qualidade dentro de um contexto concreto, correspondendo a uma atitude caracterizada por virtudes como a localização contextual, assumindo uma escala humana (Levine et Yanarella, 1992), estratégia que encontrou apoio na descentralização institucional verificada nos diferentes países europeus, e que teve implicações fortes na mudança de escala da intervenção do poder público no que diz respeito ao desenvolvimento económico e social, passando a assumir os agentes locais como actores essenciais na reestruturação dos territórios (Demazière, 2000).

Ravetz (2000) analisa a problemática do desenvolvimento urbano sustentável definindo duas noções distintas: a sustentabilidade ambiental urbana, enquanto balanço das actividades humanas nos sistemas urbanos e da sua base de recursos ambientais, e o desenvolvimento urbano, enquanto evolução do crescimento e da reestruturação dos sistemas urbanos, físico e humano, no contexto global. O conceito de desenvolvimento urbano sustentável, junta as duas perspectivas anteriores, onde o critério da sustentabilidade através da auto-suficiência é apenas um ponto de partida para abordar a questão da relação entre a cidade e a sua envolvente física e contextual. A sustentabilidade de qualquer cidade é uma qualidade relativa a factores externos, e condicionada por juízos de valor que variam localmente.

Neste sentido, e de acordo com a actual posição das Nações Unidas, a cidade sustentável constitui um novo espaço moral, onde os valores sociais são transformados, e novas e mais duráveis relações sociais, económicas e ecológicas são estabelecidas, constituindo uma plataforma real para processos de desenvolvimento sustentados. Este novo espaço encontra ligações entre a sua agenda sustentável e um conjunto de eventos e iniciativas recentes, por parte da comunidade internacional (Whitehead, 2003)⁵¹, e que cobrem iniciativas de nível global, programas no quadro político europeu e o debate nas especialidades envolvidas.

Não se pode no entanto esquecer, que acima de tudo, os princípios de sustentabilidade precisam de ser integrados em todas as políticas, em todos os sectores que levantam questões chave acerca da organização espacial das áreas urbanas, fazendo das especificidades de cada cidade a base das estratégias locais

⁵¹ Para mais ver Whitehead (2003, p. 1185)

mais adequadas, uma vez que uma das mais valorizadas qualidades das cidades europeias é a sua diversidade⁵². A cidade sustentável como lugar da regulação pode ser vista como a intersecção dos espaços social, económico e ambiental, desde que entendida para cada contexto local e desenvolvida à escala adequada, devidamente enquadrada no sistema de regulação regional, nacional e internacional (Whitehead, 2003). Para Lamas (1995) a planificação implica a integração territorial das diversas intervenções canalizadas através de diferentes sectores, construindo uma imagem global e abrangente em termos urbanos, da qual se retire uma melhoria efectiva do seu ambiente. Esta postura integradora em termos analíticos, no que se refere às dimensões da vida urbana, é também defendida por Ferreira (2002).

Mesmo nos sistemas de gestão e de planeamento mais complexos, a verdade é que o desenvolvimento sustentável não é um elemento abstracto, correspondendo a um exercício de pensamento crítico sobre lugares muito específicos, pelo que a prática na direcção da sustentabilidade é sempre acerca de lugares e nunca apenas acerca dos usos do solo. O reconhecimento deste carácter específico e locativo acarreta fazer a viragem para uma prática de planeamento espacial que consiga a integração e a articulação das orientações emanantes dos diferentes sectores políticos (Upton, 2001), perante realidades concretas.

2.4.2 O desenvolvimento sustentável no processo de planeamento urbano

2.4.2.1 Factores que afectam o processo de desenvolvimento urbano

Enquadrado o desenvolvimento sustentável ao nível urbano, importa agora relacioná-lo com o sistema de planeamento territorial⁵³. Ao nível dos planos de incidência urbana, há que verificar se os instrumentos de planeamento compõem efectivamente um sistema coerente, na forma como interferem no processo de desenvolvimento. De facto, a noção de desenvolvimento ao nível local entende-se como um processo de difusão dos efeitos de crescimento, das inovações e dos bens culturais, acompanhado de uma transformação a partir das potencialidades locais,

⁵² As políticas destinadas a actuar sobre as estruturas territoriais e urbanas dentro da UE não podem conduzir a uma uniformização das identidades locais nas diferentes regiões, dado estas constituírem um factor de qualificação desses locais (CE, 1999).

⁵³ O planeamento enquanto planeamento urbano corresponde ao conjunto de estudos, requisitos legais e procedimentos jurídicos ou financeiros, que permitem às autoridades públicas o conhecimento da evolução do meio urbano, a definição de hipótese de ordenamento no que se refere à extensão, natureza e localização do desenvolvimento urbano e da protecção dos espaços e a intervenção na execução das opções tomadas (CCRN, 1998).

das estruturas económicas, sociais e culturais, elementos base para a sustentabilidade urbana (CCRN, 1998), o que implica necessariamente uma vontade colectiva de mobilização dos recursos para criar actividades e construir um território homogéneo.

Na prática, o planeamento das cidades funde-se com um vasto conjunto de formas de intervenção que se manifestam nas cidades de uma forma geral, e que são uma consequência das características sociais, culturais, económicas e políticas em cada época (Hall, 1988). No quadro urbano, são várias as forças que afectam as decisões do desenvolvimento físico das cidades europeias: as pressões económica e política, a interacção dos diferentes níveis de governo, as posições relativas dos diferentes interesses envolvidos, incluindo o sector privado, o governo democrático, as agências e a comunidade local (Newman et Thornley, 1996).

Neste sentido, o contexto institucional em matéria de planeamento urbano está a mudar. Recuando a 1973, Donnison referia, já nessa altura, a importância do alargamento das actividades de planeamento mantendo-se objectivos de controlo de desenvolvimento, mas abrangendo outros campos que se distinguem pelos resultados que produzem, como é o caso do *design* do ambiente construído, do planeamento estrutural lidando com os sistemas social, económico e físico de uma dada área, ou o planeamento estratégico, ligando o planeamento estrutural às políticas subjacentes. Uma planificação subtil e flexível, capaz de se ajustar com menor risco às realidades em evolução, não implica renunciar ao rigor e à regulação (Lacaze, 1995).

Busquets (1995) numa visão contemporânea, encara a planificação urbana como tendo uma natureza socio-económica, condicionada pelos ritmos de crescimento económico, a que correspondem sistemáticas mudanças na estrutura das actividades, nos volumes de população envolvidos, na reestruturação dos sistemas de transportes. A planificação urbana, enquanto processo contínuo, propõe-se otimizar a repartição dos objectos e dos recursos num dado espaço, integrando também forças financeiras e simbólicas ligadas à repartição de papéis e de poderes na sociedade. Em consequência, e de acordo com Lacaze (1995), torna-se inevitável o confronto entre as expectativas resultantes das lógicas próprias dos diferentes parceiros envolvidos na construção da cidade, e as orientações emanadas de políticas sectoriais mas com efeitos espaciais determinantes.

Destaca-se, nos aglomerados urbanos, o facto de as mudanças identificadas nas relações económicas apresentarem sérias repercussões na estruturação dos territórios e nos processos de planeamento. Dentro dos factores que afectam o processo de desenvolvimento urbano destacam-se, segundo Pinho (1995), as alterações ao nível das economias urbanas, e as tensões que resultam de transformações ao nível dos processos produtivos e da organização do trabalho, face à globalização e internacionalização das economias, e ao desenvolvimento tecnológico, e que se reflectem nas cidades através da terciarização dos seus centros e do aumento da competição entre usos e consequente especulação imobiliária. Trata-se de uma realidade que é responsável pelo aparecimento de desequilíbrios nos padrões de utilização da cidade, e que se tem traduzido numa complexificação da gestão das cidades (Rotmans et al, 2000), motivo pelo qual foi reconhecido pelo grupo de peritos em Ambiente Urbano da UE em 1994, que a economia urbana é talvez a área onde a integração de políticas é mais crucial (Gibbs et al, 1998).

Estas mudanças no funcionamento das cidades tiveram um forte impacto na estruturação da actividade económica, e nas formas urbanas consequentes, verificando-se que as condições de crescimento económico dentro das cidades não apresentam um padrão uniforme em termos distributivos, apresentando assimetrias mais ou menos fortes, face a um processo de valorização selectiva dos espaços, tal como refere Vázquez (1994). A reestruturação das economias urbanas, a que corresponderam as mudanças previamente identificadas, tem efectivamente provocado *“o desenvolvimento de tensões em torno do uso do solo, resultado da dinâmica das diferentes funções”* (Neves, 1996, p.112).

Ravetz (2000) analisa a problemática da economia urbana sustentável distinguindo três vertentes de avaliação. Por um lado, a economia ambientalmente sustentável, avaliando a coexistência de actividades, trocas e sistemas económicos com as capacidades e limites locais e globais. Por outro lado, a economia socialmente sustentável, capaz de assegurar a provisão e distribuição equitativa de rendimentos, bens, serviços, segurança e emprego. E finalmente a economia financeiramente sustentável, correspondendo ao balanço estável e viável de investimento, consumo, autonomia, diversidade, competitividade e inovação, num dado contexto. Face a esta análise emerge o facto de que, logo à partida, qualquer avaliação de

sustentabilidade de um sistema de planeamento depende do quadro de referência. Neste cenário, faz todo o sentido promover uma avaliação integrada na análise dos problemas urbanos e do desenvolvimento das cidades, definindo como principais objectivos dos instrumentos de planeamento urbano o aperfeiçoamento do ciclo de planeamento e controlo, a integração de políticas sectoriais e o aumento da eficiência na sua utilização (Rotmans et al, 2000).

Em particular, Demazière (2000) identifica de forma explícita, no quadro de integração de políticas sectoriais, que o desenvolvimento social e económico é gerador de desequilíbrios espaciais, com relevo para os que resultam das economias de aglomeração, dentro do quadro histórico de evolução de cada cidade. Deste modo, o desenvolvimento local passa por uma análise intra-urbana das condições sociais, económicas e culturais que se reflectem nos processos de reestruturação dos seus territórios, processos que se desenvolvem em contextos urbanos consolidados, mas que se vêem afectados por problemas de posicionamento, face a uma nova realidade das funções urbanas. A verdade é que apesar da deslocação do uso de recursos do sistema local para o global sugerir análises ao nível dos efeitos globais, a mudança para economias de serviços recoloca a questão da sustentabilidade no nível local, na valorização das amenidades locais e de bens intangíveis (Ravetz, 2000).

2.4.2.2 Planear um desenvolvimento urbano sustentável

Face aos factores descritos, muitas das realidades e dos problemas identificados nas zonas urbanas são pluridimensionais e têm origem na falta de integração ao nível das actividades do sector público (EC, 1998). Por este motivo, os temas ambiental, social e económico, articulados com o planeamento, têm vindo a levantar questões chave acerca da organização espacial das áreas urbanas, e levado a uma procura de estratégias de planeamento da cidade inovadoras, integrando as decisões de uso e gestão dos solos, investindo nos sectores público e privado, e mobilizando recursos humanos e materiais.

De facto, o planeamento dos usos do solo opera na *interface* entre a teorização do desenvolvimento sustentável e a sua prática, em particular no nível local, motivo pelo qual, e de acordo com Berry e McGreal (1995) os sistemas de planeamento têm evoluído colocando maior ênfase numa abordagem integrada da promoção do

desenvolvimento económico, da qualidade ambiental e da integração social, especialmente no contexto das regiões urbanas. Actualmente, e segundo Busquets (1996), o planeamento urbano é encarado como uma tarefa complexa, onde se revela essencial compreender por um lado a autonomia de cada escala de plano no sentido de respeitar o seu âmbito de aplicação, e por outro entender o funcionamento da cidade e as dinâmicas nela registadas. Simultaneamente, não pode descurar-se a necessária racionalidade que os instrumentos de planeamento devem apresentar, de modo a ser possível conduzir processos urbanísticos e de gestão urbanística com capacidade executiva, orientados por opções estratégicas fundamentadas e flexíveis.

O planeamento necessita assim de uma natureza multi-dimensional e multi-objectivo (Hall, 1992) e de uma gestão urbana sólida, elemento essencial para assegurar, por exemplo, que o alastramento urbano⁵⁴ não provoque uma expansão da degradação dos recursos, e que sejam protegidas as áreas não ocupadas nas envolventes das cidades, dado o facto de a urbanização⁵⁵ dos territórios ter sido, durante anos, associada ao crescimento económico. Neste sentido, o planeamento urbano tem vindo a sugerir, como referem Silva e outros autores (1997), a adopção de modelos territoriais que evitem a dispersão acentuada da forma urbana, garantindo a coesão e continuidade das malhas urbanas e uma optimização dos serviços e redes infraestruturais, reconhecendo que em inúmeros casos a cidade compacta foi confrontada com os seus limites, dando hoje lugar ao conceito de cidade rede (Priemus et Zonneveld, 2004) e onde a multifuncionalidade do espaço urbano pode constituir uma resposta aos desafios que nela se colocam, multifuncionalidade esta que abrange a intensificação, os usos mistos, o espaço subterrâneo e o uso contínuo (Rodenburg et Nijkamp, 2004)

Em virtude desta natureza “multifacetada”, o desenvolvimento urbano e a sua tradução espacial estão referenciados a um conjunto variado de instrumentos para orientação da evolução da forma urbana, reconhecendo-se que algumas concepções da forma urbana, e das relações entre esta e as actividades económicas que subsistem, estão ultrapassadas, face a uma não actualização

⁵⁴ A falta de controlo do desenvolvimento por parte de formas eficazes de planeamento constitui uma preocupação real para Hall (1992), traduzida no fenómeno de alastramento urbano e da invasão do território rural, e num conjunto de consequências decorrentes, como o congestionamento do tráfego, a duração das viagens diárias, e a poluição.

⁵⁵ A urbanização difusa, que na Europa resulta de mutações sociológicas específicas, revela-se consumidora de grandes espaços, afectando as cidades e os seus territórios envolventes.

adequada dos objectivos de desenvolvimento, nomeadamente os que se prendem com a flexibilidade dos sistemas de planeamento. Os planos devem entender a cidade consolidada na sua complexidade, desenvolvendo estratégias específicas para os diferentes sectores ou zonas intra-urbanas (Busquets, 1995).

Para Anderson e outros autores (1996), perante diferentes orientações, as formas assumidas pelos núcleos urbanos são também diferenciadas, e determinam as opções das populações, face às localizações relativas das actividades humanas e das infraestruturas e equipamentos. Nalguns casos, estas formas assentaram na emergência de áreas monofuncionais relacionadas com elementos específicos da vida e das actividades locais. O exemplo da emergência das áreas monofuncionais resulta, entre outros, da forma reducionista como alguns planeadores olham as cidades, entendendo-as como objectos singulares, integrados e unitários. Segundo Graham e Healey (1999), parte-se do princípio de que as cidades são locais fisicamente integrados, onde se vão desenrolar as políticas de desenvolvimento e de uso do solo, e que sobre esta estrutura integrada ocorrem as actividades económicas e sociais, esquecendo-se no entanto, que as cidades são hoje caracterizadas pela diversidade e heterogeneidade física e relacional.

Perante estas características, a questão da integração das intervenções urbanas deve resolver-se no âmbito da sustentabilidade do desenvolvimento urbano, e não no de uma visão estreita de qualidade de vida, assumindo o facto de que as noções de espaço e de tempo em que se baseiam a teoria e a prática do planeamento, se revelam muitas vezes desadequadas perante as mudanças urbanas contemporâneas⁵⁶ e o ritmo a que se processam. Esta não é uma perspectiva fácil em termos políticos, uma vez que condiciona investimentos na cidade, em particular nos casos em que os custos sobem dentro da cidade para reduzir impactos fora dela. Trata-se de uma realidade que tem conduzido a que as principais abordagens⁵⁷ políticas ao desenvolvimento urbano sustentável se desdobrem em várias direcções, entre elas o controlo através da legislação, que estabelece *standards* mínimos em matéria de qualidade ambiental, para os diferentes

⁵⁶ A prática de planeamento não consegue muitas vezes responder ao reconhecimento de que espaços e tempos são produzidos e criados através de acções sociais, dentro e entre lugares (Graham e Healey, 1999).

⁵⁷ A abordagem por *standards* baseia-se em alvos singulares, conseguidos via uma política funcional/racional. A abordagem por objectivos baseia-se em alvos múltiplos combinados e interdependentes, conseguidos via implementação de políticas complexas. A abordagem hierárquica é sinónimo de controlo central a partir do topo. A abordagem consensual baseia-se na participação e na interacção entre as pessoas envolvidas (De Roo, 2000a).

componentes ambientais⁵⁸, e o incremento ao nível do planeamento estratégico e físico dos usos do solo⁵⁹, e da implementação de instrumentos de política económica apoiados no mercado (Haughton et Hunter, 1994).

Na verdade, não existe actualmente desculpa para que continuem a surgir situações críticas em termos urbanos, uma vez que as cidades não crescem aleatoriamente, pelo que cabe uma enorme responsabilidade aos profissionais no campo da qualificação da forma urbana, no sentido em que, muitas das vezes, os problemas não se colocam na qualidade das componentes individuais das intervenções e das funções, mas na forma como elas compõem um dado conjunto (Cockshaw, 1996). Ao planeamento caberá então conciliar objectivos de sustentabilidade em termos de desenvolvimento económico, social e ambiental, em cada momento e em cada sítio, o que implica reconhecer que os sistemas de planeamento necessitam de possuir instrumentos localmente responsáveis (Selman, 1995). Estes instrumentos locais são tanto mais necessários quanto o planeamento territorial e o desenvolvimento ocorrem em lugares precisos geograficamente, o que permite, segundo Bruff e Wood (2000), que os debates abstractos em torno do desenvolvimento sustentável se traduzam em situações reais, e se concretizem em cenários específicos pelas suas características ambientais, culturais e físicas.

No entanto, os trabalhos realizados nas áreas da confrontação da efectiva implementação do desenvolvimento urbano sustentável, não assumem uma abrangência e pluralidade de perspectivas⁶⁰, e tendem a reduzir a análise do desenvolvimento urbano sustentável a uma matéria técnica de reestruturação institucional, olhando a cidade como um objecto pré-adquirido, ignorando os processos e tensões sociais, económicas e políticas, através dos quais estas cidades se vão produzindo (Whitehead, 2003).

⁵⁸ Numa abordagem ecológica, estabelecem-se *standards* mínimos de segurança, minimizando os riscos de extinção, facto irreversível e redutor do reservatório de recursos potenciais para a humanidade, fechando opções e limitando o potencial desenvolvimento da sociedade (Foy, 1990).

⁵⁹ A promoção do planeamento e da gestão dos usos do solo de forma sustentável é fundamental, uma vez que o acesso ao recurso solo é uma componente essencial de um estilo de vida sustentável em termos dos impactos que gera. Também a provisão integrada de infraestruturas ambientais é um elemento base do desenvolvimento sustentável, dado que a sustentabilidade do desenvolvimento urbano é definida por parâmetros relacionados com a disponibilidade de abastecimento de água, qualidade do ar, e a provisão de infraestruturas ambientais para saneamento e gestão de resíduos (UN, 1999, 2002).

⁶⁰ Gossé (2000) avança para a perspectiva de reciclagem da cidade existente, dos espaços para as novas funções urbanas e para as mudanças na organização social e económica, reconhecendo o pluralismo cultural e valorizando as diferenças que permitam a emergência de uma modernidade diversificada nos territórios urbanos.

2.4.3 O quadro europeu da política de desenvolvimento ao nível urbano

Na temática da escala urbana do desenvolvimento sustentável há que referir por último, que a existência de instrumentos locais dentro dos sistemas de planeamento territorial encontra hoje, no quadro europeu, importantes referências relativamente a processos e estratégias a adoptar no sentido de atingir a sustentabilidade ao nível local. Entre elas refere-se a Carta de Aalborg, de 1994, que corresponde à carta das cidades europeias para a sustentabilidade e na qual se declara que, *“Nós cidades [europeias] compreendemos que o conceito de desenvolvimento sustentável nos ajuda a adoptar um modo de vida baseado no capital da natureza. Esforçamo-nos para alcançar a justiça social, economias sustentáveis e sustentabilidade ambiental”*. Esta declaração assume ser a cidade a maior unidade capaz de gerir os numerosos desequilíbrios urbanos que afectam o mundo moderno, e ao mesmo tempo a menor unidade na qual se poderão resolver os problemas de uma forma eficaz, integrada, global e sustentável (CECS, 1994, p.1).

Outros exemplos prendem-se com a consciência progressiva dos problemas identificados nas cidades, traduzidos em desequilíbrios na distribuição espacial do desenvolvimento, que tiveram expressão na política europeia⁶¹ em dois documentos: *Towards an Urban Agenda* (EC, 1997a) e *Sustainable Urban Development: a Framework for Action* (EC, 1998), bem como na realização do Fórum Urbano Europeu, em 1998 em Viena (Atkinson, 2001). Dada a falta de coesão da política urbana, identificada, em muitos casos, como um sério constrangimento ao desenvolvimento de políticas adequadas às áreas urbanas, aumentou a preocupação por parte da UE, relativamente a estas áreas, em particular nas questões da coesão e da exclusão social e das condições de vida nas cidades (Chapman, 1995).

Assim, as disparidades regionais que se verificam ao nível da UE reflectem principalmente os pontos fortes e as fragilidades relativas das suas cidades, pelo que a União tem um papel a desempenhar no que respeita a incentivar um sistema europeu mais equilibrado (EC, 1998), assumindo que as cidades da Europa enfrentam um conjunto de problemas comuns e que existem oportunidades à escala

⁶¹ No quadro internacional mais alargado é de referir a Conferência das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos (Habitat II), realizada em 1996 em Istambul, que escolhe como um dos temas “O desenvolvimento de assentamentos humanos sustentáveis num mundo em rápida urbanização” (Silva e outros, 1997).

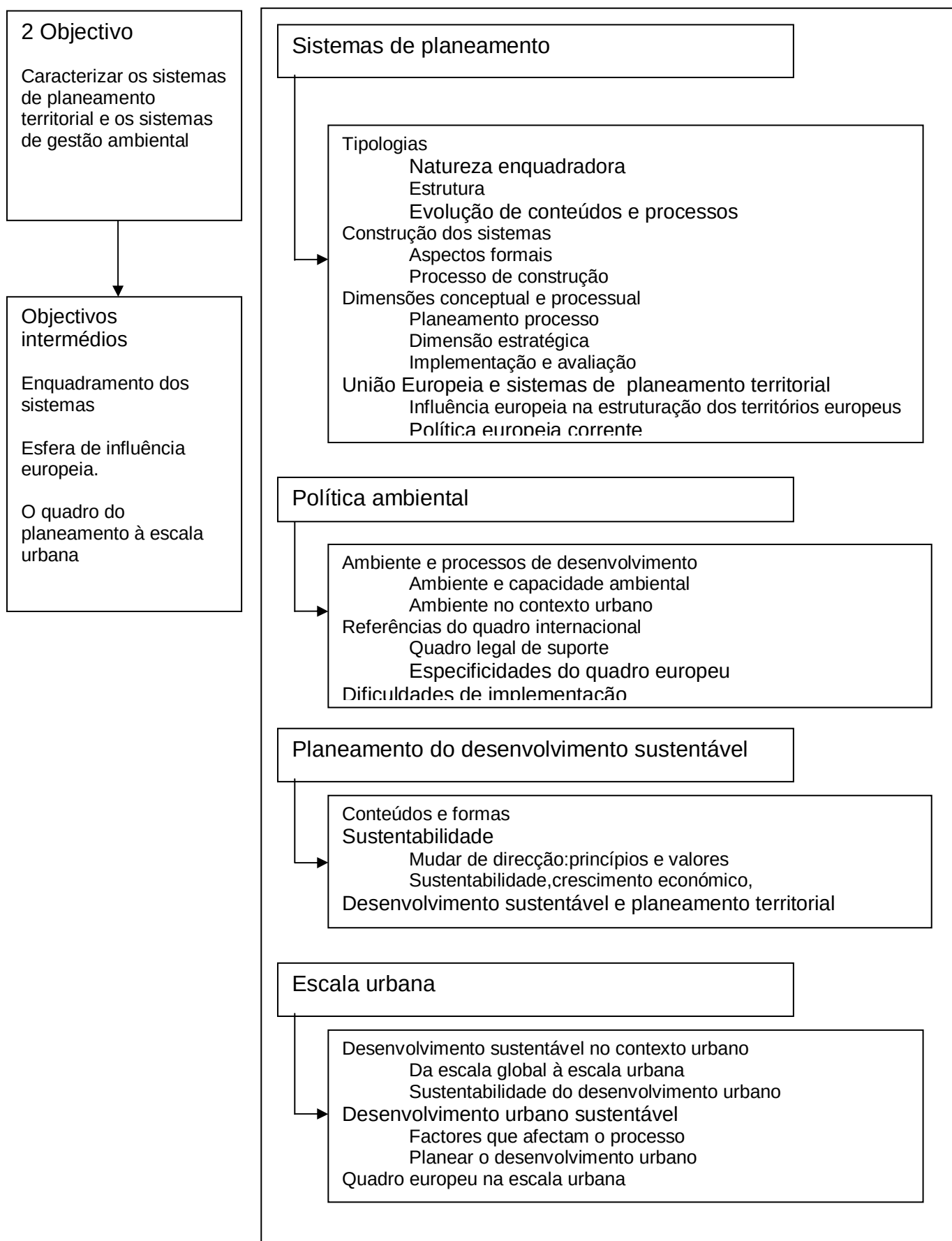
européia para partilhar e facilitar soluções potenciais. Tal como afirmam Silva e outros (1997), as acções comunitárias, actuando em cooperação com as administrações nacionais e locais, podem de forma eficaz produzir um debate e troca de informação que encontre soluções de desenvolvimento sustentadas, adequadas aos diferentes cenários.

Neste sentido, o quadro de acção proposto pela Comissão Europeia, em matéria de desenvolvimento urbano sustentável, aposta no aumento da eficácia das políticas da UE previstas no Tratado, tornando-as mais sensíveis às necessidades das zonas urbanas, e assegurando que essas políticas contribuem para um desenvolvimento urbano integrado, produzindo soluções que decorrerão obviamente das situações locais e da sua inserção no contexto institucional de cada Estado membro (EC, 1998). A verdade é que muitas das políticas sectoriais da UE têm uma forte relevância urbana, facto que a União não pode ignorar. Isto aplica-se particularmente às políticas de coesão económica e social e da protecção do ambiente, previstas no Tratado da UE. Assim, o conjunto de políticas e acções da UE constituem um importante contributo para a obtenção de respostas integradas aos problemas urbanos (EC, 1997b, 1998). Ao este nível emerge hoje uma perspectiva diferente da política urbana, encarando a regeneração urbana de forma integrada verticalmente com o planeamento regional e horizontalmente com os vários actores envolvidos no planeamento local (Murtagh et McKay, 2003).

2.5 Aspectos mais relevantes da análise desenvolvida

Pretende-se sintetizar o conjunto de características e elementos emergentes referentes aos sistemas de planeamento e aos sistemas de gestão ambiental, nomeadamente olhar os sistemas de planeamento territorial no quadro de referência dos processos de desenvolvimento sustentável, de modo a definir uma moldura que sirva de base à caracterização dos diferentes estudos de caso. Uma primeira síntese é apresentada no Quadro 2.1.

Quadro 2.1 - Quadro síntese dos sistemas de planeamento e da política ambiental



Relativamente às tipologias e caracterização dos sistemas verifica-se que efectivamente a actividade do planeamento territorial, e os sistemas que a consubstanciam, constituem o quadro de referência essencial à tomada de decisão, onde emerge a sua natureza política, colocando em evidência o papel do espaço no desenvolvimento social e económico dos territórios, ou seja uma perspectiva relacional entre a teoria social e económica e as práticas de planeamento.

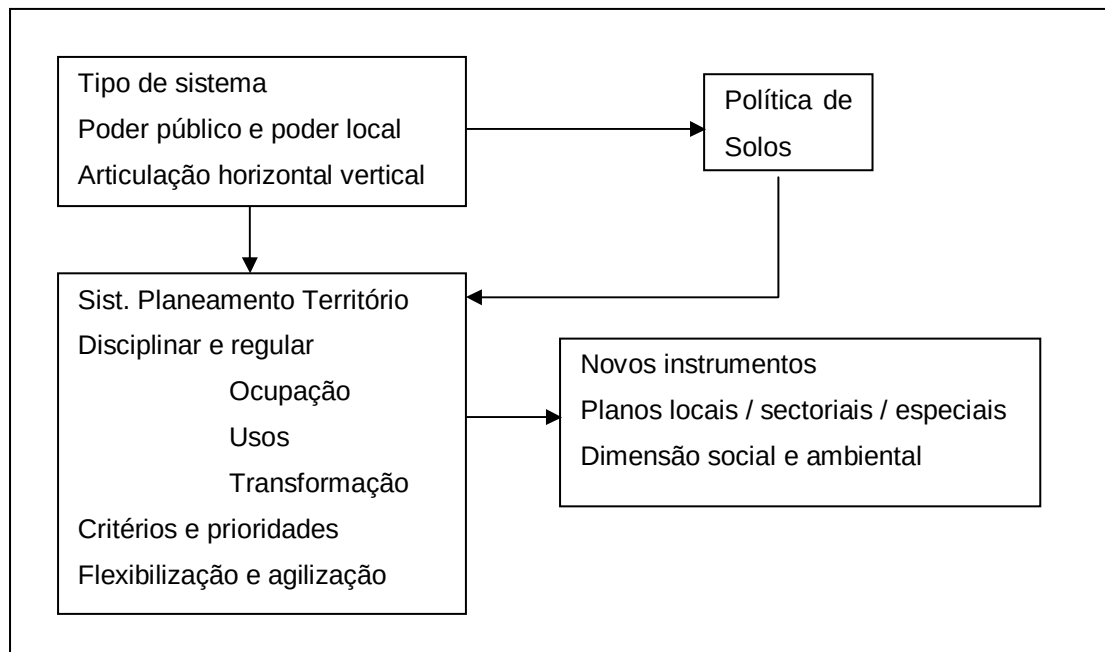
Relativamente à forma como foram sendo construídos estes sistemas (Quadro 2.2), foi possível identificar formatos variados baseadas em níveis com âmbitos distintos em matéria de orientação, ditados pelo seu contexto institucional. A sua evolução progressiva implica avaliar a génese dos sistemas de planeamento territorial e a forma como foram sustentando, ou não, uma política de solos traduzida em instrumentos mais ou menos eficazes. De facto, os contextos nacionais, ao nível das políticas adoptadas, dos sistemas de governo e administrativos, e das próprias características culturais e sociais, deram origem a modelos distintos de sistematização do planeamento territorial, mesmo no actual contexto de globalização e internacionalização.

O processo de construção destes sistemas, correspondeu a uma evolução de carácter, passando de uma vertente meramente física, para englobar as vertentes socio-económica e ambiental, e uma evolução organizacional, abrangendo e articulando diferentes níveis e incorporando transversalmente as vertentes do planeamento económico e sectorial. Esta evolução manifesta-se também na combinação tanto da natureza reguladora e promocional do planeamento, como da flexibilidade e continuidade dos processos inerentes. O planeamento surge então com uma natureza pró-activa e diferenciadora, que criou espaço para a (re)introdução do planeamento estratégico como instrumento com capacidade de integração, emergindo neste quadro as dimensões indissociáveis do desenvolvimento social e ambiental.

No quadro dos desafios que o novo milénio coloca ao sistema de planeamento territorial, a sua natureza processual obrigou à inclusão de preocupações de integração sectorial, cujas formas divergem, de acordo com as necessidades observadas e as oportunidades verificadas nos vários contextos, cabendo aos sistemas de planeamento estabelecer quadros espacialmente diferenciados, que orientem o processo de regulação do desenvolvimento, e o papel do Estado nos

processos de desenvolvimento. Assim, o planeamento suscita cada vez maiores níveis de coordenação, assentes numa abordagem abrangente do planeamento, economia e sociedade, e na evolução metodológica baseada na identificação de diferentes níveis de intervenção.

Quadro 2.2 – Génese e consolidação dos sistemas de planeamento do território



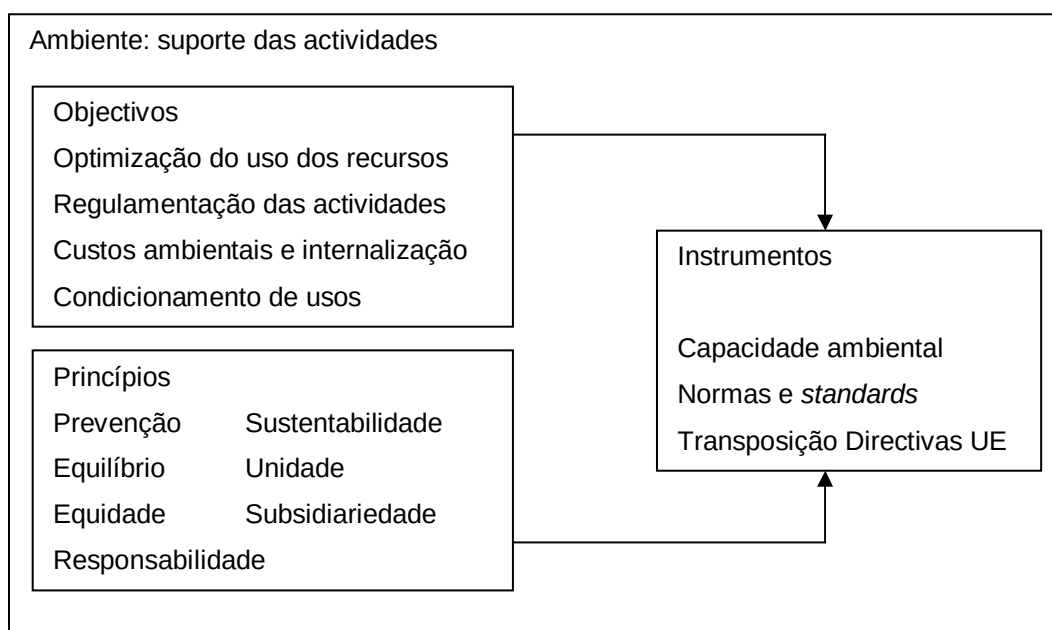
Por outro lado, a dimensão estratégica do planeamento territorial é reforçada e traduzida em instrumentos que contemplam por um lado uma natureza interactiva de ajuste contínuo e portanto experimental, e por outro lado uma multiplicidade de abordagens, capazes de lidar com a incerteza e com a celeridade do processo de desenvolvimento actual. Estes instrumentos produzem, numa fase de operacionalização impactos e a sua avaliação não se resume a uma análise de conformidade entre propostas e resultados. Assim, seu desempenho é também avaliado, o que passa por analisar a forma como afectam o pensamento e as decisões relativas às opções possíveis.

Importa ainda referir que na análise feita se observou que a influência europeia na estruturação dos territórios europeus tem evoluído, quer através de uma intervenção indirecta quer através da atribuição de novas prioridades na área da coesão económica e social, e mais recentemente na coesão territorial, persistindo no entanto sinais de conflito, no que respeita às competências da UE e dos Estados. Neste sentido, o EDEC pode desempenhar um papel importante no processo de

integração europeia, enquanto espaço para debate em torno do Espaço Europeu, fomentando a integração das políticas sectoriais e a sua coordenação aos diferentes níveis institucionais.

A política ambiental por seu turno introduziu vários instrumentos e contribuiu para a formatação dos processos de desenvolvimento, através da definição de um conjunto claro de objectivos e princípios de actuação. O ambiente enquanto suporte do desenvolvimento numa perspectiva dinâmica, envolve a questão da capacidade ambiental dos lugares, contribuindo para definir o nível de desenvolvimento que, para cada lugar, evite situações de deterioração das suas características. Neste campo, a constituição de um sistema de gestão ambiental implica desenvolver instrumentos para implementação das acções que visam cumprir os objectivos ambientais definidos. Estes instrumentos têm surgido apoiados num quadro legal internacional próprio, onde se destaca o quadro europeu da política de ambiente que apresenta especificidades que têm vindo a reflectir-se nos sistemas nacionais, através das Directivas Comunitárias e da sua transposição para os sistemas nacionais, bem como através da política de desenvolvimento regional, e de novos mecanismos de intervenção indirecta, nomeadamente através da distribuição dos Fundos Comunitários.

Quadro 2.3 – Sistema de gestão ambiental



No entanto, e apesar de todo este esforço, as dificuldades de implementação, identificadas ao nível das políticas de ambiente nos contextos nacionais, são uma realidade. A transposição das Directivas tem sido lenta e difícil, verificando-se uma distância significativa entre as intenções e os objectivos atingidos, pelo que a fase de consolidação tem sido caracterizada por um défice real de implementação.

Pretende-se ainda que toda a caracterização e análise dos diferentes casos de estudo seja feita no quadro de referência dos processos de desenvolvimento sustentável, conceito que permitiu lançar um novo olhar sobre conteúdos e objectivos dos sistemas de planeamento territorial, levando-os a desenvolver processos que passam pela integração das dimensões económica, cultural, social e ambiental, alterando as relações de prioridade dos diferentes objectivos de desenvolvimento. Neste quadro, os princípios de sustentabilidade têm que abarcar o desfasamento temporal “custo benefício” e os efeitos indirectos das actividades económicas, numa perspectiva de crescimento económico continuado, de gestão da procura e de transformação dos sistemas produtivos.

Finalmente, a análise é feita destacando o ambiente no contexto local, onde as condicionantes políticas e sociais adquirem contornos precisos. À escala urbana reconhece-se que desenvolvimento sustentável é em si mesmo um conceito contraditório, mas é esta a escala que permite validar a sustentabilidade num contexto concreto e usá-la como catalizador para o processo de desenvolvimento global. No entanto, o desenvolvimento sustentável no processo de planeamento urbano é afectado por factores, de que se destacam a pressão económica e política, a interacção institucional e as orientações sectoriais emanadas do seu contexto exterior, e que se reflectem numa enorme dificuldade de repartição de papéis e poderes. Assim, o planeamento do uso do solo é essencial na viabilização de um quadro de desenvolvimento urbano sustentável mas implica uma revisão dos processos de urbanização e a aplicação de formas de planeamento urbano e de gestão adequadas à multiplicidade das formas dos aglomerados. Planear implica integração horizontal e vertical e articulação instrumental, a par de uma gestão urbana sólida, para além de qualidades de especificidade e eficácia dos instrumentos, quer de planeamento quer ambientais, contextualizados na dinâmica funcional de cada cidade, identificando de modo permanente as mudanças urbanas contemporâneas.

Pretende-se ainda que toda a caracterização e análise dos diferentes casos de estudo seja feita no quadro de referência dos processos de desenvolvimento sustentável, conceito que permitiu lançar um novo olhar sobre conteúdos e objectivos dos sistemas de planeamento territorial, levando-os a desenvolver processos que passam pela integração das dimensões económica, cultural, social e ambiental, alterando as relações de prioridade dos diferentes objectivos de desenvolvimento. Neste quadro, os princípios de sustentabilidade têm que abarcar o desfasamento temporal “custo benefício” e os efeitos indirectos das actividades económicas, numa perspectiva de crescimento económico continuado, de gestão da procura e de transformação dos sistemas produtivos.

Finalmente, a análise é feita destacando o ambiente no contexto local, onde as condicionantes políticas e sociais adquirem contornos precisos. À escala urbana reconhece-se que desenvolvimento sustentável é em si mesmo um conceito contraditório, mas é esta a escala que permite validar a sustentabilidade num contexto concreto e usá-la como catalizador para o processo de desenvolvimento global. No entanto, o desenvolvimento sustentável no processo de planeamento urbano é afectado por factores, de que se destacam a pressão económica e política, a interacção institucional e as orientações sectoriais emanadas do seu contexto exterior, e que se reflectem numa enorme dificuldade de repartição de papéis e poderes. Assim, o planeamento do uso do solo é essencial na viabilização de um quadro de desenvolvimento urbano sustentável mas implica uma revisão dos processos de urbanização e a aplicação de formas de planeamento urbano e de gestão adequadas à multiplicidade das formas dos aglomerados. Planear implica integração horizontal e vertical e articulação instrumental, a par de uma gestão urbana sólida, para além de qualidades de especificidade e eficácia dos instrumentos, quer de planeamento quer ambientais, contextualizados na dinâmica funcional de cada cidade, identificando de modo permanente as mudanças urbanas contemporâneas.

Capítulo 3 Sistema de planeamento e as políticas de ambiente

3.1 Sustentabilidade da gestão ambiental e do planeamento territorial

O presente capítulo tem como objectivo fundamental, identificar os modelos de incorporação da gestão ambiental nos sistemas de planeamento territorial, em particular identificando o grau de permeabilidade destes últimos aos conteúdos e processos inerentes à implementação de uma política de ambiente. Paralelamente ou mesmo convergentemente, importa verificar o potencial dos instrumentos de diferente natureza que constituem o sistema de planeamento do território, e em que medida é que estes contribuem para a implementação da política de ambiente, com destaque para os instrumentos de planeamento à escala local e de natureza vinculativa.

3.1.1 Desenvolvimento económico e protecção do ambiente

No passado, desenvolvimento económico e protecção ambiental eram tidos como incompatíveis, reconhecendo-se¹ hoje que o crescimento económico não será atingido a longo prazo, se o processo de desenvolvimento não tiver em linha de conta o seu próprio impacto ambiental. Dado o facto de não existirem substitutos para alguns tipos de capital natural, os *standards* mínimos de exigência a implementar, de base ecológica e ética, tornam-se factores constrangedores que no entanto poderão assegurar a sustentabilidade dos sistemas económicos. Assim, as abordagens ecológicas procuram minimizar os riscos de extinção, facto irreversível para o reservatório de recursos potenciais para a humanidade, e limitador do potencial desenvolvimento da sociedade (Foy, 1990).

Em virtude desta irreversibilidade há que implementar um conjunto de princípios de intervenção, alguns dos quais, segundo Selman (1995), se prendem efectivamente com a protecção e manutenção dos *stocks* de capital natural, mas também de equidade entre gerações e sociedades, da precaução, e da participação forte dos cidadãos. Neste sentido, a gestão ambiental procura equilibrar, de uma forma

¹ Para Bidwell (1992) alguns dos factores que contribuíram para a mudança de atitude face ao desenvolvimento económico e à protecção do ambiente prendem-se com as graves alterações ambientais, com os falhanços do desenvolvimento, com a degradação e perda de áreas e espécies de interesse ecológico.

sustentável, as necessidades humanas da base de recursos naturais com a capacidade do ambiente natural para corresponder a estas exigências (Gow, 1992). A verdade é que os problemas de poluição ambiental possuem, de uma forma geral, uma dimensão sócio-política, e a sua resolução apresenta dificuldades processuais resultantes da interacção com outros instrumentos de desenvolvimento social e económico de natureza sectorial (Pinho, 1991). Segundo Healey e Shaw (1993), há que assegurar que o desenvolvimento não ultrapasse os limiares da capacidade ecológica, entrando em linha de conta com o ambiente, e com factores sociais e económicos, na análise de projectos de desenvolvimento específicos. Muitas vezes passa a imagem de que os objectivos ambientais só podem ser atingidos à custa da equidade socio-económica, o que torna a implementação da protecção ambiental difícil face a outros objectivos de justiça social e de desenvolvimento económico (Paehlke, 1995).

O processo de desenvolvimento sustentável é ainda afectado pela diversidade de perspectivas que assume. De acordo com Gibbs e outros autores (1998), a forma como se define desenvolvimento sustentável e se operacionaliza o conceito, molda de forma crucial o modo como a economia e o ambiente são integrados neste processo. Nas formas mais fracas ou brandas de sustentabilidade, o ambiente assume hoje maior prioridade na política económica, sem no entanto se especificar a qualidade ambiental a ser atingida. As versões fortes ou duras², especificam os níveis mínimos de qualidade ambiental a atingir e requerem o estabelecimento de alvos em termos de impactos ambientais (figura 3.1). No intervalo entre estas duas formas extremas, oscilam formas de gestão do desenvolvimento e do ambiente que o suporta, onde a sustentabilidade ecológica se assume como modelo sobre o qual assenta o desenvolvimento sustentável, tomando em linha de conta que existem diferenças entre ecossistemas naturais e sistemas sociais, e reconhecendo que a relação entre aglomerados humanos e natureza é uma relação “bipolar”, de identidade e diferença.

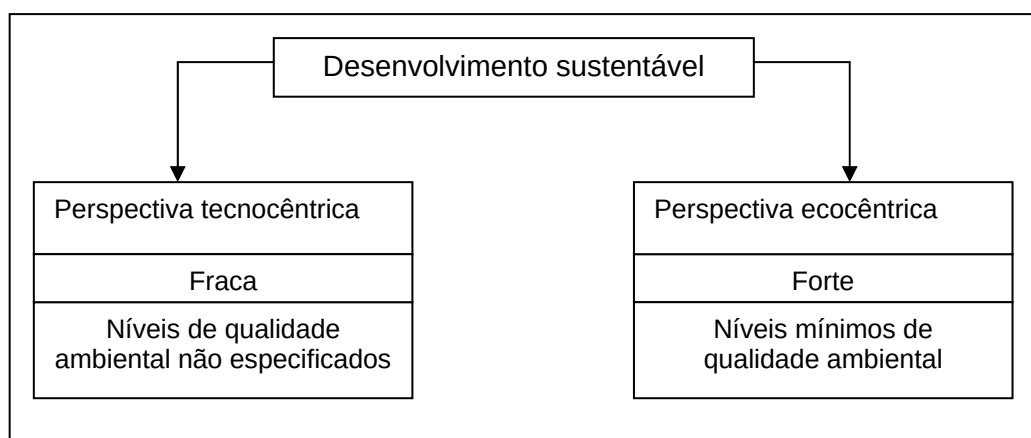
A preocupação chave, face aos processos de desenvolvimento sustentável que hoje se identificam, prende-se com o facto de ser ou não viável, acomodar a expansão da actividade económica e a dimensão social dentro de um quadro de restrições de

² Nestas, é fundamental a retenção de capital natural denominado capital crítico nos casos em que é insubstituível, enquanto o capital dito constante é considerado negociável. Nas formas brandas ou fracas de sustentabilidade a compensação pela perda de capital é tolerada desde que acompanhada por medidas de compensação (Kelly et al, 2004).

natureza ambiental (Rydin, 1998a; Kelly e tal, 2004). A dimensão económica, que sempre existiu nos problemas ambientais, é cada vez mais uma vertente inquestionável em qualquer análise e interpretação destes fenómenos, bem como na concepção de mecanismos de intervenção. Do mesmo modo vem assumindo protagonismo a dimensão social, cada vez mais fundida com a ambiental, e é da constatação do crescimento da importância relativa destas dimensões, que sai reforçada a ideia de que os conflitos ambientais, nas diferentes escalas territoriais e em particular na local, têm na sua essência um carácter iminentemente político (Pinho, 1998; (Zuindeau, 2006).

No entanto, enquanto os debates acerca da sustentabilidade forte forem marginais aos níveis nacional e internacional, torna-se difícil que venham a ser incorporados nas políticas a nível local e regional, dadas as dificuldades em fazer prevalecer a protecção do ambiente, ou pelo menos compatibilizá-la, face a objectivos emanantes de outros sectores, uma vez que o termo sustentabilidade tem sido usado de forma generalizada e pouco clara quer para justificar a não aprovação de propostas, quer da imposição de condições a essas propostas (Kelly et al, 2004). Tal como refere Chatterton (2002), é vital compreender que a mensagem política mais radical do desenvolvimento sustentável requer repensar a escala dos projectos de desenvolvimento na medida em que exige uma economia mais humana, centrada nas pessoas, ecológica e localizada. No caso do desenvolvimento sustentável, os processos e sua espacialização são tão importantes como os produtos. A questão chave é se, de facto, existe um compromisso assumido perante os objectivos do desenvolvimento sustentável na prática ou se este é uma figura de retórica (Rydin et al, 2003).

Figura 3.1 – Perspectivas do desenvolvimento sustentável.



3.1.2 O ambiente urbano, dimensões económica, social e política da problemática ambiental

A agenda ambiental é hoje uma prioridade, materializando-se numa política que visa a preservação e reabilitação do ambiente, em particular em centros urbanos onde se diagnosticam as situações mais críticas sob o ponto de vista da degradação do ambiente. Um pouco por todo o lado encontram-se sinais dessa degradação, em resultado dos ritmos de crescimento e de desenvolvimento que marcaram de forma acentuada o espaço urbano. Quanto às causas dessa degradação, no Livro Verde do Ambiente Urbano³ (CCE, 1990), foram apontadas como *causas profundas da degradação urbana*, o zonamento funcionalista, a internacionalização e a terciarização das economias urbanas e dos seus centros. Estes factores têm conduzido a profundas disfunções ambientais, que se reflectem no contexto urbano e suas envolventes de forma relevante.

Assim são apontadas três razões pelas quais a escala urbana deve ser objecto de maior atenção por parte dos intervenientes. Em primeiro lugar, cerca de 80% da sua população vive em cidades, perspectivando-se um aumento de cerca de 4% até 2010⁴. Em segundo lugar, trata-se dos lugares onde se verifica uma maior concentração dos problemas decorrentes das transformações económicas, sociais e demográficas, do consumo excessivo de energia e recursos naturais, da produção de resíduos e de poluição, bem como dos riscos de catástrofes naturais e tecnológicas. E finalmente por constituírem simultaneamente os motores da economia europeia (EC, 1998).

De facto, a elevada concentração populacional arrasta consigo problemas ambientais complexos quer de natureza física e ecológica, quer de natureza social e económica. No primeiro caso manifestam-se num aumento da poluição do ar e da água, dos níveis de ruído, do consumo de solos, da destruição das estruturas ecológicas. No segundo caso, verificam-se dificuldades ao nível da conservação e reabilitação do património cultural, da degradação das relações sociais, do desemprego, e da reorganização e reestruturação do tecido económico e funcional dentro das cidades. Na verdade, a poluição ambiental, a congestão do tráfego, a

³ Neste Livro publicado em 1990, a preocupação principal refere-se ao ambiente urbano e sua qualidade, mas representa também um importante passo no estabelecimento de uma política urbana abrangente em toda a Europa (Chapman, 1995).

⁴ De acordo com o Relatório da Agência Europeia de Ambiente, publicado em 1999 (Partidário, 2002).

discriminação racial e étnica e as crises financeiras, afectam de forma significativa muitos centros urbanos (Hall et Pfeiffer, 2000). Estas vertentes acabam por estar fortemente relacionadas, sendo que os problemas de natureza física são uma consequência dos de natureza social e económica que por seu turno contribuem para o agravamento dos primeiros. A degradação ambiental urbana progressiva resulta da conjugação de um conjunto variado de problemáticas que afectam hoje os aglomerados urbanos, o que implica necessariamente abordagens transversais onde o *“crescente entendimento de uma sustentabilidade do espaço urbano requer a introdução de novas dimensões de análise”* (Partidário, 2002, p.88).

Um dos problemas que condicionam de forma mais significativa o processo de desenvolvimento urbano sustentável é o da segmentação da sociedade, que apresenta uma expressão clara sob a forma de segregação espacial (Deben et al, 1992). A implementação de políticas de desenvolvimento urbano sem preocupações de enquadramento e compreensão dos fenómenos sociais actuais acabou por agravar⁵ muitas dessas formas de segregação social (Pinho, 1995). Tal como referem Fainstein e Campbell (1996), quando se deslocam os empregos, os laços das comunidades são destruídos, desvanecendo-se as vizinhanças, pelo que as mudanças nas formas espaciais da era da reestruturação acabam por ter importantes consequências e alguns efeitos ambientais indesejáveis. Para Atkinson (2001), hoje os problemas mais graves prendem-se com os processos urbanos de exclusão social e de segregação que criaram nas cidades áreas isoladas e de concentração de pobreza. Esta exclusão não é apenas social mas também política (Hall, 2000). O facto é que muitos problemas urbanos têm raízes em fenómenos económicos e sociais mais alargados, fruto dos processos de desmantelamento dos sistemas de protecção social e do aumento da flexibilidade nos mercados de trabalho.

Esta segregação social e espacial agrava-se perante as significativas alterações na estrutura da população, pela diversidade multicultural e pelos efeitos das migrações; e também pela existência de barreiras institucionais⁶ e societais⁷ (OECD, 1996). Do mesmo modo, o aumento dos rendimentos cria novos hábitos e novas exigências com impactos no consumo de solo, no consumo energético e nos efeitos

⁵ Veja-se a onda de violência nos subúrbios franceses em Novembro de 2005.

⁶ Complexidade dos problemas, persistência de métodos antigos, falta de bases de dados e de recursos humanos qualificados

⁷ Consumo e materialismo, individualismo e mentalidade NIMBY, crescente dependência do automóvel, falta de consciência ambiental.

secundários que geram⁸ como a impermeabilização, o alastramento urbano, a poluição, e o congestionamento. Na verdade, “*as cidades espelham as sociedades, as cidades espelham as mudanças sociais*” (Hall et Pfeiffer, 2000, p.100).

Na base desta realidade está o crescimento económico. De facto, a alteração das necessidades urbanas levou ao aumento dos fluxos centrados nas cidades, assentando o crescimento urbano no controlo e na assimilação desses fluxos (Pigeon, 1994). Se por um lado as economias vão mudar radicalmente nos próximos anos, o valor total de bens e serviços não tem que diminuir, desde que se acelerem as mudanças nos padrões de produção e de consumo, nos hábitos e nas preferências, pelo que a política ambiental requer hoje soluções de carácter menos regulador no que respeita à intervenção sobre os agentes económicos, exigindo no entanto mudanças de comportamento (Paehlke, 1995).

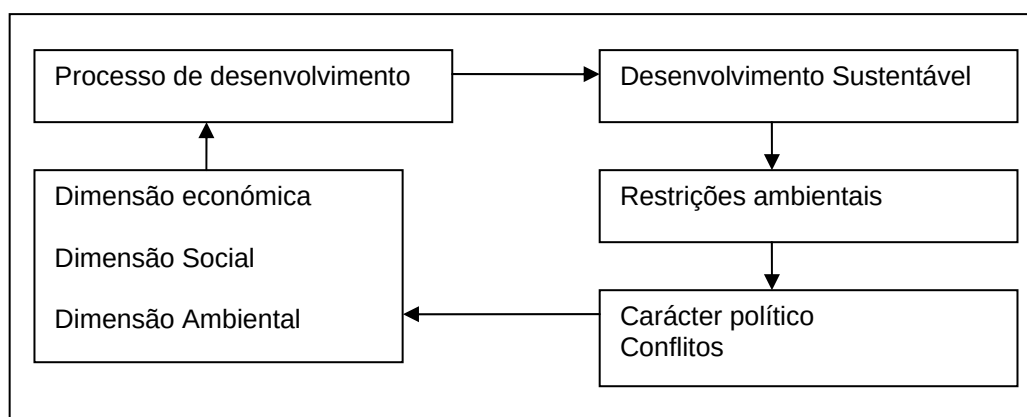
No entanto, assegurar a defesa do ambiente urbano, aos níveis político e de aplicação de programas, tem revelado dificuldades quando se procura aperfeiçoar o balanço entre eficiência económica e externalidades económicas sobre o ambiente, e chamar a atenção para assuntos que se prendem com a pobreza e a justiça social (Satterthwaite, 1997). Na verdade, o sistema económico, que se baseia na exploração dos recursos e capacidades ambientais, não contabiliza de forma sistemática os custos ambientais resultantes. O facto da economia de mercado não internalizar custos ambientais distorce a sua avaliação e distribuição pelos diferentes agentes, pelo que é necessário um investimento de todas as partes envolvidas, no sentido de suportarem a respectiva parte dos custos ambientais que hoje afectam as sociedades e que se manifestam com particular visibilidade no cenário urbano: está em jogo assegurar a competitividade do (eco)sistema urbano no seu conjunto.

Para além da dimensão sócio-económica (figura 3.2), o carácter político da intervenção no território acarreta dificuldades acrescidas no quadro das atribuições das autoridades locais. A sociedade actual apresenta um quadro de fragmentação do poder e de dificuldades de integração política, onde o sentimento de identidade urbana tem vindo a enfraquecer. Paralelamente, a gestão urbana é cada vez mais complicada pela multiplicidade de autoridades públicas com responsabilidades a

⁸ A verdade é que as alterações na estrutura das actividades económicas, fruto do processo de internacionalização e globalização das economias originaram mudanças no mercado de emprego, em particular nos níveis e tipos de qualificação exigidos, e a obsolescência de espaços que necessitam ser reciclados para novas funções urbanas.

diferentes níveis, tornando-se um obstáculo ao exercício de uma cidadania responsável (EC, 1997a), revelando o conflito entre níveis de poder, nomeadamente o facto de os desígnios nacionais poderem não encontrar eco no nível local, ou estarem no mesmo lugar na lista de prioridades. A falta de enquadramento regional, ou as práticas economicistas que resultam da competição e das dificuldades financeiras dos governos locais, conduzem muitas vezes a soluções onde o factor integração é negligenciado.

Figura 3.2 - Sustentabilidade da gestão ambiental e do planeamento territorial



Na verdade, o Estado já não pode assegurar sozinho o financiamento de suporte ao modelo de desenvolvimento, facto que implicou uma maior eficácia por parte dos mecanismos do sistema e o recurso a abordagens mais viradas para o mercado e para a participação dos agentes privados (Priemus et Zonneveld, 2004). Assim, os critérios ambientais não conseguem ser prioritários face às dificuldades da dinâmica económica e de fenómenos de exclusão social. Esta questão afecta particularmente os governos locais, responsáveis pela implementação de programas que resultam de políticas nacionais (OECD, 1996). Se por um lado o sistema reconhece que as soluções locais podem ser melhores ou mais eficazes, por outro o poder local enfrenta dificuldades acrescidas em termos financeiros, pois existe um elevado nível de dependência, em termos de financiamento dos municípios, relativamente às administrações centrais por um lado, e à fixação das actividades colectáveis a nível local, por outro, e que muitas vezes levam a administração local a relevar para planos menos importantes os critérios ambientais, face às pressões em termos de desenvolvimento económico e social (Pinho, 1991).

Esta situação é agravada pelo clima de incerteza que intimida os investidores privados, que continuam a esperar do Estado um investimento em infraestruturas

básicas de desenvolvimento. Há então que reposicionar a intervenção e a integração através de novas políticas para qualificação do ambiente urbano, o que afectará o investimento da administração pública, das empresas privadas e dos agregados familiares, uma vez que os custos⁹ ambientais se repercutem na sociedade no seu conjunto. Mas a verdade é que a transferência de custos para um suporte social mais alargado envolve na prática opções difíceis para as autoridades locais. Impor mudanças tem custos políticos pelo que a classe política se refugia num discurso de não imposição das mudanças nos estilos de vida dos seus eleitores. Justifica-se então segundo Hall (2000) que seja difícil a aplicar o conceito de desenvolvimento humano sustentável centrada nas escolhas e capacidades das pessoas.

3.2 Incorporação da política ambiental nos sistemas de planeamento territorial

3.2.1 Tipologias dos sistemas em análise

No que diz respeito aos sistemas de planeamento territorial e de gestão ambiental, e dada a sua natureza política e as suas profundas interligações com as dimensões social e económica das sociedades onde operam, identifica-se uma grande diversidade, motivada por factores como a sua abrangência e extensão, o grau de centralização, a estrutura do poder e os papéis relativos dos sectores público e privado, a natureza do sistema jurídico e as provisões constitucionais e tradições administrativas, a maturidade e plenitude dos sistemas, e a distância entre objectivos expressos e resultados obtidos (EC, 1997a). Uma das mais importantes questões que se coloca, prende-se com o nível de concepção das políticas de planeamento e de ambiente, pergunta esta de contornos importantes face à diversidade de sistemas administrativos, à questão da subsidiariedade, da isenção das decisões e da sua eficácia. Assim, os estilos nacionais de fazer política e administração desempenham um papel importante na concepção de políticas de controlo da qualidade ambiental.

Em termos de competências e capacidade institucional, apesar de tradicionalmente o sistema de planeamento incorporar diferentes vertentes na área ambiental, enfrenta hoje o desafio de incorporar uma nova Agenda Ambiental, desafio que se

⁹ Estes custos têm sido tendencialmente suportados pelo Estado que incentivou comportamentos (compra de casa, de carro) que agora têm que ser revertidos face a novos objectivos de desenvolvimento sustentável. Mas a expectativa dos cidadãos é a de que seja o Estado a resolver os problemas ambientais.

falhar, conduzirá à sua marginalização, uma vez que é cada vez mais crítico que os objectivos ambientais estejam interligados com os objectivos económicos e sociais (Healey et Shaw, 1993). A verdade é que existem grandes diferenças na forma como os vários países respondem à Agenda Ambiental, apesar do consenso no que respeita à compreensão da dimensão destes problemas, e à percepção dos valores da qualidade de vida e dos problemas sociais da vida contemporânea.

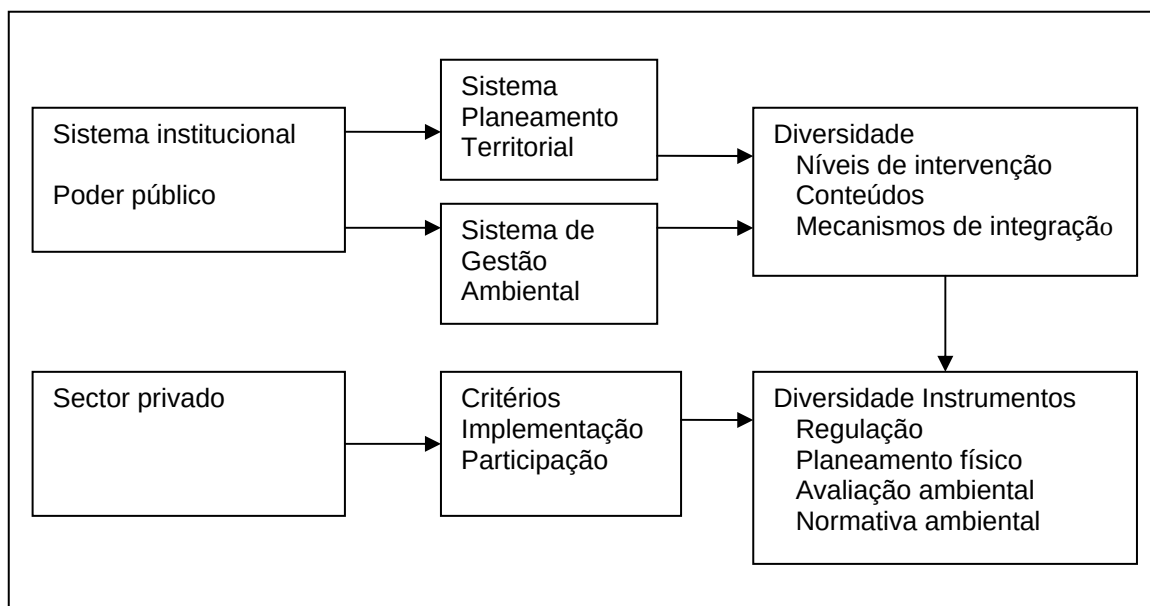
Na análise da evolução dos conteúdos dos processos de planeamento e de gestão ambiental, e da sua integração, consideram-se, de um modo geral, três grandes tipos de instrumentos de intervenção: a regulamentação da poluição, o planeamento físico e a avaliação ambiental, cada um deles com um papel específico e assumindo contornos particulares, consoante os contextos em que se desenvolvem. Neste sentido, os poderes do planeamento são particularmente sensíveis à natureza dos conflitos ambientais, pelo que, durante a fase de elaboração dos planos, deve assegurar-se um primeiro, e essencial papel, na prevenção da justaposição de usos do solo incompatíveis, em particular dos usos poluidores e dos sensíveis a essa poluição. Assim, os planos, nas suas diferentes tipologias, podem (re)orientar as actividades poluidoras para localizações especiais, com características que facilitem a assimilação natural destes produtos e reduzam os riscos de contaminação humana: reconciliar o desenvolvimento com os limites ambientais, implica seleccionar alguns tipos de intervenção e evitar outros (EC, 1996a). Esta selecção é muitas vezes fruto da reacção às pressões do desenvolvimento que emanam de outros sectores, assumindo o controlo do desenvolvimento formatos de natureza reactiva e negativa, através de um discurso de limites e restrições que se adapta bem às abordagens reguladoras do planeamento territorial. Não constitui por isso surpresa, tal como refere Owens (in Rydin, 1998a), que o conceito de capacidade ambiental seja usado para restringir e controlar o desenvolvimento físico.

A presença de objectivos de natureza ambiental nos instrumentos de planeamento e desenvolvimento territorial é então uma realidade¹⁰. O planeamento espacial não pode continuar a ser encarado de forma isolada pois interage com o processo de

¹⁰ As decisões de planeamento territorial, pelos riscos e incertezas que envolvem, implicam uma atitude que evite riscos significativos para o ambiente. Os planeadores adoptaram o princípio da precaução como ferramenta para tornar operacional o conceito de desenvolvimento sustentável, mas as interpretações fracas de sustentabilidade admitem que alguns danos possam ser infligidos ao ambiente, desde que os ganhos sociais e económicos sejam superiores às perdas ambientais. As interpretações fortes tendem a ser mais radicais na protecção dos recursos (Counsell, 2002).

desenvolvimento, envolvendo os mais variados sectores¹¹ (Priemus et Zonneveld, 2004). De facto, os procedimentos de planeamento estruturados e sistematizados continuam a ter um papel fundamental no apoio à tomada de decisões estratégicas, contribuindo para a formalização de objectivos em termos de desenvolvimento sustentável e levando à consideração sistemática de preocupações ambientais, dos seus efeitos práticos e de alternativas de acção viáveis (Fisher, 2003). Segundo Leibenath e Pallagst (2003) as políticas territorial e ambiental pretendem no conjunto atingir níveis de qualidade de vida e do ambiente, embora sigam em alguns casos vias diferentes para o conseguir. A coordenação dos sistemas que dão corpo a estas políticas é complexa, e varia em cada país, colocando-se a questão da consideração efectiva de todos os aspectos ambientais relevantes na política de desenvolvimento territorial, e na capacidade dos seus instrumentos oferecerem oportunidades aos investidores, estando centrados na promoção das vertentes ambientais.

Figura 3.3 - Tipologias dos sistemas em análise



3.2.2 Integração da componente ambiental nos sistemas de planeamento

A incorporação da política ambiental aos diferentes níveis dos sistemas de planeamento territorial tem evoluído dando lugar a diferentes modelos de intervenção, com reflexos na transformação nos modos de produção, incorporando

¹¹ Exemplos prendem-se com o planeamento transnacional e com as políticas ambientais, cada vez mais exigentes, hoje desenvolvidos no quadro da EU (Priemus et Zonneveld, 2004)

concepções não materiais de bem-estar, serviço social e interesse público, e avançando para além dos esforços paleativos, para adoptar critérios ambientais na preparação da actividade produtiva e na concepção das políticas públicas. Newby (1990), referido em Healey e Shaw (1993) classificou a evolução da integração da componente ambiental no planeamento em quatro fases, a primeira de colocação da ênfase na preservação do passado pré-industrial, uma segunda com base na promoção e controlo do desenvolvimento, seguida de um período de consciência da escassez dos recursos e das pressões associadas ao crescimento económico, e finalmente a fase da substituição da expressão amenidade por ecologia.

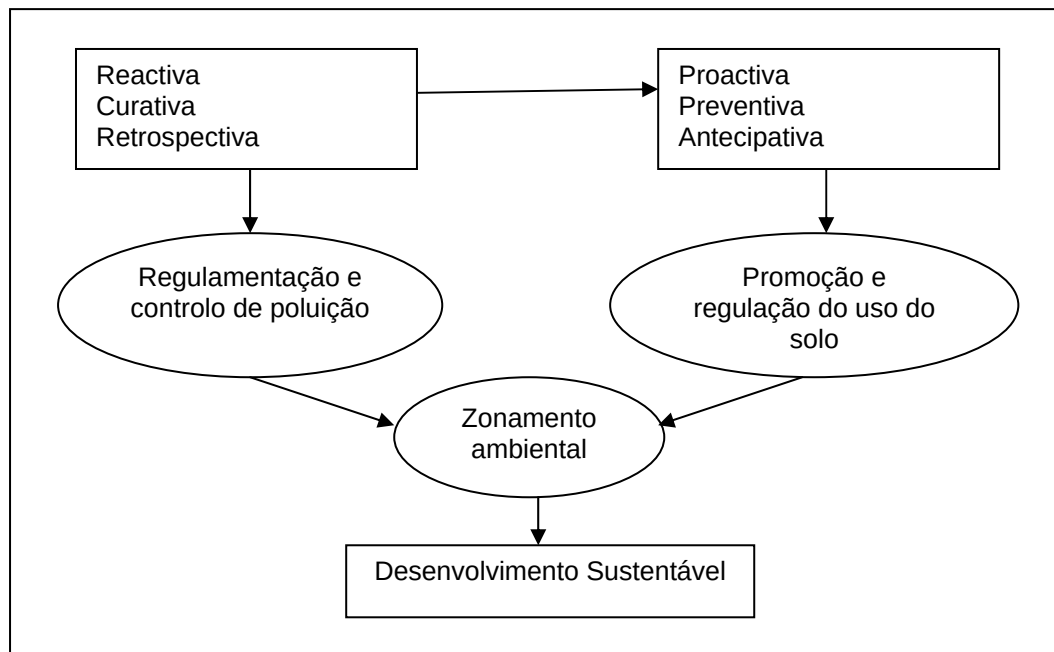
De acordo com Pinho, já em 1985(a), na maioria dos países da Europa, o planeamento territorial vinha incorporando gradualmente elementos da política económica e sectorial ao nível nacional. Ao regulamentar os usos e a utilização dos recursos, constituiu muitas vezes o único e o mais antigo mecanismo de defesa do ambiente, e dos recursos naturais e culturais, estabelecendo áreas de protecção, parques, reservas, programas de melhoria de qualidade de vida, de condições de habitabilidade (Lacour, 1994). Durante muito tempo, foi através do sistema de planeamento que se procurou equilibrar as relações entre campo e cidade, estabelecendo os meios para salvaguardar determinadas áreas, para assegurar uma abordagem integrada, bem como mecanismos de negociação e participação.

Ao examinar os usos do solo de uma forma integrada é possível minimizar os conflitos e estabelecer balanços eficientes, ligando o desenvolvimento económico e social, à protecção e qualificação ambiental. Para isso, o planeamento territorial tem desenvolvido diferentes tipos de zonamento, em particular no nível local, alguns dos quais com base em critérios ambientais (figura 3.4). Se as primeiras formas de zonamento assentavam na divisão de usos de acordo com a sua adequação ao tipo de solo e às localizações relativas dos vários usos, numa segunda fase, a preocupação prende-se com a não justaposição de usos incompatíveis, sob o ponto de vista ambiental (Fidélis, 1999).

No entanto, reconhece-se que os sistemas de planeamento mantêm tendências conservacionistas e preservacionistas, apesar do facto de os objectivos ambientais terem vindo a tornar-se mais pró-activos. Os programas de intervenção ao nível do controlo da qualidade ambiental não podem efectivamente restringir-se ao controlo final dos efluentes, ou a acções de melhoria ou de protecção do ambiente natural,

uma vez que uma política ambiental baseada no controlo da poluição não representa a verdadeira dimensão do papel do ambiente, falhando na potencialização de todos os recursos e capacidades de assimilação do ambiente natural. Neste sentido o controlo do desenvolvimento pode ser um processo interactivo (Rydin, 1998a), assegurando a integração da análise ambiental, com as análises social e económica, das propostas de desenvolvimento, tornando-se a sustentabilidade um critério mais efectivo (Kelly e tal, 2004).

Figura 3.4 – A política ambiental e os sistemas de planeamento territorial

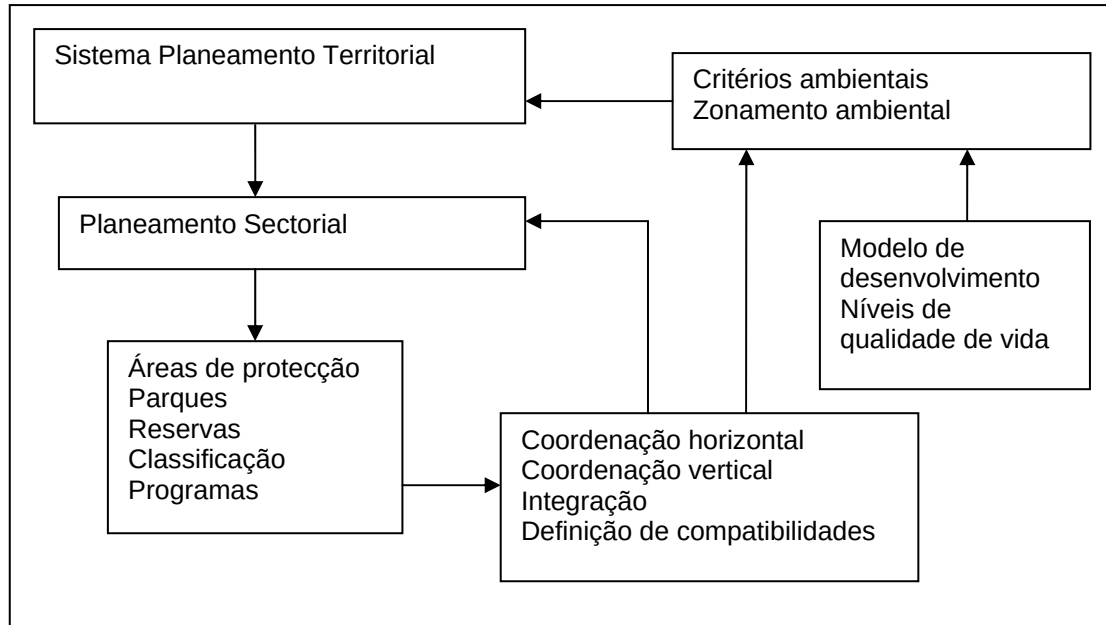


A essência da abordagem integrada, encontra a sua expressão na coordenação do planeamento sectorial, e na gestão das actividades relacionadas com os mais variados aspectos do uso do solo e dos seus recursos (UN, 1999), pelo que adoptar o planeamento como processo integrador¹², se revela fundamental, quando se pretende implementar uma política de ambiente num cenário caracterizado por elevados graus de incerteza, cabendo-lhe criar as condições para implementar de forma integrada medidas sectoriais (Banister, 2001). Para Healey e Shaw (1993), uma forma de identificar as partes que compõem uma estratégia compreensiva para o desenvolvimento sustentável, passa pela avaliação das funções do ambiente que

¹² De um modo geral existe consenso relativamente à importância da integração das variáveis ambiental, social e económica nos processos de planeamento e de tomada de decisão, e apesar de não existir acordo relativamente à eficácia das diferentes abordagens processuais alternativas (Hovden, 1998), a ferramenta fundamental dos sistemas de planeamento permanece a regulação, instrumento político indirecto (Rydin, 1998a).

conduzem a uma maior ênfase na regulação da quantidade, da localização e das formas do novo desenvolvimento ou do re-desenvolvimento

Figura 3. 5 – Planeamento integrado e integrador



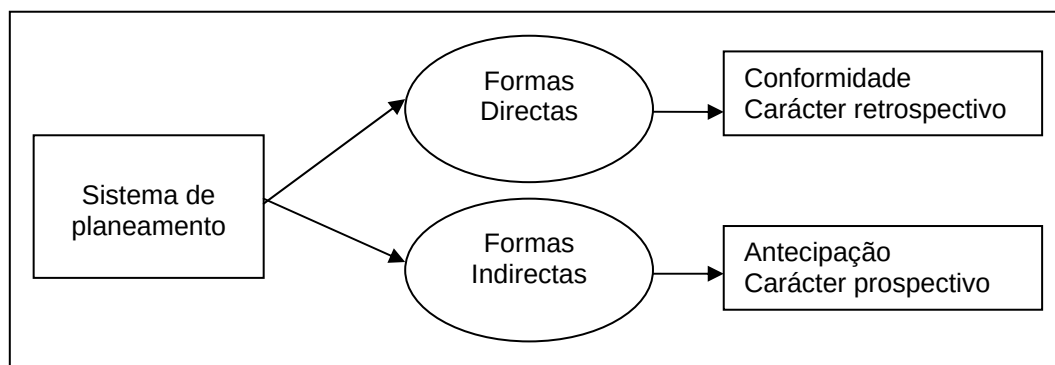
A integração de objectivos económicos e ambientais enquanto elementos chave no processo de planeamento no quadro da UE, tem aumentado de importância¹³, facto patente na criação em 1992, do *EC Committee for Spatial Development*, e na inclusão da competência de planeamento no Tratado de Maastricht referidos no anterior capítulo. A Comissão considera que o “*planeamento espacial a nível europeu é um pré-requisito para o desenvolvimento harmonioso da Comunidade e para uma melhor integração das áreas periféricas*”, defendendo que o planeamento espacial é necessário para facilitar a “*alocação racional dos recursos*”. É possível então usar as decisões sobre ordenamento e gestão territoriais tomadas pelos Estados de modo a influenciar de forma determinante a gestão dos conflitos, e consequentemente a requalificação do ambiente (EC, 2001). Recentemente, com a criação do EDEC, de novo se colocou a questão da inclusão de objectivos ambientais, face ao alinhamento que este fez das exigências sociais e económicas com as funções ambientais e culturais, visível na referenciação sistemática ao

¹³ Exemplo desta realidade é o facto de, no Quinto Programa de Acção dirigido ao ambiente e ao desenvolvimento sustentável, terem sido feitas referências explícitas ao ordenamento do território e ao planeamento físico. Outro exemplo no Sexto Programa, refere-se ao incentivo à tomada de decisões em matéria de ordenamento e gestão do território ecologicamente responsáveis.

ambiente no conjunto dos objectivos políticos em diferentes sectores¹⁴, sendo nalguns casos os objectivos ambientais descritos de forma mais precisa que os próprios objectivos sectoriais (Leibenath et Pallagst, 2003).

Cabe assim ao sistema de planeamento territorial usar o poder regulador que possui, com destaque para os instrumentos locais, para contribuir para a gestão da mudança ambiental, assegurando quer formas directas quer indirectas de controlo de poluição (figura 3.6), prevenindo a justaposição de usos incompatíveis, e recorrendo ao licenciamento condicionador. Trata-se de um sistema que funciona melhor quando antecipa acções, estabelecendo medidas de prevenção, ultrapassando o carácter retrospectivo do controlo e adoptando formas de intervenção preventivas e positivas, como a promoção do desenvolvimento, dirigindo-o para melhores localizações sob uma perspectiva ambiental.

Figura 3.6 – Formas de controlo do sistema de planeamento.



3.3 Os sistemas de planeamento territorial e de gestão ambiental ao nível local

3.3.1 O sistema de planeamento urbano e o seu conteúdo ambiental

Os fundamentos da integração do planeamento e do ambiente, constituem-se segundo Lacour (1994), mais como preocupações do que referências ou modelos. A perspectiva dominante da problemática da qualificação do ambiente urbano tem privilegiado a reflexão sobre os processos de transformação da cidade, em detrimento de uma perspectiva operacional de promoção da qualidade do ambiente enquanto factor competitivo para o desenvolvimento e consolidação dos centros

¹⁴ Exemplos são as iniciativas INTERREG III, cujas orientações incluem prioridades de protecção ambiental e de conservação dos recursos naturais, e o programa URBAN II que promove a promoção da regeneração económica e social nos tecidos urbanos (Leibenath et Pallagst, 2003)

urbanos (Pinho, 1995). No entanto não é só a natureza dos problemas que gera a necessidade de uma atenção especial sobre o ambiente urbano mas também a escala a que se revelam. O facto dos problemas e dos seus efeitos se manifestarem localmente e quotidianamente, quando a sua origem está muitas vezes associada a fenómenos tecnológicos e culturais de natureza geral, torna difícil responsabilizar e condicionar a intervenção local, face a fenómenos que se manifestarão a longo prazo e muitas vezes para os quais não há certezas em termos das consequências associadas, verificando-se muitas vezes que, num dado local, o processo de desenvolvimento é sustentável mas à custa de territórios que lhe são exteriores (Zuindeau, 2006).

Redclift (1993) sugere não ser possível gerir o ambiente com sucesso a nível global, sem primeiro se progredir na sustentabilidade a nível local. As cidades também são potencialmente amigas do ambiente pelas economias de escala que geram (Priemus et Zonneveld, 2004), muito embora, acima de uma certa dimensão, as deseconomias associadas sejam significativas (Haughton et Hunter, 1994). Pinho (1995) refere a cidade como elemento central na actual perspectiva do desenvolvimento sustentável, apontando as políticas urbanas como palco preferencial na redução dos impactos ambientais das actividades económicas. De facto, as cidades possuem potencial para reconciliar as várias dimensões da sustentabilidade (EC, 1996). O desafio da sustentabilidade urbana é hoje o de resolver os problemas da gestão ambiental nas cidades, uma vez que as actividades urbanas têm impactos ao nível do uso da energia e das emissões poluentes, no consumo de recursos e na produção de resíduos (EC, 1996b).

Do mesmo modo, a cidade sustentável pode ser encarada como uma estratégia de abordagem aos tradicionais problemas de regulação social e económica nas áreas urbanas, através de um conjunto novo de prioridades ambientais e práticas ecológicas. Para Whitehead (2003) há então que considerar as diferentes formas sob as quais o ambiente produz implicações na regulação das economias urbanas, reconhecendo que as condições naturais de um território condicionam os modelos de estruturação das cidades e das suas actividades económicas, e a reprodução sócio-cultural dos habitantes urbanos. Neste sentido, o quadro de acção da UE para o desenvolvimento urbano sustentável revela uma aposta clara no reforço da prosperidade económica e do emprego nas cidades, na promoção da equidade, inclusão social e regeneração nas zonas urbanas, e na protecção e melhoria do

ambiente urbano. Nesta aposta, destacam-se as acções ambientais com maior probabilidade de conduzir a melhorias demonstráveis no terreno, reunindo uma série de iniciativas comunitárias que afectam a qualidade do ambiente urbano¹⁵ (EC, 1998; Cabral, 2002).

No entanto, existem dificuldades na tradução do desenvolvimento sustentável nos projectos de intervenção urbana. Tal resulta do facto de muitas vezes os critérios de sustentabilidade serem introduzidos nos planos de ordenamento em fases tardias do processo, e com pesos relativos baixos no processo de tomada de decisão, facto agravado pela falta de consenso relativamente ao que se entende por desenvolvimento sustentável. A dependência das áreas urbanas relativamente à sua envolvente, a sua estrutura económica e social, as bolsas de pobreza que contém e os fenómenos de exclusão social que albergam, são características que obrigam a (re)interpretações daquilo que são objectivos de desenvolvimento sustentável, perante um contexto urbano concreto (Rydin et al, 2003).

O desenvolvimento sustentável global passa efectivamente pela preservação do equilíbrio local, e implica (re)definir critérios e instrumentos de avaliação capazes de reflectir os actuais efeitos sócio-económicos. Mesmo com raízes a nível internacional, o desenvolvimento sustentável requer a participação dos níveis mais baixos de intervenção do sistema de planeamento territorial, apesar de muitas vezes os problemas identificados localmente têm origens que não são locais. A nível espacial o desenvolvimento será considerado sustentável se permitir atender às necessidades das populações de um território sem comprometer a satisfação das necessidades dos habitantes noutros territórios (Zuindeau, 2006). A verdade é que grande parte das vezes os conflitos ambientais locais são demasiado específicos e complexos para serem resolvidos por decisões tomadas ao nível central. No entanto, e como refere De Roo (2000a), ao inverter a intervenção no sentido da auto-regulação, não se pode esquecer que a maioria dos conflitos ambientais pode perfeitamente ser resolvida no nível mais geral. Ao desviarem-se da aplicação da normativa nacional, as autoridades locais assumem responsabilidades acrescidas no estabelecimento de um quadro político de referência fundamentado e integrando o

¹⁵ Designadamente a gestão da energia urbana, transportes, resíduos, qualidade do ar, água, ruído e solos contaminados. A Comissão da Comunidade Europeia defende que o planeamento estratégico urbano deve tornar-se mais explícito através dos Fundos Estruturais, melhorando a qualidade da política e investindo no papel das cidades como motores de desenvolvimento económico, fortalecendo as parcerias e mobilizando recursos locais (Atkinson, 2001), e o papel do nível regional na captação de investimentos (Banister, 2001).

planeamento sectorial, e no investimento capaz de o levar à prática. A verdade é que colocar os assuntos ambientais no contexto alargado do desenvolvimento local aumenta o leque de possibilidades para resolver problemas ambientais, embora segundo o mesmo autor, os resultados sejam menos previsíveis, focando-se na optimização do processo de planeamento urbano.

Reconhece-se assim que os problemas urbanos actuais não podem ser resolvidos com soluções convencionais: têm que envolver necessariamente acções à escala urbana, adaptadas às circunstâncias locais. A globalização, em vez de servir como bode expiatório para alguns dos problemas urbanos, pode tornar as cidades mais independentes das administrações centrais, respondendo de forma eficaz aos desafios das mudanças económicas e captando importantes investimentos internacionais. Para tal, necessitam de maior autonomia na definição da sua própria estratégia de desenvolvimento, das suas prioridades e na disponibilização de recursos (OECD, 1996), o que implica cuidados redobrados nas abordagens envolvendo negociação e consenso que podem conduzir a resultados criticáveis sob o ponto de vista científico mas política e socialmente sustentáveis e passíveis de serem implementados (Vigar et Healey, 2002).

Os sistemas de planeamento fazem então parte da capacidade institucional local em termos de desenvolvimento sócio-económico, podendo exercer efeitos significativos na promoção ou na limitação das oportunidades de investimento, assumindo a integração sectorial durante a elaboração dos planos e no processo de controlo, necessitando para tal de uma maior interacção entre a formulação das políticas estruturais e a sua implementação a este nível. Da implementação resultam impactos directos sobre o ambiente que, de acordo com as prioridades correntes, estão claramente em confronto com os requisitos de um desenvolvimento sustentável, pelo que as estratégias de desenvolvimento local devem ser traduzidas em novas formas de abordar a regulação do uso do solo, dando corpo a princípios de organização espacial e de qualidade do ambiente construído.

3.3.2 Políticas urbanas

Nesta sequência, a perspectiva da qualidade ambiental toma parte no processo de concepção dos elementos urbanos e da forma como se relacionam entre si. Uma cidade ecológica é avaliada pelo grau de integração de considerações ambientais no

processo de tomada de decisão, bem como pela conciliação de objectivos económicos, sociais e ambientais. De acordo com os princípios da Agência Ambiental Europeia (1995), a concepção das cidades deve ser feita de acordo com a sua capacidade que decorre das suas características naturais, e as intervenções devem ser reversíveis, flexíveis e adaptáveis a novos desafios (Banister, 2001). Estes aspectos são importantes também na medida em que colocam exigências de adaptabilidade dos projectos face às dinâmicas económica e social, e às mudanças nas estruturas organizacionais, nas tecnologias e nos valores culturais (OECD, 1996).

No debate actual, são perceptíveis tendências acerca da forma como os sistemas de planeamento urbano deverão evoluir, como procurar uma abordagem flexível, assente em planos estratégicos para gerir a mudança espacial, e desenvolver formas de regulação com critérios substantivos para apreciação de projectos e dos seus impactos, com transparência e estabilidade. Neste cenário, e de acordo com Healey e Williams (1993), o sector público evoluirá para um papel de suporte ao desenvolvimento promovido pelo sector privado, reservando um papel forte ao governo local na concepção das estratégias de desenvolvimento. O objectivo da política urbana é, segundo Hall e Pfeiffer (2000), produzir cidades prósperas económica e culturalmente, socialmente justas, verdes e seguras.

No quadro da intervenção ao nível urbano assume destaque o conceito de cidade compacta, conceito que embora não se destinasse a constituir um modelo genérico acabou por se difundir pelos efeitos positivos que se lhe consideravam associados. O conceito é, acima de tudo, um conceito espacial orientado para a intensificação¹⁶ do uso do espaço urbano existente, melhorando a qualidade de vida urbana e poupando o campo. Pretende travar o fenómeno do alastramento urbano de baixa densidade que gera efectivamente maiores consumos do que as formas mais compactas e mistas de ocupação do solo, pois está associado ao aumento da mobilidade, com pesados custos para o ambiente e transferências permanentes de áreas “verdes” para usos urbanos, com perdas significativas da qualidade ambiental (Anderson et al, 1996; Hall et Pfeiffer, 2000). Segundo Hillman (1996), o alastramento urbano contraria conceitos como os de auto-suficiência, eficiência

¹⁶ A intensificação corresponde a um processo cumulativo ao longo do tempo. Para Jenks (2000), um dos aspectos mais complexos de avaliar prende-se com a receptividade local à intensificação. A intensificação é geralmente melhor aceite pelos jovens, pelos que habitam áreas deprimidas, quando é feita em pequena escala, ou quando não implica perda de valores naturais ou culturais.

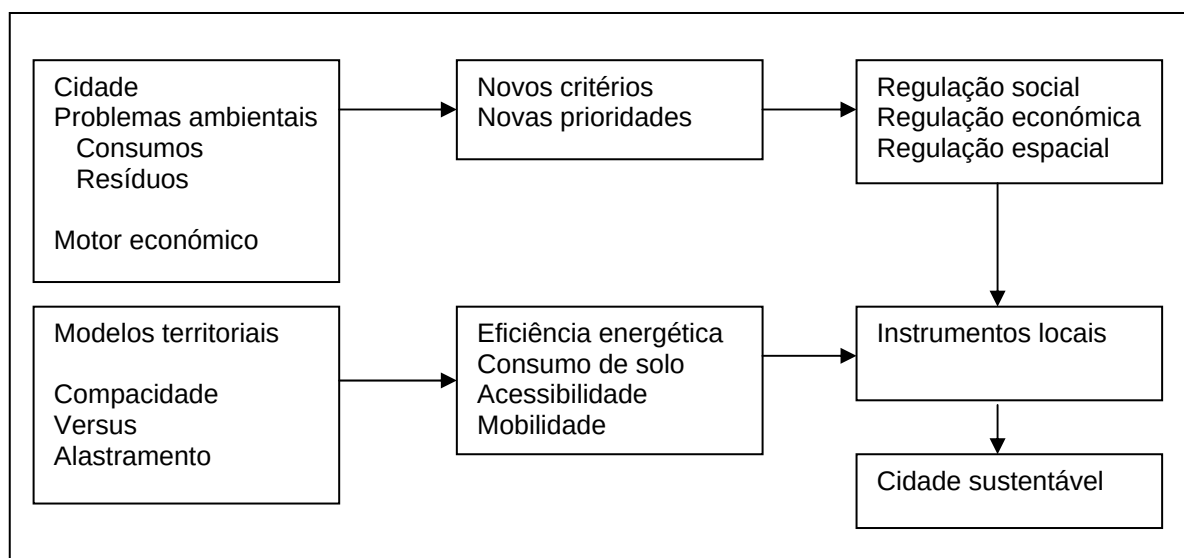
energética ou desenvolvimento comunitário, afectando a qualidade de vida, em particular a vivência na cidade, e aumentando a polarização social. Os que defendem que cidades dispersas podem ser eficientes e energeticamente sustentáveis, pressupõem mudanças profundas nos estilos de vida.

A aposta nos aglomerados compactos e de usos mistos passa em larga escala pela contenção do seu crescimento físico, protegendo a sua envolvente e desenvolvendo modelos de uso do solo e de deslocação mais eficientes em termos globais, e melhorando a sua vitalidade social e a viabilidade económica. Mas há que ter em atenção que, apesar da concentração dos aglomerados poder constituir uma forma eficiente sob o ponto de vista energético, acima de uma certa dimensão surgem problemas sérios de congestionamento e poluição (Owens, 1992). A versão da cidade compacta, segundo Breheny (1992), apresenta contradições profundas face a alguns dos objectivos do desenvolvimento sustentável, como sejam a eficiência energética perante a concentração descentralizada, a cidade verde face às densidades resultantes da compactação dos aglomerados, ou o acentuar das assimetrias entre o nível de vida urbano e o rural.

Na verdade os impactos da forma urbana sobre o ambiente estão estreitamente relacionados com os seus impactos nos consumos energéticos que gera, uma vez que as localizações relativas das actividades humanas e das infraestruturas e equipamentos são determinantes nas opções das populações: o uso da energia no espaço urbano é função do modo, da distância percorrida e da frequência das viagens (Stead et al, 2000). Por este motivo, os espaços residenciais compactos em cidades de alta densidade apresentam menores consumos energéticos associados ao seu funcionamento, pois asseguram proximidades que favorecem a diminuição do número de viagens e das distâncias percorridas, e o uso de modos de locomoção mais sustentáveis. No entanto as melhorias significativas observadas quando se passa de densidades baixas para densidades médias, não se mantêm para densidades muito elevadas (Hall, 2001). Coloca-se então a questão de distinguir densidade e intensidade do desenvolvimento, onde a primeira se assume como medida quantitativa de um fenómeno numa dada área, enquanto a segunda revela uma medida mais subjectiva de urbanidade: de facto, e como referem Schoffam e Vale (1996), as mesmas densidades podem corresponder a diferentes formas urbanas que geram diferentes intensidades de uso e consequentemente, diferentes impactos territoriais e ambientais.

Assim, se existe algum consenso relativamente ao facto de a forma menos desejável sob o ponto de vista ambiental ser a suburbanização de baixa densidade, não existe consenso relativamente à forma ideal (Anderson et al, 1996; Hall, 2000): a relação entre cidade compacta e o ambiente é controversa por mais do que uma razão. Para além de se ter revelado menos sustentável do que o previsto, teve um efeito negativo na qualidade do ambiente dadas as emissões intrusivas causadas pelas diferentes actividades urbanas (De Roo, 2000). Em inúmeros casos a cidade compacta foi confrontada com os seus limites, dando hoje lugar ao conceito de cidade rede (Priemus et Zonneveld, 2004). Muitas das vantagens apontadas verificam-se, segundo Jenks (2000), a nível estratégico, enquanto os impactos muitas vezes negativos são sentidos localmente, fruto de um modelo territorial que criou conflitos espaciais e ambientais (De Roo, 2000c).

Figura 3.7 - Sistema de planeamento urbano e seu conteúdo ambiental



3.3.3 Instrumentos ao nível local

A baixa qualidade ambiental nas cidades é em grande parte resultado da concentração de emissões sólidas, líquidas e gasosas que decorrem das actividades humanas dispersas pelo tecido urbano, localizadas em particular nas zonas industriais (De Roo, 2000c). Problemas típicos nas áreas urbanas prendem-se com a pressão urbanística nas cidades costeiras (Partidário, 2002), a ocorrência frequente de desastres naturais, o aparecimento de terrenos e zonas portuárias abandonadas, muitas vezes contaminados, a existência de territórios não

consolidados e de fenómenos de alastramento suburbano ou os centros urbanos antigos degradados (Hall et Pfeiffer, 2000), acompanhados da segregação excessiva nos zonamentos.

Os instrumentos de ordenamento e gestão territorial, em particular no nível municipal, têm então assumido muitas vezes responsabilidades de preservação e valorização do património quer natural quer construído. No sentido de tornar o desenvolvimento urbano mais consentâneo com os requisitos do desenvolvimento sustentável, o planeamento à escala local pode assumir um papel de relevo na coordenação da política local de ambiente, nomeadamente durante a elaboração dos planos, compatibilizando estratégias de controlo e gestão, através de um processo participado. Tradicionalmente, as políticas na área do ambiente urbano incidiram na importância de parques, zonas verdes, e protecção do património, como elementos base na qualidade de vida dos seus habitantes, mas há que considerar uma noção mais abrangente do desenvolvimento sustentável, que enquadre a cidade no seu ecossistema mais alargado¹⁷ (Naess, 2001).

Assim, é fundamental reformular as instituições promovendo a descentralização de competências e aplicando o princípio de subsidiariedade. É necessário ultrapassar as tradicionais fronteiras administrativas para resolver problemas concretos, em particular estabelecendo parcerias, desenvolvendo consensos e processos de negociação, reforçando a participação pública e a participação integrada dos diferentes sectores e níveis de governo (Hall et Pfeiffer, 2000), flexibilizando e agilizando os instrumentos existentes, e introduzindo nova legislação (Partidário, 2002) integradora dos diferentes sectores. Neste quadro, o planeamento estratégico permite explorar técnicas de gestão urbana ambientalmente mais sensíveis, bem como evitar a duplicação de papéis nas agências de desenvolvimento sectoriais, graças à sua natureza integradora e flexível.

3.3.3.1 Agenda 21 Local

Um instrumento que se tem revelado importante em termos de política ambiental ao nível local é a Agenda 21 cujo capítulo 28 sublinha o papel das autoridades locais na construção de um processo de desenvolvimento sustentável (Bruff et Wood, 2000).

¹⁷ Em particular, a escala da região urbana oferece uma perspectiva para desenvolver uma abordagem sustentável e integrada do desenvolvimento territorial e do ambiente, dadas as relações e a coesão entre padrões de localização das actividades e dos recursos (Healey, 2000).

Esta Agenda tem, entre outros, o objectivo definido no seu sétimo capítulo, de promover o desenvolvimento de aglomerados humanos sustentáveis, considerando como áreas pragmáticas de intervenção, entre outras, o desenvolvimento de estratégias ambientalmente compatíveis a nível nacional, provincial/regional e local, e melhorar a gestão dos aglomerados urbanos. A aposta nos mecanismos de gestão decorre de uma realidade temporal em que, estando realizados grandes investimentos em infraestruturas e equipamentos, subsistem lacunas ao nível dos modelos adoptados para a sua gestão sustentável. A A21L veio reposicionar o planeamento ao reconhecer a importância do poder local na implementação da estratégia de desenvolvimento sustentável (Mittler, 2001).

No capítulo oito, a Agenda 21 sustenta ainda a integração de ambiente e desenvolvimento na tomada de decisão ao nível político, do planeamento e da gestão. Apesar disso, muitos dos sistemas que prevalecem tendem a separar os factores económicos, sociais e ambientais a estes níveis, facto este, que acaba por influenciar as acções dos diferentes grupos na sociedade (UN, 1999). Para Farinha (2004), importa hoje avaliar a aplicação da A21L nos diferentes contextos locais, quer ao nível processual quer dos resultados obtidos, identificando os casos onde esta Agenda e as iniciativas ambientais se traduziram em situações de sucesso, contribuindo para contrariar o facto de o entusiasmo pela A21L ser acompanhado pelo cepticismo relativamente ao seu pragmatismo (Batty, 2001).

3.3.3.2 Standards e normas de qualidade

Outra linha de acção prende-se com o desenvolvimento de indicadores adequados (Partidário, 2002; Dobbelsteen et Wilde, 2004)), capazes de medir impactos positivos e negativos da política ambiental, e que constituam um alerta para situações de pressão ambiental. Neste sentido, a carta de Aalborg representa um avanço significativo na implementação da política ambiental a nível local, adoptando a perspectiva do ecossistema à gestão urbana e a criação de indicadores de desenvolvimento urbano sustentável (OECD, 1996). Os procedimentos adoptados para desenvolver indicadores de sustentabilidade que possam ser utilizados na fundamentação de políticas e consequentes opções são normalmente adaptados do exterior, colocando-se dificuldades na forma como são incorporados de modo a

contribuírem de forma positiva para o processo político¹⁸. São assim vistos como elementos independentes, distintos do processo político sobre o qual supostamente devem agir, deixando de fora os contextos da governância ao nível urbano, e os processos de promoção de procedimentos endógenos, característicos de cada contexto particular (Rydin et al, 2003).

Articulada com os indicadores está a definição de *standards* de qualidade. No entanto, a flexibilidade oferecida pelo planeamento, como forma de controlar a qualidade ambiental, ao atender às condições físicas e às circunstâncias sócio-económicas das políticas locais, pode dificultar a adopção de *standards* ambientais uniformes, definidos a nível nacional (Pinho, 1985a). De qualquer forma, um instrumento de planeamento territorial deve ser concebido de forma a poder lidar com os principais componentes de poluição ambiental, uma vez que esta é, em larga extensão, determinada espacialmente (figura 3.8). Verifica-se na prática que as medidas estabelecidas via controlo do desenvolvimento funcionam menos do que os regulamentos de poluição, no que diz respeito ao interesse em acompanhar de uma forma contínua a evolução dos usos do solo e os problemas de poluição, depois da aprovação dos planos. Exemplos são a avaliação da qualidade da água em função do uso que lhe vai ser dado¹⁹, assegurando adequados níveis de protecção para os utilizadores, bem como as normas de tratamento e descarga de efluentes²⁰. Outros ainda prendem-se com o controlo da poluição atmosférica e sonora, usando as características das emissões de fontes fixas e os níveis das emissões de fontes móveis.

No entanto, a aplicação de padrões de emissão e do seu controlo sem a preocupação de avaliar os seus efeitos cumulativos e a capacidade de carga de cada lugar, pode conduzir a uma sensação falsa de protecção do ambiente (Pinho, 1991), e acaba por reduzir drasticamente o potencial do planeamento territorial no processo de qualificação ambiental²¹. A verdade é que o sistema de planeamento não está vocacionado para, por exemplo, proceder ao acompanhamento contínuo

¹⁸ Reconhecida a interactividade no processo de controlo do desenvolvimento, esta não invalida que na prática, se verifique, de uma forma geral, que só assim que um conflito ambiental atinge uma certa magnitude é que os sistemas governamentais produzem a legislação ambiental capaz de lidar com a situação. Trata-se então de uma atitude reactiva, que não foi nem é capaz de evitar a ocorrência de situações graves, tal como referem Andersson e outros autores (1992).

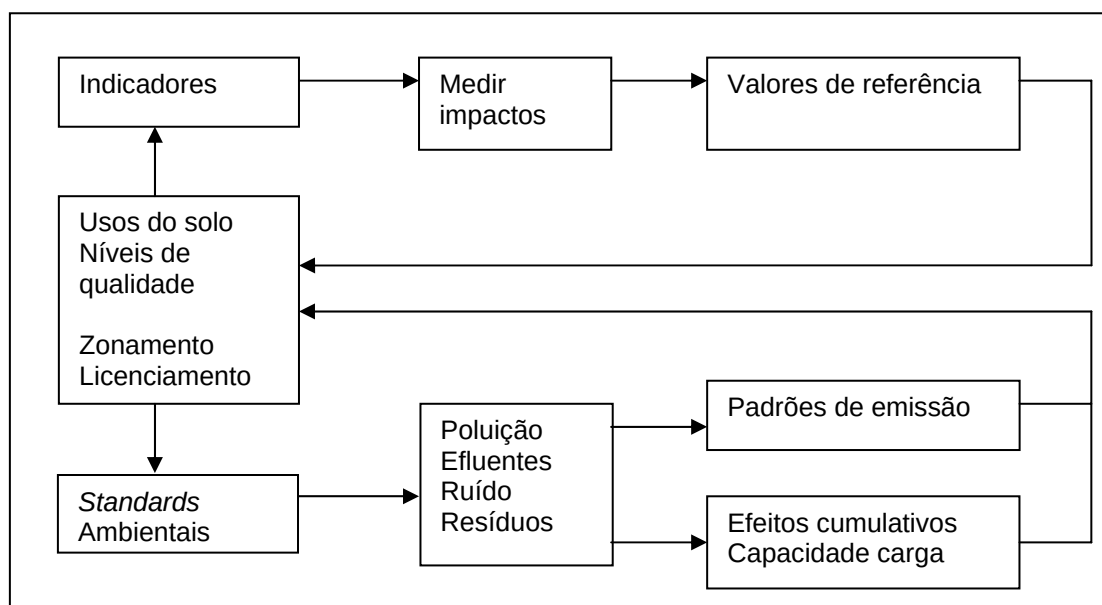
¹⁹ Directiva 98/83/CE de 3/11 (substitui a Directiva 80/778/CEE), relativa à qualidade da água para consumo humano.

²⁰ Directivas 91/271/CEE de 21/5 e 98/15/CE de 21/2, sobre tratamento de águas residuais.

²¹ Por exemplo o controlo de águas superficiais estabelece padrões de qualidade em função do uso a dar às águas (Pinho, 1991). O mesmo acontece com as cartas de ruído, pelo que existe uma margem de intervenção municipal na determinação dos padrões de qualidade ambiental para um dado local.

das actividades e do seu impacto. Do mesmo modo não possui muitas vezes capacidade para contornar um conjunto de condicionantes que são geradas no exterior do seu quadro de competências; ou as bases de dados informativas adequadas para proceder a análises fiáveis sobre a ocorrência de determinados fenómenos no seu território. À medida que o processo de mudança nas políticas ambientais avança, coloca-se a questão de qual a melhor abordagem. Os *standards* ambientais deixam de ser unilateralmente definidos pelo governo central, tornando-se o ambiente num elemento flexível e negociável de modo a atingir níveis de qualidade aceitáveis para as situações locais (De Roo, 2003).

Figura 3.8 - Standards e normas de qualidade: o rigor científico



3.3.3.3 Instrumentos sectoriais: recursos para uma intervenção integrada

A qualidade ambiental da cidade resultará em grande parte da concepção, protecção e gestão das suas áreas mais sensíveis e dos seus *interfaces* entre os tecidos urbanos mais ou menos consolidados e a sua envolvente (Satterthwaite, 1997), pelo que políticas que levem a diferentes acções ambientais podem ser traduzidas em zonamento ambiental, enfatizando a protecção de áreas de impacto, regulando a forma como devem ser utilizadas ou desenvolvidas. O sistema de planeamento territorial permite então, com base em princípios de compatibilização de usos e da legislação sectorial, e em nome de um processo de desenvolvimento sustentável, integrar condicionantes e promover acções determinadas nos diferentes sectores.

No caso dos recursos hídricos, do seu planeamento e gestão, para além dos aspectos que se prendem com os *standards* de qualidade já referidos, importa definir condições de utilização dos espaços e zonas de protecção deste recurso, nomeadamente as referentes ao uso do domínio hídrico e aos usos e actividades nas faixas costeiras, sujeitas a fortes pressões urbanísticas. Neste sentido, a Directiva Quadro da Água, 2000/60/EC, procedeu ao enquadramento da anterior legislação do sector, e assumiu uma postura integradora e uma abordagem espacial à gestão da água²² e dos recursos hídricos na Europa²³. Entre os seus objectivos encontra-se a abordagem combinada de limites de emissão e níveis de qualidade, na gestão da qualidade e quantidade da água, a par de uma mais eficiente valorização económica dos recursos hídricos (Kallis et Groot, 2002; Carter et Howe, 2006). Neste documento, estabeleceu-se a elaboração de planos com base não em unidades territoriais administrativas mas em unidades territoriais naturais, neste caso as bacias hidrográficas, revelando uma nova abordagem para a gestão dos recursos hídricos. Os planos para as bacias devem incluir um programa de medidas que garantam a sua qualidade ou a sua recuperação, avaliando os impactos das actividades humanas que se reflectem nestas bacias, reconhecendo que a regulação da qualidade da água é “inseparável” da actividade de planeamento de usos do solo (Carter et Howe, 2006, p.296),

Outro aspecto a destacar prende-se com o desenho das redes de saneamento básico. Em particular, aplicar o conceito de ecossistema urbano ao planeamento permite integrar requisitos ambientais no processo, valorizando os impactos ambientais cumulativos do crescimento urbano, ao nível do próprio solo, por exemplo na área da hidrologia urbana através da definição das características de impermeabilização e de contaminação, estabelecendo requisitos para utilização de materiais adequados, para definição de canais de circulação de águas pluviais e bacias para a sua retenção²⁴, e o uso de formas construtivas inovadoras. A verdade é que algumas das maiores preocupações nível da gestão dos recursos hídricos prendem-se com a qualidade de água para consumo, as inundações e os períodos

²² No entanto, a gestão integrada dos recursos hídricos emergira na conferência do Rio, entendida como um processo de promoção coordenada da água, solo e recursos relacionados (Mitchell, 2005).

²³ O desenvolvimento de um enquadramento europeu fornece, ao nível supra nacional, um importante conjunto de referências para as políticas de água nacionais, regionais e urbanas, sector que tem beneficiado da ênfase colocada ao nível da EU pelas políticas ambientais e o relevo que têm assumido (Kallis et Groot, 2003).

²⁴ Por exemplo ao nível da drenagem urbana, surgem inundações frequentes e poluição massiva dos meios receptores que necessitam de uma intervenção na forma urbana capaz de reduzir o seu grau de impermeabilização e integrar redes de circulação e de tratamento (Troy, 1996).

de seca (Narcy, 2005, Kallis et Groot, 2002), o que implica avaliar o processo de urbanização em zonas inundáveis, a criação de infraestruturas de tratamento de águas e águas residuais, reduzir a impermeabilização de solos (Narcy, 2003). Por este motivo, as determinações e condicionamentos em matéria de usos do solo definidas nos instrumentos de planeamento são em muitos casos usadas para implementar medidas previstas nos planos de bacia, uma vez que, em particular os planos locais, acabam por ser instrumentos de implementação mais eficazes (Carter et howe, 2006). Também importante ao nível do saneamento básico é o sector da recolha, tratamento e valorização dos resíduos sólidos, urbanos e industriais, quer em termos de usos compatíveis quer da sua espacialização no território. Podem ainda ser referidas as acções ao nível dos resíduos sólidos urbanos e o recurso à compostagem e à recolha selectiva, com forte crescimento da reciclagem de produtos: mais do que acondicionar importa recuperar (Troy, 1996).

Outros sectores já referidos mas que efectivamente também podem integrar-se no sistema de planeamento territorial determinando restrições e regras para os usos do solo são os que se referem à qualidade do ar²⁵ e ao controlo da poluição sonora²⁶, avaliando o grau de exposição das populações a estes fenómenos e determinando a compatibilidade das actividades humanas em presença. No caso da poluição do ar, o facto de os programas de qualidade do ar se desenvolverem a nível nacional, e das populações não terem a percepção do risco a longo prazo da exposição²⁷ (Petts, 2005), dificulta a sua gestão ao nível dos planos locais aos quais, na maioria dos casos, resta separar usos geradores de poluição dos restantes usos, sensíveis a essa poluição, através do zonamento. É no entanto possível intervir localmente em termos de qualidade do ar, cabendo aos planos locais regular as condições a impor a edifícios, espaços públicos, vias de circulação²⁸ (Stone, 2005).

Os sectores anteriormente referidos articulam-se com alguma ênfase com o sector dos transportes, muito mais do que uma simples actividade derivada (Winkelmans, 1992), pelas externalidades que estes causam, como o ruído, a intrusão visual, a

²⁵ Directiva 2001/752/CE de 17/10, revê os anexos da Directiva 97/101/CE relativa à qualidade do ar e sua monitorização. Directiva 2003/87/CE, relativa a licenças de emissão de gases poluentes.

²⁶ Directiva 2000/14/CE de 8/5, relativa à prevenção e regulação das fontes emissoras sonoras.

²⁷ Para além disso existe uma postura generalizada de que a solução do problema não reside no seu comportamento individual, que na maioria dos casos teria que sofrer alterações que afectariam o seu conforto na rotina diária (Petts, 2005).

²⁸ Fazer baixar as temperaturas nas zonas urbanas, recorrer a formas de design adequadas para os edifícios, reduzir o consumo de energia, usando materiais reflectores nos pavimentos e coberturas, preservar áreas verdes e florestais que conseguem dissipar parte do calor, ou seja usar métodos de arrefecimento recorrendo em muitos casos a elementos ou materiais naturais (Stone, 2005).

segmentação da paisagem, a poluição do ar, a impermeabilização de solo, as barreiras nos fluxos urbanos, e a destruição de ecossistemas (Nijkamp et al, 1998; Marshal, 2001). Acções como a concepção das redes viárias, são elementos determinantes para o desenho do modelo de desenvolvimento territorial, pelo que qualquer abordagem parcial dos fenómenos relacionados com o transporte despreza a sua condição derivada e sua dependência dos padrões espaciais da actividade económica (Button et Verhoef, 1998). A forma assumida pela estrutura urbana²⁹, pelo edificado e redes de apoio, definida e orientada a partir dos instrumentos de planeamento locais através da classificação e qualificação dos usos do solo, permite intervir por exemplo para reduzir movimentos pendulares e a expansão da capacidade de escoamento das estradas e da oferta de lugares de estacionamento (Naess, 2001). No caso da actividade industrial destaca-se o licenciamento ambiental como elemento de controlo, através do qual se estabelecem condições pertinentes ao convívio das diferentes actividades humanas, limitando os impactos físicos que produzem. Nestes casos, a classificação de zonas de especial aptidão para a instalação da indústria constituem um importante mecanismo de protecção e salvaguarda do ambiente. Do mesmo modo é necessário implementar mecanismos de controlo eficazes, nomeadamente para monitorização da qualidade do ar, que verifiquem o cumprimento dos limites impostos por lei.

O zonamento ambiental, ponto de partida para a integração sectorial³⁰, permite também, de uma forma eficiente, absorver um conjunto de directrizes sectoriais relativas à protecção e conservação da natureza, em particular integrando no sistema de planeamento territorial áreas de protecção e de reserva, cumprindo objectivos de preservação da biodiversidade, da paisagem e da floresta³¹. Durante todo século XX desenvolveram-se princípios de conservação da natureza, preservação de espécies e recursos, em particular através da classificação de áreas de reserva nacionais e regionais, o que não impediu uma fragmentação das áreas naturais e a deterioração de ecossistemas, em particular nas zonas mais populosas e desenvolvidas da Europa. No entanto, na Europa ocidental evoluiu-se para uma abordagem em que a ênfase é colocada nas redes ecológicas e na protecção de

²⁹ Forma urbana e densidade de ocupação são profundamente influenciadas pelos custos da mobilidade.

³⁰ Outros exemplos de integração são as cartas de risco geológico, referentes à instabilidade de taludes, às características dos solos e seus níveis freáticos, definindo a aptidão para certos tipos de ocupação.

³¹ *Biótopos Corine*, Resolução do Conselho Europeu 85/338/EEC; identificação de locais com particular sensibilidade ambiental e riqueza ecológica, seleccionadas segundo critérios que incluem a vulnerabilidade das espécies e o seu valor geológico, geomorfológico e paisagístico.

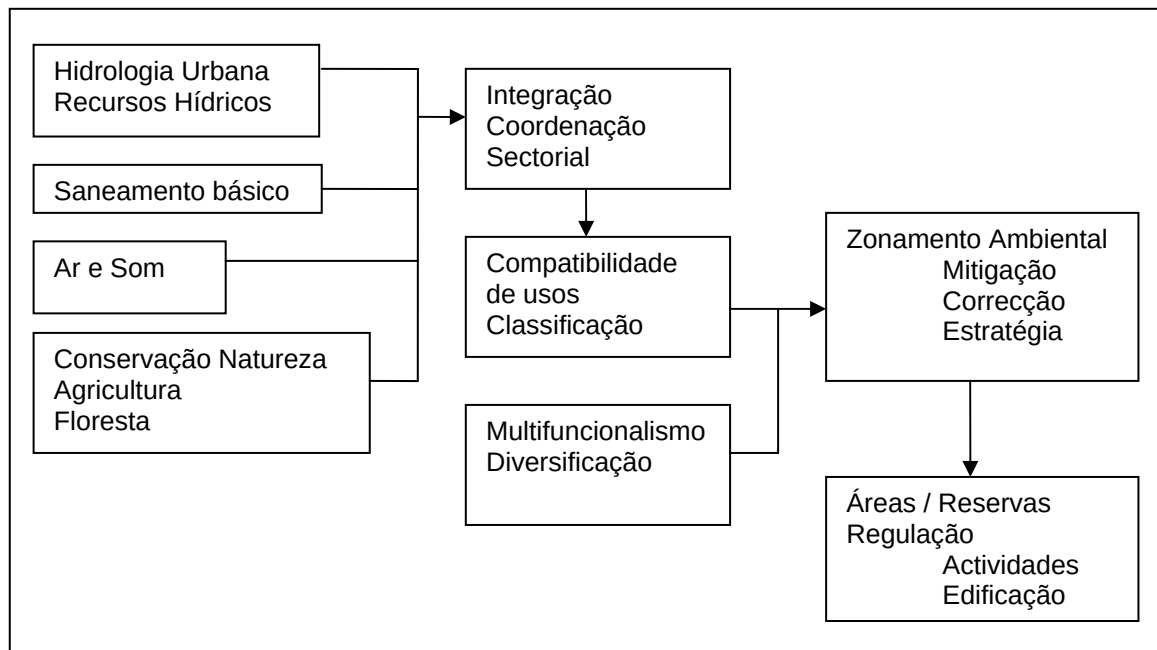
lugares de valor ou espécies ameaçadas, no contexto da preservação da biodiversidade (Jongman et al, 2004). Na verdade, a operacionalização do conceito de sustentabilidade neste campo constituiu um desafio para a maioria dos sistemas de planeamento ambiental e espacial, que se haviam apoiado sistematicamente na designação de áreas de conservação, paisagem, riscos de inundação, de uma forma generalizadamente negativa e restritiva (Kelly e tal, 2004, p.315).

Hoje reclama-se a conectividade de espaços e paisagens e o estabelecimento de redes para garantir a continuidade espacial e deste modo assegurar uma mais eficaz preservação do património natural (Jongman et al, 2004). Este tipo de intervenção prende-se com a formalização de instrumentos de protecção e reabilitação do ambiente natural, como é o caso da criação da Rede Natura 2000, através da Directiva fauna, flora e habitat, Directiva EC/92/43. Neste caso, as áreas ameaçadas ou protegidas fazem parte do território objecto dos instrumentos de planeamento, que deve considerá-los com especial atenção na orientação que propõe para o seu desenvolvimento, actuando de forma preventiva (CE, 1999). Assim, as redes verdes procuram conciliar biodiversidade, paisagem e actividade humana, mas necessitam de uma certa coerência espacial, em particular no que se refere à sua continuidade que enfrenta sérias dificuldades nas zonas mais densamente urbanizadas (Priemus et Zonneveld, 2004), e onde conceitos como os corredores ecológicos avançaram como formas de proteger áreas de valor ambiental em particular nas proximidades das cidades (Haughton et Counsell, 2004). Importantes são também os instrumentos de preservação de espaços naturais florestais ou rurais, estabelecendo lógicas de utilização por parte das populações. Um exemplo importante são os espaços verdes nas cidades, hoje encarados com outro relevo, reconhecido que está o seu valor na qualificação do ambiente urbano, quer no tratamento de problemas de qualidade do ar, no arrefecimento, nas barreiras acústicas e na intrusão visual, no bem-estar psicológico que proporcionam (Swanwick e tal, 2003)

Assim, durante a elaboração dos planos locais é possível estabelecer relações espaciais entre as várias actividades humanas e os seus impactos sobre o ambiente, e as características dos territórios que os vão absorver (Pinho, 1991), e, de forma sistemática, integrar critérios de compatibilidade de usos por um lado, e procurar soluções alternativas em termos locativos e das características técnicas dos processos envolvidos, por outro. A questão da compatibilidade de usos é particularmente importante quando confrontada com actividades económicas, e

recorre também à integração de *standards* e indicadores de controlo ao nível dos usos do solo, e a conceitos inovadores de mobilidade, forma e ecossistema urbano, que apoiam a definição de critérios de zonamento ambiental, instrumento de integração que relaciona política ambiental, mitigação local e o planeamento físico (De Roo, 2000a).

Figura 3.8 - Instrumentos sectoriais: recursos para uma intervenção integrada



3.3.3.4 AIA e AAE: avaliar antes e depois

Outro instrumento relevante é a Avaliação de Impacte Ambiental³², embora os seus procedimentos funcionem apenas como um modo complementar de análise de projecto, não constituindo um substituto do planeamento. Documentos como as Directivas sobre Avaliação de Impacte Ambiental influenciaram todos os países da União (EC, 1997a). De facto o instrumento europeu mais aplicado foi a Directiva EEC/85/337, sobre avaliação ambiental de projectos, que conseguiu impor uma abordagem comum na evolução dos grandes projectos através da Europa (Welford et Gouldson, 1993), reformulada pela nova Directiva 97/11/CEE que estabeleceu o carácter vinculativo da AIA através da Declaração de Impacte Ambiental e pela Directiva 2003/35/EC. A AIA procedeu à introdução progressiva da avaliação dos impactos sociais, e a um alargamento do âmbito de aplicação destes estudos, onde

³² O processo de AIA teve as suas origens nos EUA em 1969 com a adopção da *National Environmental Protection Act*, tendo sido implementada em termos europeus a partir de 1988 através da Directiva da Comissão Europeia.

os impactes ambientais constituem elementos a integrar no processo de planeamento desde o seu início. Para Welford e Gouldson (1993), a sua eficácia nos sistemas de planeamento territorial³³ prende-se com a possibilidade de introduzirem correcções ou alterações aos projectos iniciais, minimizando os seus efeitos negativos em termos ambientais e propondo medidas de mitigação, ou seja, corresponde a uma medida explicitamente preventiva, com potencial para incorporar elementos do sistema de gestão ambiental no planeamento territorial, logo nas fases de concepção dos projectos de desenvolvimento. No processo de AIA a mitigação é um elemento chave que traduz recomendações face aos impactos previstos procurando minimizá-los (Tinker et al, 2005). Nesta fase, a qualidade das decisões é amplamente afectada pela qualidade das alternativas³⁴ a partir das quais estas são tomadas (Steinemann, 2001) (figura 3.10).

Outros exemplos referem-se à Avaliação Ambiental Estratégica³⁵, AAE, de planos e políticas, definida na Directiva 2001/42/EC, bem como às auditorias de sustentabilidade, usadas para avaliar princípios políticos ou organizações individualmente (Rydin et al, 2003). A proposta de Avaliação Ambiental Estratégica visa assegurar uma correcta abordagem na análise das implicações ambientais dos projectos infraestruturais e do ordenamento do território, constituindo um instrumento de integração das considerações ambientais nas decisões de planeamento (EC, 2001), e de apoio à tomada de decisão no que diz respeito à formulação de políticas, planos e programas espaciais e sectoriais, sustentáveis (Fisher et Seaton, 2002; Fisher 2003). Trata-se de um mecanismo pró-activo de abordagem às consequências ambientais de potenciais acções³⁶, abrangendo políticas promocionais e pró-activas capazes de encorajar o desenvolvimento sustentável, em vez de controlar e restringir o desenvolvimento (Bruff et Wood, 2000), nomeadamente através dos relatórios ambientais, nos quais serão discutidos aspectos de que se destaca o estado do ambiente e a sua evolução com e sem plano, analisando os elementos do ambiente que serão afectados e em que medida, propondo ainda medidas de mitigação, alternativas e métodos para acompanhamento da sua implementação (Carter et Howe, 2006).

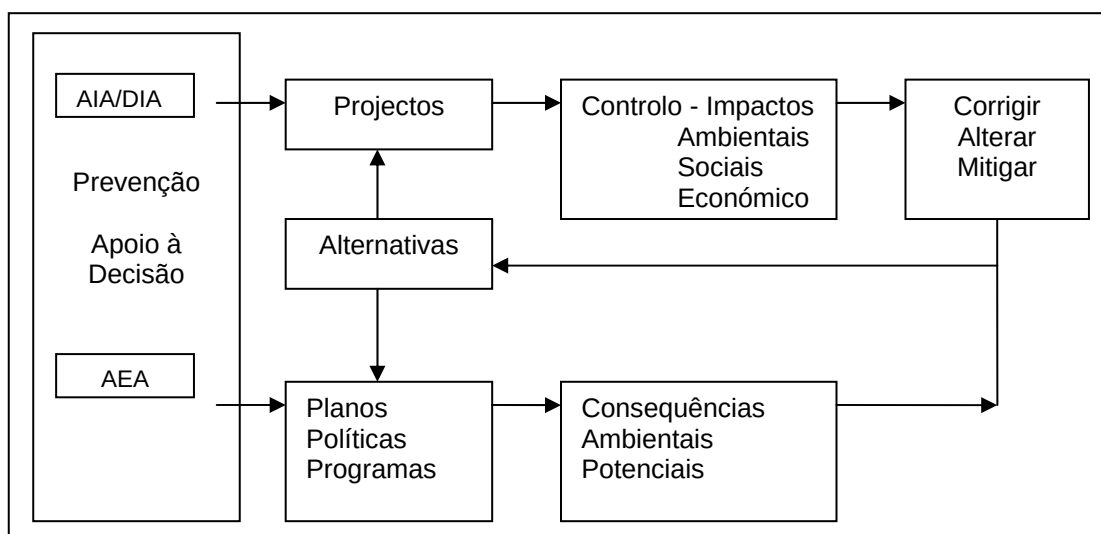
³³ Mais de 20 anos depois da publicação da legislação ainda se verifica que alguns dos estudos de AIA são desenvolvidos de forma inadequada em termos da informação que contém, apesar de na maioria dos casos se ter evoluído para uma qualidade cada vez maior (Canelas et al, 2005).

³⁴ Normalmente existem projectos alternativos (formas funcionalmente similares) e não abordagens alternativas (formas funcionalmente diferentes) (Steinemann, 2001).

³⁵ Fisher e Seaton (2002) dividem-na em três tipos: o tipo I, relativo às políticas; o tipo II relativo aos planos; e o tipo III, relacionado com os programas e que identifica prioridades de projecto.

³⁶ Para uma visão completa da sua evolução nas décadas de 80 e 90, ver Fisher et Seaton (2002).

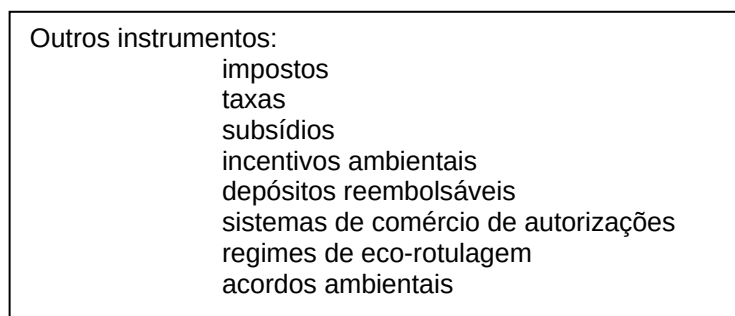
Figura 3.10 - AIA e AEA: avaliar antes e depois



3.3.3.5 Outros tipos de instrumentos: complementaridades

Finalmente importa referir outros tipos de instrumentos cuja actuação pode reforçar e complementar a implementação da gestão ambiental. O planeamento não constitui um método especialmente sensível em termos de controlo de poluição, recorrendo-se de forma integrada a outros tipos de instrumentos (figura 3.7), em particular aos de natureza económica e financeira, que devidamente articulados com os instrumentos de planeamento determinam factores selectivos adicionais em termos espaciais, através de sistemas de incentivos ou de restrição. O planeamento funciona com os outros instrumentos de forma concertada, combinando a intervenção regulamentar do sistema de planeamento local com instrumentos de outras naturezas, e utilizando de forma integrada instrumentos sectoriais económicos e financeiros (Hall et Pfeiffer, 2000) aos diferentes níveis institucionais. No nível local é fundamental reconhecer e promover os comportamentos inovadores.

Figura 3.11 – Outros tipos de instrumentos.



Esta inovação passa pelos incentivos económicos e pelas penalizações e pela revisão, em termos macroeconómicos, da aplicação de taxas: a mudança de objecto do trabalho para o consumo pode inclusivé contribuir para mudar comportamentos e (progressivamente) mentalidades, de indivíduos e organizações (Banister, 2001), nomeadamente o recurso às eco-taxas de vertente territorial. Passa também pelos mecanismos de financiamento autárquico, pela desburocratização e pela agilização dos procedimentos. Inovação também na organização das economias urbanas de modo a gerar bens e serviços capazes de resolver ou amenizar alguns dos problemas urbanos, como é o caso da criação de emprego no sector do ambiente. O crescimento económico, tal como referem Hall e Pfeiffer (2000), deve apostar no crescimento endógeno e na flexibilização dos mercados de trabalho.

Para Banister (2001), as soluções para uma implementação mais pragmática passam pelo desafio à indústria criativa, pela penalização de terrenos expectantes, e pelo aperfeiçoamento da eficiência energética o que implica inovação nos incentivos às tecnologias, uma vez que a evolução tecnológica pode alterar radicalmente os padrões de vida urbanos, através da implementação de sistemas de gestão ambiental³⁷ no contexto empresarial e da realização de auditorias ambientais locais. Esta inovação implica ainda a promoção de mecanismos de responsabilização: é possível fazer respeitar o princípio do “poluidor-pagador” reformulando os processos de licenciamento de modo a garantir a internalização de custos³⁸.

Inovação também nas mentalidades e comportamentos, acabando com a filosofia NIMBY e LULU³⁹ e alargando a literacia ambiental, onde emerge a importância da educação ambiental como forma de influenciar comportamentos e de alterar a tendência de crescimento do consumismo e de comportamentos individualistas, bem como incentivar a informação e participação da sociedade civil, factor chave para a aceitação e propriedade da mudança por parte das populações. Acima de tudo, torna-se fundamental educar, mudar hábitos e prioridades, sem esquecer que as relações entre os sectores público e privado constituem um elemento chave na compreensão dos problemas ambientais, e determinante para a natureza das respostas apresentadas pelo sistema de planeamento e da gestão ambiental (Rydin,

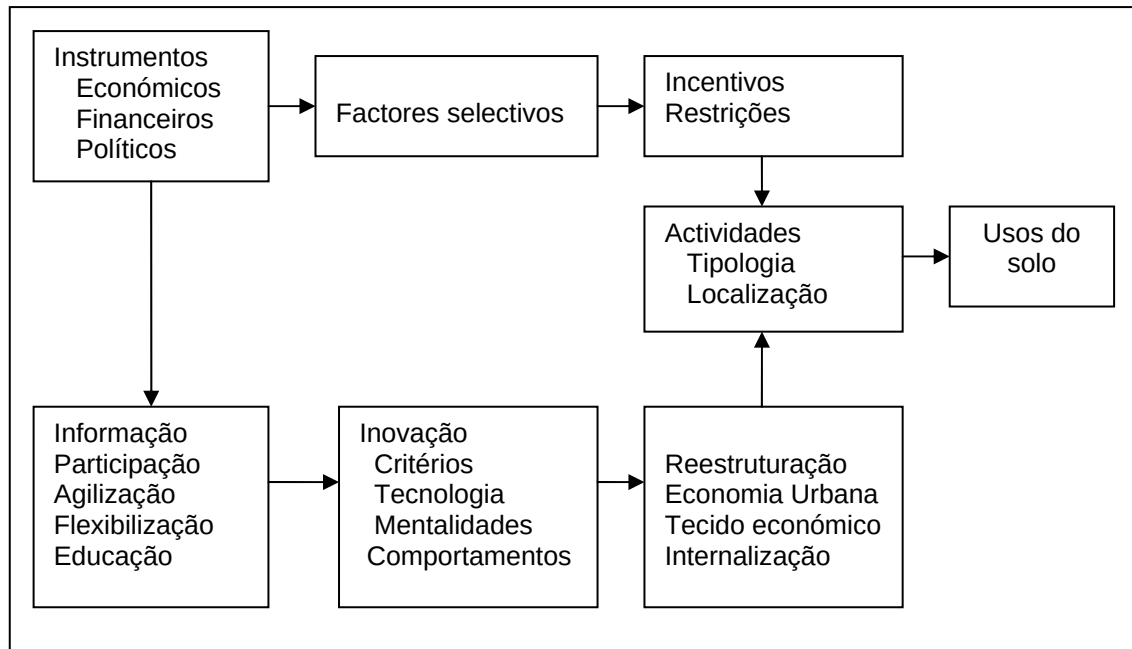
³⁷ Para mais ver Partidário (2002).

³⁸ Por exemplo, os custos resultantes da necessidade criar zonas tampão entre usos incompatíveis (Pinho, 1991).

³⁹ *Not In My Back Yard; Locally Undesirable Local Uses*. Responsáveis em muitos casos pela opção final por soluções tecnicamente menos adequadas.

1998a). O desafio do desenvolvimento sustentável necessita de uma sociedade mais inventiva e empreendedora.

Figura 3.12 - Outros tipos de instrumentos: complementaridades



3.4 Síntese e referências emergentes para integração da política ambiental nos instrumentos de planeamento

Desenvolvidas as problemáticas relacionadas com a avaliação do sistema de planeamento enquanto veículo da política ambiental, importa reter referências emergentes para a análise da integração da política ambiental nos instrumentos de planeamento urbano, reunidas no Quadro 3.1, que serve de base à exploração dos capítulos seguintes. Tendo como base a sustentabilidade da gestão ambiental no quadro do ordenamento do território, e reconhecendo as dimensões envolvidas, destaca-se o contexto urbano e a problemática ambiental que envolve. Objectivamente pretende-se identificar formas de incorporação de conteúdos entre os dois sistemas, com ênfase nos mecanismos de planeamento integrado. Esta identificação baseia-se na análise e interpretação dos instrumentos ao nível local, através dos vários tipos de instrumentos disponíveis e da forma como interagem os sistemas de planeamento territorial por um lado, e de gestão ambiental por outro.

Quadro 3.1 - Matriz de caracterização para os Estudos de caso

Sistema de planeamento: veículo da política ambiental	Dimensões dos processos de desenvolvimento	Tipologias	Planeamento integrado	Planeamento e Política Urbana	Instrumentas Locais
Contextos diferentes	Económica	Sistema institucional	Áreas de protecção	Implementação	A21Local
Portugal	Ambiental	Níveis	Parques	Carácter integrador	Indicadores e
Espanha	Social	Grau de centralização	Reservas	Flexibilidade	Standards de
		Conteúdos	Programas	Continuidade	qualidade
	Desenvolvimento sustentável	Mecanismos de integração			Instrumentos e
	Restrições		Critérios Ambientais	Cidade sustentável	directrizes sectoriais
	Conflitos	Instrumentos e quadro legal	Zonamento ambiental	Regulação social	Instrumentos de
		Promoção	Classificação	Regulação económica	mercado
	Carácter político e	Regulação	Integração conteúdos das políticas sectoriais		Informação
	Prioridades	Controlo		Modelos territoriais	Educação ambiental
	Critérios	Instrumentos de planeamento territorial	Coordenação horizontal e vertical	Compacidade	Sectores
	Referências			Expansão urbana	Recursos hídricos
	Problemática ambiental	Regulação da poluição	Modelo de desenvolvimento	Eficiência energética	Resíduos sólidos
	Natureza	Legislação ambiental	Modelo territorial	Consumo do solo	Poluição atmosférica
	Física e ecológica			Regeneração	Ruído
	Social e económica	Licenciamento			Conservação da natureza
	Formas de segregação				Avaliação impacto ambiental e Avaliação Ambiental Estratégica
	Espacial				
	Social				Instrumentos complementares

Relativamente à forma como o planeamento territorial e a política ambiental absorveram a noção de sustentabilidade, nas suas dimensões económica, social e política, verifica-se que os formatos pretendidos para o desenvolvimento sustentável se traduzem em estratégias que afectam o planeamento territorial, avaliando as funções do ambiente, as actividades humanas, e a forma como estas se espacializam. É vital compreender que o desenvolvimento sustentável requer repensar a escala dos projectos de desenvolvimento, reconhecendo que ao nível do ambiente urbano as dimensões económica, social e política ganham destaque pela elevada concentração populacional e pelos problemas ambientais de natureza física e ecológica, social e económica que aí se manifestam.

Um outro aspecto de relevo nos sistemas de planeamento territorial, prende-se com a conciliação da expansão da actividade económica no contexto de novas restrições ambientais, e dos condicionamentos que daí derivam. A dimensão económica da política ambiental é uma realidade que deve ser ponderada na definição das estratégias de desenvolvimento, emergindo neste quadro a importância da economia local numa economia global. No entanto, o exercício do poder local complica-se quando, face a dificuldades de financiamento, os critérios ambientais não conseguem ser prioritários face às dinâmicas económicas e aos fenómenos de exclusão social.

Face à diversidade de dimensões envolvidas, não é de estranhar que relativamente aos modelos de incorporação da política ambiental nos sistemas de planeamento territorial, sejam várias as tipologias identificadas. Estas resultam, das diferentes atitudes face à sustentabilidade e ao desenvolvimento sustentável, nomeadamente posturas mais brandas ou as que efectivamente definem objectivos ambientais prioritários. Cabe então aos planos, nas suas diferentes tipologias, orientar as actividades para as localizações adequadas e reconciliar o desenvolvimento com os limites ambientais. Para isso os critérios ambientais têm que assumir maior protagonismo na definição de objectivos e padrões de desenvolvimento, o que no sistema de planeamento territorial corresponde a introduzir novos critérios reformulando o zonamento tradicional. No entanto, para assegurar uma abordagem integrada há que implementar de forma mais sistemática mecanismos que absorvam as pressões do desenvolvimento que emanam de outros sectores. Verifica-se efectivamente uma tendência para ultrapassar o tradicional carácter reactivo, usando os planos como instrumentos de prevenção na justaposição de usos incompatíveis,

privilegiando a sua vertente orientadora e promocional. Tal passa pela incorporação de uma nova Agenda Ambiental, onde o conjunto de políticas e de instrumentos traduzam uma preocupação integradora de objectivos de nível nacional, regional e local. A relevância da integração na área do planeamento e da gestão do território é uma preocupação que se traduz na adopção de fortes medidas de coordenação e que se revela fundamental na implementação das políticas de ambiente, num cenário caracterizado por elevados graus de incerteza.

Efectivamente, ao nível local os sistemas de planeamento territorial têm, através das políticas urbanas e da requalificação ambiental, assumido objectivos de defesa do ambiente e de preservação de recursos, recorrendo à regulamentação dos usos do solo e da utilização dos recursos. O sistema de planeamento local tem sido na prática um veículo da política ambiental, possuindo o poder regulador para gerir a implementação das políticas de ambiente. A este nível conceitos como o de cidade compacta são introduzidos com a intenção de intensificar usos do espaço urbano existente e travar o fenómeno de alastramento, reconhecendo que a qualidade do ambiente nas cidades depende em larga medida das estratégias de concepção, protecção e gestão das suas áreas, sem esquecer que a sustentabilidade dos processos de desenvolvimento tem que ser analisada dentro e fora dos limites das cidades.

Assim, os planos locais, em muitos casos vinculativos, permitem uma intervenção nos tecidos urbanos e nas suas infraestruturas, bem como na reestruturação dos seus tecidos produtivos e das actividades que neles se desenrolam. Atingir estes objectivos em cada momento e em cada sítio, implica reconhecer que os sistemas de planeamento necessitam de possuir instrumentos localmente responsáveis, bem como desenvolver novas formas de relacionamento entre sector público e privado, e estabelecer um conjunto novo de prioridades ambientais e práticas ecológicas. No contexto do desenvolvimento local torna-se perceptível que os conflitos ambientais locais são, em muitos casos, demasiado específicos e complexos para serem resolvidos por instrumentos de nível central.

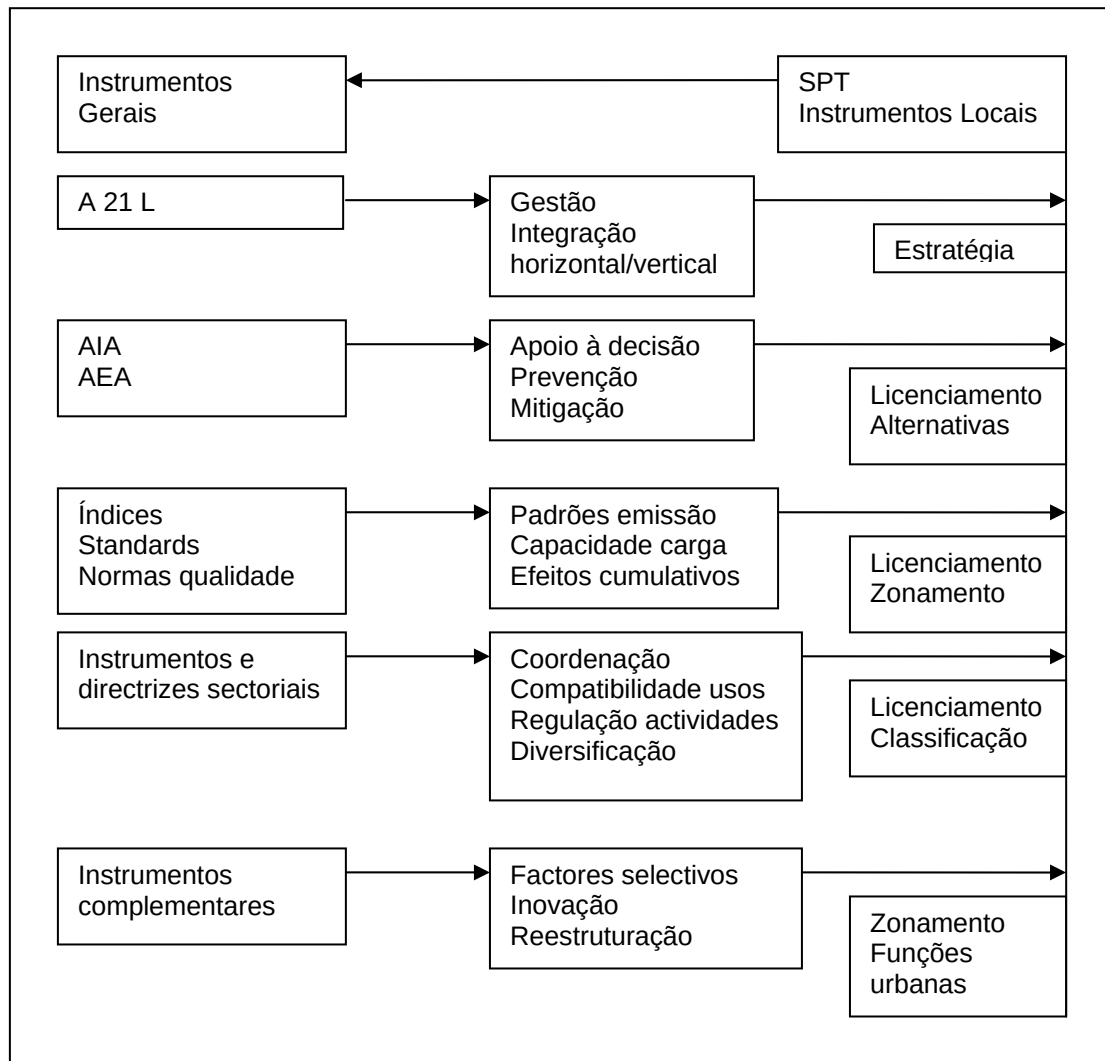
Resolvê-los implica reformular as instituições, promover a descentralização de competências e ultrapassar as tradicionais fronteiras administrativas, em particular estabelecendo parcerias e desenvolvendo consensos. Importa também reforçar a participação integrada dos vários sectores da sociedade aos diferentes níveis de

governo, flexibilizar e agilizar os instrumentos existentes e criar novos mecanismos de intervenção, de que é exemplo a Agenda 21 local como estratégia para a integração do ambiente e do desenvolvimento no processo de tomada de decisão.

Em particular, tem sido dado especial atenção à protecção do ambiente, recorrendo muitas vezes a *standards* de qualidade, que apesar de constrangedores se revelam a longo prazo essenciais para a sustentabilidade do desenvolvimento social e económico. É então necessário desenvolver indicadores adequados para medir impactos positivos e negativos quer das actividades quer da implementação de medidas de política ambiental. No entanto, a política de ambiente tem que desenvolver um carácter promocional face ao potencial ambiental dos lugares, nomeadamente em termos da definição de critérios de zonamento ambiental, ou seja, tal como o planeamento territorial, deve assumir a dualidade da promoção e do controlo. Em ambos os casos, a capacidade de intervenção pode ser ampliada adoptando critérios de compatibilidade de usos e procurando soluções alternativas em termos locativos, para as diferentes funções urbanas, e utilizando de forma integrada os instrumentos sectoriais, nomeadamente o planeamento e a gestão dos recursos hídricos e dos resíduos sólidos, o controlo e prevenção da poluição atmosférica e do ruído, e a promoção da conservação sustentada da natureza e da biodiversidade.

Destacam-se ainda a Avaliação de Impacte Ambiental, melhorada pela introdução progressiva de avaliação dos impactos sociais, e a Avaliação Ambiental Estratégica, constituindo um instrumento de integração das considerações ambientais nas decisões de planeamento. Reconhecida a necessidade da sua integração nas fases iniciais de desenvolvimento de projectos e de planos, correspondem a instrumentos de suporte de carácter preventivo. Outros tipos de instrumentos existem, constituindo recursos para uma intervenção integrada e assegurando complementaridades. Em particular, no nível local é essencial reconhecer e promover comportamentos inovadores. A inovação passa pelos instrumentos financeiros ao nível dos incentivos económicos, pela re-organização das economias urbanas, pelos incentivos às novas tecnologias e pela implementação de mecanismos de responsabilização. Mas passa essencialmente pela mudança de mentalidades e comportamentos.

Quadro 3.2 – Instrumentalização no nível local



p a r t e I I

Capítulo 4 O caso português: centralização e desconcentração

4.1 O sistema de planeamento territorial português

O principal objectivo deste trabalho prende-se com a identificação dos modelos de incorporação do ambiente no planeamento e as formas que estes assumem nos vários países, desde a sua integração total à sua separação, quer em termos institucionais quer em termos dos instrumentos e procedimentos de intervenção. Tal passa pela comparação do enquadramento institucional e da legislação que compõem os sistemas de planeamento dos países objecto de estudo, neste caso em Portugal. A organização administrativa e política de cada país condicionam a concepção e formalização dos sistemas de planeamento, onde características como o grau de descentralização de poderes correspondem a factores condicionantes para a estruturação dos sistemas¹. Ao nível dos planos de incidência urbana, que no caso português são vinculativos, e da forma como compõem um sistema coerente, há que identificar se têm ou não vindo a incorporar preocupações ambientais, e a forma como tal se processa.

4.1.1 A génese de um sistema de planeamento para o território

É no século XX com Duarte Pacheco² que se estabelecem verdadeiramente as bases do Direito do Urbanismo em Portugal. A primeira legislação de planeamento surge em 1934 com o DL 24802 de 21/12, formalizando o planeamento urbano como instrumento de racionalização das intervenções do Estado (Gonçalves, 1989), e dando início a um processo de planeamento intensivo (Lobo, 2001). Anteriormente fora já criado o Plano Geral de Melhoramentos, cujas funções urbanísticas principais se prenderam com a salubridade da cidade, as infraestruturas urbanísticas, a abertura de novas ruas e o cálculo da edificabilidade dos lotes para construção. O DL 24802 criou o Plano Geral de Urbanização, da responsabilidade das câmaras, para as sedes dos seus municípios, orientando o seu desenvolvimento “*segundo as exigências da vida económica, social, da higiene e da viação, com o máximo proveito e comodidade para os seus habitantes*” (Gonçalves, 1989, p.28), instrumento que enquadra já noções de qualidade de vida.

¹ No caso português, a dimensão dos concelhos coloca dificuldades na resolução dos problemas, dados os limitados meios a serem canalizados, o que tem contribuído para uma certa fragmentação interna do sistema de planeamento (Gonçalves, 1984).

² Ministro Obras Públicas e Comunicações (32-36) e Presidente Câmara Municipal de Lisboa (38-43).

Com a instauração do Estado Novo o sistema sofreu mudanças profundas, não estruturais mas na forma de funcionamento das instituições. Em 1936, é introduzido o licenciamento para construção ou reconstrução, seguido do Código Administrativo de 1940, que tornou necessário o licenciamento dos terrenos de construção, licenciamento que se estendeu em 1946 a todas as obras de construção em perímetros urbanos (Correia, 1993). Em 1944 foi publicado o DL 33921³ de 5/9 introduzindo uma nova forma de ver o planeamento, com o objectivo de transformar e desenvolver as localidades de acordo com as necessidades da vida social e económica, estética, saúde pública e trânsito, produzindo o máximo benefício para os seus habitantes, e que se traduziu na sistematização do planeamento urbano, embora de controlo centralizado. No entanto, as áreas contempladas foram muito restritas, resumindo-se em muitos casos, tal como refere Gonçalves (1979), ao exercício da disciplina urbanística em povoações já existentes, empurrando as iniciativas dos privados para as zonas rurais e dispersando investimentos.

Em 1946, o DL 35931 de 4/11 introduziu a possibilidade de os municípios trabalharem com base no ante-plano de urbanização que tinha a vantagem de evitar os aspectos vinculativos dos instrumentos deste tipo e que consistiu num Código de Urbanismo de artigo único (Gonçalves, 1989). Até então, aos municípios nunca fora reconhecido o direito de desenvolverem os seus próprios planos. Verificou-se no entanto, uma incapacidade por parte da Administração Pública para elaborar e aprovar, em tempo oportuno, os planos para os aglomerados urbanos, o que conduziu à intervenção paralela do sector privado criando um mercado de loteamentos clandestinos⁴ (Correia, 1993; Lobo et al, 2000). Outro diploma importante referiu-se à introdução de um Regulamento Geral para as Edificações Urbanas⁵.

Nos anos do pós-guerra procedeu-se à montagem formal do sistema de planeamento urbano que no entanto se fechou “*sobre si próprio e distanciou-se progressivamente da realidade*” (Gonçalves, 1989, p.6). Assim, foi só nos anos 60 que o Estado reconheceu as suas dificuldades para lidar com o fenómeno do

³ Trata-se de um diploma que faz uma referência clara a objectivos de natureza sustentável, criando as áreas de expansão e abrangendo as áreas rurais e que consequentemente pode ser encarado como um instrumento onde transparece uma preocupação ambiental.

⁴ Posteriormente, o DL 289/73 declarou a invalidade de loteamentos que haviam sido realizados fora da legalidade, por iniciativa privada, não conseguindo no entanto travar o fenómeno clandestino (Correia, 1993).

⁵ DL 38382 de 7/8/51.

desenvolvimento urbano, publicando o DL 46673 de 29/11/65, que abriu a iniciativa dos loteamentos ao sector privado (Pinho, 1985a). Até esse ano, só as autoridades públicas podiam intervir em matéria de planeamento e de definição de usos do solo. Desta forma foi introduzida a licença municipal, que permitiu definir e desenvolver novas áreas urbanas, função da lógica de investimento dos promotores privados (Lobo et al, 2000). No entanto, e de acordo com Gonçalves (1979), revelou-se um instrumento de formalização da avaliação casuística das operações de loteamento, sem o enquadramento adequado de um plano à escala municipal. O período de 1944 a 1970 caracterizou-se assim por uma relativa estabilidade do sistema de planeamento, decorrente do quadro político do Estado Novo (Lobo, 2001).

Foi já nos anos 70 e 80 que se verificaram evoluções verdadeiramente significativas do sistema de planeamento⁶. Em 1970 dá-se uma mutação no sistema (Lobo, 2001), com a publicação do DL 576/70 de 24/11, onde se definiu uma Política de Solos estruturada⁷. Este diploma surgiu do progressivo reconhecimento da necessidade de uma intervenção mais activa no mercado de terrenos por parte da Administração Pública, em resultado das migrações para os centros urbanos identificadas na época, e das pressões urbanísticas consequentes, e continha instrumentos legais inovadores e avançados para a época, em particular no que diz respeito à definição da figura de “*expropriação sistemática*” que no entanto não teve uma aplicação prática com significado (Correia, 1993).

Na sua sequência, o DL 33921 foi substituído pelo DL 560/71 de 17/12, que criou uma figura mais próxima do conceito de plano de estrutura, reduzindo a definição espacial vinculativa e abrindo os planos à gestão urbanística (Correia, 1993). Paralelamente, o DL 561/71 de 17/12 definiu os requisitos de ordem técnica a que deveriam obedecer os Planos Gerais e os Planos Parciais de Urbanização, e os Planos de Pormenor⁸. No entanto, estes diplomas acabaram por vedar o acesso das câmaras municipais ao planeamento das suas áreas rurais, remetendo-as para os serviços centrais da Direcção Geral dos Serviços de Urbanização através dos

⁶ Sob influência dos sistemas Britânico, no zonamento e no plano de pormenor, e Francês, no código administrativo e nas expropriações (Carter e Silva, 2001).

⁷ Objecto de aditamentos nos DL 182/72 de 30/05, DL 332/72 de 23/08, DL 385/75 de 28/06.

⁸ Paralelamente, o Plano de Pormenor vê o seu conteúdo esvaziado por figuras como o Plano de Pormenor de Renovação Urbana (DL 8/73, de 1/1), o Projecto de Reversão de Áreas de Construção Clandestina (DL 804/76 de 6/11), ou a proposta de Delimitação de Áreas de Construção Prioritária (DL152/82 de 3/5).

Planos de Áreas Territoriais (Gonçalves, 1979; 1982)⁹, tendo, apesar de tudo, o mérito de, tal como refere Gonçalves (1989), terminar com as ambiguidades entre Plano Geral de Urbanização e ante-plano e de repor princípios de eficácia no sistema de planeamento.

Em 1974 dá-se a revolução de Abril. O país estava fortemente centralizado, tendo o impacto da mudança de regime sido absorvido sem mudanças estruturais significativas, com excepção da consagração da descentralização na Constituição de 1976, permanecendo a tutela institucional nos serviços da administração central (Gonçalves, 1989). Em 1976 é publicada uma nova Lei de Solos no DL 794/76 de 5/11, onde se definiu a actual política de solos¹⁰, bem como um Código de Expropriações¹¹. A nova lei não pretendeu definir uma estratégia global para uma política de solos nas suas diferentes dimensões, mas sim assegurar que a alteração do uso ou da ocupação dos solos para fins urbanísticos passasse a estar obrigatoriamente sujeita à aprovação da Administração Pública, e deste modo garantir um adequado ordenamento do território e um desenvolvimento social e económico equilibrado das regiões (art.º 1º).

Este diploma teve como preocupação fundamental a criação de instrumentos administrativos capazes de evitar a especulação imobiliária e de resolver de uma forma rápida o problema habitacional que se identificava na época. Para tal desenvolveu-se com base em princípios como a diferenciação de direito de propriedade e direito de uso ou desenvolvimento que até então não fora claramente explicitado, e a afirmação da partilha do poder entre a administração central e local. Outro dos seus aspectos de relevo prendeu-se com o estabelecimento de zonas de defesa e controlo urbanos (art.º 14º), baseadas em considerações de natureza ambiental, antecipando comportamentos desadequados em termos de ocupação do solo, capazes de comprometer o uso futuro do mesmo. Ao acautelar uma expansão urbana equilibrada e ordenada, acabou por instituir uma medida de carácter ambiental e de desenvolvimento sustentável¹². O sistema de planeamento passou

⁹ O planeamento do campo e ao nível regional eram praticamente inexistentes. Em 1959 o DL 48905 de 11/3, criara uma divisão regional a que corresponderam as Comissões de Planeamento Regional (Pinho, 1985a).

¹⁰ Em conjunto com o DL 862/76 de 22/12 e o DL 15/77 de 18/2.

¹¹ DL 845/76 de 11/12.

¹² Mais tarde o DL 313/80 de 19/8, deu nova redacção ao artigo 5º, procurando agilizar a utilização do direito de superfície.

também a integrar novos instrumentos¹³ como os de renovação dos sectores urbanos sobreocupados ou com más condições de salubridade¹⁴, ou a aplicação de medidas de controlo da construção clandestina¹⁵.

Já em 1982, o PDM previsto na primeira Lei de Atribuições e Competências das Autarquias Locais foi regulamentado pelo DL 208/82 de 26/5, e surgiu, segundo Correia (1993), como uma nova figura de planeamento, enquadrando os Planos Gerais de Urbanização, e reunindo os conceitos de plano de estrutura e de planeamento socio-económico. Como regulamento administrativo impôs disposições vinculativas a observar pela Administração Pública e privados e consagrou a necessidade de delimitação de áreas especiais¹⁶. Pretendia-se um plano com uma dimensão estratégica e estrutural, de natureza pro-activa, assumindo-se como instrumento de gestão municipal (Pinho, 1985a), um primeiro passo na procura de soluções novas ao nível da intervenção local, na linha do processo de descentralização¹⁷ (Gonçalves, 1979) e criou-se a oportunidade para os municípios desenvolverem planos abrangendo áreas urbanas e rurais, quebrando a postura tradicional.

De facto, e de acordo com Lobo et al (2000), a partir de 1980 assistiu-se a uma atitude progressivamente mais interventiva, ampliando de forma sistemática o quadro legal do sistema de planeamento. No entanto esta ampliação correspondeu à publicação de documentos avulsos, relacionados com aspectos isolados do planeamento territorial, aumentando a dispersão e fragmentação da legislação neste campo (Pinho, 1985a). Exemplos disso são os instrumentos de política de solos ao nível local, que no campo da reabilitação urbana incluem a criação de Áreas de Desenvolvimento Urbano Prioritário e as Áreas de Construção Prioritária¹⁸, criadas em 1982 com o objectivo de assegurar a consolidação dos tecidos urbanos, através da disponibilização em tempo oportuno de terrenos para as operações de

¹³ A lei do Poder Local, Lei 79/77 de 25/10, atribuiu maiores responsabilidades à administração local, reforçadas pela autonomia das finanças locais consagrada na Lei 1/79 de 2/1 (Pinho, 1985a) e correspondeu a uma atitude descentralizadora, de revisão da distribuição relativa de poderes entre administração central e municípios (Gonçalves, 1984). No entanto, é ainda difícil ao poder local decidir sobre situações de natureza puramente local.

¹⁴ DL 8/73 de 8/01,

¹⁵ DL 275/76 de 13/04; DL 804/76 de 6/11.

¹⁶ A Portaria 989/82 de 21/10 estabeleceu esse conteúdo técnico, e o Decreto Regulamentar 91/82 de 29/11 regulamentou o processo da sua elaboração.

¹⁷ Salienta-se o facto de existir um desfasamento de quatro anos entre o primeiro decreto e a sua regulamentação, representativo das dificuldades de o levar à prática (Gonçalves, 1984), justificadas pela forte compartimentação das Direcções Gerais, com a consequente diluição de responsabilidades (Gonçalves, 1982).

¹⁸ DL152/82 de 3/5. Alterado pelo DL 210/83 de 23/5.

urbanização, evitando a dispersão do povoamento, e garantindo a sua continuidade ao longo de frentes devidamente infraestruturadas (Lobo et al, 1990). Do DL 208/82 até ao DL 69/90, a evolução observada no sistema de planeamento é sinusoidal, assumindo-se primeiro um planeamento urbanístico mais abrangente, e regressando posteriormente a um âmbito físico mais tradicional (Lobo, 2001).

4.1.2 A década de 90: consolidar o sistema

Foi durante a década de 90 que o sistema de planeamento português sofreu um profundo processo de reestruturação, consolidando alguns dos aspectos formais previamente testados e integrando novas preocupações de coordenação intersectorial, vertical e horizontal. O sistema em vigor foi e é alvo de críticas, não tanto nos aspectos da sua concepção ou da sua formalização mas principalmente no que se refere à sua implementação. A reestruturação do sistema de planeamento promoveu a revisão do regime dos planos capaz de disciplinar, de uma forma efectiva, a ocupação, o uso e a transformação do solo, envolvendo o quadro regulamentar dos Planos Regionais de Ordenamento Territorial, dos Planos Municipais, do licenciamento e de todo um conjunto de instrumentos de ordenamento.

4.1.2.1 O 69/90: um papel para os planos locais

De facto, a publicação no início dos anos 90 do DL 69/90 de 2/3¹⁹ disciplinou o regime jurídico dos Planos Municipais de Ordenamento do Território, apresentando um âmbito mais extenso do que a legislação anterior nesta matéria, abrangendo matérias conexas com o planeamento, reunindo toda a legislação acerca dos Planos Municipais de Ordenamento do Território, PMOT, e eliminando a desarticulação entre os regimes jurídicos dos planos municipais da época (Correia, 1997). Com ele alterou-se profundamente o quadro de instrumentos de planeamento municipal, atribuindo-lhe um carácter de regulamento administrativo vinculativo (art.º 4º), característica que lhes conferiu maior capacidade de intervenção.

Ao estabelecer os procedimentos para a elaboração dos PMOT criou as condições para um processo de maior colaboração entre os vários agentes do planeamento, quer através do processo de acompanhamento, quer através da emissão de

¹⁹ Alterado pelos DL 211/92 de 8/10 e 155/97 de 24/6.

pareceres relativos ao seu conteúdo, quer ainda através do processo de ratificação por parte do governo (Correia, 1997). Paralelamente, ao omitir uma excessiva pormenorização dos componentes técnicos dos diferentes planos, este decreto acabou por obrigar a uma maior responsabilização das autarquias e dos técnicos envolvidos na sua elaboração. Este diploma reiterou assim a competência das autarquias locais para a aprovação de planos de nível inferior²⁰, dando aos municípios a possibilidade de gerir o uso do solo.

Segundo Correia (1997) tratou-se de, dentro do princípio da hierarquia dos planos, compatibilizar as soluções adoptadas por planos diferentes aplicáveis num mesmo território, tornando os planos locais no veículo por excelência de implementação de políticas de diferentes áreas, e promovendo a participação e responsabilização das populações, o que constituiu uma novidade no sistema de planeamento. Para o mesmo autor as principais alterações têm a ver com o aligeirar do processo de elaboração e sobretudo, com o conteúdo de cada plano. A este nível os instrumentos que introduz ou reformula, são o Plano Director Municipal, instrumento estruturante do município, o Plano de Urbanização, que se destina à organização do meio urbano, e o Plano de Pormenor, a quem cabe detalhar as tipologias de ocupação a desenvolver em áreas específicas. O carácter inovador do PDM em particular, e de acordo com Cardoso (1996), prendeu-se com a sua cobertura territorial, e com o estabelecimento da ligação entre planeamento, investimento e gestão municipal, com a promoção do desenvolvimento associado ao potencial das dinâmicas locais.

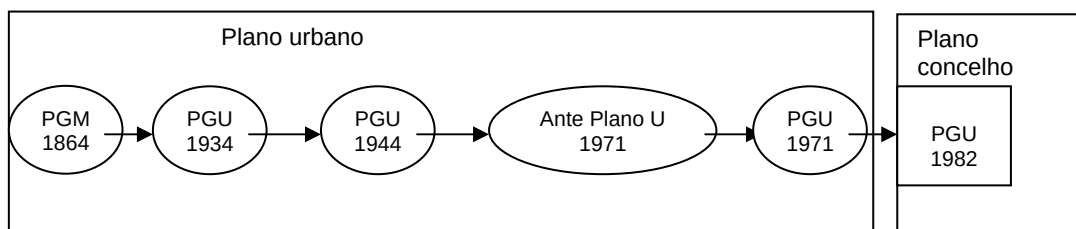
Outros conteúdos importantes referem-se à criação das medidas preventivas²¹, acautelando as áreas previstas para implementação do plano, bem como à exigência de fundamentação das alterações propostas para os planos, trazendo maior transparência para o processo. Tal como refere Cardoso (1996), passada a fase de investimentos em infraestruturas e equipamentos houve que criar meios de gestão autárquica, através da reconversão das estruturas administrativas, bem como flexibilizar os instrumentos criados adequando-os à realidade em mudança²².

²⁰ Desde que o PDM tenha sido ratificado, garantindo a sua compatibilidade com outros planos de natureza sectorial ou geral, bem como a conformidade com a legislação e regulamentação em vigor.

²¹ Consagração formal do artigo único do DL 35931 (1946) e aperfeiçoamento das medidas previstas no DL 794/76.

²² O DL 292/95 de 14/11, ao estabelecer a qualificação oficial para a elaboração de PU, de PP e projectos de operações de loteamento, obrigou a que as equipas técnicas tivessem uma composição multidisciplinar, adequada às especificidades próprias de cada plano. Outros decretos de interesse

Figura 4.1 – Evolução do planeamento municipal



No entanto, algumas mudanças²³ podem não ser vistas como melhorias ou aperfeiçoamentos relativamente a 1982. De facto, a remoção da referência à caracterização socio-económica, traduziu-se na mudança da abordagem do PDM de uma perspectiva alargada, para uma visão física e estreita do planeamento. Outros elementos redutores foram a omissão de critérios ambientais no estabelecimento dos usos dominantes do solo e da referência à possibilidade de vários municípios desenvolverem planos em associação, numa área urbana ou a nível municipal (Carter e Silva, 2001). Os planos directores acabaram por se tornar, em muitos casos, planos de zonamento, correspondendo em termos formais a planos de urbanização à escala do município, podendo desta forma constranger de forma significativa o desenvolvimento²⁴ (Oliveira, 1991), e as medidas de protecção do ambiente resumem-se à delimitação de áreas de reserva ou zonas de edificação proibida ou condicionada.

Paralelamente, o conjunto de objectivos e de procedimentos concebidos para articular as iniciativas sectoriais do governo central com as políticas de planeamento locais, levou a processos de preparação complexos e demorados e deu origem a planos com uma natureza excessivamente reguladora (Vázquez, 2003). Algumas autoridades aperceberam-se que, ao apressarem o processo, iriam perder a discricção administrativa que lhes era permitida, em termos de política de planeamento local e das opções de desenvolvimento, pelo que se limitaram a deixar correr os processos sem os apressarem. O governo passou do encorajamento passivo à pressão positiva: o PDM aprovado e ratificado passou a ser condição para

foram o DL 364/98 de 21/11, e o DL 402/99 de 14/10, que altera o DL 281/93 de 17/8 que criou a Comissão Permanente de apreciação dos PDM.

²³ Lacunas importantes segundo Correia (1997) são também a não abordagem da questão das expropriações, resolvida posteriormente no Novo Código de Expropriações²³ e a questão da garantia de igualdade de tratamento dos proprietários, esquecendo que o princípio da igualdade é um elemento obrigatório nas acções administrativas no seu conjunto.

²⁴ No entanto, previu o envolvimento da sociedade civil na definição dos objectivos de desenvolvimento, reforçando e institucionalizando a participação pública, e simplificou os processos de revisão (art.º 19º) e de alteração (art.º 20º) dos planos, agilizando o sistema de planeamento.

obtenção de alguns tipos de financiamento, nomeadamente do quadro comunitário de apoio (Vázquez, 2003) e o país cobriu-se de PDM's.

4.1.2.2 As Reservas Nacionais

Para além dos instrumentos de planeamento municipal, existem outros instrumentos de planeamento do território, quer a outros níveis quer de diferente natureza, que dão corpo a um sistema de planeamento alargado que tem vindo a ser desenvolvido nas últimas três décadas. Um exemplo fundamental foi a criação em 1982 da Reserva Agrícola Nacional²⁵, RAN, com o DL 451/82 de 16/11, para a qual foi estabelecido um novo regime jurídico no DL 196/89 de 14/6, vindo a constituir-se um instrumento de defesa dos terrenos de boa aptidão agrícola face às agressões e pressões de natureza urbanística, mas acima de tudo tentando garantir a afectação destes terrenos à actividade agrícola (art.º 1º). Esta intenção não no entanto foi acompanhada pelos programas de financiamento necessários.

Neste decreto classificam-se os solos em função da sua capacidade agrícola (classes A e B), e condiciona-se fortemente o conjunto das acções permitidas nos de maior aptidão. As restrições de uso são transpostas para outros instrumentos do sistema, dentro do princípio da integração e articulação, condição fundamental para o processo de desenvolvimento sustentável (art.º 4), sendo os instrumentos locais o veículo para implementação da rede da RAN.

Artigo 32º

Os processos de aprovação ou ratificação de PROT, PMOT, ASDUP, AC, bem como os processos tendentes à fixação de limites ou perímetros de aglomerados urbanos, serão sempre instruídos com carta aprovada pela comissão regional da reserva agrícola que delimite as áreas cuja integração na RAN deve ser garantida.

DL 274/92, 14/6; altera o DL 196/89.

Artigo 33º

Os solos integrados na RAN são obrigatoriamente identificados em todos os instrumentos que definam a ocupação física do território, designadamente PROT, PDM e PU.

DL 196/89 de 14/6.

É também introduzida a obrigatoriedade de apreciação por parte das Comissões Regionais da Reserva Agrícola de todas as licenças, concessões e outras acções relativas a utilizações não agrícolas de terrenos integrados na RAN, assegurando um importante mecanismo de controlo, ao consagrar uma preocupação de natureza

²⁵ Já anteriormente o DL 139/89 de 28/4 obrigara a licenciamento municipal as acções de alteração do coberto vegetal (art.º 1º), protegendo o relevo natural, a terra arável e o revestimento vegetal.

essencialmente ambiental que se prende com a excepcionalidade da transformação de solo rural em solo urbano (art.º 8º e 9º). Assim, a desafecção de parcelas de solo rural só é aceitável quando absolutamente necessária face à dinâmica demográfica identificada, e a ratificação dos PMOT é instruída com um parecer da comissão da RAN referente às alterações que estes produzam à sua delimitação em vigor. A prática tem revelado um cenário algo diferente: a desafecção tem sido comum face às pressões da urbanização em grandes partes do território.

Do mesmo modo a Reserva Ecológica Nacional²⁶, REN, se revelou um importante instrumento de ordenamento do território e de protecção de áreas de interesse, ambientalmente sensíveis, procurando conciliar a exploração de recursos e a utilização equilibrada do território, com a salvaguarda das suas funções e potencialidades e do seu equilíbrio ecológico e biofísico. Esta legislação sofreu alterações²⁷ tendo o conceito de REN evoluído e sido revisto o seu regime jurídico²⁸. No seguimento do Artigo 27º da Lei de Bases do Ambiente (que se desenvolverá adiante), pretendeu-se com este instrumento salvaguardar os valores ecológicos e o homem, não só na sua integridade física como na sua actividade económica, social e cultural. Também neste caso os territórios classificados são determinantes para a elaboração das cartas de condicionantes dos planos municipais.

Artigo 10º

As áreas integradas na REN são especificamente demarcadas em todos os instrumentos de planeamento que definam ou determinem a ocupação física do solo, designadamente PROT e PMOT.

DL 213/92 de 12/10.

Existem no entanto alguns efeitos perversos resultantes destes instrumentos de protecção. Na opinião de Lobo et al (2000) verifica-se uma tendência para considerar implícito que todos os terrenos não abrangidos pela RAN ou pela REN constituem potencialmente áreas urbanizáveis, comprometendo-se o objectivo de confinamento das urbanizações aos perímetros urbanos definidos nos planos de ordenamento. Por outro lado, e de acordo com os mesmos autores, o diploma da REN tem consequências importantes ao subtrair áreas significativas ao processo de desenvolvimento com base na salvaguarda da estabilidade e fertilidade das regiões,

²⁶ DL 321/83 de 5/7.

²⁷ Revogada pelo DL 93/90 de 19/3.

²⁸ Posteriormente foi alterado pelos DL 316/90 de 13/10, DL 213/92 de 12/10, e DL 79/95 de 20/4.

interditando quase metade do território²⁹ ao desenvolvimento nos trâmites normais. Na verdade existiu uma certa displicência na forma como agentes públicos e privados desenharam e olham as reservas, que resultou da sua extensão territorial, da sua descaracterização e da ausência de alternativas de desenvolvimento (art.º 4), pois os critérios para a sua definição foram exclusivamente físicos

4.1.3 Enquadramento do sistema de planeamento no início do novo milénio

No quadro recente do planeamento, e em consequência de fenómenos associados às mudanças a nível económico, tecnológico, político, social e cultural, produziram-se modelos de ordenamento do território fruto de sucessivas remodelações, ao longo das décadas de 80 e 90. A legislação do início dos anos 90 procurou repor a eficácia do planeamento, enquanto os diplomas legais do final dessa década corresponderam a um esforço significativo de abrangência da prática do planeamento urbanístico, criando um sistema mais forte, mais interventivo, mas simultaneamente mais complexo e difícil de implementar (DGOTDU, 2000). Dentro desta legislação destacam-se alguns diplomas.

4.1.3.1 Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo

Passados alguns anos da criação e implementação de inúmeros instrumentos de planeamento territorial chegou-se ao momento em que se tornou necessária a criação de uma Lei-Quadro do Ordenamento do Território onde se estabeleceram orientações de desenvolvimento e que procedeu à articulação do planeamento territorial aos vários níveis. Tal só veio a suceder em 1998, ano em que foi aprovada a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo, Lei 48/98 de 11/8³⁰, que veio renovar o processo de gestão urbanística e de coordenação dos diferentes níveis do sistema, e cujo título inclusive, veio a reflectir a importância dada ao planeamento no contexto urbano. Neste diploma definiu-se o conjunto de instrumentos operacionais necessários à programação da execução dos planos e dos mecanismos de compensação e procedeu-se à sua articulação com a política de solos. A LBPOTU introduziu elementos fundamentais para a integração das acções

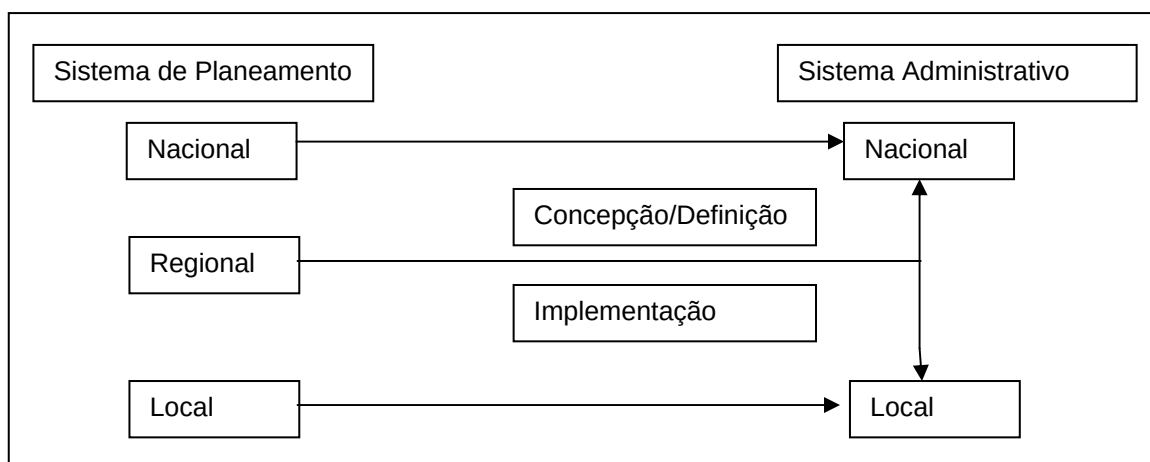
²⁹ A REN inclui áreas nas zonas costeiras e ribeirinhas, bem como áreas declivosas, o que em Portugal corresponde a áreas significativas do território.

³⁰ Em Março de 1999 foram apresentados os anteprojectos da LBPOTU, um relativo ao regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial, outro ao regime jurídico da urbanização e edificação. Em particular discutiram-se questões como o interesse público, a restrição da possibilidade de alteração da classificação de solo rural em urbano, a caracterização do PNPOT (MEPAT, 1999).

promovidas pela Administração Pública, com o objectivo de assegurar a organização do território nacional, a sua valorização no espaço europeu e o desenvolvimento económico, social e cultural integrado e sustentável do País, das regiões e dos aglomerados urbanos (art.º 1º).

É também objecto desta Lei a regulação das relações dos vários níveis do sistema administrativo (art.º 2º). O nível regional do sistema de planeamento estaria articulado com um nível regional do sistema administrativo que no entanto, face aos resultados do referendo de Novembro do mesmo ano, não foi concretizado. Assim, em Portugal existe uma situação singular, em que os dois sistemas convivem sem que haja uma correspondência directa: o nível regional do sistema de planeamento materializa-se, em termos de concepção, no nível administrativo nacional, sendo os PROT da responsabilidade das CCDR, e em termos de implementação, no nível local, uma vez que os conteúdos dos PROT são traduzidos nos PMOT.

Figura 4.2 – Sistema de planeamento e sistema administrativo



Em termos ambientais é inovadora a introdução de objectivos de racionalidade no aproveitamento dos recursos naturais e paisagísticos, de preservação do equilíbrio ambiental e a humanização das cidades, de salvaguarda e valorização das potencialidades do espaço rural. Objectivos também importantes, numa visão mais alargada do conceito de ambiente, são a promoção da qualidade de vida e de condições favoráveis ao desenvolvimento das actividades sejam elas económicas, sociais ou culturais, bem como a racionalização, reabilitação e modernização dos centros urbanos e históricos, e a recuperação ou reconversão de áreas degradadas (art.º 3º e 6º).

Também em matéria de princípios sobre os quais assenta esta Lei, se verifica que as preocupações no quadro do desenvolvimento sustentável se combinam com princípios mais abrangentes e que decorrem do processo de desenvolvimento socio-económico. Neste sentido, esta lei constitui em si mesma um instrumento de política ambiental, ao atribuir ao ordenamento do território e ao urbanismo a salvaguarda dos valores naturais (art.º 6º), e enquadra um conjunto de legislação dispersa que havia sido publicada ao longo dos anos.

A política de ordenamento do território e de urbanismo define também um sistema de gestão territorial³¹ que se organiza em três âmbitos distintos e cuja interacção se pretende coordenada através de um conjunto coerente e racional de instrumentos. Estes níveis traduzem não apenas um aspecto geográfico, mas também diferenças em termos de natureza, conteúdo e objectivos, o mesmo se passando com os instrumentos previstos.

Quadro 4.1 – Sistema de gestão territorial (art.º 7º, Lei 48/98)

Níveis	Conteúdos
âmbito nacional	define o quadro estratégico para o ordenamento do espaço nacional e a compatibilização entre os instrumentos de política sectorial com incidência territorial, instituindo se necessário os instrumentos de natureza especial
âmbito regional	define o quadro estratégico para o ordenamento do espaço regional em estreita articulação com as políticas nacionais de desenvolvimento económico e social
âmbito local	define, de acordo com as directrizes de âmbito nacional e regional e com opções próprias de desenvolvimento estratégico, o regime de uso do solo e a respectiva programação

Em termos de funcionamento, os instrumentos de planeamento territorial dão seguimento às orientações consagradas nos de desenvolvimento territorial e, a par dos instrumentos de política sectorial, traduzem um compromisso de integração e compatibilização das respectivas opções (art.º 10º). Em particular os PMOT estão vinculados aos conteúdos dos PROT e PEOT desenvolvidos para os territórios a que digam respeito, exigindo-se a sua compatibilidade. Estes planos assumem um papel

³¹ Trata-se de um sistema que foi durante muitos anos fortemente centralizado, restando às autoridades locais um conjunto de poderes e recursos, humanos e financeiros, muito diminuto, pelo que qualquer iniciativa da sua parte dependia do apoio selectivo do Governo central.

fundamental na implementação do sistema pelo facto de serem vinculativos também para os particulares (art.º 11º), vinculação reforçada no artigo 16º onde se diz que “a coordenação e programação dos instrumentos de planeamento territorial determina para os particulares o dever de concretizar³² e adequar as suas pretensões às metas e prioridades neles estabelecidas”, não existindo no entanto na prática formas de assegurar que tal aconteça.

Quadro 4.2 - Instrumentos de gestão territorial (art.º 8º e 9º, Lei 48/98)

Instrumentos	Conteúdos	Exemplos
de desenvolvimento	têm natureza estratégica, e neles são traduzidas as grandes opções em matéria de organização do território	PNPOT, PROT e Planos Intermunicipais Ordenamento Território
de planeamento	têm natureza regulamentar e estabelecem o regime de uso do solo e os modelos de evolução em termos de ocupação humana	PMOT, PDM, PU e PP.
de política sectorial	destinam-se a programar ou concretizar políticas de desenvolvimento económico e social com incidência espacial	Recursos hídricos Florestas Conservação da natureza Turismo Resíduos
de natureza especial	estabelecem um meio supletivo de intervenção	PEOT, POAP, POOC, POAAP

No sistema de planeamento Português, os instrumentos de gestão territorial são obrigatoriamente sujeitos a um processo de apreciação pública prévia (art.º 21º), em particular no caso dos instrumentos de carácter vinculativo que implicam a previsão de mecanismos equitativos de perequação compensatória (art.º 18º). Por outro lado, a ratificação governamental visa garantir a conformidade com a legislação geral em vigor, e com os demais instrumentos de planeamento territorial aprovados. Sempre que as condições sociais e económicas o determinem, os instrumentos de desenvolvimento territorial e de política sectorial devem ser modificados (art.º 25º), de forma a dar uma resposta eficaz às necessidades e aspirações das populações. No entanto há que assegurar alguma estabilidade, recorrendo a períodos de

³² A coordenação das acções, quer por parte de entidades públicas quer privadas, pode ainda ser enquadrada por programas de acção territorial (art.º 17º) que têm por base a elaboração de um diagnóstico das tendências de transformação nas áreas objecto, a partir do qual se definem novos objectivos.

vigência mínima³³ que reduzem a incerteza associada ao sistema e oferecem garantias aos promotores privados.

4.1.3.2 A regulamentação da Lei de Bases

O DL 380/99 de 22/9³⁴ desenvolveu as bases da política de ordenamento do território e urbanismo, constituindo um elemento essencial na concretização de um modelo de organização do território, capaz de assegurar o desenvolvimento num quadro de igualdade/equidade, de acessibilidade, de sustentabilidade dos ecossistemas, de solidariedade intra e intergeracional, aproximando planeamento e gestão ambiental³⁵. Ao Estado e às Autarquias Locais cabe então o dever de coordenarem as suas intervenções em matéria de gestão territorial, assegurando uma coordenação interna (art.º 21º) entre as diferentes políticas com incidência territorial, e uma coordenação externa (art.º 22º) garantindo o respeito pelas atribuições e competências aos diferentes níveis. Paralelamente, o direito à informação (art.º 5º) e à participação (art.º 6º) pretendem (re)constituir-se como procedimentos de um processo de desenvolvimento assente na sustentabilidade.

Neste sentido, um aspecto inovador nesta legislação refere-se à consagração do dever de explicitação e de fundamentação técnica dos critérios utilizados para identificar e hierarquizar, ou estabelecer prioridades, nos diferentes instrumentos de gestão territorial (art.º 4º), contribuindo por um lado para contrariar a rigidez dos planos e dos programas de intervenção e por outro para os legitimar e aproximar das reais necessidades sentidas pelas populações. No entanto, mesmo com a indispensabilidade de fundamentação, o carácter de excepcionalidade é usado com frequência para aumentar áreas de expansão urbana. A fundamentação obriga ainda à integração dos diferentes planos e projectos, bem como à caracterização exaustiva do ambiente e economia, da sociedade e do território objecto de um dado instrumento, de que resultará uma intervenção mais integradora e polivalente produzindo efeitos mais eficazes.

³³ Três anos para os PROT e PDM.

³⁴ O DL 52/2000 de 7/4, altera o art.º 157 do DL 380/99, no que se refere à aplicação das normas provisórias nos casos em que os PDM estavam ainda em elaboração em Setembro de 99.

³⁵ O DL 310/2003 de 10/12, introduziu alterações ao anterior, com o objectivo de aumentar a celeridade dos processos e o seu efectivo cumprimento. A Portaria 290/2003 de 5/4 define a composição e competências da Comissão Mista de Coordenação.

O uso do solo passa assim a ser definido em termos que incluem critérios ambientais, económicos, sociais e culturais (art.º 9º), vertentes indissociáveis quando se fala de desenvolvimento e ordenamento do território, mas tantas vezes incompatíveis entre si. A questão da graduação não se coloca apenas entre interesses públicos, coloca-se no peso relativo dos critérios de apreciação dos usos mais adequados do solo. O ambiente, os recursos naturais, as áreas agrícolas e florestais, a estrutura ecológica, o património arquitectónico e ecológico, são identificados como recursos territoriais e contemplados em todos os instrumentos de gestão territorial, ao mesmo nível de recursos como as redes de acessibilidades, de infraestruturas e equipamentos, ou o sistema urbano (art.º 12º a 19º).

4.1.3.2.1 Instrumentos regulamentados a vários níveis

O sistema de planeamento recorre a diferentes instrumentos de gestão territorial como o PNPOT, os Planos Sectoriais, os PEOT e os PROT, traduzindo um compromisso recíproco de compatibilização das respectivas opções. O PNPOT implica alterações nos PEOT e as suas orientações condicionam a elaboração dos Planos Sectoriais, que devem ser compatibilizados com os PROT (art.º 23º). Estes planos definem o quadro estratégico a desenvolver pelos PMOT ou pelos Planos Intermunicipais (art.º 24º), que por seu turno podem integrar restrições de carácter ambiental ou não que decorrem dos Planos Sectoriais, Especiais ou Regionais, restrições estas traduzidas nas cartas de condicionantes e nos regulamentos (a desenvolver no ponto 4.4)

O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território³⁶, estabelece as grandes opções e consubstancia um quadro de referência, apresentando-se com um conjunto de objectivos que têm cabimento num Programa Ambiental, pois para cada um destes objectivos é possível identificar, de forma clara e explícita, conteúdos que têm a ver com a preservação e qualificação do ambiente. O papel transversal e horizontal de um plano deste tipo, no quadro das políticas nacionais, confere-lhe “*um carácter de excelência no sistema de planeamento e ordenamento do território*” (Alves, 1999, p.563) fruto da sua posição na hierarquia do sistema e das relações que estabelece com os outros instrumentos. Trata-se de um programa que pretende

³⁶ A sua elaboração foi determinada na RCM 76/2002, de 11/4, alterada pela RCM 162/2004 de 11/11. Em Portugal surgiu já em 1980 um Projecto de Lei Quadro que fazia referência às directrizes de ordenamento do território no plano nacional. Em 1990 o Projecto de Lei de Bases do Ordenamento do Território consagrava um PNOT. O Projecto de Lei de 1995 previa um Esquema Director do Ordenamento do Território Nacional.

atenuar as assimetrias regionais com fortes impactos em termos ambientais (art.º 27º), por exemplo no acesso diferenciado às infraestruturas e na geração de fluxos de pessoas e bens, o que logo à partida coloca as diferentes populações em condições desiguais face às oportunidades de sustentação do desenvolvimento. Outros objectivos prendem-se com a avaliação do impacto ambiental das actividades, com a articulação das políticas sectoriais com incidência na organização do território e com a optimização da utilização dos recursos, e com a racionalização da ocupação do solo pela população, pelo edificado e pelas redes, reduzindo os impactos negativos sobre o ambiente (art.º 28º). É ainda apresentado como objectivo, o acesso às funções urbanas e às formas de mobilidade.

A sua função dupla é por um lado, a orientação da intervenção do Estado em matéria de organização do território, donde emerge uma natureza horizontal, de integração e de convergência entre os vários sectores e por outro, a função de divulgação da intenção do Estado em matéria de desenvolvimento, de modo a permitir aos restantes agentes e instituições planearem e decidirem as suas opções, quer em termos locativos quer temporais (art.º 29º). Uma vez assumidos os compromissos do governo, o nível local poderá determinar com maior rigor os seus programas de acção. No entanto há que evitar que o PNPT se reduza a um somatório de políticas ou intenções sectoriais. Segundo Alves (1999) para além de definir objectivos concretos e operacionais, terá que ser claro nos critérios que adopta para garantir a transparência e legitimação das intervenções selectivas. A intervenção de nível nacional, tal como é preconizada no PNPT, implica uma nova organização institucional e passa pela implementação dos instrumentos existentes como a REN e a RAN, o Domínio Público Hídrico, ou a Rede Nacional de Áreas Protegidas, reconhecendo o espírito e os conceitos que lhes estão subjacentes (Magalhães, 1999).

Neste diploma os Planos Sectoriais, objecto de legislação própria desenvolvida adiante, são confirmados como instrumentos de programação ou de concretização de políticas com incidência na organização do território (art.º 35º). Estabelecem opções sectoriais e objectivos a alcançar no quadro das directrizes nacionais, bem como as acções para a sua concretização e articulação com os restantes instrumentos de gestão territorial (art.º 36º), determinando para as áreas que abrangem, regras próprias de utilização dos recursos disponíveis. A sua compatibilização implica coordenação e articulação, nem sempre conseguida,

horizontal, entre os vários sectores, e vertical, envolvendo os diferentes níveis do sistema de planeamento, determinando por vezes algumas das formas de uso do solo no nível local do sistema de planeamento. O acompanhamento da sua elaboração assegura a participação de vários agentes, entre eles as autarquias locais que, no processo de compatibilização com os instrumentos locais, procuram assegurar que estes instrumentos constituam mais um contributo para o processo de desenvolvimento sustentável local.

Artigo 38º

3- A elaboração dos planos sectoriais obriga a identificar e ponderar, nos diversos âmbitos, os planos, programas e projectos designadamente da iniciativa da Administração Pública, com incidência na área a que respeitam, considerando os que já existam e os que se encontrem em preparação, por forma a assegurar as necessárias compatibilizações.

DL 380/99 de 22/9.

Instrumentos territoriais de relevo são também os Planos Especiais de Ordenamento do Território. O DL 151/95 de 24/6 regulara já a elaboração e aprovação dos planos de ordenamento previstos em legislação especial e conferiu destaque às questões da conformidade entre planos, e da articulação dos PEOT com os PROT e PMOT, em particular fazendo referência ao processo da sua revisão para compatibilização, uma vez que a publicação da legislação não tem seguido uma ordem cronológica idêntica à hierarquia do sistema de planeamento.

Artigo 3º

2- Os planos especiais de ordenamento do território e os planos regionais de ordenamento do território devem estar compatibilizados entre si.

3- Os planos especiais de ordenamento do território são vinculativos para todas as entidades públicas e privadas, devendo com eles ser compatibilizados os planos municipais de ordenamento do território, programas ou projectos de carácter nacional, regional ou local.

5- A aprovação de plano especial de ordenamento do território implica a alteração ou a revisão dos planos municipais de ordenamento do território que com ele não se conformem.

DL 151/95 de 24/6.

Revogado este diploma, o DL 380/99 reafirmou os PEOT, nos quais foram estabelecidos regimes de salvaguarda para os recursos e valores naturais, assegurando a permanência dos sistemas indispensáveis à utilização sustentável do território (art.º 44º)³⁷. Os PEOT dividem-se em três grupos, os Planos de Ordenamento de Áreas Protegidas, Planos de Ordenamento de Albufeiras de Águas

³⁷ A utilização sustentável do território é tida como objectivo fundamental e como base da intervenção no território, pelo que foram estabelecidas comissões mistas de acompanhamento, com uma composição variável que traduz a natureza dos interesses a salvaguardar, e inclui a participação de organizações não governamentais de ambiente e das comissões de coordenação e desenvolvimento regional (art.º 47º).

Públicas e Planos de Ordenamento da Orla Costeira (desenvolvidos no ponto 4.4). Relativamente à sua natureza jurídica são regulamentos administrativos, cabendo a sua execução à administração central. O seu conteúdo documental inclui um relatório justificativo e uma planta de condicionantes identificando as servidões e restrições de utilidade pública (art.º 45º), que após aprovação determinam a adequação dos PMOT e Planos intermunicipais para os territórios abrangidos (art.º 49º). Da simples observação das tipologias emerge um carácter fortemente vocacionado para a protecção e qualificação do ambiente, constituindo-se em simultâneo como instrumentos das políticas de ambiente e de ordenamento do território³⁸.

Quadro 4.3 – Planos Especiais de Ordenamento

Instrumento	Conteúdo
Planos de Ordenamento de Áreas Protegidas	Classificação das áreas mais representativas do património natural que passaram a ser obrigadas a dispor de um plano de ordenamento.
Planos de Ordenamento de Albufeiras de Águas Públicas	Utilização condicionada dos terrenos abrangidos, mediante critérios ambientais.
Planos de Ordenamento da Orla Costeira	Ordenamento dos diferentes usos e actividades específicos da orla costeira.

Em termos de planeamento à escala regional, e dada a importância da sua formalização dentro da hierarquia dos sistemas de planeamento preenchendo o nível intermédio na organização territorial, destaca-se a publicação do DL 176-A/88 de 18/5³⁹. Este diploma estabeleceu as normas a que devem obedecer os Planos Regionais de Ordenamento do Território, instrumento no qual foi estabelecido o zonamento genérico dos usos do solo e respectivos critérios de gestão⁴⁰, definindo um quadro regulamentar que passou a atribuir maior importância às questões ambientais ao referir o respeito pelas aptidões e potencialidades locais e o aproveitamento racional dos recursos. Sobressai também o facto de existir

³⁸ A Portaria 137/2005 fez alterações aos elementos constituintes dos PEOT.

³⁹ Sofrendo posteriores alterações no DL 367/90 de 26/11. O DL 249/94 de 12/10, altera o decreto 176-A/88, aditando os art.º 16º a 23º referentes ao sancionamento dos incumprimentos dos planos. O DL 309/95 de 20/11, alterou o decreto 176-A/88. Revogado pelo DL 380/99.

⁴⁰ Correspondeu à operacionalização do DL 338/83, diploma que apresentava deficiências de conteúdo. Nomeadamente, não havia sido regulamentado, não tendo tido resultados práticos.

obrigação de compatibilidade⁴¹ dos PMOT relativamente ao conteúdo dos PROT. Para além disso, as obras que colidam com o PROT, mesmo que licenciadas, estão sujeitas a embargo ou demolição (art.º 17º).

Artigo 12º

- 1- As normas e princípios constantes dos PROT são vinculativos para todas as entidades públicas e privadas, devendo com eles ser compatibilizados quaisquer outros planos, programas ou projectos de carácter nacional, regional ou local.
- 2- A desconformidade de quaisquer planos, programas ou projectos enunciados no número anterior relativamente ao PROT acarreta a respectiva nulidade.

DL 176-A/88 de 18/5.

Quanto à orientação relativa à nova configuração dos PROT, concretiza-se nos seus objectivos, explicitando a exigência de articulação com a estratégia regional de desenvolvimento económico e social e do equacionar de medidas capazes de atenuar as assimetrias no espaço regional, *“constituindo o quadro de referência para a elaboração dos PMOT”* (art.º 52º). Para além das referências explícitas, outros conteúdos do PROT estabelecem uma ligação estreita e directa com o ambiente e a sua reabilitação, com a vantagem de corresponderem a planos que se aproximam mais das realidades territoriais sobre que incidem.

Artigo 53º

Os PROT definem um modelo de organização do território regional, nomeadamente estabelecendo:

- a) A estrutura regional do sistema urbano, das redes, das infraestruturas e dos equipamentos de interesse, assegurando a salvaguarda e valorização de áreas de interesse em termos económicos, agrícolas, florestais, ambientais e patrimoniais;
- b) Os objectivos e princípios assumidos a nível regional quanto à localização das actividades e dos grandes investimentos públicos;
- c) As medidas de articulação, a nível regional, das políticas estabelecidas no PNROT e nos planos sectoriais preexistentes;
- d) A política regional em matéria ambiental;
- e) Directrizes relativas aos regimes territoriais definidos ao abrigo de lei especial, designadamente áreas de reserva agrícola, domínio hídrico, reserva ecológica e zonas de risco;
- f) Medidas específicas de protecção e de conservação do património histórico e cultural.

DL 380/99 de 22/9.

É o caso do seu conteúdo documental (art.º 54º) que envolve estudos de caracterização diversos e a definição de uma estrutura regional de protecção e valorização ambiental, ou do processo de acompanhamento (art.º 56º) que estabelece uma comissão mista de constituição variada, integrando diferentes

⁴¹ Forma menos exigente considerando essencialmente a não contradição entre os diferentes instrumentos enquanto a conformidade, obriga à igualdade entre os elementos comparados. Esta dualidade pode levar a interpretações diferentes da legislação que, segundo Correia (1997), tendem para a interpretação de compatibilidade.

interesses sectoriais. Após aprovação dos PROT, serão identificadas “as disposições dos PMOT abrangidos incompatíveis com a estrutura regional do sistema urbano, das infraestruturas e dos equipamentos de interesse regional” (art.º 59º). Desta identificação decorrerão as necessárias alterações para os planos locais.

4.1.3.2.2 Instrumentos regulamentados no nível local

Na nova legislação são (re)introduzidos os Planos Intermunicipais onde se definem directrizes para o uso integrado do território, bem como padrões mínimos e objectivos a atingir em termos de qualidade ambiental em domínios como a protecção da natureza, objectivos de racionalização do povoamento e das acessibilidades a equipamentos e serviços públicos (art.º 61). Ao descer a este nível do poder e da intervenção local, estes objectivos adquirem contornos mais precisos e permitem economias de escala ideais para viabilizar parte das infraestruturas, sistemas e intervenções propostas nos planos sectoriais e especiais, ou seja, muitas das infraestruturas ambientais de suporte ao desenvolvimento sustentável

Artigo 60º

O plano intermunicipal de ordenamento do território é o instrumento de desenvolvimento territorial que assegura a articulação entre o PROT e os PMOT, no caso de áreas territoriais que, pela interdependência dos seus elementos estruturantes, necessitam de uma coordenação integrada.

DL 380/99, 22/9.

Já os Planos Municipais estabelecem o regime de uso do solo e definem modelos de evolução da ocupação humana e de organização das redes e sistemas urbanos de cada município, bem como parâmetros de aproveitamento do solo e de garantia da qualidade ambiental. Ao actuarem deste modo, tornam-se instrumentos centrais na implementação de uma política de ambiente, uma vez que são instrumentos de natureza regulamentar, vinculativos para as entidades públicas e para os particulares (art.º 69º).

Estes planos visam estabelecer, entre outros, a definição da estrutura ecológica local, os princípios e as regras de garantia de qualidade ambiental e da preservação do património cultural, os critérios de localização e distribuição das actividades industriais e turísticas, os parâmetros de uso do solo e os de uso e fruição do espaço público, dando corpo às políticas sectoriais e sua incidência local (art.º 70º). Nos artigos 12º a 19º refere-se, entre outros, a necessidade de incorporação da legislação sectorial nos PMOT, enquadrando as suas determinações, potenciando

preservação e usufruto, de que é exemplo o Decreto Regulamentar 25/93 de 17/8 aprovou o Novo Regulamento do Exercício da Actividade Industrial que no seu anexo determina que *“os estabelecimentos das classes A e B só podem ser instalados em zonas industriais expressamente previstas em PROT, PMOT ou parques industriais”* (art.º 4º)⁴². Os pedidos de aprovação da localização são submetidos à aprovação da câmara municipal.

O regime de uso do solo é definido através da classificação e da qualificação do solo. A primeira (art.º 72º) determina o destino básico dos terrenos, distinguindo solo urbano, com vocação para o processo de urbanização e edificação, e solo rural, com vocação para actividades agrícolas, pecuárias, florestais ou minerais, tendo a reclassificação do solo como urbano carácter excepcional. A segunda (art.º 73º) regula o seu aproveitamento em função da utilização dominante que nele esteja ou possa vir a estar instalada e da incompatibilidade entre categorias de uso do solo. Deste modo os usos definidos no plano criam expectativas ao conferirem ao território diferentes susceptibilidades de urbanização e edificação, como referem Carter e Silva (2001).

A questão da compatibilização é colocada em termos das relações disfuncionais e conflituosas no interior da mesma classe segundo Lobo e outros (2000), e também em termos dos diferentes instrumentos disponíveis numa dada área, sendo integradas nos PMOT as condicionantes decorrentes de instrumentos como os analisados anteriormente e a desenvolver no ponto 4.4. Existe uma hierarquia de plano, o que significa que em cada nível os planos impõem requisitos e orientações para os níveis sucessores.

No entanto trata-se de uma hierarquia não natural, onde as diferenças não são na sua essência espaciais mas sim ao nível dos conteúdos e da escala de resolução que adoptam, pelo que a sua articulação não passa por uma subordinação em termos de escala geográfica, mas duma sequência temporal, cabendo aos planos mais recentes ajustar-se à realidade e à evolução da sociedade. Para que tal aconteça, o sistema de planeamento deve ser dinâmico, entendendo cada plano como um processo flexível, elaborado com a preocupação de integrar todos os outros planos existentes para a mesma área territorial, e respeitando os objectivos e conteúdos específicos para cada tipo (Lobo et al, 2000).

⁴² Para a classe C exige o isolamento relativamente à habitação e para a D a compatibilidade de usos no mesmo edifício.

Artigo 74º

3- A elaboração de planos municipais de ordenamento do território obriga a identificar e ponderar, nos diversos âmbitos, os planos, programas e projectos com incidência na área em causa, considerando os que já existam e os que se encontrem em preparação, por forma a assegurar as necessárias compatibilizações.

DL 380/99 de 22/9.

Neste decreto consagra-se também uma medida já usada na prática e que tem a ver com a obrigatoriedade de existência de PMOT para acesso à celebração de contratos-programa, bem como para obtenção de fundos ou linhas especiais de crédito⁴³ (art.º 82º). Permanece no entanto o risco de se elaborarem planos com o objectivo único de cumprir uma formalidade e um requisito processual, sem a preocupação de integrarem uma verdadeira estratégia de desenvolvimento para o município, o que já aconteceu no passado.

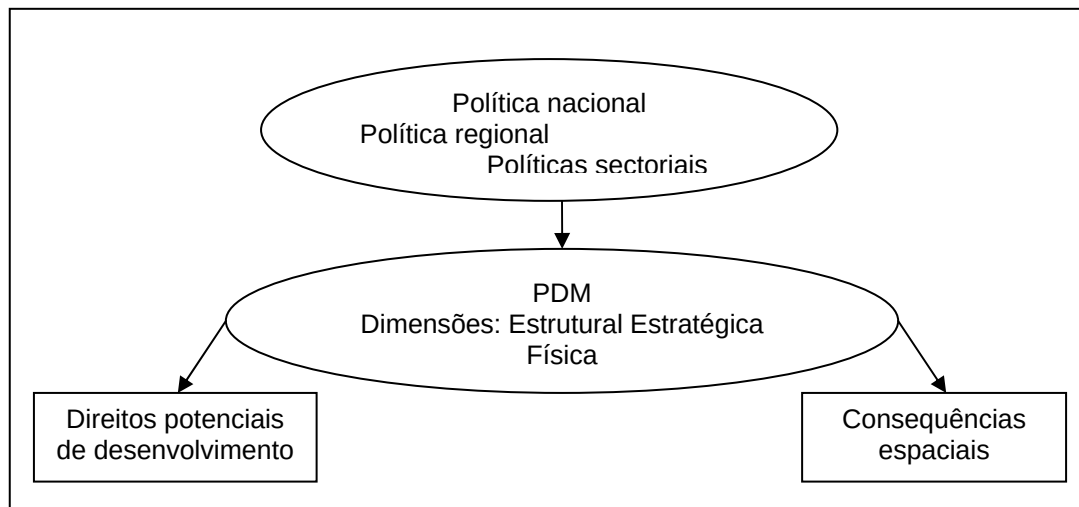
Dentro dos PMOT destaca-se o PDM, elemento central do sistema de planeamento no nível local⁴⁴. Trata-se de um plano de elaboração obrigatória que define o modelo de organização municipal do território (art.º 84º) e estabelece a caracterização da área de intervenção nas suas várias componentes. O conteúdo documental do PDM⁴⁵ inclui um regulamento, uma planta de ordenamento com as propostas de desenvolvimento, devidamente fundamentadas em relatório próprio, e uma planta de condicionantes (art.º 86º). Esta última identifica servidões e restrições de utilidade pública que em muitos casos decorrem da transposição para o nível local de condicionantes decorrentes da legislação sectorial ou especial, introduzindo critérios e restrições na utilização do solo, de natureza ambiental, entre outras.

⁴³ DL 281/93 de 17/8, artº 6º, candidaturas às acções de financiamento do QCA. Do mesmo modo, o DL 402/99 de 14/10, ao estabelecer as condições de candidatura a financiamento restringe a possibilidade de acesso a financiamentos às autarquias detentoras de PDM. Outro exemplo foi o Despacho 6/94, que criou o programa de consolidação do sistema urbano nacional e apoio à execução dos PDM's, PROSIURB. Iniciativa de apoio à consolidação das cidades médias, introduzindo formas inovadoras de planeamento estratégico ao nível local (EC/P, 2000) e dirigiu-se aos desequilíbrios e assimetrias espaciais no território português, concentrando-se na rede de cidades médias como elemento âncora para sustentar o processo de desertificação (Magalhães, 1999).

⁴⁴ Por exemplo o PDM de 77 e 82 inovador, estrutural, físico e estratégico, demorou a ser regulamentado e praticamente não teve resultados. O DL 69/90 veio trazer-lhe um carácter mais físico, mas deu início a um processo de produção em massa.

⁴⁵ A portaria 138/2005 de 2/2 alterou os elementos constituintes dos PMOT introduzindo uma planta de enquadramento regional e a referência às operações urbanísticas em curso ou licenciadas.

Figura 4.3 – O PDM como elemento central do sistema



Já o PU define a organização espacial de uma parte do território dentro do perímetro urbano que exija uma intervenção integrada (art.º 87º). O seu conteúdo documental inclui o regulamento, uma planta de zonamento representando a organização proposta e, também neste caso, uma planta de condicionantes identificando as servidões e restrições de utilidade pública para o território objecto do plano. No PU, a concepção deve salvaguardar o equilíbrio da composição urbanística, respeitando a sua continuidade espacial, e visando economias de escala através da concentração espacial de actividades e redes, do que decorre uma atitude de crítica à dispersão do povoamento, assumindo um papel que o distingue assim do do PDM e do PP. Noções como a de perímetro urbano prendem-se com a necessidade de defender espaços que não devem ser ocupados durante o processo de crescimento urbano, bem como de áreas a proteger enquanto reservas de diferentes tipos.

O PP corresponde a um plano que procura concretizar propostas para a organização espacial em áreas específicas do território municipal, servindo de base aos projectos de execução de infraestruturas e de arquitectura. Na sua regulamentação, clarifica e desenvolve o seu carácter operativo (art.º 90º): os planos a este nível podem adoptar modalidades simplificadas, como os projectos de intervenção em espaço rural, planos de edificação em áreas dotadas de rede viária, planos de conservação, recuperação ou renovação do edificado, planos de alinhamento e cêrcea ou projectos urbanos. Incluem também uma planta de condicionantes com as características das anteriores.

Quadro 4.4 - Instrumentos de planeamento municipal (DL 380/99)

Instrumento	Conteúdos
PDM Artigos 84º e 85º	Estrutura espacial do município e objectivos de desenvolvimento Classificação e qualificação do solo e distribuição racional das actividades Definição e caracterização da área de intervenção (implantação de equipamentos e infraestruturas) Definição de sistemas de protecção de valores e recursos naturais e culturais Estratégias para o espaço rural Perímetro urbano e sistema urbano municipal Parâmetros de ocupação, índices e indicadores urbanísticos Identificação de condicionantes (reservas e zonas de protecção) Actuação em áreas críticas ou degradadas e reconversão de áreas urbanas de génese ilegal
PU Artigo 88º	Composição urbanística e concepção geral da organização urbana Definição de zonamento das funções urbanas Qualificação do solo urbano e perímetro urbano Indicadores e parâmetros urbanísticos Valores naturais e culturais a proteger e estrutura ecológica Localização de equipamentos e infraestruturas e rede viária estruturante
PP Artigo 91º	Tipologia de ocupação em detalhe Concepção do espaço urbano e desenho urbano Espaços públicos e de circulação Definição de parâmetros urbanísticos (índices, densidade de fogos, número de pisos e cérceas) e indicadores relativos a cores e materiais Operações de demolição Localização de equipamentos e zonas verdes e arranjos de espaços livres Valores naturais e culturais a proteger

Finalmente, o DL 380/99 confirmou também a determinação da Lei de Bases relativa ao período mínimo de três anos de vigência dos PMOT (Art.º 96º), pois desta forma constituem instrumentos de estabilização, reduzindo os riscos associados ao investimento na promoção das propostas, incentivando os investidores e promotores privados, orientando-os e oferecendo garantias à sua participação⁴⁶. Como característica inovadora circunscrevem-se as medidas cautelares às medidas preventivas. A opção pela eliminação da figura de normas provisórias prende-se com o facto de a quase totalidade do país estar coberto com PDM, o que fez com que as mesmas deixassem de se justificar. Mantêm-se as medidas preventivas, em cuja disciplina se exige a verificação da necessidade do seu estabelecimento, esclarecendo vantagens e inconvenientes decorrentes da sua adopção (art.º 107º e

⁴⁶ A legislação aborda também a questão da execução ou implementação dos instrumentos locais, definindo três sistemas de execução para implementação dos PMOT (art.º 119º). O primeiro consiste num sistema de compensação (art.º 122º) e corresponde à iniciativa dos particulares a quem cabe a perequação de benefícios e encargos. No sistema de cooperação (art.º 123º) a iniciativa cabe ao município, através de um processo de cooperação com os particulares interessados definindo os direitos e obrigações em contrato de urbanização. Relativamente ao sistema de imposição administrativa (art.º 124º) a iniciativa de execução pertence ao município que actua directamente ou mediante concessão de urbanização.

108º), constituindo uma forma de acautelar formas de ocupação do território que possam colidir no futuro com as propostas de desenvolvimento que constem dos novos planos e que resultam do seu processo de revisão.

4.1.3.3 Outra legislação relevante

O sistema de planeamento português inclui também instrumentos de outra natureza, como os instrumentos de transformação fundiária que incluem as operações urbanísticas que correspondem ao licenciamento municipal de loteamentos urbanos⁴⁷, através da aprovação do regime jurídico dos loteamentos urbanos⁴⁸ ou a criação de parques industriais⁴⁹, de iniciativa pública ou particular, definindo as regras para a sua ocupação e gestão. Relativamente aos loteamentos urbanos, na legislação de 91 foram eliminadas as várias formas processuais, estabelecendo uma tramitação única, e foi promovida a articulação dos procedimentos das operações de loteamento e de obras de urbanização com o planeamento urbanístico, limitando estas intervenções às áreas classificadas nos PMOT (Correia, 1997).

Actualmente, a Lei 110/99 de 3/8 procurou reunir num só diploma os regimes de procedimentos a que estão sujeitas as operações urbanísticas, e submeter a prévia discussão pública os procedimentos de licenciamento de operações de loteamento urbano e de edificações de grande impacto urbanístico (art.º 2º). Desta forma podem identificar-se os problemas antes de os processos estarem em fases avançadas de desenvolvimento, traduzindo-se numa melhor operacionalização e eficiência dos instrumentos de intervenção⁵⁰. Nesta Lei, comete-se às Câmaras Municipais um conjunto importante de competências⁵¹ para decidir questões urbanísticas e aprovar operações⁵² (art.º 2º), facto que pode ter dois tipos de consequências. Por um lado uma maior capacidade de implementação das intervenções, com processos mais eficientes e mais céleres, e por outro, a introdução de discricionariedade nas opções a tomar por cada Câmara. Um outro elemento importante tem a ver com a preocupação em estabelecer a integração das parcelas cedidas para implantação de

⁴⁷ DL 448/91 de 29/11. Alterado pelos DL 302/94 de 19/12, DL 334/95 de 28/12 e pela Lei 26/96 de 1/8.

⁴⁸ Revoga o DL 400/84 de 31/12; é regulamentado pelo DR 63/91 de 29/11.

⁴⁹ DL 232/92 de 22/10.

⁵⁰ Apoiada no novo Código de expropriações, Lei 168/99 de 18/9.

⁵¹ Estas competências são reforçadas pela transferência de atribuições para as autarquias locais, Lei 159/99 de 14/9, e pela revisão do regime financeiro das mesmas, RCM 147/2004.

⁵² Por exemplo a Portaria 110/2001 de 19/9, determina os elementos que devem instruir os pedidos de informação prévia de licenciamento referentes a operações urbanísticas.

espaços verdes públicos, equipamentos e infraestruturas⁵³ (art.º 2º), resolvendo (ou não) alguns dos problemas que afectam os espaços “sobrantes”, que acabam por se tornar elementos desqualificadores do ambiente nas envolventes urbanas⁵⁴.

A exigência de conformidade das operações de loteamento com os diferentes instrumentos do sistema de planeamento, constitui um elemento fundamental no processo de implementação e de controlo do cumprimento dos requisitos definidos nesses instrumentos. Estas operações são efectivamente um mecanismo de controlo da qualidade do processo de urbanização apesar de limitado pelo facto de não existir uma referência à avaliação da sobrecarga que os novos empreendimentos representam para as infraestruturas e equipamentos a jusante. Do mesmo modo, o processo de licenciamento das obras particulares definido no DL 445/91 de 29/11, ao sujeitar a licenciamento municipal todas as obras particulares (art.º 1º), exigindo a conformidade dos projectos com os planos e regulamentos em vigor, constitui uma garantia do cumprimento das suas disposições e um importante mecanismo de controlo⁵⁵ que, no entanto, não enquadra critérios ambientais. Mesmo assim, a regulamentação das iniciativas dos particulares reveste-se da maior importância, havendo que enquadrar a intervenção deste instrumento, de modo a assegurar a defesa do interesse público, o respeito pela legislação e pela protecção do ambiente, e o controlo da delapidação do recurso solo.⁵⁶

Em complemento, o DL 555/99 de 16/12⁵⁷ estabeleceu o regime jurídico da urbanização e da edificação, colmatando as dificuldades encontradas na legislação, de compatibilização da exigência de salvaguarda do interesse público com a eficiência administrativa e a agilização dos processos. Foi alterado em 2001⁵⁸ de modo a, sem por em causa o regime simplificado, garantir que o mesmo ocorra ao abrigo de instrumentos de gestão territorial com suficiente grau de concretização e, nos casos em que for possível, dispensar a intervenção de entidades exteriores ao município. Nesta regulamentação reconhece-se o poder dos municípios na

⁵³ A portaria 1136/2001 de 25/9 fixou os parâmetros para o seu dimensionamento.

⁵⁴ Passa também a ser permitida a gestão dos espaços públicos pelos seus utilizadores o que representa um maior envolvimento e responsabilização das populações na qualificação e preservação dos mesmos.

⁵⁵ Esta realidade é reforçada no DL 83/94 de 24/3, que estabelece o regime jurídico do certificado de conformidade dos projectos de obras sujeitas a licenciamento municipal.

⁵⁶ Este decreto veio a sofrer alterações pelos DL 302/94 de 19/12, DL 334/95 de 28/12, pela Lei 26/96 de 1/8, e pela Portaria 227/98 de 29/11. Foi revogado pelo DL 555/99. A apreciação dos pedidos de licenciamento de loteamentos, relaciona-se com o tipo de interferência em termos do uso do solo a que conduzem, o tipo de projecto e a sua inserção na envolvente, tratando-se de um instrumento chave na contenção do crescimento desordenado.

⁵⁷ A Lei 13/2000 de 20/7, suspendeu a vigência do DL 555/99, reactivado pelo DL 177/2001.

⁵⁸ DL 177/2001 de 4/6.

aprovação dos seus regulamentos de urbanização e edificação (art.º 3º) e na apreciação para licenciamento de propostas de desenvolvimento, ao mesmo tempo que se pretende uma simplificação processual que garanta o respeito pelos interesses públicos urbanísticos e ambientais. Simultaneamente permite proceder à fiscalização sistemática da conformidade das operações urbanísticas com as disposições dos diferentes planos e regulamentos em vigor (art.º 93º).

Um requisito importante neste processo refere-se ao conteúdo do termo de responsabilidade dos projectistas (art.º 10º), que inclui a referência à conformidade do projecto com os respectivos PMOT. Esta conformidade decorre da apreciação do projecto de arquitectura (art.º 20) e dos projectos de loteamento ou obras de urbanização (art.º 21º) face ao conjunto de instrumentos de planeamento que estejam em vigor para o território em apreciação. Do mesmo modo, o processo de licenciamento constitui um instrumento de contenção da expansão urbana, limitando o crescimento ao perímetro urbano (art. 41º) e assegurando a integração de espaços verdes e de utilização colectiva, de infraestruturas viárias e equipamentos (art.º 43º), elementos requalificadores do espaço urbano.

Artigo 41º

As operações de loteamento só podem realizar-se nas áreas situadas dentro do perímetro urbano e em terrenos já urbanizados ou cuja urbanização se encontre programada em PMOT.

DL 177/2001 de 4/6.

Exemplos⁵⁹ ainda ao nível local do sistema de planeamento são a Lei 91/95 de 2/9, que estabeleceu o regime excepcional para a reconversão urbanística das áreas urbanas de génese ilegal⁶⁰, ou a criação das Áreas Críticas de Recuperação e Reconversão Urbanística, áreas em que se verifica a falta ou insuficiência de infraestruturas urbanísticas, de equipamento social, de áreas livres e de espaços verdes, ou nos casos em que se identificam deficiências nos edifícios. Trata-se de um conjunto de instrumentos cujos conteúdos estão fortemente vocacionados para uma intervenção no campo da política ambiental e que traduzem preocupações de integração, coordenação e preservação ambiental, bem como considerações de inserção urbanística e paisagística.

⁵⁹ A publicação do DL 88/99 de 19/3 definindo o estatuto das Agências de Desenvolvimento Regional que no entanto não teve consequências práticas.

⁶⁰ Posteriormente alterada pela Lei 165/99 de 14/9.

4.2 Sistema de gestão ambiental

A consciência da importância do ambiente no quadro do desenvolvimento ficou patente na criação em 1971 da primeira Comissão Nacional do Ambiente⁶¹, a quem coube a coordenação das actividades dos diferentes departamentos do Governo, reconhecendo o seu impacto no ambiente natural e construído, bem como formular a orientação da política ambiental. Em 1976, no artigo 66º da Constituição Portuguesa⁶², o planeamento do uso do solo e o controlo do desenvolvimento foram referidos como deveres da Administração Pública. A Constituição definiu o sistema de planeamento como promotor de *“uma localização adequada das diferentes actividades económicas, um desenvolvimento social e económico equilibrados e paisagens biologicamente sólidas”*, pressupostos que se enquadram quer numa política de ordenamento do território quer numa política ambiental (EC/P, 2000). No entanto, durante muitos anos as instituições, apesar das evoluções registadas⁶³, não foram acompanhadas, de acordo com Pinho (1985b), pelo desenvolvimento de legislação ambiental capaz de regular este sector.

Neste quadro, a gestão ambiental em Portugal sofreu um importante impulso em 1987 com a publicação da Lei de Bases do Ambiente, Lei 11/87 de 7/4, que estabeleceu os princípios gerais de protecção do ambiente e as medidas a implementar nesse sentido, constituindo um documento abrangente⁶⁴. A política de ambiente e o processo de intervenção que origina, têm como objectivo principal a optimização e a garantia da continuidade na utilização dos recursos naturais, como base de um desenvolvimento auto-sustentado (art. 2º, reforçado no art.º 40º, direitos e deveres do cidadão). Esta defesa implica inclusive a proibição ou condicionamento de actividades (art.º 37º).

Nesta lei são consagrados oito princípios específicos que presidem aos processos de intervenção (art.º 3º). O primeiro é o da prevenção através da adopção de um comportamento antecipatório, eliminando ou reduzindo as causas por contraposição

⁶¹ Portaria 316/71, de 19/6.

⁶² Na sua versão de 1997, incumbe ao Estado assegurar este direito num quadro de desenvolvimento sustentável, nomeadamente promovendo o aproveitamento racional dos recursos, a qualidade ambiental das povoações e a integração de objectivos ambientais nas políticas sectoriais.

⁶³ Criação de uma Comissão Interministerial Nacional de Ambiente, Portaria 316/71, de 19/6 ou a criação da Secretaria de Estado do Ambiente no DL 550/75, de 30/11.

⁶⁴ A Lei de Bases do Ambiente, apresenta também um conjunto de definições para conceitos como qualidade de vida e ambiente (art.º 5º), incluindo conteúdos de natureza social, económica, cultural e territorial. Nesta altura não existiam ainda as bases ou a experiência para avançar com uma lei de bases de enquadramento do planeamento territorial, pelo que esta lei assumiu também esse papel, com conteúdos fundamentais na área do ordenamento e do planeamento físico.

à correcção das consequências. Estas causas prendem-se com a actividade humana dependendo da sua natureza e localização, determinadas e condicionadas em larga medida pelos instrumentos de gestão territorial. O segundo princípio tem a ver com o equilíbrio, traduzido na integração das políticas social, económica e de conservação da natureza. O quarto princípio prende-se explicitamente com o tema desta tese, e defende a unidade de gestão e de acção, através da existência de um órgão nacional com responsabilidades pela política de ambiente e de ordenamento do território, capaz de regular a actividade dos agentes públicos ou privados, garantindo a integração da problemática do ambiente, do ordenamento do território e do planeamento económico, aos diferentes níveis.

Os princípios da cooperação internacional e da subsidiariedade são também referidos, como vectores, por um lado do processo de concertação de acções entre países e organizações em matéria ambiental e de preservação dos recursos naturais, e por outro da procura do nível mais adequado de acção, (re)lançando a questão do poder local. Outros princípios importantes são o da recuperação, apostando na implementação de medidas que evitem os processos de degradação nas áreas onde estes ocorrem, e promovam a sua recuperação, e o da responsabilização, implicando de uma forma mais concreta os agentes do processo de desenvolvimento e responsabilizando-os pelas consequências das suas acções.

Para dar corpo a estes princípios e assegurar a defesa do ambiente e da qualidade dos seus componentes há que regulamentar as actividades e proceder à contabilização dos custos da degradação ambiental, quer ao nível das componentes naturais (art.º 6º a 16º)⁶⁵ quer das humanas (art.º 17º a 26º)⁶⁶. Na verdade, o cumprimento de objectivos ambientais pressupõe medidas de desenvolvimento económico e social auto-sustentado, que garantam por exemplo uma expansão correcta das áreas urbanas, através do ordenamento do território. Estes objectivos ambientais e medidas de desenvolvimento aparecem também nos instrumentos de gestão do território anteriormente referenciados, pelo que a sua implementação corresponde a um esforço conjunto das intervenções em matéria de política ambiental e de política de ordenamento do território.

Neste sentido é exigido ao ordenamento do território e à gestão urbanística que tenham em conta o disposto na LBA, o sistema e a orgânica do planeamento

⁶⁵ Como o ar, a água, a luz, o solo, o subsolo, a flora e a fauna.

⁶⁶ Como a paisagem, o património natural e construído, a poluição.

económico e social, e as atribuições e competências da administração central, regional e local. Efectivamente a Lei de Bases considera instrumentos da política de ambiente grande parte dos instrumentos de planeamento como a estratégia nacional de conservação da natureza, o plano nacional de ambiente, o ordenamento integrado do território a nível regional e municipal, a REN e a RAN, os PROT e os PDM. Para que o impacto ambiental das actividades produtivas seja mínimo, há que proceder à sua correcta instalação territorial, à manutenção dos ecossistemas que suportam a vida, à utilização racional dos recursos vivos e à preservação do património genético e sua diversidade (art.º 30º). Assim, os elos entre a política ambiental e o sistema de planeamento são particularmente visíveis nas áreas da conservação da natureza, não apenas pela rede de áreas especiais protegidas, mas também pelas medidas de planeamento para áreas naturais.

Posteriormente, a concepção e a gestão da política ambiental foram definidas na Lei 39-A/94 e no I Plano Nacional da Política de Ambiente de 1994, comprometendo o sistema português a uma filosofia de política global nos domínios do ambiente, do ordenamento do território e da qualidade de vida. As preocupações que emergem nesta política são a prevenção da degradação ambiental e a recuperação das áreas onde esta degradação se verifica. A intervenção assenta no incentivo à criação e utilização de tecnologias não poluentes e de sistemas de tratamento de efluentes e de resíduos, na promoção da defesa de áreas ecologicamente sensíveis e sujeitas às pressões de desenvolvimento, e no aumento do envolvimento e do peso das considerações de natureza ambiental na preparação dos planos, sejam eles sectoriais ou especiais, municipais ou regionais.

Neste sentido, foi criado o Instituto Nacional do Ambiente⁶⁷ destinado à promoção de acções no domínio da qualidade do ambiente. Outros exemplos no sector são o estabelecimento de um regime para as entidades acreditadas para intervir no domínio da qualidade do ambiente⁶⁸, a aprovação de um novo Plano Nacional da Política de Ambiente⁶⁹, e a definição de uma Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável⁷⁰. Em 1998, a Lei 35/98 de 18/7, reconheceu e enquadró as Organizações Não Governamentais de Ambiente⁷¹ concedendo-lhes o direito de consulta e informação sobre documentos ou decisões administrativas com

⁶⁷ Posteriormente extinto. Agora integrado no Instituto do Ambiente.

⁶⁸ O DL 259/92 de 20/11.

⁶⁹ RCM 38/95 de 9/3.

⁷⁰ RCM 180/2004 de 22/12 e RCM 112/2005 de 30/6.

⁷¹ Revogando a Lei 10/87 de 4/4.

incidência no ambiente, e o direito a participar na definição da política e das grandes linhas de orientação legislativa nesta matéria.

4.3 A estrutura institucional

No actual quadro administrativo português, a gestão ambiental e a política subjacente são centralizadas, assentando os órgãos centrais de gestão e administração em estruturas complexas que asseguram múltiplas competências administrativas. Segundo Pinho (1998) as atribuições dos diversos sectores, quando existentes, são todas asseguradas por organismos centrais pois apesar de existirem órgãos desconcentrados da administração, a sua autonomia é reduzida e a sua actuação tem uma lógica de mera distribuição geográfica das atribuições cometidas àqueles órgãos, sem ganhos qualitativos evidentes. A estrutura institucional portuguesa apresentou-se ao longo do tempo diferenciada, quer separando quer unindo planeamento territorial e ambiente, facto que se verificou também no passado recente. No que respeita à integração da política ambiental, já em 1990 ocorreu a criação do Ministério do Ambiente (e Recursos Naturais), enquanto no XIV Governo Constitucional foi criado o Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território, integrando ambas as matérias e consagrando o princípio da unidade de acção avançado na Lei de Bases do Ambiente. Em 2002, criado o Ministério das Cidades, do Ordenamento do Território e Ambiente, para ele transitaram os serviços e organismos do MAOT. Em 2004, a Lei Orgânica do XVI Governo Constitucional instituiu os Ministérios das Cidades, Administração Local, Habitação e Desenvolvimento Regional e do Ambiente e Ordenamento do Território.

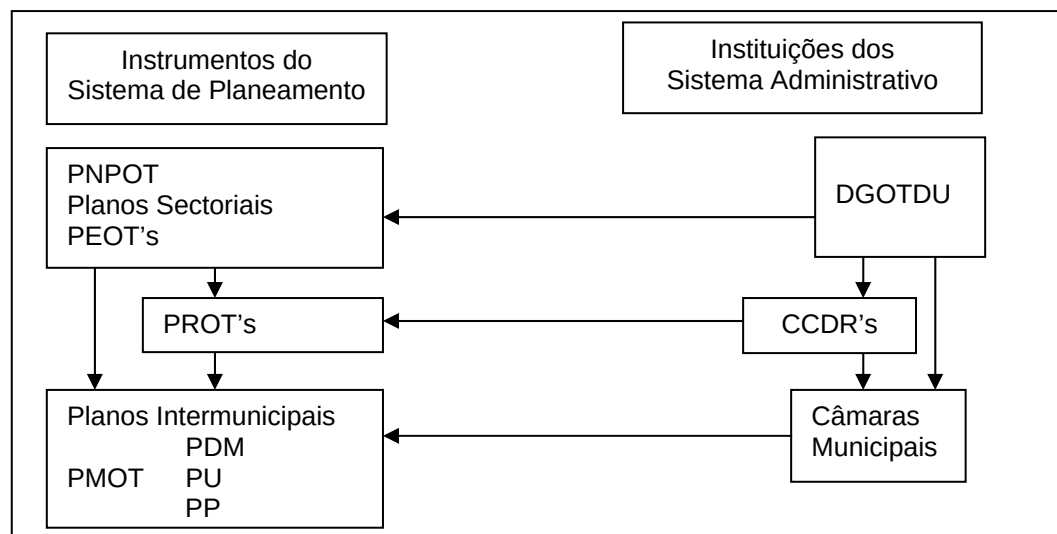
A estrutura de governo actual, o XVII Governo Constitucional⁷², compõe-se de vários ministérios dos quais se destaca o Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, dando corpo ao princípio da unidade em matéria de ambiente e ordenamento do território. Este ministério divide-se em três Secretarias de Estado, a do Ambiente, a do Ordenamento do Território e das Cidades, e a do Desenvolvimento Regional, que tutelam um leque alargado de Organismos. Nestes incluem-se a Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente, a do Ordenamento do Território e a do Desenvolvimento Regional, a Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional, a Direcção-Geral dos Edifícios e Monumentos

⁷² DL 79/2005 de 15/4, Lei Orgânica do XVII Governo Constitucional.

Nacionais, o Departamento de Prospectiva e Planeamento, o Gabinete de Relações Internacionais e cinco Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional⁷³.

Outros organismos importantes⁷⁴ são a Inspeção-Geral do Ambiente⁷⁵ que vela pelo cumprimento da legislação em matéria ambiental instruindo os competentes processos de contra-ordenação, e os vários institutos, o Instituto do Ambiente⁷⁶, o Instituto da Conservação da Natureza, o Instituto da Água, o Instituto dos Resíduos⁷⁷, o Instituto Regulador de Águas e Resíduos, o Instituto Nacional de Habitação, Instituto Geográfico Português e o Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado. A estes somam-se o Conselho Nacional da Água⁷⁸ que opera no campo da gestão sustentável dos recursos e, como órgão consultivo, o Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável⁷⁹, a quem compete a emissão de pareceres e recomendações em matérias relacionadas com o ambiente e o desenvolvimento sustentável.

Figura 4.4 – Instrumentos do sistema de planeamento e instituições do sistema administrativo



⁷³ Criadas pelo DL 104/2003 que extinguiu as Comissões de Coordenação Regionais e as Direcções Regionais do Ambiente e do Ordenamento do Território. Foi alterado pelos DL 117/2004 de 18/5 e DL 114/2005 de 13/7.

⁷⁴ Outros exemplos são as Águas de Portugal, S.A., a Parque Expo 98, S.A., o Fundo Remanescente da Reconstrução do Chiado, a Parques de Sintra - Monte da Lua, S.A., o Gabinete do Gestor da Intervenção Operacional do Ambiente e o Gabinete Coordenador do Programa Polis.

⁷⁵ Cuja Lei Orgânica está devidamente aprovada no DL 549/99 de 14/12.

⁷⁶ Entidade encarregada do estudo, concepção, coordenação, planeamento e apoio técnico e normativo na área da gestão do ambiente, bem como prosseguir políticas no domínio da participação, formação e informação dos cidadãos e de cooperar com as ONGA. Fusão da Direcção-Geral do Ambiente e do Instituto de Promoção Ambiental, DL 8/2002 de 9/1).

⁷⁷ Cuja orgânica se define no DL 236/97, de 3/9.

⁷⁸ Estrutura, competências e funcionamento são aprovados no DL 166/97 de 2/7,

⁷⁹ DL 221/97 de 20/8 alterado pelo DL 136/2004 de 3/6.

É de destacar neste Ministério a Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, organismo que tem as suas raízes na Secção de Melhoramento Urbanos⁸⁰ e esteve integrada na Direcção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais, passando em 1944 a ter a designação de Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização⁸¹. Em 1972 esta Direcção-Geral ficou integrada na Secretaria de Estado do Urbanismo e Habitação⁸². Em 1976 foi criado o Ministério da Habitação Urbanismo e Construção, sendo constituída a Direcção-Geral do Planeamento Urbanístico e extinta a DGSU⁸³. À DGPU incumbia estudar e propor a política urbanística, assegurar a promoção dos planos urbanísticos de áreas territoriais, assegurar as ligações com os diversos organismos da Administração Pública e a coordenação das propostas relativas à ocupação física do solo⁸⁴.

Com a constituição da orgânica do Ministério do Planeamento e da Administração do Território⁸⁵ em 1986, foi criada a Direcção-Geral do Ordenamento do Território e em 1994 é aprovada a Lei Orgânica da Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano⁸⁶, actualmente responsável pela definição, execução e avaliação técnica da política de ordenamento do território e desenvolvimento urbano. São atribuições da DGOTDU⁸⁷, entre outras, a elaboração dos estudos estratégicos necessários à formulação das bases gerais da política de ordenamento do território e de desenvolvimento urbano, bem como assegurar, em colaboração com outros serviços da administração como as CCDR, a articulação entre as políticas de ordenamento territorial e desenvolvimento urbano e as políticas sectoriais (DGOTDU, 2000).

⁸⁰ DL 29218 de 6/12/38.

⁸¹ DL 34227 de 27/12/44, com alterações orgânicas pelo DL 48498 de 24/12/68.

⁸² DL 283/72 de 11/8. Nesse mesmo ano foi aprovada a sua nova orgânica no DL 605/72 de 30/12.

⁸³ DL 117-E/76 de 10/2. Posteriormente reestruturada no DL 188/79 de 22/6.

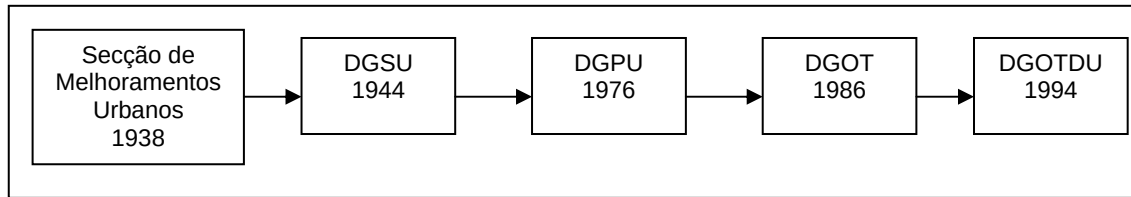
⁸⁴ O DL 399-C/84 de 28/12, alterou algumas das atribuições da DGPU.

⁸⁵ DL 130/86 de 7/6; foi regulamentada pelo Decreto Regulamentar 59/87 de 9/11.

⁸⁶ Pelo DL 271/94 de 28/10.

⁸⁷ A DGOTDU possui na sua estrutura entre outras a Direcção de Serviços de Estudos e Planeamento Estratégico, com competências na elaboração dos estudos prospectivos e de caracterização sobre o ordenamento do território, a Direcção de Serviços de Programação e Gestão Financeira, a Direcção de Serviços Jurídicos que tem por missão elaborar estudos sobre o direito de urbanismo e o ordenamento do território participando na elaboração da legislação nesta matéria, e a Inspeção-Geral da Administração do Território⁸⁷, que corresponde à agência do governo central com responsabilidade de supervisão de todas as decisões administrativas associadas ao controlo do desenvolvimento e à implementação dos planos territoriais.

Figura 4.5 – Evolução do organismo competente no planeamento territorial e do ambiente



4.4 Sistema de planeamento enquanto veículo da política de ambiente

4.4.1 As dimensões envolvidas no processo

A renovação e o crescimento urbano, a (re)organização do espaço rural, a defesa e salvaguarda de certas áreas naturais, ou a protecção e valorização da paisagem, numa palavra um ambiente saudável e um melhor nível de qualidade de vida, estão dependentes de uma utilização correcta do solo e da sua gestão racional (Correia, 1993). O sistema de planeamento português tem evoluído numa direcção em que o ambiente e a preocupação face à degradação ambiental adquirem maior relevo. Em particular no passado mais recente evoluiu-se na forma de encarar o direito de propriedade e o direito de uso, integrando noções de interesse público e do bem comum. Impõe-se assim o uso criterioso do recurso solo, bem como dos restantes recursos naturais, a par do desenvolvimento social e económico (Lobo et al, 1993), onde o plano constitui um meio de intervenção, mas é também um instrumento de comunicação.

A utilização adequada dos territórios assenta por um lado na sustentabilidade em termos da capacidade do território para diferentes usos, e por outro na sustentabilidade correspondente ao padrão de utilização desse território, sendo o equilíbrio do produto final resultado do equilíbrio destes vectores. Assim, no processo de revisão crítica dos princípios orientadores da organização do espaço, deve evitar-se a sua determinação exclusiva por objectivos económicos de curto prazo, sem atender aos aspectos sociais, culturais e ambientais. Existem no entanto muitas situações em que os usos do solo são determinados por factores fora do sistema de planeamento, em consequência de políticas sectoriais, de que decorrem critérios que ditam restrições não específicas do planeamento, mas cuja implementação passa pela sua incorporação nos instrumentos de planeamento (EC/P, 2000). No entanto, e de acordo com Magalhães (1999) são visíveis no

território nacional efeitos da perda sistemática desse mesmo equilíbrio, em resultado de uma transposição individual das políticas sectoriais que tem dado origem a um modelo territorial onde a qualidade do ambiente e de vida não são prioridades.

A degradação ambiental tornou-se um problema significativo nos anos 70 em Portugal, em consequência de planos de desenvolvimento que apostaram fortemente na indústria pesada e no fomento do turismo. Paralelamente, a evolução da sociedade tem vindo a colocar novas exigências ao sistema de planeamento, nomeadamente no que diz respeito às crescentes preocupações com o ambiente e a qualidade ambiental, e às mudanças na estrutura da actividade económica que se observam. Esta evolução das sociedades e das ambições e hábitos das populações, coloca fortes pressões sobre a natureza e o meio ambiente, particularmente em zonas sensíveis, fortemente procuradas para as mais diversas actividades. É através do planeamento destes territórios, dos seus usos e actividades dominantes, que se poderão processar a preservação e a qualificação do ambiente, pelo que o sistema de planeamento nos seus diferentes níveis e através dos seus diferentes instrumentos pode, como refere Fidélis (2000), assumir compromissos sérios de protecção ambiental e de desenvolvimento sustentável. Esta protecção passa mais pela criação mecanismos de gestão e por uma atitude pragmática.

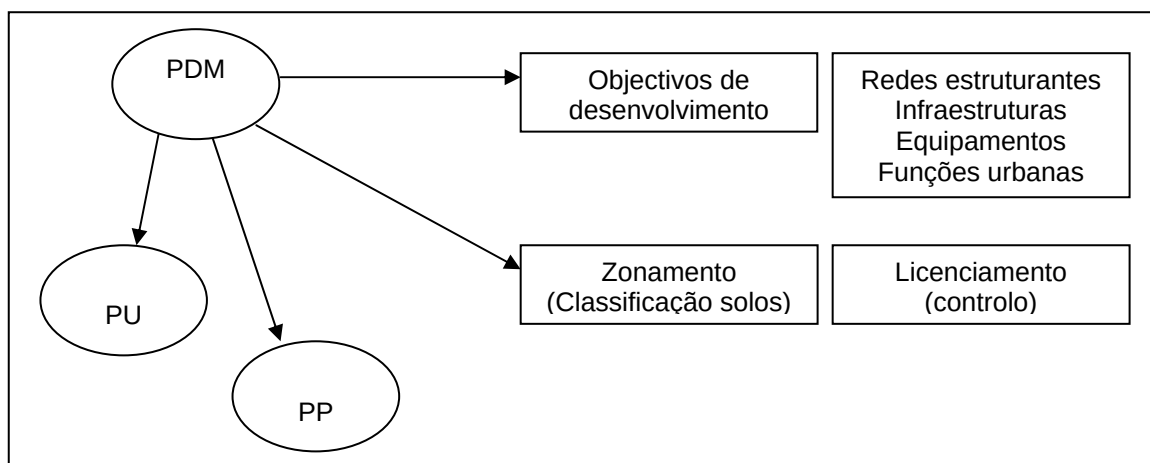
A verdade é que o impacto das políticas de desenvolvimento económico no sistema de planeamento português é significativo, não apenas na localização dos investimentos em redes, infraestruturas e serviços públicos. A forma dinâmica como se alteram os usos do solo interfere directamente com as actividades económicas e com factores chave do desenvolvimento social, podendo dentro de uma classe de uso do solo coexistir o uso dominante com outras categorias compatíveis, evitando-se modelos monofuncionais ou segregadores, sendo o isolamento de usos ou actividades essencial apenas quando se verificarem situações de perigo ou de ameaça (Lobo et al, 2000).

4.4.2 Nível local do sistema de planeamento territorial

A prática de planeamento local evoluiu a partir de uma abordagem discricionária, para um sistema vinculativo baseado nos planos, centrado na implementação do PDM que fornece o quadro de intervenção municipal e as bases para a preparação

de PU e PP (Pinho, 1997)⁸⁸. Todas as propostas de desenvolvimento com implicações no uso do solo, e praticamente todas têm implicações desta natureza, estão sujeitas a um processo de controlo e apreciação por parte das autoridades locais, uma vez que necessitam de licenciamento para a sua execução. A verdade é que as características processuais do planeamento do território são, apesar de alguns obstáculos práticos, as mais adequadas para lidar e canalizar as pressões responsáveis pela baixa implementação das políticas ambientais. A estas pressões somam-se a falta de orientação ambiental, de capacidade de implementação do controlo e acima de tudo, de vontade política. De facto, os instrumentos do sistema de planeamento funcionam mal pela leveza com que são encarados pelos decisores e agentes da sociedade. O cepticismo em relação ao seu potencial resulta da (pouca) fundamentação técnica, do baixo peso dos critérios ambientais e do sistemático atropelamento de que são objecto em face das dinâmicas económicas (CNA, 2004). Na verdade, o controlo do uso do solo não tem conseguido travar fenómenos de alastramento e de degradação ambiental em inúmeras localidades do país.

Figura 4.6 – O PDM e suas implicações

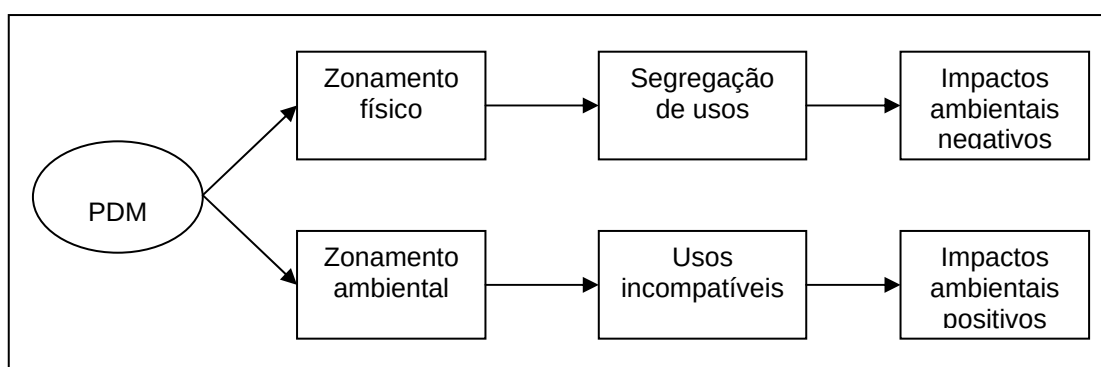


O planeamento territorial oferece as condições para delimitar fisicamente áreas sensíveis em termos ambientais, ao que se chamou zonamento ambiental, bem como para definir os usos de natureza compatível ou incompatível. Pode assim

⁸⁸ De facto a este nível, o sistema português assentou muito tempo em práticas de grande discricção e com espaço para grandes processos de negociação. As autoridades locais, presas a um sistema de financiamento fortemente dependente das taxas municipais, em particular no sector do desenvolvimento industrial e da construção civil, ficavam muitas vezes numa posição difícil em termos de negociação, prioritizando o desenvolvimento social e económico e deixando para último critérios ambientais e de sustentabilidade (Pinho, 1997).

controlar o desenvolvimento e as actividades daí resultantes, definindo condicionantes de carácter ambiental que variarão de acordo com o local, a situação económica e social, pelo que a sua intervenção deve ser territorialmente diferenciada. A cada solo deverá ser atribuído um uso apropriado que por seu turno será avaliado face a outros usos na sua vizinhança (Fidélis, 2000). De acordo com Selman (in Fidélis, 2000), o planeamento tem poderes para salvaguardar recursos ameaçados, melhorar locais degradados e criar novos bens ecológicos, constituindo um sistema capaz de proporcionar uma visão integradora e os mecanismos de mediação e de negociação necessários a essa integração.

Figura 4.7 – Formas de zonamento



Assim, a integração da componente ambiental no sistema de planeamento foi evoluindo nos últimos anos e traduziu-se em diferentes formas de intervenção, desde a transposição dos regulamentos e normas de controlo de poluição, passando à delimitação de zonas ambientalmente sensíveis e à definição das regras para a sua utilização, e consequentes medidas de salvaguarda e protecção, para finalmente promover um controlo sistemático dos usos e prevenir as suas incompatibilidades. A implementação da política ambiental envolve então um conjunto de instrumentos que gradualmente têm contribuído para reformatar conteúdos dos instrumentos de planeamento. Existem implicações para os instrumentos de planeamento do território que decorrem da legislação sectorial de natureza ambiental, bem como condicionantes para a ocupação e usos do solo que decorrem da necessidade de prevenir e controlar efeitos, em particular a poluição resultante das actividades humanas.

Exemplos⁸⁹ são as normas de qualidade para efluentes e resíduos, a avaliação prévia de impactos, o licenciamento das actividades poluidoras, a regulação do sistema de transportes, a conservação da natureza e do património e a implementação de sistemas de vigilância e controlo da qualidade do ambiente. Outros referem-se aos incentivos à produção e uso de tecnologias ditas “amigas” do ambiente, ao agravamento das sanções pelo incumprimento do disposto na legislação, à fixação de taxas a aplicar pela utilização dos recursos naturais e componentes ambientais. Outros ainda referem-se, por exemplo, à ratificação de protocolos como o de Quioto, a Convenção de Viena sobre Segurança Nuclear⁹⁰, ou a aprovação do Programa Nacional para as Alterações Climáticas⁹¹.

Hoje, o sistema de planeamento proporciona já uma significativa componente ambiental que no entanto encontra barreiras na implementação prática, dadas as prioridades que prevalecem em termos do desenvolvimento económico e social. Em particular, ao nível local, cabe às Câmaras Municipais promover a implementação da política ambiental através do licenciamento industrial e de outros empreendimentos, executando os seus poderes legais através da concepção de planos vinculativos do uso do solo e no licenciamento das construções. No que diz respeito ao conjunto de competências, verifica-se que as Câmaras Municipais se apresentam essencialmente como agentes de inspecção ou fiscalização a nível local (ar, ruído), por vezes de gestão e elaboração de estudos e projectos (resíduos e água), ou de monitorização do estado do ambiente.

4.4.2.1 Seis sectores de relevo: instrumentos diversos e sua integração no sistema de planeamento

Em Portugal foram identificadas pelos municípios em 1993 iniciativas desenvolvidas em cinco áreas enquadráveis no âmbito da Agenda 21 Local. No entanto, não existia uma verdadeira Agenda 21⁹² mas antes um conjunto de acções ambientais

⁸⁹ Outros exemplos de instrumentos cujos conteúdos deverão ser ponderados e integrados nos PMOT são as Cartas de Risco Geológico usadas para definir o modelo de ocupação dos solos em termos de usos e da intensidade da sua utilização, função da sua aptidão que decorre entre outros, das suas características geotécnicas (CNA, 2004). Outros problemas prendem-se com os níveis de compactação, impermeabilização e de contaminação dos solos urbanos e cuja resolução e prevenção implica intervir nos usos e em parâmetros condicionadores ao nível dos materiais, da forma e das intensidades de utilização (CNA, 2004).

⁹⁰ RCM 9/98 de 19/3. RCM 129/2004 de 14/9 que criou o Grupo de Trabalho para Elaboração do Plano Nacional de Protecção Radiológica e Segurança Nuclear

⁹¹ RCM 119/2004 de 31/7.

⁹² 53% dos municípios objecto de estudo de Silva e outros autores (1997) desconheciam esta Agenda.

sectoriais desenvolvidas através de vários programas e/ou projectos⁹³ com impactos na qualificação do ambiente, tal como referem Silva et al (1997), acções dispersas que, sem enquadramento legal, não constituem acções pragmáticas em matéria de gestão ambiental. A avaliação deste instrumento, feita no contexto local, deve por isso incluir os níveis de implementação (CNA, 2004) e aferir o desfasamento entre objectivos apresentados e objectivos atingidos, responsabilizando autarquias e agentes locais.

Na verdade, os esforços sectoriais não se traduziram numa distribuição equilibrada e equitativa em todo o território e para toda a população (Pinho e Pires, 1994). Os instrumentos políticos com orientações espaciais específicas, de que são exemplo os incentivos regionais ao investimento ou as políticas de localização industrial, podem exercer uma atracção do investimento (EC/P, 2000) e promover o desenvolvimento. Mas a verdade é que, e de acordo com Portas (1995), foram poucos os instrumentos destinados a facilitar a integração de políticas, planos e acções, entre os diferentes agentes públicos e privados, e das mudanças significativas nos padrões de localização das actividades que utilizam novas tecnologias. A outros níveis, instrumentos económicos e financeiros como a aplicação de taxas ambientais e de ecotaxas não têm sido um recurso sistemático: a tributação do uso do território ainda não faz parte da estratégia de gestão ambiental em Portugal (CNA, 2004). Este tipo de instrumentos permitiria transferir os encargos da degradação ambiental e responsabilizar os agentes políticos, sociais e económicos.

De facto, muitos dos modelos físicos propostos nos planos de ordenamento do território e a pouca sistematização da problemática ambiental não favoreceram um processo de desenvolvimento sustentável, donde resulta prioritária a integração dos diferentes instrumentos. Mas, a nível local, existem já alguns resultados, em particular se descermos à escala urbana e intra-urbana, nível de intervenção que aproxima as pessoas dos actos e das suas consequências, mobilizando-as para a implementação de projectos que podem constituir-se como “semente” para processos de desenvolvimento de base mais sustentável: a acção mais relevante da

⁹³ Durante alguns anos, a concentração do investimento em Portugal fez-se em infraestruturas interurbanas, melhorando a conectividades dos sistemas, em particular do urbano, tendo as novas acessibilidades ditado novos factores de localização. Outros melhoramentos foram introduzidos, como é o caso dos sistemas de abastecimento de água e de recolha e tratamento de esgotos, resíduos sólidos, serviços sociais e culturais, telecomunicações. Identificam-se assim iniciativas dispersas.

A21L prende-se com a sensibilização dos agentes locais e das populações e sua mobilização na resolução dos problemas ambientais.

4.4.2.1.1 Planeamento e gestão dos recursos hídricos

Em termos de política ambiental em Portugal, a gestão dos recursos hídricos e o seu planeamento, a par da protecção da costa, são objecto de particular atenção em virtude das crescentes pressões a que estão sujeitos e que decorrem do desenvolvimento urbano e turístico em áreas sensíveis e instáveis como os ambientes costeiros e estuarinos. Intervir a este nível passa pela articulação do processo de planeamento dos recursos hídricos com o planeamento dos sectores e actividades que os utilizam. Neste campo o DL 70/90 de 2/3 definira já o regime de bens do domínio público hídrico do Estado, que incluiu a respectiva administração e utilização regida entre outros pelo princípio de *“articulação do planeamento e administração dos recursos hídricos com os planeamentos sectoriais, as estratégias de desenvolvimento regional, e o ordenamento do território e a conservação e protecção do ambiente”* (art.º 2º).

Já o DL 468/71 de 5/11⁹⁴ definiu o regime jurídico do domínio público hídrico, regulando não as águas mas os terrenos públicos que as envolvem, integrando-se no sistema de ordenamento do território determinado sectorialmente, reconhecendo explicitamente a necessidade do seu planeamento global e integrado e apresentando a bacia hidrográfica como unidade de planeamento e gestão sustentável. Na verdade, grande parte das disposições em vigor até esta altura datavam de finais do século XIX início do século XX, pelo que este decreto veio definir critérios de classificação dos terrenos do domínio público hídrico (art.º 3º) sujeitos a servidões administrativas (art.º 5º), e das zonas adjacentes enquanto zonas ameaçadas pelo mar ou pelas cheias (art.º 4º) objecto de restrições de utilidade pública, adequados ao contexto de actuação nestas zonas.

Artigo 12º

Todas as parcelas privadas de leitos ou margens públicas estão sujeitas às servidões estabelecidas por lei e, nomeadamente, a uma servidão de uso público no interesse geral do acesso às águas ... Nas parcelas privadas ... bem como no respectivo subsolo e no espaço aéreo correspondente, não é permitida a execução de quaisquer obras, permanentes ou temporárias, sem licença.

DL 468/71 de 5/11.

⁹⁴ Alterado pelo DL 53/74 de 15/2.

Criou-se também a possibilidade de classificar zonas ameaçadas pelo mar ou pelas cheias. Neste sentido o DL 89/87 de 26/2, que alterou o DL 468/71, estabeleceu medidas de protecção às zonas ameaçadas pelas cheias, delimitando áreas de ocupação edificada proibida e condicionada, nomeadamente em leitos de cheia. A classificação faz-se por portaria da qual consta a planta de delimitação da área classificada “*definindo dentro desta as áreas de ocupação edificada proibida e ou áreas de ocupação edificada condicionada*” (art.º 14º). Define-se também o regime das zonas adjacentes, com as devidas restrições de utilização e sua articulação com o sistema de planeamento. Trata-se então de um instrumento sectorial que veio determinar conteúdos dos instrumentos de planeamento territorial, quer em termos de planos de natureza estratégica local, quer de instrumentos de licenciamento⁹⁵. Mais recentemente com o DL 364/98 de 21/11, foi estabelecida a obrigatoriedade de elaboração da carta de Zonas Inundáveis nos municípios com aglomerados urbanos atingidos por cheias, introduzindo critérios de natureza ambiental na definição de usos do solo e constituindo mais um exemplo, neste sector, da influência de parâmetros ambientais nos instrumentos do sistema de planeamento territorial.

Artigo 15º

A aprovação de planos ou ante-planos de urbanização ou de contratos de urbanização, bem como o licenciamento de operações de loteamento urbano ou quaisquer obras ou edificações, relativas a áreas contíguas a cursos de água que não estejam classificadas como adjacentes carecem de parecer vinculativo da DGRN.

DL 89/87 de 26/2.

No âmbito do sector dos recursos hídricos existe outra legislação que importa referir. O DL 45/94 de 22/2 regulou o processo de planeamento dos recursos hídricos e a elaboração e aprovação dos planos de recursos hídricos, obrigando à elaboração de planos específicos para as zonas de protecção: o Plano Nacional da Água que inclui as medidas de coordenação dos instrumentos anteriormente referidos, articulando-os com os diferentes planos sectoriais e de ordenamento do território (art.º 6º) e os Planos de Bacia Hidrográfica (PBH) nos quais são propostas zonas de protecção a sujeitar a ordenamento específico, como as albufeiras e zonas costeiras (art.º 6º).

As áreas classificadas como zonas de protecção, bem como as condições para a sua utilização, são necessariamente reproduzidas nos planos, em particular nas cartas de condicionantes dos PMOT. Trata-se de uma situação em que a legislação

⁹⁵ As determinações desta legislação abrangem mesmo aspectos da forma construída, no que diz respeito à cota dos pisos inferiores dos edifícios ser obrigatoriamente superior às cotas previstas para a cheia secular, requisito a ser controlado no processo de licenciamento

sectorial de natureza ambiental foi absorvida pelo sistema de planeamento, trazendo para os planos territoriais locais condições específicas de utilização do território classificado ambientalmente. Os Planos de Gestão para as Bacias Hidrográficas, a estarem concluídos em 2009 (CNA, 2004), constituirão um instrumento fundamental para o controlo ao nível da compatibilização de usos nestes espaços, determinando a complementaridade de diferentes actividades a integrar nos PDM, que na prática estarão sujeitas às mesmas limitações que se identificam para estes planos. No quadro internacional foi mais tarde aprovada e ratificada a Convenção sobre cooperação para a protecção e aproveitamento das águas das bacias hidrográficas Luso-Espanholas⁹⁶ e ratificada a Convenção sobre o Direito Relativo à Utilização dos Cursos de Água Internacionais para Fins Diversos dos da Navegação⁹⁷, matéria polémica no quadro das relações bilaterais com Espanha.

Artigo 3º

Quando forem classificadas as zonas de protecção ... os planos de recursos hídricos devem conter a sua classificação e as condições específicas para a sua protecção. As condições referidas devem ser observadas nos instrumentos de ordenamento do território. As zonas de protecção devem incluir as áreas integradas na REN.

Artigo 13º

As Acções e medidas definidas nos planos de recursos hídricos (PNA e PBH) devem ser previstos em todos os instrumentos de planeamento que definam ou determinem a ocupação física do solo, designadamente os PROT e PMOT.

DL 45/94 de 22/2.

Em termos urbanísticos, foi também estabelecido um regime específico para o licenciamento da utilização do Domínio Hídrico no DL 46/94 de 22/2⁹⁸, utilização esta que implica um título de utilização (art.º 3º) que tem como requisitos o respeito pelos PNA, PBH, PROT, PMOT, POAAC, POOC, e o respeito pelas zonas delimitadas como áreas protegidas. Assim, também os instrumentos de planeamento territorial são constituídos como elementos da política de ambiente a integrar e respeitar pelos seus instrumentos específicos. Igualmente a rejeição de águas residuais foi regulada, estabelecendo-se condições específicas que atendem às necessidades de preservação do ambiente. Em particular *“devem existir sistemas públicos de eliminação de águas residuais na água e no sub-solo nas áreas urbanas ou urbanizáveis, nos termos previstos nos respectivos PDMs”* (art.º 39º). De facto, as infraestruturas que dão corpo a esta legislação fazem parte das propostas contidas nos PMOT.

⁹⁶ Resolução da Assembleia da República 66/99.

⁹⁷ Decreto do Presidente da República 1672005 de 3/3.

⁹⁸ Alterado pelo DL 234/98 de 22/7 nos artigos 45º, 46º, 47º e 48º.

Para além do planeamento e gestão do domínio público hídrico, a política ambiental no sector da água compreende ainda outros instrumentos. A água é efectivamente a componente ambiental que mais tem sido objecto de legislação em termos de preservação e qualificação (Dias e Mendes, 2002). Neste campo a influência europeia tem sido forte na transposição de grande número de Directivas comunitárias⁹⁹. Hoje, existem no sector da água instrumentos como o DL 236/98 de 1/8, que estabeleceu as normas, critérios e objectivos de qualidade com a finalidade de proteger o meio aquático e melhorar a qualidade das águas em função dos seus principais usos¹⁰⁰.

Trata-se de um procedimento de natureza ambiental que condiciona em larga escala os usos do solo definidos pelos PMOT. Neste caso, o diploma classifica as águas de acordo com os fins para que é utilizada (art.º 2º) e define os seus requisitos bem como normas de descarga de águas residuais, em particular para as águas destinadas a consumo humano são maiores as exigências e definidos os esquemas de tratamento a adoptar¹⁰¹. Estes planos determinam ainda a protecção das captações garantindo melhores parâmetros de qualidade na origem, sendo as áreas classificadas identificadas nos PMOT, muito embora seja uma acção difícil de implementar face aos usos instalados no terreno e aos elevados custos da sua “reciclagem”, que incluem custos sociais.

Artigo 18º

As DRA em colaboração com ... os municípios territorialmente competentes, fixarão áreas de protecção das captações de águas subterrâneas ..., os condicionalismos a que ficam sujeitas essas áreas e o sistema de controlo adequado.

As áreas de protecção e respectivos condicionalismos deverão constar dos PMOT.

DL 236/98 de 1/8.

O DL 382/99 de 22/9, estabeleceu inclusivé o perímetro de protecção para captações de águas subterrâneas destinadas ao abastecimento público, procurando assegurar a qualidade da água face à sua utilização. Nestas áreas são

⁹⁹ Exemplos referem-se à promoção da protecção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola no DL 235/97 de 3/9 (transpõe a Directiva 91/676/CEE, de 12/12); o DL 56/99 de 26/2 (transpõe as Directivas 86/280/CE de 12/6 e 88/347/CEE de 16/6) alterado pelo DL 390/99 de 30/9, relativa aos valores limite e aos objectivos de qualidade para a descarga de certas substâncias perigosas; a definição de normas aplicáveis à recolha, tratamento e descarga de águas residuais urbanas no meio aquático no DL 261/99, de 7/7 (altera o DL 348/98, de 9/11, que por sua vez altera o DL 152/97, de 19/6); ou a limitação dos valores de descargas de águas residuais na água e no solo dos estabelecimentos industriais no DL 429/99 de 15/6.

¹⁰⁰ Revogou o DL 74/90 de 7/3. Alterado pelos DL 56/99 de 26/2 e DL 390/99, de 30/11. Transpõe as Directivas 75/440/CEE de 16/6, 79/869/CEE de 9/10, 78/659/CEE de 18/7, 79/923/CEE de 30/10, 76/160/CEE de 8/12, 76/464/CEE de 4/5 e 80/68/CEE de 17/12.

¹⁰¹ São também estabelecidas normas de descarga de águas residuais (art.º 64º) mais exigentes mediante a classificação das águas em termos de sensibilidade.

estabelecidas restrições de utilidade pública ao uso e transformação do solo de modo a salvaguardar a qualidade das águas subterrâneas. São definidos três tipos de áreas (art.º 3º): as zonas de protecção imediata, intermédia e alargada, às quais correspondem restrições decrescentes em termos das actividades permitidas, áreas estas que serão identificadas nos PMOT, e cujas condições de utilização são determinantes para a regulação definida nos planos locais de ordenamento do território.

Artigo 9º

Os planos de bacia hidrográfica, bem como os PMOT e os PEOT, contemplam obrigatoriamente os perímetros de protecção delimitados nos termos do presente diploma.

DL 282/99 de 22/9.

Trata-se assim de um conjunto importante de diplomas que no seu conjunto visam proteger a água e que foram reforçados¹⁰² pelo DL 243/2001 de 5/9¹⁰³ que aprovou novas normas relativas à qualidade da água destinada a consumo humano, pelo DL 112/2002 de 17/4 que aprovou o Plano Nacional da Água e mais recentemente na RCM 113/2005 de 30/6 que aprovou o Plano Nacional para o Uso Eficiente da Água (PNUEA). A qualidade da água prende-se por um lado com a sua utilização e por outro com a fiabilidade da sua provisão face à sua natureza escassa¹⁰⁴ e à heterogeneidade da sua distribuição espacial. Relativamente à primeira, a qualidade da água depende dos usos e actividades dominantes em cada local e determina o tratamento a dar aos efluentes, o que implica em termos espaciais, consequências para a concepção das redes de abastecimento e de escoamento e para as infraestruturas de suporte como reservatórios e estações de tratamento.

Já em termos de provisão, a nova Lei da Água, Lei 58/2005 de 29/12, transpõe a Nova Directiva Quadro da Água, e prevê uma aproximação dos custos privados e dos custos sociais, o que não é fácil de implementar no nível local face às prioridades estabelecidas em matéria de desenvolvimento social e económico. Propõe assim a reforma integral do regime económico-financeiro aplicável à utilização das águas, tendo como coordenadas dessa reforma, tanto a necessidade de assegurar a internalização dos custos decorrentes das actividades susceptíveis de causar um impacte negativo no estado de qualidade e quantidade das águas.

¹⁰² DL 362/98 de 18/11, aprova o estatuto do Instituto Regulador de Águas e Resíduos e extingue o Observatório Nacional de Ambiente.

¹⁰³ Transpõe a Directiva 98/83/CE de 3/11.

¹⁰⁴ Exemplo de esforços recentes é a RCM 83/2005 de 19/4 que estabeleceu o Programa de Acompanhamento e Mitigação dos Efeitos da Seca 2005.

Pretende-se com a nova lei definir as bases para a gestão sustentável dos recursos hídricos e definir um novo quadro institucional para o sector, harmonizado com o princípio da Região Hidrográfica como unidade de planeamento e gestão¹⁰⁵.

Outra legislação importante e com reflexos ao nível do sistema de planeamento do território refere-se ao tratamento de águas residuais e sua devolução ao meio natural. Exemplos desta preocupação são a instituição do tratamento de águas residuais urbanas no DL 152/97 de 19/6¹⁰⁶, alterado pelo DL 348/98 de 9/11¹⁰⁷ que introduziu requisitos para as descargas das ETAR em zonas sensíveis, e que se reflectiu na operação dos sistemas municipais e na sua espacialização. Neste sector foram transferidas para a administração local algumas responsabilidades na área do ambiente, nomeadamente em matéria de abastecimento de água e drenagem e tratamento de águas residuais. O DL 379/93 de 5/11 abriu o sector do saneamento básico à iniciativa privada, consagrando o regime legal de gestão e exploração de sistemas multi-municipais e municipais, quer de efluentes quer de sistemas de recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos¹⁰⁸. O DL 162/96 de 4/9 definiu o regime jurídico da construção, exploração e gestão de sistemas multi-municipais¹⁰⁹ de recolha, tratamento e rejeição de efluentes, curiosamente sem fazer referências aos PMOT no que respeita à aprovação dos projectos de construção das infraestruturas destes sistemas (anexo I).

Ainda ao nível das infraestruturas de saneamento básico, identificam-se situações em que o sistema de planeamento produz efeito sobre os instrumentos de gestão do ambiente. É o caso do DL 207/94 de 6/8 que aprovou o regime de concepção instalação e exploração dos sistemas públicos e prediais de distribuição de água e drenagem de águas residuais, obrigando a que *“a construção de novos sistemas ... e a remodelação, reabilitação e ampliação de sistemas existentes devem ser precedidos da elaboração de um projecto a aprovar pela câmara municipal”* (art.º 7º), o que é feito a partir de critérios definidos nos respectivos PMOT. Do mesmo modo o Decreto Regulamentar 23/95 de 23/8 aprovou o regulamento geral dos sistemas indicando que relativamente à concepção dos sistemas de distribuição pública de água, esta *“deve passar pela análise prévia das previsões do planeamento*

¹⁰⁵ Programa do XVII Governo Constitucional, 2005.

¹⁰⁶ Transpõe a Directiva 91/271/CEE de 21/5.

¹⁰⁷ Transpõe a Directiva 98/15/CE de 21/2.

¹⁰⁸ O DL 319/94 de 24/12 estabeleceu o regime jurídico para a construção e gestão destes sistemas, quando atribuídos em concessão

¹⁰⁹ Trata-se de um sector onde a questão da escala da intermunicipalidade se destaca pelas economias de escala que pode gerar optimizando a exploração dos sistemas a implementar

urbanístico e das características específicas dos aglomerados populacionais, nomeadamente sanitárias, e da forma como se vão abastecer as populações com água potável” (art.º 5º). Trata-se de colocar a gestão do ambiente e o sistema de planeamento territorial no mesmo plano, articulando-os na resolução do problema de abastecimento público de água. Do modelo territorial decorrem também condicionamentos para o desenho da rede de distribuição de água (art.º 24º) e da rede de colectores de esgotos (art.º 136º) que está preso à rede viária e das bocas de rega e lavagem que são determinadas pela organização urbanística (art.º 53º). Por outro lado, as redes de águas pluviais determinam inclusive a inclusão de bacias de retenção superficiais no desenho da forma urbana, bacias estas que melhoram a qualidade e o comportamento do sistema de drenagem global e podem simultaneamente constituir pólos de interesse e lazer e recreio integrados nos tecidos urbanos e nas suas zonas verdes, bem como reservas para rega ou em caso de incêndio (art.º 176º).

Outros exemplos no sector dos recursos hídricos são os PEOT (ponto 4.1.3.2.1). No caso das Albufeiras de Águas Públicas, a legislação remonta a 1971 com o DL 502/71 de 18/11, que fez a classificação das albufeiras e definiu a compatibilidade com a actividade principal das actividades complementares a desenvolver e que procurou essencialmente estabelecer o ordenamento dos territórios classificados. Os critérios de delimitação destas áreas passam pela ponderação com outros instrumentos de ordenamento dos territórios (art.º 7º), sendo algumas actividades de maior impacto proibidas (art.º 8º). Trata-se assim de um exemplo da influência da legislação ambiental no sistema de planeamento territorial que lançou as bases dos POAAP dentro dos PEOT.

Artigo 4º.

As zonas de protecção das albufeiras de águas públicas poderão ser objecto de um ordenamento territorial, no qual serão especificados os locais de proibição ou de condicionamento da construção habitacional, industrial ou recreativa.

DL 502/71 de 18/11.

Em 1988 foi alterado o regime de ordenamento das zonas de protecção das albufeiras de águas públicas¹¹⁰. Coube ao DL 37/91 de 23/7 introduzir novas alterações à legislação, criando planos de ordenamento específicos para o uso de águas públicas e territórios envolventes. Já em 1992, foram estabelecidas as

¹¹⁰ DR 2/88, de 20/01, que classifica, para efeitos da aplicação do DL 502/71, as albufeiras de águas pública de serviço público.

normas relativas à elaboração dos Planos de Ordenamento de Albufeiras Classificadas¹¹¹, com o objectivo de apoiar a sua gestão face às pressões de outros usos, em particular o de recreio e turismo, gestão esta reforçada com a criação da Comissão de Gestão de Albufeiras no DL 21/98 de 3/2.

Artigo 9º

Cada Albufeira classificada será objecto de um plano de ordenamento que definirá os princípios e regras de utilização das águas públicas e da ocupação, uso e transformação do solo da respectiva zona de protecção.

Artigo 10º.

Na ausência de plano de ordenamento de albufeira ou de PMOT, plenamente eficazes, o licenciamento municipal de obras a realizar na zona de protecção das albufeiras classificadas carece de parecer favorável da DGRN.

DL 37/91 de 23/7.

Ainda no âmbito dos planos especiais, há que referir o ordenamento da faixa costeira. Começando pelo DL 302/90, de 26/9, este estabeleceu os princípios para a ocupação, uso e transformação da faixa costeira, definindo-os em função das formas de ocupação do solo, do acesso ao litoral, das infraestruturas e das construções e espaços verdes. Trata-se de um documento orientado para a protecção do ambiente, condicionando as formas de ocupação e utilização dos espaços costeiros.

Artigo 3º

Os PMOT ... e os planos de ordenamento de áreas protegidas classificadas ..., devem estabelecer as regras a que obedece a ocupação, uso e transformação da referida faixa. Anexo: Princípios a observar na ocupação, uso e transformação da faixa costeira (alguns exemplos):

I. Ocupação do solo

1. As edificações devem ser afastadas tanto quanto possível, da linha de costa.
2. O desenvolvimento linear das edificações ao longo da costa deve ser evitado.
3. As novas ocupações devem localizar-se preferencialmente nos aglomerados existentes...
4. A ocupação urbana próxima do litoral deve ser desenvolvida preferencialmente em cunha...
5. Entre as zonas já urbanizadas deve ser acautelada a existência de zonas naturais ou agrícolas suficientemente vastas.

II. Acesso ao litoral

7. Deve evitar-se a abertura de estradas paralelas à costa.
10. A transposição das dunas costeiras deve ser limitada à circulação pedonal a efectuar através de passadeiras-estrados.

IV. Construções e espaços verdes

12. As edificações devem integrar-se na paisagem, respeitando o carácter das construções existentes e dos sítios naturais.
17. As superfícies impermeabilizadas das novas áreas urbanas devem restringir-se ao mínimo indispensável, de modo a permitir a infiltração máxima das águas pluviais.
18. A vegetação a utilizar nos espaços verdes deve ser seleccionada entre espécies características da área.

DL 302/90, 26/9.

¹¹¹ Portaria 333/92 de 10/4.

Mais tarde, o DL 309/93 de 2/9 regulamentou a elaboração e aprovação dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira, destinados ao ordenamento dos usos e actividades específicos da orla costeira, dada a elevada sensibilidade ambiental destes ecossistemas e da diversidade de usos e de pressões de ocupação que sobre eles se verificam. Trata-se de minimizar a perturbação produzida pela presença de actividades económicas e de lazer e recreação sobre os elementos naturais (pontos 4.4.2.1.5). Coloca-se no entanto a questão da compatibilização uma vez que a legislação que levou à elaboração dos PMOT é anterior à legislação do POOC, facto que implica que nos processos de revisão dos PDM, actualmente em curso, seja efectuada esta harmonização.

Artigo 18º

O POOC deve compatibilizar-se com os PROT e PMOT em vigor para a respectiva área. Na elaboração dos PMOT deve atender-se às regras de ordenamento constantes no POOC em vigor para a respectiva área.

DL 309/93 de 2/9.

Outras preocupações de relevo prendem-se com a requalificação do litoral, através de programas como o Finisterra¹¹² destinado à programação da intervenção na orla costeira continental, a requalificação ambiental de lagoas e áreas degradadas ou a regeneração de praias e sistemas dunares. Infelizmente até à data, este documento não produziu resultados palpáveis. Importa também referir a aprovação das linhas de orientação do governo relativas à Estratégia para a Orla Costeira Portuguesa¹¹³ que consideraram que a protecção e valorização dos recursos naturais não deve estar desligada da sua fruição e utilização para fins económicos. Este diploma pretendeu acabar com a ambiguidade de critérios na definição da ocupação da faixa costeira que deu origem ao longo dos anos a situações de destruição do património natural e de riscos graves para algum do património edificado. Permanece no entanto difícil a sua implementação face aos usos instalados e aos custos sociais associados.

4.4.2.1.2 Resíduos sólidos

Nos anos 90, o anteriormente referido DL 379/93 de 5/11 definiu sistemas municipais de recolha, tratamento e distribuição de esgotos e águas e ainda de resíduos sólidos urbanos. Com a publicação do DL 294/94 de 16/11 foi definido o

¹¹² RCM 22/2003, de 18/2.

¹¹³ RCM 86/98, de 26/2.

regime jurídico de concessão de exploração e gestão de sistemas multi-municipais de tratamento de resíduos sólidos urbanos, com o objectivo de contribuir para o saneamento público e para o bem-estar das populações (art.º 2º). Desta forma foi possível criar um conjunto de sistemas com exploração eficiente assentes em economias de escala adequadas. Nas bases do contrato definidas no seu anexo é referida a constituição de servidões e o requerimento de expropriações por parte da concessionária, no que seja necessário à implementação e exploração das infraestruturas do sistema (base XXV). Estas servidões depois de constituídas são traduzidas nos PMOT, possuindo o mesmo carácter das servidões determinadas por outra legislação¹¹⁴.

O DL 239/97 de 9/9 estabeleceu as regras a que fica sujeita a gestão de resíduos¹¹⁵, nomeadamente a sua recolha, transporte, valorização e eliminação, de forma a não constituírem perigo ou causarem prejuízo para a saúde humana ou para o ambiente. Trata-se verdadeiramente de uma Lei-Quadro para a gestão dos resíduos que revogou toda a legislação anterior¹¹⁶, onde se determinou que a execução do Plano Nacional de Gestão de Resíduos fosse apoiada por planos sectoriais e através da qual se programou e executou a erradicação de mais de 300¹¹⁷ lixeiras por todo o país (CNA, 2004).

No entanto, a localização de aterros foi objecto de forte contestação, traduzindo as habituais atitudes NIMBY e LULU das populações, responsáveis por opções tecnicamente inferiores, dificultando-se a sua gestão posterior. Quanto à localização das operações de gestão de resíduos (art.º 11º), o seu projecto deve ser acompanhado de um parecer da respectiva câmara municipal, no qual se determina a sua compatibilidade com o respectivo PDM. Trata-se de garantir que a aplicação

¹¹⁴ O DL 38/95 de 13/7, instituiu uma comissão de acompanhamento das concessões para garantir a implementação adequada destes sistemas e o DL 147/95 de 2/6 criou um Observatório Nacional para estes sistemas regulamentando o regime para a sua concessão, extinto pelo DL 362/98 de 18/11 que aprovou ainda o estatuto do Instituto Regulador de Águas e Resíduos. Em 1996 foi criado o Instituto dos Resíduos no DL 142/96 de 23/8¹¹⁴ sob tutela do então Ministério do Ambiente, responsável pela prossecução da política nacional no domínio dos resíduos.

¹¹⁵ A Portaria 209/2004 de 3/2 aprovou a Lista Europeia de Resíduos.

¹¹⁶ Relativamente à área dos resíduos, o DL 488/85 de 25/11 estabeleceu normas e o quadro jurídico da gestão dos resíduos sólidos. Foi revogado pelo DL 310/95 de 20/11, que estabeleceu as regras a que fica sujeita a gestão de resíduos, nomeadamente a sua recolha, armazenagem, transporte e tratamento, referindo ainda a sua valorização e eliminação de forma a não causarem prejuízo para a saúde humana nem para os componentes ambientais.

¹¹⁷ O DL 3/2004 de 3/11 estabeleceu o regime para licenciamento da instalação e exploração de centros integrados de recuperação, valorização e eliminação de resíduos perigosos. Esta atitude estende-se à estratégia para a gestão dos resíduos industriais através da RCM 98/97 de 5/6 reafirmando o princípio do poluidor pagador, exigindo também a separação de resíduos na origem dos resíduos considerados perigosos. Introduce também a noção de co-incineração, cujo regime legal foi recentemente definido no DL 85/2005 de 28/4, transpondo a Directiva 2000/76/CE de 4/12.

destas operações esteja de acordo com o modelo de desenvolvimento local, recorrendo para tal à proposta contida do sistema de planeamento. Existem inclusive exemplos de identificação da perigosidade dos resíduos como a Portaria 961/98 de 10/11 que estabeleceu os requisitos a que deve obedecer o processo de autorização prévia de operações de armazenagem, tratamento, valorização e eliminação de resíduos industriais, resíduos sólidos urbanos ou outros tipos de resíduos.¹¹⁸ Neste caso é a aplicação da legislação ambiental que absorve condicionamentos decorrentes dos instrumentos do sistema de planeamento territorial.

Artigo 3º

O requerimento de autorização é acompanhado (entre outros) de certidão de aprovação da localização passada pela câmara municipal, que ateste a compatibilidade da localização com o respectivo PMOT, ou na falta deste plano, pela CCDR.

P 961/98 de 10/11.

A Lei 20/99 de 15/4 definiu a elaboração de um Plano Estratégico de Gestão de Resíduos Industriais, consumada no DL 516/99 de 2/12 com o nome de PESGRI 99¹¹⁹. A intervenção prossegue com o estabelecimento das regras a que fica sujeito o licenciamento, construção, exploração, encerramento e monitorização de Aterros para Resíduos Industriais Banais (RIB), no DL 321/99 de 11/12. Neste diploma mais uma vez os condicionamentos dos planos locais são determinantes para a espacialização destas infraestruturas, inclusive ao nível do processo de licenciamento das obras. O sistema de planeamento territorial neste caso influenciou a aplicação dos mecanismos de gestão ambiental, somando-lhe outro aspecto importante que se prende com a consideração de efeitos cumulativos, restringindo situações de proximidade de diferentes instalações, numa forma mais sustentável de abordar o problema dos aterros¹²⁰.

¹¹⁸ Portaria 147/97 de 10/3 estabeleceu regras de instalação e funcionamento de unidades ou equipamento de valorização ou eliminação de resíduos perigosos hospitalares, sujeitando a sua localização quando não integrados nas respectivas unidades, à aprovação pela câmara municipal que emite uma certidão de aprovação da localização (art.º 3º).

¹¹⁹ Revisto no DL 89/2002 de 9/4.

¹²⁰ Exemplo é o caso da localização de depósitos, em que o DL 343/75 de 3/7, revogado pelo DL 117/94 de 3/5, impôs a necessidade de licença municipal para localização ou ampliação de instalações ou equipamentos para depósito (ferro-velho, lixos e entulhos, combustíveis, campos de jogos, parques de estacionamento). O DL 268/98 de 28/8, que revoga o DL 117/94 de 3/5, disciplinou a localização dos parques de sucata, estabelecendo o regime para o seu licenciamento. Outro exemplo foi a construção, exploração e encerramento de aterros de resíduos resultantes da actividade extractiva no DL 544/99 de 13/12, onde o licenciamento dos aterros está sempre sujeito a parecer da câmara municipal respectiva (art.º 4º).

Artigo 3º

A Localização e implantação de aterros para RIB, deve atender aos condicionalismos previstos nos PDM respectivos

Manter um afastamento de 25 km relativamente a outros aterros já autorizados ou em funcionamento; manter o afastamento mínimo de 2 km em relação a núcleos populacionais com mais de 50 habitantes

Artigo 4º

A instalação e o funcionamento de um aterro para RIB estão sujeitos ao regime jurídico do licenciamento das obras particulares.

DL 321/99 de 11/12.

Outra área de intervenção em matéria de política ambiental¹²¹ é o tratamento e a reciclagem dos resíduos sólidos urbanos. Existe a intenção clara de promover sistemas integrados recorrendo à triagem e valorização dos Resíduos Sólidos Urbanos: por um lado a sua valorização energética, reduzindo as deposições em aterro, e por outro sistemas de recolha selectiva de resíduos industriais e perigosos. O DL 152/2002 de 23/5 apresentou a nova Lei dos Aterros na qual se limita fortemente a colocação de resíduos biodegradáveis nestes espaços, definindo critérios de admissibilidade em aterro mediante a classificação dos resíduos. A implementação da lei carece no entanto da construção das instalações de tratamento biológico e de reciclagem de materiais, avultados investimentos, que serão feitos de forma desigual no território, fruto do modelo de povoamento instalado (CNA, 2004).

Paralelamente persistem dificuldades na gestão integrada dos resíduos quer pela inexistência de mecanismos eficazes de fiscalização e penalização dos infractores, quer pelas dificuldades associadas à separação das fracções valorizáveis (CNA, 2004), ao mercado de produtos reciclados e dos eco-produtos, olhados com desconfiança pelos consumidores. A estratégia inclui também acções preventivas da produção de resíduos mediante apoios e incentivos financeiros às empresas que promovam a utilização de Sistemas de Gestão Ambiental¹²².

¹²¹ Também a movimentação dos resíduos se encontra legislada como é o caso do DL 296/95 de 17/12 que estabelece regras relativas à transferência de resíduos, ou o DL 138/96 de 14/8¹²¹ que estabeleceu as regras de transferência e reenvio de resíduos radioactivos. DL 3/2004 de 3/1 criou as estações de triagem de resíduos.

¹²² Neste sentido foram criados, por exemplo, um sistema operacional de controlo e fiscalização ambiental da co-incineração com a Lei 149/99, 3/9 que alterou o DL 120/99 de 16/4. O DL 273/98, de 2/9, já transpusera a Directiva 94/67/CE de 16/12 relativa à incineração de resíduos perigosos, e um Sistema Português de Ecogestão e Auditoria. O DL 83/99, de 18/3, designa as entidades nacionais responsáveis pela implementação do Regulamento (CEE) 1836/93 (29/6) que corresponde à Directiva 96/61/CE (24/9).

4.4.2.1.3 Poluição atmosférica

Relativamente à qualidade do ar já em 1966 fora criado um grupo de trabalho¹²³ sobre a poluição neste meio, que no entanto não teve grandes consequências práticas. Mais tarde, em 1980, foram definidos *standards* para emissões individuais e de qualidade do ar em áreas consideradas problemáticas¹²⁴ (Pinho, 1985b). Os limites dos poluentes¹²⁵ foram legislados pelo DL 352/90¹²⁶ de 9/11, destacando-se dentro das medidas de política de qualidade do ar (art.º 2º) o licenciamento prévio dos estabelecimentos poluentes e a utilização de instrumentos de planeamento adequados à prevenção e redução da poluição atmosférica.

Mais recentemente foram definidas, em 1999, as linhas de orientação da política de gestão da qualidade do ar através do DL 276/99 de 23/7. Nesta legislação noções de limiar de alerta, valor alvo, valor limite e margem de tolerância são desenvolvidas em função dos riscos que determinadas concentrações de substâncias podem representar para a saúde humana. O anexo II procede à fixação de valores limite e de limiares de alerta¹²⁷, tendo em consideração factores que se prendem entre outros com o modelo de ocupação do território, assegurando o controlo dos níveis de concentração de poluentes susceptíveis de terem efeitos negativos para a saúde pública e para os ecossistemas. Para o sistema de planeamento serão absorvidos aspectos como o grau de exposição das populações que determinam condicionamentos que posteriormente influenciarão o licenciamento das actividades e projectos de investimento, restringindo usos ou parâmetros de ocupação do solo. A qualidade do ar é um factor importante na avaliação de usos compatíveis que preside à qualificação dos usos do solo no PDM mas que não corresponde ainda a uma prática corrente em Portugal.

Poderão ser estabelecidas, no caso de zonas sensíveis, áreas protegidas e zonas de protecção especial, níveis mais exigentes na fixação dos valores limite e dos limiares de alerta ou margens de tolerância. Fixados estes valores cabe às DRA

¹²³ Portaria 22035, de 6/6/66.

¹²⁴ DL 255/89 de 30/7.

¹²⁵ Regulamentado na portaria 286/93 de 12/3: fixa os valores limite e valores guia para o dióxido de enxofre, partículas em suspensão, dióxido de azoto e monóxido de carbono, o valor limite para o chumbo e os valores guias para o ozono. São definidos valores limite de aplicação sectorial (anexo IV) mas não são feitas referências às condições territoriais nem mesmo no ponto 11 relativo aos RSU; DL 125/97 de 21/2 e 399/97 de 16/6

¹²⁶ Revogado parcialmente pelo DL 276/99.

¹²⁷ Actualização dos valores limite de poluentes e regras de gestão da qualidade do ar no DL 111/2002, de 16/4, que transpôs as Directivas 1999/30/CE de 22/4 e a 2000/69/CE de 16/11 e executa as disposições dos artigos 4º (valores limite) e 5º (critérios e técnicas de medição) do DL 276/99.

realizar a avaliação da qualidade do ar (art.º 7º). Em particular no caso dos poluentes objecto de regulamentação são obrigatórias medições nas aglomerações e em zonas mais afectadas. Não existem no entanto mecanismos formalizados de informação ao governo local para que este oriente a sua acção no sentido de melhorar as condições de qualidade do ar, apesar de a nível central ter sido estabelecido o regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade Europeia, no DL 233/2004 de 14/12¹²⁸ e um Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão 2005-2007 (PNALE), na RCM 53/2005 de 3/3.

Foi também criada legislação no sentido de controlar emissões poluentes, no que respeita ao controlo de emissões de compostos orgânicos resultantes de armazenamento de gasolinas e da sua distribuição, pela Portaria 646/97 de 11/8¹²⁹ que definiu exigências construtivas e de manutenção (art.º 2º, anexo I). O DL 242/2001 de 31/8¹³⁰ procedeu à limitação das emissões de compostos orgânicos voláteis em certas actividades. Outros exemplos correspondem à limitação das emissões de certos poluentes provenientes de grandes instalações de combustão no DL 178/2003¹³¹, quer fixando os tectos de emissão nacionais de determinados poluentes atmosféricos no DL 193/2003, quer ainda estabelecendo o regime da prevenção e controlo das emissões de poluentes para a atmosfera no DL 78/2004¹³², fixando os princípios, objectivos e instrumentos que garantam a protecção do ar e reforçando os mecanismos de avaliação e de controlo da qualidade do ar. O controlo da qualidade do ar passa pela instalação de postos de monitorização e pelo controlo rigoroso da poluição gerada pelas fontes fixas determinando as suas características e atendendo aos seus efeitos cumulativos (CNA, 2004). Mais recentemente foi estabelecida a obrigatoriedade de licença ambiental para algumas actividades industriais com o DL194/2000 de 21/8¹³³, documento integrador que pretendeu assegurar a prevenção e controlo integrado da poluição proveniente de certas actividades, e o estabelecimento de medidas destinadas a evitar ou reduzir emissões poluentes para o ar, a água ou o solo, a prevenção do ruído e a produção de resíduos.

¹²⁸ Transpõe a Directiva 2003/87/CE . Alterado pelo DL 243-A/2004 de 30/12.

¹²⁹ Transpõe a Directiva 94/63/CE

¹³⁰ Transpõe a Directiva 1999/13/CE de 13/12.

¹³¹ Transpõe a Directiva 2001/80/CE.

¹³² Transpõe a Directiva 2001/81/CE.

¹³³ Transpões a Directiva 96/61/CE de 24/9 que decorre do 5º Programa Comunitário de Acção em matéria de Ambiente.

Mais difícil mas fundamental é o controlo e a minimização do impacto das fontes móveis¹³⁴, o que passa pelo recurso a medidas dissuasoras, pela penalização dos modos de transporte mais poluente e recorrendo a sistemas de transportes colectivos eficientes, pela implementação de medidas de gestão de tráfego e de tecnologias menos poluentes. A circulação automóvel é efectivamente responsável pela emissão de partículas poluentes atingindo em inúmeros casos valores superiores aos níveis de concentração admissíveis legislados, valores particularmente graves junto às vias de maior tráfego. Já no DL 352/90 de 9/11, no caso das fontes móveis haviam sido fixados valores limite para a emissão de poluentes atmosféricos na circulação rodoviária, podendo as autarquias locais adoptar medidas de ordenamento e regulação do tráfego com o objectivo de melhorar a qualidade do ar nos seus tecidos urbanos (art.º 18º). Em termos territoriais, tal objectivo pode ser acautelado na opção pelos traçados, pelo uso de barreiras verdes ou artificiais, pela criação de zonas de protecção restringindo usos nas proximidades, ou ainda através da qualificação de usos diminuindo a frequência das deslocações ou as distâncias percorridas.

A outros níveis, e dentro do sector dos transportes, têm sido feitos esforços na regulação do funcionamento do sistema de transportes nos seus diferentes modos, com o Plano Rodoviário Nacional apresentado no DL 13/94 de 15/1, revisto no DL 222/98 de 17/7 e alterado pela Lei 98/99 de 26/7, nomeadamente através regulamentação do domínio de intervenção referente à utilização racional de energia nos transportes¹³⁵. Em termos de planeamento esta legislação traduziu-se na definição de faixas non aedificandi junto das estradas do Plano Rodoviário Nacional, estabelecendo servidões a serem respeitadas nos PMOT, zonas estas que pela sua elevada acessibilidade, particularmente junto aos nós da rede, são objecto de forte pressão imobiliária.

4.4.2.1.4 Poluição sonora

Outro sector fundamental em termos de qualidade ambiental prende-se com o controlo dos níveis de ruído. No sector do ruído foram feitos esforços para normalização e controlo das situações quer em termos de ambientes exteriores quer

¹³⁴ Exemplos de esforços no controlo das emissões das fontes móveis são o DL 432/99 de 25/10, que fixou padrões de emissão e processos de homologação dos motores a instalar em máquinas móveis não rodoviárias, ou o DL 202/2000 de 1/9¹³⁴ que regulamentou a homologação de veículos, sistemas e unidades técnicas, relativamente às emissões poluentes.

¹³⁵ Despacho normativo 11-D/95 6/3.

interiores. São vários os exemplos da influência da legislação de protecção de ambiente em matéria de poluição sonora que se reflectem no sistema de planeamento do território. Na década de 80 o DL 251/87 de 24/6 aprovara já o Regulamento Geral do Ruído, instrumento que se veio a revelar de difícil aplicação prática dado o seu carácter genérico e abrangente, mesmo com as alterações do DL 292/89 de 2/9. A publicação do DL 292/2000 de 14/11 teve por objecto a prevenção do ruído e o controlo da poluição sonora tendo em vista salvaguardar a saúde e o bem-estar das populações. Foi alterado pelo DL 76/2002 de 26/3¹³⁶ que aprovou também o Regulamento das Emissões Sonoras para o ambiente do equipamento para utilização no exterior, e em cuja alteração posterior pelo DL 259/2002 de 23/11 se destaca a licença especial de ruído no âmbito de actividades ruidosas temporárias que passou a ser atribuída pelas Câmaras Municipais. Este decreto veio essencialmente introduzir as autarquias locais enquanto agentes mais activos na acção de implementação e fiscalização no sector do ruído. O DL 292/2000 de 14/11 tem ainda como orientações fundamentais, entre outras, a sua articulação com a disciplina jurídica urbanística¹³⁷, reforçando as acções preventivas e a adopção de figuras de planeamento específicas e o aperfeiçoamento do regime de sanções e aplicação de medidas cautelares. A classificação de zonas como sensíveis ou mistas (art.º 3º) cabe às câmaras municipais (Dias et Mendes, 2002), o que inclui a sua delimitação e disciplina no respectivo PMOT. Esta classificação pode implicar a adaptação ou revisão dos planos em vigor que a contrariem e consequentemente será integrada nos novos planos¹³⁸.

Artigo 2º

As actividades ruidosas susceptíveis de causar incomodidade, nomeadamente indústria, comércio e serviços, podem ser submetidas ao regime de AIA ou a um regime de parecer prévio durante o procedimento de licenciamento.

Na conjugação do disposto no presente diploma com as demais disposições legais aplicáveis, em especial em matéria de urbanismo, construção, indústria, comércio e outras actividades produtivas ou de lazer, deve prevalecer a solução que melhor assegure a tranquilidade e o repouso nos locais destinados à habitação, escolas, hospitais e outros espaços de recolhimento.

Artigo 4º Instrumentos de planeamento territorial

A execução da política de ordenamento do território e de urbanismo deve assegurar a qualidade do ambiente sonoro, promovendo a distribuição adequada, em especial, das funções de habitação, trabalho e lazer.

DL 292/2000 de 14/11.

¹³⁶ Transpondo a Directiva 2000/14/CEE, de 8/5.

¹³⁷ No seu anexo apresenta o novo Regulamento Geral do Ruído.

¹³⁸ Garantindo que nas zonas ditas sensíveis, o nível sonoro contínuo, equivalente, ponderado A, LAeq, do ruído ambiente exterior é no máximo de 55 dB(A) no período diurno (7 às 22h) e de 45 dB(A) no período nocturno (22 às 7h). Nas zonas mistas os valores admitidos são 65 dB(A) e 55 dB(A) respectivamente.

A revisão dos PMOT deve então apoiar-se em informação adequada sobre a acústica do concelho, o que implica a recolha de dados acústicos e a elaboração de mapas de ruído que enquadrem a preparação dos novos planos municipais. As novas competências do Instituto do Ambiente levaram à publicação de directrizes para a elaboração de mapas de ruído, que incluem duas escalas, a municipal e a urbana, não existindo ainda uma prática generalizada da sua elaboração. A primeira destas escalas pode apoiar a definição de áreas *non aedificandi* e novas áreas de expansão, constituindo um documento de orientação estratégica. Já a escala urbana permite por exemplo estimar o número de pessoas expostas a determinados níveis de ruído, podendo constituir um instrumento de apoio ao licenciamento (CNA, 2004).

As cartas de ruído aos dois níveis serão usadas na definição de zonas sensíveis e mistas a integrar nos PDM, dando corpo a estratégias de redução do ruído e de controlo preventivo e condicionando a localização de actividades ruidosas bem como de vias de tráfego, tendo em conta os seus efeitos cumulativos. O não cumprimento dos valores limite interdita o licenciamento e autorização para a construção habitacional, escolar ou hospitalar em zonas classificadas como sensíveis ou mistas ou onde não vigore PU ou PP. A nova legislação prevê também a elaboração de Planos Municipais de Redução do Ruído¹³⁹ (art.º 6º), planos com carácter regulamentar e programático, “a desenvolver para as zonas sensíveis ou mistas em que os níveis de exposição ao ruído no exterior contrariem os limites estabelecidos”.

Relativamente às obras de construção civil, o técnico responsável pela obra é obrigado a incluir na memória descritiva a avaliação acústica bem como as soluções adequadas e preconizadas para o caso. O documento de licenciamento inclui medidas necessárias para minimizar a poluição sonora, podendo ser exigida a apresentação de um plano de redução ou programa de monitorização do ruído, bem como a adopção de medidas de minimização dos impactos acústicos negativos. A legislação prevê ainda a possibilidade de impor medidas cautelares (art.º 27º) por parte do presidente da câmara, do inspector-geral do ambiente ou o director regional quando estas se revelarem imprescindíveis, fundamentadamente, para evitar danos graves para a segurança das populações ou para a saúde pública, decorrentes de actividades ruidosas, mesmo que temporárias.

¹³⁹ Na ausência deste tipo de planos pode ser exigido aos promotores o levantamento de dados acústicos referentes à zona em apreciação e que permite a sua classificação para aplicação da legislação. “Os municípios podem (ainda) estabelecer através de regulamentação especial valores limites inferiores aos estabelecidos na legislação, em espaços delimitados do território municipal onde tal medida se justifique” (art.º 7º), por exemplo nos centros históricos.

Artigo 8º

A classificação de zonas como sensíveis restringe a instalação e exercício de actividades ruidosas e permite a adopção de restrições de tráfego.

Artigo 9º

No caso de actividades ruidosas temporárias perto de usos sensíveis, são interditas no período nocturno (18-7h) e aos sábados, domingos e feriados, excepto pela concessão de licença especial, devidamente justificada, pelas câmaras municipais. No caso de obras de infraestruturas de transportes de interesse público é emitida licença especial de ruído.

DL 292/2000 de 14/11.

A outro nível, o DL 292/2000, incluiu medidas com consequências territoriais que se articulam com o sector dos transportes, nomeadamente no que se refere às emissões sonoras de veículos (art.º 16º) e ao controlo do tráfego aéreo (art.º 17º), elementos móveis, e por isso bastante mais difíceis de contabilizar e de fiscalizar em matéria de condicionamentos reflectidos na utilização do território. Outros diplomas consequentes são o DL 49/2001 de 13/2¹⁴⁰ que aprovou o regulamento respeitante ao nível sonoro admissível e ao dispositivo de escape dos automóveis, e o DL 293/2003 de 19/11¹⁴¹ que estabeleceu as regras e procedimentos para a introdução de restrições de operações relacionadas com o ruído nos aeroportos¹⁴².

Ao nível do edificado foi aprovado o Regulamento dos Requisitos Acústicos dos Edifícios no DL 129/2002 de 11/5, embora a acústica tenha desde sempre estado ligada à edificação urbana enquanto requisito de qualidade da construção, existindo orientações nesse sentido no REGEU. Nesta legislação, o regulamento distingue diferentes tipos de edifícios consoante os usos a que se destinam e estabelece requisitos acústicos específicos, obrigando à elaboração de projectos (art.º 3º) nesta especialidade, instruído com uma declaração técnica¹⁴³ relativamente à observância das normas gerais de prevenção do ruído e do regulamento. Na definição dos requisitos acústicos dos edifícios para além de se distinguir o seu uso distinguem-se os índices de isolamento sonoro consoante a sua localização em zonas sensíveis ou zonas mistas, com maiores exigências para as primeiras. Caberá às câmaras, quer na elaboração dos planos quer na apreciação dos projectos, assumir uma fiscalização e um controlo mais activos, tarefa que envolve um investimento ao nível dos recursos técnicos humanos e materiais, aspectos que têm dificultado o processo de implementação.

¹⁴⁰ Transpõe a Directiva 99/101/CE de 15/12.

¹⁴¹ Transpõe a Directiva 2002/30/CE de 26/3.

¹⁴² Anteriormente a Portaria 344/86 de 5/7, estabelecera as disposições que limitam o ruído provocado pelas aeronaves e as regras e procedimentos para a introdução de restrições de operação relacionadas com o ruído nos aeroportos, e a Portaria 555/90 de 17/7, estabelecera normas relativas à limitação das emissões sonoras das aeronaves civis sub-sónicas com propulsão por reacção.

¹⁴³ Esta declaração tem a natureza de termo de responsabilidade, dispensando a apreciação técnica do projecto por parte dos serviços municipais.

Outra legislação importante no sector é o DL 76/2002 26/3¹⁴⁴ que regulamentou as emissões sonoras para o ambiente de equipamento de utilização no exterior, e a Portaria 77/96 de 9/3¹⁴⁵ que estabeleceu disposições legais sobre a poluição sonora emitida por diversas actividades. Já anteriormente o DL 271/84 de 6/8 estabeleceu disposições relativas à construção e instalações destinadas a *boîtes*, discotecas e certos espectáculos ao ar livre e outras actividades similares, na perspectiva de controlo da poluição sonora, estabelendo restrições de vizinhança em zonas sensíveis.

4.4.2.1.5 Conservação da natureza

A conservação da natureza é um sector que se articula de forma especial com os planos de ordenamento de áreas protegidas e que tem fortes implicações para o ordenamento do território. No sistema português o facto de os planos municipais serem vinculativos permite aos municípios formas mais incisivas de aplicação. Nestes instrumentos a delimitação de uma estrutura ecológica urbana, por exemplo, transpõe princípios da RAN e da REN para a realidade dos aglomerados. É crítica a revisão do papel destes instrumentos, em particular a sua delimitação articulada com os corredores verdes ou ecológicos¹⁴⁶, numa perspectiva de conectividade quer estrutural assegurando a continuidade espacial, quer funcional assegurando a circulação dos fluxos e evitando o sistemático afastamento dos terrenos classificados do processo de desenvolvimento geral (CNA, 2004). Trata-se no entanto do tipo de acção que enfrenta dificuldades sérias de concretização nos terrenos fortemente urbanizados e consolidados. O carácter constrangedor da legislação da RAN, provocou o seu recuo para terrenos efectivamente desprovidos de interesse para investimento, sofrendo progressivas e persistentes desafecções.

No quadro alargado do território, dentro deste grupo de instrumentos, e no que respeita ao património natural, importa referir em 1970 a criação dos Parques Nacionais¹⁴⁷, com a Lei 9/70 de 19/6. O DL 613/76 de 27/7¹⁴⁸, revogou o anterior e promulgou um novo regime de protecção da natureza, criando os Parques Naturais, e DL 37/78 de 17/4 pretendeu promover a protecção da natureza e dos seus

¹⁴⁴ Transpõe a Directiva 2000/14/CE de 8/5.

¹⁴⁵ Revê a P 879/90 de 20/9.

¹⁴⁶ Estruturas verdes como elementos de dispersão da poluição, escolha de espécies adequadas.

¹⁴⁷ Parque Nacional da Peneda Gerês, DL 178/71, de 8/5, cujo plano de ordenamento foi aprovado na RCM 134/95 de 11/11.

¹⁴⁸ Sofrendo posteriores alterações pelo DL 4/78, de 11/1.

recursos. O DL 19/93 de 23/1 que revogou a legislação antiga, substituindo-a pela Lei-Quadro das Áreas Protegidas, estabeleceu as normas relativas à Rede Nacional de Áreas Protegidas, somou-se a RCM 112/98 de 25/8, através da qual teve início o processo de protecção da natureza em Portugal, com a classificação das suas áreas mais representativas que passaram a ser obrigadas a dispor de um plano de ordenamento (artigo 14º, ponto 1).

Esta Lei teve como objectivos a protecção dos valores ecológicos intrínsecos, promover o desenvolvimento sustentável e valorizar a interacção Homem Natureza, e distinguiu vários tipos de áreas, entre elas os Parques Nacionais (artigo 5º), as Reservas Naturais (Artigo 6º), os Parques Naturais (artigo 7º), os Monumentos Naturais (Artigo 8º), as Áreas de Paisagem Protegida (Artigo 9º), os Sítios de Interesse Biológico (Artigo 10º) e as Reservas Integrais (Artigo 11º). Posteriormente sofreu alterações¹⁴⁹ pelo DL 213/97 de 16/8, e pelo DL 227/98 de 17/7, com o objectivo de integrar políticas sectoriais no planeamento e gestão das áreas protegidas, determinando que todos os departamentos governamentais estabelecessem medidas concretas para o desenvolvimento sustentável das áreas protegidas (Lobo, 2001).

No que respeita à paisagem, foi reforçada a implementação da Rede Nacional de Áreas Protegidas e foram criadas as Zonas de Protecção Especial, áreas onde os factores condicionantes da aprovação de propostas de desenvolvimento são a conservação da natureza ou da paisagem e o equilíbrio ambiental¹⁵⁰. Instrumento importante foi também o DL 4/2005 de 14/2 que aprovou a Convenção Europeia da Paisagem¹⁵¹. Outra preocupação de relevo prende-se com a definição de uma Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade¹⁵², promovendo a conservação das aves selvagens e a conservação dos habitats naturais da fauna e flora selvagens¹⁵³ e salvaguardando as especificidades do

¹⁴⁹ Aditamento pela RCM 102/96, de 8/7 que promoveu a integração de políticas sectoriais nas áreas protegidas. Alterado pelo DL 117/2005 de 18/7. Nestas áreas pretendia-se a valorização da interacção homem natureza.

¹⁵⁰ DL 384-B/99, de 23/9. Reviu a transposição das Directivas 79/409/CEE de 2/3 e 92/43/CEE de 21/5. DL 140/99 de 24/4; RCM 76/2000 de 5/7.

¹⁵¹ Florença, 20/10/2000.

¹⁵² RCM 152/2001 de 11/10, Este diploma aprova o protocolo de Cartagena sobre Segurança Biológica, Convenção sobre Diversidade Biológica, Nairobi, 24/5/2000. DL 7/2004.

¹⁵³ DL 140/99 de 24/4, revê a transposição da Directiva 79/409/CEE de 2/4 e 92/43/CEE de 21/5. Revoga os DL 75/91 de 14/2 e DL 226/97 de 27/8 (Rede Natura). Alterado pelo DL 49/2005 de 24/2.

território nacional através da regulação da introdução de espécies não indígenas da flora e fauna¹⁵⁴.

Nesta análise o sector florestal merece destaque pela importância que assume no contexto económico português. A publicação em 1996 da Lei de Bases da Política Florestal¹⁵⁵, Lei 33/96 de 17/8, afirmou como princípio geral a gestão sustentável dos recursos da floresta integrado no processo de desenvolvimento rural. Para tal foram definidos instrumentos de ordenamento e gestão florestal, os Planos Regionais de Ordenamento Florestal¹⁵⁶ (art.º5º) e os Planos de Gestão Florestal¹⁵⁷ (art.º 6º), aos quais é exigida uma articulação com os planos locais de ordenamento do território, nomeadamente avaliando as potencialidades dos espaços florestais e dos seus usos dominantes.

Artigo 5º

A organização dos espaços florestais faz-se, em cada região, através de planos de ordenamento florestal, numa óptica de uso múltiplo e de forma articulada com os PROT e Planos Locais de ordenamento do território.

Lei 33/96 de 17/8.

Anteriormente fora já publicada legislação importante¹⁵⁸ em matéria de uso do território, com o DL 180/89 de 30/5 que estabeleceu as regras de ordenamento das zonas percorridas por incêndios florestais em áreas protegidas e que condicionou o processo de reflorestação nestas áreas aos planos e seus zonamentos, nomeadamente os PROT e PDM existentes. Também o DL 327/90 de 22/10¹⁵⁹ regulara a ocupação do solo objecto de incêndio florestal. Para além de impedir a sua utilização urbana quando não prevista em PMOT, condicionou, por um prazo de 10 anos, a revisão ou alteração das disposições destes planos nestas áreas, impedindo assim a sua ocupação urbanística. Recentemente, diplomas como o DR 5/2004 de 21/4 que criou a Agência para a prevenção de incêndios florestais, e a RCM 88-A/2005 de 11/5 que criou a Autoridade Nacional para os Incêndios Florestais 2005, dão corpo à preocupação nacional no campo da destruição do recurso floresta, o que não tem impedido a sua sistemática delapidação.

¹⁵⁴ DL 565/99 de 21/12.

¹⁵⁵ Regulamentada no DL 224/96 de 17/8.

¹⁵⁶ DL 204/99 de 9/6, regulou o processo de elaboração, aprovação, execução e alteração dos planos.

¹⁵⁷ DL 205/99 de 9/6, regulou o processo de elaboração, aprovação, execução e alteração dos planos.

¹⁵⁸ No entanto, a legislação neste campo remonta ao início do século XX, Decretos 24/12/1901, DL 24/12/1903, DL 11/7/1905, na qual foram sendo estabelecidas áreas de reserva e normas de protecção dos solos e das espécies vegetais.

¹⁵⁹ Alterado pelo DL 34/99 de 5/2.

Artigo 1º.

Nos terrenos com povoamentos florestais percorridos por incêndios, não incluídos em espaços classificados em PMOT como urbanos, urbanizáveis ou industriais, ficam proibidas pelo prazo de 10 anos acções como novas construções, demolições, actividades agrícolas, operações de loteamento, obras de urbanização.

DL 327/90, 22/10

Para além deste efeito, a legislação refere a identificação obrigatória das áreas de povoamento florestais nos planos locais, em particular no PDM, classificando as respectivas manchas (art.º 4º) bem como o estabelecimento de medidas de prevenção contra incêndios em áreas florestais. Outro diploma importante é o DL 423/93 de 31/12 que regulou a elaboração dos planos municipais de intervenção na floresta, aos quais é exigida uma fácil articulação com os restantes planos, programas ou projectos de âmbito municipal (art.º 4º). Tal como noutros exemplos referidos, o sistema de planeamento absorve directivas de um instrumento sectorial e é simultaneamente usado como veículo de implementação de estratégias sectoriais.

Foi também adoptado o Plano de Desenvolvimento Sustentável da Floresta Portuguesa na RCM 27/99 de 8/4¹⁶⁰ que nos seus objectivos operacionais (art.º 6.1) refere a integração do ordenamento do território e do planeamento florestal, considerando as opções do planeamento do sector florestal na definição dos usos do solo e no ordenamento do espaço rural e urbano, e como instrumentos de política, entre outros os PROT, os POAP e o PDM. Mais recentemente foi criado um conjunto de medidas prioritárias para a defesa de uma floresta sustentável¹⁶¹.

4.4.2.2 Avaliação de Impacte Ambiental

A Avaliação de Impacte Ambiental ¹⁶² constituiu um instrumento importante da política de ambiente¹⁶³, ao sistematizar a avaliação de projectos através de estudos de impacte ambiental que visam ambiente e território face a acções que possam afectar os seus componentes ambientais. O DL 69/2000, de 3/5¹⁶⁴, revogou e substituiu toda a legislação neste campo estabelecendo o carácter vinculativo da AIA pela Declaração de Impacto Ambiental, e transpondo os princípios aprovados na Convenção sobre Avaliação de Impactes Ambientais num contexto

¹⁶⁰ Rectificada pela DR 10-AA/99 de 30/4.

¹⁶¹ Resolução da Assembleia da República 19/2004 de 16/2.

¹⁶² DL 186/90 de 6/6, transpõe a Directiva 85/337/CEE de 27/6; DR 38/90 de 27/11.

¹⁶³ Portaria 590/97 de 5/8 e DL 278/97 de 8/10, que altera o DL 186/90 de 6/6.

¹⁶⁴ Transpõe a Directiva 97/11/CEE, de 3/3.

transfronteiriço¹⁶⁵. A DIA vem reforçar o papel da AIA enquanto instrumento de apoio à decisão no processo de planeamento do território, tendo vindo a melhorar em termos da informação que asseguram para apoiar o processo de tomada de decisão (Canelas e tal, 2005), uma vez que o licenciamento ou autorização de projectos de investimento, e consequentemente das actividades associadas, está dependente do seu parecer favorável ou condicionalmente favorável relativamente ao projecto em apreciação.

Nos casos condicionalmente favoráveis (art.º 17º), a declaração determina condicionantes introduzindo assim critérios de natureza ambiental na apreciação dos projectos apresentados, somando-se aos instrumentos locais enquanto instrumento de apoio e de referência para o licenciamento. De facto, as autoridades locais enquanto entidades licenciadoras (art.º 5º e 6º) intervêm no processo de AIA, remetendo às autoridades do ambiente os elementos relevantes do projecto apresentados para levar a cabo a avaliação.

Artigo 20º

O licenciamento ou a autorização de projecto deve compreender a exigência do cumprimento dos termos e condições prescritos na DIA.

DL 69/200 de 3/5.

A AIA, enquanto instrumento da política ambiental constitui um instrumento selectivo, destinando-se a projectos¹⁶⁶ que, pelas suas características, suscitem preocupações em termos dos seus efeitos sobre o ambiente, em particular os que pela sua localização, dimensão ou características sejam susceptíveis de provocar incidências significativas no ambiente, ou seja o tipo de projectos que consta das propostas dos instrumentos de planeamento em particular nos PMOT. No caso do anexo II atende-se a condicionamentos decorrentes da localização dos projectos que inclusivé são agravados nos casos das zonas consideradas sensíveis, para o efeito, áreas classificadas, sítios da rede natura 2000 e zonas de protecção especial, e ainda áreas de protecção dos monumentos nacionais e dos imóveis de interesse público (art.º 2º). Trata-se de uma situação em que claramente a política ambiental se reflecte na aplicação dos instrumentos de planeamento.

¹⁶⁵ Convenção realizada em Espoo em 1991, no âmbito das Nações Unidas, ratificada em Portugal no DL 59/99 de 17/12.

¹⁶⁶ Os anexos I e II identificam os projectos susceptíveis de avaliação como a construção de vias para tráfego ferroviário de longo curso, a construção de auto estradas e de estradas, portos comerciais, instalações destinadas à incineração, valorização energética, tratamento químico ou aterro de resíduos perigosos, estações de tratamento de águas residuais, alguns tipos de instalações industriais.

A AIA constitui assim um instrumento de natureza preventiva que “não substitui, antes pelo contrário, complementa e articula toda a legislação ambiental e sobre o ordenamento do território aplicável à iniciativa de investimento em apreciação” (Partidário e Pinho, 2000, p.9). De facto, a Avaliação de Impacte Ambiental baseada em procedimentos independentes do sistema de planeamento corre em paralelo, com o objectivo de produzir uma apreciação do projecto sob o ponto de vista dos seus impactos no ambiente (EC/P, 2000). O sistema de AIA em Portugal tinha como um dos pontos fracos, não a tomada de decisão mas o facto de não existir um processo formal de monitorização e auditoria subsequentes. No entanto a sua centralização e independência face aos processos de licenciamento sectoriais e ao sistema de planeamento, permitiram desenvolver uma atitude consistente com a perspectiva nacional, livre de compromissos com os objectivos sectoriais dos contextos locais.

Na nova legislação, a previsão de medidas de minimização de impactes ambientais negativos a adoptar no projecto de execução representa “*objectivamente o valor acrescentado da AIA, na prossecução dos objectivos da sustentabilidade*” (Partidário et Pinho, 2000, p.10). Estas medidas introduzem alterações ou acções mitigadoras que serão contempladas no projecto de execução e cuja observância condiciona a emissão do respectivo licenciamento. Têm ainda uma natureza que vai para além da vertente preventiva e que resulta da criação de mecanismos de pós-avaliação. Neste processo pretende-se avaliar¹⁶⁷ “*a conformidade do projecto de execução com a DIA*” e determinar “*a eficácia das medidas previstas para evitar minimizar ou compensar impactos negativos e potenciar os efeitos positivos*”, bem como analisar “*a eficácia do procedimento de avaliação de impacte ambiental*” (Art.º 27º).

Uma outra vertente da avaliação ambiental prende-se com a Avaliação Estratégica Ambiental, e refere-se concretamente à avaliação ambiental de planos de ordenamento do território. Este instrumento pretende dar cumprimento à Directiva Europeia 2001/42/CE de 27/6, relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente, estabelecendo critérios (anexo II) para determinar o risco de efeitos significativos sobre o ambiente que decorrem da implementação das acções determinadas nos planos de ordenamento do território¹⁶⁸ e da sua

¹⁶⁷ Esta avaliação compreende a monitorização (art.º 29º) do projecto da qual resultam relatórios que podem propor medidas e ajustamentos adicionais compensadores de efeitos não previstos, assim como auditorias (art.º 30º) para verificação de conformidade e fiscalização da monitorização.

¹⁶⁸ O conteúdo do relatório ambiental (art.º 5º, anexo I) é determinado pelas características e posição no processo de tomada de decisão do plano em apreciação.

influência sobre outros planos, projectos ou actividades (Partidário, 2003). Trata-se de um conceito mais abrangente do que a AIA, quer física quer temporalmente.

Sendo os impactes de natureza estratégica aqueles que decorrem da orientação dada ao modelo de desenvolvimento proposto no plano, é razoável reconhecer a sua importância no quadro de concepção e elaboração dos PMOT (Partidário 2003). A sua natureza confere-lhes um potencial importante em termos do estabelecimento de requisitos importantes para os conteúdos de planos, programas e projectos, nomeadamente na coerência e compatibilidade que o PDM vai exigir aos PP e aos PU, e na informação condicionadora do processo de licenciamento de novos empreendimentos, em particular no que se refere à classificação e qualificação dos usos do solo, dos coeficientes de ocupação e dos valores que estes vão assumir em diferentes pontos do território, com destaque para as áreas urbanas, quer consolidadas quer em expansão¹⁶⁹, ou para as acções de regeneração no quadro administrativo local.

4.5 O conteúdo ambiental do sistema de planeamento em síntese

Em síntese, o sistema de planeamento português integra o planeamento social e económico com a política de desenvolvimento espacial. Este sistema assenta num conjunto de instrumentos que intervêm aos vários níveis, e para os quais se exige a compatibilidade de conteúdos face à sua hierarquia territorial, e onde a existência de um plano nacional pode favorecer a integração da política ambiental e a sua implementação, e a coordenação de políticas sectoriais, reconhecidas as várias dimensões envolvidas no processo de desenvolvimento sustentável. No entanto, os níveis supramunicipal e regional, ideais para a resolução de conflitos ambientais e para concretizar as estratégias de gestão ambiental numa perspectiva integrada, não existem em termos institucionais¹⁷⁰ apesar dos esforços de descentralização, que se têm manifestado em concreto para o nível local, o que pode justificar dificuldades de integração vertical. Ao nível regional são exemplos o PROT e o

¹⁶⁹ Para Partidário (2003) os PU e os PP elaborados em Portugal não possuem em geral natureza estratégica pois decorrem da eficácia do PDM, este sim de natureza estratégica, embora no caso dos PU existam algumas excepções, o que está de acordo com a análise crítica da APAI (2004) relativamente à proposta de DL. Esta associação destaca por um lado os PP referindo que “deverão ser equiparados a projectos (ou conjuntos de projectos) em fase de estudo prévio e como tal incluídos no anexo II do DL 69/2000” (APAI, 2004, p.7), e por outro os PU para os quais propõe uma AEA desenvolvida caso a caso consoante as características de cada plano.

¹⁷⁰ A intervenção regional permanece nas mãos do governo central através das CCDR's que executam importantes tarefas de planeamento e preenchem o vazio institucional criado pela ausência de autoridades regionais (EC/P, 2000).

PEOT, que assumem uma vocação explícita de protecção de áreas de valor ambiental, mas que são elaborados por órgãos desconcentrados da administração central.

Ao nível local destaca-se a cobertura territorial do PDM e a visão global do município, abrangendo territórios urbanos e rurais, e o facto de, sendo os planos vinculativos e obrigatórios, conferirem direitos de desenvolvimento, criando expectativas em termos de edificabilidade. Estes planos definem e estabelecem limites desses direitos, sendo todas as propostas de desenvolvimento, em termos de licenciamento, avaliadas a partir dos critérios e regras neles estabelecidas e passando o desenvolvimento pela conformidade com o conteúdo dos planos. Assim, o nível local tem poderes e competências alargadas em matéria de planeamento e desenvolvimento local, estando pré-determinados os sistemas de execução associados, e assumindo cada vez mais preocupações de flexibilização de que são exemplo os PU e PP desenvolvidos para áreas específicas do território municipal e integrados na revisão dos PDM.

Ao nível dos recursos hídricos o modelo de gestão é centralizado, em particular no que respeita à qualidade e disponibilidade da água, através da transposição da normativa europeia, distinguindo mesmo medidas especiais para períodos de seca, determinando condicionamentos e restrições à edificação e formas de ocupação do solo, e a utilização de novas unidades territoriais para o desenvolvimento de planos como é o caso da bacia hidrográfica. O mesmo se passa com os mecanismos de protecção do litoral através dos POOC, que deram corpo a princípios de gestão urbanística nestas áreas, com reflexos nos conteúdos dos planos locais. Ao nível local, distingue-se o papel das cartas de Zonas Inundáveis, de elaboração obrigatória por parte dos municípios, e que trazem para o sistema de planeamento critérios de zonamento ambiental fundamentais para a apreciação crítica do licenciamento. Outro aspecto de relevo prende-se com o facto de os planos locais integrarem as redes de águas pluviais com a forma urbana, espaços verdes e públicos, reconhecendo que o modelo territorial determina condicionantes para o desenho das redes de saneamento básico.

Destaca-se ainda a implementação de sistemas multimunicipais de distribuição de água e recolha e tratamento de águas residuais, de que resultam economias de escala para a exploração. Estes sistemas multimunicipais foram também adoptados

no sector dos resíduos sólidos, cabendo no entanto às câmaras municipais emitir pareceres relativos à localização das instalações que compõem o sistema, com base na conformidade com o seu PDM, e analisando inclusive os efeitos cumulativos de diferentes instalações no território municipal. O nível local é ainda responsável pela implementação de estratégias baseadas na classificação dos resíduos, que determinam opções em termos de tratamento e do aproveitamento das fracções valorizáveis ou recicláveis.

Ao nível do controlo da poluição atmosférica, os instrumentos locais têm um papel que se limita à localização das zonas industriais e à definição da rede viária local, fontes importantes em matéria de emissões poluentes para o ar. Neste sector a monitorização da qualidade do ar é feita por organismos não locais que não têm mecanismos formais de informação sistemática às autoridades locais, o que dificulta a sua utilização na preparação de planos de redução de emissões, usando valores limite e parâmetros de referência definidos em função do modelo de ocupação do território. Do mesmo modo, o sector do ruído através da elaboração de Mapas de Ruído, da responsabilidade das autoridades locais, introduz critérios ambientais no sistema de planeamento, avaliando o grau de exposição das populações e prevenindo a instalação de usos indesejáveis ou incompatíveis, uma vez que as áreas classificadas são identificadas e disciplinadas nos PMOT. Desta forma, permitem desenhar estratégias de correcção e mitigação para as situações críticas existentes, nomeadamente planos de acção para situações de inconformidade, com base em critérios que são agravados para o período nocturno e para zonas classificadas, e apoiar a quer a elaboração dos planos locais quer o processo de licenciamento das actividades. É ainda importante referir que faz parte do processo de licenciamento controlado localmente, o tratamento acústico dos edifícios.

Também a classificação dos terrenos e de zonas de protecção no sector da conservação da natureza se podem revelar mecanismos ambientais importantes ao ditar servidões administrativas, restrições de utilidade pública, condicionamento e proibição da edificação, introduzindo graus restritivos diferenciados, implementados nas cartas de condicionantes vinculativas dos PMOT, constituindo no entanto instrumentos que acabam por muitas vezes actuarem de forma passiva, pois classificam territórios mas não são acompanhados pelos mecanismos de gestão e de financiamento da protecção. Exemplos de instrumentos importantes são a RAN e a REN, que actuam na prevenção do alastramento urbano e são obrigatoriamente

transpostas para os PMOT. No caso da RAN a reclassificação para usos urbanos é vista negativamente, o que não tem evitado a desafectação de áreas consideráveis em zonas de maior pressão urbanística, enquanto a REN tem sido encarada com cepticismo ao classificar largas extensões do território que muitas vezes não possuem características de real valor ecológico, interditando qualquer forma de desenvolvimento de forma genérica. Há no entanto que reconhecer o esforço ao nível da classificação recorrendo também aos planos especiais, e mesmo de alguns planos locais de maior pormenor, e o enquadramento destas zonas classificadas na rede Natura 2000, e uma maior ênfase na protecção da biodiversidade do património natural e paisagístico. Neste quadro destaca-se ainda o sector florestal pelo seu valor económico e ambiental, e pelas potencialidades dos usos articulados com o desenvolvimento rural.

Finalmente, verifica-se que no sistema português, os vários sectores são objecto de intervenção no âmbito da AIA e, a curto prazo, serão da AAE, ainda não regulada em Portugal. Os estudos de AIA constituem-se instrumentos chave na ponderação intersectorial dos impactos de projectos de desenvolvimento, quer pela avaliação que proporcionam quer pela natureza preventiva que possuem, onde o carácter vinculativo da DIA veio reforçar o seu peso no apoio à tomada de decisão. Na verdade o parecer favorável ou condicionalmente favorável desta declaração garante a ponderação de critérios ambientais durante o processo de licenciamento, critérios estes que são mais exigentes para áreas classificadas quer via instrumentos territoriais quer sectoriais, mas deixa espaço para a introdução de alterações e medidas de mitigação, e tem procurado desenvolver uma dimensão de pós-avaliação medindo a eficácia das medidas previstas.

5. O caso espanhol: um Estado de Regiões

5.1 Evolução dos sistemas de planeamento e ambiental

A legislação urbanística espanhola foi sendo criada de forma fragmentada, face às pressões do desenvolvimento urbano (Lúcio, 1993), com uma tradição legal e administrativa que remonta ao século XVIII e demonstra o seu legado napoleónico (Newman et Thornley, 1996). Os primeiros instrumentos de relevo do sistema de planeamento foram a o recurso à técnica de alienações e as Ordenanças Municipais¹, e constituem o ponto de partida para um sistema de ordenamento do crescimento das cidades. De facto, é o planeamento da cidade que está na origem do sistema de planeamento em Espanha. Em 1864 foi publicada a “*Ley de Ensanche de las Poblaciones*”², que assumiu a necessidade de elaborar projectos unitários e coerentes de suporte ao crescimento urbano (Lúcio, 1993). Houve posteriores revisões da legislação e a criação de instrumentos como a “*Ley de Expropiación Forzosa*” em 1879, procurando assegurar que as mais valias geradas pelo processo de urbanização revertissem para a comunidade e não para os proprietários individualmente (Parada, 1999).

No entanto, e segundo González et al (1996), em meados do século XIX, os regulamentos existentes em termos de edificação urbana vão-se tornando insuficientes: a legislação posterior preocupou-se essencialmente com aspectos como o controlo de alturas no casco antigo, e de desenho de expansões urbanas regulares. No início do séc. XX não surgiram mudanças de relevo no sistema, muito embora tenham sido introduzidas preocupações de ordem sanitária³ (Parada, 1999), decorrentes de situações de deterioração e insalubridade identificadas nos aglomerados urbanos (Troyano, 1996). É de salientar em 1924, a promulgação do “*Estatuto Municipal*” que conferiu aos municípios a competência de elaboração e aprovação dos seus projectos de reforma (González et al, 1996; Troyano, 1996)⁴, e a publicação da *Real Orden* de 17/11/1925, que aprovou o “*Reglamento e Nomenclátor*” dos estabelecimentos incómodos, insalubres e perigosos,

¹ As mais antigas remontam a 1661 (Lúcio, 1993; Parada, 1999).

² Na sua essência definiam alinhamentos a partir do centro histórico. Não possuíam normativa de zonamento obrigatório, não estabeleciam usos do solo e não definiam parâmetros físicos de regulação (Lúcio, 1993).

³ É disso exemplo A *Ley de Saneamiento Y Mejora de las Grandes Poblaciones* em 1895, passando as obras de reforma a sobrepor-se à regulação do ensanche (Lúcio, 1993).

⁴ É também promulgado o *Reglamento de Obras, Servicios Y Bienes Municipales*, 1924.

“*determinando formalidades para a concessão de licenças*” (Parada, 1999, p.28), e que constituiu um exemplo de instrumentalização do planeamento na qualificação ambiental.

Após a Guerra Civil, num processo de reconstrução nacional face à devastação que dela resultou, a herança de uma legislação difusa necessitava de um novo impulso. Segundo Lasarte (1996), na sequência da reorganização administrativa inicia-se um processo de integração do planeamento e da gestão urbanística, em resposta às inúmeras situações em que os traçados regulares esbarraram nos subúrbios das grandes cidades. Assim, em 1939 são propostas inovações na abordagem ao planeamento, em particular para a reconstrução da capital, sendo em 1946 promulgada a Lei Especial para Madrid, generalizada depois com a Lei de Solo de 1956 a todo o país. O ante-projecto desta nova lei, apoiou-se em legislação estrangeira⁵, a que correspondiam novas abordagens que defendiam o planeamento baseado no ordenamento funcional da cidade e não em traçados geométricos (Troyano, 1996), e deu origem à *Ley del Suelo* de 1956 onde se abordou a questão da necessidade de uma planificação às diferentes escalas (González et al, 1996), e se definiu a figura do Plano Geral para todo o município, e do Plano Parcial, para maior detalhe em zonas concretas do mesmo (Lasarte, 1996; Troyano, 1996).

De acordo com Madueño (1996), trata-se da primeira normativa integradora sobre o urbanismo em Espanha e instituiu um sistema urbanístico completo, embora caracterizado por um forte centralismo administrativo. As inovações registadas neste documento, prendem-se com a extensão da responsabilidade de ordenação urbanística a todo o território nacional, estabelecendo na época um sistema de planeamento estruturado em planos territoriais e planos especiais (González et al, 1996; Lasarte, 1996; Parada 1999). Estes últimos, com uma componente ambiental claramente explicitada, destinavam-se ao ordenamento de cidades com relevante património cultural, à protecção e conservação da paisagem, das vias de comunicação, do meio rural e à criação de redes de saneamento dos aglomerados (Madueño, 1996). Quanto aos Planos Gerais, corresponderam essencialmente a planos de extensão da cidade, definindo o solo urbano e o de reserva urbana, que seria então desenvolvido nos Planos Parciais.

⁵ A Lei de Urbanismo Italiana de 1942, a Lei de Urbanismo Francesa de 1943 ou a Lei de Planeamento Rural e Urbano Inglesa, de 1947.

Esta lei pretendia, entre outras coisas, controlar fenómenos de especulação, potenciando a criação de Patrimónios Municipais de Solo (Parada, 1999). No entanto, na prática, acabou por conferir direitos de urbanização, e por atribuir valores em função da expectativa de edificação que decorria da classificação proposta no plano (Madueño, 1996), invertendo o conceito inicial do urbanismo público (Parada, 1999). Mas apesar de tudo, foi inovadora ao considerar a ordenação urbanística como uma função pública, alterando os direitos de propriedade estabelecidos no Código Civil (González et al, 1996), direitos estes que assumiram um formato “*novo e radicalmente diferente*” (Madueño, 1996, p.103). Os seus conteúdos permanecem em grande parte intactos na legislação actual, apesar das sucessivas reformas.

No entanto, o grau de inoperância a que chegou a intervenção urbanística baseada na Lei de Solos de 1956 justificou a incubação da sua revisão (Madueño, 1996). Segundo González e outros autores (1996, p.29), nos anos setenta desenvolveu-se em Espanha o chamando urbanismo de transição, caracterizado por uma tomada de consciência dos problemas sociais, económicos e urbanísticos acumulados ao longo de anos. Trata-se de uma intenção clara de ajustar o papel instrumental do planeamento à realidade, bem como de acabar com o determinismo dos planos existentes (Troyano, 1996). Em 1972 inicia-se a reforma da lei de solos, a partir da qual surge uma nova geração de planos gerais, definidos na Lei de Solos de 1975, Lei 19/75, e que decorreu da análise crítica relativamente à aplicação dos instrumentos já existentes (Madueño, 1996), tendo sido introduzidas e devidamente hierarquizadas, algumas figuras de planeamento novas como os Planos Directores Territoriais de Coordenação, numa tentativa de abordar as questões de planeamento estratégico à escala regional (Riera et Keogh, 1995).

Em Abril de 1976 foi aprovado o Texto Refundido da Lei de Solos⁶ onde, de acordo com González et al (1996), o planeamento se assume claramente com preocupações ambientais, em particular no que respeita ao aumento da qualidade de vida urbana, verificando-se uma mudança na evolução da estrutura urbana espanhola, onde as cidades de menores dimensões passaram a crescer mais do que as grandes cidades, o que correspondeu a uma fase de consolidação do processo de urbanização espanhol, com profundas alterações na hierarquia das cidades (Lanaspa et al, 2003). Nos finais da década de setenta, passou-se de uma situação de permissividade na ocupação e edificação da cidade e de falta de

⁶ Bem como os *Reglamentos de Planeamiento y Disciplina Urbanística* (6/78) e de *Gestión Urbanística* (8/78).

interesse pelas áreas periféricas, para a consolidação da cidade existente e a formação de uma consciência urbana. De facto, e apesar de teoricamente o sistema ser considerado rígido, as mudanças foram frequentes, e a Lei de Solo de 1975 permitiu um forte crescimento nos anos 70 e 80, em particular no solo urbano (EC/S, 2000).

A nova lei introduziu uma concepção mais flexível do sistema de planeamento, ao contemplar a variável temporal, deixando o plano de ser um documento fechado e estático e introduzindo a noção de programação. Relativamente à classificação dos solos, a reforma mantém-na na sua essência mas chama à Reserva Urbana, Solo Urbanizável, enquanto o Solo Rústico passa a chamar-se Não Urbanizável, numa clara expressão de intenções relativamente à sua ocupação, tal como referem González et al (1996). Depois da classificação do solo, procedeu à sua qualificação em termos de usos, bem como à diversificação do conteúdo do Plano Geral e dos procedimentos consequentes para os contextos locais, diversificando também a programação das acções e os sistemas de execução em solo urbano e urbanizável, e estendendo o seu carácter vinculativo, para público e privado (Madueño, 1996).

Em termos de articulação do sistema de planeamento territorial e das preocupações ambientais, verificou-se a publicação de legislação sectorial, como as Leis de Costas e de Portos Desportivos, a Lei sobre Centros e Zonas de Interesse Turístico Nacional, o Decreto sobre Ordenamento de Zonas Limítrofes, e as Leis sobre Espaços Naturais Protegidos e sobre Zonas e Instalações para a Defesa Nacional. Estas leis no entanto, caracterizaram-se, como refere Madueño (1996), pela sua desconexão relativamente à legislação urbanística.

5.2 O actual sistema de planeamento

5.2.1 Relação entre os sistemas de planeamento e administrativo

A transição do Franquismo para uma democracia representativa foi um factor importante na determinação das características do sistema de planeamento espacial e na distribuição de poderes em Espanha. Tal como referem Eser e Konstadakopulos (2000), desde a reforma constitucional em 1978, a Espanha não pode ser considerada como um Estado unitário regionalizado nem como um Estado federal, incorporando características de ambos. A Espanha é uma entidade

identificada como um país de países, uma nação de nações, com diferenças internas seculares. O próprio texto da Constituição de 1978 representa um enorme esforço de conciliação de diferentes culturas e atitudes políticas (Moreno, 2002, p.399). Em larga medida, a administração pública foi concedida às 17 regiões, com as suas assembleias legislativas e governo regional eleito (Newman et Thornley, 1996; Lardent, 2001), e decorre da aplicação do princípio da equidade, se bem que o poder legislativo das diferentes comunidades autónomas varie consideravelmente. A descentralização do Estado e o reconhecimento da autonomia⁷ foram fundamentais para a concepção do sistema de planeamento e para a distribuição de poderes, responsabilidades e competências, permanecendo alguns assuntos uma competência exclusiva do Estado (EC/S, 2000; Rexach, 1996).

A hierarquia no planeamento territorial em Espanha segue a hierarquia da estrutura governamental e administrativa do país, constituída por três níveis, o central, o regional, constituído pelas Comunidades Autónomas, e o local (províncias e municípios), cujos poderes e competências têm uma configuração piramidal, podendo alguns deles ser partilhados. Neste quadro, o governo central apenas tem poder para aprovar o Plano Nacional, cabendo aos governos regionais aprovar a maioria dos instrumentos de planeamento elaborados pelos governos locais. Os governos autónomos possuem de facto poderes legislativos independentes em diferentes áreas, tendo absorvido alguns dos poderes e competências das províncias, que combinavam funções administrativas centrais e locais, o que se reflectiu no sistema de planeamento (Riera et Keogh, 1995). No que respeita às relações intergovernamentais e às interrelações e cooperação, foram criadas as Conferencias Sectoriales, compostos por representantes do governo central e das comunidades autónomas, nomeadamente nos sectores do ambiente, cultura, habitação, infraestruturas, água, turismo, trânsito e transporte. Não se trata de tomar decisões conjuntas mas de discutir ideias, trocar informações e priorizar acções (Moreno, 2002).

Algumas comunidades autónomas estabeleceram a sua própria legislação de planeamento, modificando os seus sistemas de planeamento espacial dentro dos parâmetros estabelecidos pelo enquadramento nacional (Eser et Konstadakopulos, 2000). Assim, em Espanha o urbanismo é uma competência das “*Autonomías*”, sendo o plano elaborado pela Câmara aprovado pela Comunidade Autónoma, que

⁷ Segundo Eser e Konstadakopulos (2000), os determinantes políticos e os processos de unificação da Europa desempenharam, a este nível, um importante papel no debate político interno espanhol

garante o cumprimento da legislação vigente⁸ e a participação pública no processo (González et al, 1996). Esta ampla liberdade é apenas cerceada pelas responsabilidades sectoriais que permanecem nas mãos das autoridades nacionais (Calderón, 1994). Verifica-se igualmente, uma tendência para desenvolver mecanismos que acelerem os processos de desenvolvimento, dadas as vantagens económicas em abreviar os períodos de tempo na promoção de solos. Espanha é um dos países onde o período de aprovação e licenciamento da construção é mais curto porque todos os processos passam por apenas uma instituição: a autoridade local (EC/S, 2000).

5.2.2 O Texto Refundido de 1992: a coluna vertebral do sistema espanhol

O desenvolvimento urbano registado em Espanha nos anos 60 e 70 foi bastante acelerado e ocorreu em solo urbano, regulado pelas provisões do zonamento estabelecido nos planos, que induziram o desenvolvimento do solo urbano e não do urbanizável, com repercussões na qualidade do desenvolvimento e do ambiente urbanos (EC/S, 2000). Estes planos e a nova Constituição de 1978 criaram as condições para preparar uma nova lei, enquadrando a reforma no sistema administrativo, que entre outros, procurava contrariar aspectos da rigidez dos instrumentos de planeamento (Llardent, 2001). Foi então publicado o RDL 1/1992 de 30/6 que contém o Texto Refundido da Lei sobre o Regime de Solo e Ordenação Urbana⁹. Posteriormente, na Lei 6/1998 de 13/4¹⁰, sobre o regime do solo e valorações, foram revogados alguns dos seus conteúdos. Este suporte normativo só é aplicável de forma combinada com a normativa urbanística produzida pelas Comunidades Autónomas.

O sistema de planeamento baseia-se no princípio do controlo pelo enquadramento, onde os planos de níveis inferiores não podem contradizer as decisões de planeamento de níveis superiores, sendo a regulamentação estabelecida nas leis nacionais¹¹ essencialmente restritiva, procurando impedir formas de desenvolvimento não desejável. A sua essência assenta na classificação do solo em

⁸ A legislação urbanística é regulada a nível central nos aspectos que se referem à propriedade, garantindo a igualdade entre todos os espanhóis.

⁹ Modificada pelo RDL 5/1996 de 7/6.

¹⁰ Modificações: leis 55/1999 de 29/12, lei 53/2002 de 30/12, lei 10/2003 de 20/5 e RDL 1/2004 de 5/3.

¹¹ A lei nacional possui artigos com três níveis de aplicabilidade: aplicação total para regulamentos cujos temas são da exclusiva competência do Estado; aplicação básica relativa a assuntos de competências partilhadas; e aplicação suplementar nos casos da competência das comunidades mas onde se usa a lei nacional como lei suplementar.

5 tipos: urbano, urbanizável programado e não programado, e não urbanizável normal ou especialmente protegido. O Solo Urbano (art.º 10) é o solo directamente utilizável para o desenvolvimento, consolidado ou dispondo de infraestruturas e serviços urbanos. Nele, o plano estabelece as condições necessárias exigidas às propostas de desenvolvimento e apresenta como objectivos a regulação do uso dos terrenos e edificação, as áreas de operações de renovação, a definição dos elementos da estrutura urbana, e o estabelecimento de programas e medidas concretas para a sua execução (González et al, 1996).

O Solo Urbanizável (art.º 11) será constituído pelos terrenos declarados como adequados para serem urbanizados, distinguindo solo urbanizável programado e não programado. No primeiro caso é necessário desenvolver um Plano Parcial. No caso do solo Não Programado, este só poderá ser objecto de urbanização após aprovação de um Programa de Actuação Urbanística (art.º 18) (ver ponto 5.2.2.2), e constituindo uma reserva de terrenos para eventuais necessidades (Calderón, 1994). Finalmente o Solo Não Urbanizável (art.º 12) corresponde aos terrenos preservados do desenvolvimento, tanto para usos agrícolas, como pela sua qualidade ambiental, proporcionando uma utilização racional dos recursos naturais. No solo não urbanizável, devem fixar-se as medidas destinadas à preservação dos terrenos do processo de desenvolvimento urbano e estabelecer medidas de protecção, podendo mesmo delimitar áreas de protecção especial (art.º 17), onde são proibidos usos e utilizações que impliquem a transformação da sua natureza. O objectivo é preservá-lo do desenvolvimento urbano e estabelecer medidas de protecção do território e da paisagem (González et al, 1996).

A legislação regula também o conjunto de direitos e deveres legais em termos de uso, conservação e reabilitação, que diferem de acordo com a classificação dos seus terrenos, sendo as diferenças estabelecidas através da qualificação do solo compensadas através de técnicas de distribuição de benefícios e encargos. Os proprietários integrados numa unidade de gestão estão obrigados a executar o plano, urbanizar e redistribuir custos e benefícios entre eles. Trata-se segundo Rodríguez e Diego (2001), de um urbanismo público de execução privada. Na verdade os proprietários têm direito a urbanizar os seus terrenos nas condições estabelecidas nos instrumentos de planeamento urbanístico (art.º 13, lei 6/1998) mas a lei introduz também requisitos capazes de os obrigar a cumprir os prazos estabelecidos nos planos (art.º 23), bem como à cedência de parcelas para

infraestruturas e espaços públicos (art.º 14, lei 6/1998), ou ainda a manutenção adequada das propriedades em condições de segurança, salubridade e “*ornato*” público (art.º 10, lei 6/1998), devendo desenvolver os seus terrenos de acordo com os usos previstos nos planos e estando sujeitos ao cumprimento de normas de protecção do ambiente.

Em termos de direitos, a propriedade imobiliária corresponde à aquisição sucessiva do direito de urbanizar, de aproveitamento urbanístico, a edificar e à edificação (art.º 23), onde o direito a edificar implica o licenciamento da obra (art.º 33), acto administrativo através do qual se executa o controlo do cumprimento da legalidade urbanística (González et al, 1996). Em Espanha, todos os tipos de construção, empreendimento ou intervenção construtiva, estão sujeitos a licenciamento¹². Assim, a Licença de Edificação é a licença mais comum e corresponde a uma autorização da Administração perante uma proposta que respeita as disposições dos planos¹³. O direito de propriedade, de acordo com Lorente, referido em Urrutia (2005), corresponde assim a um sistema sequencial de aquisição de direitos que decorrem do cumprimento de deveres legais, dando direitos ao promotor mas obrigando-o a respeitar o plano e ao pagamento de taxas, bem como à execução simultânea dos trabalhos de urbanização e infraestruturização, de modo que, terminada a execução do edifício, os necessários serviços urbanos estejam garantidos.

Face a estas disposições é compreensível que o processo de planeamento em Espanha seja um processo muito político: os políticos estão envolvidos no processo de planeamento, no sentido em que são eles que adoptam as resoluções para realização dos planos e controlam a sua realização, adaptando-os ao modelo contido nos seus programas (EC/S, 2000). As competências para o desenvolvimento urbano são separadas das do desenvolvimento regional, ambas legitimadas legislativamente. O sistema espanhol tornou-se mais complexo, dada a coexistência do Texto Refundido de 1992 com a legislação emitida pelos governos autónomos, estando previsto um Sistema de Actuação (art.º 140) que estabelece todos os mecanismos de planeamento e implementação e que inclui os Sistemas de

¹² Para além dos trabalhos de construção também outras formas de utilização do solo estão sujeitas a autorização ou consentimento, devendo estar de acordo com os planos aprovados. Terminados os trabalhos de execução é necessária uma Licença de Ocupação, concedida após inspecção das instalações, verificada a conformidade com a proposta aprovada. Se o edifício se destina a usos industriais ou de serviços, necessita também de uma Licença de Actividade (EC/S, 2000).

¹³ A licença é concedida com base num relatório de apreciação que reúne a informação de todos os serviços municipais em relação à proposta apresentada. Se a proposta for rejeitada deve ser a rejeição devidamente justificada, identificando as inconformidades registadas.

Compensação, de Cooperação e de Expropriação. Na verdade e segundo Madueño (2006) a execução do planeamento no campo urbanístico tem assumido uma importância crescente face às pressões do sector imobiliário, dando origem quer a novas áreas de solo urbanizado quer à renovação do edificado no interior das cidades. Estas dinâmicas têm encontrado na legislação das Comunidades Autónomas elementos inovadores essencialmente ao nível das técnicas de gestão, tendo sempre como referência o Texto refundido de 1992.

Outra característica importante refere-se ao facto de o sistema de planeamento espanhol permitir a participação pública em todas as fases do processo, incluindo na recolha de ideias para a formulação dos planos. Na maioria dos casos, são as próprias administrações que convidam os grupos afectados a participar, podendo para além disso, em fases posteriores, apresentar objecções. No entanto, se a gestão do desenvolvimento em Espanha é essencialmente feita pelo sector privado, os processos de planeamento são controlados pela Administração Pública. A verdade é que, segundo Calderón (1994), a participação pública no planeamento, refere-se apenas a alguns assuntos de interesse privado, muito embora os grupos locais envolvidos na protecção do ambiente estejam cada vez mais activos, entrando muitas vezes em conflito com os interesses mais pragmáticos da autoridade local. No entanto tem aumentado formas de participação através dos Convénios Urbanísticos (Alvarez, 2002), referidos adiante.

5.2.2.1 Instrumentos regulamentados aos vários níveis

Relativamente aos instrumentos que dão corpo ao sistema de planeamento territorial, em Espanha os planos têm uma configuração piramidal, verificando-se uma tendência nas leis autónomas para reduzir o grau de vinculação hierárquica, diferenciando decisões estruturais ou estruturantes e as pormenorizadas (Rodríguez e Diego, 2001). Tal como referem González et al (1996), a vertebração regional do Estado e a assunção por parte das Comunidades Autónomas de plenas competências no Ordenamento do Território, viabilizou o planeamento supra-municipal, aproximando a escala dos problemas territoriais e a instância do governo regional. No entanto, o maior problema ao desenvolver políticas territoriais coerentes continua a ser a compartimentalização entre os serviços do governo, verificando-se

existir pouca permeabilidade quer horizontal quer vertical¹⁴ (EC/S, 2000), No entanto, é possível falar de coordenação de políticas entre governos regional e local, talvez porque são os governos regionais que aprovam os instrumentos de planeamento dos municípios. Assim, no Texto Refundido de 1992 são definidas diferentes classes de planos, entre eles, os Planos Directores, que incluem o Plano Nacional e os Planos Directores Territoriais de Coordenação, instrumentos de planificação de carácter territorial, incluindo componentes económicas estratégicas, ambientais e sociais. O Plano Nacional, que não foi ainda formulado, desde o seu primeiro anúncio em 1956, terá uma escala nacional e coordenará as actividades de incidência territorial das Administrações Públicas. Os seus objectivos prendem-se com o estabelecimento de directivas territoriais, a fixação de objectivos, a determinação de prioridades na acção pública e a integração da dimensão nacional no espaço europeu (art.º 66).

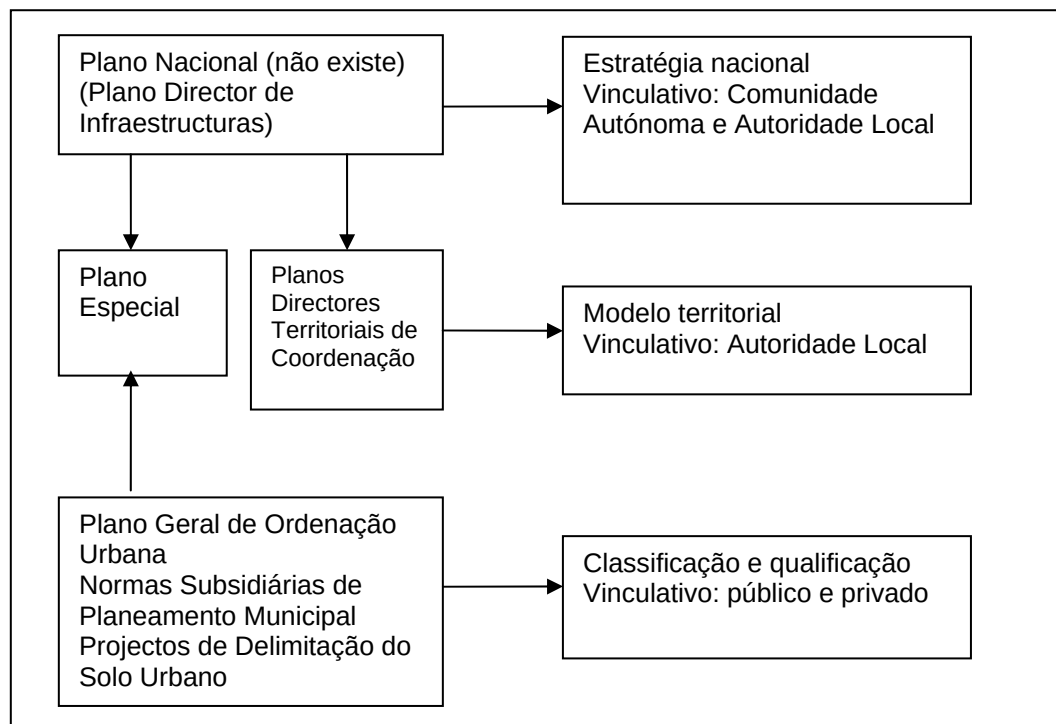
Quanto aos Planos Directores Territoriais de Coordenação, estabelecerão as directrizes de ordenamento do território à escala regional, assim como o modelo para o planeamento urbanístico, definindo entre outros, a distribuição geográfica de usos e actividades (art.º 68). Podem cobrir todo ou parte de um território de uma Comunidade Autónoma, e os seus objectivos compreendem também a concepção do quadro físico alargado do território, no qual serão implementadas provisões mais detalhadas do plano, reflectindo os objectivos políticos e as prioridades de cada comunidade. As suas determinações vincularão os particulares e serão obrigatoriamente respeitadas pelas entidades locais nos seus instrumentos de ordenamento. A legislação prevê também a elaboração de Planos Especiais (art.º 84) que desenvolverão provisões contidas quer em Planos Directores Territoriais de Coordenação quer nos planos locais, e que cobrem áreas variadas desde as infraestruturas à preservação do património natural e histórico. Estes planos serão desenvolvidos no ponto 5.3.1.

Importa referir um importante instrumento, o *Plan Director de Infraestructuras*, que não estando consagrado na lei como um instrumento de planeamento, corresponde na prática, a uma tentativa de enquadramento estratégico para todas as infraestruturas. Tem como objectivos atingir maiores níveis de competitividade e eficiência, com ênfase não no sistema de cidades, mas no sistema que as liga, traduzidos numa distribuição mais justa e equilibrada das redes nacionais,

¹⁴ Facto agravado pela inexistência, ainda, de um Plano Nacional, que torna difícil falar de coordenação de políticas de planeamento entre níveis nacional e regional.

desenvolvendo uma rede básica de infraestruturas que optimize os níveis de acessibilidade, e promova um crescimento equilibrado em Espanha. Trata-se de um instrumento que tem, consequentemente, grande influência nas administrações regional e local, na medida em que estabelece um quadro infraestrutural nacional e ajuda a orientar as suas decisões de investimento: ao propor iniciativas estratégicas, pode ter impactos significativos nos planos e programas de desenvolvimento de outras entidades ou agências. Pretende de igual modo promover abordagens ambientais ao desenvolvimento sustentável, encorajando as políticas regionais a ter em linha de conta os recursos endógenos e o potencial local. Outra referência importante é a existência de uma organização do governo dedicada ao planeamento e à gestão do solo a nível nacional, a SEPES¹⁵ (Sociedad Estatal para el Equipamiento del Suelo), cujo estatuto foi promulgado no RD 1525/1999 de 1/10, com o objectivo de promover, adquirir e preparar solos para diferentes tipos de aglomerado (art.º 4), contribuindo para a formação de reservas de solo e para a elaboração de planos e projectos de urbanização, infraestruturas e habitação protegida, controlando processos especulativos.

Figura 5.1- Hierarquia do sistema de planeamento territorial



¹⁵ Criada pelo Real Decreto 2640/1981 de 30/10, entretanto revogado.

5.2.2.2 Instrumentos regulamentados ao nível local

A Lei de Solo inclui também planos estruturais e instrumentais. No caso dos primeiros, o plano municipal é o documento que estabelece as condições para o desenvolvimento. São referidos, no Texto Refundido de 1992, como de carácter estratégico, estabelecendo a estrutura básica do território municipal com diferentes níveis de detalhe, tendo o plano local sido enriquecido em termos de conteúdos e objectivos (Llardent, 2001). Existem três tipos de planos municipais: o Plano Geral de Ordenação Urbana, as Normas Subsidiárias de Planeamento Municipal e os Projectos de Delimitação do Solo Urbano. O objectivo principal de todos eles, é estabelecer as condições prevalecentes para o desenvolvimento, através do zonamento no território municipal, residindo as suas diferenças no grau de complexidade (Calderón, 1994), que variam de acordo com as características de cada município.

Os Planos Gerais de Ordenação Urbana constituem o elemento principal de enquadramento da intervenção de planeamento ao nível municipal, podendo cobrir mais do que um município (art.º 70), podendo as comunidades autónomas determinar a formulação de planos de conjunto, se as necessidades urbanísticas de um município aconselharem a extensão da sua zona de influência a outros municípios vizinhos. Trata-se de um instrumento essencial na tomada de decisão em relação à escolha das actividades e da sua localização, reflectindo todas as possibilidades de desenvolvimento nas várias partes do município e os objectivos políticos e prioridades das autoridades locais, em particular definindo objectivos em matéria de protecção de espaços livres e parques ou zonas verdes, e medidas de protecção do meio ambiente, conservação da natureza e defesa da paisagem e elementos naturais. A maior parte do controlo que deriva de planeamento estatutário vem dos planos municipais, desenhados pelas autoridades locais no exercício da sua capacidade legal para planear o desenvolvimento do seu território¹⁶, sujeitando-se a verificações das autoridades regionais, ou por parte do governo nacional (Calderón, 1994). Em Espanha é o Plano Geral de Ordenação Urbana que determina o estatuto ou regime jurídico de cada propriedade, aplicando as classes

¹⁶ Possui um *Programa de Actuación*, onde são programadas as acções a desenvolver. As mudanças ao conteúdo do plano podem ser feitas emendando partes do mesmo mas a sua revisão pressupõe a adopção de novos critérios na estrutura orgânica e genérica do zonamento e classificação dos solos. Pode ser motivada por uma alteração do modelo territorial, por novas circunstâncias demográficas ou económicas, pela exaustão das capacidades do plano existente (EC/S, 2000).

de solo pre-definidas nas leis estatais e autonómicas (art.º 71), referidas anteriormente (Rodríguez et Diego, 2001).

No caso de solo urbano, consolidará os usos do solo e a edificação podendo assinalar áreas de reforma interior. Para o solo urbanizável programado determinará a realização de Planos Parciais, definindo as redes fundamentais de saneamento básico e rede viária, e para o não programado de Programas de Actuação Urbanística, definindo dotações, serviços e equipamentos. Definem igualmente condições e usos, intensidades e tipologias edificatórias e do espaço público, bem como áreas e medidas de protecção do ambiente (art.º 72). Para o solo não urbanizável o plano estabelecerá medidas e condições compatíveis com as necessidades de protecção e conservação do património natural e edificado (art.º 12/15). Ao estabelecer a classificação do solo, define a sua vinculação a um dado destino urbanístico, e os elementos fundamentais da estrutura adoptada para o território (González et al, 1996), o que lhe confere um poder operativo significativo na gestão ambiental.

As Normas Complementares de Planeamento Municipal e Normas Subsidiárias de Planeamento Municipal ocupam o mesmo nível do Plano Geral de Ordenação Urbana, complementando-o ou substituindo-o. As primeiras regulam os aspectos não desenvolvidos no plano, não podendo no entanto emendar a classificação de solos, nem alterar os planos (art.º 74). Já as Normas Subsidiárias de Planeamento Municipal têm dois tipos de objectivos, estabelecer a normativa de carácter geral para a totalidade ou parte da província, afectando os municípios sem plano geral, caso das Normas Subsidiárias de âmbito provincial (art.º 76), ou as Normas Subsidiárias de âmbito municipal (art.º 77 e 78), classificando o solo em urbano, solo apto a urbanizar e solo não urbanizável, bem como definir zonas de planeamento urbano específico dos municípios que não possuem plano geral. Nestas normas determinam-se infraestruturas de saneamento básico e sistemas gerais de comunicação, bem como se assinalam as zonas de protecção especial no solo não urbanizável.

Nos municípios onde não haja Plano Geral de Ordenação Urbana nem Normas Subsidiárias de Planeamento Municipal, será formulado um Projecto de Delimitação de Solo Urbano (art.º 81), que definirá o perímetro do solo urbano, delimitado com base nos critérios de existência de serviços e grau de consolidação da edificação,

com um mínimo de 50% dos terrenos afectados. O Projecto de Delimitação do Solo Urbano é o documento municipal mínimo, no qual se indica qual a parte do território considerada solo urbano e as condições de construção nele aplicáveis, sendo o restante território considerado solo não urbanizável, e preservado do desenvolvimento. Circunscrevem-se à fixação do parâmetro solo urbano, sem previsão de crescimento nem de forma urbana, não constituindo, de acordo com González e outros autores (1996), um verdadeiro instrumento de ordenamento integral, uma vez que estes pressupõem não apenas a regulação do crescimento, como também as medidas de protecção e valorização do meio ambiente natural e dos conjuntos edificados

Os planos instrumentais são os Programas de Actuação Urbanística, os Planos Parciais ou os Planos Especiais (Rodríguez et Diego, 2001), que têm a particularidade de necessitar de uma base de um solo classificado previamente por um Plano Geral de Ordenação Urbana ou por Normas Subsidiárias de Planeamento Municipal. No caso dos Programas de Actuação Urbanística, destinam-se a áreas dentro do solo urbanizável não programado, e têm um tempo de vida reduzido ao período necessário para desenvolver esses terrenos (art.º 82). Os seus objectivos são desenhar o sistema geral de infraestruturas, indicar usos e níveis de intensidade, bem como o traçado de redes fundamentais, e fixar as linhas de orientação do desenvolvimento para essa área. São assim instrumentos para ordenação de terrenos classificados, que constituem Unidades Urbanísticas Integradas, e que serão posteriormente desenvolvidos através de Planos Parciais e Projectos de Urbanização (González et al, 1996).

Os Planos Parciais são instrumentos de tipo operativo (art.º 83), de ordenação detalhada do solo, referindo-se a um sector de solo urbanizável programado previsto no Plano Geral de Ordenação Urbana, ou a um sector de solo apto a urbanizar previsto nas Normas Subsidiárias de Planeamento Municipal. Deve por isso, conter informações que especifiquem regras para a intervenção, em conformidade com os instrumentos referidos (Riera et Keogh, 1995), sendo neles assinaladas as reservas de terrenos para o espaço público e espaços verdes e para os diferentes equipamentos de apoio à população. Este tipo de plano, pode ser formulado quer pelas autoridades locais quer com base na iniciativa privada, dando a este sector, em conjunto com os Programas de Actuação Urbanística e os Estudos de Detalhe, maiores capacidade de participação na elaboração das propostas de planeamento

(EC/S, 2000). É na prática, como referem Newman e Thornley (1996), usado para controlo do processo de desenvolvimento de áreas urbanizadas programadas.

Finalmente os Estudos de Detalhe¹⁷ (art.º 91), constituem instrumentos que cobrem um sector de solo urbano, complementando ou adaptando determinações do Plano Geral de Ordenação Urbana ou do Plano Parcial. Não podem alterar os parâmetros básicos do instrumento geral aprovado, em particular a determinação dos usos, limitando-se os seus objectivos à definição de alinhamentos e cérceas, e de volumes de acordo com as especificações dos planos. Trata-se, de acordo com González et al (1996), de uma figura desenvolvida exclusivamente para o solo urbano classificado, para completar ou ajustar alinhamentos e reordenar volumes. Outro instrumento importante é o Projecto de Urbanização (art.º 92), embora não constitua um instrumento de planeamento, mas antes um projecto de construção, em sectores de solo urbano ou urbanizável. No entanto, a lei inclui-os no esquema de actividades a serem controladas e desenvolvidas no âmbito dos sistemas de planeamento, devendo por isso respeitar todas as determinações dos instrumentos de planeamento aprovados para a sua área. De facto, é mais um projecto de obras (González et al, 1996). Do mesmo modo os Catálogos (art.º 93), não sendo um instrumento de planeamento, são usados dentro do sistema enquanto instrumentos de protecção e conservação de monumentos, jardins, parques naturais e paisagens.

Com este quadro de instrumentos, é fundamental o Plano Municipal para a elaboração dos instrumentos de planeamento de maior detalhe, pelo que este constitui a peça chave do sistema de planeamento. Como referem futuro González et al (1996), não é apenas um instrumento técnico de carácter asséptico, mas um elemento fundamental na definição das opções do município. No entanto, a opção por uma destas figuras é feita de acordo com as características, necessidades e capacidades dos municípios. No caso espanhol não é obrigatória a elaboração de um plano geral para todos os municípios¹⁸, sendo que nos mais pequenos e simples basta elaborar as Normas Subsidiárias de Planeamento Municipal, como formas simplificadas de planos. A alternativa mais simples de todas é um Projecto de Delimitação do Solo Urbano (Riera et Keogh, 1995). Há que referir ainda o facto de, de acordo com Blanco (2006), serem raras as associações institucionais de

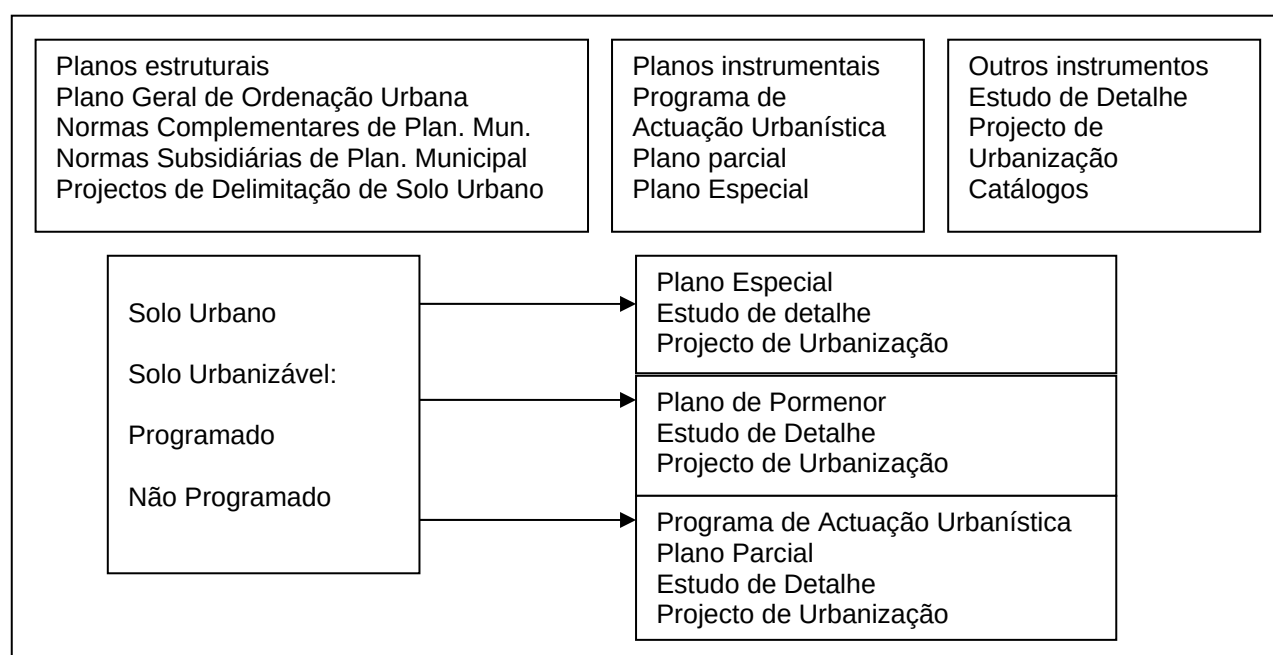
¹⁷ É normalmente o produto da iniciativa privada.

¹⁸ O Texto Refundido de 1992 torna obrigatória a existência de Plano Geral em aglomerados acima dos 25.000 habitantes, embora a legislação autónoma possa estabelecer excepções entre os 25.000 e os 50.000.

municípios, pois apesar do reconhecimento da sua importância em termos do protagonismo local no ordenamento territorial, implicam modificações organizativas nas *Disputaciones Provinciales*, estruturas sócio-económicas intermunicipais.

Neste sistema, desvios ao plano não estão formalmente contemplados, pelo que os promotores entrarão em acordo com as autoridades, e estas terão que promover a emenda dos planos, tornando as propostas conformes com as disposições dos instrumentos de planeamento aprovados, contemplando as alterações dos usos. Estas alterações, serão traduzidas em Convénios Urbanísticos e reflectem as obrigações dos investidores em consequência das alterações produzidas ao plano. Tal como refere Calderón (1994), algumas modificações de usos são justificadas, permitindo às autoridades locais negociar com os promotores, exercendo um certo grau de discricção, e obtendo concessões do promotor sob a forma de benefícios para a comunidade, e revendo os instrumentos de planeamento, aumentando a flexibilidade do sistema, o que não significa reduzir o controlo (EC/S, 2000). Assim, este tipo de convénios, tal como refere Alvarez (2002), correspondem a uma forma de intervenção participada e sustentada ao nível local, que resulta da consciência dos governos locais de que necessitam de respostas às novas exigências sociais, ambientais e económicas dos agentes da sociedade, numa atitude de co-responsabilização pública e privada e de flexibilização dos instrumentos locais.

Figura 5.2 – Instrumentos no nível local: sua articulação



5.3 Sistema de planeamento enquanto veículo da política de ambiente

No início da década de noventa, as preocupações que dominavam a sociedade espanhola evoluíram, reconhecendo maior protagonismo ao papel do ambiente no sistema de planeamento (Llardent, 2001), em particular *“a preocupação com o meio ambiente experimentou uma institucionalização não só nos níveis administrativos mas pelos meios de comunicação, pela sociedade em geral e por grupos activistas”* (González et al, 1996, p.31). No entanto, a Constituição espanhola de 1978, no seu artigo 45, reflectia já uma preocupação social relativamente á tutela do meio ambiente, que se veio a reflectir na implicação do poder público na obrigação de proteger o meio ambiente e de sancionar as acções penalizadoras do ambiente (Ramón, 2005). A importância da política ambiental em Espanha foi enfatizada¹⁹ na reorganização do Ministério das Obras Públicas e Transportes, e com a criação do Ministério do Ambiente. As prioridades em termos de protecção resultam em instrumentos de planeamento de carácter geral, respeitando as áreas protegidas definidas a nível nacional e regional.

Assim, as políticas ao nível do governo central com objectivos de qualificação ambiental, referem-se à protecção e gestão de espaços naturais e à criação de redes, à criação de infraestruturas, à regeneração da franja costeira e do ambiente rural, à restauração de florestas e à gestão hídrica. Ao nível regional as políticas dão continuidade a estes objectivos, passando-se o mesmo ao nível local (EC/S, 2000). Simultaneamente, a Espanha assumiu os princípios e directivas da UE nesta matéria, integrando-os na legislação nacional e nos programas promovidos. No entanto, não existem mecanismos para monitorização do desempenho das provisões dos instrumentos de planeamento, sendo o controlo exercido através da concessão de licenças, o que não tem impedido situações de edificações em solo não urbanizável e mesmo em áreas protegidas, problema que não é fácil de resolver, pelos custos económicos e políticos que arrasta (EC/S, 2000).

Apesar desta realidade, tem sido feito um investimento na criação de mecanismos e instrumentos complementares, no sentido de promover uma verdadeira gestão ambiental. Por exemplo, em termos financeiros, em 1985 foi estabelecida uma política de Incentivos Económicos Regionais, através de Planos de Desenvolvimento

¹⁹ Já na década de 70 houve uma evolução no sistema de planeamento, vindo a ser integradas considerações de natureza ambiental na toma de decisões (Álvarez, 1994).

Regional²⁰ que forneceram o enquadramento para concessão de financiamento. Para além dos incentivos regionais, o apoio ao sector público local para as actividades definidas no plano, faz-se através de programas operativos territoriais, programas individuais para localidades grandes e programas operativos locais (EC/S, 2000). Também a este nível, a Lei 36/2003 de 11/11, relativa a medidas de reforma económica, contribuiu de forma positiva, ao apresentar um conjunto de deduções fiscais aos investimentos relacionados com a preservação e requalificação do meio ambiente e para o aproveitamento de formas energéticas alternativas (capítulo II do Título IV). A gestão ambiental encontra apoio ainda noutros diplomas legais, como o RD 1415/2000 que conferiu à Direcção Geral de Qualidade e Avaliação Ambiental as funções de desenvolver um sistema de Eco-gestão e Eco-auditoria, correspondente à implementação do Regulamento 761/2001 do Parlamento e Conselho Europeu²¹.

5.3.1 O papel dos Planos Especiais

O sistema de planeamento espanhol é tipicamente um sistema liderado pelo plano, onde concorrem diferentes filosofias de planeamento num mesmo território, filosofias estas que se traduzem em diversos tipos de Planos Especiais, cobrindo áreas quer urbanas quer rurais, e assegurando a protecção da paisagem e do património, e níveis adequados de infraestruturação. Os Planos Especiais constituem-se elementos importantes em termos de política ambiental, assumindo conteúdos no âmbito da preservação do ambiente e de promoção de um desenvolvimento sustentável. Deste modo, os instrumentos de planeamento territorial são também os instrumentos preferenciais de implementação da política ambiental espanhola.

No Texto Refundido de 1992 são referidos os Planos Especiais onde se desenvolvem as provisões dos Planos Directores Territoriais de Coordenação e dos Plano Geral de Ordenação Urbana (embora estes últimos não sejam um requisito necessário, art.º 84). Os planos especiais que desenvolvem provisões dos Planos Directores Territoriais de Coordenação, consideram o desenvolvimento de infraestruturas básicas e o planeamento de sítios históricos/artísticos, a protecção do campo, de estradas, do solo e sub-solo, do ambiente rural. Os planos especiais que

²⁰ O primeiro mecanismo para correcção de assimetrias regionais foi o Fundo de Compensação Interterritorial, criado nos anos 70.

²¹ Exemplos anteriores são o RD 224/1994 de 14/2, modificado pelos RD 1720/1996 de 12/7 e RD 255/1997 de 11/2, que criou o Conselho Assessor do Meio Ambiente e o RD 177/1998 de 16/2 que criou o Conselho Nacional do Clima.

desenvolvem as provisões dos Plano Geral de Ordenação Urbana ou das Normas Subsidiárias de Planeamento Municipal consideram o desenvolvimento de sistemas e instalações de comunicação, reformas internas de solo urbano, a protecção de lugares históricos/artísticos, campo e estradas, drenagem de áreas urbanizadas, a melhoria do ambiente urbano, rural e natural, não podendo no entanto classificar solos.

No que diz respeito ao solo urbano, o objectivo é realizar um plano onde se fixem usos e suas intensidades, alinhamentos e cêrceas apropriados, delimitando as áreas para as quais serão desenvolvidos Planos Especiais. Os Planos Especiais directamente vinculados com o solo urbano são os Planos Especiais de Reforma Interior (art.º 85), assim chamados pelo facto de se referirem a parcelas específicas dentro do território municipal. Estes planos destinam-se à criação de dotações e equipamentos comunitários, ao saneamento de bairros insalubres, à resolução de problemas de circulação, de estética e de melhoria do meio ambiente e dos serviços públicos. Os Planos Especiais incluem também os Planos Especiais de Melhoria do Meio Ambiente Urbano ou Rural e dos subúrbios das cidades (art.º 89) com o objectivo de requalificação destes espaços, através do condicionamento de usos e tipologias de edificação, e de normativa urbanística específica.

Dentro dos Planos Especiais existem também os Planos Especiais de Protecção da Paisagem (art.º 86), elaborados para áreas naturais consideradas de interesse paisagístico pelo seu valor singular, e os Planos de Protecção de Espaços Naturais de Interesse, para protecção de serras, montanhas e outros ecossistemas. Trata-se de um conjunto de instrumentos que condicionam fortemente usos e actividades, com base em critérios de compatibilidade com a preservação da natureza e articulam-se com os instrumentos analisados no ponto 5.3.2.5. Referem-se ainda os Planos Especiais de Protecção para conservação e valorização do património histórico e artístico.

Finalmente há que referir os Planos Especiais de Protecção a Vias de Comunicação (art.º 87) e os Planos Especiais de Saneamento (art.º 90). No caso dos primeiros, pretende-se assegurar a protecção urbanística das vias de circulação, restringindo o destino e uso dos terrenos marginais e dos acessos directos às vias, bem como regular o estacionamento, em complementaridade com a regulação dos transportes. Quanto aos segundos, compreendem um conjunto importante de infraestruturas que

suportam parte das determinações da legislação relativa aos recursos hídricos e resíduos, analisados nos pontos 5.3.2.1 e 5.3.2.2.

5.3.2 Sectores de relevo: instrumentos diversos e sua integração no sistema de planeamento local

Os planos municipais fornecem indicações e designam três grandes categorias de solo que definem os usos básicos característicos, possíveis ou proibidos. O Plano estabelece também as reservas de terrenos para sistemas de comunicação, parques e áreas verdes, serviços comunitários, bem como estabelecem medidas de protecção ambiental, paisagística, do património natural ou construído, incluindo critérios de projecto tanto em termos de uso do solo, como de tipologia urbana e construtiva (Calderón, 1994). Assim, o Plano Geral de Ordenação Urbana apresenta-se como instrumento de protecção do meio ambiente natural e urbano (González et al, 1996) tal como as Normas Subsidiárias de Planeamento Municipal ou os Projectos de Delimitação do Solo Urbano. Importa referir ainda que muitos dos problemas ambientais nem sempre requerem soluções sectoriais mas sim uma integração globalmente aceitável, que encontra nos planos locais mecanismos eficazes de implementação sustentáveis (Balanategui, 2003).

5.3.2.1. Planeamento e gestão dos recursos hídricos

No caso espanhol, o recurso prioritário é a água, dada a sua escassez e heterogeneidade na distribuição. Tanto a nível nacional, como regional e local, a preocupação principal é a quantidade e disponibilidade da água e a sua qualidade, pelo que o planeamento de recursos se debruça essencialmente sobre a melhoria de infraestruturas e de sistemas de irrigação, a redução dos consumos humanos, a melhoria da eficiência dos sistemas de água, o respeito pelos valores ecológicos em rios e ribeiros. Estas preocupações enquadram-se com o Plano Director de Infraestruturas²² 1993-2007 (referido no ponto 5.2.2.1) em termos de recursos hídricos (EC/S, 2000).

²² Estando prevista a execução de reservatórios, albufeiras, canais fluviais, protecção de cheias, estações de dessalinização, drenagem e tratamento de esgotos e monitorização da qualidade da água (EC/S, 2000).

A actual *Ley de Aguas*²³, cujo texto refundido foi aprovado no RDL 1/2001 de 20/7, tem como objectivo regular o domínio público hidráulico e o uso da água (art.º 1). Foi regulamentada no RD 849/1986 de 11/4²⁴, modificado pelo RD 606/2003 de 23/5 que aprovou o regulamento do Domínio Público Hídrico. Para tal, estabelece zonas de servidão de cinco metros e zonas de polícia de cem metros a partir das primeiras (art.º 6), ao longo da extensão longitudinal dos cursos de água, bem como para as albufeiras, lagos e lagoas. No caso das zonas de servidão, a edificação é proibida, e nas zonas de polícia, é fortemente condicionado o uso do solo, podendo as distâncias referidas ser ampliadas, caso as condições locais assim o justifiquem. A lei determina também a identificação de zonas inundáveis, devendo os *“organismos de bacia (cuenca) comunicar às autoridades competentes em matéria de ordenamento do território e urbanismo os dados e estudos disponíveis ... para que se tenham em conta na planificação do solo”* (artº 11). Outras servidões prendem-se com a ocupação dos terrenos nas bacias, de modo a não provocar alterações significativas ao ciclo hidrológico (art.º 47 e 48).

Nestas zonas podem as autoridades limitar os usos de modo a garantir a segurança de pessoas e bens, o que corresponde a uma situação em que o sistema de planeamento do território absorve condicionamentos ditados pela legislação ambiental. É mesmo referido na lei o princípio da compatibilização da gestão pública da água com o ordenamento do território, a conservação e protecção da natureza e do meio ambiente (art.º 4.3), e a obrigatoriedade de sujeitar as obras hidráulicas de interesse geral à avaliação de impacto ambiental (art.º 129º). Às Confederações Hidrográficas²⁵, cabe entre outros, a outorga de autorizações e concessões de utilização das águas (art.º 24), emitindo informação prévia sobre as acções e planos das Comunidades Autónomas em matéria de ambiente, ordenamento do território e urbanismo, e espaços naturais, no que se refiram às zonas de servidão e de polícia (art.º 25.4), condicionando ou limitando o uso dos recursos para garantir a sua exploração racional (art.º55). A lei prevê que a Junta do Governo possa, entre outros, declarar aquíferos sobreexplorados (art.º 56; art.º 171 RD 606/2003)), e determinar perímetros de protecção para aquíferos subterrâneos (art.º 28), de modo a garantir a qualidade das águas para consumo, bem como agravar as condições de

²³ Revoga a anterior *Lei de Águas* Lei 29/85 de 2/8, regulamentada no RD 849/86 de 11/4.

²⁴ E também no RD 927/1988 de 2/7, regulamento da administração pública da água e da planificação hidrológica. Modificado pelo RD 1541/1994 de 8/7.

²⁵ Foi também criado o Conselho Nacional da Água (art.º 19).

uso da água em situações de seca²⁶ (art.º 58), evitando a retenção de caudais pelos utilizadores dentro da bacia.

Trata-se de um dos objectivos da planificação hidrológica (art.º 40), que defende o bom estado ecológico do domínio público hidráulico e a satisfação da procura do recurso água, recorrendo aos Planos de Bacia²⁷ e ao Plano Hidrológico Nacional. Os primeiros definirão, entre outros, os critérios de prioridade e compatibilidade de usos, ou as características básicas de qualidade das águas e do ordenamento das descargas de efluentes de águas residuais, bem como perímetros de protecção e medidas de conservação e recuperação do recurso (art.º 42), podendo mesmo criar zonas de protecção especial pelo seu interesse ecológico (art.º 43), proibindo as actividades que possam constituir risco de contaminação ou degradação do domínio público hidráulico (Álvarez, 1994).

Quanto ao Plano Hidrológico Nacional, instrumento fundamental e que foi efectivamente regulamentado (Balanategui, 2003), foi formulado na Lei 10/2001 de 5/7, reforçando o papel dos Planos de Bacia, criando o Programa AGUA (*Actuaciones para la Gestión y Utilización del Agua*) e reformulando o papel das Confederações Hidrográficas, incorporando as Comunidades Autónomas no processo de tomada de decisão e de controlo público, e criando em cada bacia um Banco Público de Água. A estes organismos cabe a emissão da informação prévia definida na *Ley de Águas*, e a ponderação de planos e ordenanças locais (art.º 25.4). Uma das grandes preocupações desta lei prende-se com os “*transvases*”, transferências de caudal entre rios, que procurarão resolver os problemas de falta de água no sul do país, cabendo ao Plano Hidrológico o estudo de distribuição e gestão das fontes de água (EC/S, 2000).

Posteriormente a Lei 11/2005 de 22/6 modificou a Lei 10/2001, revendo essencialmente os conteúdos relativos às exigências em matéria de estudo e avaliação dos “*transvases*”²⁸ previstos, reconhecendo as suas falhas em termos dos estudos de avaliação de impacto ambiental e à protecção das espécies protegidas nas bacias. Para tal determinou a submissão a AIA de “*todos os projectos de maneira individual e conjunta, planos e programas relativos a cada bacia*

²⁶ Foi criado o Observatório Nacional da Seca. O RDL 8/2000 de 4/8 promoveu a adopção de medidas paliativas urgentes para os efeitos produzidos pela seca e adversidades climáticas.

²⁷ Criados já em 1998 no RD 1664/1998 de 24/7.

²⁸ Com implicações no contexto transfronteiriço. Convénio sobre cooperação para protecção e aproveitamento sustentável das águas das bacias hidrográficas hispano portuguesas, 30/11/1998.

hidrográfica" (art.º 15), e promoveu a realização de projectos alternativos urgentes para a gestão dos recursos nas bacias mediterrânicas, bem como adicionou ao artigo 99 o seguinte parágrafo: "*os instrumentos de ordenamento urbanístico conterão as previsões adequadas para garantir a não afectação dos recursos hídricos das zonas ... e perímetros de protecção*", reforçando a força desta legislação sectorial no condicionamento dos instrumentos de planeamento do território. Por outro lado, este diploma expressa preocupações relativamente ao desvio de recursos naturais de áreas pouco desenvolvidas, para outras mais desenvolvidas mas onde o recurso água é escasso, sem contrapartidas para as áreas que cedem os seus recursos²⁹ (Balanzategui, 2003)

Na *Ley de Águas* 1/2001 verifica-se também uma preocupação relativa ao impacto dos efluentes de águas residuais, condicionando a sua descarga³⁰ mediante autorização, estabelecendo as condições em que este deve ocorrer, nomeadamente os tratamentos prévios e infraestruturas necessárias, e os limites qualitativos e quantitativos à composição dos efluentes, e condições específicas para descarga de efluentes industriais (art.º 100 e 101; art.º 256 RD 606/2003). Promove ainda a reutilização de águas depuradas, de acordo com os usos (art.º 109) e prevê ajudas do Estado para as actividades que melhorem a qualidade das águas (art.º 110). Para além das referências na *Ley de Águas*, também a Lei 46/1999³¹ de 13/12, em conjunto com a *Ley de Costas* de 1988 estabeleceu, por exemplo, o licenciamento controlado de actividades susceptíveis de produzirem efluentes contaminantes. Nesta linha de acção surgiu o RD 995/2000 de 2/6, que estabeleceu os objectivos de qualidade relativos a determinadas substâncias contaminantes. São de facto vários os exemplos³² da preocupação face à qualidade das águas e às condições para o seu uso adequado. No RD 606/2003 é inclusive prevista a proibição de actividades e processos industriais cujos efluentes, mesmo tratados, possam constituir risco de contaminação. No RDL 1/2001 de 20/7, *Ley de Águas*, o artigo 103 refere ainda que a modificação ou transferência de instalações industriais que originem ou possam originar efluentes poluentes, terão que obter autorização para o mesmo, podendo

²⁹ Sustentabilidade dos transvases a partir do Ebro, afectando Aragão, para o Levante espanhol.

³⁰ Fora já publicado o RD 484/95 de 7/4, sobre medidas de regularização e controlo de despejos de efluentes.

³¹ Que modificara a *Lei de Águas* de 1985.

³² O RD 1139/90 que publicou o regulamento técnico sanitário e estabeleceu normas de abastecimento e controlo da qualidade das águas para consumo público ou o RD 734/1988 de 1/7, que estabeleceu as normas de qualidade das águas balneares, transpondo a Directiva 76/160/CEE, a Lei 12/2002 de 27/6, reguladora do ciclo integral da água.

nalgumas zonas serem proibidas actividades cuja natureza dos efluentes gerados possa constituir risco de contaminação.

Existe também um Plano Nacional de Saneamento e Depuração de Águas Residuais (1995-2005)³³, com o objectivo de planear e coordenar as actuações das várias administrações públicas neste sector, e estabelecer o financiamento de acções, a partir do governo central. As políticas nesta área dirigem-se essencialmente à luta contra a poluição da água com o objectivo de erradicar o despejo de efluentes por tratar. Foi também publicado o RDL 11/1995 de 28/12³⁴, que estabeleceu as normas aplicáveis ao tratamento de águas residuais urbanas, desenvolvido posteriormente no RD 509/1996 de 15/3, complementando as normas de recolha, tratamento e disposição final das águas residuais urbanas, incorporando a normativa comunitária. Podem assim classificar-se zonas sensíveis dando cumprimento ao artigo 5º da Lei 509/1996, que declarou a existência de zonas sensíveis nas bacias hidrográficas, onde os condicionamentos sofrem agravamento.

Ao nível da gestão dos recursos hídricos, existe uma outra vertente de relevo: a gestão das áreas costeiras, áreas que em grande parte dos casos constituem zonas de interesse ecológico, sujeitas a forte pressão urbana, industrial e turística. A falta de medidas de protecção costeira correspondeu a uma consciência tardia deste tipo de problemas, onde a protecção foi vista como um entrave ao desenvolvimento económico, tendo-se no entanto assistido a uma progressiva regulamentação neste sector, que decorre da situação crítica identificada na faixa litoral (EC/S, 2000). Trata-se de uma vertente de intervenção integrada no planeamento geral dos municípios, e deve seguir as provisões estabelecidas na *Ley de Costas*, Lei 22/1988 de 28/7, regulamentada pelo RD 1471/89 de 1/12³⁵. Esta lei pretende lutar contra os fenómenos de erosão através da protecção costeira, e melhorar a qualidade de vida e do meio ambiente, pela dotação de infraestruturas e pela gestão integrada das zonas costeiras, consagrando a utilização conjunta do planeamento territorial com o planeamento de usos e gestão dos recursos marinhos³⁶, em particular à escala

³³ Aprovado pela Resolução de 28/4/1995.,

³⁴ Este decreto foi alterado pelo RD 2116/1998 de 2/10 de modo a introduzir a Directiva 98/15/CEE.

³⁵ Alterado pelo RD 112/92 de 18/12.

³⁶ Em 2001 foi criada a Unidade de Protecção do Meio Ambiente marinho. Foi também criado o GIZC em 2002, Programa de Gestão Integral de Zonas Costeiras.

local³⁷. Constitui assim um exemplo de actuação integrada³⁸ dos sistemas de planeamento territorial e de gestão ambiental.

Nesta lei, as servidões determinadas correspondem à zona de servidão de protecção, com cem a duzentos metros, a servidão de trânsito, que corresponde a uma faixa de seis metros que pode ir até aos vinte metros, e a servidão de acesso ao mar (art.º 23). No caso da primeira, estão proibidas as edificações para habitação, vias de transporte interurbanas e de tráfego intenso, todas as actividades que impliquem a destruição de areias e dunas, a descarga de efluentes e resíduos, cartazes publicitários e linhas de alta tensão (art.º 25). Só serão permitidas actividades e instalações que prestem serviços necessários ao adequado uso destas zonas (art.º 26). Com a servidão de trânsito, pretende-se assegurar a passagem pedonal pública e privada e de veículos de vigilância e salvamento (art.º 27), enquanto a servidão de acesso ao mar recai sobre terrenos contíguos, garantindo o acesso e uso público do mar (art.º 28), podendo no entanto, ser interrompida em espaços especialmente protegidos. Os terrenos confinantes com o domínio público marítimo-terrestre são sujeitos às servidões determinadas, que prevalecem sobre quaisquer acções³⁹ (art.º 21.1).

A administração do Estado ao determinar normas para protecção de determinados trechos da costa, previamente à sua aprovação, informará *“as Comunidades Autónomas e os Municípios, para que os mesmos possam formular objecções que derivem dos seus instrumentos de ordenamento aprovados ou em tramitação. Quando se observem discrepâncias substanciais ... será aberto um período de consulta ... para resolver de comum acordo as diferenças manifestadas”* (art.º 22). Cabe-lhe também emitir pareceres sobre planos e normas de ordenamento territorial e urbanístico e sua modificação ou revisão (art.º 112), do mesmo modo que cabe às Comunidades Autónomas exercerem as suas competências em matéria de ordenamento do território e litoral (art.º 114). O objectivo é efectivamente promover, pelo consenso, a compatibilização dos instrumentos do sistema de planeamento com os instrumentos sectoriais, neste caso relativos à regulação do uso costeiro,

³⁷ As actividades a desenvolver (regeneração de praias, protecção costeira e acessibilidades) estão incluídas também no Plano Director de Infraestruturas, o que pode resultar em conflitos, dada a importância das actividades costeiras no modelo de desenvolvimento local.

³⁸ Por exemplo o Plano de Costas (93-97) foi criado para corrigir as situações que impedem ou restringem o uso da costa, e regenerar as áreas danificadas, promovendo actividades que melhorem a qualidade ambiental da costa, (EC/S, 2000).

³⁹ Exceptuam-se, nas disposições transitórias, os terrenos classificados como solo urbano onde a faixa de protecção é de vinte metros, face às realidades consolidadas nos terrenos.

competindo aos municípios, definir os limites do domínio público marítimo-terrestre, e informar a criação de reservas, autorizações e concessões (art.º 115).

A lei define também uma zona de influência com um mínimo de quinhentos metros onde a construção deve adaptar-se à legislação urbanística em vigor, atendendo ao facto de a densidade de edificação não exceder a média no solo urbanizável programado ou apto para urbanizar, nos termos municipais respectivos (art.º 30). Prevê também a possibilidade de criação de zonas de reserva (art.º 47) de duração limitada ou não para acções de reabilitação e recuperação (art.º 34), e define as condições e equipamentos para o uso balnear (art.º 33) e impondo restrições específicas ao licenciamento das actividades (art.º 51 a 55) e à deposição de resíduos e descarga de efluentes, em particular os de origem industrial (art.º 56-61).

5.3.2.2 Resíduos sólidos

Também a gestão de resíduos sólidos é uma preocupação abordada quer nos planos regionais quer nos locais. A Lei 42/75 de 19/11 referiu-se à recolha e tratamento do lixo urbano, e o RDL de 13/6/1986 incorporou e definiu os conceitos de gestão, tratamento e eliminação dos resíduos, avançando com a proposta de elaboração de um Plano Nacional de Resíduos Industriais, e estabelecendo, entre outros, uma localização adequada para os aterros de forma a minimizar efeitos de degradação da paisagem, ou de contaminação de solo e aquíferos. Assim, o licenciamento da actividade estava sujeito ao regulamento de gestão urbanística, ocupando preferencialmente solo não urbanizável. Esta legislação foi revogada pela Lei 10/98 de 21/4, *Ley de Resíduos*⁴⁰ e consagrou os princípios do poluidor pagador (art.º 6, 7 e 10), o da prevenção (art.º 1.1 e 9.2) e o da proximidade, defendendo que o tratamento dos resíduos deve fazer-se o mais próximo possível dos centros que os produzem, e promoveu a criação de sistemas integrados de gestão e valorização dos resíduos (art.º 1.1).

Esta lei determinou a elaboração do Plano Nacional de Resíduos 2000-2006 (5/1/2000), apostando numa estratégia preventiva na fase da produção incluindo adequados sistemas de recolha, transporte, armazenagem, tratamento, recuperação e eliminação. Trata-se de um plano integrador dos planos das Comunidades Autónomas, definindo acordos entre administração e sectores produtivos, e medidas

⁴⁰ Transpôs a directiva 91/156/CEE Modificada pelo RDL 4/2001 de 16/2 e pela Lei 62/2003 de 30/12.

relativas a normas de edificação e urbanísticas, nas quais se exijam espaços e instalações adequadas à recolha selectiva de RSU. A administração central pode assim definir os requisitos gerais para os modos de tratar o lixo, o tipo de instalações, mas não define a sua localização: esta tarefa cabe às Comunidades Autónomas. Já a obrigação de lidar com os resíduos cabe às autoridades locais, definindo os locais e as formas de depósito (art.º 5.5), de acordo com os seus planos de gestão de resíduos e das respectivas Comunidades Autónomas⁴¹. Os RSU serão entregues às autoridades locais de acordo com as condições estabelecidas nas suas ordenanças municipais (art.º 20.1), sendo que aos municípios com mais de 5.000 habitantes será exigida a criação de sistemas de recolha selectiva (art.º 20.3).

No contexto dos resíduos considerados perigosos, a Lei 20/86 de 14/5, Lei de Bases de Resíduos Tóxicos e Perigosos⁴² foi revogada pela Lei 10/1998 que veio a reformatar o Plano Nacional de Resíduos Industriais⁴³, a ser tido em conta nos Planos de Desenvolvimento Regional, diferenciando o tratamento para resíduos considerados perigosos, através da resolução de 28/4/1995 que aprovou o Plano Nacional de Resíduos Perigosos e do RD 952/1997 que publicou uma lista de resíduos perigosos⁴⁴. Ainda neste sector, a opção pela incineração de resíduos foi regulada pelo RD 1217/1997 de 18/7⁴⁵ sobre incineração de resíduos perigosos, que modificou o RD 1088/92 de 11/9 relativo às instalações municipais de incineração de resíduos, diploma que estabeleceu também limites às emissões para a atmosfera e para os efluentes líquidos e que se articula com a Lei 16/2002 de 1/7 de prevenção e controlo integrados da contaminação.

Uma outra vertente de actuação prende-se com a resolução de 28/4/1995 que aprovou a elaboração de um Plano Nacional de Recuperação de Solos Contaminados⁴⁶. Posteriormente, a Lei 10/1998 de Resíduos, no seu artigo 27, introduz a declaração de solo com contaminado⁴⁷, que determina a realização de acções de recuperação ambiental, eliminando os focos de contaminação e

⁴¹ Instituiu também a criação de fábricas de classificação e recuperação para o tratamento das fracções valorizáveis e a criação de um programa nacional de compostagem, valorização energética e de eliminação), atitude que se articula com o previsto na Lei 11/97 de 24/4⁴¹, de “*envases e resíduos de envases*”.

⁴² Regulamentada pelo RD 833/88 de 20/7 e modificada pelo RD 952/1997 de 20/6.

⁴³ Aprovado na Resolução de 24/7/1989.

⁴⁴ Outro exemplo foi a Resolução de 14/6/2001 que aprovou o Plano Nacional de Resíduos de Construção e Demolição 2001-2006.

⁴⁵ Posteriormente revogado pelo RD 653/2003 de 30/5.

⁴⁶ Em Espanha foi criado o Plano Nacional de Descontaminação e Eliminação de PCB's, integrando administrações públicas, autoridades sanitárias e ambientais, económicas, e os cidadãos, dando cumprimento ao Regulamento 850/2004 EU relativo aos COP Contaminantes orgânicos persistentes.

⁴⁷ Esta declaração será anotada no Registo de Propriedade pela Comunidade Autónoma (art.º 8).

reduzindo a concentração de contaminantes. O RD 9/2005 de 14/1 estabeleceu a relação das actividades potencialmente contaminantes do solo e os critérios e standards para a declaração de solos contaminados. Os titulares de actividades referidas no anexo I terão que informar os órgãos competentes das CA da situação dos solos onde desenvolvem essas actividades, de acordo com os requisitos estabelecidos no anexo II (art.º 3). Cabe às CA declarar ou não os solos como contaminados face aos critérios definidos no anexo III, e consequentemente delimitar os solos onde considere prioritária a protecção dos ecossistemas (art.º 4), estando mesmo previstas análises mais detalhadas de risco, nos casos que o justifiquem (anexo IV). Outro diploma de relevo foi a lei 6/2002 de 1/7, de prevenção e controlo integrados da contaminação, que desenvolveu aspectos relevantes como as técnicas de reabilitação de terrenos contaminados, distribuindo competências entre administração central e Comunidades Autónomas, bem como convénios e fundos de apoio à descontaminação de solos (Rubiales, 2003).

5.3.2.3 Poluição atmosférica

Em termos de poluição atmosférica, a pedra base da legislação foi a Lei 38/1972 de 22/12 de protecção do ambiente atmosférico, existindo decretos posteriores⁴⁸ estabelecendo níveis máximos admissíveis, isolados ou associados (Álvarez, 1994), para a poluição do ar, e os meios para a sua monitorização⁴⁹. Esta lei habilitou o governo a determinar os níveis de emissão entendidos como limites máximos toleráveis para a presença na atmosfera de determinadas substâncias contaminantes, podendo cada região possuir legislação própria neste campo. Com base nos limites estabelecidos como toleráveis, são identificadas zonas contaminadas⁵⁰, nos casos de populações expostas a níveis que ultrapassam os níveis de concentração admissíveis, incluindo a declaração de situações de emergência e o estabelecimento de uma rede nacional de estações de monitorização fixas e móveis (Álvarez, 1994). Mais recentemente, o RD 1073/2002 de 18/10 promoveu a avaliação e gestão da qualidade do ar, estabelecendo valores limite e limiares de alerta⁵¹, relativos à concentração de algumas substâncias poluentes (art.º 1), obrigando à sua medição e monitorização, de modo a garantir

⁴⁸ RD 1613/1985 de 1/8 e RD 717/1987 de 27/5.

⁴⁹ Desenvolvida no Decreto 833/1975 de 6/2.

⁵⁰ Importante aspecto da saúde pública, referida também na Lei 14/1986 de 25/4, Lei Geral de Sanidade.

⁵¹ Nos seus anexos I a IV distinguem-se valores limite horário e diário, em termos de saúde humana, e valores limite para a protecção de ecossistemas

que, nos casos de detecção de valores excessivos, sejam desenvolvidos planos de acção no sentido de os baixar (art.º 6).

O controlo da poluição atmosférica encontra-se também legislado em documentos como o RD 1494/1995 de 8/9 sobre contaminação atmosférica por ozono⁵², determinando valores objectivo para as concentrações de ozono no ar (art.º 3), e a elaboração de planos de acção em zonas onde haja riscos de ultrapassagem dos limiares de alerta (art.º 7), sendo este um sector que necessariamente passa pela integração e articulação com a indústria. Outros exemplos de relevo são o RD 1088/1992 de 11/9, que estabeleceu novas normas sobre a limitação de emissões para a atmosfera de determinados agentes contaminantes provenientes de instalações de incineração de resíduos municipais, o RD 653/2003 de 30/5 já referido e que estabeleceu também limites às emissões para a atmosfera, articulado com a Lei 16/2002 de 1/7 de prevenção e controlo integrados da contaminação, e o RD 430/2004 de 12/3, que definiu novas normas sobre limitação de emissões para a atmosfera de determinados agentes contaminantes, provenientes de grandes instalações de combustão.

A Lei 16/2002 de 1/7 de prevenção e controlo integrados da contaminação, já referida, prevê a concessão de Autorização Ambiental Integrada por parte das Comunidades Autónomas, permitindo que, nos solos afectos à protecção do meio ambiente e saúde pública, sejam desenvolvidas actividades em condições especiais (art.º 3). Sem prejuízo da normativa autonómica, o governo central pode estabelecer valores limite de emissão para as actividades do anexo III, bem como obrigações particulares para actividades do anexo I (art.º 7). A solicitação da Autorização Ambiental Integrada está sujeita a parecer⁵³ do município em cujo território se localize a instalação, parecer este que comprove a sua compatibilidade com o planeamento urbanístico (art.º 12), substituindo o procedimento de licenciamento municipal previsto no RD 2414/1961 de 30/11.

Trata-se de procurar medidas e acções conjuntas⁵⁴, que produzam no território uma distribuição mais equilibrada das actividades e dos seus efeitos, sem esquecer a ponderação dos efeitos das fontes móveis, particularmente as associadas aos

⁵² Transpôs a Directiva 92/72/CEE. Actualizado no RD 1796/2003 de 26/12

⁵³ E também do Organismo de Bacia (art.º 19) relativos à qualidade de efluentes e seu despejo.

⁵⁴ Oficina Espanhola de Alterações Climáticas (OECC), criada pelo RD 1477/2004 de 18/6, com o objectivo de acompanhar a aplicação do protocolo de Kyoto.

transportes. São disso exemplo diplomas como o RD 3025/74 de 9/8, sobre limitação da contaminação atmosférica produzida por veículos automóveis, a ordem de 3/9/1990 que dá cumprimento à Directiva sobre emissões provenientes de gases de escapes de automóveis, e o RD 2822/1998 de 23/12, que estabeleceu disposições sobre a emissão de fumos e gases por veículos. A legislação mais recente neste sector é a Lei 1/2005 de 9/3, reguladora do regime de comércio de direitos de emissão de gases, que estabelece no artigo 18º a constituição de uma reserva de direitos de emissão para as novas instalações produtivas e ampliação das existentes⁵⁵. Foi modificada pelo RDL 5/2005 que ampliou o seu âmbito de aplicação no sentido de impulsionar a produtividade e a contratação pública.

Um instrumento chave neste campo, foi a publicação da Lei 16/1987 de 30/7, *Ley de Ordenación de Transportes Terrestres*⁵⁶, regulamentada no RD 1211/1990 de 28/9⁵⁷, através da qual foram criados planos ou programas apresentando o desenho da rede de transportes regulares, e os seus eixos base, bem como o conjunto de proibições ou restrições de transporte, em determinadas zonas (art.º 5). Articulada com a lei anterior, foi publicada também a Lei de Estradas, Lei 25/1988 de 29/7⁵⁸, regulamentada pelo RD 1812/1994 de 2/9. A lei começa por classificar as estradas (art.º 2), sendo os planos de estradas do Estado, das Comunidades Autónomas e das autoridades locais coordenados entre si (art.5), envolvendo a definição do esquema viário, com vista ao planeamento territorial e dos transportes (art.º 7). Para a construção de estradas ou variantes não incluídas nos planos urbanísticos, devem ser informadas as Comunidades Autónomas e as entidades locais, para se pronunciarem sobre a adequação dos traçados, o que em caso de discordância devidamente fundamentada, pode levar à paragem do projecto ou à modificação do plano urbanístico em vigor (art. 10).

A legislação define também a criação de zonas com diferentes graus de condicionamento ao uso do seu solo. Existe a zona de domínio público (art.º 21)⁵⁹ e uma zona de servidão das estradas⁶⁰ na qual não são permitidas obras nem usos

⁵⁵ O RD1866/2004 de 6/9, modificado pelo RD 60/2005 de 21/1, criou o Plano Nacional de Atribuições 2005-2007 e estabeleceu três tipos de reservas de direitos para novos investidores para os diferentes tipos de actividades produtivas.

⁵⁶ Modificada pela Lei 29/2003 de 8/10.

⁵⁷ Modificado por vários diplomas desde o RD 1136/1997 de 11/7 até ao RD 366/2002 de 19/4.

⁵⁸ Substituiu a Lei 51/1974 de 19/12. Modificada por sucessivos diplomas começando na Lei 42/1994 de 30/12 e mais recentemente pela Lei 24/2001 de 27/12.

⁵⁹ Faixas laterais de 8 metros nas auto-estradas ou vias rápidas e de 3 metros nas restantes.

⁶⁰ Faixas laterais de 25 metros nas AE ou VR e de 8 metros nas restantes, a partir do domínio público.

incompatíveis com a segurança viária (art.º 22). Para as zonas de afectação⁶¹ será permitida a realização de obras e mudanças de usos, com a necessária autorização prévia do ministério competente (art.º 23), desde que feita de forma coordenada com o planeamento urbanístico em vigor nos locais afectados (art.º 38). Do mesmo modo, em ambos os lados das estradas estatais estabelece-se uma linha limite de edificação⁶², a partir da qual, até à estrada, são proibidas quaisquer tipo de obras. Em zonas total ou parcialmente urbanas, estas distâncias poderão ser menores, sempre que o permita o respectivo plano urbanístico (art.º 25). Trata-se de um caso em que o planeamento urbanístico simultaneamente absorve e actua sobre a legislação sectorial.

5.3.2.4 Poluição sonora

Durante muitos anos não existiu uma normativa geral sobre o ruído apesar do aumento das manifestações relativamente a este fenómeno, e ao tráfego nas auto-estradas ou noutras zonas urbanas, com níveis de ruído superiores aos toleráveis, informação esta que, tal como refere Álvarez (1994), deve ser tida em conta na espacialização das actividades. As principais disposições que existiam nesta matéria, foram o RD 2028/1986 que ditou um conjunto de normas relacionadas com a aplicação de Directivas Comunitárias relativas à homologação de veículos, incluindo exigências em termos de emissão acústica, e os RD 873/1987 de 29/5 e RD 1256/1990 de 11/10, que se referiam à limitação das emissões sonoras de aeronaves sub-sónicas, e o RD 245/1989 de 27/2 que estabeleceu a determinação e limitação da potência acústica admissível a máquinas em obras. Mais recentemente, o RD 1257/2003 de 3/10 regulou os procedimentos para introdução de restrições operativas relacionadas com o ruído em aeroportos⁶³.

Em 2003 foi publicada a *Ley de Ruído*, Lei 37/2003 de 17/11⁶⁴ que acabou com um quadro onde o tratamento do ruído se desdobrava em normativa civil, legislação do trabalho⁶⁵ e ordenanças municipais de bem-estar dos cidadãos, ao nível do planeamento urbanístico. A lei nova reforçou aos municípios (art.º 6) a competência

⁶¹ Faixas laterais de 100 metros nas AE ou VR e de 50 metros nas restantes, a partir da zona de servidão.

⁶² Esta linha situa-se a 50 metros nas auto-estradas ou vias rápidas e 25 metros nas restantes.

⁶³ No ponto 4 do seu anexo, refere-se que a existência de mapas de ruído, mapas estes que permitem a avaliação da exposição ao ruído das populações, e de planos de actuação contra o ruído, será tida em conta na gestão do aeroporto.

⁶⁴ Transpondo a Directiva 2002/49/CE sobre ruído ambiental.

⁶⁵ Lei 31/1995 de 8/11 de Prevenção de Riscos Laborais; RD 1316/1989 de 27/10 de protecção dos trabalhadores face aos riscos da exposição ao ruído.

na aprovação de ordenanças relacionadas com ruído e poluição sonora, estando prevista a classificação de áreas críticas em função do uso predominante do solo (art.º 7). São assim distinguidos sectores residenciais, industriais, de recreio e lazer, terciários, de uso sanitário, ensino e cultural que requerem especial protecção, sectores do sistema de infraestruturas de transportes e espaços naturais, bem como zonas de servidão acústica, associadas a infraestruturas de transportes e outros equipamentos públicos e suas envolventes, zonas onde existem emissões acústicas elevadas e agressivas (art.º10). Paralelamente, são definidas reservas de sons de origem natural, evitando que sejam perturbadas pelo ruído resultante da actividade humana (art.º 21).

Para cada tipo de área acústica serão fixados objectivos de qualidade acústica diferenciados, avaliados a partir dos índices de emissão, do grau de exposição das populações, da sensibilidade da fauna e habitats e do património histórico exposto (art.º 8). Esta classificação, conduz à elaboração de mapas de ruído, cabendo às administrações competentes a aprovação dos mesmos, correspondentes a grandes eixos rodovias e ferroviários, aeroportos, aglomerados com mais de 100.000 habitantes, e ainda identificando as áreas onde não sejam cumpridas as exigências de qualidade acústica (art.º 14). Estes mapas têm como objectivo avaliar globalmente a exposição à poluição acústica numa determinada zona, e desenvolver previsões para a mesma, fundamentando planos de acção com medidas acústicas correctoras (art.º 15). Aos mapas de ruído seguir-se-ão planos de acção em matéria de poluição sonora (art.º 22), com o objectivo de determinar acções prioritárias e proteger as zonas tranquilas dos aglomerados e do campo (art.º 23).

A legislação diz ainda que o planeamento do território e urbanístico deve absorver as directivas nela consagradas (art.º 17), cabendo às administrações públicas actuar através concessão da autorização ambiental integrada, da aplicação da Avaliação de Impacte Ambiental, do licenciamento municipal das actividades económicas⁶⁶, ou aplicando a normativa das comunidades autónomas, com relevo para o licenciamento de actividades susceptíveis de produzir poluição acústica. Mais ainda, não será feito o licenciamento de edificações para habitação, hospitais, usos educativos e culturais, se não existirem nessas zonas níveis de qualidade acústica adequados, com excepção de zonas de protecção acústica especial ou zonas de

⁶⁶ RD 2414/1961 de 30/11, *Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas e Perigosas*.

situação acústica especial⁶⁷, onde as exigências de qualidade se referirão apenas ao interior das edificações (art.º 20). Em termos urbanísticos existe também regulação ao nível do conforto acústico dos edifícios através das Normas Básicas de Edificação⁶⁸ onde se estabelecem as condições acústicas a exigir aos edifícios, e da Lei 38/1999 de 5/11 de ordenamento de edificação, lei esta que determinou objectivos em termos de habitabilidade e poupança de energia. Paralelamente, o Código Técnico da Edificação previsto na Lei 38/1999 de 5/11 de ordenamento da edificação, refere um sistema de verificação acústica das edificações.

5.3.2.5 Conservação da natureza

Relativamente à conservação da natureza, Espanha tem uma longa tradição na protecção de espaços naturais, que data do início do século XX. O processo continuou com a Lei de Espaços Naturais Protegidos de 1975 e com a Lei de Solo de 1975, a primeira para protecção dos parques nacionais e reservas e a segunda definindo áreas classificadas a proteger. Trata-se de legislação entretanto revista, na Lei 4/1989 de 27/3 de conservação de espaços naturais e da flora e fauna silvestres⁶⁹ e no Texto Refundido de 1992⁷⁰, e acompanhada por diversos instrumentos administrativos para a conservação de áreas naturais, criados ao nível das Comunidades Autónomas. A protecção de áreas naturais baseia-se quer na legislação urbana através da classificação de solos (como protegidos ou não urbanizáveis) quer na legislação nacional, pela criação de listas de espaços que compõem o património natural a proteger (EC/S, 2000).

A Lei 4/1989 estabelece um sistema hierárquico, em que áreas de interesse nacional podem ser designadas de Parques Nacionais e introduz as Directrizes para a Ordenação dos Recursos Naturais e os Planos de Ordenamento dos Recursos Naturais (art.º 4), planos estes que assinalam regimes de protecção e medidas de conservação e que prevalecerão sobre os restantes instrumentos de ordenamento territorial ou físico, implicando a sua revisão e adaptação (art.º 5)⁷¹. Cabe às Comunidades Autónomas a sua aprovação, e elaboração de eventual legislação

⁶⁷ As Zonas de Protecção Acústica Especial são zonas onde não se cumprem os objectivos aplicáveis de qualidade acústica, devendo para elas ser desenvolvidos planos de melhoria (art.º 25). Quando mesmo na sequência de planos de acção, estas condições não sejam atingidas, serão consideradas Zonas de Situação Acústica Especial (art.º 26).

⁶⁸ NBE-CA-88, condições acústicas a exigir aos edifícios.

⁶⁹ Alterada pela Lei 40/1997 de 5/11 e pela Lei 41/1997 de 5/11. Transpõe a Directiva 79/409/CEE.

⁷⁰ PEPP e PPENI.

⁷¹ Foi também criada a Comissão Nacional de Protecção da Natureza, integrando as Comunidades Autónomas e o Director do Instituto Nacional para a Conservação da Natureza (art.º 36).

complementar (art.º 21), desenvolvendo as suas próprias políticas territoriais e de conservação da natureza. A utilização para fins agrícolas, pecuários e florestais, deve manter o potencial biológico dos ecossistemas, e articular-se com a planificação hidrológica, em particular nas zonas húmidas. Trata-se assim de um diploma que se traduz em condicionamentos específicos sobre o ordenamento do território, com reflexos nos seus instrumentos de nível regional e local.

Poderão ser declarados espaços naturais protegidos todos os territórios que possuam elementos e sistemas naturais de especial interesse ou valores naturais de relevo que constituem uma rede representativa dos ecossistemas naturais existentes (art.º 10) classificando-se em Parques, Reservas Naturais, Monumentos Naturais e Paisagens Protegidas (art.º 11). No caso dos parques, estes são objecto preferencial de conservação, o que inclui a proibição de usos e actividades incompatíveis (art.º 13), enquanto nas reservas a protecção de ecossistemas ou elementos biológicos, implica sérias limitações mesmo para actividades científicas (art.º 14). Em ambos os casos é obrigatória a elaboração de um Plano de Ordenamento dos Recursos Naturais (art.º 15). A lei prevê ainda⁷² a criação de Zonas Periféricas de Protecção nas envolventes destes espaços, condicionando usos e actividades e evitando impactos negativos sobre as unidades protegidas (art.º 18).

Os objectivos dos Planos de Ordenamento dos Recursos Naturais prendem-se por um lado com a avaliação do estado de conservação dos recursos e ecossistemas, e por outro com a determinação de limitações e definição dos regimes de protecção, formulando critérios para políticas sectoriais e para o ordenamento das actividades económicas e sociais, com base em critérios de compatibilidade (art.º 4). Durante a sua tramitação, será suspenso o licenciamento sem parecer de autoridade competente, de modo a não se comprometer a sua implementação (art.º 7), podendo mesmo ser sujeitos a regimes de protecção preventiva quando existam factores que ameacem as suas qualidades (art.º 26).

O RD 1803/1999 de 26/11 aprovou posteriormente o Plano Director da Rede de Parques Nacionais⁷³ que determinou a definição de zonas de protecção nas envolventes de áreas classificadas (art.º 2), nas quais, quaisquer actividades são objecto de licenciamento, e onde serão criadas infraestruturas adequadas ao seu funcionamento, bem como medidas de melhoria de qualidade de vida nos

⁷² Bem como um conjunto de apoios e medidas compensatórias para os residentes nas mesmas.

⁷³ Referido na Lei 41/1997 que modificou a lei 4/1989.

aglomerados urbanos aí localizados. Os órgãos gestores dos parques elaborarão também Planos Directores de Uso e Gestão, ajustados às directrizes estabelecidas no Plano Director da Rede de Parques Nacionais de Espanha, contendo as normas e critérios de uso e ordenamento do parque, bem como o seu zonamento, que prevalecerão sobre os instrumentos de planeamento urbanístico, sendo este revisto nos casos de incompatibilidade (art.º 19).

Também as espécies da flora e fauna silvestres são objecto de protecção na lei 4/1989, quer em termos dos habitats, quer da preservação da diversidade genética⁷⁴ (art.º 26 e 27), estando as espécies ameaçadas catalogadas⁷⁵ (art.º 29 e 30), existindo, no caso de perigo de extinção, Planos de Recuperação específicos e Planos de Conservação de Habitat (art.º 31). A *Ley de Montes* veio incorporar na Lei 4/1989 um capítulo relativo à Rede Europeia Natura 2000, definindo zonas especiais de conservação, para habitats ou espécies de interesse, e zonas de especial protecção para aves. Outras áreas importantes em matéria de protecção ambiental são as zonas montanhosas dos Pirinéus e os sistemas montanhosos da Península, procurando manter usos florestais e agrícolas.

No sector da conservação da natureza destaca-se o sector florestal, regulado na Lei 43/2003 de 21/1, *Ley de Montes*⁷⁶, que veio integrar o conceito de gestão sustentável da floresta, no sentido da multifuncionalidade e integração da gestão florestal no ordenamento do território, e do fomento da produção florestal e do desenvolvimento rural. A lei aplica-se a todas as áreas povoadas de árvores, arbustos e matas, sendo que os classificados como espaços naturais protegidos são objecto da legislação específica (art.º 2). Determina também, a definição, em colaboração com as Comunidades Autónomas, da Estratégia Florestal Espanhola, traduzida no Plano Florestal Espanhol⁷⁷ (art.º 30), um Programa de Acção contra a Desertificação e o Plano Nacional de Acções Prioritárias de Reabilitação Hidrológica Florestal, bem como a normalização de meios para a extinção de incêndios florestais (art.º 7). De facto, cabe também às administrações públicas a prevenção de incêndios⁷⁸ e gerir os meios para a sua extinção (art.º 43 e 44), podendo existir zonas classificadas como de alto risco de incêndio (art.º 48), o que implica a

⁷⁴ O RD 1193/1998 de 12/6 que estabeleceu medidas contributivas para garantir a biodiversidade mediante a conservação de habitats naturais e da flora e fauna silvestres.

⁷⁵ O RD 439/1990 regula o Catálogo Nacional de Espécies Ameaçadas.

⁷⁶ Revogou a Lei de Montes de 1957, a Lei 81/1968 de 5/12 de incêndios florestais, a Lei 5/1977 de 4/1 de Fomento da Produção Florestal. O RD 203/2000 de 11/2 criou o Conselho Nacional de Bosques.

⁷⁷ Aprovado em 5/7/2002.

⁷⁸ Havia já sido elaborado o III Plano de Acções Prioritárias contra Incêndios Florestais (3/4/1996).

elaboração de planos de defesa. Os terrenos afectados por incêndio devem ser recuperados, sendo proibida a mudança de uso florestal (art.º 50), evitando-se assim a sua destruição criminosa com objectivos especulativos.

As autoridades locais exercerão competências na gestão das áreas florestais e bosques de sua titularidade, e emitirão pareceres relativos à elaboração de instrumentos de gestão neste campo (art.º 9). São assim criados os Planos de Ordenamento de Recursos Florestais⁷⁹ (art.º 31), instrumentos de ordenamento territorial, que incluem a caracterização dos lugares e o seu zonamento por usos e vocação, de acordo com compatibilidades e prioridades, auscultadas junto das autoridades locais e dos agentes privados. Em termos do regime de usos, no domínio público florestal catalogado serão autorizadas as actividades compatíveis (art.º 15), ajustando-se a gestão das áreas florestais e bosques privados aos instrumentos de planeamento florestal para os territórios em que se inserem (art.º 23). Todos os instrumentos urbanísticos que afectem a qualificação de terrenos florestais, necessitam do parecer, vinculativo para áreas catalogadas, da administração florestal competente (art.º 39).

É de referir ainda a necessidade de adoptar medidas para a conservação da natureza baseadas em princípios de desenvolvimento sustentável. Neste sentido importa equacionar o papel do desenvolvimento rural e florestal de forma conjunta, assegurando quer a reestruturação económica, quer a protecção ambiental nestas áreas. Um exemplo refere-se ao RD 378/1994⁸⁰ que definiu um regime de apoios para fomentar o investimento florestal em explorações agrícolas e acções de aproveitamento e desenvolvimento de bosques em zonas rurais. Outro exemplo é o RD 51/1995 de 20/1 que estabeleceu um regime de medidas horizontais, para fomentar métodos de produção agrários compatíveis com as exigências de protecção e conservação dos espaços naturais. No entanto, o processo de desenvolvimento urbano vem exercendo uma crescente pressão construtiva nas zonas rurais, que origina muitas vezes que a capacidade agrícola dos solos não seja respeitada (EC/S, 2000).

⁷⁹ Podendo no entanto este papel ser assumido pelo Plano de Ordenamento de Recursos Naturais Llei 4/1989).

⁸⁰ Modificado pelo RD 152/1996 de 2/2.

5.3.3 Avaliação de Impacte Ambiental

Um elemento com repercussões óbvias nos processos de planeamento é a avaliação dos impactes dos processos de transformação espacial sobre o ambiente. Neste caso, a abordagem espanhola apresenta-se mais restritiva do que em alguns dos seus parceiros europeus (EC/S, 2000), sendo a elaboração de estudos de impacto ambiental obrigatória, não apenas para as infraestruturas, mas para um leque alargado de projectos, definidos na Lei de Avaliação de Impacto Ambiental, na Lei 6/2001 de 8/5, que actualizou o RDL 1302/1986 de 28/6⁸¹, e que transpôs a Directiva 97/11/CEE de 3/3. O processo inicial de AIA foi vítima de fortes críticas no que respeita à sua implementação. Segundo Gómez (1994), os problemas começam com a definição do que é adequado ou não, em termos de projecto de desenvolvimento, face à dificuldade em definir critérios técnicos objectivos, ao mesmo tempo que não são analisados os efeitos cumulativos de projectos. O processo era de algum modo arbitrário, diferenciando a aplicação da AIA aos projectos públicos e aos privados, discriminando os últimos. Outro aspecto preocupante prendia-se com a utilização da AIA como instrumento de gestão do solo não urbanos, substituindo muitas vezes os planos de ordenamento territorial.

A Lei 6/2001 introduziu modificações de que se destaca o alargamento do leque de projectos objecto de AIA, passando de oito para vinte e uma categorias previstas no anexo I. Outros aspectos de relevo foram a introdução de procedimentos novos para projectos do anexo III, possibilitando o seu estudo caso a caso (art.º 4) e a possibilidade de os promotores apresentarem às entidades competentes a sua posição relativamente ao conteúdo e alcance da informação que lhes é solicitada (art.º 5). Finalmente importa referir a incorporação da legislação comunitária no que se refere às disposições do Convénio sobre Avaliação de Impacte no Meio Ambiente no contexto transfronteiriço (art.º 7), ratificado por Espanha em 1997. O estudo de impacte ambiental deve descrever o projecto e sua relação com o uso do solo e recursos naturais, apresentar alternativas estudadas e justificar a opção final, e ainda uma avaliação dos efeitos previsíveis, directos e indirectos, sobre os vários componentes do ambiente, bem como medidas para reduzir, eliminar ou compensar

⁸¹ Transpôs a Directiva 85/377/CEE. Regulamentado pelo RD 1131/1988 de 30/9. Posteriormente, o RDL 9/2000 havia já revisto o anexo II, reforçando a pluralidade de dimensões da AIA, ao afirmar que “a *sensibilidadade ambiental das áreas geográficas que possam ser afectadas por projectos*” deve atender, entre outros, ao uso existente do solo, aos recursos naturais e capacidade de carga do meio natural, atender às zonas classificadas e suas condicionantes especiais, ou ainda às características específicas das zonas de elevada densidade demográfica.

efeitos ambientais significativos. Actualmente, a declaração de impacto ambiental que se inclui no processo de AIA tem vindo a melhorar em termos da informação que usa para apoiar o processo de tomada de decisão (Canelas e tal, 2005).

São ainda inúmeras as referências em matéria de avaliação dos impactos das actividades sobre o ambiente e que aparecem em muitos dos diplomas já referidos. Por exemplo, a Lei de conservação de espaços naturais, na sua segunda disposição adicional ampliou a lista de actividades a sujeitar a AIA, incluindo “*as transformações de usos do solo que impliquem a eliminação do coberto vegetal arbustivo ou arbóreo*”. A Lei de Águas, refere que os projectos de obras hidráulicas de interesse geral e todo o processo relativo aos “*transvases*”, serão submetidos a AIA (art.º 129). A Lei de prevenção e controlo integrados da contaminação (atmosfera, água e solo) refere no artigo 11º exigências em matéria de AIA para as instalações que suportam este sistema. Também a Lei de estradas refere que os projectos de auto-estradas e vias rápidas exigem processos de AIA (art.º 9).

Outro diploma de relevo neste campo é a Lei 9/2006 de 28/4 sobre Avaliação Estratégica Ambiental transpondo a Directiva 2001/42/CE de 27/6 (art.º 3), e que regula a avaliação dos efeitos de planos e programas sobre o meio ambiente, avaliação que deve ser tido em conta na preparação de planos e programas de forma contínua. Este processo inclui a avaliação ambiental relativa à integração de considerações ambientais nos planos e programas (art.º 7) e uma informação de sustentabilidade ambiental, onde o promotor descreve e avalia os efeitos prováveis significativos sobre o meio ambiente, relacionados com a aplicação do plano ou programa, apresentando alternativas que incluam a alternativa zero (art.º 8). No final será apresentada uma *Memória Ambiental* que descreverá as disposições finais a incorporar nas propostas de plano ou programa (art.º12). A Espanha fez assim um esforço para promover não apenas a avaliação sob o ponto de vista da integração de critérios de natureza ambiental sobre projectos de desenvolvimento, mas para avaliar também os planos e programas que sob o ponto de vista estratégico propõem o modelo de desenvolvimento.

5.4 O conteúdo ambiental do sistema de planeamento em síntese

O sistema de planeamento espanhol integra o planeamento social e económico coma política de desenvolvimento espacial, onde as questões de desenvolvimento

sustentável se identificam essencialmente ao nível do planeamento sectorial. Este sistema assenta na elaboração de instrumentos de planeamento de carácter geral, onde o elemento chave são os planos estruturais e a regulamentação de uso do solo, instrumentos este que conferem direitos de desenvolvimento em paralelo mas que simultaneamente obrigam os proprietários à execução desse desenvolvimento, estando pré-determinados na legislação os sistemas de execução a adoptar. Trata-se de um sistema que tem a sua origem no ordenamento urbano, tendo evoluído para formatos territorialmente mais abrangentes. Este facto é particularmente reconhecido a partir da reforma do sistema administrativo e da criação das CA, que se reflectiu na organização e hierarquização do sistema de planeamento territorial. A autonomia regional foi determinante, pelas competências legislativas que lhe foram concedidas.

A última reforma da lei do solo foi relevante, regulando todo o processo de transformação de solos susceptíveis de serem urbanizados, pelo controlo da progressiva criação de solo urbanizado. Os instrumentos de ordenamento são variados, e a sua elaboração, ou não, depende das características dos espaços a que se referem, não existindo a obrigatoriedade de elaboração do mesmo tipo de plano para todas as situações. Outro aspecto importante, tem a ver com o facto de se encontrarem devidamente caracterizados e articulados num único documento, o TR 92, o que lhes dá alguma força. Apesar deste facto, reconhecem-se na prática dificuldades ao nível da integração vertical e horizontal dos diferentes planos instituídos, agravadas pela inexistência de um plano nacional. No entanto, o sistema apesar de rígido, é flexível na sua gestão e procura responder às condições do mercado, quer recorrendo à progressiva penalização dos terrenos expectantes, em áreas com planos de pormenor aprovados, quer à celebração de Convénios Urbanísticos, resultantes de formas de planeamento consensual e de negociação.

No que se refere ao conteúdo ambiental do sistema de planeamento territorial espanhol, este encerra em si mesmo uma forte componente ambiental, quer no conjunto dos seus instrumentos, quer, em particular nos Planos Especiais, que de uma forma genérica cobrem grande parte dos sectores, também abrangidos por legislação ambiental específica. Também nos planos de nível local é possível proceder à regulação e controlo de usos, intensidades e tipologias da edificação, bem como à classificação de solos e à criação de unidades urbanísticas integradas, que servem de base à implementação de mecanismos de protecção e conservação

em várias vertentes. Em termos ambientais, e no quadro da gestão de recursos hídricos destaca-se a identificação de zonas inundáveis de áreas do domínio público hídrico, feita a nível supra-local mas que impõe condições à elaboração dos planos locais que se vão reflectir no processo de licenciamento da edificação e de actividades. Outros exemplos que vêm de níveis superiores ao local são os Planos Especiais de Saneamento, onde são definidas as redes de infraestruturas de apoio, em particular no que se refere à questão da qualidade de águas para consumo e o tratamento de águas residuais. O nível local intervém essencialmente na definição das características das redes de distribuição e de recolha do sistema de saneamento básico. É de salientar ainda o ordenamento das zonas costeiras e sua defesa relativamente às pressões do processo de desenvolvimento determinando zonas de servidão de vários tipos transpostas para os planos locais, com diferentes graus de restrição em termos de edificação e de formas ocupação do território.

O sector dos resíduos encontra suporte também nos Planos Especiais de Saneamento, ao nível das infraestruturas e da avaliação dos impactos gerados pelos aterros, planos estes que são coordenados a partir do Plano Nacional de Resíduos, condicionando a sua localização, que deve atender aos regulamentos da gestão urbanística, em particular o recurso em primeira instância ao solo não urbanizável. Ao nível local é ainda de referir a implementação de sistemas de recolha selectiva e a definição dos pontos e circuitos de recolha de resíduos. Outro aspecto a referir prende-se com a preocupação de recuperação de solos contaminados.

Relativamente à poluição atmosférica, são referidas quer a identificação de zonas contaminadas quer a elaboração de planos de acção, articulados com a actividade industrial, bem como é dada atenção às fontes móveis, em articulação com o sistema de transportes, através da licença ambiental integrada. Esta classificação assenta em noções de valores limite e valores admissíveis face ao grau de exposição das populações que se reflecte num zonamento ambiental e na compatibilidade de usos, traduzidos nos planos locais. A poluição sonora contempla também a definição de áreas críticas e zonas de servidão acústica, em termos de exposição ao ruído, baseando-se em mapas de ruído, a partir dos quais, e definidos os objectivos de qualidade acústica, se desenvolverão planos de acção de medidas correctivas. Paralelamente, esta informação será absorvida pelos planos locais, sendo o licenciamento condicionado às condições acústicas em cada área. A intervenção do nível local neste sector foi ainda reforçada pela possibilidade de os

municípios procederem à aprovação de ordenanças municipais classificando as áreas críticas dentro dos seus territórios.

No que diz respeito à conservação da natureza, a classificação de parques reservas e zonas protegidas, e a elaboração quer de planos especiais para determinadas áreas quer de planos de ordenamento dos recursos naturais implicam, no conjunto, a revisão dos instrumentos do sistema de planeamento territorial, e de outros instrumentos sectoriais, impondo limites e restrições às formas de desenvolvimento nestes locais, existindo planos específicos para recuperação e conservação de habitats e espécies ameaçadas, integrados na Rede natura 2000. Ainda neste campo, destaca-se o sector florestal, onde se assume prioritário integrar a gestão da floresta no ordenamento do território, através do Plano Florestal Espanhol, quer no que respeita à sua utilização sustentável quer na prevenção e combate a incêndios, prevendo a recuperação dos terrenos afectados e impedindo a alteração de usos nestas áreas. Ao nível local, os instrumentos urbanísticos que afectem zonas florestais são objecto de parecer especial, existindo também planos especiais para espaços de cultivo e florestais, cujas determinações são transpostas para a normativa do plano local. Existe no entanto, um problema geral, comum às áreas protegidas, e que tem a ver com a falta de conservação activa nas áreas declaradas de interesse, protecção esta que pode levar por um lado a uma pressão excessiva sobre os terrenos, e por outro ao seu abandono.

Finalmente há que referir o processo de AIA, instrumento do sistema de gestão ambiental que funciona como instrumento de apoio à tomada de decisão no que respeita ao planeamento do território. É um processo que cobre um leque alargado de projectos, que tem vindo a aumentar em resultado das exigências para a sua realização, determinadas em diplomas sectoriais. Este processo abrange agora maiores preocupações em termos da análise às alternativas e às propostas de medidas de mitigação. Há no entanto que ter o cuidado de não lhe atribuir um papel que não é o seu, e resistir à tentação de usar a AIA como suporte da gestão de solos não urbanos. Ao nível dos instrumentos de planeamento, o sistema de avaliação ambiental espanhol compreende já a AEA, para apreciação quer do conteúdo ambiental de planos e programas de desenvolvimento, quer de avaliação dos seus potenciais efeitos, aquando da sua implementação, contribuindo para a sua reformulação durante os processos de revisão.

Capítulo 6. O sistema de planeamento Francês: o *aménagement du territoire*

6.1 A evolução do sistema de planeamento territorial: Paris-França

Neste novo capítulo será feita, tal como nos casos anteriores a caracterização e análise dos sistemas de planeamento territorial e de gestão ambiental, dando ênfase à interacção entre os seus instrumentos locais e a instrumentação sectorial. Há no entanto que começar por referir que, no caso francês, se entende *aménagement du territoire* como ordenamento e desenvolvimento do território, uma vez que o termo não tem equivalentes directos, sendo usado o termo planeamento espacial e política regional (Falludi e Peyrony, 2001). O conceito francês está assim relacionado mais com a política de desenvolvimento regional do que com o planeamento físico, e deriva de um conjunto de preocupações em matéria de desenvolvimento económico. É, em primeiro lugar, uma política de Estado de promoção do desenvolvimento económico (EC/F, 2000; Faludi, 2006; Stephenson, 2003).

Em termos de sistema de planeamento do território, tal como refere Correia (1993, p.197-198), "*em França as primeiras limitações do direito de propriedade surgem, tal como noutros países, ligadas a razões de salubridade, higiene, segurança e arquitectura. ... A utilidade pública e o direito de expropriação surgem inicialmente ligados ao Código Civil.*" Recuando um pouco no tempo, durante as 3ª e 4ª Repúblicas (1871-1958), o projecto de arquitectura e o planeamento urbano foram as áreas de destaque, em termos de intervenção, onde apesar de existirem planos em alguns sectores, a urbanização constituía, tal como refere Boyer (1995), um processo espontâneo decorrente da disponibilidade de terrenos e dos interesses dos promotores privados. O sistema que foi sendo instituído, constituiu uma importante referência para outros sistemas na Europa. Tal como referem Falludi e Peyrony (2001, p.255), durante séculos, a França considerou-se o protótipo do Estado centralizado e assumia uma posição macrocéfala em relação à Europa: "*a Europa como uma extensão da França*".

O sistema de planeamento territorial francês baseia-se essencialmente no *Code de l'Urbanisme* que data de 1950 e que tem sido continuamente revisto. Neste código são especificados os tipos de actividade de planeamento e os regulamentos para o

desenvolvimento físico do território. No entanto, a verdadeira constituição de um sistema de planeamento territorial começa na década de 60¹, marcada pela passagem de uma sociedade agrária para uma sociedade urbana, onde as prioridades se definem em termos de desenvolvimento económico e do princípio da igualdade, procurando equilibrar as assimetrias territoriais, de que resulta o próprio termo *aménagement* (DATAR, 2002; Falludi, 2003b). Nesta altura, segundo Madiot (1996) o *aménagement* separa-se progressivamente do *urbanisme*, dotando-se de instrumentos próprios que no entanto, como no caso do *Plan d'Aménagement du Territoire* de 1962, não tinham estatuto legal (Falludi et Peyrony, 2001). De facto o *aménagement* do território não se resume ao urbanismo ou aos instrumentos de planeamento territorial (EC/F, 2000).

Em 1963 foi criada a *Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Regionale* (DATAR), estrutura administrativa que iria marcar um novo estilo para o sistema de planeamento do território (Madiot, 1996), denominada *Délégation Interministérielle pour l'Aménagement et Compétitivité Territoriale* (DIAT) em 2006. Em particular, o planeamento regional foi muito desenvolvido por este organismo, que preparou planos indicativos e programas de investimentos públicos para as regiões. Em termos de política urbana, a *Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Regionale* encorajou a criação de “cidades de equilíbrio”, que permitiram reduzir a atracção exercida por Paris e pelo centro do país (Correia, 1993). Segundo Hall (1992), a França apresentava uma versão extrema do contraste da organização centro periferia, com sérias repercussões nas dificuldades de planeamento à escala nacional e regional, onde se destaca a aglomeração de Paris, com uma dimensão acima do normal, fruto da tradicional centralização do poder, e que condicionou o modelo de ordenamento do território francês. Verifica-se no entanto e de acordo com Faludi (2006) que a política de ordenamento do território tem procurado desenvolver políticas que equilibrem o processo de desenvolvimento face a esta dominância, existindo uma expectativa de que participação regional e local contribuirão para o reequilíbrio do modelo de desenvolvimento territorial, bem como para aplicação dos novos conceitos de *agglomérations* e dos *pays*, áreas caracterizadas pela sua coesão geográfica, económica, cultural e social, capazes de mobilizar novos agentes regionais e locais.

¹ Nos anos 60 surgem os planos de grande escala (La Défense, Paris) (Boyer, 1995). Foi criado o CIAT, *Commissariat Interministeriel d'Aménagement du Territoire*.

Foi já em 1967 que surgiram os principais documentos aplicáveis, em termos do sistema de planeamento do território, a *Loi d'Orientation Foncière* (1967) e a *Loi Portant Réforme de l'Urbanisme* (1976), ambas subsequentemente alteradas. Outro diploma importante foi a Lei da Arquitectura (1977) que introduziu requisitos adicionais aos planos². Na lei de 1967, o conceito de plano de estrutura encontrou expressão na elaboração de *Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme* que enquadram os *Plans d'Occupation des Sols* (POS) e as *Zones d'Aménagement Concertés* (ZAC) (Correia, 1993). A lei estabeleceu assim um sistema de dois níveis de planos: no caso do *Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme* (SDAU), de natureza estratégia e de longo prazo, normalmente abrangendo um conjunto de comunas, o conteúdo dos planos varia mas preocupa-se essencialmente com objectivos gerais e com as grandes infraestruturas, procurando desenvolver orientações dos programas estatais ou de outras instituições públicas. Este plano era estabelecido por uma autoridade conjunta de comunas, para uma área delimitada pelo prefeito, e com base na proposta adoptada pela maioria dos conselhos municipais interessados.

Relativamente ao *Plan d'Occupation des Sols*, plano de pormenor local e de curto prazo, é da responsabilidade das comunas³, tratando-se na sua essência de um plano de zonamento (Newman et Thornley, 1996). Este plano era estabelecido por um conselho municipal para o seu território, em parte ou na totalidade, ou por uma autoridade comunal conjunta, tendo que ser compatível com o *Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme*. Trata-se de um plano vinculativo em termos de direitos de propriedade e que determina as regras gerais para uso do solo, incluindo a proibição de construir, as restrições e áreas de salvaguarda, áreas urbanas e de desenvolvimento. Nestas áreas, as licenças de construção são concedidas pelos presidentes da Câmara, sendo os direitos de construção fora das suas áreas, severamente restringidos⁴ (EC/F, 2000). Assim o *Plan d'Occupation des Sols* não era um documento flexível, podendo no entanto fazer-se a sua revisão total ou apenas alterações, *emplacements reserves*, sujeitos a procedimentos simplificados.

² Trata-se como refere Loew (1994), de um contexto onde o controlo do *design* foi sempre uma parte integral do sistema de planeamento, vertente que se enquadra na arquitectura e tema recorrente no debate público e profissional, que se prende menos com os estilos arquitectónicos e mais com a qualidade do ambiente urbano.

³ A sua realização era obrigatória para comunas com mais de 50.000 habitantes.

⁴ Alguns empreendimentos podem ser permitidos em áreas em torno de aglomerações, quando regulados pelas provisões adoptadas pelo conselho municipal para implementação do regulamento nacional de planeamento da cidade, sendo as licenças concedidas pelo Estado (EC/F, 2000).

Esta legislação reposiciona também a intervenção do ordenamento ao nível regional, no quadro do desenvolvimento das áreas metropolitanas, tendo sido criadas em 1965, oito metrópoles de equilíbrio, para funcionarem como contrapeso à capital⁵, para as quais foram canalizados fortes investimentos (Hall, 1992). Em 1966 foram criadas organizações metropolitanas do plano (OREAM) para as seis maiores regiões urbanas francesas⁶, distinguindo-se o modelo de organização para a região de Paris, que assumiu um carácter especial. Criou-se assim mais um nível de intervenção, que apesar de algumas virtudes, contribuiu como refere Wollmann (2000), para a “sobre-institucionalização” do sistema político e administrativo francês. A onnipotência do Estado foi desafiada a partir dos anos 70, iniciando-se um processo de descentralização nos anos 80, que permitiu aos municípios implementar políticas próprias e exercer um maior controlo sobre o seu território (Boyer, 1995). Segundo Madiot (1996), durante a década de 80 o ordenamento do território atravessou uma fase complicada, apresentando-se com objectivos dispersos, onde os instrumentos se revelaram pouco eficazes na orientação e controlo do processo de desenvolvimento, que decorreu de uma forma algo voluntarista. Até esta altura o sistema era altamente centralizado, tendo vindo o poder a ser gradualmente partilhado com o governo local.

6.2 O actual sistema de planeamento: do Estado centralizado ao Estado unitário descentralizado

6.2.1 Relação entre os sistemas de planeamento e administrativo

O Estado Francês foi historicamente um estado centralizado e intervencionista. É hoje um Estado unitário descentralizado, onde existem quatro níveis de governo com implicações no planeamento, o Estado, a Região, o Departamento e a Comuna⁷. Antes da descentralização o governo central exercia o controlo directo da elaboração dos planos e do controlo do desenvolvimento, sendo as prioridades nacionais definidas em Paris e comunicadas aos gabinetes locais dos ministérios centrais. Em cada departamento a *Direction Départementale de l'Équipement* era responsável pelo planeamento e possuía os recursos para elaborar planos de uso do solo detalhados, os *Plans d'Occupation des Sols*. Assim, o prefeito e os técnicos

⁵ Lille-Dunkerque, Nantes-Saint Nazaire, Lyon-Saint Etienne, Marseille-Aix, Nancy-Metz, Strasbourg, Toulouse e Bourdeaux

⁶ Lille-Dunkerque, Nantes-Saint Nazaire, Lyon-Saint Etienne, Marseille-Aix, Nancy-Metz, Rouen-le Havre.

⁷ Os três níveis sub-nacionais são dirigidos por conselhos de representantes eleitos.

especializados controlavam o sistema de planeamento, aprovavam os planos e emitiam as licenças de construção, poderes que durante a descentralização passaram para as comunas (Newman et Thornley, 1996). O Estado produzia as regras e orientações nacionais, incorporando o planeamento regional e urbano, possuindo os prefeitos, que representam os serviços do Estado, considerável influência sobre o governo local, herança napoleónica do século XIX (Wollmann, 2000).

Iniciou-se então uma nova fase em que as reformas da descentralização, resultantes também da pressão da EU (Falludi e Peyrony, 2001), implicaram reformas na administração e ajustes na máquina de governo, trazendo todos os níveis administrativos para a concretização do desenvolvimento económico, e gerando novas relações institucionais para integrar níveis de Estado e coordenar políticas (Newman et Thornley, 1996). De facto, a *Loi Defferre*, a primeira lei de descentralização de Março de 1982, estabeleceu o princípio do governo local independente, distribuindo os poderes dos prefeitos por diferentes níveis de governo (Wollmann, 2000). Ao nível regional houve uma mudança radical, com a criação de um novo nível de governo eleito, os conselhos regionais, possuindo as 22 regiões poderes para elaboração dos planos estratégicos regionais e poderes significativos em matéria de desenvolvimento económico. De acordo com a Constituição, o artigo 72 garante o princípio de auto-governo às autoridades locais, mas não contém provisões relativas ao ordenamento e desenvolvimento do território, para definir a responsabilidade do Estado neste campo. Até ao final dos anos 90, esta política foi desenvolvida pelo ramo executivo do governo central, na ausência de enquadramento judicial real, tendo o princípio de auto governo das autoridades locais reduzido os poderes estatutários de intervenção do Governo Francês, e exigido um maior enquadramento legal do ordenamento territorial (EC/F, 2000).

Neste contexto, desde que se iniciou a descentralização, o governo tem procurado clarificar a distribuição de competências sem sucesso⁸. Muitas das preocupações pós-descentralização permanecem, segundo Newman et al (1996), em particular no

⁸ A França caracteriza-se pelo “*cumul des mandats*”: a maioria dos que exercem cargos políticos como deputados ou senadores são também presidentes de câmara ou pertencem aos departamentos, do que resulta não existir uma divisão entre o sistema político nacional e o sistema político local, podendo este último influenciar decisões tomadas no nível superior: a lei confere poderes significativos ao ramo executivo local (EC/F, 2000; Wollmann, 2000).

que se refere à coordenação e aos papéis dentro do sistema⁹, às mudanças na prática do planeamento, à perda de virtudes do sistema centralizado como a equidade no tratamento, e à aplicação consistente das regras. De acordo com Hall (1992), na estrutura administrativa do planeamento regional francês, as relações e responsabilidades no centro da estrutura não são claras, existindo inúmeros órgãos paralelos e poucas responsabilidades verticais.

Alguns poderes políticos e executivos encontram-se descentralizados ao nível dos concelhos regionais e departamentais, mas grande parte da execução da política nacional permaneceu nos serviços desconcentrados dos ministérios nacionais, operando nas regiões. A descentralização destinada a redistribuir poderes acaba por ser em larga medida o prolongamento das estruturas anteriores (DATAR, 2002). Assim, as reformas descentralizadoras dos anos 80, criaram um sistema de planeamento altamente fragmentado em França, tendo o governo central tentado reter a sua influência nos níveis sub-nacionais, através de novas formas de contrato nas regiões¹⁰ e nas comunas, e encorajando a cooperação inter-comunal (Newman et Thornley, 1996; Wollmann, 2000), reconhecendo no entanto, que todos os níveis de governo local têm poderes para agir no interesse das suas áreas, e poderes relativos ao solo e à propriedade.

O governo é aconselhado pela então *Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Regionale*, possuindo as regiões e os departamentos estruturas paralelas e complementares, com órgãos nomeados pela tutela e órgãos eleitos. A autoridade do Prefeito de Região relativamente ao Prefeito de Departamento refere-se apenas às matérias de desenvolvimento económico e social e ao ordenamento do território, não possuindo os departamentos poderes de planeamento de usos do solo específicos, mas tendo um largo leque de funções com impacto nos assuntos urbanos e nas decisões de planeamento. Em termos de financiamento da política de ordenamento e desenvolvimento do território, este é essencialmente público¹¹, sendo o Estado responsável pelo planeamento e implementação das infraestruturas necessárias ao desenvolvimento económico, através da formulação de legislação

⁹ O Decreto de 1/7/92, *Charte de la Déconcentration*, especificou as funções para os vários níveis locais (EC/F, 2000).

¹⁰ Esquemas Regionais, por exemplo os desenvolvidos para a *Ile de France* (lei 64-707 de 10/7) para a Córsega e para as regiões ultramarinas (Gaultier, 2001).

¹¹ Tendo sido criados fundos específicos ao nível nacional como *Fonds d'Intervention pour l'Aménagement du Territoire* (FIAT), ou através da mobilização de Fundos Estruturais Comunitários.

que forneça a base legal para a cooperação entre autoridades locais de forma a implementar projectos de desenvolvimento.

6.2.2 A política de ordenamento do território

A legislação da década de 90, Lei 91-662 de 13/7 (*loi d'orientation pour la ville*), Lei 92-125 de 6/2 (*loi de l'orientation pour l'administration territoriale de la République*), Lei 95-101 de 2/2 (administração e impostos) e a Lei 95-115 de 4/2 (*loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*), leis de orientação em planeamento e desenvolvimento do território, fortaleceram o planeamento físico, e produziram uma melhor coordenação entre desenvolvimento regional e planeamento físico¹². Tanto a nível nacional como regional passaram a ser adoptados esquemas de planeamento estratégico a longo prazo, que não sendo vinculativos, asseguraram uma melhor ligação ao planeamento sectorial e aos instrumentos de implementação (EC/F, 2000).

O sistema de planeamento francês é regulamentar, havendo pouca discrição na sua implementação: uma proposta de desenvolvimento que esteja conforme com a regulamentação tem normalmente garantida a sua aprovação (Loew, 1994). Assim, o controlo do desenvolvimento tem um sistema de implementação capaz de assegurar a conformidade com as provisões de planeamento onde, apesar do processo de descentralização em curso, o Estado mantém um controlo significativo sobre a prática de planeamento, ao prescrever o formato dos instrumentos de planeamento e os procedimentos da tomada de decisão, continuando a exercer controlo técnico através dos serviços estatais na maioria das comunas. A existência de um sistema de controlo legal e de recurso dos requerentes, autoridades locais, indivíduos afectados e grupos ambientais, fornece um canal de apelo e de recurso legal para todos os actores no processo (Booth, 2003). No entanto, a participação pública não é um assunto de debate nos círculos de planeamento franceses, realizando-se inquéritos públicos antes da aprovação dos planos, que constituem essencialmente representações escritas (Loew, 1994).

Em França a execução do planeamento caracteriza-se pela inexistência de sistemas de execução pré-determinados, o que obriga à elaboração contínua de regras para cobrir eventualidades imprevistas, e resulta no facto de estas se tornarem cada vez

¹² Em particular a lei 472 procurou pela primeira vez definir o conceito francês de *aménagement*.

mais complexas e difíceis de aplicar. A execução dos planos desenvolve-se por iniciativa pública ou privada de acordo com a regulamentação existente: está-se em presença de um urbanismo concertado em que os particulares podem participar sem estarem no entanto obrigados a isso, tal como referem Rodríguez e Diego (2001). Apesar da inflexibilidade do sistema, as negociações acontecem e prendem-se com a interpretação dos regulamentos, área em que as autoridades locais têm normalmente uma posição de força (Loew, 1994). De facto, os investidores recorrem a negociações antes de avançarem com um pedido formal, facto que não impede que esta procura de certezas através do plano consensual seja muitas vezes uma desilusão, uma vez que as condições regulamentares são facilmente alteradas tal como refere Cullingworth (1994), face a novas propostas de desenvolvimento e aos interesses dos envolvidos.

A iniciativa pública é mais relevante, e pode recorrer a formas como os loteamentos ou as *Associations Foncières Urbaines* de cooperação mista, sendo a fórmula mais habitual a das *Zones d'Aménagement Concerté* (ver ponto 6.2.2.2). A execução pública faz-se através da administração municipal ou organismos estatais, promovendo operações urbanísticas de carácter específico, quer através de uma gestão directa, quer indirectamente, através de contrato com uma agência ou mediante concessões administrativas a sociedades urbanizadoras locais de capital misto. Relativamente à iniciativa privada, os agentes privados podem executar loteamentos através de uma *association syndicale des propriétaires*, organização de promoção imobiliária, ou através de uma *Association Foncière Urbaine*, associação de proprietários (Rodríguez e Diego, 2001). Paralelamente, em França não existe uma programação temporal vinculativa, podendo acordar-se prazos no caso dos contratos, e as licenças de construção têm prazos de validade de dois a cinco anos. Não existe nenhum sistema de expropriação ou sanção administrativa por incumprimento dos deveres urbanísticos por parte dos proprietários do solo.

Verificou-se no entanto que, apesar dos esforços feitos nos diferentes diplomas e estratégias subjacentes, algumas das disparidades territoriais foram agravadas, fruto de algum voluntarismo que permaneceu apesar das reformas. A selectividade não foi um ponto forte da lei 95-115 de 4/2, que apesar de tudo teve como elementos essenciais o desenvolvimento de esquemas sectoriais, o reforço dos serviços públicos e no esforço relativo às zonas prioritárias de intervenção (Madiot, 1996).

6.2.2.1 Instrumentos regulamentados aos vários níveis

Actualmente o Código de Urbanismo assegura o enquadramento para o planeamento do uso do solo e aplica-se em todo o território francês (Loew, 1994), embora, nalguns casos, seja necessário consultar o código rural e o código de construção e de habitação. Este quadro legal tem sofrido sucessivas alterações decorrentes da evolução política, económica e social, questões anteriormente debatidas neste trabalho. Houve uma evolução na forma de olhar o ordenamento e desenvolvimento do território, não apenas como espaço utilizado para materializar investimentos, mas como estrutura activa, fornecendo um enquadramento criativo ao processo de desenvolvimento. Da problemática económica passou-se ao enquadramento de dimensões sociais, ambientais e tecnológicas (DATAR, 2002).

Exemplos desta evolução¹³ são a Lei 99-533 de 25/6, a *Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire* (Lei Voynet) que sofreu a influência da legislação dos países do norte da Europa (Falludi e Peyrony, 2001), e a Lei 2000-1208 de 13/12 *Loi de Solidarité et Renouvellement Urbain* (SRU), que procurou contrariar o fenómeno de alastramento das cidades, e introduziu inovações no sistema de planeamento francês decorrentes do conceito de desenvolvimento sustentável (Goodchild, 2003). A primeira constituiu um instrumento de regulação contratual, enquanto a segunda estabeleceu a regulação normativa, relançando em conjunto o planeamento estratégico, onde o projecto concertado terá capacidade para produzir o território (Goze, 2002). Em conjunto, representaram um esforço para ultrapassar a elevada fragmentação ao nível do poder local (Stephenson, 2003).

No que diz respeito aos instrumentos do sistema de planeamento do território, é de começar por referir algumas características do seu funcionamento, nomeadamente, que as prioridades são estabelecidas pelo governo central através de reuniões do *Commissariat Interministériel d'Aménagement du Territoire*, com base nos trabalhos preparativos da actual *Délégation Interministérielle pour l'Aménagement et Compétitivité Territoriale*, e são implementados via planos de desenvolvimento económico e social ou sem plano. A lei de 4/2/1985 introduziu o *Schéma National*, de natureza estratégica e os *Schémas Régionaux d'aménagement e de développement du territoire*, através dos quais, o governo determina o âmbito, os objectivos, as quantias envolvidas e as vertentes a desenvolver pelas e nas regiões,

¹³ Paralelamente a Lei *Chevènement*, ou lei de reforço e simplificação da intercomunalidade (12/7/1999), incitou a criação de instituições de governo urbano.

através de convenções, que também podem ser estabelecidas com autoridades locais. O governo estabeleceu por exemplo, os *Schémas Directeurs d'Infrastructures* para o desenvolvimento e modernização das redes a longo prazo (por exemplo estradas e auto-estradas, rios e vias fluviais, comboio de alta velocidade) (EC/F, 2000; Stephenson, 2003). O novo modelo territorial¹⁴ proposto no esquema nacional baseia-se na organização de fluxos através de infraestruturas de ligação, e na organização espacial através de *bassins de vie*, áreas densamente povoadas, cuja implementação será prosseguida em esquemas sectoriais (EC/F, 2000).

Em termos de instrumentos novos do sistema de planeamento, a *Directive Territoriale d'Aménagement* (L 111-1-1) destina-se a fixar as orientações fundamentais do Estado em matéria de ordenamento e desenvolvimento do território, fixando os seus objectivos em termos de localização de grandes infraestruturas e equipamentos, de preservação de espaços naturais, lugares e paisagem, bem como indicar os territórios objecto de disposições especiais em áreas de montanha (L145) e do litoral (L146). Estas directivas não cobrem obrigatoriamente todo o território francês, destinando-se essencialmente a áreas importantes em matéria de desenvolvimento (Gaultier, 2001). Trata-se de um documento que a este nível, contempla já uma responsabilidade importante no que respeita à preservação e qualificação do ambiente, reforçada pelo seu carácter vinculativo para todos os restantes instrumentos de planeamento.

As *Directives Territoriales d'Aménagement* podem ser elaboradas a pedido de uma região, e os seus projectos desenvolvidos com a colaboração dos departamentos e comunas ou associações comunais envolvidas. As regiões¹⁵ podiam já anteriormente adoptar planos regionais¹⁶ enquadrando a sua política de desenvolvimento regional, sendo as convenções celebradas entre Estado e regiões baseadas no plano nacional e nos planos regionais, convenções que tem evoluído para um planeamento de tipo investimento conjunto. Essencialmente o conteúdo dos

¹⁴ Mais recentemente, e com base no conceito de policentrismo, desenvolvido através do EDEC, a *Délégation Interministérielle pour l'Aménagement et Compétitivité Territoriale* formulou quatro cenários para a França, sendo o preferido o da rede de policentrismos, embora seja objecto de preocupação o cenário em que estes policentrismos podem colocar em perigo a unidade do território francês, pela fragmentação territorial, especialmente nas áreas periféricas (Faludi, 2006).

¹⁵ Neste sentido, foram definidas sete grandes regiões para efeitos de planeamento de forma a ligar os programas de desenvolvimento do Estado e das autoridades locais ao nível interregional, de forma a corrigir assimetrias regionais.

¹⁶ O planeamento regional foi estabelecido em 1982 como a principal inovação para o planeamento económico descentralizado. No entanto as regiões detêm essencialmente competências em termos de investimento e planeamento, enquanto as competências de regulação cabem ao Estado e às autoridades locais (EC/F, 2000).

programas baseia-se nos *Contrats de Plan État-région* e é negociado pelo governo francês, através da hoje denominada *Délégation Interministérielle pour l'Aménagement et Compétitivité Territoriale*, com base nas propostas feitas pelos prefeitos de região e as autoridades regionais, de acordo com as prioridades estabelecidas nesses contratos, para implementação das políticas nacional e comunitária (EC/F, 2000).

No nível seguinte, o *Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme* era o plano estratégico de grande abrangência e que referia a distribuição geral das actividades e infraestruturas, estabelecendo as áreas de protecção paisagística, padrões de desenvolvimento urbano, investimento infraestrutural chave e alocação geral de usos de solo, fornecendo um enquadramento geral para o planeamento do uso do solo (Loew, 1994). A nova *Loi de Solidarité et Renouvellement Urbain* propõe a substituição progressiva destes plano pelos *Schémas de Cohérence Territoriale* (SCOT) (Gaultier, 2001) (L122-18). No entanto, o *Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme* permanece como figura de planeamento para a região da Île-de-France, com o objectivo de estruturar o crescimento urbano e demográfico e a utilização do solo nesta região, dado o seu peso em termos internacionais (L141-1). Cabe-lhe, entre outros, e no respeito pela legislação geral, determinar os modos de protecção e de valorização do ambiente e a localização das grandes infraestruturas e equipamentos, em particular no que diz respeito aos transportes, determinando igualmente a localização e orientação preferencial para as extensões urbanas, procurando corrigir o peso excessivo desta zona do país, respeitando as servidões de utilidade pública que afectem o seu território.

O *Schéma de Cohérence Territoriale*, bem como os restantes instrumentos (L 121-1) devem procurar o equilíbrio entre a renovação urbana e o desenvolvimento urbano e rural, bem como a preservação dos espaços florestais e agrícolas e a protecção de espaços naturais e paisagens. Do mesmo modo, devem assegurar a diversidade das funções urbanas e do *mix* social, reabilitando habitats, actividades económicas e culturais e equipamentos públicos, e promovendo adequados sistemas de transporte e de gestão da água. Pretende-se ainda que sejam capazes de utilizar de forma equilibrada os seus espaços naturais, rurais e urbanizados, bem como os recursos água, ar e solo, controlando os fenómenos que tendem a desestabilizar os ecossistemas natural e urbano, como o ruído e outras formas de poluição. Incluem

assim, explicitamente, objectivos que vão para além do ordenamento do território, e que constituem ferramentas de qualificação do ambiente.

Aos *Schémas de Cohérence Territoriale* (L122-1) cabe apresentar, com base num diagnóstico do território, um projecto¹⁷ de desenvolvimento e ordenamento, para o que fixam orientações de carácter geral para a organização do espaço e a reestruturação dos espaços urbanizados, definindo objectivos para sectores como a habitação social e os transportes, cuja ausência pode inclusive impossibilitar novas urbanizações em zonas naturais ou para urbanização, ou a protecção da paisagem e dos espaços naturais, e podem também definir grandes projectos de equipamentos e serviços. Trata-se de um instrumento que procura tratar de forma global e abrangente, os elementos do ordenamento e do desenvolvimento urbano, resolvendo o problema de articulação entre os vários instrumentos de planeamento (Gaultier, 2001)¹⁸, e que prevê para os territórios de fronteira a consideração dos modelos de ocupação das áreas limítrofes (L 121-4).

Deve assim ser compatível¹⁹ com a normativa superior como as *Directives Territoriales d'Aménagement*, com as cartas de parques regionais, e com as disposições particulares das zonas de *massif*, de montanha e do litoral (122), reflectindo um esforço de coordenação de conteúdos intersectorial, em particular com sectores relevantes em matéria ambiental. Do mesmo modo, todos os documentos de planificação referidos adiante, devem ser com ele compatíveis (artigo L 121-1), em particular os instrumentos sectoriais que coordena e que impõem a compatibilidade do plano local (Goze, 2002), sendo avaliado no prazo máximo de dez anos, em particular sob o ponto de vista ambiental, deliberando-se a sua manutenção ou revisão. Os *Schémas de Cohérence Territoriale* podem ser complementados por esquemas sectoriais²⁰. É de referir que estes planos servem ainda de base para actuar ao nível da intercomunalidade, que ganha destaque com a definição dos *Pays* (1995) e das *Agglomérations* (1999), que sem constituírem

¹⁷ A sua elaboração (L122-3) parte da iniciativa das comunas ou agrupamentos de comunas, que podem indicar modificações (L122-9).

¹⁸ Um aspecto importante prende-se com o favorecimento da urbanização em áreas possuindo adequados sistemas de transporte ou de equipamentos, numa perspectiva de otimizar a exploração dos sistemas existentes e diminuir o investimento em novas infraestruturas.

¹⁹ O SCOT pode também ser revisto pelos órgãos próprios após inquérito público (L122-12), nos casos em que seja necessário assegurar a sua compatibilidade com outros documentos posteriores, sendo que no prazo máximo de 10 anos será obrigatoriamente revisto ou pelo menos feita a análise dos resultados da sua aplicação (L122-14).

²⁰ Por exemplo, em termos da actividade turística, particularmente nas zonas de montanha (L 122-1), referem a localização de novos empreendimentos turísticos, ou intervêm em sectores como a habitação, os planos de deslocações urbanas, de desenvolvimento comercial, ou os PSMV (ver ponto 6.2.2.2).

unidades administrativas, definem unidades territoriais de intervenção, associada a critérios de coesão social, económica e ambiental (Voghera, 2003).

A outros níveis, os departamentos podem também desenvolver políticas de protecção dos espaços naturais e sensíveis, de uma forma compatível com os *Schémas de Cohérence Territoriale*, as *Directives Territoriales d'Aménagement* ou cartas intercomunais de desenvolvimento (L142-1). Do mesmo modo, os departamentos podem delimitar perímetros de intervenção, em acordo com as comunas afectadas, destinados à protecção e valorização dos espaços agrícolas e naturais periurbanos (L143-1). Esta delimitação é feita em conformidade com o *Schéma de Cohérence Territoriale*, não podendo incluir terrenos urbanos ou urbanizáveis delimitados em instrumentos locais de planeamento urbanístico. O departamento desenvolve então um programa de acção (L143-5) que favoreça a utilização agrícola dos terrenos, a gestão dos espaços florestais e a valorização e protecção dos espaços naturais, devendo ser compatível com as cartas de parques regionais (ver ponto 6.3.2.5), nos casos de terrenos neles incluídos.

No caso especial das zonas de montanha são definidas condições especiais de utilização e de protecção (L145-2), aplicando-se do mesmo modo que as *Directives Territoriales d'Aménagement*. Dadas as características particulares destes espaços, as necessidades de preservação são definidas em função dos sistemas de exploração local, e a definição do enquadramento urbanístico pode ser feita nos *Plans Locales d'Urbanisme* ou CC destas áreas, tomando em conta as suas especificidades.

6.2.2.2 Instrumentos regulamentados ao nível local

Na França urbana, as reformas da descentralização devem ser vistas no contexto do progressivo crescimento do poder local. A transferência de poderes do Estado para o governo local teve impactos profundos no planeamento urbano, quer nas formas para as quais o poder local evoluiu, como nas respostas do governo central aos desafios colocados pela descentralização. Nas reformas de descentralização, as comunas ganharam poderes significativos para intervir na economia local e herdaram competências para o planeamento dos seus territórios (Newman et al, 1996).

Na nova legislação, como refere stephenson (2003), foi feito um esforço de integração dos diferentes instrumentos aos vários níveis do sistema (Stephenson, 2003). A publicação da Lei 2000-1208 de 13/12 *Loi de solidarité et renouvellement urbain*, revista pela lei 2003-590 de 2/7, lei de urbanismo e habitat, destinada a melhorar os dispositivos de implementação da primeira, assegurou uma profunda reforma sistema de planeamento, aproximando o direito do urbanismo, o direito da habitação e o dos transportes. No sistema francês a gestão do solo e dos seus usos faz-se, na sua essência, ao nível das comunas. Com a nova legislação o *Plan Local d'Urbanisme*, substituiu o *Plan d'Occupation des Sols* (Goze, 2002; Voguera, 2003), principal instrumento da política municipal durante décadas. O *Plan d'Occupation des Sols* consagrou direitos de desenvolvimento aos investidores, sendo um instrumento que, uma vez aprovado, constituía um pré-requisito para a devolução do planeamento ao nível local. Na sua ausência, todos os projectos de desenvolvimento fora das áreas construídas eram proibidas, estando os restantes espaços debaixo do controlo dos regulamentos nacionais (Cullingworth, 1994). Tratou-se de um plano de uso do solo à escala local, que definia o *coefficient d'occupation des sols*, expressando a densidade máxima de ocupação de uma dada área, e estabelecendo as regras básicas²¹ e as servidões relativas a edifícios e solo na área que cobria, mas que na realidade não se apresentava com ligações fortes relativamente às políticas *d'aménagement* globais (Stephenson, 2003).

Com a nova legislação soma-se ao plano local a vertente do desenvolvimento sustentável. O *Plan Local d'Urbanisme* estabelece orientações para o desenvolvimento económico e agrícola, ambiente, equilíbrio social, transportes, equipamentos e serviços, e prevê apenas quatro categorias de zonas: as zonas U urbanas (iguais às do *Plan d'Occupation des Sols*), as zonas AU a urbanizar (substituem as zonas NA de urbanização futura), as zonas A zonas agrícolas, e as zonas N zonas naturais e florestas (zonas ND do *Plan d'Occupation des Sols*), que passam de abranger zonas em risco, para compreender a protecção em função do valor destas áreas (Gaultier, 2001), reforçando o papel deste instrumento em matéria de protecção ambiental. Com esta legislação pretende-se travar o alastramento urbano, desaparecendo as zonas NB, e sujeitando todas as transformações de solos agrícolas, florestais ou naturais, a um conjunto de

²¹ Definiu duas grandes categorias de zonas, as zonas U (urbanas) onde a construção é permitida, e as zonas N, que de um modo geral não possuem infraestruturas e não se destinam a ser urbanizadas. Dentro destas duas classes distinguiu as áreas NA e NB de carácter temporário, e as NC e ND de carácter permanente (Loew, 1994).

procedimentos mais exigentes e que implicam um debate em termos de objectivos (L123-1). São também criados mecanismos de combate à retenção de solos, suprimindo as penalizações à densificação e penalizando os terrenos expectantes nas zonas urbanas. Assim, sua estratégia territorial, ao nível local, procura promover uma cidade mais compacta e mais solidária, propondo um modelo de cidade renovada, a cidade europeia que ciclicamente se reconstrói sobre si mesma, onde a compacidade favorecerá a coesão territorial e consequentemente social (Goze, 2002), privilegiando a urbanização em continuidade (Gaultier, 2001).

De facto, em termos de crescimento urbano, é necessário determinar a capacidade dos espaços existentes, urbanizados ou para urbanização, tendo no entanto em conta a preservação e protecção de espaços agrícolas, florestais e costeiros, assegurando o seu usufruto pela população sem no entanto provocar danos ambientais (L146-2). A extensão da urbanização deve fazer-se em continuidade com as aglomerações existentes, ou em novas unidades integradas no ambiente (L146-4), e no caso de extensões limitadas em espaços próximos de rios ou planos de água, deve ser justificada no plano local. Esta é uma filosofia fundamental da *Loi de Solidarité et Renouvellement Urbain*, no que respeita à contenção do fenómeno de crescimento urbano, que estendeu o campo de protecção dos imóveis, mesmo os não construídos como as florestas e os espaços públicos (Gaultier, 2001) reforçando a sua natureza ambiental.

Este carácter de sustentabilidade é também reforçado pela exigência de um novo elemento, o *Projet d'Aménagement et de Développement Durable* (PADD) (L123-1), um projecto para a gestão sustentável dos territórios, dando uma dimensão nova ao plano local, incorporando uma visão das diferentes áreas da cidade do futuro. (Goodchild, 2003). De acordo com Goze (2002), este *projecto* dá-lhe uma dimensão dinâmica e interactiva, pois favorece o “mix” social urbano²², constituindo um projecto global adaptável a partir do plano operacional que é o *Plan Local d'Urbanisme*. Cabe ao *Projet d'Aménagement et de Développement Durable* definir orientações relativas a sectores das comunas a serem reabilitados ou reestruturados, bem como prever as operações destinadas a implementar operações de ordenamento e desenvolvimento de valorização ambiental, e de renovação urbana (L123-1). O Código de urbanismo prevê entre outros, a aquisição de imóveis

²² A lei impõe para as comunas uma cota de 20% de habitação social.

de modo a constituir reservas de terrenos e edifícios para desenvolver acções de desenvolvimento sobre o território (L221-1).

Estes planos cobrem uma ou mais comunas, exceptuando as áreas cobertas por *Plan de sauvegarde et de mise en valeur* (ver adiante), e comportam um regulamento que fixa, de acordo com o *Projet d'Aménagement et de Développement Durable*, regras gerais e servidões de uso que podem, inclusive, interditar a construção em determinadas zonas classificadas ou a proteger, dentro dos seus territórios. Podem mesmo precisar a afectação dos solos de acordo com os usos dominantes e as actividades permitidas, bem como regras relativas ao aspecto exterior das construções e suas dimensões, ou às características das vias urbanas, quer as existentes quer as novas vias a criar, e dos espaços reservados ao transporte público. O plano local deve também identificar os elementos da paisagem, os monumentos e lugares a requalificar ou proteger, os espaços públicos e espaços verdes e os terrenos agrícolas nas zonas urbanas (L123-1). Trata-se assim de um leque abrangente de objectivos e conteúdos que reflectem uma natureza pluri-sectorial, que é posteriormente integrada com legislação específica desses sectores.

O carácter ambiental da legislação urbanística aparece também no caso das zonas agrícolas, onde o regulamento pode designar construções a preservar ou alterar em termos de usos, desde que não comprometam a exploração agrícola (L123-3-1). Nas zonas de valor paisagístico são determinadas regras específicas relativamente à construção, nomeadamente em termos de coeficiente de ocupação de solos, sendo a densidade máxima de construção fixada no regulamento do plano (L123-4) (Voghera, 2003). A edificabilidade pode inclusive ser transferida para lotes em áreas urbanizáveis para preservar outros terrenos, favorecendo simultaneamente o reagrupamento das construções, numa perspectiva de compacidade (L123-1).

O *Plan Local d'Urbanisme* também já não condiciona a edificabilidade a superfícies mínimas, rompendo com um urbanismo separatista, favorecido pelo atenuar do zonamento, respeitando o princípio da diversidade das funções urbanas e dos usos mistos. Neste caso, os planos devem conter em anexo todas as servidões de utilidade pública que afectam a utilização do solo (L126-1), fazendo inúmeras referências à agenda ambiental²³, pois é um plano que se pretende mais visionário e mais operacional que os antecedentes: trata-se, de acordo com Goodchild (2003),

²³ Um aspecto interessante prende-se com as disposições em favor da diversidade do habitat (L127-1) ou em favor do desempenho energético dos edifícios (L128-1).

de um plano ambicioso. Estes planos podem também classificar espaços florestais e bosques, o que implica a proibição de mudanças na afectação do solo que comprometam a sua conservação nessa qualidade (L130-1). Podem as autoridades oferecer, como compensação aos seus proprietários, outros terrenos edificáveis, em troca da sua cedência (L130-2). A sua elaboração é feita por iniciativa e responsabilidade da comuna (L123-6), precisando as modalidades de concertação, podendo por iniciativa do presidente da câmara ou do prefeito, recorrer ao apoio dos serviços do Estado. A revisão ou modificação faz-se por deliberação do conselho municipal após inquérito público, sendo o processo simplificado no caso de revisão, desde que não seja posta em causa a essência do plano. No período máximo de 10 anos, o plano será avaliado (L123-13-1), analisando-se os resultados da sua aplicação, em particular sob o ponto de vista ambiental.

Estes instrumentos devem ser conformes com os planos estratégicos, que incluem o *Schéma de Cohérence Territoriale*, e os esquemas sectoriais, os esquemas de valorização do mar, com os planos de gestão de águas e com a carta de parques regionais, bem como com os planos de deslocação urbanos e com o programa local de habitação (L123-1), o que implica a sua revisão face aos conteúdos destes instrumentos. A conformidade é também exigida a todos os projectos de desenvolvimento submetidos à apreciação das entidades competentes, avaliação que conduz à concessão de uma licença de construção (L123-5). Assim, em termos de implementação e controlo, são exigidas as *permis de construire*²⁴ (L421-1) para realizar qualquer acto de construção, o que implica um certificado de conformidade com as normas urbanísticas em vigor (L421-3; L460-1) (Rodríguez e Diego, 2001).

Outro documento importante é o *Certificat d'Urbanisme*, documento²⁵ que define a situação jurídica de um terreno independentemente das regras de urbanismo. A *Loi de Solidarité et Renouvellement Urbain* reformou-o (L410-1), sendo o seu carácter informativo reforçado, com a identificação das disposições urbanísticas e limitações administrativas ao direito de propriedade aplicáveis a um terreno, precisando assim se um terreno pode ser usado de determinada forma. O certificado de urbanismo de carácter obrigatório (L111-5) desaparece com esta lei, passando ser facultativo (Gaultier, 2001).

²⁴ Concedidas pelos presidentes de câmara quando haja um PLU ou documento equivalente, ou pelo presidente da câmara ou prefeito nos restantes casos.

²⁵ Existem dois certificados, um certificado de informação simples e um certificado detalhado, que indica quais as operações nele realizáveis.

A *Loi de Solidarité et Renouvellement Urbain* introduz também a *Carte Communal* (Goze, 2002), concedendo-lhe o estatuto de verdadeiro instrumento de planeamento urbanístico. As *Cartes Communales* haviam sido instituídas provisoriamente na lei 83-8 de 7/1, e mais tarde, a Lei 86-972 de 19/7 autorizou a sua elaboração independentemente da elaboração do *Plan d'Occupation des Sols* (Gaultier, 2001). Estas cartas comunais (L124-1) definem regras e sua aplicação em matéria de urbanismo, delimitando zonas onde a construção é permitida ou proibida (L124-2). Devem em todo o caso ser compatíveis com o *Schéma de Cohérence Territoriale* ou esquemas sectoriais, e restantes planos de hierarquia superior.

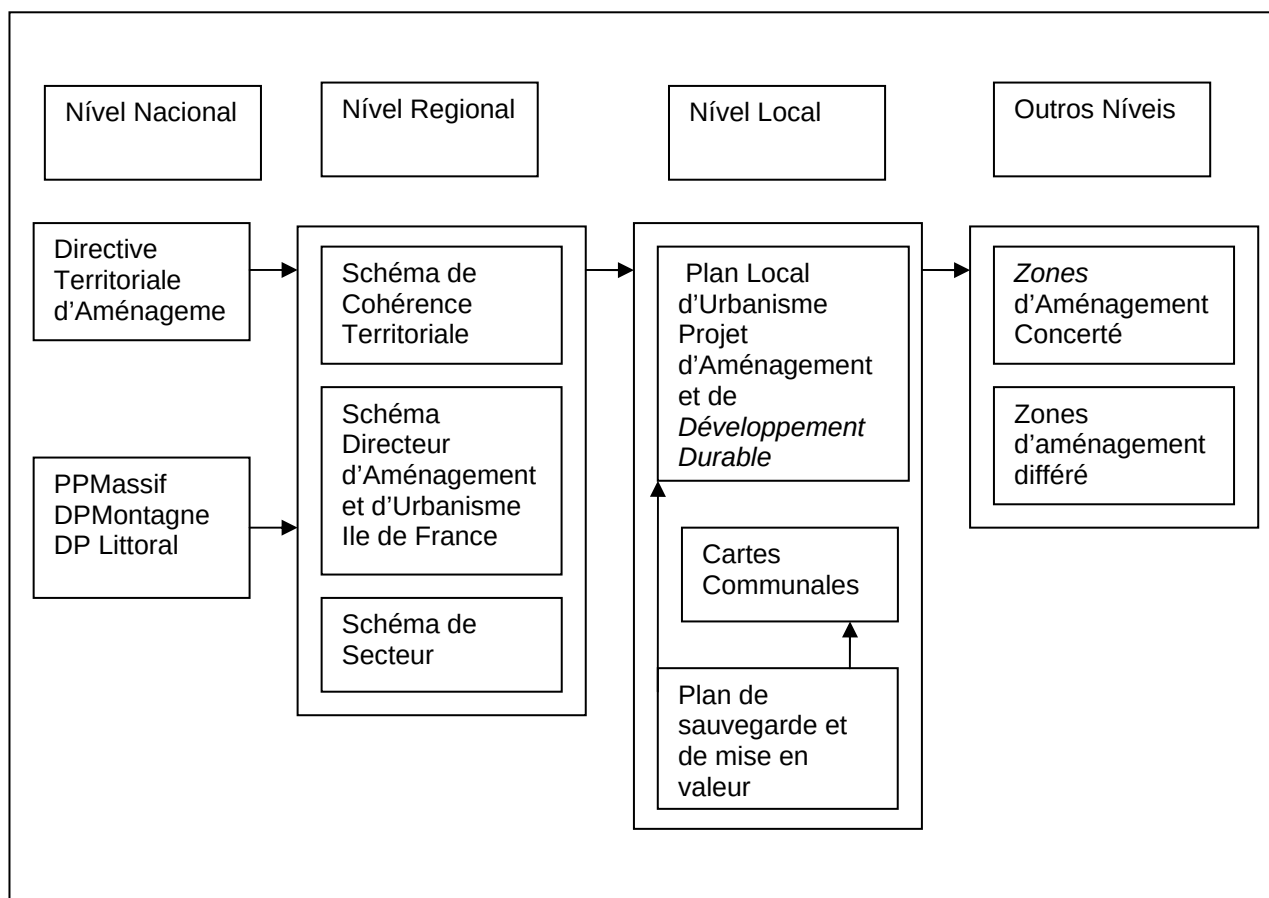
Por outro lado, a actividade das autoridades de planeamento local não se limita a controlar as propostas apresentadas, podendo apresentar uma natureza pró-activa²⁶, e promover o desenvolvimento, um urbanismo operacional, como é o caso das *Zones d'Aménagement Concerté* (L311-1) que correspondem a áreas de desenvolvimento iniciadas por uma autoridade ou colectividade local para transformar terrenos periféricos ou marginais em terrenos para desenvolvimento, nomeadamente para áreas industriais ou, nas cidades grandes, para re-desenvolver áreas centrais ou operações de renovação urbana, negociando com os proprietários dos terrenos as condições da sua participação no processo (L311-5). A autoridade local deve preparar para a área o *Plan d'Aménagement de Zone* (Loew, 1994).

As *Zones d'Aménagement Concerté* deram espaço de manobra às autoridades municipais para promoverem empreendimentos de larga escala (Boyer, 1995). Tal como refere Goodchild (2003), no antigo *Plan d'Occupation des Sols* eram definidos os direitos dos proprietários, reduzindo a discricção política no desenvolvimento, através da concessão de licenças. Mas a rigidez do sistema acabava por ser resolvida através destas zonas, que não estavam assim subordinadas à existência do plano local. Com a nova lei, só as zonas urbanizadas definidas no *Plan Local d'Urbanisme* podem ser objecto de novas construções (Gaultier, 2001). Assim, o plano ao cobrir toda a comuna ou comunas sem exceptuar as *Zones d'Aménagement Concerté*, acabou por despromover esta sua faceta, limitando-as à coordenação de actividades e do financiamento (Goodchild, 2003), pois devem estar integradas e conformes com o plano local (Goze, 2002), que pode mesmo precisar nestas zonas, a localização e características dos espaços públicos, e das principais obras públicas e instalações de interesse público (L123-3).

²⁶ Existem também as ZAD, *Zones d'aménagement différé* (L212-1), criadas pelos departamentos de Estado, definindo-se o seu perímetro. Podem pertencer a planos locais

Outro instrumento de planeamento urbanístico importante refere-se aos *Secteurs Sauvegardés*, criados para áreas cujo carácter, histórico e estético, justificam medidas diferenciadas de conservação, restauração e valorização de um conjunto de edifícios (L313-1). A sua criação implica a elaboração de um *Plan de sauvegarde et de mise en valeur* (PSMV), desenvolvido em conjunto pelo Estado e pela comuna, e que obriga à revisão do *Plan Local d'Urbanisme*, devendo no entanto ser compatível com o *Projet d'Aménagement et de Développement Durable*. Neste plano, identificam-se os imóveis sobre os quais existem condicionamentos relativamente a trabalhos de demolição, alteração reconstrução. Em particular, qualquer trabalho que tenha por efeito modificar o estado do imóvel, está sujeito à obtenção de uma licença de construção depois de obtido o acordo de um *architecte des Bâtiments de France* (L313-2). A implementação pode ser levada a cabo por colectividades públicas ou por grupos de proprietários associados ou não (L313-3)

Figura 6.1 - Instrumentos do sistema de planeamento



Finalmente importa referir os loteamentos enquanto parte do sistema de planeamento territorial (I315-1), instrumento que se destina a estabelecer regras relativamente às operações de divisão das propriedades. Estas regras são definidas por decreto do Conselho de Estado (L315-1-1), onde o pedido de autorização para lotear deve precisar o projecto arquitectónico e paisagístico do futuro loteamento, compreendendo disposições relativas ao ambiente e à disposição de resíduos. Estes loteamentos devem estar conformes com os *Pans Locales d'Urbanisme* (L315-2)

Existe ainda o princípio de edificabilidade limitada (L111-1-2) aplicável em caso de não existir *Plan Local d'Urbanisme* ou *Carte Communal* (Goze, 2002). A edificabilidade limitada consiste em interditar toda a construção fora das zonas urbanizadas, nos locais onde não existe plano local (Gaultier, 2001). O direito de edificar está ligado ao de propriedade, e exerce-se respeitando as disposições legislativas e regulamentares relativas aos usos do solo. Trata-se de um estatuto misto, por um lado o direito civil, por outro as limitações administrativas. Um exemplo é o *Plafond Légal de Densité* imposto pelos planos, e que fixava um tecto, a partir do qual, o promotor deveria contemplar o município com uma contribuição compensatória, quando solicitava a licença de construção. Se bem que as regras e servidões do *Plan d'Occupation des Sols* não pudessem ser alteradas, na prática observava-se uma grande flexibilidade, justificada muitas vezes pela ausência de instrumentos operativos de desenvolvimento (Rodríguez e Diego, 2001). Este *Plafond Légal de Densité* (L112-2), terminou com a *Loi de Solidarité et Renouvellement Urbain*, pois era encarado como um entrave às operações de construção, ao obrigar a edificação com densidade superior, ao pagamento pelo equivalente terreno urbanizável (Gaultier, 2001).

6.3 Sistema de planeamento enquanto veículo da política de ambiente

É interessante salientar que, em França, as políticas de ambiente nascem na *Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Regionale*, actual *Délégation Interministérielle pour l'Aménagement et Compétitivité Territoriale* nos anos 60, entidade ligada ao território e ao desenvolvimento regional, que esteve por exemplo na génese da lei da água em 1964 e na criação dos parques naturais regionais em 1967, culminando na criação do Ministério do Ambiente em 1971 que definiu um conjunto de políticas transversais. Desde então, o *aménagement du territoire* inclui nos seus objectivos a protecção da natureza e do património cultural, sectores que

têm ganho maior destaque (EC/F, 2000; Voguera, 2003). Houve alguma preocupação legislativa no campo ambiental, em matéria de ordenamento do território, com as leis da montanha em 1985 e do litoral em 1986 (DATAR, 2002). O ministério do ambiente evoluiu progressivamente, tornando-se plenamente legítimo ao sistematizar, em 1990, o *Plan National pour l'Environnement*, que desempenhou um importante papel, ao fixar objectivos em sectores directamente relevantes para a política de planeamento como a qualidade dos recursos hídricos, o ambiente marítimo, a protecção costeira, a gestão de resíduos, a conservação da natureza, a protecção de paisagens e os assuntos ambientais urbanos (EC/F, 2000).

O actual ministério tem a designação de *Ministère de l'Écologie et du Développement Durable*, e absorveu os serviços regionais do Ministério do Ambiente dirigidos por prefeitos regionais nomeados pelo governo, tendo as 22 regiões estabelecido estruturas administrativas na área do ambiente, que diferem de região para região²⁷. Em termos ambientais, o departamento é o principal nível de implementação das políticas centrais, através dos serviços locais dos ministérios, sendo o prefeito nomeado pelo governo central, e o responsável pelas direcções departamentais, e por agendar as decisões mais importantes. Os esquemas sectoriais, desenvolvidos a partir do plano nacional, compreendem inúmeros sectores desde o ensino superior ao plano rodoviário nacional ou à organização sanitária (EC/F, 2000).

As principais áreas de actividade e competências a nível central prendem-se com a manutenção da qualidade do ambiente, a protecção da natureza, a prevenção, redução ou eliminação da poluição, incómodos e riscos, a coordenação de acções em casos de riscos importantes, o policiamento de actividades como a caça, pesca, exploração de minas, a formação e informação ambiental. Ao nível regional contribui para a implementação, através das agências de bacia para gestão da água e controlo da poluição de águas costeiras e superficiais, de sistemas de despoluição. Finalmente no nível local, prende-se com o tratamento de questões ambientais localizadas em espaço urbano e rural, e com o planeamento e licenciamento do uso do solo e da construção. As colectividades locais são fundamentais quer pelo controlo efectivo do uso do solo, quer pelo empenho que revelam na aplicação dos seus recursos na protecção ambiental (EC/F, 2000).

²⁷ Atribuições e competências regionais e locais: as seis agências de bacia são a única estrutura regional (descentralizada) com uma importante dimensão ambiental.

Destacam-se em termos de implementação, os contratos de plano Estado Região, que permitiram realizar um importante número de infraestruturas regionais, nomeadamente no sector dos transportes colectivos, e no do ambiente, em particular os primeiros contratos elaborados a partir de 1984, financiando a inventariação do património natural (Ribiere, 1992). Estes contratos (ver ponto 6.2.2.1) foram desenvolvidos como instrumento principal para coordenar programas de acção e de apoio às actividades económicas e aos programas de investimento público, envolvendo cada vez maiores verbas de apoio ao processo de desenvolvimento sustentável (EC/F, 2000).

6.3.1 Nível local do sistema de planeamento territorial

No caso francês, as preocupações de desenvolvimento económico são dominantes ao nível das comunas, tendo os aspectos ambientais sido negligenciados até à década de 90, dado o fraco impacto da nova agenda ambiental no sistema de planeamento durante anos, tal como referem Healey e Williams (1993). Mas apesar de tudo, e de acordo com Larrue e Prud'Home (1992), existem paralelamente objectivos ambientais na política de ordenamento e desenvolvimento do território, e objectivos de ordenamento e desenvolvimento na política ambiental, embora a política ambiental pareça depender mais das forças de mercado e das políticas sectoriais com consequências territoriais. No entanto, hoje a França tem cada vez mais consciência da importância da qualidade do ambiente e de vida dos seus cidadãos (DATAR, 2002).

As missões de ordenamento e desenvolvimento, de carácter interministerial, foram criadas com objectivos ambientais de intervenção sectorial em áreas como o litoral e o turismo, promovendo formas mais sustentáveis de uso e ocupação de certos territórios naturais²⁸, tendo sido substituídas pelos sindicatos mistos, constituídos entre a região e os departamentos, dado que o nível intermédio parece ser capaz de assumir responsabilidades ambientais enquanto o nível local acaba por se ver confrontado com outras prioridades (Larrue et Prud'Home, 1992). O carácter de intercomunalidade é importante na nova legislação, em particular para se atingirem as escalas adequadas em termos de sustentabilidade para implementar algumas acções, nomeadamente no caso das infraestruturas ambientais (Voguera, 2003). No

²⁸ A política das cidades novas, acompanhada por uma rede de transportes colectivos, por exemplo pretendia descongestionar os centros mais populosos, e poupar as envolventes destes centros enquanto áreas de expansão do processo de urbanização.

entanto, no caso francês, e tal como sobressai da análise desenvolvida no ponto 6.2, o sistema de planeamento territorial, que tem como base o código do urbanismo, encerra em si mesmo um conjunto importante de instrumentos, cujo carácter é fortemente vocacionado para a gestão ambiental. Estes instrumentos são particularmente relevantes ao nível local, uma vez que é a este nível que, através de *Plans Locales d'Urbanism*, *Carte Communal* e o *Plan de sauvegarde et de mise en valeur*, se estabelecem e implementam as acções ambientais, regulando, restringindo ou mesmo impedindo usos e actividades, bem como os mecanismos de controlo da sua efectiva implementação. Ao nível local, é de referir ainda, a introdução em 1989 dos *Plans municipaux pour l'environnement*, substituído em 1992 pelas *Chartes pour l'environnement*, documentos pragmáticos, relacionados com o então *Plan d'Occupation des Sols*.

6.3.2 Sectores de relevo: instrumentos diversos e sua integração no sistema de planeamento local

6.3.2.1 Planeamento e gestão dos recursos hídricos

Em termos de política de água, a preparação em 1992 da lei da água, deu origem aos *Schémas Directeurs d'Aménagement et de gestion des Eaux* (EDAGE), para as seis grandes bacias hidrográficas francesas, face ao reconhecimento por parte das autoridades competentes das pressões constantes sobre este recurso (Narcy, 2003). O governo adoptou a 13/7/1993 o *Plan décennal de restauration et d'entretien des rivières*, com o objectivo de recuperar as capacidades e fluxos naturais dos rios e suas áreas naturais de expansão, e simultaneamente acautelar a regulação da construção em zonas de inundação. Em 1994 foi inclusive adoptado um programa de prevenção de riscos naturais, que incluía referências específicas às situações de inundação e à gestão dos recursos hídricos, proibindo os aglomerados urbanos em zonas perigosas, preservando a capacidade dos rios e salvaguardando as áreas naturais envolventes (EC/F, 2000). Assim, a legislação sectorial determina condicionantes ao processo de urbanização, e consequentemente ao sistema de planeamento territorial.

A gestão dos recursos hídricos faz-se a três níveis, nas instituições de planeamento urbano, na legislação de planeamento urbano, e pelo enquadramento geográfico que corresponde à organização da rede hidrográfica. O principal agente na gestão

da água são as agências da água, criadas desde 1964, altura da publicação da primeira lei da água que pretendia implementar o princípio do poluidor pagador, mas cujo contributo principal foi o conjunto de ajudas à despoluição (Castay et al, 2001). Estas agências gerem apenas os usos da água e não incluem os usos dos espaços envolventes. No entanto, a partir de 1997 passaram a incluir nos seus programas de intervenção apoios à preservação de zonas húmidas e protecção da interface terra água em função do seu valor ecológico, estando as políticas de distribuição de água e de tratamento de efluentes de acordo com Narcy (2003), fortemente condicionadas pelas políticas de urbanismos, muitas vezes em detrimento da sua eficácia no combate à poluição da água.

Actualmente, no código de ambiente estão reunidos importantes documentos legislativos²⁹ relativos à gestão equilibrada dos recursos hídricos, que incluem objectivos ao nível da preservação dos ecossistemas, dos lugares e zonas húmidas, da vegetação e da protecção das águas contra as diferentes formas de poluição, regulando as actividades susceptíveis de contribuir para a degradação deste tipo de recurso, promovendo a sua requalificação e a valorização da água enquanto recurso económico (L221-1). São assim definidas regras de preservação da qualidade e distribuição adequada das águas, em função do seu uso, conciliando os interesses dos diferentes utilizadores (L211-2). Estas incluem a regulação de actividades, e do despejo de efluentes.

Existem prescrições nacionais que definem as condições sob as quais as restantes autoridades administrativas podem limitar ou suspender actividades e usos que utilizam a água (L221-3). Podem também ser delimitadas zonas húmidas de interesse ambiental particular, algumas mesmo consideradas estratégicas em termos de gestão da água, bem como podem ser adoptadas normas de gestão para situações particulares de seca (L211-8), impondo condições temporárias relativas aos volumes de água captados. Nas zonas de intervenção temporária e de mobilidade dos cursos de água, que correspondem à variação do seu caudal, não podem ser realizados trabalhos que alterem o seu regime natural, nem construções e instalações que constituam um obstáculo ao fluxo natural do curso de água (L211-12). Em zonas de características particulares dos rios, são estabelecidas servidões de utilidade pública, nas quais os respectivos proprietários são obrigados a abster-se de determinadas actividades (L211-12).

²⁹ Lei 2003-699 de 30/7, Lei 2004-338 de 21/4, Lei 2004-1485 de 30/12, Lei 2005-95 de 9/2, Lei 2005-157 de 23/2 e Lei 2005-781 de 13/7.

Para tal, as comissões de bacia devem proceder à caracterização das actividades na envolvente e dos seus impactos sobre o estado da água, estabelecendo zonas que serão objecto de disposições legislativas ou regulamentares particulares, por exemplo zonas de captação de águas para consumo. Para tal, devem desenvolver esquemas de gestão da água que fixem orientações para a gestão, prevenção da sua deterioração e melhoramento das suas características (L212-1,3). Assim, existem para as diferentes bacias os *Schémas Directeurs d'Aménagement e de Gestion des Eaux*, que fornecem as orientações estratégicas para conseguir uma gestão equilibrada dos recursos hídricos. Cada esquema determina os objectivos relativos ao uso, melhoramento, e gestão quantitativa e qualitativa³⁰ dos recursos hídricos. Estes esquemas são desenvolvidos para uma bacia ou grupo de bacias, em conformidade com os *Schémas de Cohérence Territoriale*, podendo também ser criadas pelas *Commnautés Locales de l'Eau* (L212-4) que levam a cabo os trabalhos de gestão das instalações associadas ao processo (EC/F, 2000).

No próprio código de urbanismo são definidas condições em matéria de recursos hídricos, definindo que, as partes naturais dos rios e planos de água, naturais ou artificiais, são protegidas numa faixa de 300 metros a partir da margem, onde são interditas todas as construções, instalações e estradas novas. Exceptuam-se os casos em que estas áreas estejam abrangidas e tratadas de forma adequada em *Schémas de Cohérence Territoriale* ou *Plan Local d'Urbanisme* ou *Carte Communal* (L145-5). Neste caso, o sistema de planeamento inclui, logo à partida, restrições de usos para os solos susceptíveis de afectar a qualidade dos recursos hídricos. Ainda no código do ambiente estão previstos planos de riscos naturais previsíveis, relativos a situações como inundações, movimentos de terras, avalanches, incêndios, sismos, erupções vulcânicas, tempestades e ciclones, e que delimitam as zonas expostas aos riscos. Consoante a natureza e a intensidade do risco, podem interditar todo o tipo de construção ou exploração (L562-1).

Relativamente ao planeamento costeiro, este tem como objectivo o equilíbrio entre a conservação costeira e o desenvolvimento urbano³¹. Existem regulamentos

³⁰ As disposições relativas à qualidade da água destinadas a consumo humano ou a usos balneares, são determinadas no código de saúde pública (L211-11).

³¹ Existe uma agência de Conservação do espaço litoral e da zonas lacustres, uma corporação administrativa do Estado cuja principal tarefa é implementar nos cantões e comunas costeiros, políticas de solos que garantam a conservação destas áreas, dos seus sítios naturais e do seu equilíbrio ecológico (EC/F, 2000).

específicos, como a *Loi d'aménagement, protection et mise en valeur du littoral*, Lei 86-2 de 3/1, que obrigam os documentos de planeamento urbano a determinar a capacidade das comunas para acomodar a população sazonal que normalmente usa estas zonas, principalmente nos usos balneares, tendo em conta a necessária conservação dos espaços verdes e do ambiente natural, os terrenos agrícolas, as actividades marítimas e as condições de acesso para o público em geral. No código do ambiente é entendida como função do Estado, concertando as diferentes políticas sectoriais, a protecção do equilíbrio ecológico, a luta contra a erosão, a preservação dos lugares e património costeiro, e simultaneamente o desenvolvimento das actividades económicas ligadas ao litoral (L321-1).

Também no código de urbanismo existem disposições particulares relativas ao litoral, que determinam as condições de utilização dos espaços terrestres, marítimos e lacustres nas comunas litorais (L146-1), de acordo com o modelo das *Directives Territoriales d'Aménagement*. Por exemplo, os proprietários de terrenos marginais do domínio público marítimo assumem uma servidão de passagem de três metros para passagem de peões (L160-6). Pretende-se que a extensão do processo de urbanização ocorra em continuidade com os aglomerados existentes. Assim, no caso da banda litoral, fora de espaços urbanizados, as construções são proibidas nos 100 metros a contar da linha de água máxima, podendo o *Plan Local d'Urbanisme* agravar este valor com base na sensibilidade dos locais a que se refere.

Do mesmo modo, as novas estradas localizar-se-ão à distância mínima de 200 metros, sendo proibidas novas vias sobre dunas e sistemas dunares ou cordões lagunares. Por decreto, podem ser fixadas áreas de interesse ecológico como as dunas e terrenos costeiros, as rias e zonas húmidas (L146-6). Pode mesmo ser estabelecido um *Schéma de Mise en Valeur de la Mer* em algumas zonas costeiras. A fim de reduzir os impactos sobre praias e espaços naturais costeiros, evitando a sua degradação face a equipamentos ou construções existentes, pode ser estabelecido um esquema de ordenamento, aprovado após inquérito público, que promoverá a manutenção e reconstrução desses elementos quando se revelem importantes para conciliar objectivos de preservação do ambiente (L146-6-1).

6.3.2.2 Resíduos sólidos

A política de gestão de resíduos incidiu fortemente sobre a regulação em termos de prevenção da poluição da água. No entanto também a gestão dos resíduos sólidos veio a constituir uma preocupação de relevo, mencionada pela primeira vez no plano nacional de ambiente em 1990. A Lei de 13/7/92 foi então publicada e prescreveu o encerramento, em dez anos, de todas as lixeiras tradicionais. A partir de Julho de 2002, só é permitida a armazenagem de “lixo final”, um vez que se aposta num sistema de recuperação e reciclagem de todos os resíduos susceptíveis de serem tratados. De acordo com o actual código do ambiente³², foi criado um plano nacional de eliminação de resíduos, que define várias categorias de resíduos (L541-11), para as quais estão previstos diferentes destinos ou formas de tratamento. Estes planos procuram desenvolver uma rede coordenada de instalações de eliminação, processo no qual se determina a participação das regiões através de sociedades constituídas para o efeito (L541-12). Para determinadas categorias são definidas as condições de tratamento e recuperação ou reciclagem (L541-31, 35), para outras as condições de depósito dos resíduos finais, e para outros, as condições de eliminação, dando relevo à eliminação de resíduos industriais e perigosos³³ (L541-22, 24).

Cada região está coberta por um plano regional ou interregional para a eliminação de resíduos industriais especiais, no qual são recenseadas as unidades destinadas à sua eliminação (L541-13), estando reguladas as instalações de eliminação de resíduos, para as quais devem ser desenvolvidos planos de prevenção de riscos tecnológicos, dada a natureza do trabalho envolvido e o risco e gravidade dos acidentes possíveis de ocorrerem (L515-15). Estes planos, delimitam um perímetro de exposição aos riscos, prevendo a interdição ou condicionamento da realização de melhoramentos, obras ou novas construções nesta área, e prescrevem um conjunto de medidas de protecção à população na vizinhança, que incluem quer o edificado quer as condições de circulação (L515-16).

No código do ambiente, é ainda determinada a forma de proceder relativamente à recolha e tratamento de resíduos, distinguindo os resíduos perigosos e o seu depósito subterrâneo, sujeito a autorização administrativa especial (L515-7). Para os novos depósitos de resíduos, enquanto instalações que podem originar riscos para a

³² Lei 2002-276 de 27/2, lei 2003-590 e 591 de 2/7, lei 2003-699 de 3/7, lei 2004-105 de 3/2, lei 2004-809 de 13/10 e lei 2005-781 de 13/7.

³³ No artigo 542-2, o armazenamento de resíduos radioactivos importados em França é proibido.

saúde e mesmo para a segurança das populações, são definidas servidões de utilidade pública, delimitadas quer relativamente aos terrenos dessa instalação, quer aos situados na sua envolvente, nomeadamente num perímetro de 200 metros em torno da mesma (L515-12). Assim, a aprovação de qualquer edificação nesta situação é condicionada (L515-8), e as servidões assim determinadas são anexadas ao *Plan Local d'Urbanisme* ou plano urbanístico em vigor (L515-10). Trata-se assim de uma situação em que o sistema de planeamento territorial absorve o conteúdo determinado por uma servidão de natureza sectorial.

6.3.2.3 Poluição atmosférica

No já referido código do ambiente, são feitas referências explícitas à qualidade do ar, reunindo disposições legisladas em diferentes diplomas como a lei 2001-398 de 9/5, a Lei 2002-92 de 22/1, a Lei 2002-276 de 27/2 e a lei 2003-591 de 2/7. Assim estabelece-se como obrigação das autoridades públicas o desenvolvimento de uma política em que o objectivo corresponde à materialização do direito a respirar, sem o risco de efeitos nocivos para a saúde (L220-1). Para tal, devem as instituições, nomeadamente a Agência do Ambiente, assegurar a monitorização e vigilância da qualidade do ar, e fixar objectivos de qualidade, limiares de alerta e valores limite, baseando-se nos níveis de concentração de substâncias poluentes na atmosfera, à luz do conhecimento científico em cada momento (L221-1). Os limiares de alerta, correspondem ao nível de concentração de poluentes, acima do qual, uma exposição mesmo curta pode apresentar riscos em termos de saúde humana ou de degradação do ambiente. Os valores limite, serão os níveis máximos admissíveis para concentração de poluentes na atmosfera, evitando riscos para população e ambiente. A vigilância deve ser assegurada (L221-2), bem como devem ser desenvolvidos planos regionais para a qualidade do ar (L222-1), com a função de cumprir os objectivos referidos, e de actuar na prevenção e redução da poluição atmosférica, e atenuar os seus efeitos. O mesmo plano pode definir objectivos de qualidade específicos, para zonas cujas características o justifiquem.

As determinações destes planos, devem ser observadas nos *Schémas de Cohérence Territoriale*, nos planos de deslocações urbanas e nos planos de organização de transportes urbanos (L222-2). Para os aglomerados de mais de 250.000 habitantes, e nos casos em que os valores limite sejam ultrapassados, será elaborado um plano de protecção da atmosfera (L222-4), compatível com o plano

regional para a qualidade do ar. Este plano tem como objecto reduzir, no interior da zona de risco, a concentração de poluentes na atmosfera para valores inferiores aos valores limite, bem como definir procedimentos de alerta para as situações mais críticas (L222-5). Deve para tal precisar as medidas a implementar, que incluem regras de funcionamento e exploração de instalações produtivas, o uso de combustíveis, as condições de utilização de veículos, e o controlo das emissões quer de fontes fixas quer de fontes móveis.

Neste campo, os planos de deslocações urbanas, definidos na lei 82-1153 de 30/12 sobre orientação de transportes interiores, podem estabelecer medidas de emergência, sempre que os valores registados se aproximam dos valores limite, prevenindo os efeitos de ponta da poluição atmosférica sobre a população (L223-1), medidas estas que comportam dispositivos de restrição ou suspensão, de actividades e da circulação de veículos³⁴. Não se trata efectivamente de medidas com impactos na localização física das actividades e consequentemente nos instrumentos de planeamento territorial, mas que afectam a forma como o território é usado, ao longo de um período de tempo. Neste caso, trata-se de reagir.

No campo dos transportes, o *Code de la voirie routiere*, determina condições regulamentares para a rede rodoviária que suporta o sistema, bem como para a sua envolvente. Os alinhamentos determinam os limites do domínio público viário, com consequências em termos de direito de uso para os proprietários na sua vizinhança (L112-1). O plano de alinhamento, a que se junta um plano parcelar, determina o limite das vias públicas. A publicação deste plano atribui, de pleno direito, à colectividade proprietária da via, o solo das propriedades não construídas dentro dos limites definidos (mediante indemnização) (L122-2). Nestas zonas serão condicionadas construções e outros tipos de trabalhos. Os condicionamentos poderão estender-se a zonas na envolvente, em particular junto de pontos singulares das vias, quando haja motivos de segurança de circulação que o justifiquem (L114-1). São assim determinadas servidões de visibilidade que podem obrigar à supressão de muros, de plantas ou gradeamentos (L114-2)

O código de urbanismo define ainda condições específicas de edificação fora dos espaços urbanizados, nas envolventes às auto-estradas e estradas de grande

³⁴ É possível actuar também ao nível dos veículos, através das novas tecnologias automóvel e na composição dos combustíveis.

circulação (L111-1-1-4), interditando-a numa banda de 100 metros para cada lado do seu eixo, nas primeiras, e de 65 nas segundas. Ressalva no entanto condições específicas definidas no *Plan Local d'Urbanisme* ou *Carte Communal*, desde que acompanhadas de um estudo que fundamente, em função das especificidades locais, que as suas regras são compatíveis com exigências de ruído, de segurança, de qualidade arquitectónica e paisagística. Trata-se de uma alusão clara a condicionalismo de natureza ambiental, que são depois complementados com legislação sectorial.

6.3.2.4 Poluição sonora

De igual modo, o código do ambiente faz referência à luta contra o ruído, baseado em diplomas como a Lei 2003-1312 de 30/12 e a Lei 2005-1319 de 26/10, mas a legislação base foi a publicação da Lei 92-1444 de 31/13, relativa à luta contra o ruído e ao plano de exposição ao ruído. Deve assim privilegiar-se a prevenção e a supressão ou limitação da emissão de ruído, para níveis capazes de provocar efeitos adversos nas pessoas e no ambiente (L571-1). Para tal, serão definidas, por decreto de Estado, as prescrições relativas aos níveis sonoros admissíveis, aos métodos de medição do ruído e às condições de utilização dos espaços (L571-2)³⁵.

Ainda no quadro da poluição sonora, o código do ambiente determina que a concepção e realização de novos projectos em termos de infraestruturas viárias terrestres ou a reabilitação das antigas, tenha em linha de conta os impactos sonoros que vai gerar nas suas envolventes (L571-9). De acordo com a classificação das vias, serão definidos os sectores na sua vizinhança afectados pelo ruído aí gerado, propondo medidas para a sua redução e determinando condições específicas para a edificação aí localizada (L571-10). Esta informação será reportada aos planos locais de urbanismo das comunas afectadas. Assim, o ruído é avaliado quer em termos do transporte, quer nas grandes aglomerações, onde são avaliados, o trânsito viário, ferroviário e aéreo, as actividades industriais e todas as fontes de ruído relevantes (L572-3), sendo elaborada uma carta de ruído em ambos os casos (L572-2). A partir desta, é elaborado um plano de prevenção de ruído (L572-6), que avalia a população exposta a este fenómeno e desenvolve acções de prevenção, mas que tem ainda como função, proteger as zonas ditas calmas, ou seja de fraca exposição ao ruído.

³⁵ No caso de actividades ruidosas, podem ser definidas prescrições restritivas em matéria de emissões sonoras, de carácter geral (L571-6), bem como é regulada a utilização do espaço aéreo (L571-7).

Em termos de poluição sonora, são também feitas referências importantes no *Code de l'aviation civile*, que enquadra diplomas como a lei 99-588 de 12/7, a Lei 2002-3 de 3/1, e a Lei 2005-357 de 20/4. Esta legislação instituiu a criação da Autoridade de controlo de ruído aeroportuário, instituição independente (L227-1), que emite recomendações nas matérias relativas à medição do ruído, à definição de indicadores, à avaliação da génese sonora, bem como à limitação dos seus impactos sobre o ambiente, propondo medidas e procedimentos que promovam a redução dos níveis de ruído produzido nas operações aeroportuárias (L227-3)³⁶.

De igual modo a legislação urbanística prevê disposições particulares nas zonas envolventes dos aeródromos, decorrentes dos níveis de ruído registados (L147-1), devendo todos os documentos de urbanismo observar a compatibilidade relativamente à aplicação das prescrições do plano de exposição ao ruído estabelecido par cada aeródromo (L147-3), que é anexado ao *Plan Local d'Urbanisme*, à *Carte Communal* ou ao *Plan de sauvegarde et de mise en valeur*. Este plano define, a partir das previsões de evolução da actividade no aeródromo, zonas de exposição ao ruído. As zonas de ruído forte são as zonas A e B, as zonas de exposição moderada ou zonas C (L147-4). Nestas zonas, a extensão urbanística e a criação de novos equipamentos são interditas desde que correspondam à exposição indevida de novas populações, em particular as construções destinadas a habitação, excepto nos casos de equipamentos indispensáveis às actividades praticadas. Os planos podem também prever zonas D onde a construção pode ser autorizada mediante a aplicação de medidas de isolamento acústico dos edifícios (L147-5). No interior de zonas tipo C podem ser autorizadas operações de reabilitação urbana, desde que não haja um aumento da população alojada nessas áreas. Todas as construções autorizadas nas zonas de ruído serão objecto de medidas de isolamento acústico, devidamente assinaladas no certificado de urbanismo e, de acordo com o estabelecido no *Code de la construction et de l'habitation*, pela lei 92-1444 de 31/12, que exige que as construções sejam objecto de prescrições legais e regulamentares, relativas a exigências mínimas em matéria de isolamento acústico (L111-1).

³⁶ Estas medidas podem interditar o uso de determinadas aeronaves, o exercício de algumas actividades, ou procedimentos específicos de descolagem ou aterragem (L227-49).

6.4.2.5 Conservação da natureza

No código do ambiente³⁷ está previsto um conjunto de mecanismos destinados à conservação da natureza. Estes incluem a criação de parques nacionais, classificados por decreto (L331-1), que podem submeter a um regime especial todos os usos e actividades dentro das áreas classificadas, incluindo a utilização da água e a circulação do público (L331-3), e ainda nas suas zonas periféricas (L331-15), podendo, nas zonas ditas de reserva integral, ser assegurada uma protecção ainda mais restritiva (L331-16). Estes parques são geridos por organismos próprios, onde estão representadas as entidades locais interessadas (L331-8), a quem cabe ainda participar na elaboração dos instrumentos de planeamento territorial como os *Shémas de Cohérence Territoriale* ou os *Plans Locales d'Urbanisme* (L331-14)³⁸. Podem também ser criadas reservas naturais (L332-1), para preservação de fauna, flora, solo e águas, subtraindo-as a intervenções susceptíveis de as degradar (L332-1), e às quais se aplicam os mesmos princípios de protecção, através de medidas de controlo de usos e actividades (L332-2, 3). Os conselhos regionais podem instituir perímetros de protecção em torno destas áreas (L332-16), em cujo interior se prescreve um regime especial de utilização de espaços e recursos (L332.17). As reservas naturais podem também ser criadas voluntariamente por um proprietário, com o objectivo de proteger a flora, a vida selvagem e os solos de valor a preservar.

Relativamente aos parques regionais, constituem mais um instrumento de protecção e conservação da natureza, possuindo uma carta de parque, que comporta um plano de protecção e valorização dos recursos naturais (L333-1), definindo as condições de circulação, interditando por exemplo, os veículos a motor (L362-1), devendo os documentos de planeamento urbano ser compatíveis com estas cartas. Nos casos particulares dos maciços montanhosos, constituem um instrumento preferencial em termos de equilíbrio ecológico e da preservação de lugares e paisagens (L333-2), uma vez que os parques naturais, dos vários tipos, se localizam de um modo geral em zonas montanhosas, e se referem a casos em que o ambiente apresenta um interesse particular que justifica a adopção de medidas de conservação (EC/F, 2000). No entanto, a classificação dos parques regionais naturais se por um lado constituiu um mecanismo de protecção por outro tornou-os objecto de exploração turística, contribuindo para a sua degradação (Larrue et Prud'Home, 1992).

³⁷ Lei 2002-92 de 22/1, lei 2002-276 de 27/2, lei 2003 590 e 591 de 2/7, lei 2004-178 de 20/2, lei 2004-489 de 3/6, lei 2004-1343 de 9/12 e lei 2005-157 de 23/2.

³⁸ A intervenção passa também pelo desenvolvimento social e económico no seu interior (L331-12).

Outro aspecto importante prende-se com a classificação de monumentos naturais e de lugares (L341-1), classificação que implica para o elemento classificado e sua envolvente, fortes restrições no que respeita a trabalhos que conduzam à alteração das suas condições naturais ou à degradação do seu valor patrimonial (L341-10). Do mesmo modo se procede à protecção das paisagens de interesse (L350-1), devendo os *Shémas de Cohérence Territoriale*, os *Plans Locales d'Urbanisme* ou esquemas sectoriais serem compatíveis com as directivas de protecção e valorização para estas áreas. No código do património, cabe também à Fundação do património a salvaguarda do património natural, nomeadamente os espaços naturais e paisagens ameaçados ou em degradação (L143-2), prevendo-se no código do ambiente a sua inventariação e definição das respectivas medidas de protecção (L310-1). A protecção da natureza assenta assim na classificação levada a cabo pelas comissões departamentais e pela comissão nacional dos lugares, vistas e paisagens. O código do ambiente refere ainda o conjunto de zonas especiais de conservação da natureza, onde o habitat natural de algumas espécies possa estar ameaçado, zonas estas integradas na Rede Natura 2000, objecto de medidas especiais que evitem a degradação ou mesmo a extinção de espécimes vegetais e animais (L414-1).

Em termos da preservação da floresta, o Code Forestier³⁹ prevê a formação de sindicatos intercomunais de gestão florestal (L148-1/16) para assegurar a gestão e rentabilidade de bosques e florestas. Em cada região existe um centro regional da propriedade florestal (L221-1), responsável pela orientação da gestão destes espaços, pela elaboração de esquemas regionais de gestão de apoio aos proprietários privados, e ainda pela apreciação de planos simples e de regulamentos de gestão. Estes planos compreendem uma análise das características económicas, ambientais e sociais da floresta, e propõem um programa para a sua exploração sustentável, em sintonia com as determinações do código do ambiente (L425-6). Está prevista a criação de agrupamentos florestais (L241) e de organismos de gestão e exploração florestal em comum (L248). A legislação prevê também medidas especiais de defesa e luta contra incêndios (L321), propondo a classificação de zonas críticas, zonas mais susceptíveis de sofrerem este tipo de situação, para as quais serão desenvolvidos meios de organização e de prevenção especiais. São ainda definidas servidões de passagem, com uma largura de seis

³⁹ Lei 85-1273 de 4/12, lei 86-1321 de 30/12, lei 91-5 de 3/12, lei 92-613 de 6/7, lei 2001-602 de 9/7, lei 2005-157 de 23/2 e lei 2006-11 de 5/1.

metros, para assegurar o acesso aos vários pontos da floresta de meios de vigilância e combate (L321-6).

Podem ainda ser classificadas algumas áreas como florestas de protecção (L411), em termos de utilidade pública, áreas cuja conservação se reconhece necessária para o equilíbrio dos terrenos, nomeadamente para evitar a erosão dos mesmos em áreas declivosas, evitando acidentes naturais por degradação das condições dos solos. Esta necessidade pode também estar associada à preservação de habitats, com base em critérios ecológicos. Estas áreas são sujeitas a um regime de utilização especial, interditando a mudança de afectação e dos modos de ocupação dos solos. No caso de terrenos de montanha, as áreas de floresta são consideradas essenciais para a manutenção do equilíbrio dos terrenos (L424-1). No caso das áreas litorais, estão também previstas medidas de protecção e de plantação de vegetação favorável à fixação das dunas (L431). O *Code rural* que enquadra um conjunto de diplomas⁴⁰, o mais recente a lei 2006-11 de 5/1, determina ainda a elaboração, por cada departamento, de um documento de gestão do espaço agrícola e florestal (L112-1), documento este a ser consultado na elaboração dos instrumentos urbanísticos. Podem ser assim classificadas zonas agrícolas protegidas, função das suas características naturais, propostas pelas autoridades responsáveis pelo *Shéma de Cohérence Territoriale* ou o *Plan Local d'Urbanisme* (L112-2), cuja delimitação é anexada ao plano local de urbanismo. Qualquer mudança de uso de solo nestas zonas será sujeita a apreciação prévia pelas entidades competentes na área da agricultura.

6.3.3 Avaliação de Impacto Ambiental

O *Code de l'environnement*, reúne neste campo importantes diplomas como a Lei 2002-276 de 27/2, a Lei 2003-767 de 1/10 e a Lei 2005-1319 de 26/10, que determinam a realização de estudos de impacto ambiental, previamente à realização de empreendimentos cujas características possam ocasionar impactos significativos sobre a meio natural (L122-1). Estes estudos apoiam a tomada de decisão relativamente à execução de certos projectos, devendo estar devidamente fundamentados, pelo que compreendem uma análise do estado inicial dos lugares e seu ambiente e o estudo das modificações e dos efeitos decorrentes da realização do projecto, bem como medidas mitigadoras e compensatórias desses efeitos (L122-

⁴⁰ Lei 92-1283 de 11/12, lei 95-95 de 1/ 2, lei 99-533 de 25/6, lei 99-574 de 9/7, lei 2000-689 de 26/7, lei 2003-699 de 30/7, e lei 2005-157 de 23/2.

3; R122-3). No caso das infraestruturas de transportes, compreendem também uma análise dos custos colectivos da poluição, e das vantagens induzidas pela sua construção. As preocupações em termos ambientais detectadas nestes estudos deverão ser tidas em conta na realização dos planos de urbanismo (R122). Há que salientar o facto de, no caso francês, desde o seu início, a AIA não se referir apenas ao controlo do conteúdo do projecto, mas contribuem também para a definição dos conteúdos dos instrumentos do sistema de planeamento, abrangendo também a protecção de áreas naturais, como florestas, áreas costeiras, reservas naturais, parques nacionais (Loew, 1994).

Outro aspecto de relevo no sistema de planeamento territorial, é o facto de o código do urbanismo prever a avaliação ambiental de todos os instrumentos de planeamento (L121-10; 11; L122-4) desde as *Directives Territoriales d'Aménagement*, aos *Schémas Directeurs*, aos *Shémas de Cohérence Territoriale* e aos *Plans Locaux d'Urbanism*, susceptíveis de produzir efeitos notáveis sobre o ambiente. Esta avaliação compreende um relatório descritivo dos efeitos previsíveis sobre o ambiente, bem como das medidas para evitar ou reduzir esses efeitos, ou ainda medidas mitigadoras ou compensatórias, bem como da articulação do instrumento em avaliação com outros planos ou documentos legais em vigor na área em estudo (L122-6). Esta necessidade é também referida no código do ambiente. Trata-se de incluir este tipo de instrumento de apoio à decisão na legislação urbanística, dando-lhe uma dimensão ambiental própria.

6.4 O conteúdo ambiental do sistema de planeamento em síntese

O sistema de planeamento francês foi sempre determinado pelas prioridades de desenvolvimento económico e pelo papel do Estado, onde a própria definição de *aménagement*, é reveladora do carácter fortemente vocacionado para o desenvolvimento económico assumido pelo sistema de planeamento, o que permanece válido, apesar da transferência de poderes para o nível local. Os municípios têm competências para elaborar e aprovar os seus instrumentos de planeamento e de gestão urbanística, conservando o Estado importantes competências. O sistema caracterizou-se pelo alargamento das competências e graus de autonomia dos poder regional e local, mas a descentralização capaz de redistribuir de forma equilibrada os poderes dentro do sistema administrativo

prolongou algumas das estruturas anteriores, permanecendo sinais da fragmentação dentro do sistema de planeamento.

Relativamente ao sistema de planeamento, sofreu importantes evoluções nos últimos anos, que produziram efeitos ao nível da coordenação entre os vários instrumentos de desenvolvimento e ordenamento territorial. Trata-se de um sistema regulamentar, cujo controlo é exercido pelas exigências de conformidade relativamente aos diferentes instrumentos aos vários níveis. Destaca-se na nova legislação a *Directive Territoriale d'Aménagement* que comporta, a nível nacional, importantes responsabilidades em termos de protecção e valorização do ambiente. É de referir também a figura dos contratos de plano Estado Região na implementação de várias directivas sectoriais no ambiente. Outra figura importante é o *Shéma de Cohérence Territoriale*, documento estratégico para a organização e reestruturação dos espaços, ao qual é exigida a compatibilidade com alguns instrumentos sectoriais como os planos para áreas montanhosas ou do litoral, aspecto que reforça interligação entre o território e o ambiente.

Ao nível local, nível de excelência para a análise desenvolvida neste trabalho, é de referir a figura do *Plan Local d'Urbanisme*, e da *Carte Communale*, e o facto de diferentes figuras de plano poderem ser adoptados em circunstâncias territoriais diferenciadas. Estes novos instrumentos somam a vertente sustentável ao planeamento, nomeadamente pela criação do *Projet d'Aménagement et de Développement Durable*, e pela estratégia local de promoção de uma cidade mais compacta e mais solidária, apresentando novos mecanismos de contenção do alastramento urbano, o que constitui em si mesma, uma medida de natureza protectora relativamente aos espaços naturais nas envolventes da cidade, mantendo no entanto as suas capacidades enquanto instrumentos normativos, e não contemplando sistemas de execução pré-determinados. Outro aspecto de relevo diz respeito às *Zones d'Aménagement Concerté*, que na nova legislação devem estar integradas e conformes com o plano local, superando o problema da sua sistemática utilização para contornar conteúdos do mesmo.

No que respeita a ligação entre os sistemas de planeamento e de gestão ambiental, as tarefas de ordenamento do território e desenvolvimento urbano encontram-se integradas, ou agregam a si, as estruturas ambientais aos diversos níveis de intervenção. Ao longo da década de 90, a política de ordenamento do território

incorporou um papel cada vez mais relevante em termos de protecção ambiental. Começando pelos recursos hídricos, verifica-se que a legislação sectorial, ao nível do código do ambiente, refere um conjunto de regras de preservação da qualidade e distribuição da água consoante os usos, que incluem a regulação das actividades e usos do solo, bem como o despejo de efluentes líquidos nos meios receptores naturais, recorrendo à determinação de servidões de utilidade pública. Em matéria de preservação e protecção do litoral, existem disposições que obrigam os instrumentos do sistema de planeamento territorial a avaliar o impacto das actividades nestas áreas, criando áreas de edificação proibida ou condicionada, e em particular, avaliar o processo de desenvolvimento urbano associado em muitos dos casos ao desenvolvimento do sector turístico, o que implica avaliar impactos sazonais. O conjunto de condicionamentos que emana destes instrumentos sectoriais é vertido para o sistema de planeamento em particular para os planos locais, existindo também situações em que o código de urbanismo determina restrições de usos no que respeita a situações susceptíveis de afectarem os recursos hídrico, e reforça o conceito de desenvolvimento urbano contínuo, contribuindo para uma diminuição da pressão urbanística sobre estas áreas.

Relativamente ao sector dos resíduos, existe uma rede de instalações de tratamento, eliminação e deposição de resíduos, definidas em planos regionais e operacionalizadas nos contratos de plano, e implicam a elaboração de planos de exploração que delimitam perímetros de exposição, interditando a realização de obras e construções nestas zonas e prescrevendo medidas de protecção às populações vizinhas. Em particular as servidões de utilidade pública, determinadas para o caso dos resíduos perigosos, são obrigatoriamente anexadas aos planos urbanísticos locais, condicionando a actuação que deles decorre.

Outros sectores de relevo são a poluição atmosférica e sonora. No primeiro caso, as determinações dos planos regionais para a qualidade do ar devem ser observadas nos *Shémas de Cohérence Territoriale* e nos planos associados ao sector dos transportes. Nas zonas mais críticas, em termos de concentração de poluentes, o Plano de Protecção da Atmosfera, de escala local, define regras e condicionamentos às emissões de fontes fixas e móveis, regulando as actividades e a circulação de veículos, bem como um conjunto de medidas de prevenção e redução das emissões poluentes. No que respeita ao ruído, é feita a avaliação no território dos níveis de ruído nocivos para a saúde pública e para o ambiente, em particular nos

aglomerados populacionais e nos espaços canais, e é elaborado um plano de prevenção do ruído, avaliando o grau de exposição das populações, onde se determinam classes de terrenos, nas quais são prescritas restrições ou a interdição da construção, bem como são impostas soluções ao nível do isolamento acústico do edificado, devidamente anexados aos planos locais do sistema de planeamento. Estas condições são particularmente importantes junto de vias de grande circulação e de aeródromos.

Em termos de conservação da natureza, a classificação de diferentes tipos de parques e de monumentos naturais, é chave para a implementação de regimes especiais de uso, nestas áreas e suas envolventes, integrando zonas classificadas na Rede Natura 2000 e criando zonas especiais de conservação da natureza. As restrições ditadas para as actividades, usos e circulação são obrigatoriamente respeitadas nos planos urbanísticos, distinguindo-se formas de actuação para os ecossistemas montanhoso e litoral. Relativamente à floresta, o planeamento faz-se no quadro do desenvolvimento florestal e rural sustentáveis, com base na aptidão agrícola dos solos, devendo as condições assim determinadas serem anexadas aos planos locais de ordenamento do território. Em particular a gestão de áreas florestais é objecto de preocupação quer relativamente à prevenção e combate a incêndios, quer na criação de florestas de protecção.

Finalmente, há que referir o papel da AIA na apreciação dos projectos de desenvolvimento, face às modificações que introduzem e aos impactos que geram. O processo implica a avaliação inicial do sistema e das modificações e efeitos dos novos projectos em apreciação, apresentada num relatório de efeitos previsíveis que inclui ainda medidas de prevenção, redução de impactos e mitigação. A legislação francesa neste campo, faz mesmo, no caso dos transportes, uma análise dos custos da poluição, o que poderá constituir um passo para a sua internalização. Paralelamente é feita a avaliação ambiental de planos, prevista no código de urbanismo, incluindo os planos locais e todos os instrumentos susceptíveis de produzir efeitos notáveis sobre o ambiente, pelo que o caso francês a avaliação de impactos em termos ambientais não se refere apenas ao controlo do conteúdo de projectos, podendo contribuir para a definição dos conteúdos dos instrumentos de planeamento.

Capítulo 7. O caso Inglês: um sistema indicativo

7.1 O sistema de planeamento territorial inglês: referências importantes na origem do sistema

O sistema de planeamento inglês é muito distinto dos restantes, pois desenvolveu-se historicamente isolado do resto da Europa. Em termos administrativos é também muito diferente dos restantes sistemas, coexistindo hoje três níveis de intervenção embora permaneça um grau elevado de monitorização e controlo centralizados (Vigar e tal, 2000). Tal como noutros sistemas, as primeiras preocupações de planeamento, em meados do século XIX, estão ligadas às condições de salubridade e aos problemas de saúde pública nas cidades industriais, que deram origem à publicação da *Public Health Act 1848* (Gilg, 2005). Já no final do século, começaram a ser reconhecidas ameaças ao valor urbanístico e paisagístico nas áreas urbanas e rurais, tendo-se desenvolvido uma forma de planeamento conservacionista na *1909 Act*. A *Housing and Town Planning Act 1919* definiu procedimentos administrativos e aumentou a amplitude do controlo exercido em termos de planeamento¹. Em 1925, a *Town Planning Act* separou o planeamento da habitação e, em 1932, a *Town and Country Planning Act*, introduziu pela primeira vez o termo *country* e a possibilidade de preparação de planos, assegurando no entanto, a protecção das áreas rurais através do zonamento. Este sistema foi sofrendo pressões para se tornar mais efectivo, tal como refere Davies (1998), nomeadamente nos três relatórios do início dos anos 40, o *Barlow Report* (1940) referente a problemas de disparidade regional e congestão urbana, o *Scott Report* (1942) referente aos temas da agricultura e do campo e o *Uthwatt Report* (1942) sobre mecanismos de compensação.

Como consequência foi publicada a *Town and Country Planning Act 1947*², que constituiu a base formal do sistema de planeamento inglês, e cujos princípios básicos permanecem válidos até hoje, nomeadamente os que se prendem com o assegurar do controlo do desenvolvimento, da elaboração de planos de desenvolvimento e da supervisão do governo central (Newman et Thornley, 1996; CE/UK, 2000; Vigar et al, 2000). Estes princípios referem-se ao controlo do desenvolvimento e uso do solo, e incluíram a obrigação das autoridades locais

¹ Na óptica do regresso a casa das tropas da Grande Guerra, a *land fit for heroes*.

² Precedida pelo *White Paper The Control of Land Use*, em 1944. Foram também publicadas a *New Town Act 1946*, a *Agriculture Act 1946* e a *National Parks and Access to the Countryside Act 1949*.

prepararem planos de desenvolvimento³, e desenvolverem um processo de licenciamento para os diferentes tipos de empreendimentos (Davies, 1998; Gilg, 2005). Os mapas das cidades destes planos locais de desenvolvimento complementavam os mapas de condado, detalhando as áreas urbanas, incluindo áreas urbanas para recuperação⁴ (Rydin, 1998b).

O sistema de planeamento inglês, no pós-guerra, assumiu destaque no processo de desenvolvimento. Os anos 50 assistiram a um ritmo de acelerado de mudanças, colocando novos desafios ao sistema (Haugton e Counsell, 2004), em particular o ter de lidar com a incerteza, tal como refere Cullingworth (1997). Assim, a elaboração de planos nos anos 40 e 50 constituiu uma área chave, colocando a ênfase na forma física e no arranjo espacial, reorganizando as cidades, definindo a relação cidade campo, produzindo ambientes funcionais para a indústria. Segundo Healey (1995), o poder do plano era inquestionável, do tipo comando e controlo. Em termos de política, procurou-se contrariar o alastramento urbano, encorajando, através da famosa “Circular de 1955”, a criação de cordões verdes em torno das principais conurbações. Paralelamente, foi planeada a criação de um conjunto de 32 Cidades Novas⁵, justificada em parte pelas preocupações em matéria de habitação. No início dos anos 60, e de acordo com Davies (1998), alguns resultados eram visíveis, em particular nas cidades novas em construção, nos *green belts* definidos e nos centros das cidades reconstruídos, ou ainda nas áreas de extraordinária beleza natural.

No entanto, estas e outras medidas, não foram suficientes para evitar fenómenos de suburbanização, a que se associaram outros fenómenos como a poluição, o congestionamento do tráfego, o ruído e outros (Hall, 1992). Os anos 50 e 60 assistiram ao crescimento económico e à consolidação de uma economia mista e do processo de descentralização urbana. Em particular, os anos 60 deram lugar ao funcionalismo económico, guiado pelo projecto nacional de estimular o crescimento económico, orientado para os imperativos económicos e facilitando a

³ Esta lei deu um prazo de três anos às autoridades locais para prepararem o seu plano de desenvolvimento. Em 1951 todo o território deveria possuir planos, indicando as áreas destinadas aos principais usos, rotas de transporte, cinturas verdes, abastecimento de água e recolha de esgotos.

⁴ O conceito deriva já origem a um conjunto de novas cidades no período a seguir à primeira Grande Guerra (*land fit for heroes*). Em 1954 eliminou-se um conjunto de princípios relativos a mecanismos de compensação dos condicionamentos criados pelos planos, abrindo lacunas na legislação que permanecem em termos de planeamento efectivo e equitativo (Davies, 1998).

⁵ Em 1961 o governo anunciou a primeira cidade nova, Skelmersdale em Lancashire (Hall, 1992).

descentralização metropolitana⁶, onde as amenidades e a qualidade do ambiente são ainda importantes, mas como bens a salvaguardar (Healey, 1995).

O planeamento regional foi também assumindo novas formas, com algumas flutuações segundo Haughton e Counsell (2004, p.6), enquadrado num conjunto de documentos indicativos, prosseguindo a implementação do *National Plan 1965* (Rydin, 1998b; Barker et Fisher, 2003). Esta realidade decorreu da publicação de um conjunto de relatórios na década de 60⁷, que reconheceram oficialmente que o crescimento populacional contínuo exigia estratégias à escala regional⁸: em 1965, como refere Hall (1992), um relatório oficial do *Planning Advisory Group*, concluía que os instrumentos em vigor não acompanhavam o ritmo das mudanças, pelo que propunha um novo sistema. Em consequência, a *Town and Country Planning Act de 1968* veio pôr em prática um sistema de planeamento do desenvolvimento de dois níveis: os planos de estrutura, que encontram expressão nos *Development Plans*, enquadrando os *Local Plans* que correspondem ao segundo nível. No início dos anos 70, o planeamento parecia estar novamente estabelecido como elemento central do desenvolvimento, liderado pelo sector público, com base em ideias de comando e controlo (Davies, 1998; Haughton e Counsell, 2004; Gilg 2005). No entanto, os primeiros planos locais foram elaborados a um ritmo lento, o que se manteve até aos anos 90.

No entanto, os anos 70 assistiram ao colapso do “boom” económico do pós-guerra, pelo que a pressão que se exercia sobre o sistema de planeamento desapareceu (Rydin, 1998b). De acordo com Healey (1995), as principais preocupações dos planos continuavam a ser a gestão do crescimento, a uma escala mais reduzida, acompanhado pela emergente agenda dos problemas económicos e sociais, gerados pela recessão e pela reestruturação. No final da década, o padrão adoptado era o modelo centro periferia, e os problemas graves que começaram a identificar-se prendiam-se com a perda de vitalidade dos centros urbanos (Hall, 1992). Mas já antes os problemas do crescimento se haviam começado a fazer sentir, tendo os procedimentos do planeamento sido revistos, colocando maior ênfase no controlo do desenvolvimento (Rydin, 1998b). A *Town and Country Planning Act de 1971* deu maior poder às autoridades locais na negociação das propostas de

⁶ De acordo com Rydin (1998b), passou-se de uma política de cidades novas para a expansão das cidades existentes e novamente, em 59, para uma nova geração de cidades.

⁷ PAC Report 1965, Skeffington 1969, Redcliff Mand Report 1969.

⁸ O programa de cidades Novas e expansão urbana revelou-se um fraco contributo na provisão da habitação.

desenvolvimento⁹, com base num sistema discricionário de controlo do desenvolvimento (Vigar et al, 2000), em contraste com os restantes países europeus¹⁰. Em consequência da situação económica que se seguiu à crise do petróleo de 1973, e a tomada de consciência da pobreza nas zonas urbanas mais interiores, o planeamento foi sistematicamente atacado e considerado irrelevante na resolução de múltiplos problemas de degradação e declínio urbano (Davies, 1998).

Com o governo conservador de 1979, foi implementado um conjunto de medidas de remodelação, reduzindo o estatuto funcional e político do governo regional e local (Vigar et al, 2000; Barker et Fisher, 2003), facto que se traduziu na desintegração do perfil multifacetado das autoridades locais que se somou às tendências fragmentadoras da departamentalização (Wollmann, 2000). Os anos 80 foram os anos do *Thatcherismo*, em que os conselhos de planeamento económico regional foram desmantelados e simplificado o licenciamento para empreendimentos de escritórios. Os elementos do planeamento e do controlo do desenvolvimento foram reestruturados, numa perspectiva orientada para o mercado, enfatizando a necessidade de reduzir os constrangimentos¹¹ ao crescimento dos negócios (Rydin, 1998b; Vigar et al, 2000).

Durante este período, e de acordo com Healey (1995), o governo usou o seu poder interpretativo dentro da estrutura discricionária do sistema de planeamento, experimentando formas para reformular o regime regulador. A principal consistiu na introdução de critérios comerciais dentro do sistema estabelecido, dando ênfase às condições de mercado, nos planos e políticas de alocação de terrenos. Algumas zonas, como as *Enterprise Zones*, foram concebidas com regimes de planeamento liberais¹². Em todos os procedimentos de planeamento, o elemento importante passou a ser a velocidade dos processos de elaboração e aprovação de planos e propostas, o que se reflectiu na limitação do papel dos planos de estrutura. Há que referir no entanto a *Local Government Act 1985*, que implicou algumas mudanças no processo de planeamento nas grandes cidades e nas autoridades metropolitanas (Gill, 2005). Nas áreas urbanas, a regeneração baseou-se menos no

⁹ A partir de 1974 os conselhos dos Condados e dos Distritos dividiram as funções de planeamento: os conselhos dos Condados preparam os planos de estrutura e os conselhos de Distrito a maioria dos planos locais (Rydin, 1998b).

¹⁰ Com a entrada do Reino Unido para a CEE, verificou-se uma reapreciação gradual do sistema, e uma tomada de consciência da natureza transnacional das políticas económica e ambiental (Bishop et al, 2000).

¹¹ Os planeadores eram vistos como burocratas, obstruindo o desenvolvimento (Davoudi, 2001).

¹² A *Housing and Planning Act de 1986* isentou de licenciamento as propostas em acordo com um plano aprovado, nas zonas especiais de planeamento (Rydin, 1998b).

desenvolvimento e orientação do sector público e mais no desenvolvimento do sector privado, tendo as EZ e as UDC, *Urban Development Corporations*¹³, constituído a base da política para os centros das cidades (Rydin, 1998b). Em consequência, e de acordo com Davies (1998), o ataque ao planeamento agudizou-se, em face da diminuição do poder do Estado resultante da privatização e da desregulação, e das constantes alterações e emendas aos planos e suas orientações, de forma a tornar o processo de controlo do desenvolvimento mais flexível e capaz de responder às forças de mercado. De facto, nos anos 80 predominou o propósito da promoção da eficiência económica, restringiu-se a protecção ambiental, e diminuíram as preocupações de índole social (Macgregor et Ross, 1995).

A fase dos anos 80 terminou abruptamente nos anos 90, em virtude da adopção da nova agenda ambiental e da promoção do desenvolvimento sustentável. Em meados desta década, o plano de desenvolvimento e a sua elaboração, voltaram a ganhar significado na agenda política, em particular na gestão da mudança ambiental local (Healey, 1995). A emenda da Secção 54 da *Planning and Compensation Act de 1991* marcou o fim da atitude anti-planeamento dos anos 80, estabelecendo que as decisões de controlo de desenvolvimento devem basear-se nos planos em primeira instância, revitalizando a actividade de planeamento (Vigar et al, 2000; Davoudi, 2001). Para Rydin (1998b), foi o aumento das preocupações de natureza ambiental que recuperou as formas mais reguladoras e proactivas de planeamento, com a publicação em 1990, do *White Paper on Environment – This Common Inheritance*, passando o sistema de planeamento regulador a ser aproveitado pelo governo central para promover o desenvolvimento, mantendo a abertura ao mercado (Healey et Williams, 1993).

7.2 O sistema actual, descentralizar e integrar

7.2.1 Relação entre os sistemas de planeamento e administrativo, a caminho da devolução

O Reino Unido é um estado unitário no qual os poderes, incluindo os relacionados com o planeamento territorial, residem no governo central, possuindo uma forma de governo centralizada, sem Constituição escrita. Neste sistema, as políticas são

¹³ As duas primeiras foram as London Docklands e Merseyside, em 1981 (Hall, 1992). As UDC tinham amplos poderes de planeamento e acabaram por criar um sistema dual de planeamento

estabelecidas pelo governo central e posteriormente refinadas, de uma forma progressiva, aos outros níveis (Ash, 1999). Relativamente à estrutura administrativa, esta consiste num conjunto de unidades de governo centrais, os departamentos centrais e os ministros de Estado, organizações executivas do governo central, e sub-centrais, cujas principais instituições são as autoridades locais¹⁴, bem como as entidades públicas não departamentais, os chamados *quangos*. O governo delega competências tanto às autoridades locais como a organismos centrais, existindo uma fragmentação de agências governamentais e falta de coordenação das suas estratégias, pois cada agência tem tendência para planear dentro do seu sector restrito (Parsa et al, 1995), mas as competências pelas principais decisões de planeamento espacial permanecem com o governo central, tal como referem (Eser et Konstadakopulos, 2000).

De facto, cabe ao Parlamento definir a legislação que estabelece a estrutura e os procedimentos da *Town and Country Planning*, podendo os ministros elaborar legislação secundária. Os departamentos do governo central, são responsáveis por assegurar que a lei e as políticas de orientação de uso do solo do governo são executadas pelos governos locais, e operam através de um extenso sistema de controlos, quer via aprovação de propostas e de planos, quer por mecanismos financeiros¹⁵, em que as autoridades locais são bombardeadas com conselhos, orientações e regulamentos relativos às mais diferentes matérias (Cullingworth, 1994). No entanto, as autoridades locais têm poderes de planeamento espacial, e o governo local tem gozado de um considerável grau de autonomia, com poderes extensos em sectores como os transportes, o planeamento estratégico e a habitação (Eser et Konstadakopulos, 2000), o que não invalida que o governo local e central coexistam de forma desconfortável, em alguns casos reclamando ambos autoridade face à sua condição de eleitos (Rydin, 1998b).

Neste quadro, nos anos 90, ressurgiu o nível regional no sistema de planeamento. Em 1994, a pressão da Comissão Europeia¹⁶ (Vigar et al, 2000; Haughton e Counsell, 2004), levou o governo britânico a constituir os GOR, *Government Office for the Region* (Marshall, 2003). Posteriormente, o governo trabalhista de 1997 promoveu alterações no sistema, apostando na devolução de poderes e na

¹⁴ O país está dividido em condados, divididos em distritos.

¹⁵ O governo central controla os empréstimos e até os limites das taxas municipais.

¹⁶ Nomeadamente, a UE influenciou o planeamento espacial através da legislação ambiental, das políticas de redes trans-europeias, e da sua política de coesão apoiada pelos Fundos Estruturais (Eser et Konstadakopulos, 2000; Alden 2001).

reformulação do nível regional (Alden, 2001; Stephenson, 2003; Haughton e Counsell, 2004). Assim, determinantes políticos e institucionais estão por detrás da opção de mudança de poder, em termos de planeamento espacial, para o nível regional, bem como da introdução de uma dimensão estratégica e sustentável no planeamento do uso do solo, através da publicação das *Regional Planning Guidance* (RPG) (Haughton e Counsell, 2004; Gilg, 2005). Foram assim criadas as *Regional Development Agencies* (RDA) (1999), e as Assembleias Regionais (2000). As RDA são organizações públicas não departamentais, e têm como principal *output* as *Regional Economic Development Strategies* (REDS), cabendo-lhes preparar a estratégia económica regional, capaz de encorajar o desenvolvimento económico e melhorar a competitividade, (EC/UK, 2000; Barker et Fisher, 2003)¹⁷. De facto, e segundo Burch et Gomez (2002), o regionalismo está a dar os seus primeiros passos¹⁸, com o actual governo empenhado em conceder às regiões inglesas maior peso nas decisões que dizem respeito aos assuntos que as afectam¹⁹.

As Assembleias Regionais terão algumas funções novas, como a coordenação e integração das estratégias regionais, assumindo um papel formal como órgãos de planeamento regional (Jeffery e Mawson, 2002; Barker et Fisher, 2003; Haughton e Counsell, 2004). O Livro branco *Your Region, Your Choice*, apresenta dois caminhos para implementar o regionalismo: por um lado, todas as regiões inglesas verão fortalecidas as suas instituições regionais existentes, versão mais modesta, mas por outro, algumas poderão ir mais longe, e optar por uma democratização parcial dessas instituições, através de uma Assembleia Regional eleita (Stephenson, 2003). Em Maio de 2000, o governo confirmou a intenção de levar a cabo um referendo sobre a devolução de poderes às Assembleias Regionais. Autores como Baker (1999, citado em Alden, 2001), questionam se a autonomia relativa dada às regiões marca a emergência de um planeamento regionalmente genuíno, por oposição à continuação de um planeamento centralista do passado. Outras questões se levantam como a capacidade do poder regional assegurar a transversalidade, integrando políticas sectoriais, e de não se vir a constituir como apenas mais um nível, complicando o sistema administrativo (Barker et Fisher, 2003). Há no entanto que salvaguardar, como refere Alden (2001), que enquanto a maioria das decisões

¹⁷ Existem tensões entre as RDA e as RPG, nas prioridades reflectidas (Gilg, 2005).

¹⁸ Sendo no entanto afectado pelas variações territoriais dentro do país, o que torna difícil generalizar procedimentos de implementação.

¹⁹ Mudanças institucionais como a criação do Parlamento Escocês, com responsabilidades pela legislação de planeamento a partir de 1999, a Assembleia Galesa (1999) e a Assembleia da Irlanda do Norte (1999).

de planeamento pode ser devolvida às regiões e localidades, o processamento de grandes projectos de infraestruturas continuará no nível nacional.

7.2.2 A política de ordenamento do território, reforçar a integração

O sistema de planeamento inglês²⁰ é um sistema que tenta ter em linha de conta, os diversos factores relevantes para o desenvolvimento e onde o planeamento espacial corresponde em larga medida ao planeamento territorial, evidenciando o papel do espaço no desenvolvimento económico e social. A legislação base do sistema foi consolidada na *Town and Country Planning Act 1990*, cujas componentes principais são o controlo do desenvolvimento e do uso do solo, de acordo com o interesse público e um processo de tomada de decisão de acordo com o plano de desenvolvimento para a área, cabendo às autoridades locais competências na conservação da natureza e melhoria do ambiente físico, e ainda na gestão de tráfego (ver ponto 7.2.2.2).

A secção 54A inserida na Lei de 1990, de acordo com Hull e Vigar (1998) e Vigar et al (2000), mudou de forma significativa o uso, senão mesmo o estatuto legal, dos planos de desenvolvimento. Neste sentido, a *Planning and Compensation Act 1991*, veio melhorar este estatuto, restabelecendo um sistema hierárquico liderado pelo plano (Davies, 1998) que renovou a sua importância, ao afirmar que as decisões, em termos de planeamento, devem ser tomadas de acordo com os planos, com excepção de outras considerações contrárias, tornando o plano no elemento prioritário de apreciação das propostas de desenvolvimento (Newman et Thornley, 1996, EC/UK, 2000)²¹, nomeadamente no respeito pela classificação dos usos do solo. Cullingworth e Nadin citados em Short et al (2004, p.179), referem que o sistema baseado no plano pretende produzir uma hierarquia sistemática das orientações nacionais e regionais e dos planos de desenvolvimento locais.

Os usos do solo assentam na classificação²², apresentada na *General Development (Amendment) Order 1995*, em que os usos estão agrupados em quatro grandes

²⁰ O termo sistema de planeamento é aqui usado não apenas como o *nexus* governamental dos quadros legislativo e político, mas no sentido alargado do conjunto de actividades que dão forma às agendas espaciais, a todas as escalas geográficas (Upton, 2001).

²¹ Paralelamente houve a tomada de consciência de que, os mercados de propriedades beneficiariam do enquadramento do planeamento, e que o desenvolvimento económico necessita de espaços disponíveis com qualidade ambiental (Healey, 1995). O principal instrumento que garante a disponibilidade de solo são os *land availability studies*, preparados pelas autoridades locais, e que pretendem garantir uma reserva de solo de 5 anos, para construção de habitação (EC/UK, 2000).

²² Esta classificação fora já apresentada nas *Town and Country Planning Orders* de 1972, 1983 e 1987.

categorias. A classe A, inclui a A1 para comércio, a A2 para serviços profissionais e financeiros, a A3 para cafés e restaurantes, a A4 relativa a estabelecimentos de bebidas, e a A5 relativa a alimentação. A classe B, inclui a B1 relativa a negócios e que abrange escritórios e pequena indústria, a B2 relativa a usos industriais e B3 para armazéns e sistemas de distribuição. A classe C contém a classe C1 para instalações hoteleiras, C2 para instituições residenciais e a C3 para habitação e unidades similares. Finalmente a classe D, inclui a D1 relativa a instituições não residenciais e a D2 para áreas de reunião e de lazer. É ainda definida uma classe *sui generis* referente a categorias não incluídas nas classes anteriores²³. Existe também uma classificação relativa aos solos agrícolas (ver ponto 7.3.2.5).

Esta classificação é flexível e abrangente, o que vai de encontro ao facto de o sistema inglês permanecer um sistema respondente às forças de mercado, mas devolvendo um papel de relevo às autoridades locais na preparação dos seus planos de desenvolvimento (Davies, 1998; Vigar et al, 2000). Nos anos 90 os planos de desenvolvimento passaram a incorporar políticas mais robustas, com as autoridades locais a levar mais a sério, e com maior rigor, o seu processo de elaboração. Neste processo, os investidores, promotores e proprietários passaram a sentir necessidade de ser mais ouvidos durante a fase de preparação dos planos, garantindo assim a aprovação de planos consistentes com os seus interesses (MacGregor et Ross, 1995; Gilg, 2005).

Outra referência importante vem da passagem do *Town and Country Planning* para o *Urban e Regional Planning*, que corresponde a uma evolução da leitura dos territórios em consequência das novas formas urbanas²⁴. O termo regional corresponde também a uma mudança de escala no tratamento do território pois, no passado, o planeamento da cidade e do campo estavam separados, enquanto hoje, a intervenção do planeamento é concebida de uma forma abrangente (Zetter, 2001). Há no entanto que recordar, tal como refere Ash (1999), que apesar de compreensivo, o sistema inglês se enquadra num sistema mais vasto, onde outros sectores são tratados em políticas e programas separados, e onde faltam mecanismos de integração, o que tornou visível a falta de coordenação de políticas e programas (EC/UK, 2000). Esta integração procura hoje ser resolvida através do

²³ No caso da classe A, inclui o comércio de veículos, lavandarias, serviços de táxi e de recreio.

²⁴ A separação do planeamento de recursos e do planeamento territorial ocorrera já no período pós Grande Guerra (Sott et Bullen, 2004).

nível regional, pela escala a que permite equacionar as estratégias de planeamento e sectoriais (Stephenson, 2003).

A política de ordenamento do território subjacente, que estabeleceu as bases do sistema, está consubstanciada na intervenção do governo central através das PPG, *Planning Policy Guidance Notes*. As políticas estabelecidas nas PPG constituem quadros de natureza não espacial (Vigar e tal, 2000), que incluem a onda emergente do planeamento regional e a visão estratégica da distribuição das actividades a nível regional, através das RPG, *Regional Planning Guidance* (Wong, 2001). As PPG não estão definidas formalmente, e não são vinculativas, embora constituam documentos de referência, uma vez que os seus conteúdos afectam as funções de planeamento, tanto em termos da formulação e reformulação, actualmente via *Planning Policy Statement* (Haughton e Consell, 2004), como da implementação, que na maioria das vezes se prendem com a introdução da agenda ambiental, e do compromisso do governo em termos de desenvolvimento sustentável (Tewdwr-Jones, 1997; Vigar et al, 2000; Haughton e Counsell, 2004). De facto, segundo Wood (2005), a revisão das PPG procurou reduzir o impacto do poder central, e produzir documentos com um enfoque em áreas específicas, bem, como separar a definição das políticas dos aspectos práticos da sua implementação prática.

Assim, o documento do governo *Modernising Planning*, publicado em 1998, reorientou o sistema de planeamento, adicionando-lhe as dimensões que faltavam, apesar dos sucessivos ajustes verificados ao longo dos anos (Alden, 1999). Reconheceu-se assim a necessidade de integrar um conjunto de dimensões consideradas essenciais para a sua eficácia, e que são basicamente, criar documentos de política nacional mais claros e mais integrados, melhorar a eficiência ao nível local e tornar o sistema sensível a outros instrumentos políticos (Ash, 1999), nomeadamente à dimensão europeia, ao planeamento regional e à descentralização da tomada de decisão (Haughton e Counsell, 2004). Este documento fortaleceu o papel do sistema aos níveis regional e local, através de planos de desenvolvimento fortes e relevantes e um serviço de controlo de planeamento eficiente (Alden, 2001).

7.2.2.1 Instrumentos regulamentados aos vários níveis

O sistema de planeamento inglês possui diferentes planos de desenvolvimento usados no direccionamento do desenvolvimento (Davoudi et al, 1996). Não existe um plano nacional, embora sempre tenha existido, da parte do governo central, a promoção de uma política de planeamento. Em vez de desenvolver um plano físico nacional formal, preferiu um sistema discricionário, tendo como base dois importantes documentos *This common inheritance* (1990) e o *Sustainable development - The UK strategy* (1994) (EC/UK, 2000). O governo central recorreu a diferentes formas para mudar ou emendar a prática do planeamento, como a introdução de legislação, a publicação de aconselhamento político, a tomada de decisões de planeamento, e através dos seus discursos políticos²⁵. A sua política tem uma forte influência em todo o sistema de planeamento através das *Planning Policy Guidance Notes* (PPG), das *Regional Planning Guidance* (RPG), e da *Strategic Planning Guidance* (SPG) que, para áreas específicas, estabelecem as políticas de planeamento com as quais os níveis inferiores terão que estar conformes (Ash, 1999; Vigar et al 2000). No seu conjunto, constituem uma base de orientação estratégica nacional, procurando garantir uniformidade na prática de planeamento (Tewdwr-Jones, 1997). Existe uma hierarquia no sistema, que parte das *Planning Policy Guidance Notes*, materializadas posteriormente, nos diferentes planos (Selman, 1995; Vigar et al, 2000).

As PPG 1 *General Policy and Principles* (1997)²⁶, e PPG 12 *Development plans and regional planning guidance* (1999)²⁷, reflectem as mudanças introduzidas pela *Planning and Compensation Act 1991*, abraçando a premissa do desenvolvimento sustentável²⁸ (Hales, 2000). Foram ambas revistas recentemente, e substituídas pelas *Planning Policy Statements*, a PPS1 *Delivering sustainable development* (2005), PPS 11 *Regional spatial strategies* (2004), e a PPS12²⁹ *Local development frameworks* (2004), desenvolvida no ponto seguinte. Relativamente à PPS1, tal como o título indica, teve a preocupação de introduzir a aplicação de princípios de desenvolvimento sustentável na elaboração dos planos de desenvolvimento dos vários tipos. Paralelamente, as *Regional Planning Guidance* ³⁰ assumiram maiores

²⁵ Até 1988 eram publicados documentos de planeamento sob a forma de circulares departamentais, que no entanto não constituíam uma estratégia política consistente em termos nacionais.

²⁶ Publicada em 1988 e revista em 1992 e 1997.

²⁷ Publicada em 1988 e revista em 1992 e 1999.

²⁸ Todos os documentos relacionados com a política de planeamento fazem, a partir de 1992, uma referência implícita ou explícita a uma das formas ou noções de desenvolvimento sustentável.

²⁹ No entanto a PPG 12 continua a ser aplicável para os planos cuja revisão foi iniciada até à publicação da PPS 12.

³⁰ As RPG são produzidas pela *Regional Planning Body*, associação de autoridades locais, que procuram definir a estratégia espacial para uma região (Barker et Fisher, 2003).

responsabilidades para os órgãos regionais de planeamento, fortalecendo o seu papel no desenvolvimento regional, na promoção de uma monitorização mais eficaz e introduzindo requisitos de apreciação do desenvolvimento sustentável, dos impactos ambientais, económicos e sociais das opções de desenvolvimento (A13). A qualidade do planeamento regional aumentou significativamente a partir de 1997, sendo as actuais RPG significativamente mais consistentes do que as produzidas na década de 90, em particular no que se refere à integração intersectorial dos vários instrumentos com consequências sobre o território (Barker et Fisher, 2003; Marshal, 2003), integração esta que passou a ser uma condição para a sua elaboração (A1.6)³¹.

Existe então, e de acordo com Ravetz (2000), uma nova geração de legislação e de instituições regionais, tanto a nível económico como a nível físico, que correspondem a um esforço de modernização em curso. Esta modernização incluiu a substituição das *Regional Planning Guidance*, e dos planos estruturais de condado, por apenas um tipo de instrumento as RSS³², *Regional Spatial Strategies*, formatadas na *Planning Policy Statement 11* (PPS 11), que definiu como objectivo das RSS, o contributo para o desenvolvimento sustentável, incorporando a RTS, *Regional Transport Strategies* (anexo B), e enquadrando a preparação dos planos de desenvolvimento local, dos planos locais de transportes, e de programas regionais e sub-regionais com impactos na ocupação do território (A1.2), nomeadamente em termos de protecção do campo e da biodiversidade, devendo para isso ser suficientemente objectivas e claras na orientação que fornecem (A1.5 e A1.9). Estes instrumentos traduzem, segundo Allmendinger (2003), uma nova filosofia focada na região, enquanto escala para o planeamento estratégico e para a integração de diferentes planos, com origem em diferentes entidades, públicas e privadas. Estas mudanças correspondem a uma viragem, de um processo vertical e hierarquizado de formulação de estratégias imposto pelo governo central, para um processo baseado na colaboração, parcerias e negociação (Ash, 1999; Hughton e Counsell, 2004). Trata-se de uma estratégia que deve incluir uma apreciação do contributo dos instrumentos de planeamento para o desenvolvimento sustentável, tal como referem Smith e Sheate (2001).

³¹ No entanto, as dimensões social e ambiental não têm sido integradas de forma tão sistemática como era esperado (Marshal, 2003). Bem como têm surgido fragilidades técnicas que variam de região para região, e dificuldades políticas, dado o fraco envolvimento dos políticos na adopção da perspectiva regional.

³² Outro instrumento a referir são as IRS, *Integrated Regional Strategies*, preparadas pelos principais actores na região (Marshall, 2003).

7.2.2.2 Instrumentos regulamentados ao nível local

O governo actual comprometeu-se com um sistema liderado pelo plano, dando força formal aos planos através da secção 54A da *Town and Country Planning Act*, anteriormente referida (Bishop et al, 2000). Esta força legislativa adicional procura, segundo MacGregor e Ross (1995), redireccionar o sistema no sentido do controlo do desenvolvimento liderado pelo plano, que passa a ser o elemento de referência primário na apreciação de propostas, sendo a apreciação de outras considerações materiais, que permanece na secção 70, a excepção. Desta forma, e de acordo com Hull e Vigar (1998) e Vigar et al (2000), aumenta o estatuto do plano de desenvolvimento, uma vez que, de acordo com a *Planning Policy Guidance Note* (PPG) 1, apesar de não ser prescritivo, o plano deve constituir uma base firme para a tomada de decisão, evitando no entanto que aconteçam situações de impedimento, atraso ou inibição do desenvolvimento (MacGregor e Ross, 1995).

Neste quadro, a PPG 12, *Development Plans* (1999), é o elemento chave do sistema de planeamento a nível local, reforçando o facto de o sistema de planeamento existir para assegurar a orientação, o incentivo e o controlo do uso do solo. Actualmente está em vigor a *Planning Policy Statement* (PPS) 12, *Local Development Frameworks* (2005), na qual se estabelecem as indicações do governo central para a preparação dos planos de desenvolvimento, que constituirão o enquadramento local do processo de desenvolvimento (A1.1), e da sua gestão pró activa, consistindo não num mas no conjunto de planos que asseguram o enquadramento aos planos locais. Pretende assim, que o novo sistema seja flexível e célere, respondendo às circunstâncias locais, assegurando a participação dos agentes e população local, de modo que os instrumentos sejam preparados num clima de consenso. Este processo inclui ainda mecanismos de apreciação dos planos e exige a sua fundamentação sólida (A1.3), nomeadamente a *Environmental Appraisal* (PPG 12, A4.6 e 4.16 a 22), apreciação em termos ambientais dos planos de desenvolvimento, de modo a garantir que o processo de planeamento seja abrangente nas dimensões ponderadas, assegurando sustentabilidade ao processo de desenvolvimento (PPG 12 A.9).

O enquadramento, *framework*, é definido, considerando a estratégia regional, pelos planos de desenvolvimento e por instrumentos locais simplificados, que em conjunto, constituem o elemento central do sistema de planeamento, e ainda pelos

documentos suplementares de planeamento, os *supplementary planning documents*³³ (A1.4). Estes últimos constituem expansões das políticas dos primeiros, podendo adicionar elementos de detalhe em várias matérias, sem no entanto fazerem parte do plano de desenvolvimento propriamente dito (A2.42 e 2.43). Existem ainda documentos de orientação relevantes para a apreciação de propostas durante o licenciamento, as *supplementary planning guidance* (A5.22 e 5.23).

Os planos de desenvolvimento consistem assim nos planos preparados pelos distritos ou autoridades unitárias, as autoridades dos parques e as autoridades de minerais e de resíduos dos condados, enquadrados pelas *Regional Spatial Strategies* (RSS) (A1.6 e 1.7). A diversidade de entidades e instrumentos reforça o carácter integrador do planeamento espacial, assegurando um uso mais eficiente do solo, no contexto do desenvolvimento sustentável (A1.8). Assim, os planos devem absorver os conteúdos de outros instrumentos e programas, incluindo vertentes como a biodiversidade, a reciclagem ou a regeneração urbana e rural (A1.9 e 2.1), destacando em planos próprios os sectores mineral e de resíduos, preparados pelos conselhos de condado ou pelas autoridades unitárias, no caso de áreas metropolitanas (A2.6). Estes planos devem conter, para além das políticas e propostas de desenvolvimento e uso do solo, uma justificação da posição da autoridade local em relação a considerações relevantes de natureza económica, social e ambiental (Alden, 1999).

O plano de desenvolvimento é normalmente constituído por vários planos, dependendo das suas condições locais (A1.7), e compreendendo, entre outros, os *Structure Plans* (SP), os *Local Plans* (LP), os *Mineral local Plans* (MLP), e os *Waste Local Plans* (WLP). Nas áreas metropolitanas, ou áreas não metropolitanas onde a autoridade local é unitária, os planos estão combinados no UDP *Unitary Development Plan*³⁴, que fornece o enquadramento e estabelece os critérios dentro dos quais são tomadas as decisões das autoridades locais em matéria de desenvolvimento (Bruff et Wood, 2000; EC/UK, 2000). Na apreciação que se segue, a legislação de referência é a PPG 12, nas partes ainda em vigor. No caso das áreas metropolitanas, os UDP, preparados pelos conselhos de Distrito, com um horizonte de 10 anos (EC/UK, 2000), contêm todas as políticas de planeamento relevantes para as áreas a que se referem (A1.7). São constituídos por duas partes, a primeira relativa às estratégias políticas da autoridade local, em linhas

³³ Podem ser guias de projecto, planos de pormenor (Art. 2.43).

³⁴ Introduzidos em 1998.

semelhantes às do plano de estrutura, e a segunda estabelecendo as propostas de desenvolvimento em detalhe, de natureza idêntica aos planos locais (Anexo A.7), razão pela qual, no que se segue, as afirmações referentes aos SP e aos LP, se aplicam às Partes I e II, respectivamente, dos UDP, e se justifica a sua referência em primeiro lugar³⁵.

O plano de estrutura, preparado e aprovado pelo conselho do Condado, ou pela autoridade nacional de parques e aprovado pelo secretário de Estado (A1.7), estabelece as políticas gerais estratégicas para o desenvolvimento e uso do solo, com um horizonte de 10-15 anos (EC/UK, 2000; Stephenson, 2003), fazendo referência às orientações do planeamento regional ou estratégico, às políticas nacionais (A3.7; Anexo A.1) e integrando as orientações de outros sectores (A3.10), estando sujeitos a publicitação e participação pública. Estes planos estabelecem um marco estratégico³⁶ para a urbanização e para os usos do solo de forma global, sem especificar localizações (Rodríguez e Diego, 2001), dado que devem incluir tanto a dimensão urbana como a rural, no que respeita aos usos relevantes do solo, atendendo às suas especificidades (A3.9), definindo o enquadramento estratégico para a elaboração dos planos locais que detalham as suas políticas e orientações.

Relativamente aos *Local Plans* (LP), são planos de desenvolvimento preparados pelos distritos locais³⁷, com um horizonte de 10 anos (EC/UK, 2000), que estabelecem de forma mais detalhada as políticas de uso de solo para uma dada área (A1.7), podendo cobrir a totalidade ou parte de um Distrito, especificando a localização de novos empreendimentos e áreas de solo protegido, devendo estar em conformidade com os planos de nível superior (Anexo A.3). Trata-se de um documento de referência, em particular no que se refere localização de actividades e empreendimentos poluentes, bem como a localização de usos sensíveis (A1.27), que no entanto não é vinculativo, nem confere direitos de desenvolvimento, quer para proprietários quer para investidores (EC/UK, 2000),

³⁵ Em Londres foi criada a *Great London Authority* que deverá aconselhar estrategicamente a elaboração dos UDP, desenvolvendo uma estratégia alargada de uso do solo e de desenvolvimento (Punter, 1994). A inovação da *Spatial Development Strategy* para Londres introduziu um sistema diferente dos outros: dadas as diferenças entre as diferentes redes de cidades, existe a necessidade de moldar a política pública em formas diferenciadas, (Upton, 2001).

³⁶ Os Planos Estruturais são essencialmente estratégicos, com poucas referências em termos de *design*, contendo políticas gerais acerca da preservação do campo e espaços verdes e da conservação de aglomerados e tecidos históricos (Punter, 1996).

³⁷ Eram aprovados pelo governo central, cabendo agora esta tarefa aos Distritos Metropolitanos.

Os conselhos de Condado e as Autoridades dos Parques Nacionais, têm ainda que preparar planos de minerais, *Mineral Local Plans* (MLP), e de resíduos, *Waste Local Plans* (WLP) (A1.7) (Bruff et Wood, 2000), interligados pois os primeiros referem a localização de aterros na conclusão da exploração (Vigar et al, 2000). Os MLP são elaborados de modo a conciliar a exploração mineral, de acordo com os interesses da economia nacional, com a protecção ambiental nas áreas em que ocorrem, indicando de forma precisa as áreas de exploração e as formas sustentáveis para a sua operação, definindo critérios de controlo para o licenciamento deste tipo de unidades (Anexo A.8). Os WLP definem a política de uso das autoridades locais no que respeita à gestão e disposição de resíduos, avaliando as necessidades deste tipo de instalações, quer em termos quantitativos, quer quanto à sua localização, segundo critérios que incluem as condições geológicas e hidrológicas (Anexo A.11).

Os planos de desenvolvimento, no seu conjunto, devem também incluir propostas referentes à rede de transportes e serviços relacionados, quer nos transportes públicos, quer nas plataformas multimodais, quer ainda nos transportes ferroviários, marítimos ou fluviais, incluindo as suas zonas de protecção. No nível local, a política de transportes, de acordo com Vigar et al (2000), é necessariamente parte do enquadramento ao planeamento do território. Do mesmo modo serão incluídas propostas de gestão de tráfego, de coordenação do transporte público e de mercadorias, e de estacionamento (A5.16), bem como podem ser asseguradas áreas de reserva para expansão das redes de suporte ao sistema de transportes (A5.22). Estas propostas são desenvolvidas nos *Local Transport Plans* (LTP), planos da responsabilidade das *Highway Authorities* (A5.2), essenciais para a integração da política de transportes no planeamento do território (A5.1), reconhecida e enfatizada cada vez mais (Vigar e tal, 2000), dado que as suas orientações e prioridades de investimento no sector têm implicações no processo de desenvolvimento e, consequentemente, nos planos de desenvolvimento (A5.4). No que respeita aos recursos naturais, nos planos de desenvolvimento serão tidas em conta considerações no que se refere aos recursos hídricos, onde a sua disponibilidade ou a necessidade de protecção pode determinar a localização de empreendimentos, ao solo, protegendo terrenos agrícolas e promovendo a regeneração do edificado, e aos recursos minerais (A4.5). O plano local pode também executar uma função em termos de definição da forma urbana³⁸.

³⁸ Apesar de geralmente não possuírem uma visão clara para a localidade que possa ser traduzida numa forma espacial (Punter, 1994).

Em termos formais, os planos de desenvolvimento incluem a estratégia central, as alocações específicas do solo que definem condições nos casos de requisitos de acessibilidade críticos ou princípios gerais de projecto (A2.16), e os *Area Action Plans*, planos de acção local (A2.4), que fornecem o quadro de actuação em zonas que requerem medidas extraordinárias em termos de conservação ou alteração de uso (A2.17), sendo assim usadas para estimular a regeneração de áreas específicas. O conteúdo deve estar ilustrado num mapa, onde são identificadas todas as áreas objecto de classificação e planeamento, resultantes de estratégias sectoriais (A2.5 e 2.21). Relativamente à estratégia central, importa referir que descreve, de forma integrada e fundamentada, a estratégia da autoridade local para o desenvolvimento e usos do solo, bem como para transportes e habitação (A2.10).

No caso dos planos locais, as propostas devem ser apresentadas de forma clara, numa declaração escrita, do tipo memória justificativa, acompanhadas de um mapa de propostas. Esta memória inclui as políticas e propostas da autoridade local, em particular as que constituirão a base de apreciação em termos de licenciamento (Anexo A 23), devidamente fundamentadas (Anexo A 24). No mapa serão ilustrados os conteúdos e condições definidos na memória e identificadas as zonas para desenvolvimento dos diferentes tipos de usos, bem como os limites de áreas designadas ao abrigo de outros instrumentos de natureza sectorial, como áreas de património costeiro, áreas de conservação, e de valor paisagístico ou ecológico (Anexo A 26).

No sistema de planeamento existem ainda as *Enterprise Zones* (EZ) e as *Simplified Planning Zones* (SPZ), casos excepcionais do sistema, em que são estabelecidos, à partida, direitos de desenvolvimento, que no entanto devem estar devidamente fundamentados nos planos de desenvolvimento local (A.7)³⁹. As EZ constituem áreas onde são simplificados os procedimentos de implementação de novos empreendimentos e onde são concedidos incentivos financeiros significativos (EC/UK, 2000). As SPZ derivam das EZ e a sua elaboração apoia-se na PPG 5 *Simplified Planning Zones* (1992), e correspondem a zonas onde operam formas distintas de planeamento, simplificando⁴⁰ os procedimentos de licenciamento para as actividades nelas especificadas, sujeitas às condições ou limitações que determina, ilustradas no mapa de propostas (A.1; Anexo B 2.1), e em cuja memória

³⁹ Podem partir da iniciativa de entidades que não as autoridades locais de planeamento.

⁴⁰ Apesar dos mecanismos de simplificação devem assegurar o cumprimento das disposições essenciais em termos de saúde e segurança, reguladas sectorialmente (Anexo A.12).

justificativa é feita a integração com o plano local (PPG5 A.7), bem como com outras áreas da mesma natureza. Nestas áreas pode optar-se por um modelo de usos mistos ou pela instalação de um uso dominante (Anexo A.3 e 4), e no caso da criação de novas SPZ, deve existir uma articulação com o plano local e com as estratégias dos planos de desenvolvimento para o território que abrangem. Os vários formatos dos planos de nível local estão a ser substituídos por enquadramentos locais de desenvolvimento, que implicam a definição de uma estratégia central capaz de representar uma visão para o desenvolvimento de um dado território no seu conjunto⁴¹ (Wood, 2005).

Trata-se de um instrumento que oferece vantagens para investidores e autoridades locais, tornando os processos mais céleres e com menores graus de incerteza associados (A.2 e 3), e pela provisão de infraestruturas que podem proporcionar (A.4), adaptando-se quer a casos de novos empreendimentos de grande dimensão, quer à recuperação de terrenos abandonados ou contaminados⁴² (Anexo A.5). Têm procedimentos idênticos aos planos locais, mas sem a realização de inquérito, não podendo no entanto ser definidas áreas deste tipo em zonas designadas ao abrigo da legislação sectorial (Anexo A.2), bem como áreas de exploração mineral ou para gestão de resíduos (Anexo A.6).

A PPG 4 (1992) *Industrial and commercial development and small firms*, incentiva o desenvolvimento económico compatível com a preservação ambiental. Neste sentido, os planos de desenvolvimento locais devem assegurar maiores graus de certeza aos investidores nos sectores industrial e comercial, acerca dos tipos de actividades permitidos (A.3)⁴³, articulando-se com a PPS 12, que refere para este tipo de planos, a inclusão de políticas claras relativas aos diferentes tipos de actividades industriais e comerciais (A.5), orientando-os para as melhores localizações (A.8), e de acordo com as necessidades em cada caso (A.10). Recorre-se por exemplo às EZ e às SPZ (A.22), no quadro dos planos de desenvolvimento, para estabelecer objectivos e políticas para a localização de novas indústrias e investimentos, e recuperar áreas industriais em declínio. Os novos

⁴¹ Este novo modelo arrasta alguns problemas, como por exemplo o facto de deixar de apresentar os planos estruturais que eram preparados directamente pelas autoridades locais, e o facto de existirem inspectores nomeados pelo *Planning Inspectorate*, que se por um lado podem acelerar os processos de de preparação dos planos, por outro colocam em causa princípios de legitimidade e de descentralização (Wood, 2005).

⁴² Áreas industriais abandonadas, novas áreas de emprego, áreas urbanas, novas áreas residenciais, áreas de re-desenvolvimento (PPG 5 Anexo A.5).

⁴³ A classe de uso de negócio, classe B1, confere maior flexibilidade às alterações de usos face às oportunidades de mercado (A.7).

empreendimentos devem ser licenciados com base no conteúdo dos planos, mas de uma forma flexível, desde que não produzam danos para os restantes usos (A.13), estando em alguns casos sujeitos a estudos de AIA (A.25).

Já a PPG13 *Transport* (2001), destina-se a assegurar a integração dos diferentes modos de transporte (A.2), reconhecendo a forma como, as decisões relativas ao desenvolvimento, assumem consequências ambientais. Ao nível regional, as RSS, e as *Regional Transport Strategies* (RTS), asseguram as orientações a longo prazo para a elaboração dos instrumentos no nível local (A.7 e 8). No nível local, o modelo territorial definido nos planos de desenvolvimento influencia usos e sua distribuição, e determina em larga escala as necessidades ao nível dos transportes, podendo acautelar, desde logo, distribuições que reduzam as distâncias e as viagens dentro do sistema de transportes (A.3 e 20), promovendo formas urbanas que minimizem as necessidades de viajar. A PPG12 alerta para a consistência entre os planos de desenvolvimento e os *Local Transport Plans* (A.9), planos essenciais na coordenação e provisão do transporte a nível local (A.10)

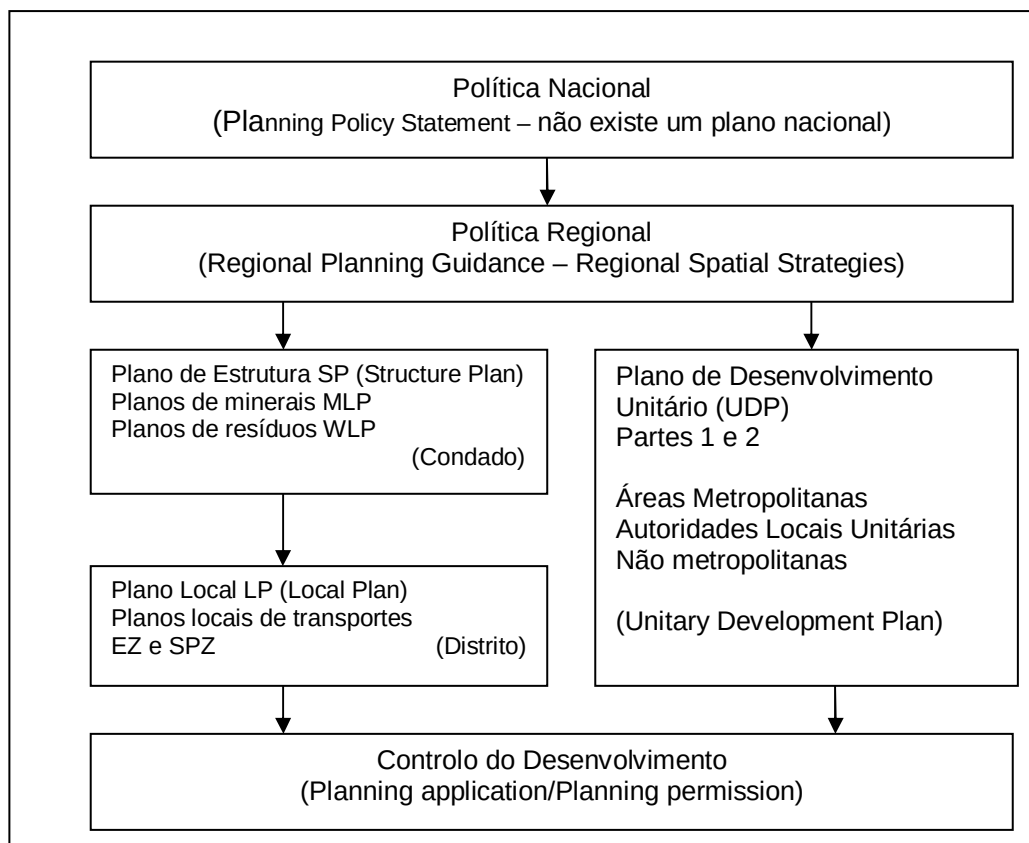
No que diz respeito ao controlo a partir do sistema de planeamento, os *Local Plans* (ou a parte II dos *Unitary Development Plans*) fornecem a informação que serve de base ao controlo do desenvolvimento e do uso do solo (Anexo A.4 e A.23), pois definem em detalhe as políticas que orientarão as decisões em matéria de planeamento (A3.11), e que apoiarão a apreciação das propostas de desenvolvimento, as *planning applications* (A3.12), sem no entanto perderem a sua flexibilidade⁴⁴. O sistema inglês é assim caracterizado pelo exercício de um julgamento político-administrativo, que determina a atribuição das licenças, as *planning permission*⁴⁵, seguindo o princípio de que a licença deve ser concedida, a não ser que o projecto em causa provoque danos demonstráveis a outros interesses relevantes. Os promotores privados solicitam uma *planning permission* para a sua proposta de desenvolvimento, que é avaliada pelas autoridades locais e outras agências, estando o processo sujeito a negociação (Rodríguez e Diego, 2001). Ao conceder a licença, a autoridade local pode no entanto impor condições vinculativas

⁴⁴ O planeamento inglês é concebido em termos de políticas que avançam com o interesse público, o que deixa aos tribunais um papel muito reduzido (Cullingworth, 1994). A essência do sistema de planeamento é a sua discricionariedade, embora existam Inspectores que asseguram que a política do governo central é implementada pelos níveis locais (Punter, 1996).

⁴⁵ Para algumas formas de desenvolvimento pode ser concedido um direito de desenvolvimento geral, *General Development Order*, através de mecanismos de legislação secundária. *General Permitted Development Order* a partir de 1995. Existem mecanismos de controlo adicionais como a *Listed Building Consent*, a *Conservation Area Consent*, as *Tree Preservation Orders*.

relevantes para o plano, as *planning conditions*, quando absolutamente necessárias, e recorrer às *planning obligations*, desde que decorram da própria proposta, enriquecendo o património local, e correspondam a exigências razoáveis para o promotor. Permanecem no entanto críticas, que têm a ver com a morosidade dos processos e com a sua falta de capacidade de resposta face às necessidades do desenvolvimento moderno (EC/UK, 2000). Existem dois tipos de *planning conditions*.: as que requerem acções antes da implementação da proposta, e as que apresentam requisitos em termos do controlo durante a utilização dos empreendimentos. Quando estas não são suficientes, aplicam-se as *planning obligations* que podem restringir as formas de desenvolvimento propostas ou exigir a implementação de certas actividades ou usos do solo (Tinker et al, 2005).

Figura 7.1 – Níveis e instrumentos do sistema de planeamento inglês



7.3 Sistema de planeamento enquanto veículo da política de ambiente, prioridades num sistema liberal

Os antecedentes da política ambiental em Inglaterra remontam ao século XII⁴⁶, no entanto, apenas com a revolução industrial a protecção ambiental começou a tomar forma (Welford et Gouldson, 1993). Já no século XX, a preocupação com o ambiente e sua qualidade aparecem explicitamente na *Clean Air Act 1956* e na *Countryside Act 1968* (Hall, 1992). Em 1976 foi elaborado um relatório para a primeira conferência *UN Habitat* em Vancouver, onde foram feitas referências a questões como a necessidade do planeamento, a participação pública, a importância da flexibilidade, a importância da conservação do campo e recursos naturais e a protecção de edifícios e áreas de interesse histórico (Davies, 1998). Assim, na década de setenta enfatizou-se a importância das amenidades naturais, e o planeamento ambiental foi significativamente desenvolvido, em particular no sector do controlo da poluição. Foi estabelecida a *Royal Commission on Environmental Pollution* em 1972, e criado o *Department of the Environment*. Mais tarde, em 1987, foi criada a *Her Majesty's Inspectorate of Pollution* para controlar as emissões em todos os meios ambientais, procurando a melhor opção ambiental praticável.

No entanto, nos anos 80, o período do *Thatcherismo* não se caracterizou pela preocupação com os problemas ambientais, apesar das pressões exteriores⁴⁷, em particular a Directiva de avaliação de impacto ambiental, adoptada com relutância pelo governo Britânico. A pressão europeia, de acordo com Newman e Thornley (1996), acabou por dar os seus frutos⁴⁸, e em 1990 aparecem documentos como o *This Common Inheritance*, estabelecendo propósitos ambientais, e o *Green Paper on the Urban Environment*. No início da década de 90, num contexto de insegurança económica, aumenta a consciência dos riscos ambientais (Rydin, 1998b; Schoffham et Vale, 1996). Em 1992 é dada maior força aos planos⁴⁹, revelando um forte compromisso, da parte do governo, na inclusão de novos conceitos e debates ambientais, como é o caso da relação entre transporte e desenvolvimento, novas formas urbanas, cidade compacta, concentração descentralizada.

⁴⁶ Problemas devidos à combustão de carvão, levaram à criação de uma comissão em 1285 (Layard, 2001). Legislação sobre poluição industrial, *1863 e 1906 Alkali Acts* (Batty, 2001).

⁴⁷ A Comissão do Desenvolvimento Sustentável da UN, requereu aos governos nacionais que definissem as formas como pretendiam atingir um desenvolvimento sustentável.

⁴⁸ Estima-se que cerca de 4/5 da legislação ambiental inglesa tem origem em Bruxelas (Layard, 2001).

⁴⁹ Introduzindo a secção 54A da 1991 *Planning and Compensation Act*, facto já referido.

Apesar disso, não há ainda uma tentativa sistemática de transformação da agenda de planeamento. De facto, o ambiente está ainda numa fraca posição na lista de prioridades de desenvolvimento. Na perspectiva dos departamentos do ambiente, as políticas de desenvolvimento económico defendidas têm falhado, tanto nos seus objectivos económicos, como no contributo para o desenvolvimento sustentável (Gibbs et al, 1996). O problema com a tradicional regulamentação no sector do ambiente tem sido a falta de vontade política para implementar regulamentos exigentes, dado que regulamentação ambiental não tem apenas benefícios, também apresenta custos (Rydin, 1998a). Paralelamente, e como referem Healey et Shaw (1993), a natureza discricionária do sistema de planeamento resultou numa ausência de objectivos precisos, deixando uma margem considerável para interpretar objectivos ambientais⁵⁰.

Neste quadro, é hoje reconhecida a necessidade de uma estratégia para o desenvolvimento sustentável, que em Inglaterra apresenta como objectivos assegurar um processo social que reconheça as necessidades de todos e uma efectiva protecção, agindo de modo a limitar as ameaças ambientais globais. Do mesmo modo importa promover um uso prudente dos recursos naturais, e manter os níveis de crescimento económico e do emprego (DoE, 1999; PPS 1). Mas a verdade é que, e de acordo com Hales (2000), os esforços para incorporar o desenvolvimento sustentável estão ainda no princípio. Em concreto, o governo tem produzido orientações no sentido de avaliar perdas e impactos em termos de amenidades e recursos, mas refere a possibilidade de substituição, de medidas de mitigação. Trata-se de uma abordagem que permite um tratamento des-especializado dos projectos e dos seus impactos (Graham e Healey, 1999). No entanto, e como refere Counsell (2002), o princípio da precaução⁵¹ tem sido aceite pelo discurso do governo, que o considera necessário para a salvaguarda contra riscos ambientais.

Em termos institucionais o *Department of Environment*, DOE, foi criado em 1970, combinando os Ministérios da Habitação e do Governo Local, Obras Públicas e

⁵⁰ A fragmentação de responsabilidades, no que diz respeito aos assuntos ambientais, reflectindo a tendência do governo para remover áreas de regulamentação ambiental do planeamento, onde existe debate público, para áreas onde regulador e regulados determinam em conjunto como é que a regulação vai funcionar.

⁵¹ O governo reconheceu este princípio como instrumento apropriado em relação ao controlo da poluição bem como a sua aplicação na protecção da vida selvagem e na prevenção de cheias (PPG 23). Têm surgido problemas na aplicação do conceito de capacidade de carga, colocando-se a questão de o solo ser um recurso não renovável, que permanece constante qualquer que seja o seu uso: não é o solo mas os seus atributos ambientais e culturais que necessitam de protecção (Counsell, 2002).

Transportes e, posteriormente, deu origem a um grande ministério, *Department of the Environment, Transport and the Region*, o DETR (1997) (EC/UK, 2000). Um dos seus objectivos era criar uma política integrada de ambiente e transportes, resolvendo o problema da coordenação interdepartamental, através de um gabinete residente de ministros, que aconselha os respectivos ministérios (Rydin, 1998b). Uma grande parte do controlo ambiental é feito através da *Environmental Protection Act 1990*, que apresenta como principais áreas de actividade e competências a nível central, a definição da política nacional de ambiente, com a consulta de outras entidades, nomeadamente ao nível público, industrial e organizações de defesa do ambiente. Ao nível nacional, o governo argumenta que o sistema de planeamento dos usos do solo é o instrumento chave para atingir objectivos de desenvolvimento sustentável (EC/UK, 2000). Este nível é responsável pela implementação da política de controlo de poluição, do controlo das descargas para os rios, emissão de licenças especiais para substâncias perigosas, para as indústrias potencialmente poluentes e captação e descarga, e regulação da actividade de empresas privadas no sector da água. A sua acção prende-se com a elaboração de guias com base no conceito *Best Practicable Environmental Options* (EC/UK, 2000).

Em 1997, o DETR anunciou uma revisão do sistema de planeamento territorial, onde grande parte da implementação das políticas de planeamento e de ambiente passou a ser feita nos níveis regional e local. Um elemento novo neste sistema, tem sido o desenvolvimento do nível regional, que passou a incluir um número mais alargado de políticas, articulando o desenvolvimento e objectivos económicos e sociais, com a protecção do ambiente (Ash, 1999), consolidado na atitude do governo que confere a este nível um papel de relevo na promoção do desenvolvimento sustentável, reforçado na *Planning Policy Statement PPS 11* (2004). Para o sistema inglês a expressão do desenvolvimento sustentável nos planos de desenvolvimento foi claramente expressa neste documento que deve ser encarado de uma forma pró-activa, focada nas áreas de intervenção, tendo as *Planning Policy Guidance Notes* sido sujeitas a um processo de revisão que deu ênfase a uma abordagem em termos de sustentabilidade dos instrumentos de planeamento (Kelly et al, 2004) e onde as agências ambientais regionais são membros consultores no processo de planeamento regional e urbano (Kallis e Groot, 2002). Ao nível regional cabe a definição, pelos Condados, de estratégias ao nível do planeamento do uso do solo, exploração de minérios e deposição de resíduos, como foi anteriormente referido. No entanto, constituem pontos frágeis no sistema, dada a complexidade das

relações organizacionais e a prioritarização do ambiente face à competitividade económica regional (Davoudi, 2001; Barker e Fisher, 2003).

7.3.1 Nível local do sistema de planeamento territorial

Ao nível local cabe, com base na *Planning and Compensation Act de 1991*, a preparação de planos de desenvolvimento locais e a emissão de licenças, de acordo com os seus conteúdos, que definem os parâmetros urbanísticos de qualidade ambiental, que mesmo não sendo vinculativos, não podem ser ignorados no processo de apreciação das propostas de desenvolvimento (Rodríguez e Diego, 2001). Nestas circunstâncias, os *Structure Plans* e os *Local Plans* podem identificar os aspectos invioláveis do ambiente, assumindo uma abordagem de precaução (Counsell, 2002), prossequindo políticas para a conservação da beleza natural e amenidades, a melhoria do ambiente físico e a gestão de tráfego, com base na orientação nacional, regional e estratégica (Hull e Vigar, 1998). O sistema de planeamento, apresenta-se assim com tarefas como conservar recursos e paisagens, moldar o padrão de localização do desenvolvimento, acomodar tipos particulares de desenvolvimento e promover qualidades particulares nos empreendimentos, pelo que se torna necessário que os processos de planeamento territorial sejam integrados com as estratégias ambientais locais. Existem ainda várias outras formas de controlo, destinadas a preservar e melhorar as características de alguns lugares, definidas a partir de legislação e organizações específicas.

Para além disso, a influência europeia tem-se traduzido no aparecimento de planos não formais da iniciativa de diferentes entidades, como planos de gestão da qualidade do ar, de gestão de resíduos, de gestão energética. Segundo Bishop et al (2000), a produção de planos e estratégias fora do quadro regulamentado tem vindo a influenciar o processo de planeamento formal. Têm sido produzidas cartas ambientais, planos de acção, relatórios do estado do ambiente e auditorias internas verdes, mas as autoridades locais necessitam de desenvolver um leque de políticas compreensivas, capazes de integrar preocupações tradicionais e preocupações ecológicas e de sustentabilidade do *design* urbano e ambiental (Punter, 1996)⁵².

⁵² No entanto, verifica-se existirem fortes contradições entre as políticas de desenvolvimento económico e o ambiente, mesmo nos casos de autarquias que promovem abordagens mais integradoras. Num inquérito acerca da política da autoridade local para o desenvolvimento e o ambiente, menos de metade das autarquias locais assinou a *UK Local Government Declaration on Sustainable*

Assim, existem referências importantes para o sistema de planeamento com origem nos mais variados sectores, dos quais se destaca o sector da poluição. Em Outubro de 1999 entrou em vigor a Directiva 96/61 relativa ao Controlo e Prevenção Integrados da Poluição (IPPC), o que implicou mudanças nos regimes de controlo de poluição em Inglaterra. Esta Directiva deu origem à PPG 23 *Planning and Pollution Control* (1994), substituída pela PPS 23 *Planning and Pollution Control* (2004), que dá corpo à *Pollution Prevention and Control Act 1999*, e onde se reconhece relevante para a determinação dos usos do solo, a qualidade do solo, da água e do ar (A.8), e consequentemente, se reconhece também o papel do sistema de planeamento neste processo (A.9), assumindo a complementaridade entre sistemas de planeamento territorial e de controlo da poluição (A.10) e a necessidade da coordenação inter-sectorial (A.11). Em particular, as determinações sectoriais devem ser ponderadas na apreciação do licenciamento de novos empreendimentos, e na determinação de alternativas e de medidas mitigadoras ou compensatórias (Apêndice A), atendendo também à sensibilidade das áreas que possam ser afectadas, nomeadamente as áreas classificadas ao abrigo da legislação sectorial.

7.3.2 Sectores de relevo: instrumentos diversos e sua integração no sistema de planeamento

7.3.2.1 Planeamento e gestão dos recursos hídricos

A gestão da água foi, durante muito tempo, um exclusivo do sector público, em particular no controlo da poluição proveniente das descargas de efluentes nos rios⁵³, tarefa levada a cabo pelas autoridades fluviais, até à privatização e à criação de um novo órgão, a *National Rivers Authority*⁵⁴, absorvida em 1996 pela Agência Ambiental (Rydin, 1998b). Mais recentemente, em 1989, a *Water Act* permitiu estabelecer objectivos de qualidade da água, e foi posteriormente consolidada pela *Water Resources Act 1991*, sendo a sua aplicação enquadrada na PPS 23 (2004), que reconhece o valor único deste recurso e a urgência em integrar a sua gestão com outros sectores que afectam a sua qualidade (Anexo I.1.17), bem como de assegurar a transposição da normativa europeia⁵⁵ (Anexo I.1.18; apêndice 1D.2).

Development, embora um largo número tenha referido iniciativas em curso ou planeadas que tentam combinar desenvolvimento económico e considerações ambientais (Gibbs et al, 1996).

⁵³ Através das *1951 e 1961 River Acts*.

⁵⁴ A NRA é a entidade reguladora para a poluição da água e ambiente, drenagem, controlo de cheias, defesa marítima, e gestão de recursos hídricos. São consultores das entidades locais.

⁵⁵ Com destaque para a *EU Water Framework Directive 2000/60/EC*.

Cabe à Environmental Agency (EA), assegurar a protecção e requalificação de águas superficiais e subterrâneas, bem como licenciar a sua captação, de modo a proteger a saúde humana e os ecossistemas, preparando os *River Basin Management Plans* (RBMP), cujas determinações devem ser consideradas na apreciação do licenciamento, feito pelo sistema de planeamento (apêndice 1D.2). É exigido no mínimo um tratamento secundário para populações superiores a 2.000 habitantes (em vez dos 10.000 anteriores), bem como a identificação de áreas sensíveis onde as descargas são objecto de maiores restrições. Para atingir os objectivos pretendidos, a EA controla as descargas de efluentes, quer industriais, quer dos sistemas de recolha e tratamento de esgotos em geral (Anexo I.1.21), e desenvolve medidas de prevenção, notificando os agentes poluidores nas zonas abrangidas pelo plano (1D.4). Paralelamente, com a privatização das empresas de distribuição de água, foi-lhes exigida a elaboração de planos para a gestão dos recursos hídricos nas áreas territoriais que abrangem (Kallis e Groot, 2002).

A *Water Environment Regulation 2003* transpõe a Directiva da Água, cabendo às autoridades de planeamento consultar a autoridade de poluição relevante, no caso de propostas numa área com um raio de 250 a 500 metros em torno de uma instalação industrial (Apêndice A1.42). Neste quadro, o sector industrial em termos ambientais articula-se com a legislação sectorial relativa à qualidade da água e do ar, nomeadamente através de documentos como *Water Industry Act 1991*, a *Clean Air Act 1993*, e a PPS 23. A EA controla as descargas de efluentes industriais (Anexo I.1.21), e as autoridades locais avaliam a qualidade da qualidade do ar nas suas áreas (Anexo I.1.11), ponderando orientações relativas à localização da actividade industrial⁵⁶ (Anexo I.1.13).

Outro campo fundamental no sector dos recursos hídricos, é a gestão e planeamento das áreas costeiras, quer em termos de protecção da paisagem, quer do património costeiro. A PPG 20 *Coastal Planning* (1992) define o contexto para a gestão das áreas costeiras, consideradas um importante recurso natural, pelo que o planeamento deve conciliar a sua protecção e conservação face às pressões decorrentes do exercício das diferentes actividades humanas. Cabe às autoridades locais definir as zonas costeiras, baseadas nas características locais (A1.7), incluindo nesta definição, a identificação de áreas de inundação, de erosão e de

⁵⁶ Por exemplo, proíbe-se ou restringe-se a emissão de fumos negros de chaminés, condicionando assim a localização de determinadas actividades industriais (Apêndice 1E.3).

instabilidade (A1.14 e 2.14), aplicando o princípio da precaução (A2.16). Nestas áreas serão definidas limitações aos novos empreendimentos, limitações estas que constarão dos planos de desenvolvimento, em particular nos casos em que a localização costeira não é um requisito (A2.9 e 2.10).

Relativamente às zonas de risco de inundação a PPG 25, *Development and flood risk* (2001), apresenta orientações que reconhecem a insustentabilidade do reforço das defesas nestas áreas, em grande parte dos casos (A.11 e 22), uma vez que alteram ecossistemas que dependem desta condição, pelo que a estratégia deve apoiar-se no princípio da precaução A.13), utilizando os planos de desenvolvimento no condicionamento, e mesmo na restrição, às novas construções em zonas sujeitas a inundação (A.21 e 46), evitando meios de defesa artificiais. Para tal são elaborados mapas de inundação, *Flood Plain Maps*, nos quais são identificadas as zonas de risco, que complementarão os planos de desenvolvimento, no processo de licenciamento realizado pelas autoridades locais (A.24 e 27). Este processo de avaliação basear-se-á numa análise de risco. O processo passa também, e numa fase prévia, pela definição através das RPG, dos modelos de gestão e planeamento para as bacias hidrográficas em cada região, através de planos de gestão de bacia, *River Basin Management Plans* ⁵⁷(A.43 e 44).

Nas áreas costeiras, particularmente em áreas designadas, serão promovidos modelos de ocupação do território com maiores limitações em termos de desenvolvimento, particularmente os esquemas visualmente mais intrusivos (A2.1). Do mesmo modo, serão impedidos ou sujeitos a EIA os empreendimentos que pela sua dimensão ou características sejam susceptíveis de provocar efeitos negativos no ambiente costeiro, quer pela sua dimensão quer pelos efeitos acumulados (A2.5 e 2.20), em particular nas zonas ainda não desenvolvidas, habitats naturais e áreas rurais (A2.6 e 2.7). As edificações poderão ainda ser limitadas por circunstâncias físicas como áreas inundáveis, sujeitas a erosão ou instáveis (A2.9 e 2.17), bem como serão limitadas actividades que não requerem uma localização costeira (A2.9). Serão também tomadas medidas de protecção e defesa da costa, com vista à sua requalificação e à resolução de situações de risco identificadas (A2.18). Todas as considerações determinadas por este documento serão acauteladas durante a preparação dos planos de desenvolvimento (A2.22) e do mesmo modo, os princípios

⁵⁷ Outros planos, não obrigatórios, de interesse são os *Shoreline Management Plans* (C2), os *Estuary Management Plans* (C5), os *Harbour Management Plans* (C6) ou os *Coastal Habitat Management Plans* (C8).

da PPS 12 são aplicáveis na preparação dos planos costeiros (A4.10). Os *Structure Plans*, combinando as orientações regionais, podem estabelecer políticas e propostas específicas para as áreas costeiras dos condados (A4.13 e 14), enquanto os *Local Plans* detalham essas políticas (A4.16). O modelo proposto aposta na reabilitação de áreas já ocupadas, regeneração de áreas portuárias e envolventes (A2.24), canalizando as construções para aglomerados existentes (A3.2).

Existem também mecanismos para designar áreas de valor especial em áreas costeiras, em muitos casos designadas como *National Parks*, *Areas of Outstanding Natural Beauty*, *Sites of Special Scientific Interest* e *Special Protection Areas*, desenvolvidas no ponto 7.3.2.5. (A1.10), o que reforça a necessidade de integração com outros sectores na definição dos instrumentos de gestão e planeamento (A2.4 e 4.1). Outras enquadram-se em *Green Belts* e existem ainda as *Heritage Coasts* (HC), designadas pelas autoridades locais, com o objectivo de captar recursos para o planeamento e gestão da costa. As HC, são definidas pela autoridade local, consultada a *Countryside Commission* (A1.16), e têm como objectivo conservar, proteger e melhorar as áreas costeiras, assegurando o seu usufruto, conciliando as actividades agrícola e florestal, importantes na maioria destas zonas, e as necessidades das comunidades locais (A1.17 e 2.7). É importante referir ainda, a importância da integração do planeamento das áreas costeiras com as actividades de turismo (A3.2) e recreio⁵⁸ (A3.3), que encontram nestas áreas espaços preferenciais para se localizarem, mas que devem ser reguladas no sentido de se localizarem em pontos já urbanizados, e apenas nos casos em que a proximidade da água é um requisito fundamental.

7.3.2.2 Resíduos sólidos

No sector dos resíduos sólidos as primeiras soluções basearam-se quer na incineração quer na deposição em aterros, hoje acompanhadas pelo desenvolvimento da vertente da recuperação e reciclagem, embora a incineração tenha vindo a baixar face aos problemas associados à poluição do ar (Vigar et al, 2000). A política de gestão de resíduos actual está descrita na PPS 10 (2005)⁵⁹, e decorre da estratégia nacional actual para este sector, no quadro do desenvolvimento sustentável, e pretende assegurar que, para além das usuais

⁵⁸ Por exemplo a PPG 17, *Sport and Recreation* (1991), refere a prioridade a dar à conservação e ao melhoramento da beleza natural nos parques e zonas costeiras.

⁵⁹ Substituiu a PPG 10 de 1999.

questões, se reduza o volume de resíduos produzidos e se aposte na maximização da reutilização e da reciclagem, desenvolvida nos *Waste Recycling Plans*, bem como no seu uso enquanto fonte energética (A.1). Trata-se de um sector cujas políticas são determinadas em complementaridade com as políticas de planeamento e controlo da poluição (PPS 23), onde o papel do sistema de planeamento espacial se prende com a determinação da localização das instalações do sector.

As autoridades regionais preparam as suas *Regional Spatial Strategies* (A.4), que por seu turno enquadrarão os instrumentos elaborados pelas autoridades locais de resíduos (A.3; Anexo A). No caso da gestão de resíduos, existe integração com o planeamento e controlo do desenvolvimento, pelo facto de as autoridades locais serem mais sensíveis às pressões da população em matéria de defesa do ambiente⁶⁰. As RSS devem atender, e eventualmente reformular (A.13), às estratégias municipais de gestão de resíduos, avaliando a rede regional de instalações para o sector (A.7), nomeadamente aos *Waste Local Plans*, planos com características idênticas aos planos locais, mas que se referem apenas às políticas de uso do solo e propostas relativas ao tratamento e destino final de resíduos, preparados pelas autoridades de resíduos nas áreas não metropolitanas⁶¹. A estratégia central da autoridade de resíduos deve informar e ser informada pela estratégia municipal neste campo (A.16), reconhecendo a importância do nível local em termos de acções de planeamento e de gestão de resíduos e da preservação do ambiente local (Vigar et al, 2000).

Assim, a elaboração de planos de gestão de resíduos será feita prevendo os volumes futuros e adequando as instalações disponíveis ou a desenvolver, e integrando os planos locais que têm implicações nos usos do solo. As novas instalações estão sujeitas a licenciamento pela autoridade de resíduos e devem ser contempladas na revisão dos planos de desenvolvimento (A.5 e 26), estando obrigadas a desenvolver os *Site Waste Management Plans* (A.34), descrevendo o modelo de gestão adoptado e as estratégias de minimização dos volumes finais para aterro. As suas capacidades e distribuição espacial, devem basear-se na informação sobre o território, em particular nos conteúdos dos planos de desenvolvimento.

⁶⁰ No entanto, a gestão dos resíduos acarreta o problema da localização, das instalações, sejam elas aterros sanitários, sejam estações de incineração, colocando sérias dificuldades ao planeamento.

⁶¹ Não confundir com os *Waste Disposal Plans* que têm como preocupação as formas de disposição final dos resíduos (EC/UK, 2000).

Em particular as localizações serão definidas em locais adequados, e de acordo com os planos locais, de modo a minimizar os constrangimentos físicos e ambientais aos usos nos terrenos vizinhos, devidamente apoiados por infraestruturas de transportes e avaliando os efeitos cumulativos de outras instalações, reutilizando preferencialmente zonas já desenvolvidas (A.21 e 27). Alguns princípios que têm vindo a ser adoptados, são o da proximidade e da auto-suficiência, e a disposição final no mar já não é aceite (EC/UK, 2000; Vigar et al, 2000). Outros critérios de localização prendem-se com factores como a protecção dos recursos hídricos, a intrusão visual, em particular se afectar áreas classificadas sectorialmente, a conservação da natureza e a protecção do património natural e construído, e ainda as emissões produzidas pelas instalações quer em termos de poluição atmosférica e odores, quer em termos de ruído e vibrações (Anexo E). Este procedimento não invalida que seja necessário desenvolver processos de AIA e feita a apreciação de sustentabilidade das estratégias subjacentes (A.4 e 29). Pode ainda recorrer-se às *planning conditions* para controlar alguns dos aspectos do sistema de gestão de resíduos (A.32).

Outro aspecto de relevo prende-se com a reabilitação de terrenos contaminados, uma vez que esta condição pode afectar ou restringir o uso de determinados terrenos (A.17), pelos riscos que representa em termos de segurança e para a saúde humana (A.20 e 21). Para efeitos de planeamento, torna-se necessário avaliar o risco que estas áreas representam, e ponderá-lo na definição dos usos do solo (Anexo II.2.12 e 2.15), competência para as autoridades locais, ao abrigo dos planos locais, identificando os terrenos nestas condições e definindo os procedimentos para a sua recuperação (A.21; Anexo II.2.8), sendo para isso assistida pela *Environmental Agency* (Anexo II.2.9).

7.3.2.3 Poluição atmosférica

Em termos de poluição atmosférica, a *Clean Air Act 1993*⁶² implementou um sistema de controlo da poluição do ar. Mais recentemente, as políticas do governo para a qualidade do ar foram definidas no documento *Air Quality Strategy for England, Scotland, Wales and Northern Ireland 2000/2003*, regulada na PPS 23 *Planning and Pollution Control* (2004) (Anexo I.1.9). No entanto é no nível local que se encontram

⁶² A *Clean Air Act 1956* foi publicada em resultado do *Great Smog* de 1952, que se estima ter causado cerca de 4000 mortes, e constitui um marco importante no controlo da poluição atmosférica (Layard, 2001).

os principais instrumentos para a sua implementação. Cabe às autoridades locais avaliar a qualidade do ar nas suas áreas (Anexo I.1.11) e actuar no sentido de controlar ou reverter situações críticas, designando as *Air Quality Management Areas* (AQMA), para as quais são elaborados planos de intervenção, *Local Air Quality Action Plans*, que estabelecem as medidas de controlo e recuperação da qualidade do ar (Anexo I.1.12; apêndice 1B.6)⁶³. Neste processo devem ser ponderadas orientações de sectores como os transportes e a indústria, bem como factores relevantes que decorram das opções nas localidades vizinhas (Anexo I.1.13).

No apêndice 1B da PPS 23 definem-se as premissas em termos de política de qualidade do ar, nomeadamente a transposição das Directivas europeias neste sector (1B.1), através das *Air Quality Limit Values Regulations 2003.SI.2003 nº2121*, a implementar pelas autoridades locais (1B.2). No apêndice 1G desenvolve-se a perspectiva da qualidade do ar como consideração material nas decisões em matéria de controlo do desenvolvimento, avaliando o impacto sobre a qualidade local do ar das novas propostas de desenvolvimento (1G.1). Os novos empreendimentos não são necessariamente negativos, postura que poderia constituir um entrave ao desenvolvimento económico, mas os seus impactos devem ser avaliados e as propostas fundamentadas (1G.3), particularmente no que respeita às infraestruturas no sector dos transportes (1G.2).

As autoridades locais procedem ainda à verificação das condições de funcionamento e das emissões das unidades industriais (1E.4 e 1E.5), em particular, às alterações aos processos industriais, que decorrem de imposições face à qualidade dos efluentes produzidos em determinadas unidades, e que nalguns casos podem levar ao seu encerramento (A1.51), apoiado na realização de estudos de EIA (A1.53), tal como referido na PPS23. No que se refere às operações industriais mais complexas⁶⁴, estas são tratadas a nível do *Integrated Pollution Control* (IPC), e sujeitas a inspecção pelo *Her Majesty's Inspectorate of Pollution*, que procede à emissão de licenças, obrigando os operadores a adoptarem tecnologias adequadas para prevenir os efeitos da poluição.

⁶³ No caso de Londres, a *Air Quality Strategy* foi publicada em 2000, e serve de base à implementação das medidas de controlo e requalificação determinadas para a AQM, competência da autoridade local, na figura do *Mayor*.

⁶⁴ Nomeadamente, o controlo da poluição industrial do ar introduziu requisitos de aplicação, traduzidos na *BATNEEC Best Available Techniques Not Entailing Excessive Cost*, na *Environmental Protection Act 1990*, cujos conteúdos têm origem na legislação europeia (Welford e Gouldson, 1993).

Outro elemento de importância prende-se com o impacto em termos ambientais dos transportes, que deve ser avaliado, desenvolvendo estudos de EIA (A.24), e minimizado através de medidas concretas de articulação com a distribuição das actividades, bem como medidas de redução do tráfego rodoviário, de acalmia de tráfego por questões de segurança, e formas de transporte integrado e de transporte público (A.24, 31 e 66). Estes princípios são válidos para os diferentes modos, em particular no rodoviário (A.45) face à consciência do congestionamento dos movimentos neste modo, e da sua representatividade, em termos de poluição atmosférica (A.11) e sonora (A.66), pelo que a política de transportes e seus instrumentos devem estar articulados, para além do sistema de planeamento territorial, com os sectores da poluição atmosférica e do ruído,

7.3.2.4 Poluição sonora

O ruído é uma das componentes da poluição que pode afectar de forma radical a qualidade de vida das populações e o ambiente, pelo que a PPG 24 *Planning and noise* (1994)⁶⁵ pretende definir o enquadramento para as acções neste sector, admitindo que o sistema de planeamento pode ser usado para minimizar os seus impactos adversos, sem restringir de forma absoluta o processo de desenvolvimento (A.1). Existem ainda outros mecanismos de controlo do ruído como a *Noise and Statutory Nuisance Act 1993* e a *Part III da Control of Pollution Act 1974*⁶⁶, o *Noise and Work Regulations 1989* e a *Civil Aviation Act 1982*. De facto o impacto do ruído pode ser uma consideração material relevante na apreciação de propostas de desenvolvimento, cabendo aos planos orientar as diferentes actividades para as localizações em que estes impactos se façam sentir com menor intensidade, em particular desviando-os das áreas mais sensíveis (A.2).

Por este motivo, as políticas de ruído devem orientar a elaboração dos planos locais e dos planos estruturais, em particular no caso de empreendimentos estratégicos (A.3). A este nível assegurar-se-á que os usos sensíveis ao ruído, particularmente hospitais e escolas (A.6 e 12), se localizem em zonas afastadas de fonte de ruído significativas, do mesmo modo que as actividades ruidosas serão desviadas para locais adequados (A.5). Nos casos em que esta separação seja difícil de conseguir

⁶⁵ Baseia-se nos princípios da circular 10/73 *Planning and Noise*.

⁶⁶ Deu poder às autoridades locais no controlo do ruído, introduziu o conceito *Noise Abatement Zone*.

devem as autoridades locais recorrer às *planning obligations* sujeitando os novos empreendimentos a condições específicas (A.7).

A localização das actividades apoia-se no conceito de categorias de exposição ao ruído⁶⁷, que inclui quatro categorias, correspondendo a A à menos gravosa, sem limitar as actividades possíveis, e a categoria D às zonas de maior ou total restrição. As categorias B e C, correspondem a zonas onde medidas de mitigação podem tornar as propostas aceitáveis, sob o ponto de vista da poluição sonora que geram (A.8 e Anexo 1). Estas categorias aplicam-se em função do impacto que geram quer nas populações, quer em áreas de conservação da natureza ou áreas costeiras sensíveis (A.20). Do mesmo modo recorre à regulamentação relativa ao isolamento acústico dos edifícios, ao uso de barreiras naturais, ou mesmo definindo valores limite para as emissões em determinadas áreas (A.13 e 17). No caso particular de grandes aeródromos ou grandes unidades industriais, o impacto do ruído será avaliado também nos estudos de AIA (A22)

7.3.2.5 Conservação da natureza

Em Inglaterra existe uma tradição de integração da conservação da natureza e da paisagem com o planeamento territorial⁶⁸ (Voguera, 2003), mantendo as diferenças entre cidade e campo, não só em termos físicos como em termos culturais (Ash, 1999). A política para o campo, definida na PPS 7, *Sustainable development in rural areas* (2004)⁶⁹, tem como objectivos melhorar a qualidade de vida e do ambiente nas áreas rurais, promovendo padrões sustentáveis de desenvolvimento, em particular nos aglomerados urbanos existentes prevenindo o seu alastramento, melhorando a sua acessibilidade e o seu desempenho económico (A.1 e 26)⁷⁰. A recuperação económica do campo passa assim pela acomodação adequada das suas comunidades, evitando a dispersão, privilegiando a reutilização de edifícios existentes (A.17), em particular os localizados em áreas adjacentes aos

⁶⁷ Os limites a impor às emissões sonoras variam com a categoria e com o período do dia a que se referem, sendo mais gravosa a categoria D e durante o período nocturno, das 23.00 às 7.00 (Anexo 1).

⁶⁸ O *Nature Conservancy Council* deu origem a três agências, um NCC para Inglaterra, um para a Escócia e um para Gales, bem como um comité conjunto de ligação das organizações (Rydin, 1998a). Neste sector é de referir o papel da *Countryside Commission*, entidade pública com responsabilidades na conservação da beleza natural e amenidade do campo (EC/UK, 2000).

⁶⁹ Substituiu a PPG 7 *The Countryside – Environmental quality and economic and social development* (1997). A *Wildlife and Countryside Act 1981* viera já relançar as preocupações ambientais (emendada em 1985).

⁷⁰ A *Rural Development Commission* tem como função assegurar o bem-estar social e económico nas áreas rurais. É uma organização não governamental de aconselhamento ao governo (EC/UK, 2000).

aglomerados, quer para usos relacionados com as actividades económicas, quer para habitação (A.18).

As políticas apresentadas aplicam-se a extensas áreas de campo, que acabam por estar fora da orientação do sistema de planeamento, em termos de regulação das actividades e usos do solo, que no entanto pode desempenhar um importante papel no seu processo de desenvolvimento, em particular através das RSS (A.14). Este papel prende-se com a conciliação da preservação das características naturais da paisagem, assegurando o acesso do público e o usufruto destas áreas, e o apoio às actividades económicas nas áreas rurais (A.15). A PPS 7 refere ainda a importância das operações de reflorestação, e o controlo, através dos planos de desenvolvimento, das operações de transferência de áreas rurais e de floresta para usos urbanos, entrando em linha de conta com a *England Forestry Strategy* (1999), que pretende proteger estas áreas e assegurar a sua exploração sustentável (A.33).

Ao nível local, a preparação dos planos deve identificar as áreas do campo onde serão promovidas acções de desenvolvimento, e preocupar-se com a protecção dos terrenos de melhor qualidade em termos agrícolas (A. 29). No licenciamento de novos empreendimentos, a apreciação das *planning applications* deve atender à aptidão agrícola dos terrenos, baseando-se na classificação agrícola dos solos. Esta acção de protecção será mais restritiva nos terrenos incluídos nas Classes 1, 2 e 3a, utilizando preferencialmente terrenos das classes 3b, 4 e 5, nos casos em que os novos investimentos sejam essenciais ao desenvolvimento social e económico nessas áreas (A.28)⁷¹. Esta atitude implica um modelo de desenvolvimento sustentado para as comunidades e economias rurais, procurando um equilíbrio entre a produção agrícola e as ameaças que coloca aos ecossistemas e habitats nestas áreas (A.16), proporcionando o acesso das populações a espaços verdes e actividades de lazer e recreio adequadas para estes espaços (A.26).

Neste quadro, um elemento singular adquire destaque como instrumento de protecção, os *Green Belts*⁷², objecto da PPG 2 (1995, emendada em 2001), criados com o objectivo de restringir o alastramento descontrolado das áreas construídas, protegendo o campo desta invasão e prevenindo a fusão de cidades vizinhas (A1.4).

⁷¹ No entanto, a preservação da paisagem, mesmo à luz da PPG 7 sofreu impactos em resultado das necessidades de desenvolvimento florestal e agrícola (Scott et Bullen, 2004).

⁷² A primeira proposta neste sentido surgiu em Londres em 1935, e foi generalizada em 1955, com a circular que convidava todas as autoridades locais definirem os seus *green belts*., já referida.

A política para este tipo de solo é definida nas *Regional Spatial Strategies*, com horizontes a longo prazo (A2.2), e implementada através dos planos de desenvolvimento, cabendo aos SP definir o seu contexto estratégico (A2.3), detalhados depois nos planos locais (A2.4). Para além da sua delimitação, são definidas restrições em termos de propostas de desenvolvimento nestas áreas (A3.1), em particular as que possam causar impactos ambientais negativos (A3.2), limitando-se aos casos em que sejam essenciais para a utilização deste espaços pela população (A3.4 e 5) ou para regeneração de espaços existentes, reciclando instalações de terrenos e edifícios abandonados (A3.4, 7 e 10). Outra vertente importante prende-se com a sua função em termos de protecção florestal, pelas áreas significativas que designa (A3.16). Dentro do espaço urbano há ainda que referir importância dos espaços verdes urbanos, reforçada no contexto da criação da *Urban Task Force*. A orientação das políticas para este tipo de espaços tem sido objecto de maior ênfase, em particular com a publicação da *People, Parks and Cities* em 1996, incentivando a reabilitação dos espaços existentes e a criação de novos espaços, no quadro da reabilitação urbana (Swanwick e tal, 2003).

Outro documento fundamental é a PPS 9 *Biodiversity and geological conservation* (2005)⁷³, onde se definem as políticas em matéria de biodiversidade e conservação geológica, bem como um conjunto de instrumentos de natureza positiva⁷⁴. As autoridades de planeamento regional devem adoptar, nos seus documentos, princípios que assegurem que a tomada de decisão, em matéria de planeamento será sensível à manutenção, valorização e conservação neste sector, bem como prevenir formas de desenvolvimento que se revelem capazes de produzir efeitos nefastos sobre o ambiente natural, e definir medidas de mitigação quando necessárias (A.1 e 2). Quando tal não for possível, e houver prejuízo para estas áreas, deve ser provado que a proposta não tem alternativas de localização. Ao nível local, as autoridades assegurarão que os seus planos de desenvolvimento são consistentes com estas preocupações, e que identificarão as áreas designadas para protecção e recuperação, em termos de bio e geodiversidade, e áreas para restaurar e criar habitats prioritários (A.4 e 5), nos mapas de propostas dos planos de desenvolvimento local, restringindo ou impedindo a realização de empreendimentos e reciclando os edifícios já existentes (A.6 a 12).

⁷³ Substitui a PPG 9 *Nature conservation* (1994).

⁷⁴ Destaca-se neste sector, o papel da *English Nature*, entidade que faz o aconselhamento ao governo, em matéria de conservação da natureza e promoção da vida selvagem (EC/UK, 2000).

Os instrumentos referidos incluem os Parques Nacionais⁷⁵, designados com base na sua beleza paisagística, conservação da vida selvagem, interesse histórico ou arquitectónico, e protecção agrícola (PPS 7 A.21), supervisionados pela *National Parks Commission*⁷⁶ (Scott et Bullen, 2004), e destinados à conservação da natureza e da beleza natural. As autoridades dos parques preparam um plano local, no qual se estabelecem os objectivos, o programa de gestão e os mecanismos de coordenação com outras entidades (EC/UK, 2000). Existem outras formas de protecção, nomeadamente as que se articulam com a legislação europeia, como as *Special Protection Areas*, as *Special Areas for Conservation* (A.6), ou as *Sites of Special Scientific Interest* (A.7 e 8), com o objectivo de preservar a natureza, podendo as mais significativas ser classificadas como *National Nature Reserves*. Nestas áreas não serão autorizados novos empreendimentos a não ser em casos excepcionais, onde os benefícios ultrapassem largamente os impactos potenciais, que podem ser mitigados via *planning obligations*.

Outros exemplos são as *Areas of Outstanding Natural Beauty*, destinadas à preservação de paisagens, da responsabilidade das respectivas autoridades locais, as *Environmentally Sensitive Areas*, destinadas a preservar o carácter individual de áreas vulneráveis a mudanças nas práticas agrícolas (EC/UK, 2000), e as *Special Landscape Areas*, instrumento local não estatutário, para áreas de valor singular, cuja classificação é usada para condicionar certas formas de desenvolvimento, e para orientar outras⁷⁷. Finalmente, e no campo da conservação da natureza, foram também criados instrumentos destinados à protecção de habitats e espécies ameaçadas (A.12, 15 e 16), habitats naturais e bosques que podem inclusive constituir parte das redes de habitats, evitando a fragmentação destes espaços

7.3.3 Avaliação de Impacto Ambiental

Em 1988 a protecção ambiental é reforçada com a introdução da avaliação de impacto ambiental. Para alguns tipos de empreendimentos, em particular nos casos em que podem ter impactos significativos no ambiente, é necessário desenvolver

⁷⁵ Propostos na sequência de num conjunto de relatórios elaborados nos anos 40, *Scott Report*, *Cower Report*, e *Hobhouse Report*.

⁷⁶ Simultaneamente, exercem controlo sobre as propostas de desenvolvimento nas suas áreas territoriais, processo no qual participam as autoridades locais e outras entidades com responsabilidades na conservação da natureza e na preservação do campo.

⁷⁷ Mas que têm sido usadas para controlar as novas propostas, através das *planning conditions* (Scott et Bullen, 2004).

estudos de *Environmental Impact Assessment*, regulada na *Town and Country Planning Regulations 1988*, no capítulo *Assessment of Environmental Effects*⁷⁸. Em 1991, a *Planning and Compensation Act* reconheceu o estatuto deste processo, obrigando à emissão de uma declaração de impacto ambiental, *Environmental Statement* (ES)⁷⁹, enquanto instrumento para assegurar a consideração no licenciamento, de impactos de empreendimentos significativos, (PPS 23 A.12), alertando para o facto de ser cada vez mais importante analisar as propostas e impactos, mesmo nos casos não obrigados formalmente a AIA.

A AIA é um importante procedimento para assegurar que os efeitos directos e indirectos de uma proposta de desenvolvimento são devidamente ponderados antes de se prosseguir com a sua construção (PPS 23 Anexo 1 A1.38). Os tipos de instalações sujeitas a EIA estão listados na *Town and Country Act – Environmental Impact Assessment Regulations 1999*, regulamentos que requerem ao investidor a preparação da ES, descrevendo os efeitos prováveis da sua proposta sobre os componentes naturais do ambiente, e propondo medidas mitigadoras, bem como as alternativas estudadas, justificando a sua opção final (PPS 23 A1.39). O relatório é preparado pelo promotor e analisado pela autoridade local, envolvendo a consulta de inúmeras entidades, e informa a tomada de decisão relativa à proposta de desenvolvimento em avaliação. A AIA, em termos de intersecção da regulamentação ambiental e do planeamento dos usos do solo, fornece a oportunidade para apreciar e rever projectos, reduzindo o seu impacto sobre o ambiente. Mas a verdade é que os relatórios de avaliação são tidos em consideração conjuntamente com outros factores, podendo ser ultrapassados por estes, nomeadamente os de natureza económica ou social, muitas vezes sem a implementação das adequadas medidas de mitigação (Rydin, 1998a).

Segundo Tinker et al (2005), estima-se que em Inglaterra cerca de 80% dos projectos objecto de AIA são submetidos a mecanismos de controlo em termos de planeamento, onde a respectiva DIA é considerada uma consideração material entre outras, na apreciação das propostas de desenvolvimento, que no entanto não é vinculativa, o que compromete a sua aplicação sistemática: nem sempre a DIA consegue ver implementadas *planning conditions* ou *planning obligations* que decorram dos impactos que avaliou e das medidas de mitigação que propõe. Este

⁷⁸ Correspondeu à transposição da Directiva Comunitária nesta matéria.

⁷⁹ No entanto, a EA tem uma fraca articulação com o plano em si, pois a agenda ambiental não produziu mudanças radicais na prática do planeamento (Goodchild, 2003).

tipo de imposições resulta mais de critérios de outras naturezas do que dos conteúdos da DIA, pelo que a componente ambiental acaba por ser um critério com pouco peso na apreciação das propostas de desenvolvimento, excepto quando resultam da aplicação de instrumentos de natureza sectorial que se referem às componentes físicas do ambiente .

Outra importante vertente prende-se com a *Strategic Environmental Assessment*, que corresponde a uma extensão dos princípios da AIA, reconhecendo as suas limitações, à avaliação dos impactos de planos e programas territoriais (Fisher et Seaton, 2002), obrigatória para avaliação dos planos desde 2004, em resultado da aplicação da Directiva Europeia (Kelly et al, 2004), e com a *Environmental Appraisal*, exigida na PPG 12 para todos os planos de desenvolvimento (ver ponto 7.2.2.2). De facto, a apreciação de sustentabilidade tem a sua origem na avaliação de impacto ambiental, sendo que esta reage às propostas de desenvolvimento em vez de as antecipar (Smith et Sheate, 2001), pelo que a AIA não tem capacidade orientadora, deixando de fora também uma análise dos efeitos cumulativos⁸⁰. A avaliação ambiental estratégica pretende então assegurar um processo pró-activo, avaliando os efeitos sobre o ambiente, de políticas, planos e programas, no quadro do sistema de planeamento territorial e sectorial (Barker et Fisher, 2003), pelo que inclui um relatório ambiental, alternativas, e recomendações de monitorização e revisão, a incorporar no sistema de planeamento territorial, antecipando consequências das decisões que sobre ele assentam. A sua eficácia vai depender da fase do processo em que se realiza e do seu carácter interactivo, uma vez que não existem procedimentos formais específicos para a sua elaboração⁸¹. Esta avaliação da sustentabilidade destina-se a medir o grau em que as considerações de desenvolvimento sustentável são efectivamente integradas no processo de planeamento local (Short, et al, 2004).

7.4 O conteúdo ambiental do sistema de planeamento em síntese

Relativamente ao sistema de planeamento territorial o Reino Unido, e consequentemente a Inglaterra, a sua base assenta no desenvolvimento económico a partir de um conjunto de orientações de nível nacional, mas que tem vindo a

⁸⁰ Esta lacuna tem vindo a ser colmatada pela CEA, *Cumulative Effects Assessment*, metodologia baseada na EIA, que avalia o impacto conjunto de projectos ou os impactos sistemáticos de um projecto (Pipe, 2002)

⁸¹ Existem apenas guias de boa prática do DoE, baseados na experiência das várias formas de apreciação nos diferentes distritos.

desenvolver esforços significativos na direcção da devolução ao nível regional, articulando os sistemas de planeamento e administrativo, com a criação das *Regional Development Agencies*. A tendência de futuro do sistema de planeamento prende-se com a melhoria da sua eficiência, integrando diferentes políticas sectoriais, com um novo papel para o nível regional, e com a sistematização da inclusão do conceito de desenvolvimento sustentável. O sistema actual baseia-se numa política de ordenamento que dá corpo a um sistema de controlo composto por inúmeros instrumentos, partindo de uma classificação de solo abrangente e flexível, não vinculativa, e que se prende com o uso predominante, sem conferir direitos de desenvolvimento, uma vez que se trata de um sistema indicativo. Existem instrumentos regulamentados aos vários níveis, reflexo do esforço de descentralização, com a (re)criação de um nível regional verdadeiramente operativo, através do reforço do papel das *Regional Planning Guidance* e das *Regional Spatial Strategies*, na contextualização da política nacional e do seu papel integrador dos restantes instrumentos, quer de planeamento quer sectoriais, e do conjunto variado de entidades públicas e privadas que sistematicamente intervêm no processo.

No nível local, o significado dos planos de desenvolvimento variou, tendo nos anos 80 sido marginalizados em benefício da liberalização do mercado, o que teve consequências na descentralização urbana que são hoje responsáveis por elevados custos ambientais. No entanto, as autoridades locais foram encorajadas, a partir de 1990, a elaborarem planos de desenvolvimento actualizados, onde as suas políticas fossem descritas de forma firme. Os *Development Plans* são o instrumento de relevo para a orientação e controlo do processo de desenvolvimento, apresentando propostas para o modelo territorial, definindo usos e prioridades, e incluem necessariamente as estratégias de outros sectores. O *Structure Plan* (ou a parte I dos *Unitary Development Plans*) é o documento estratégico em que se processa esta integração, com destaque para os sectores mineral, dos resíduos e dos transportes. O *Local Plan* (ou a parte II dos UDP) permite a integração de sectores como a poluição atmosférica, o ruído, a conservação da natureza e protecção costeira, identificando no mapa de propostas todas as áreas classificadas sectorialmente. Desta forma, as autoridades locais são efectivamente, o principal agente de planeamento em Inglaterra, com poderes para controlar o desenvolvimento através dos planos de desenvolvimento.

No que diz respeito ao planeamento e gestão dos recursos hídricos, a política para o sector tem várias vertentes. Entre elas, o controlo da qualidade e disponibilidade da água e sua valorização enquanto recurso, integrando a gestão da água com os sectores que afectam a sua qualidade, o que se processa quer a nível central quer nos planos locais, condicionando a localização de empreendimentos e actividades que afectem a qualidade da água. Outras vertentes importantes prendem-se com a elaboração de mapas de áreas de inundação, feita a nível supra local mas com consequências para o plano local, nomeadamente definindo áreas de risco e edificação condicionada, e com o traçado das redes de infraestruturas de saneamento básico. Ainda neste sector destaca-se a protecção de áreas costeiras, dadas as pressões urbanística e de usos a que estão sujeitas, definindo o contexto de protecção destas áreas, definidas pelas autoridades locais. Os planos locais definem, para as áreas de inundação limitações ou o impedimento de novos empreendimentos, aplicando o princípio da precaução, privilegiando o desenvolvimento de núcleos pré-existent e das actividades, nomeadamente na indústria, turismo, recreio e lazer, que realmente necessitem da proximidade da água, diminuindo os casos de reforço das obras de protecção artificiais

No sector dos resíduos sólidos, a intervenção tem-se baseado numa política de redução do volume produzido, de reutilização e reciclagem. Esta política inclui ainda a gestão dos resíduos, em complementaridade com o controlo de poluição, ponderando as estratégias municipais de resíduos com os *Waste Local Plans*, o que implica adequar as instalações e a sua localização, minimizando os impactos nos usos vizinhos, e favorecendo princípios de proximidade e auto-suficiência, preocupações que serão traduzidas nos planos locais. No quadro do sistema de controlo da poluição, em particular da atmosférica, é no nível local que se procede à avaliação da qualidade do ar, designando áreas críticas que serão objecto de planos de controlo e requalificação, respeitando valores de referência para a concentração de poluentes, considerados adequados em termos dos efeitos que produzem na saúde humana e nos ecossistemas, ponderando efeitos cumulativos e fontes exteriores às áreas locais. Nestas áreas serão implementadas medidas para controlar e reverter situações críticas, bem como medidas de controlo e recuperação da qualidade do ar. Em termos de poluição sonora, o impacto do ruído é avaliado e ponderado nos instrumentos de planeamento locais, desviando quer acções que favoreçam a ocorrência de ruído de áreas sensíveis, quer os usos sensíveis de áreas ruidosas. As propostas apresentadas para novos empreendimentos serão

apreciadas em termos dos impactos que geram na qualidade do ar e no grau de exposição ao ruído, em particular quando se referem a actividades como a indústria e na definição da rede viária e do sistema de transportes, pelas emissões que produzem, e que na maioria dos casos são ainda objecto de estudos de AIA, impactos estes que constituem considerações materiais relevantes no processo de licenciamento local.

Em termos de conservação da natureza, existe uma tradição de integração com o planeamento territorial e uma preocupação em desenvolver uma política sustentável para o campo, cabendo aos planos de desenvolvimento identificar áreas a proteger ou a desenvolver, com base na classificação agrícola do solo e em acções de reflorestação bem como de controlo da transferência de solo florestal para usos urbanos, numa óptica de preservação da biodiversidade. Outras medidas se revelam interessantes, como a criação dos *green belts*, para a protecção do campo e na contenção do alastramento urbano, articuladas com o conjunto de instrumentos de classificação, formais e informais, com base em critérios paisagísticos e de beleza natural, científicos, e de preservação da natureza, e que se reflectem nas estratégias dos planos de desenvolvimento a nível local.

Finalmente, e no que se refere ao processo de EIA, este estende-se aos diferentes tipos de empreendimentos, nos vários sectores, informando a tomada de decisão apoiando a apreciação das novas propostas no processo de planeamento territorial, apesar de muitas vezes constituir apenas uma entre as várias considerações materiais a ponderar. Mais recentemente a avaliação ambiental estratégica veio complementar a AIA, avaliando planos e programas territoriais, de uma forma pró-activa, que se reflecte na definição dos objectivos e propostas dos instrumentos de planeamento, de uma forma contínua e sistemática, apesar de o sistema possuir consagrada a *environmental appraisal* que aplica princípios da AIA aos planos locais, avaliando quer os potenciais impactos das suas determinações quer a integração da dimensão ambiental na sua elaboração.

p a r t e I I I

8 Síntese e análise comparativa do conteúdo ambiental dos instrumentos locais dos sistemas de planeamento do território estudados

Nesta terceira parte do trabalho, é chegado o momento de proceder por um lado à síntese e análise comparativa do conteúdo ambiental dos instrumentos locais dos sistemas de planeamento do território estudados e por outro, já no capítulo nove, fazer emergir as referências mais relevantes da análise efectuada, procurando identificar os elementos chave da investigação efectuada, nomeadamente os elementos dos sistemas de planeamento que a nível local contribuem de forma real para a gestão ambiental, e os contributos dos instrumentos ambientais sectoriais em matéria de ordenamento do território. Para tal é fundamental começar pela discussão crítica dos resultados da análise comparativa efectuada, começando por uma análise aos sistemas de planeamento propriamente ditos e passando depois à análise do conteúdo ambiental dos instrumentos locais de planeamento, seguindo a mesma ordem pela qual eles foram estudados individualmente. Esta discussão de resultados envolve por um lado a identificação dos elementos comuns e singulares dos casos estudados, e por outro procura, pela sua análise, explorar os elementos que estão na base dos diferentes sistemas, e produzir, a partir desta análise, um conjunto de teoremas que validem as hipóteses estudadas e que permitam desenhar algumas alterações a introduzir no sistema português de modo a torná-lo mais completo e eficiente.

8.1 Análise relativa aos sistemas de planeamento do território

Relativamente ao conjunto de sistemas de planeamento analisados verifica-se que estes se apresentam com diferenças que resultam de uma inércia característica de um conjunto de instrumentos que nalguns casos possuem já largas décadas de funcionamento. Esta inércia justifica-se pelo peso das raízes culturais e sócio-políticas, pelas dificuldades de alteração de procedimentos já instalados e reconhecidos pelos diferentes agentes, e pelo impacto que as alterações possam provocar. Estes factos constituem suficiente motivo para que as mudanças ocorram de forma mais lenta e cautelosa, ao nível dos conteúdos, objectivos e regulação que introduzem ou alteram, dos diferentes instrumentos de planeamento, e que explicam a diversidade dos sistemas quer em termos instrumentais quer das formas de implementação.

Quadro 8.1 – Síntese comparativa dos sistemas de planeamento territorial

SPT	Tipologia	Propriedade	Planos locais	Outros instrumentos	Integração
Portugal	Estado centralizado. Regionalização: rejeitada em referendo em 1998. Níveis: Nacional, regional e local. No sistema administrativo o nível regional corresponde a serviços desconcentrados do estado. Hierarquia de planos: Compatibilidade de conteúdos, ratificação pelo governo Conformidade de planos de acordo com a hierarquia territorial Sistemas de execução pré determinados PDM obrigatório para todos os municípios	Diferenciação direito de uso e de propriedade. Participação pública. Consulta durante a elaboração dos planos. Classificação de usos do solo nos planos locais confere direitos de desenvolvimento (susceptibilidade de edificação varia).	Classificação usos do solo (destino básico dos terrenos): solo urbano e urbanizável, e solo rural (agrícola, florestal, pecuária e mineral); carácter excepcional da reclassificação como solo urbano. Qualificação: função do uso dominante e incompatibilidades de usos. Planos locais: perímetro urbano Plinterm e programas territoriais Planos Municipais vinculativo. Plano Director Municipal Plano Urbanização:.. Plano Pormenor:.. Loteamentos e obras de urbanização Licenciamento: conformidade com PMOT. PDM: define zonas industriais.	PNPOT PROT RAN e REN: delimitação no PROT, PDM e PU. Planos Sectoriais Planos Especiais (POOC, POAP e POAAP)	Revisão periódica dos planos. PDM, PU e PP: planta de condicionantes: identifica servidões e restrições de utilidade pública, decorrentes de instrumentos sectoriais e do SPT Fundamentação obriga à integração de planos e projectos Comissões de acompanhamento na elaboração de planos (composição multi sectorial).
Espanha	Estado regionalizado (características federalistas). Constituição de 1978: direito à autonomia regional. Níveis Nacional, Regional (grau de autonomia difere nas regiões) e Local. Descentralização de competências a nível legislativo Princípio do controlo pelo enquadramento: conformidade de planos de acordo com a hierarquia territorial (rígida); natureza restritiva. Sistemas de execução pré determinados. Ao nível local adopta-se o tipo de plano adequado ao aglomerado.	Direitos e deveres legais em termos de usos. Urbanismo público de execução privada. Os planos conferem direitos de desenvolvimento. Participação pública em todas as fases do processo; essencialmente interesses privados PGOU determina estatuto jurídico de cada propriedade; condições e usos de solo; intensidades e tipologias de edificação	Classificação do solo: Solo Urbano, Solo Urbanizável Programado e Não programado; Solo Não Urbanizável. parcelas a disponibilizar para espaços verdes, público e de equipamentos PE local PGOU: 1 ou mais municípios NCPM: complementam o PGOU NSPM: provinciais ou municipais PDSU PAU PP ED PU: Catálogos: Licenciamento	Plano Nacional (não existe) PDI não é instrumento do SPT PDTC PE regional Política de Incentivos Regionais: mecanismo integrador para obtenção de financiamento. SEPES: adquirir e preparar solos; reserva de solos.	Revisão periódica dos planos. Emendas aos planos; convénios urbanísticos; acordos público-privados. Conferencias Sectoriais
França	Estado unitário descentralizado Níveis de governo, nacional, regional, departamental e comunas. No SPT o nível departamental não possui poderes de planeamento de uso do solo específicos. Princípio de auto governo. Governo local independente. Estrutura complexa; órgãos paralelos. Sistema regulamentar; pouca discrição, controlo do desenvolvimento por conformidade. Não existem sistemas de execução pré determinados. Criação permanente de novas regras	Os planos locais conferem direitos de desenvolvimento. Penalizações a terrenos expectantes e retenção de solos Transferência de edificabilidade entre terrenos. Certificat d'Urbanisme: situação jurídica do terreno, independente das regras de urbanismo (facultativo). Sistema pouco participado pelo público, inquérito público durante a elaboração	Classificação do solo: zonas urbanas, zonas a urbanizar, zonas agrícolas e zonas naturais e de floresta; transformação de usos condicionada PLU: regras gerais e servidões; uso predominante e actividades permitidas; regras de aspecto e dimensões das edificações. Inclui o PADD CC ZAC: zonas urbanizadas do PLU. SS Licenciamento: conformidade da proposta com PLU	Esquema nacional Esquemas sectoriais Esquemas regionais Esquemas de infraestruturas Directive Territoriale Planos sectoriais; Contratos de plano estado região: SCOT SDAU Criação de cidades de equilíbrio; contrapor o crescimento de Paris	Revisão periódica dos planos. Missões de ordenamento: carácter interministerial ZAC: elemento de flexibilização (conformidade com PLUS). Sistema rígido possibilidade negociação: interpretação do regulamento.
Inglaterra	Centralizado e unitário; Não tem constituição; Níveis nacional, regional, recentemente reforçado (RDA e Assembleias Regionais), e local Estrutura institucional: departamentos centrais e ministérios, RDA e Assembleias Regionais, autoridades locais e quangos. Natureza discricionária: margem para priorizar outros interesses face ao ambiente; possibilidade de substituição e medidas de mitigação Não existem sistemas de execução pré determinados Departamentalização provoca fragmentação.	Plano local: não vinculativos; não confere direitos de desenvolvimento. Publicitação e participação pública nos DP. EZ e SPZ – instrumentos excepcionais, estabelecem direitos de desenvolvimento	Classificação de usos de solo: número elevado de classes uso dominante, flexíveis, equivalente a qualificação de usos DP e UDP documentos suplementares. SP e UDP I LP e UDP II planning conditions e planning obligations. EZ e SPZ LP: localização preferencial dos diferentes tipos de indústria; delimitação de áreas no mapa de propostas	Cidades novas Green belts descentralização territorial. PPG e PPS RPG e RSS. Planos sectoriais não formais.	Revisão periódica dos DP. Justificação técnica das propostas do DP. Articulação ao nível do estado: gabinete interministerial

Nos sistemas objecto de estudo (ver Quadro 8.1), verifica-se que o enquadramento legal difere na natureza da lei, no vínculo imposto pelos planos e políticas, e na existência de direitos legais ou constitucionais em relação ao solo e à propriedade. Da análise efectuada, um dos aspectos que emergem prende-se com o facto de, nos casos em que o sistema é regulador e prescritivo, e onde os planos locais são vinculativos para público e privado, os direitos de desenvolvimento serem uma consequência natural ao definirem regras e parâmetros de ocupação do solo, criando expectativas em termos de edificabilidade, enquanto que nos sistemas indicativos, não faz sentido falar em direitos de desenvolvimento, uma vez que a ocupação do solo não é vinculativa. Este e outros motivos justificam o facto de o planeamento do território ser na prática altamente politizado pois são as classes políticas, aos diferentes níveis, que determinam planos, objectivos e orientações, que decorrem das preocupações identificadas ao nível do desenvolvimento económico e social, e que acabam por justificar as opções em termos de distribuição territorial de benefícios, equipamentos e infraestruturas de suporte.

Os vários sistemas de planeamento estudados possuem instrumentos aos níveis nacional, regional e local, distinguindo-se essencialmente dois formatos, um centralizado e o outro regionalizado. Observando os casos de Portugal e Inglaterra, verifica-se que as autoridades locais desempenham um papel significativo em matéria de planeamento, estando ambos num processo de descentralização de competências que procura ir para além da desconcentração de serviços do Estado, apesar de ainda não ser sistematicamente eficaz, em termos práticos. Já a França é exemplo de um estado unitário descentralizado, onde as autoridades regionais e locais possuem considerável autonomia, embora não possuam níveis equivalentes aos de Espanha que é um estado regionalizado, com algumas características federalistas, com um elevado grau de autonomia das regiões.

Mas se por um lado os diferentes sistemas administrativos justificam diferentes sistemas de planeamento territorial, por outro existem diferenças dentro de cada país que decorrem da sua tradição específica em matéria de planeamento. Os sistemas administrativos condicionam aspectos importantes, mas não têm uma relação directa, nalguns casos, com os níveis do sistema de planeamento. Apesar de em todos os casos existirem três níveis no sistema de planeamento, o nacional, o regional e o local, a verdade é que, por exemplo no caso francês, existem quatro níveis administrativos, e em Portugal e Inglaterra, o sistema administrativo não

confere às regiões poderes específicos mas existem planos e orientações de natureza regional. Outras diferenças importantes prendem-se com o carácter vinculativo dos planos locais em três dos casos, e com o facto de, em Portugal, o mesmo modelo de PDM se aplicar a todos os municípios, enquanto em Espanha e França as características dos municípios permitirem adoptar figuras locais diferentes, não tanto nos conteúdos mas sobretudo na sua complexidade em termos processuais, consoante a dimensão dos aglomerados e os problemas neles diagnosticados. Já no caso inglês, apenas se diferenciam os modelos para os grandes aglomerados. Se por um lado esta diferenciação corresponde ao reconhecimento da diversidade de contextos locais que justificam diferentes respostas ao nível dos instrumentos, por outro podem tornar o sistema mais complicado pela diversidade de figuras de plano para uma mesma unidade territorial.

Mas também existem elementos comuns, pelo menos em parte dos sistemas estudados. Um deles prende-se com a elaboração de documentos que estabelecem critérios gerais para a regulação das mudanças de usos do solo e que definem o tipo de desenvolvimento que será permitido em determinadas localizações. Os sistemas português e espanhol possuem instrumentos de planeamento diversificados, quer na natureza quer na escala territorial, e definem sistemas pré-determinados de execução que pretendem dar maiores garantias a uma implementação eficiente dos instrumentos, garantindo a integração de critérios de equidade na distribuição de encargos e benefícios, mas que acabem por vezes para contribuir para uma maior rigidez na sua aplicação, o que não acontece em França e Inglaterra. Em Inglaterra este é um facto natural, mas no caso francês, regulador, este facto dá azo a que se publiquem regras novas que complicam o funcionamento do sistema. Também o licenciamento constitui elemento comum e um importante instrumento de controlo do sistema de planeamento, mas que no caso inglês assume uma margem de discricionariedade bastante elevada, considerando para além do plano, outras considerações materiais relevantes. Nos restantes, o sistema sendo prescritivo e fortemente regulador, assenta num processo de licenciamento que passa pela apreciação rigorosa das novas propostas de desenvolvimento, face aos critérios de conformidade com os instrumentos urbanísticos locais. Este tipo de controlo é importante para a transparência do processo mas não pode, como acontece por vezes, pela sua morosidade ou complexidade, constituir um entrave ao desenvolvimento.

Paralelamente, verifica-se que os sistemas apresentam falhas, de diferentes tipos, na ligação vertical e horizontal das instituições. Em Portugal a inexistência de um nível administrativo regional justifica as dificuldades na integração vertical. Em Espanha os diferentes graus de autonomia nas várias regiões, explicam as variações em termos de integração, ao mesmo tempo que há uma certa competição entre os vários níveis. No caso francês é a complexidade de níveis e organizações, e a duplicação de funções que dificultam a integração e acabam por dar corpo a um sistema de planeamento fragmentado. No entanto, no caso português, os diferentes instrumentos acabam por ver os seus conteúdos integrados pelo princípio da conformidade e compatibilidade determinada pelo sistema hierarquizado de planos, o mesmo se passando no sistema espanhol. No caso inglês a integração faz-se em termos do governo central pelo gabinete interministerial, onde o nível regional começa a ganhar representatividade na integração vertical. Existem também mecanismos de flexibilização. No caso português a fundamentação técnica de novas propostas, ou os PU e PP desenvolvidos para projectos específicos e incorporados na revisão do PDM, em Espanha através de emendas aos planos via acordos público-privados, celebrados em convénios urbanísticos, e em França, via urbanismo concertado. Trata-se de um esforço real de diminuir a inércia inerente aos sistemas de planeamento territorial, face às mudanças cada vez mais rápidas na sociedade e consequentemente nas necessidades das populações.

8.2 Análise relativa ao conteúdo ambiental dos instrumentos locais de planeamento

No quadro europeu, supunha-se à partida que qualquer um dos países estudados possuísse mecanismos de integração entre o sistema de planeamento territorial e a gestão ambiental, se bem que as formas variassem com a estrutura administrativa e com a maturidade do sistema. Em todos os casos tem sido feita a transcrição da Normativa Europeia, o que introduziu alguma consistência na abordagem deste assunto nos diferentes países e explica grande parte das similaridades encontradas na legislação sectorial em matéria de ambiente. Mas a relação entre protecção ambiental e a gestão geral do uso do solo varia bastante, quando se cruzam as orientações comuns do sector do ambiente com os diferentes sistemas de planeamento territorial que não evoluíram de forma convergente. No que respeita à análise relativa ao conteúdo ambiental dos instrumentos locais dos sistemas de planeamento apresentam-se e discutem-se os Quadros 8.2 a 8.7.

Quadro 8.2 – Síntese comparativa do sector dos recursos hídricos

R. hídricos	Domínio Pub Hid	Áreas inundáveis	Qualidade da água	Plano local	Zonas costeiras
Portugal	Domínio Público Hídrico: regula terrenos na envolvente da água; servidões administrativas e zonas adjacentes; restrições de utilidade pública POAAP: zonas de protecção com largura variável até 500 metros; compatibilidade da actividade principal com actividades complementares; na faixa adjacente de 50 m é considerada zona reservada (não é permitida a construção). Classificação em albufeiras protegidas, condicionadas, limitadas e livres. Planos de ordenamento de Albufeiras Classificadas- regulamentos administrativos: princípios e regras de utilização da água e ocupação e uso do solo na zona de protecção; proibição de certas actividades. Domínio hídrico: título de utilização para as águas, respeitando PNA, PBH, PROT, PMOT, POAAP, POOC e áreas protegidas Planos de Recursos Hídricos: Plano Nacional da Água (coordenação instrumental); Planos de Bacia Hidrográfica: zonas de protecção com ordenamento próprio: reproduzidas noutros planos e cartas de condicionantes dos PMOT. Bacias hidrográficas luso espanholas: gestão polémica.	Classificação de áreas ameaçadas pelas cheias e zonas adjacentes - área contigua margem curso de água até linha da cheia de 100 anos: planta da área –ocupação e edificação proibida ou condicionada, excepto obras hidráulicas de correcção.. Obrigatória a elaboração de cartas de zonas inundáveis para os municípios (cheias desde 1967), tem sido cobertas pela sobreposição com a REN; demarcar dentro perímetro urbano áreas atingidas pela maior cheia ou faixas de 100 metros, ou cheia de 100 anos. Cotas de edifício superiores à cota da cheia As plantas de síntese do PMOT devem incluir estas zonas e estabelecer restrições à edificação, prever sistemas de drenagem e medidas de recuperação da permeabilidade natural dos solos	Directivas da EU: qualidade da água e tratamento de efluentes Qualidade da água: normas critérios e objectivos de qualidade em função do uso; Classificação mediante o uso: Classes A1, A2 e A3, tratamentos distintos. Normas despejo de efluentes; agravamento em áreas sensíveis Protecção das captações de água para consumo: perímetro e restrição de utilidade pública, zona de protecção imediata, intermédia e alargada, identificada em PMOT e PEOT. Tratamento de águas residuais urbanas: condicionamento das descargas das ETAR. Sistemas multimunicipais e sector privado. Novos sistemas públicos e redes prediais: aprovação pela câmara de acordo com PMOT. Condicionamento do desenho da rede ao espaço público Medidas especiais em período de seca (prioridade ao abastecimento para consumo)	PDM identifica redes captação, tratamento e abastecimento de água e tratamento de efluentes. Regime de concepção de redes: projecto a aprovar pela câmara . Concepção dos sistemas de distribuição: análise prévia do plano urbanístico. Integração das redes pluviais com a forma urbana: bacias de retenção e áreas verdes e espaços públicos. PP desenho urbano	POOC: ordenamento de usos e actividades específicos da orla costeira; planta de síntese: classes de espaços função de usos dominantes; regulamento - regras absorvidas pelos PMOT. Faixa de protecção: largura máxima de 500 metros (já contemplada na REN nas zonas que não sejam arribas ou falésias). Interdição à circulação de veículos motorizados e embarcações, estacionamento fora das zonas adequadas, depósito de lixo, sobrevoos de aeronaves abaixo de 1000 pés. Princípios de ocupação: edificação afastada da linha de costa, ocupação em cunha, em aglomerados pré existentes, zonas naturais vastas entre aglomerados, proibida a construção em zonas de drenagem natural, de risco de erosão interna, de abatimentos e de instabilidade. Acessos ao litoral em ramais perpendiculares, parques de estacionamento, atravessamento das dunas em passeadeiras. Redes de infraestruturas subterrâneas Reduzir superfícies impermeabilizadas Vegetação característica da área. Planos de praia - equipamento balnear. A elaboração do POOC deve atender AO PMOT.
Espanha	Domínio Público Hídrico: Ao longo da extensão dos cursos de água, lagos e lagoas define: Zonas servidão: 5 m – edificação proibida Zonas polícia: 100 m – edificação condicionada. Estes valores podem aumentar face às condições locais Plano Hidrológico Nacional - Planos de gestão de água; banco público de água; transvases (AIA) e projectos alternativos Planos de Bacia (definem compatibilidades de usos, níveis de qualidade da água, ordenamento do despejo de efluentes, perímetros de protecção, conservação e recuperação); servidões de modo a não prejudicar o ciclo hidrológico natural. Zonas de Protecção Especial – proibição de certas actividades.	Zonas Inundáveis – definidas pelos organismos de bacia; limitam usos mediante os riscos (identificadas nos planos locais que as devem observar); prioridade de usos para o abastecimento às populações	Directivas da EU: qualidade da água e tratamento de efluentes Qualidade da água: normas critérios e objectivos de qualidade em função do uso. Perímetro de protecção para aquíferos: qualidade da água para consumo; agravamento das condições em caso de seca; planos locais devem conter provisões que garantam a não afectação dos recursos hídricos e dos perímetros de protecção; restringem usos e condicionam o licenciamento da actividade, classificação de zonas sensíveis Plano Nacional de Saneamento e Depuração de Águas; reutilização de águas depuradas Parâmetros de tratamento e despejo de águas residuais urbanas e industriais, agravados em zonas sensíveis	Planos Especiais de Saneamento: disposições relativas a infraestruturas de saneamento e depuração de águas. PDI: provisão de infraestruturas de saneamento. PGOU, PAU e PP características e traçado das redes de abastecimento de água, condições higiénicas e sanitárias.	Áreas Costeiras: prevenir erosão zonas de servidão de protecção – proibidas as edificações para habitação, vias interurbanas, actividades destrutivas de dunas, descarga de efluentes e resíduos (100-200m); Servidão de trânsito – assegura passagem pedonal e veículos vigilância (6-20m); Servidão de acesso ao mar (acesso público)- terrenos contíguos; podem ser interrompidas em zonas especialmente protegidas. Zona de influência de 500m (mínimo) de edificação condicionada, adaptada à legislação urbanística Zonas de Reserva de duração limitada ou não Consenso com CA e AL: implicam a revisão dos instrumentos de planeamento, PGOU e NSPM, e os de nível inferior. Definição de equipamento balnear
França	Bacia hidrográfica: unidade territorial de gestão Esquemas directores de ordenamento e gestão das águas (bacias hidrográficas): gestão equilibrada dos recursos hídricos; objectivos de uso, gestão quantitativa e qualitativa. Os esquemas de gestão de água podem ser desenvolvidos por autoridades locais. Zonas húmidas de interesse ambiental, servidões de utilidade pública em zonas particulares dos rios; restrição de actividades e usos; condições especiais em zonas de captação de águas para consumo.	CU: partes naturais dos rios e planos de água protegidos numa faixa de 300 m a partir das margens: interditas todas as construções, instalações e estradas novas, excepto nos casos em que estas áreas estejam contempladas em SCOT, PLU ou CC, que podem incluir restrições de uso. Adopção de esquema de prevenção de riscos naturais: zonas de inundação. Protecção das zonas de mobilidade dos cursos de água: circulação natural sem obstáculos Na faixa de 3 m junto às margens existe uma servidão de passagem.	Directivas da EU: qualidade da água e tratamento de efluentes Preservação de ecossistemas, vegetação, protecção da água contra a poluição, regulação das actividades; regulação especial em períodos de seca. Regras de preservação da qualidade e distribuição da água em função do uso; Regulação das actividades e despejo de efluentes Áreas costeiras (lei litoral): regulação das actividades que degradem a água	SCT e PLU: preservação da qualidade da água; luta contra insalubridade. PLU: extensão da urbanização em continuidade com aglomerados existentes: áreas próximas de rios ou planos de água expansões justificadas.	DTA, articuladas com PLU e CC regulam a utilização de espaços terrestres, marítimos e lacustres. Os planos urbanos têm que avaliar capacidades face à ocupação sazonal. Urbanização em continuidade com aglomerados existentes. Fora de espaços urbanizados: construções proibidas nos 100 m a partir da linha de água, valor que pode ser agravado pelo PLU; estradas à distância mínima de 200m; proibidas vias sobre dunas e sistemas dunares ou cordões lagunares. Esquemas de ordenamento para praias e espaços naturais costeiros.
Inglaterra	Bacia hidrográfica como unidade territorial de gestão. Consult às autoridades locais	Mapas de áreas inundáveis: áreas adjacentes aos cursos de água sujeitos a marés e variações de caudal; identificação de zonas de risco, complementam os DP. Só permitir edificações e infraestruturas absolutamente essenciais. Evitar a defesa artificial mapas indicativos - análise de risco no licenciamento.	Directivas da EU: qualidade da água e trat. de efluentes Cabe à EA assegurar a protecção e requalificação das águas e licenciar a sua captação apoiada nos planos de gestão de bacia para licenciamento de usos; prevenção de usos nefastos EA: controlo de descargas de efluentes normais e industriais, e sistemas de recolha e tratamento – notificação aos agentes poluidores Consulta às entidades competentes para licenciamento de empreendimentos num raio de 500m de uma instalação industrial	LP e UDOL: disponibilidade e protecção da água determinam a localização de empreendimentos; delimitação no mapa de propostas. Restrições: considerações materiais relevantes na apreciação de planning applications SP: identificar áreas costeiras e enquadramento da sua ocupação, áreas de risco de inundação, erosão e instabilidade.	Áreas costeiras classificadas, definidas pelas autoridades locais. Incluem áreas afectadas por processos naturais, áreas de potencial inundação, erosão, águas de maré e águas aprisionadas, estuários, e áreas envolventes, identificadas no LP. Pode ser muito estreita junto a falésias ou arribas, e noutras áreas bastante extensa, consoante as condições locais. Limitações aos novos empreendimentos: localização costeira em núcleos urbanizados ou onde nos casos em que a água é um requisito, reabilitar áreas portuárias abandonadas.

Quadro 8.3 – Síntese comparativa do sector dos resíduos sólidos

Res.sólidos	Nível nacional	regional	local	Res. perigosos	Solos contaminados
Portugal	Directivas da UE Regras de gestão: recolha, transporte, valorização e eliminação; minimização de impactos e encerramento das lixeiras. Reciclagem: triagem e valorização de RSU; recolha selectiva. Co-incineração em estudo Encerramento lixeiras tradicionais.		PMOT: condicionam localização de operações de gestão de resíduos, sujeitos a parecer da câmara municipal, compatibilidade com PDM e afectação dos recursos hídricos SPT deve avaliar efeitos cumulativos das instalações. Sistemas multimunicipais de tratamento de RSU e sector privado (economias de escala) Constituem servidões as áreas de instalações de resíduos: traduzidas nos PMOT. Monitorização, licenciamento e construção de Aterros RIB: sujeitos ao plano local; afastamento de 25 KM relativo a outros aterros (efeitos cumulativos); afastamento de 2 Km em relação a núcleos populacionais PDM identifica zonas de depósito e tratamento de RSU	Identificação de resíduos perigosos e industriais: sistemas de recolha e tratamento próprios.	
Espanha	Princípio: poluidor-pagador, prevenção na origem, proximidade, reutilização e reciclagem. Plano Nacional de Resíduos: plano integrador dos planos das CA: sistemas de recolha, transporte, armazenamento, recuperação e eliminação	Planos Especiais de Saneamento: disposições relativas a infraestruturas de saneamento que suportam a legislação do sector CA: normas de edificação das instalações, localização de aterros e minimização dos seus impactos. Sistemas Integrados de gestão e valorização de resíduos	AL: locais e formas de depósito de acordo com planos de gestão de resíduos. Ordenanças municipais para recolha (selectiva) e tratamento de resíduos (solo não urbanizável). Recolha selectiva em aglomerados com mais de 5000 habitantes	Plano Nacional de Resíduos Industriais e Plano nacional de Resíduos perigosos; Incineração: limites às emissões poluentes.	Plano Nacional de Recuperação de Solos Contaminados: eliminar focos de contaminação (regulação das actividades); reabilitação e protecção das áreas e suas envolventes. Descontaminação Informar órgão das CA. Contaminação anotada no Registo de Propriedade.
França	Directivas da UE Encerramento lixeiras tradicionais. Deposição de lixo final (mínimo): separação, recuperação e reciclagem, valorização energética. Plano nacional de eliminação de resíduos: categorias de resíduos (diferentes destinos, diferentes tratamentos). Rede coordenada de instalações de eliminação.	Planos regionais (ou interregionais): lista de instalações; Planos de prevenção de risco tecnológicos para as instalações – delimitação de perímetros de exposição aos riscos interditam ou condicionam obras, novas construções e circulação; medidas de protecção às populações na envolvente.	Os loteamentos devem incluir disposições relativas aos resíduos.	Distingue resíduos industriais e perigosos. Servidões de utilidade pública para depósitos de resíduos perigosos; condições específicas na envolvente (200m): qualquer edificação é condicionada; servidões anexadas ao PLU ou CC.	
Inglaterra	Princípios: redução do volume na origem, reciclagem, proximidade e auto-suficiência.		Instalações: necessidades em termos quantitativas, de dimensão e de localização – baseiam-se na avaliação feita no DP. LP: delimitação de áreas no mapa de propostas. Planning Conditions: controlar as instalações. Waste Local Plans preparados ao nível do condado: política das autoridades locais para a gestão e disposição de resíduos; instalações: necessidades quantitativas e de localização. As instalações desenvolvem Site Waste Management Plans. Licenciamento pelas autoridades de resíduos, mediante EIA, e aos impactos nos usos vizinhos, infraestruturas de transporte, reutilização de áreas	Mineral Local Plans: disposições relativas aos resíduos que produzem	LP: identificar zonas contaminadas. Reabilitação de terrenos contaminados: riscos de segurança e para a saúde humana ponderados na apreciação de propostas (assistida pela EA).

Quadro 8.4– Síntese comparativa do sector da poluição atmosférica

Pol. Atmos	Qualidade do ar	Classificação	Indústria	Transportes	Monitorização	SPT
Portugal	Directivas da UE Noções de limiar de alerta, valor alvo, valor limite e margem de tolerância; avaliação de fontes fixas e fontes móveis; função dos riscos de exposição a certos poluentes de populações fauna e habitats. Atenção aos efeitos irreversíveis. Condiciona usos e parâmetros de ocupação e licenciamento de actividades; definição de usos compatíveis e qualificação de usos no PDM. Plano nacional de atribuição de licenças de emissão: comércio de licenças de emissão de gases poluentes.	Zonas sensíveis áreas protegidas e zonas de protecção especial: maiores restrições às emissões. Poluentes regulamentados em aglomerações ou zonas críticas. Zonas de protecção non aedificandi junto aos IP, IC e estradas nacionais; faixa a recobrir com vegetação evitando interferências e diminuindo a poluição ambiental (PRN). Singularidades no atravessamento de aglomerados urbanos. Planos de acção (DRA) quando se excedam valores limite; medidas de controlo e suspensão de actividades e circulação automóvel.	Licenciamento prévio dos estabelecimentos poluentes. Licença Ambiental para certas actividades industriais: prevenção e controlo integrado da poluição; medidas de redução das emissões poluentes para ar e água; prevenção do ruído e produção de resíduos. A LA instrui o licenciamento de obra. Licenciamento industrial: aprovação da localização pela AL. Estabelecimentos de classe A e B só podem localizar-se em áreas ou parques industriais (PROT ou PMOT).	Fontes móveis: limites às emissões de veículos; medidas de regulação da circulação rodoviária tomadas pelas AL.. Legislação relativa a transporte de mercadorias perigosas Zonas de protecção: condicionamento de usos nas envolventes de vias de grande circulação. Plano Rodoviário Nacional: faixas non aedificandi junto a estradas do PRN	DRA: monitorização dos níveis de qualidade do ar. Não há mecanismos de informação sistemática às autoridades locais (embora previsto na legislação)	Definição de zonas industriais e espaços canais; modelo territorial instalado. Medidas minimizadoras; barreiras naturais e artificiais nas vias, traçado e restrições de usos nas envolventes PDM, PU e PP: define redes viárias, circulação, estacionamento, transporte público e privado. AL podem adoptar medidas de regulação do tráfego, condicionar a circulação rodoviária e usos nas proximidades das vias, com base na qualidade do ar.
Espanha	Directivas da EU Limites máximos toleráveis: região Valores limite e limiares de alerta (concentração de poluentes); Níveis máximos admissíveis (isolados ou associados) e graus de exposição das populações. Regime de comércio de direitos de emissão de gases	Limites toleráveis: identificação de zonas contaminadas Ultrapassados os valores limite implicam declaração de emergência e a Planos de Acção de Recuperação: condicionamentos aos usos previstos nos planos locais, revisão. Zona de domínio público viário (8m em AE e 3m nas restantes); Zona de servidão de estradas 25m AE e 8m restantes); Zonas de afectação (100m AE e 50m restantes) Em zonas urbanas estes valores podem ser menores, de acordo com o plano urbanístico	Instalações de incineração e aterros, Integração com o sector industrial – licença ambiental integrada, sujeita a parecer do município	Integração com o sector transportes (restrições às emissões de fontes móveis), impondo restrições à circulação e emissões de fontes móveis. Planos para a rede de transportes Regulação do transporte de mercadorias perigosas	Rede nacional de monitorização	Licença ambiental integrada substitui a licença municipal de actividade industrial. PGOU: definem a estrutura viária, ligação da rede viária local, características da rede e estacionamento. Planos especiais de protecção a vias de comunicação (estacionamento, transporte e mobilidade)
França	Directivas da UE Limiares de alerta e valores limite (concentração de poluentes): níveis máximos admissíveis em termos de danos para saúde humana e para o ambiente. Planos regionais para qualidade do ar: prevenção e redução; condições mais exigentes em certas zonas: condições para SCOT, planos de deslocação urbanos e planos de organização dos transportes	Zonas críticas acima dos valores limite: plano de protecção da atmosfera (aglomerados com mais de 250.000hab) – diminuir valores, procedimentos para situações críticas, medidas a implementar, regras de funcionamento de actividades produtos e condições uso de veículos. Domínio público viário: plano de alinhamento e plano parcelar (limites das vias). Condicionamento da construção; podem estender-se às envolventes; pontos singulares das vias – servidões de visibilidade. Edificação for de espaços urbanizados: edificação interdita na faixa de 100 em AE e 65m vias de grande circulação, ressaltando condições específicas fundamentadas do PLU.	Plano de protecção da atmosfera: situações críticas: regras de funcionamento e exploração de unidades produtivas. Processo de licenciamento próprio. Fora de zonas industriais: valor agrícola do solo.	Planos e deslocações urbanas: transportes interiores medidas de emergência restrição ou suspensão da circulação de veículos.	Monitorização e vigilância da qualidade do ar:	SCOT e PLU preservação da qualidade do ar; necessidades de deslocação automóvel. SCOT: equilíbrio da urbanização e transporte colectivo; gestão de recursos hídricos. PLU orientações para transporte; luta contra insalubridade; traçado e características das vias e espaços reservados a transporte público. ZAC- zonas industriais.
Inglaterra	Directivas da UE Níveis de qualidade, Air Quality Limit Values Regulations, são uma consideração material relevante na apreciação das planning applications. Autoridades locais avaliam a qualidade do ar	Áreas de gestão da qualidade do ar determinam a elaboração de Planos de Acção Locais de Qualidade do Ar: medidas de controlo e recuperação da qualidade do ar,. Atingir níveis de qualidade	Planos de Acção Locais de Qualidade do Ar: medidas de controlo e recuperação da qualidade do ar, ponderando o sector da indústria. Condicionam as emissões industriais IPC: casos mais críticos; mecanismos de inspecção específicos Objecto de EIA. Consulta às entidades competentes para licenciamento de empreendimentos num raio de 500m de uma instalação industrial	Planos de Acção Locais de Qualidade do Ar: medidas de controlo e recuperação da qualidade do ar, ponderando o sector dos transportes. Planos de transporte locais, complementar aos DP, propostas com implicações no transporte, estacionamento, acessos; transport assessment	Monitorização local	SP e LP: estrutura viária e localização industrial SPZ: áreas industriais; controlo de emissões. Planos de transporte locais, complementar aos DP

Quadro 8.5 – Síntese comparativa do sector da poluição sonora

Pol.sonora	Regulamento	Mapas de ruído	Acções	Actividades	Aeroportos	SPT
Portugal	Directivas da UE Regulamento de emissões sonoras para o ambiente: acções preventivas e sanções. Métodos de medição do ruído	Mapas de ruído elaboradas pelas câmaras (Instituto do Ambiente): apoio à elaboração dos planos municipais. Delimitação e disciplina no PMOT (revisão). Classificação zonas sensíveis - 55 dB(A) (7-22h) e 45 dB(A) (22-7h); ou mistas - 65 dB(A) (7-22h) e 55 dB(A) (22-7h).	Mapas de ruído condicionamento da localização de actividades, estratégias de prevenção. Planos municipais de redução de ruído, regulamentar: zonas sensíveis ou mistas com valores superiores aos admissíveis; interditam licenciamento de usos sensíveis ou de actividades ruidosas, estabelecem medidas preventivas e redutoras Actividades ruidosas temporárias: licenciamento pela AL.	Controlo das emissões sonoras de veículos Plano Rodoviário Nacional: faixas non aedificandi junto a estradas do PRN Zonas sensíveis: proibição de instalação e exercício de actividades ruidosas, restrições de tráfego. Zonas mistas e envolventes: condicionamentos aos valores fixados.	Controlo das emissões sonoras de veículos e tráfego aéreo. Proibidas aterrisagens e decolagens entre as 0 e as 6h; pode ser permitido um número mínimo de movimentos neste período, em casos de interesse público, se existir um sistema de monitorização do ruído. Aeronaves com certificação.	Requisitos acústicos aos edifícios: diferentes exigências de conforto acústico para diferentes usos. PDM - mapa de ruído
Espanha	Directivas da UE Nova lei: competências aos municípios para aprovar ordenanças.	AL: ordenanças classificando áreas críticas em função do uso predominante do solo (sectores de protecção, sectores de infraestruturas, zonas de servidão acústica. Áreas Acústicas: objectivo de qualidade para cada tipo; grau de exposição das populações, ecossistemas e património; Elaboração de Mapas de Ruído (aprovados por autoridades competentes) Identificação de áreas de não cumprimento de qualidade acústica Zonas de protecção acústica especial (medidas de correcção) Zonas de situação acústica especial (medidas de correcção não funcionam)	Planos de acção com medidas acústicas correctoras, acções prioritárias de defesa de áreas tranquilas Indicações absorvidas pelos planos locais no licenciamento da construção e das actividades; não há licenciamento de usos sensíveis em zonas de má qualidade acústica, excepto zonas de protecção acústica especial e zonas de situação acústica especial: exigências acústicas à edificação. Medidas de protecção especial em áreas sensíveis (hospitais, habitação, escolas e cultura).	Zonas de servidão acústica: emissões elevadas e agressivas (infraestruturas transportes e equipamentos). Licença ambiental integrada – industria Planos Especiais de Protecção a Vias de Comunicação; restrições de usos nas áreas marginais das vias, estacionamento, regulação dos transportes Diferentes graus de condicionamento de usos: Domínio Público; Zonas de servidão das estradas - não são permitidas obras ou usos incompatíveis com a segurança rodoviária; Zonas de afectação – são permitidas obras e alterações de usos, coordenadas com o planeamento urbanístico; Linhas limite de envolvente: proibição da edificação	Restrições operativas em aeroportos Carta de ruído: avaliação das emissões das fontes móveis. Espaço aéreo: prescrições restritivas às emissões sonoras.	Regulamentação de conforto acústico das edificações – exigências de comportamento acústico dos edifícios. Mapa de ruído - licenciamento
França	Directivas da UE Níveis sonoros admissíveis (decreto). Métodos de medição do ruído e condições de utilização dos espaços.	Carta de ruído: para canais do sistema de transportes e aglomerados	Plano de prevenção do ruído; avaliação da população exposta e medidas de prevenção; proteger as zonas calmas. Plano de exposição ao ruído: prevenção ou supressão das emissões Actividades ruidosas: prescrições restritivas. condicionados construção e trabalhos que ponham em causa a segurança na circulação: servidão de visibilidade.	Classificação das vias e áreas nas envolventes das vias de circulação, medidas de redução e condições para edificação. Absorvida no PLU. PLU define características das vias urbanas e espaços para transporte público; condições de edificação junto a grandes vias de circulação Condições regulamentares para rede viária: domínio público viário condiciona direitos de uso; plano de alinhamento e plano parcelar: limites das vias públicas, terrenos não construídos são propriedade da colectividade proprietária (mediante indemnização); CU: interdita a construção na envolvente de auto-estradas (100m) e estradas de grande circulação (65m); ressalva condições particulares estabelecidas nos PLU OU CC, desde que fundamentadas Carta de ruído: avaliação das emissões das unidades industriais	Controlo do ruído aeroportuário (níveis de ruído, génese e limitação de impacto): procedimentos par aredução das emissões; anexado ao PLU ou CC. Zonas de exposição forte (A e B) ou moderada (C): interdição de novos equipamentos e habitação (aumento da população exposta); zonas D: construção autorizada; exigências de isolamento acústico dos edifícios.	Medidas de tratamento e isolamento acústico dos edifícios; assinalado no certificado de urbanismo
Inglaterra	Directivas da UE SP e LP: usos sensíveis afastados de fontes ruidosas; actividades ruidosas desviadas de áreas sensíveis; delimitação no mapa de propostas. Condições acústicas mais exigentes em zonas naturais classificadas	Categorias de exposição ao ruído que impõem restrições de uso: impacto sobre população, natureza e áreas costeiras, determina limites às emissões (absorvidas nos SP e LD). A – ruído não é um factor determinante: « 55dB (7-23h) e «45db (23-7h) B e C – propostas acitáveis com medidas de mitigação: 55-63-72 dB (7-23h) e 45-57-66 db 823-7h) e D – propostas devem ser recusadas »72dB 87-23h) e»66dB (23-7h).	Recurso às planning conditions e às Planning Obligations nos casos em que não é possível separar usos incompatíveis Níveis de ruído são uma consideração material relevante na apreciação das planning applications. SP e LP: usos sensíveis afastados de fontes ruidosas; actividades ruidosas desviadas de áreas sensíveis; delimitação de áreas no mapa de propostas. Condições acústicas mais exigentes em zonas naturais classificadas	Noise Work Regulations e Civil Aviation Act: limites a actividades. Autoridades locais controlam poluição sonora associada à industria indústria Consulta às entidades competentes para licenciamento de empreendimentos num raio de 500m de uma instalação industrial	Transporte aéreo avaliado sob o ponto de vista acústico em AIA.	Regulamentação no isolamento acústico de edifícios. SP e LP: usos sensíveis afastados de fontes ruidosas; actividades ruidosas desviadas de áreas sensíveis

Quadro 8.6 – Síntese comparativa do sector da conservação da natureza

Cons Nat	Classificação	Redes	Agricultura	Floresta	Outros instrumentos	SPT
Portugal	Directivas da UE Parques Naturais, Reservas Naturais, Monumentos Naturais, Áreas de Paisagem Protegida, Sítios de Interesse Biológico, Reservas Integrais (apenas investigação). Zonas de protecção Especial. Plano de ordenamento; preservação e reconstituição de espécies animais e vegetais e habitats naturais. Propostas de desenvolvimento uso, transformação e ocupação do solo fortemente condicionadas; alguns casos proibidas.	Rede Nacional de áreas protegidas Conservação de espécies e habitats. Rede Natura 2000: zonas especiais de conservação que com as zonas de protecção especial integram a rede comunitária. Articulação das zonas de protecção dos POAAP com a rede natura, preservação de habitats. E REN.	Classificação de solo não urbano RAN: aptidão agrícola; condiciona acções em solos de boa aptidão - classes A e B (capacidade muito elevada e elevada);utilização condicionada: obras com fins agrícolas, habitação própria, vias se não houver alternativa, exploração mineira, florestação, instalações para agro-turismo, campos de golfe. Transcritas no PMOT; limites à reclassificação na revisão de PMOT.	Classificação de solo não urbano Sector florestal: gestão sustentável, integrando desenvolvimento rural. Plano Regional de Ordenamento Florestal e plano de Gestão Florestal: articulados com planos locais. Preocupações face a incêndios: prevenção e meios de luta; terrenos afectados por incêndio não podem alterar usos (prazo de 10 anos). Áreas de povoamento florestal identificadas no PDM; Planos municipais de intervenção na floresta	Regulação específica para explorações mineiras: zonas de defesa, condições ao edificado e vias; restauro da paisagem. Regulação específica para extracção de inertes: impactos sobre recursos hídricos e conservação da natureza REN: proibidas acções de iniciativa pública e privada, excepto obras de interesse nacional. Praias, dunas litorais, arribas ou falésias, faixa de 30 m ao longo da costa; estuários, lagoas costeiras e zonas húmidas, ilhas, sapais, faixa de 200m; restingas, cabeceiras de linhas de água, áreas de máxima infiltração, zonas declivosas »30%, com risco de erosão, escarpas incluindo faixa 1,5 vezes o desnível, lagoas e albufeiras, faixa de 100m. E ainda faixa de 200m em arribas e falésias, e de 500 metros nas restante. Inclui terrenos dos POAAP, dos POOC e áreas inundáveis.	PDM e PU: perímetro urbano protege o campo do alastramento urbano. PP: para intervenção em espaço rural. POAP: protecção e valorização da paisagem PDM sistemas de protecção dos valores e recursos naturais, agrícolas e florestais; estrutura ecológica local, identificação de reservas e zonas de protecção. PU: valores naturais a defender, estrutura ecológica PP: valores naturais a proteger, localização de zonas verdes; projectos em espaço rural.
Espanha	Directivas da UE Lei geral e regionais Directrizes de Ordenação dos Recursos Naturais. Planos de Ordenação dos Recursos Naturais – elaborados para todos os tipos de áreas classificadas; prevalecem sobre restantes instrumentos Parques Nacionais, Reservas Naturais (limitações mesmo a actividades científicas), Paisagens Protegidas. Parques, Monumentos naturais; proibição de usos e actividades incompatíveis. Criação de Zonas Periféricas de Protecção nas envolventes (condicionamento de usos e actividades). Elaboração de Plano Reitor de Uso e Gestão.	Planos de recuperação e planos de conservação de habitat: espécies ameaçadas. Integração na Rede Natura 2000: zonas especiais de protecção para habitats e espécies de interesse.	Actividades compatíveis, desenvolvimento rural e conservação da natureza Classificação de solo não urbano Planos Especiais: de Melhoria do Meio Ambiente Urbano ou Rural Planos especiais para espaços de cultivo e florestais. Condicionamento de usos e tipologias edificadas	Plano Florestal Espanhol: prevenção e extinção de incêndios – zonas classificadas de alto risco de incêndio: elaboração de planos de defesa; zonas afectadas por incêndio: recuperação, sendo proibida a alteração de uso. Planos de Ordenamento de Recursos Florestais (local): define actividades compatíveis, desenvolvimento rural e conservação da natureza Todos os planos locais que afectem terrenos florestais sujeitos a parecer da administração florestal, vinculativo para montes catalogados Planos especiais para espaços de cultivo e florestais. Condicionamento de usos e tipologias edificadas	As zonas de servidão das bacias podem classificar zonas de protecção especial pelo seu valor ecológico. Planos especiais de Protecção da Paisagem, de Protecção de Espaços Naturais de Interesse (serras, montanha), Condicionamento de usos e tipologias edificadas	PGOU, NSPM e PDSU: terrenos preservados para usos agrícolas, florestas e qualificação ambienta, espaços verdes: fixam medidas de preservação e interditam usos incompatíveis); delimitam áreas de protecção especial. PP: reservas terrenos para espaços verdes e jardins Catálogos: classificam jardins, parques naturais, paisagens.
França	Directivas da UE Parques nacionais (decreto): áreas classificadas e suas envolventes - áreas de protecção: regime especial de usos e actividades, circulação. Zonas de reserva integral: restrições mais fortes. Reservas Naturais e perímetros de protecção: regime especial de utilização dos espaços; Protecção de espécies animais e vegetais ameaçados e habitats; medidas de protecção. Implementadas por público ou privados. Parques Regionais: Carta de parque e plano de protecção e valorização; condições de circulação e condições de exploração turística; compatibilidade do PLU ou CC. Monumentos, lugares naturais e envolventes: restrições a propostas que alterem condições naturais; compatibilidade do PLU ou CC. Paisagens de interesse	Zonas integradas na Rede Natura 2000, zonas especiais de conservação da natureza: medidas especiais de protecção de espécies.	Documento de gestão do espaço rural e florestal, consultado para elaboração de planos urbanísticos. Zonas agrícolas protegidas, função da aptidão dos solos, propostos pelas autoridades locais; mudanças de uso com apreciação prévia pela autoridade competente; anexadas aos PLU e CC.	Centro regional de propriedade florestal: esquemas regionais de gestão; sindicatos intercomunais, apoio aos proprietários privados; apreciação de planos simples e regulamentos de gestão; programa de gestão sustentável. Medidas de defesa e luta contra incêndios florestais: classificação de áreas críticas, meios organização e de prevenção especiais. Servidões de passagem de 6m. Florestas de protecção (utilidade pública): classificação para terrenos a proteger da erosão áreas declivosas e degradação dos solos, ou preservação de habitats; regime especial, interdição de mudanças de uso e de ocupação. Vegetação favorável à fixação de dunas.	Condições de implantação e funcionamento para actividade mineira: protecção da paisagem; licenciamento especial e registo; interdição da extracção comprometedora da integridade de praias, dunas, falésias e zonas de vegetação. Classificação de zonas de interesse ecológico costeiro: dunas, rios e zonas húmidas. Lei floresta: protecção e plantação vegetação que fixe as dunas Lei de montanha: medidas de protecção e apoio ao desenvolvimento das populações residentes (grande nº de parques e florestas nestas zonas). Lei litoral: medidas de protecção.	SCOT e PLU: preservação de espaços afectados a actividades agrícola e florestal, protecção de espaços naturais, ruais e florestais elementos da paisagem, espaços verdes, zonas de valor paisagístico PLU: regras específicas de construção; coeficientes de ocupação do solo controlados; localizar na zona urbana espaços verdes e terrenos cultivados; zonas agrícolas, construção que não comprometa o valor agrícola Autoridades dos parques e reservas participam na elaboração de SCOT e PLU.
Inglaterra	Directivas da EU Conservação da biodiversidade Parques Nacionais, conservação da vida selvagem, protecção agrícola Áreas de protecção especial Áreas Especiais para conservação Lugares de interesse científico especial Reservas naturais nacionais Áreas de beleza natural extraordinária Áreas ambientalmente sensíveis Áreas de paisagem especial Instrumentos muito variados; de protecção às espécies e habitats ameaçados		Qualidade de vida e ambiente em áreas rurais; consolidar aglomerados existentes Protecção do desenvolvimento rural: concentração urbana, desenvolvimento económico, reforestação. Classificação agrícola dos solos: proteger os terrenos de melhor aptidão agrícola: classes 1, 2 e 3ª - grandes restrições; disponibilização de terrenos 3b, 4 e 5, se necessário.	Reforestação prevista nos DP. Controlo da transferência de solo florestal para usos urbanos. Green belts; minimizar transferência de terrenos agrícolas e florestais para usos urbanos SP - contexto estratégico; identificados e regulados nos LP: restringir o alastramento urbano e proteger o campo; novos empreendimentos, regenerar espaços.	Mineral Local Plans: impactos da exploração mineira; reabilitação de antigas explorações, disposições relativas aos resíduos que produzem	LP e UDO I: áreas classificadas, com restrições específicas de desenvolvimento, identificadas no mapa de propostas. Área Action Plans – conservação; protecção de solo agrícola SP - minimizar transferência de terrenos agrícolas para usos urbanos

Quadro 8.7 – Síntese comparativa dos sistemas de avaliação de impacto ambiental

AIA	Conteúdos	Projectos	SEA	SPT
Portugal	Directivas da UE Descrição e caracterização do projecto, do estado do local e dos factores ambientais susceptíveis de serem afectados, descrição das emissões previsíveis, hierarquização de impactos, descrição dos programas de monitorização. Declaração de impacto Ambiental (vinculativa): parecer favorável ou condicionalmente favorável: determina condicionantes ao licenciamento. Alterações e medidas mitigadoras a contemplar nos projectos de execução. Autoridades locais remetem informação relevante Em zonas classificadas os parâmetros de avaliação são agravados. Avaliar a conformidade do projecto com a DIA	Obrigatórios estudos de AIA para um leque alargado de projectos. Pluralidade de dimensões avaliadas. Sector agrícola, indústria de vários tipos, infraestruturas, obras costeiras, instalações de operação de resíduos perigosos, estações de tratamento de águas residuais, áreas naturais, florestas	Avaliação estratégica ambiental relativa à avaliação de planos e programas territoriais a dar os primeiros passos	Apoio à tomada de decisão no licenciamento de grandes empreendimentos e infraestruturas
Espanha	Directivas da UE Pluralidade de dimensões avaliadas (usos, recursos naturais, capacidade de carga, zonas classificadas). Atitude diferenciada na definição e aplicação dos critérios técnicos ao sector público e privado.	Obrigatórios estudos de AIA para um leque alargado de projectos Obras hidráulicas de interesse geral, transvases, transformações que impliquem a eliminação de coberto vegetal ou arbóreo, indústria, auto-estradas, infraestruturas.	Avaliação estratégica ambiental relativa à avaliação de planos e programas territoriais regulamentada em 2006.	Apoio à tomada de decisão mas usado por vezes como instrumento de planeamento. E gestão de solos não urbanos.
França	Directivas da UE Análise do estado inicial e estudo das modificações e dos efeitos da realização dos projectos. Relatório dos efeitos previsíveis, medidas de prevenção e redução de impactos, medidas mitigadoras ou compensatórias, grau de articulação com restantes instrumentos e programas. Transportes: incluem a análise de custos colectivos de poluição e vantagens induzidas.	Estudos de AIA obrigatórios para os empreendimentos listados Sector agrícola, indústria de vários tipos, infraestruturas, obras costeiras, instalações de operação de resíduos perigosos, estações de tratamento de águas residuais, áreas naturais, florestas	CU: avaliação ambiental de DTA, SD, SCOT e PLU, e todos os instrumentos de planeamento susceptíveis de produzir efeitos notáveis sobre o ambiente ; relatório dos efeitos previsíveis sobre o ambiente.	apoiam a tomada de decisão no licenciamento dos projectos e da construção; Preocupações ambientais detectadas na AIA contribuem para a formulação de instrumentos do SPT.
Inglaterra	Directivas da UE Environmental Statement: refere efeitos prováveis, medidas de mitigação e justificação da opção perante as alternativas estudadas; avaliação de efeitos directos e indirectos dos grandes empreendimentos. Não são vinculativas: é apenas mais uma consideração material relevante.	Sector agrícola, indústria de vários tipos, infraestruturas, obras costeiras, instalações de operação de resíduos perigosos, estações de tratamento de águas residuais, áreas naturais, florestas, Transporte aéreo Processos de AIA em zonas ainda não desenvolvidas da costa	Environmental Appraisal dos DP: aplicação dos princípios de AIA aos planos de desenvolvimento: apreciação quer de potenciais impactos quer da sua abrangência em termos de dimensões e critérios ambientais integrados.	Informam a tomada de decisão relativamente às planning applications; são uma consideração material entre outras

Começando pelos recursos hídricos (ver Quadro 8.2), os planos locais preocupam-se essencialmente com as redes de distribuição e tratamento de águas e colecta e tratamento de efluentes, presos às redes viárias e à estrutura urbana, estando omissos parâmetros de hidrologia urbana. Curiosamente, o sistema português prevê a integração das redes pluviais com a forma urbana, espaços verdes e públicos. Trata-se assim de um sector que, ao nível do sistema de planeamento territorial local, tem preocupações essencialmente de saneamento básico, e que assume um papel de relevo na concepção de redes de infraestruturas, no seu traçado e na definição das captações que determinam os valores de projecto, a partir dos quais se procede ao seu dimensionamento hidráulico, aspectos que também dependem do modelo territorial instalado.

No entanto existem outras preocupações que aparecem via transposição de normativa sectorial. O domínio público hídrico é tratado em todos os casos, excepto no inglês, o que se explica pela função pública de protecção assumida pelos Estados continentais estudados, determinando servidões administrativas e respectivos condicionamentos, que são reproduzidos nas plantas de condicionantes dos planos locais. No entanto, varia a dimensão das áreas abrangidas, com valores entre os 50 e os 500 metros, o que corresponde a uma atitude diferenciada em termos da extensão da imposição de restrições, que no caso português assume os valores mais significativos, e de que decorre uma maior cobertura de protecção neste domínio. No entanto, definir valores fixos para zonas que podem fisicamente ser muito variadas constitui-se um factor limitador e representa uma visão estreita do planeamento face às especificidades locais.

Outras áreas tratadas com relevo, em todos os casos, são a qualidade da água, as áreas inundáveis e as áreas costeiras. No que se refere à qualidade da água, face à sua utilização indiscriminada e não regulada, e aos modelos de concentração urbana, com elevadas densidades demográficas, depara-se hoje com uma situação de escassez, que no caso espanhol é agravada pelas condições de heterogeneidade da distribuição deste recurso no território. O problema fundamental que se detecta é o da contaminação de águas superficiais e subterrâneas. Assim, os critérios para a sua classificação em função dos usos, são gerais e comuns, baseados nas directivas da EU, e a protecção às captações, bem como as normas de tratamento e despejo de efluentes, são definidas fora do sistema de planeamento, determinando servidões que são absorvidas pelos planos, definindo

para tal novas unidades territoriais correspondentes às bacias hidrográficas, impondo servidões aos planos locais. Este facto decorre de o ponto de referência relativamente à qualidade da água ser comum, e estabelecido com base em critérios biológicos e de saúde pública, que são aceites pelas diferentes autoridades, reconhecendo no entanto, que a qualidade da água é afectada pelo modelo territorial instalado. Um aspecto singular prende-se com a avaliação de condições especiais em casos de seca, referidas nos casos continentais, onde este fenómeno é uma realidade de consequências graves.

No que diz respeito às áreas inundáveis, elas são avaliadas em todos os casos, mas correspondem a diferentes limites físicos sobre o território. Em Portugal são faixas de 100m, ou correspondentes às cheias conhecidas ou com período de retorno de 100 anos, em França atingem os 300m, e em Espanha e Inglaterra não são definidos limites fixos, embora se refiram as variações de caudal nos cursos de água e a forma como atingem as envolventes. Estas zonas são identificadas como zonas de risco, nos planos locais, que acautelarão ou proibirão usos e actividades, embora no caso inglês apenas como documentos indicativos. O caso português, diferencia-se no entanto, pelo facto de as cartas de áreas inundáveis serem de elaboração obrigatória por parte dos municípios sujeitos a cheias, constituindo deste modo um mecanismo integrado nos instrumentos locais logo na fase da sua elaboração e revisão, e no caso francês, o próprio código de urbanismo consagra medidas de condicionamento da edificação nas margens. A delimitação deste tipo de zonas é assim feito a partir de critérios que se prendem com os regimes hidrológicos dos cursos de água a que dizem respeito, que envolvem uma análise de carácter físico e científico. É de referir ainda o facto de, quer inundações quer situações de seca constituírem fenómenos cada vez mais frequentes, o que tem obrigado os sistemas de planeamento do território e de gestão ambiental a procurar formas mais eficientes na resolução dos problemas que daí decorrem para as populações que ocupam estes territórios.

Já no caso das zonas costeiras, fenómenos recentes de recuo e erosão do litoral, e uma maior pressão urbanística, agudizaram os problemas de degradação ambiental destas áreas e levaram ao reforço das medidas para a sua protecção e defesa. Foram então definidas faixas de protecção ou de influência, cuja extensão física varia, o que se explica pelas diferenças no modelo regulador de cada país, e pelas características da ocupação costeira, que variam de caso para caso, e dão origem a

modelos territoriais distintos de ocupação do território. No entanto, em todos os casos se promovem modelos de ocupação do território que favoreçam a consolidação dos aglomerados existentes, preservando áreas naturais nos espaços entre eles, e evitando vias paralelas à costa, privilegiando os acessos perpendiculares. Procura-se deste modo acautelar zonas ainda não edificadas, reconhecendo o facto de existirem consolidadas sobre o território, situações nalguns casos críticas, em termos de ocupação de áreas muito próximas da linha de costa.

Os acessos às praias e atravessamento de dunas são apenas permitidos sobre passadeiras, evitando a destruição de dunas e sistemas dunares. Existem também provisões no que respeita ao equipamento balnear em Portugal e Espanha e França, face ao peso deste sector no turismo e no desenvolvimento económico destes países. Trata-se de uma situação em que a ocupação de áreas marginais aos cursos e planos de água e zonas costeiras se tornou um aspecto preocupante para os vários países, dada a forte pressão urbanística. Assim o sistema de planeamento do território acaba por ser pressionado e absorver condicionamentos ditados por via sectorial, nos casos das zonas, particularmente as urbanizadas, que são objecto de maior pressão em termos de desenvolvimento e crescimento do edificado, dado o seu valor imobiliário.

No caso dos resíduos sólidos (ver Quadro 8.3), a normativa da UE também produziu efeitos de uniformização na política nacional de gestão de resíduos, semelhantes em todos os casos, no que diz respeito aos princípios a adoptar para a localização e tratamentos destes resíduos, distinguindo a sua perigosidade, e o tratamento de resíduos industriais, e que permitiram eliminar os formatos tradicionais como as lixeiras que existiam ainda há poucos anos. O nível regional é também apreciável nos casos espanhol e francês, e omissos nos casos português e inglês, que a nível local apresentam preocupações com as disposições locais em matéria de localização das instalações e gestão de resíduos (no caso português desenvolvendo sistemas multimunicipais por questões de economia de escala), nomeadamente na sua compatibilidade com o plano local e com os impactos que produz nas envolventes. É na maioria dos casos o sector menos contemplado pelo ordenamento em matéria de regulação a partir do plano local e, de um modo geral, estas instalações ditam servidões que são anexadas aos planos locais.

Estas servidões têm como objectivo prevenir os impactos negativos para a saúde pública mas não conseguem muitas das vezes ultrapassar os impactos psicológicos que a proximidade destas instalações gera nas populações atingidas. A verdade é que o nível local lida com a implementação, nomeadamente com a recolha, pelo que os planos locais se concentram nos aspectos práticos de acomodar nos seus tecidos os pontos de recolha, e de definir os circuitos e formas adequadas para o seu transporte, com excepção do caso inglês, em que a avaliação das necessidades em termos de instalações para resíduos é feita nos planos de desenvolvimento, através dos planos locais de resíduos desenvolvidos de acordo com a estratégia do plano estrutural, quer em termos quantitativos e qualitativos, quer na sua localização. No entanto, as instalações, depois de definida a sua localização, representam impactos locais significativos, aos quais se associam posturas NIMBY e LULU e a contestação das populações locais. Esta realidade explica o facto de os instrumentos de planeamento local serem gradualmente convidados a participar no processo de identificação de potenciais localizações, pronunciando-se sobre as alternativas apresentadas, com base na compatibilidade com os usos propostos nos planos e com os usos locais instalados. Se os padrões e regras gerais de tratamento fazem sentido à escala nacional e internacional, a localização é um problema local que tem que ser resolvido atendendo às condições de cada contexto.

No que respeita à contaminação de solos, a identificação dos casos de contaminação e seu tratamento, é também objecto de preocupação via sectorial, absorvida pelo sistema de planeamento territorial, uma vez que este se vê confrontado com frequência com situações críticas de contaminação em zonas de grande concentração demográfica, o que representa novamente uma situação crítica para a saúde pública, e simultaneamente tem que resolver problemas de escassez do recurso solo em áreas de forte pressão urbanística. No caso português esta realidade não é ainda uma preocupação sistemática, o que confirma a persistência de uma atitude reactiva em termos das medidas ambientais: a legislação de protecção e prevenção surge quando os problemas ambientais assumem uma certa magnitude, e no caso português a contaminação de solos não é, ainda, uma realidade preocupante.

Relativamente à poluição atmosférica (ver Quadro 8.4), nos vários casos estudados estão cobertas as vertentes relativas à qualidade do ar e classificação de áreas, num quadro definido pela normativa europeia, bem como a articulação com os sectores

da indústria e dos transportes, mas numa perspectiva da intervenção sectorial ambiental e não do próprio sistema de planeamento territorial. Trata-se de uma situação que decorre, tal como foi referido anteriormente, de uma certa uniformidade resultante da transposição das Directivas europeias neste sector, e que se traduzem em mecanismos de gestão ambiental com similaridades significativas. As preocupações neste sector acabam por ter um grande relevo, mas a uma escala territorial maior, nacional ou internacional, uma vez que os fenómenos de poluição do ar não têm fronteiras físicas claramente definidas e os fenómenos de poluição local podem ter consequências a distâncias consideráveis, pelo que os instrumentos de planeamento local não desempenham um papel significativo, em termos de estratégia global. São identificados limites e limiares de alerta, com base no grau de exposição das populações e sistemas naturais aos efeitos dos poluentes, em função dos valores admissíveis em termos de saúde pública e dos valores de qualidade do ar a promover, para o que são estabelecidos programas de monitorização, que só no caso inglês são da responsabilidade das autoridades locais.

Estes valores permitem classificar zonas sensíveis ou mistas, a partir das quais são elaborados planos de acção de prevenção, mitigação e correcção, que essencialmente se prendem com a regulação das actividades humanas, em particular proibindo ou restringindo emissões das actividades produtivas ou a circulação viária, com destaque para as situações consideradas críticas, e que são implementadas via plano local, que as absorve de forma passiva, no sentido em que as restrições são ditadas superiormente e com base em parâmetros reguladores comuns aos vários casos analisados. A interacção entre sistemas neste sector, prende-se então com o reconhecimento do sistema de planeamento territorial como responsável pelo quadro de emissões, e do sistema de gestão ambiental procurando condicionar os seus conteúdos.

No entanto existe uma integração com outros sectores importantes em termos ambientais, onde se destacam as actividades industrial e de transportes, por um lado via licenciamento ambiental da actividade, nos casos português e espanhol, e no quadro do controlo integrado da poluição que se estende aos sectores dos recursos hídricos e da poluição sonora, e na imposição de restrições às emissões de fontes móveis, condicionando a ocupação do edificado em torno das grandes vias de circulação e a regulação do transporte de substâncias perigosas. Neste quadro, a intervenção dos instrumentos de planeamento local abrange, por um lado a definição

de áreas industriais e de localização preferencial da indústria, apoiada na AIA e no licenciamento ambiental, e por outro, o traçado da rede viária local e suas ligações à restante hierarquia viária, e estratégias de transporte, circulação e estacionamento dentro do espaço do município. Esta intervenção pode mesmo condicionar algumas formas de ocupação nas envolventes e características dos perfis das vias, ou propor barreiras naturais ou artificiais que minimizem os impactos em zonas urbanizadas, conciliando as redes determinadas sectorialmente, no atravessamento de aglomerados. O plano local pode assim, nos vários casos estudados, contribuir para um maior controlo das emissões poluentes via modelo de desenvolvimento territorial, apostando na prevenção e em planos de redução das emissões.

No que diz respeito à poluição sonora (ver Quadro 8.5), e uma vez que os níveis de ruído têm vindo a aumentar, provocando impactos significativos sobre as populações, sobre as actividades, e sobre o ambiente em geral, houve que actuar pois trata-se de um conjunto de impactos que produz efeitos de desconforto imediato sobre as populações. Também neste sector, a influência da UE é uma realidade, na transposição de directivas nos vários casos estudados, do que decorre uma uniformidade na postura relativamente à fixação de valores admissíveis para os níveis de ruído aceitáveis, para diferentes usos instalados no território. Esta fixação de valores conduz à elaboração de mapas de ruído, no caso português, elaborados pelas autoridades locais, e fazendo parte dos PDM. Nos casos português e inglês, os valores que limitam as zonas ditas sensíveis ou classe A são muito próximas, bem como para a classe de usos mistos ou classe B, existindo no caso inglês ainda mais duas classes C e D, mais permissivas em termos de ruído admissível. Nos restantes casos não são apresentados os valores de referência, sendo que no entanto, para todos eles, a filosofia é levar a cabo a elaboração de planos de acção, condicionando usos e actividades e implementando medidas de correcção.

Essencialmente os sistemas propõem afastar actividades ruidosas de áreas sensíveis, e impedir ou minimizar impactos dos usos nas proximidades de áreas ruidosas. Neste sentido, os espanhóis reconhecem as zonas de situação acústica especial, e têm vindo a reforçar a competência municipal para, através de ordenanças, classificar zonas de acordo com os usos e sua sensibilidade acústica; os ingleses consideram o ruído como uma consideração material relevante entre outras, recorrendo no entanto às *planning conditions* e *obligations* para controlar situações críticas em novos empreendimentos. Assim, a classificação das diferentes

áreas informa o sistema de planeamento territorial a dois níveis, por um lado no processo de licenciamento, e por outro durante a elaboração do plano local, integrando a informação dos mapas de ruído no estabelecimento de zonamentos, com particular cuidado nas zonas de usos mistos, acautelando incompatibilidades por questões de ruído, em particular nos centros urbanos, e associados às actividades industrial e de transportes, que mais uma vez são tratados via controlo integrado da poluição no sistema de planeamento do território. Estas actividades são identificadas como fortemente poluidoras em termos de ruído, pelo que os impactos da sua localização e operação devem ser ponderados no desenvolvimento local, e desenvolvidas medidas nos planos locais que previnam, controlem e minimizem as emissões sonoras junto à indústria, e nas envolventes à estrutura viária.

A outro nível, todos os sistemas pressupõem regulamentação no tratamento e isolamento acústico dos edifícios. Esta regulamentação relativa à qualidade e comportamento acústico dos edifícios é definida a nível nacional, de acordo com a função que desempenha, mas é implementada via local, através do processo de licenciamento da construção, na qual é também ponderada a informação dos mapas de ruído de base local. O nível local é assim pressionado para uma intervenção mais directa dadas as características de proximidade, de desconforto e de imediatismo da poluição sonora.

No campo da conservação da natureza (ver Quadro 8.6), os sistemas de planeamento a nível local incorporam formas de protecção e preservação da natureza, identificando áreas verdes, jardins e áreas de cultivo no interior dos aglomerados, e acautelando a expansão urbana através da classificação de solos. Os planos locais assumem compromissos de protecção aos bens naturais, distinguindo solo urbano e não urbano, e favorecendo maiores compacidades, que devem conduzir a intensidades sustentáveis de ocupação. A outros níveis, o tipo de classificação adoptada em todos os casos é idêntico, apesar da sua implementação não coincidir em termos temporais, nomeadamente no que se refere a parques e reservas, assumindo fortes preocupações em matéria de preservação da biodiversidade e das espécies e habitats ameaçados, designando zonas de protecção, por vezes de carácter especial. Trata-se mais uma vez da influência da normativa internacional que tem dado maior protagonismo à preservação da biodiversidade e do património genético. Para estas áreas são elaborados planos de

ordenamento dos recursos naturais, que promovem a sua utilização de forma sustentada, e cujos conteúdos são transpostos para os planos locais.

Paralelamente, estas áreas fazem normalmente parte de redes nacionais e da rede internacional europeia Natura 2000, o que se torna relevante no quadro do desenvolvimento do território, procurando a sua gestão articulada e complementar, numa óptica de continuidade espacial, assegurando a continuidade de ecossistemas, nomeadamente nos casos de espécies e habitats ameaçados. Esta integração, é referida em especial nos casos português, espanhol e francês, onde a influência da legislação europeia se tem feito sentir com maior peso e há mais tempo, reconhecendo, no entanto, que os ingleses têm uma forte tradição na preservação dos seus espaços naturais, em particular no que se refere às amenidades do campo e do espaço rural.

No que respeita à conservação da natureza destaca-se também o sector agrícola, objecto de preocupação em todos os casos, através da preservação dos solos de melhor aptidão agrícola, mediante a sua classificação, que começa na distinção de solo urbano e urbanizável e solo não urbano, em particular nos esquemas continentais mais reguladores e que assentam nesta classificação, e onde a reclassificação para outros usos é vista como algo a evitar. Esta protecção estende-se às áreas florestais, mais uma vez com maior ênfase nos casos continentais, talvez pelo seu peso em termos económicos. São delimitadas áreas florestais, aos vários níveis, mas também a nível local (no caso português existem planos municipais florestais), transpostas ou definidas nos planos locais, desenvolvendo-se planos de protecção e gestão sustentável, que apresentam preocupações especiais em matéria de incêndios florestais, prevendo medidas de prevenção e de combate, e a classificação de áreas críticas. Esta realidade decorre do aumento da frequência e magnitude dos incêndios que têm ocorrido com particular incidência nas zonas mediterrânicas da Europa. Nos casos português e espanhol, as medidas de protecção estendem-se aos terrenos objecto de incêndio, que não podem ser reclassificados por períodos consideráveis, procurando assim combater fenómenos criminosos associados à reclassificação destas áreas para usos de urbanização. O modelo territorial vê-se perante um modelo de desenvolvimento económico, onde os sectores agrícola e florestal encontram crescentes dificuldades, face à sua reestruturação e à pressão de transformação de usos. A dificuldade dos sistemas está na definição do que é razoável ou aceitável em termos de desenvolvimento,

quando se pretende por um lado conservar, e por outro se reconhece que não é possível, nem desejável, travar o desenvolvimento.

No caso francês existem mesmo as florestas de protecção por questões de estabilização de solos e protecção face à erosão, e no caso inglês, são os cordões verdes os elementos originais, contendo a expansão urbana, protegendo o campo e assegurando áreas de floresta próximas das populações urbanas. Em termos de instrumentos específicos, destaca-se a REN em Portugal, instrumento que inclui à partida parte das zonas inundáveis e terrenos instáveis, e parte das zonas costeiras, delimitando-as no PDM, sem no entanto distinguir estas diferenças, que darão origem a condicionamentos de ocupação diferenciados. No entanto, este não é um problema para o mecanismo REN que pressupõe classificar áreas de não desenvolvimento, mas que diminui significativamente a sua operacionalidade e que contribuiu para a sua banalização enquanto conceito, e para a desconfiança com que é olhada pelos agentes da sociedade.

Finalmente, no que respeita à avaliação de impacto ambiental (ver quadro 8.7), enquanto instrumento de apoio à tomada de decisão do sistema de planeamento territorial, verifica-se, nos vários casos estudados, a sujeição dos grandes projectos e empreendimentos a uma apreciação em termos dos impactos que podem provocar sobre o ambiente, em particular sobre as suas componentes naturais. A sua regulação, a partir da normativa europeia, assumiu diferenças nos vários estados, quer na amplitude de situações abrangidas quer no *timing* da sua transposição e implementação, verificando-se no entanto, uma tendência para aumentar o leque de situações abrangidas, pelo que há uma tendência para um aumento das semelhanças dos vários processos de AIA. É possível reconhecer também que o facto de levantar de forma independente problemas ambientais e medidas mitigadoras associados aos projectos avaliados pode constituir também um mecanismo de informação para a elaboração dos planos, o que já acontece no sistema francês, sem no entanto subverter a sua natureza no processo de planeamento do território e de apoio à tomada de decisão, como aconteceu no caso espanhol.

No caso português, o carácter vinculativo da declaração de impacto ambiental veio reforçar o papel da avaliação de impacto ambiental, enquanto instrumento complementar do processo de licenciamento a partir dos planos locais, garantindo a

ponderação de critérios ambientais, mas deixando espaço para a introdução de alterações e de medidas de mitigação. As condições de avaliação são inclusive mais exigentes no quadro de áreas classificadas, quer nos planos territoriais, quer via legislação sectorial. É no entanto um instrumento de natureza preventiva, que pelo facto de se desenvolver de forma independente, introduz transparência no processo de licenciamento. Para além disso, tem procurado desenvolver uma dimensão de pós-avaliação, medindo a eficácia das medidas previstas, o que é um elemento inovador em Portugal. No caso espanhol, o processo de avaliação de impacto ambiental apresenta critérios técnicos diferenciados, o que deixa espaço para alguma discricionariedade, que se tem reflectido numa aplicação diferenciada para projectos públicos e para projectos privados. Nos restantes casos, a declaração de impacto ambiental não é vinculativa, e embora em França, este tipo de instrumento seja usado de forma similar a Portugal, para o caso das infraestruturas de transportes, a avaliação de impacto ambiental compreende uma análise dos custos colectivos da poluição e das vantagens induzidas, o que perspectiva uma internalização ponderada de custos ambientais, que se enquadra com o modelo de desenvolvimento sustentável.

Existem ainda outros aspectos a salientar, no quadro da avaliação ambiental estratégica, e que se prendem com a aplicação da filosofia de avaliação ambiental aos planos e programas territoriais, o que ultrapassa o carácter preventivo da avaliação de projecto, pois permite, na fase de elaboração dos planos proceder à sua correcção com base em critérios ambientais, que decorrem dos efeitos negativos que lhe possam estar associados, em particular avaliar as funções ambientais que produzam maiores efeitos na regulação das formas de desenvolvimento. Em termos de avaliação ambiental de planos e projectos, os casos espanhol, francês e inglês apresentam já algum desenvolvimento a este nível. No caso espanhol, foi aprovada recentemente legislação que obriga à avaliação dos efeitos de planos e programas sobre o meio ambiente, produzindo-se uma Memória Ambiental que descreve as disposições a incorporar nas propostas de planos. Em França, o código do urbanismo prevê a ponderação dos problemas ambientais detectados na elaboração ou revisão dos planos, contribuindo para a integração de critérios ambientais na classificação e zonamento propostos nos planos locais, sendo também exigida a avaliação ambiental dos instrumentos do sistema de planeamento territorial que para além dos impactos, compreende os níveis de articulação entre instrumentos e a apresentação de medidas mitigadoras. No caso

inglês está prevista a apreciação ambiental dos planos de desenvolvimento, o que se enquadra na perspectiva da avaliação ambiental estratégica, e compreende quer a aplicação dos princípios da avaliação de impacto ambiental, mas de uma forma pró-activa que permite, durante a elaboração dos planos, avaliar os seus potenciais efeitos, e desta forma antecipar soluções ou alterar conteúdos que se revelem nefastos, quer a avaliação de critérios e dimensões ambientais integradas na elaboração do plano. Portugal é assim, no quadro dos casos estudados, o Estado que se encontra mais atrasado nesta matéria, estando ainda em discussão a regulação da avaliação estratégica ambiental dos seus instrumentos de planeamento.

Termina-se referindo que, de um modo geral, a natureza das actividades, o seu carácter e forma como se manifestam sobre o território, os limites físicos em termos de áreas territoriais, o seu carácter fixo ou móvel, fazem com que os diferentes sectores sejam tratados de forma diferente nos planos locais, normalmente mais eficientes nos contextos mais específicos e para usos e actividades de maior inércia no território, apesar do esforço de integração dos elementos de outra natureza, nomeadamente os associados a impactos móveis e de difícil delimitação física. O conjunto de conclusões emergentes apresentadas em seguida, são reforçadas por um conjunto de argumentos que decorreram da análise e síntese comparativa dos sistemas e seus instrumentos, para cada um dos sectores objecto de estudo.

9 Conclusões

9.1 Referências emergentes do conteúdo ambiental dos instrumentos locais

Face aos objectivos iniciais desta tese, começou-se por uma abordagem teórica de enquadramento dos sistemas de planeamento territorial no quadro de referência dos processos de desenvolvimento sustentável e da política ambiental, analisando dimensões e conteúdos envolvidos que permitiram identificar tipologias e características dos sistemas de planeamento territorial e de gestão ambiental, destacando o nível local dos mesmos. Este enquadramento incluiu ainda uma reflexão sobre os mecanismos de incorporação da política ambiental nos sistemas de planeamento e constituiu o ponto de partida para a análise aos sistemas de planeamento territorial para os quatro casos estudados e da qual emergiram alguns elementos de relevo.

O primeiro destes elementos refere-se ao facto de os sistemas de planeamento do território decorrerem em larga escala do sistema administrativo, e do contexto político e social de cada um dos países estudados, do que decorre a diversidade de instrumentos, e da forma como aos diferentes níveis estes são definidos e operacionalizados. Confirma-se de facto a natureza política dos processos, avançada no enquadramento teórico, pois o sistema de planeamento territorial está associado ao exercício do poder, onde as especificidades de cada contexto institucional, deram origem a diferentes formatos no que se refere ao grau de centralização, de autonomia e do peso do poder local. É por isso impossível falar de planeamento do território desligado de um contexto institucional e político, ao que se soma o facto de estes sistemas possuírem elevada inércia, consequente da inércia dos sistemas institucionais, persistindo uma organização do sistema de planeamento ainda baseada em modelos delineados do sistema administrativo.

Existem diferenças fundamentais que se referem aos direitos conferidos pelos planos em matéria de desenvolvimento, aspecto relevante no modelo continental, onde a natureza vinculativa dos planos locais lhes confere esta característica, ao mesmo tempo que os torna mais rígidos, dada a natureza reguladora que possuem. Por este motivo se confirmaram, identificando, esforços visíveis de maior responsividade às oportunidades, e de flexibilização, através de mecanismos

fundamentados de revisão periódica aos planos locais e às propostas que estes apresentam, tirando maior partido das oportunidades apresentadas pelo mercado e pela sociedade em geral. As novas abordagens compreendem o planeamento estratégico, mantendo opções futuras em aberto, e o planeamento enquanto processo, que passa a ter em conta todos os factores relevantes para o desenvolvimento de um território, alargando-se assim o seu espectro.

No entanto, os sistemas de planeamento têm mantido reservas e esferas de competência próprias, nomeadamente continua a ser através do plano que as normativas sectoriais vão sendo implementadas. A hierarquia de planos define condições de compatibilidade que vão passando de nível para nível até chegar aos planos locais, embora preveja alguns instrumentos de natureza especial. A verdade é que a inércia do sistema de planeamento territorial acaba por dificultar de forma significativa a integração de conteúdos de natureza ambiental dado o desfasamento de ritmos a que ambos os processos se têm vindo a desenvolver. As mudanças ao nível do planeamento do território são lentas e implicam mudanças na estrutura institucional e administrativa e nos procedimentos dentro de cada Estado, que encontram resistência no peso dos factores sócio-políticos e culturais que os caracterizam. Já ao nível da gestão ambiental, a evolução dos mecanismos de protecção e de gestão dos recursos naturais tem-se processado a um ritmo mais acelerado, sustentados em critérios técnicos e científicos que mais facilmente são entendidos e aceites como tendo um carácter evolutivo, a que se soma uma tendência de aproximação dos instrumentos dos diferentes Estados, em virtude da transposição das Directivas Europeias. Esta situação é ainda favorecida por uma maior divulgação e percepção real dos problemas ambientais que hoje se identificam.

Não pode no entanto deixar de se reconhecer que quer ao nível dos planos especiais quer de alguns planos locais de maior pormenor, existe um esforço para contrariar a inércia dos sistemas, colmatando áreas que, de um modo geral, se articulam com a gestão e a protecção do ambiente e dos vários recursos. A este nível, o sistema de planeamento territorial tem procurado com maior frequência, assegurar um enquadramento para a intervenção integrada dos diferentes instrumentos sectoriais, procurando aumentar a sua eficiência na acção estratégica sobre os territórios e sobre o ambiente, mas deparando-se com dificuldades processuais e temporais de integração, face à sua interacção com instrumentos de

desenvolvimento social e económico, pelos motivos atrás referidos. Na verdade o controlo do desenvolvimento é, ou deverá ser, um processo interactivo, com uma natureza pró-activa na concepção de modelos de desenvolvimento territorial sustentáveis.

No que diz respeito à identificação do conteúdo ambiental dos planos de nível local, e às formas de incorporação dos conteúdos ambientais pelo sistema de planeamento territorial, importa fazer emergir os aspectos mais relevantes e singulares, reconhecendo que as políticas sectoriais apresentam muitas vezes objectivos contraditórios entre si, embora de um modo geral todos eles consigam apresentar argumentos aos quais está subjacente uma lógica de desenvolvimento sustentável, no que respeita à protecção do ambiente e ao uso prudente dos recursos naturais, objectivos estes que têm vindo a subir na hierarquia de prioridades. As grandes dificuldades estão efectivamente nos territórios de fronteira e na viabilidade de acomodar a expansão das actividades humanas, no quadro das restrições ambientais. Há no entanto que começar por reconhecer que os instrumentos locais incluem, desde há bastante tempo, mecanismos de protecção ambientais, que começam na própria classificação de solos, distinguindo solo urbano e urbanizável de solo não urbano, de modo a conter o alastramento urbano e proteger as envolventes naturais dos aglomerados, contrariando a transferência de terrenos para usos urbanos. A compacidade tem vindo a ser efectivamente favorecida nos diferentes sistemas, pelo menos em teoria.

No entanto estes mecanismos de protecção dependem essencialmente da capacidade efectiva de implementação do sistema de planeamento ao nível local, verificando-se o mesmo quando se analisam os instrumentos de gestão ambiental, não se identificando de forma clara, em nenhum dos casos, que estes sistemas se tenham combinado e dado corpo a um novo sistema que incorpore estas duas vertentes em simultâneo. Para além do facto de não se identificar este sistema uno e integrado, também as formas assumidas pelos sistemas funcionando em paralelo não têm convergido nos vários Estados, apesar de os padrões de referência em termos ambientais serem, na sua essência, os mesmos, fruto da normativa internacional. Mas como foi já referido, o peso dos sistemas institucionais é ainda demasiado forte pois está associado à preservação de um certo estatuto de independência de cada Estado, face às imposições da EU, em que as partes envolvidas não se assumem como entidade geopolítica em toda a sua extensão.

Foi por este motivo interessante verificar que, apesar das semelhanças e harmonização das políticas de ambiente aos vários níveis, persistem diferenças significativas na forma como os sistemas locais absorvem e promovem a qualificação ambiental. No entanto, da análise efectuada emergiram quatro questões relevantes. Por um lado, os instrumentos locais possuem uma natureza vocacionada para proteger áreas de forte pressão urbanística, protecção esta que é no entanto perspectivada em conjunto com a continuidade do seu processo de desenvolvimento sustentável. O sistema de planeamento ao nível local parece funcionar no que respeita à regulação e condicionamento de usos dos solo, quando os territórios e os recursos envolvidos podem ser delimitados de forma precisa e avaliados enquanto recursos económicos de valor assinalável.

É o caso das zonas inundáveis e zonas costeiras, nas quais a presença da água corresponde a um factor de valorização imobiliária. Estas áreas, objecto de medidas de protecção que têm vindo a ser implementadas pela sua classificação, e pela regulação condicionadora de usos são, apesar de tudo, cada vez mais procuradas para localização de actividades, uma vez que são entendidas como valiosos recursos para o processo de desenvolvimento económico, mas que têm vindo a ser afectadas por problemas com as inundações ou as secas, cada vez mais frequentes face ao quadro de alterações climáticas global. Neste tipo de áreas, destacam-se os instrumentos locais de maior detalhe, circunscritos a territórios concretos, pelo nível de detalhe a que recorrem para introduzir condicionamentos, assegurando adequados mecanismos de protecção e de prevenção.

Neste sentido também a conservação da natureza, nomeadamente das áreas naturais, rurais e florestais, se assume como um dos sectores da gestão que, dadas as suas características, encontra nos planos locais um excelente veículo de implementação, apesar de parte da protecção que asseguram ser absorvida de forma passiva, no sentido em que em muitos casos se limita a transpor condicionamentos determinados a outros níveis do sistema de planeamento. Mas a verdade é que, pelo facto de se apresentar com uma delimitação física precisa e de se integrar no conjunto de recursos naturais de grande valor económico, quer na produção agrícola e florestal, quer como suporte ao sector turístico, estas áreas são classificadas e deste modo protegidas. Este facto explica algumas semelhanças no seu tratamento e regulação, com áreas no âmbito da gestão dos recursos hídricos como as áreas inundáveis e as áreas costeiras referidas anteriormente, e que no

conjunto acabam por compor um conjunto de territórios sujeito a fortes pressões urbanísticas.

A segunda questão emergente prende-se com a protecção e qualificação de componentes ambientais como a água e o ar, que pela sua natureza de bens livres sofreram processos de degradação acentuada nas últimas décadas. Na verdade os bens deste tipo não foram objecto de protecção durante décadas, nem sequer via mecanismos de mercado, pelo que nunca se procedeu à internalização dos custos associados à sua utilização. Para além disso, existem dificuldades em delimitar áreas de intervenção locais ou em circunscrever os impactos sobre estes recursos pois os fenómenos que os afectam são influenciados por factores gerados fora do contexto local em que são sentidos, e manifestam-se de forma diferida em termos espaciais e temporais. Por este motivo, nestes sectores, as estratégias de desenvolvimento sustentável desenvolvem-se essencialmente a uma escala nacional ou mesmo global. No caso da água, os mecanismos de protecção passaram pelo uso de uma nova unidade territorial correspondente às bacias hidrográficas, enquanto que os parâmetros de qualidade da água decorrem de normas internacionais, estabelecidas com base em noções de saúde pública. É de estranhar no entanto, que os planos locais não abordem de forma mais sistemática a questão da hidrologia urbana, através de uma melhor gestão das redes de infraestruturas de saneamento básico, da regulação da forma urbana capaz de assegurar mecanismos hidráulicos retenção e regulação de caudais de águas pluviais evitando inundações, e dos materiais que lhe dão corpo, reduzindo os níveis de impermeabilização do solo, favorecendo o ciclo natural da água.

Relativamente aos efeitos da poluição atmosférica e do ruído, verifica-se serem tratadas de forma distinta, pois os seus efeitos sobre a população manifestam-se de forma diferente, do que decorre uma atitude também diferente que se reflecte nos instrumentos de planeamento de nível local. A poluição atmosférica manifesta-se a médio ou longo prazo nas populações e ecossistemas expostos, e parte das suas consequências passam por efeitos cumulativos, pelo que intervenção passa pelo controlo integrado da poluição que estabelece zonamentos ambientais, que condicionam usos compatíveis, absorvidos pelos planos locais e implementados via licenciamento. Trata-se de um fenómeno difícil de circunscrever, o que dificulta muitas vezes a nível local a implementação de medidas preventivas eficazes, uma vez que os efeitos sentidos podem ter origens bem distantes. Já os impactos do

ruído têm efeitos imediatos sobre as pessoas e circunscrevem-se a áreas específicas, pelo que os instrumentos locais possuem características para lidar de forma adequada com este tipo de fenómeno, e minimizar as suas consequências sobre a população, o que levou as autoridades locais a uma atitude activa na elaboração das cartas de ruído e consequentes medidas de prevenção. A diferença na percepção dos impactos justifica assim, modos diferentes de lidar com o problema a nível local. Neste sentido, em termos de poluição atmosférica, a intervenção local passa mais pela regulação e gestão de tráfego, minimizando as emissões associadas às deslocações rodoviárias, enquanto no caso do ruído, as cartas de ruído, e consequentes medidas de prevenção e protecção, são disciplinadas no plano local, nos casos português e inglês, associadas ao processo de AIA, funcionando desta forma como um instrumento de fundamentação da introdução do zonamento ambiental nos planos locais, e condicionando o licenciamento através de critérios de compatibilidade, assumindo o nível local maior relevo.

Para todos os sectores se reconhece a importância do modelo territorial nos níveis de qualidade da água, do ar e de ruído, cabendo à legislação sectorial definir servidões em função dos valores de referência considerados admissíveis. Paralelamente, se se comparar os sectores do ar e da água verifica-se serem tratados de formas diferentes por questões de territorialidade, pela facilidade ou não de demarcar áreas claramente associadas aos fenómenos da sua degradação. Os instrumentos locais conseguem ser eficazes nalgumas áreas do sector dos recursos hídricos, que se prendem com os elementos fisicamente mais facilmente delimitáveis sobre o território, como é o caso das redes de saneamento básico, ou os fenómenos de poluição sonora. Já os fluxos de poluição do ar e da água não estão associados a redes ou circuitos fáceis de definir com rigor, e acabam por se manifestar de forma muitas vezes descontínua, quer no espaço quer no tempo, o que dificulta um papel mais activo e preventivo do plano local relativamente às emissões poluentes, que apenas podem controlar localmente, característica que se articula com o ponto emergente seguinte.

De facto, o terceiro aspecto que parece emergir prende-se com o tratamento ambiental local de actividades como a indústria e os transportes. A questão da sustentabilidade coloca-se ao nível da transformação da produção e da abstenção, por parte das actividades humanas, de produzir danos ou impactos permanentes

sobre o ambiente. A verdade é que a actividade industrial se processa territorialmente como um uso com características muito específicas, e que gera impactos ambientais em termos de efluentes gasosos e líquidos, nalguns casos tóxicos, o que explica o relevo dado pelos planos locais à sua regulação, nomeadamente definindo áreas industriais, com regulação própria e sujeita a licenciamento ambiental. Do mesmo modo o sistema de transportes gera importantes impactos sobre o ar pelas emissões dos veículos, pelo ruído que produz e pelos níveis de impermeabilização associados aos pavimentos das vias de circulação. Trata-se de um uso que lida com fluxos significativos associados ao movimento de bens e pessoas, mas que pode ser tratado a nível local de forma indirecta, actuando no condicionamento dos volumes de tráfego, e na edificação nas zonas envolventes à rede viária de suporte ao sistema de transportes.

Finalmente, emerge o facto de, na intervenção em termos de gestão ambiental, ser perceptível uma certa uniformidade em grande parte dos sectores estudados definida a nível nacional, e que decorre da transposição para o direito nacional de um grande número de Directivas da UE em matéria de protecção do ambiente e dos recursos naturais. Este carácter uniformizador prende-se com a natureza das matérias, mais técnicas e menos politizadas, uniformidade esta que acaba por se reflectir nalgumas das semelhanças encontradas nos instrumentos adoptados, e por se reflectir nos instrumentos de planeamento local. Claro que o resultado final não é uma uniformização total, uma vez que a transposição não é feita do mesmo modo, não é feita no mesmo momento, e é absorvida por instrumentos que, à partida, têm natureza diferente e objectivos de intervenção distintos. Assim, permanecem visíveis as diferenças nos sistemas de planeamento territorial, apesar da normativa ambiental, que é absorvida por este sistema, ser a mesma, e onde as políticas territorial e ambiental têm objectivos comuns, mas que atingem por vias diferentes.

9.2 Algumas recomendações para (re)formulação do sistema de planeamento territorial português

Face à análise desenvolvida no capítulo anterior e às referências que dela emergiram, cabe agora tecer algumas considerações em termos de sugestões ou propostas relativas aos instrumentos e funcionamento do sistema de planeamento territorial português, e que se prendem com a melhoria da eficiência do seu funcionamento. Trata-se de responder a um dos desafios lançados no início deste

trabalho, possível através do estudo comparativo de outras experiências, e a partir da sua análise crítica. Começa-se no entanto por apresentar algumas propostas em termos do que poderão ser extensões naturais do trabalho que aqui termina, perspectivando a sua continuidade, e fazendo do seu contributo, tal como o plano, um processo continuado, de permanente actualização e aperfeiçoamento, adaptado a novas realidades. Assim, a primeira sugestão passa pelo alargamento do quadro de casos de estudo apreciado, cobrindo sistemas cujo funcionamento seja diverso, nomeadamente caracterizando outras formas de organização institucional e outros modelos políticos e culturais. Este alargamento incluiria países do norte da Europa, com filosofias muito diferentes em termos da figura do Estado, e do papel do planeamento, e ainda países da Europa de Leste, agora integrados na UE, onde essas filosofias e sistemas têm profundas influências de um modelo sócio político bem diferente e que deixou marcas profundas. Um outra vertente a explorar seriam os mecanismos de exportação da experiência dos Estados europeus nesta matéria para os países em vias de desenvolvimento, com destaque para o quadro de países africanos de expressão portuguesa.

Relativamente às sugestões em termos da (re)formulação de instrumentos do sistema de planeamento local português, a prioridade seria aumentar a sua capacidade de resposta e ritmo de adaptação às mudanças na sociedade e ao ritmo a que estas se processam, reduzindo a relutância que muitas vezes ele apresenta à mudança, ou mesmo à simples implementação dos mecanismos já existentes. Neste sentido, uma das reformas a implementar implicaria uma maior fiscalização dos prazos de elaboração dos planos, e um maior peso dos técnicos de planeamento face ao poder dos políticos na tomada de decisão, que deixaria de ser tão permeável a critérios por vezes subjectivos e avaliados por escrutínio. Esta realidade compromete, em muitos casos, a continuidade do processo. Esta (re)-formulação incluiria ainda uma maior integração dos sistemas de planeamento territorial e de gestão ambiental, dando corpo a um sistema único abrangendo as duas vertentes. Desta forma haveria uma progressão mais rápida da evolução de conteúdos e uma maior uniformização e aproximação das práticas em Portugal e nos restantes Estados, em particular no quadro da UE, favorecida pela uniformidade e ritmo de evolução que se identifica na normativa ambiental europeia que tem vindo a ser transposta em todos eles. De facto, esta integração dos dois sistemas pode ser um factor essencial na agilização e aproximação dos dois sistemas que têm progredido

lado a lado mas a ritmos diferentes, e em contextos diferentes, dando origem a modelos que localmente variam de forma substancial.

Neste sentido, a criação de um programa de incentivos à elaboração de planos estratégicos, não formais, municipais e intermunicipais, capazes de lidar com as questões da gestão dos recursos hídricos, dos resíduos sólidos, da poluição atmosférica e dos transportes, permitiria abordar os problemas ambientais numa perspectiva que vai para além dos sistemas multimunicipais de gestão de infraestruturas de saneamento básico, integrando a sua concepção com o modelo territorial instalado, passando deste modo a funcionar como documentos de apoio à revisão periódica dos PDM. Estes planos de natureza estratégica poderão ser desenvolvidos de acordo com as especificidades e objectivos de cada município, e poderiam assumir dois formatos para se constituírem como elementos de fundamentação ambiental das propostas apresentados nos planos locais. Um primeiro formato consistiria no reforço do papel do PDM na organização e regulação dos territórios objecto de classificação, nos casos em que os contornos físicos dos recursos são facilmente identificados e os impactos sobre eles são também facilmente circunscritos.

Cabem aqui por um lado a implementação da REN, uma vez que os conceitos e intenções que apresenta são interessantes mas a regulação que propõe é muitas vezes incompatível com o processo de desenvolvimento sustentável à luz do contexto local, pelo que devem ser diferenciadas as zonas de real valor ecológico, das que já não é possível recuperar, e credibilizar esta figura perante os agentes da sociedade. Por outro lado, cabe neste formato a implementação de forma sistemática da integração das cartas de zonas inundáveis nos conteúdos do PDM, à semelhança das cartas de ruído, bem como cartas de qualidade do ar e eventualmente outras, como as cartas de caracterização geotécnica. Estas cartas, em conjunto com a monitorização local da qualidade do ar e do ruído, são fundamentais e devem ser associadas a uma normativa e a um conjunto de procedimentos disciplinados nos PDM, reforçando os mecanismos de informação às autoridades locais a partir das autoridades do ambiente, e contendo medidas exequíveis e eficazes de correcção. Neste quadro podem ser incluídas as zonas contaminadas, criando mecanismos de identificação e tratamento de solos contaminados definidos no zonamento e regulamento do PDM, prevenindo já um fenómeno que terá tendência a agravar-se, à semelhança de outros casos.

Ainda neste formato caberia desenvolver estudos no âmbito da hidrologia urbana, sendo o PDM concebido de modo a contemplar as redes e espaços de suporte ao modelo hidrológico local. O plano local deve desenvolver mecanismos de apoio à gestão das redes de infraestruturas de saneamento básico e acautelar, no modelo que condicionará a forma urbana, a incorporação de mecanismos como as bacias de retenção, muitas vezes em áreas verdes ou espaços públicos, assim como reduzir a impermeabilização dos solos, regulando a ocupação dos lotes e os materiais a utilizar, por exemplo na pavimentação, evitando inundações e, simultaneamente, alimentando os lençóis freáticos subterrâneos.

O segundo formato prende-se com a integração ao nível local, de planos estratégicos de desenvolvimento social e económico, assegurando a adequada e sistemática valorização económica dos recursos naturais, em particular do ar e da água, onde a atitude do plano local deve ter presente que estes são cada vez menos bens livres e como tal, devem ficar sujeita a mecanismos de regulação adequados, havendo uma aproximação progressiva aos custos reais da sua utilização. No plano local, a regulação em termos de direito de uso, associado ao licenciamento das actividades, passaria a contabilizar sistematicamente os custos ambientais e externalidades negativas geradas pelo modelo de desenvolvimento, internalizando estes custos, e dando desta forma maior peso à preservação dos bens livres, trazendo-os para dentro do sistema de mercado. O plano local tem aqui um potencial importante, de que é exemplo a inclusão de estudos relacionados quer com o sistema de transportes a diferentes escalas, quer estudos relacionados com a localização e zonamento das actividades industriais de diferente natureza.

Finalmente há que desenvolver o carácter de acompanhamento do PDM pois não basta actuar no licenciamento e avaliação de compatibilidades, nem mesmo com o apoio dado pela AIA. É necessário tirar partido do processo de acompanhamento durante a utilização previsto na nova legislação de avaliação ambiental, e proceder à verificação o cumprimento das regras de utilização dos diferentes espaços, e eventualmente, proceder à correcção das situações identificadas. Um processo interactivo desta natureza implica ainda a verificação e avaliação dos conteúdos dos planos e dos seus graus de implementação, o que torna urgente a legislação em matéria de avaliação ambiental estratégica em Portugal, reconhecendo importante a sua discussão prévia de forma rigorosa mas que está, efectivamente atrasada, face ao conjunto de casos estudados.

Referências bibliográficas

Referências bibliográficas:

Alden, J., 1999, Scenarios for the future of the British planning system, in *Town Planning Review*, Vol.70, nº3, (p.385-407).

Alden, J., 2001, Devolution since Kilbrandon and scenarios for the future of spatial planning in the United Kingdom and European Union, in *International Planning Studies*, Vol.6, nº2, (p.117-132).

Allmendinger, P., 2003, Re-scaling, integration and competition: Future challenges for development planning, in *International Planning Studies*, Vol.8, nº4, (p.323-328).

Álvarez, A.G., 1994, Condicionantes ambientales al desarrollo local, in *Ciudad y Territorio*, Vol. II, nº102, (p.633-645)

Álvarez, J.M.R., 2002, Los convenios urbanísticos entre las Administraciones Locales y los particulares, in *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Nº191.

Alves, R. A., 1999, O Programa Nacional das Políticas de Ordenamento do Território: uma utopia razoável, in *Regiões e Cidades na União Europeia: Que futuro?*, Actas do VI Encontro nacional da APDR, Vol.1, APDR, (p.559-569).

Anderson, W. P.; Kanaroglou, P. S.; Miller, E. J., 1996, Urban form, energy and the environment: a review of issues, evidence and policy, in *Urban Studies*, Vol.33, nº1, (p.7-35).

Andersson, M.; Bennekou, G.; Schroll, H., 1992, Environmental problems and environmental regulations in Western Europe, 1980-1989, in *Environmental Management*, Vol.16, nº2, (p.187-194).

Andresen, M. T.; Branco, C. C., 1993, Heading for a post-modern landscape – Portuguese trends in the reconciliation of environmental quality and landscape planning with economic development, in *Landscape and Urban Planning*, nº23, (p.183-194).

Ash, M., 1999, Planning policy, european experiences – United Kingdom, paper apresentado no *Seminário Internacional: O território para o século XXI – Ordenamento, Competitividade e Coesão*, DGOTDU, Porto.

Associação Portuguesa de Avaliação de Impactes, 2004, *Parecer sobre a proposta de DL que estabelece o regime de avaliação estratégica, transpondo a Directiva 2001/42/CE*, APAI, Lisboa.

Atkinson, R., 2001, The emerging “Urban Agenda” and the European Spatial Development Perspective: towards an EU urban policy?, in *European Planning Studies*, N.º9, n.º3, (p.385-405).

Balanzategui, E.J.C, 2003, La estrategia Española de desarrollo sostenible y las políticas de gestión de recursos hidráulicos en el litoral Mediterráneo español, *Observatorio Medioambiental*, n.º6, (p121-140).

Banister, D., 2001, Conflicts and resolutions, ?, in *Planning for a sustainable future*, Ed, Antonia Layard, Simin Davoudi and Susan Batty, Spon Press, London, (p. 269-281).

Barker , A., Fisher, T.B., 2003, English regionalization and sustainability: towards the development of an integrated approach to Strategic Environmental Assessment, in *European Planning Studies*, Vol.11, n.º6, (p.697-716)

Batty, S., 2001, The politics of sustainable development, ?, in *Planning for a sustainable future*, Ed, Antonia Layard, Simin Davoudi and Susan Batty, Spon Press, London, (p. 19-31).

Bell, S., Morse, S., 2005, Delivering sustainability therapy in sustainable development projects, in *Journal of Environmental Management*, Vol.75, (p.37-51).

Berry, J.; McGreal, S., 1995, European citie: the interaction of planning systems, property markets and real estate investment, in *European cities, planning systems and property markets*, Real Estate Studies Unit, University of Ulster, Eds. James Berry and Stanley McGreal, UK, E & FN Spon (p.1-15).

Bidwell, R., 1992, Sustainability: the link between conservation and economic benefits, in *Environmental Impact Assessment Review*, Vol.12, (p.37-47).

Bishop, K.; Tewdwr-Jones, M.; Wilkinson, D., 2000, From spatial to local: the impact of the European Union on local authority planning in the UK, in *Journal of Environmental Planning and Management*, Vol.43, nº3, (p.309-334).

Blanco, A.S., 2006, Las entidades públicas empresariales en el ámbito local, Biblioteca de Derecho Municipal, IUSTEL.

Blowers, A., 1992, Sustainable Urban Development: the Political Prospects, in *Sustainable Development and Urban Form*, Editor M. J. Breheny, (p.24-38).

Booth, P., 2003, La reformed u droit de l'urbanisme en Angleterre et en France, in *Revue Urbanisme*, Março-Abril.

Boyer, J., 1995, Paris, in *European cities, planning systems and property markets*, Real Estate Studies Unit, University of Ulster, Eds. James Berry and Stanley McGreal, UK, E & FN Spon, (p.102-118).

Breheny, M. J., 1992, Sustainable Development and Urban Form, An Introduction, in *Sustainable Development and Urban Form*, Editor M. J. Breheny, (p.1-23).

Bruff, G. E.; Wood, A. P., 2000, Local sustainable development: land-use planning's contribution to modern local government, in *Journal of Environmental Planning and Management*, Vol.43, nº4, (p.519-539).

Burch, M.; Gomez, R., 2002, The English Regions and the European Union, in *Regional Studies*, Vol.36, nº7, (p.767-778).

Busquets, J., 1995, Planeamiento: pasado recente y futuro próximo, in *Sociedade e Território*, nº 22, (p.9-21).

Buunk, W.; Hetsen, H.; Jansen, A. J., 1999, From sectoral to regional policies: A first step towards spatial planning in the European Union, in *European Planning Studies*, Vol.7, nº1, (p.81-98).

Cabral, J., 2002, Para uma política de cidades – Os imperativos, as novas políticas urbanas, as questões críticas, in *Sociedade e Território*, nº33, (p.24-35).

Calderón, E. J., 1994, Design control in the spanish planning system, in *Built Environment*, Vol.20, nº2, (p.157-168).

Canelas, L.; Almansa, P.; Merchan, M.; Cifuentes, P., 2005, Quality of environmental impact statements in Portugal and Spain, in *Environmental Impact Assessment Review*, Vol.25, (p.217-225).

Cardoso, A., 1996, *Do desenvolvimento do planeamento ao planeamento do desenvolvimento*, Edições Afrontamento, Departamento de Engenharia Civil da FEUP.

Carter, J.; Howe, J., 2006, The Water Framework Directive and Strayegic Environmental assesssment Directive: Exploring the linkages, in *Environmental Impact Assessment Review*, Vol.26, (p.287-300).

Carter, N.; Silva, F. N., 2001, Recent changes in territorial planning and the system for controlling urban development in Portugal, in *Town Planning Review*, Vol.72, nº3, (p.341-370).

Castay, V.; Destandau, F.; Klein, M.; Point, P., 2001, Comparaison des politiques de l'eau em matière de pollution industrielle en france et en Allemagne, in *Revue d'Économie Regionale et Urbaine*, nº4, (p.625-640).

CCRN, 1998, Glossário de termos, Comissão de Coordenação da Região Norte.

CCE, 1992, *Towards sustainability: a European Community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development*.

CCE, 1990, *Livro Verde sobre o Ambiente Urbano*, Comissão das Comunidades Europeias.

CE, 1999, *Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário*, Comissão Europeia.

Chapman, M., 1995, Urban policy and urban evaluation: the impact of the European Union, in *Urban Policy Evaluation*, Ed Robin Hamble and Huw Thomas, PCP, London, (p.72-86).

Chatterton, P., 2002, Be realistic: demand the impossible. Moving towards strong sustainable development in an old industrial region, in *Regional Studies*, Vol.36, nº5, (p.552-561).

Cockshaw, Sir A., 1996, Quality in the urban environment, in *Built Environment*, Vol.22, nº4, (p.278-282).

Conferência Europeia sobre Cidades Sustentáveis, 1994, *Carta das cidades europeias para a sustentabilidade*, Aalborg, Dinamarca.

CNA, 2004, *8ª Conferência Nacional do Ambiente*, Actas da Conferência, UNL, FCT, DCEA, Lisboa.

Conroy, M.M., Berke, P.R., 2004, What makes a good sustainable development plan? An analysis of factors that influence principles of sustainable development, in *Environment and Planning A*, Vol.36, (p.1381-1396).

Correia, F. A., 1997, *As grandes linhas da recente reforma do direito do urbanismo português*, Livraria Almedina, Coimbra

Correia, P. V. D., 1993, *Políticas de solos no planeamento municipal*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.

Counsell, D., 2002, Prudent pessimism or sitting on the fence: has the precautionary principle a role in UK development plans?, in *Planning Practice & Research*, Vol.17, nº1, (p.5-16).

Cowan, P., 1973, Introduction to the future of planning, in *The future of planning*, Ed. Peter Cowan, SESS, Heinemann, London, (p.1-9).

Cullingworth, J. B., 1997, British land use planning: a failure to cope with change, in *Urban Studies*, Vol.34, nº5/6, (p.945-960).

Cullingworth, J. B., 1994, Alternate planning systems: Is there anything to learn from abroad?, in *APA Journal*, Spring, (p.162-172).

Davies, H.W.E., 1998, Continuity and change: the evolution of the British planning system, 1947-97, in *Town Planning Review*, Vol.69, nº2, (p.135-152).

Davoudi, 2001, Planning and the twin discourses of sustainability, ?, in *Planning for a sustainable future*, Ed, Antonia Layard, Simin Davoudi and Susan Batty, Spon Press, London, (p. 81-93).

Davoudi, S.; Hull, A.; Healey, P., 1996, Environmental concerns and economic imperatives in strategic plan making, in *Town Planning Review*, Vol.67, nº4, (p.421-436).

DATAR, 2002, *Aménager la France de 2020, Mettre les territoires en mouvement*, La documentation Française, Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Regionale, Paris.

Deben, L.; Musterde, S.; Van Weesep, J., 1992, Urban Revitalization and the Revival of Urban Culture, in *Built Environment*, Vol.18, nº2, (p.85-89).

Demazière, C., 2000, Le développement local dans les villes européennes, in *Les Annales de la Recherche Urbaine*, nº 86, (p.57- 65).

Department for Environment, Food and Ruaral Affairs, 1998, *Sustainable Development: Opprtunities for Change*, Consultation Paper on a Revised UK Strategy.

De Roo, G., 2003, Fundamental change of environmental policy in the Netherlands: Adapting to a network society?, *paper presented at AESOP*, Volos, Greece.

De Roo, G., 2000a, Environmental conflicts in compact cities: complexity, decision making and policy approaches, in *Environment and Planning B: Planning an Design*, Vol.27, (p.151-162).

De Roo, G, 2000b, Environmental planning and the compact city – a Dutch perspective, in *Compact Cities and Sustainable Development*, Eds. Gert de Roo and Donald miller, MPG Books, Cornwall, (p.31-42).

De Roo, G., 2000c, Compact cities, environmental conflicts and policy strategies: complexity as a criterion for decision making, in *Achieving Sustainable Urban Form*, Ed. Katie Williams, Elizabeth Burton and Mike Jenks, Spon Press, London, (p.229-241).

Dias, J. E. F.; Mendes, J. M. P., 2002, *Legislação ambiental sistematizada e comentada*, Coimbra Editora.

DGOTDU, 2000, *Relatório do estado do ordenamento do território*, Direcção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano.

Dobbelsteen, A.; Wilde, S., 2004, Space use optimisation – environmental assessment of space use concepts, in *Journal of Environmental Management*, Vol.73, (p81-89).

Donnison, D., 1973, Planning and government, in *The future of planning*, Ed. Peter Cowan, SESS, Heinemann, London, (p. 93-112)

Eser, T. W.; Konstadakopulos, E., 2000, Power shifts in the European Union? The case of spatial planning, in *European Planning Studies*, Vol.8, nº6, (p.783-798).

European Commission, 2001, *Ambiente2010: o nosso futuro, a nossa escolha, Sexto programa de acção em matéria de Ambiente 2001-2010*, Commission of the European Communities, COM(2001)31, Bruxelas.

European Comission, 2000, *Study programme on European spatial planning – Final report*, Brussels/Stockholm.

European Commission/F, 2000, *The compendium of spatial planning systems and policies, France*, European Union, Luxemburgo.

European Commission/P, 2000, *The compendium of spatial planning systems and policies, Portugal*, European Union, Luxemburgo.

European Commission/S, 2000, *The compendium of spatial planning systems and policies, Spain*, European Union, Luxemburgo.

European Commission/UK, 2000, *The compendium of spatial planning systems and policies, United Kingdom*, European Union, Luxemburgo.

European Commission, 1999, *Ambiente da Europa: Que orientações para o futuro? Avaliação global do programa comunitário de política e acção relacionado com o ambiente e o desenvolvimento sustentável*, Commission of the European Communities.

European Commission, 1998, *Desenvolvimento urbano sustentável na União Europeia: um quadro de acção*, Commission of the European Communities, COM(1998)605, Bruxelas.

European Commission, 1997a, *Towards an urban agenda in the European Union*, Commission of the European Communities, COM(97)197, Brussels.

European Commission, 1997b, *The compendium of spatial planning systems and policies*, European Union, Luxemburgo.

European Commission, 1996a, *Progress report on implementation of the European Community Programme of Policy and Action in relation to the environment and sustainable development – towards sustainability*, Commission of the European Communities, COM(95)624, Brussels.

European Comission, 1996b, *European sustainable cities*, Commission of the European Communities, Brussels.

European Comission, 1993, *Towards sustainability, Fifth environmental action programme*, Official Journal of the European Communities, N°C148/5

Evans, J.P., 2006, Lost in translation? Exploring the interface between local environmental research and policymaking, in *Environment and Planning A*, Vol.38, (p.517-531).

Fainstein, S; Campbell, S., 1996, Theories of urban development and their implications for policy and planning, in *Readings in Urban Theory*, Blackwell, (p.1-17).

Faludi, A. 2006, From european spatial development to territorial cohesion policy, in *Regional Studies*, Vol.40, (p.667-678).

Faludi, A., 2004a, Spatial planning traditions in Europe: Their role in the ESDP process, in *International Planning Studies*, Vol.9, nº2-3, (p.155-172).

Faludi, A., 2004b, The open method of co-ordination and “Post regulatory” territorial cohesion policy, in *European Planning Studies*, Vol.12, nº7, (p.1019-1033).

Faludi, A., 2003a, The application of the European Spatial Development perspective, in *Town Planning Review*, Vol.74, nº1, (p.1-9).

Faludi, A, 2003b, Unfinished business – European spatial planning in the 2000s, in *Town Planning Review*, Vol.74, nº1, (p.121-140).

Faludi, A., 2002, Positioning european spatial planning, in *European Planning Studies*, Vol.10, nº7, (p.897-909).

Faludi, A., 2001, European spatial planning: a contested field, in *Built Environment*, Vol.27, nº4, (p.245-252)

Faludi, A., 2000, The performance of spatial planning, in *Planning Practice & Research*, Vol.15, nº4, (p.299-318).

Faludi, A., Peyrony, J., 2001, The French pioneering role, in *Built Environment*, Vol.27, nº4, (p.253-262).

Faludi, A.; Zonneveld, W., 1997, Shaping Europe: The European Spatial Development Perspective: Introduction, in *Built Environment*, Vol.23, nº4, (p.257-266).

Farinha, J., 2004, Avaliação da Agenda 21 Local, in *Actas da 8ª Conferência Nacional de Ambiente*, Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Lisboa, (p. 269-270).

Fermisson, J.; Caramelo, S., 1999, Política regional e ordenamento do território europeu: o esquema de desenvolvimento do espaço comunitário (EDEC), in *Regiões e Cidades na União Europeia: Que Futuro?*, Actas do VI Encontro Nacional da APDR, Vol.1, APDR, (p.571-585).

Ferreira, V. M., 2002, Globalização do ambiente e localização do ambiente urbano – Um ambiente urbano sustentável, in *Cidades, Comunidades e Territórios*, nº4, CET, (p.45-60).

Fidélis, M. T. S., 2000, *Sustentabilidade ambiental e diferenciação territorial no controlo do desenvolvimento na envolvente a áreas sensíveis – o caso da Ria de Aveiro*, Tese de Doutoramento, Universidade de Aveiro, Departamento de Ambiente e Ordenamento.

Fisher, T.B., 2003, Strategic environmental assessment in post-modern times, in *Environmental Impact Assessment Review*, Vol.23, nº2, (p.155-170).

Fisher, T.B.; Seaton, K., 2002, Strategic environmental assessment: effective planning instrument or lost concept?, in *Planning Practice & Research*, Vol.17, nº1, (p.31-44).

Foy, G., 1990, Economic sustainability and the preservation of environmental assets, in *Environmental Management*, Vol.14, nº6, (p.771-778).

Friedman, J., 1998, Planning theory revisited, in *European Planning Studies*, Vol.6, nº3, (p.245-253).

Gardner, J. E., 1989, Decision making for sustainable development: selected approaches to environmental assessment and management, in *Environmental Impact Assessment Review*, nº9, (p.337-366).

Gaultier, O., Réveillaud, P., 2001, *Dictionnaire permanent – Construction et urbanisme*, Editions Legislatives.

Georgiou, G.A.; Psycharis, Y., 2004, The new enlargement of the European Union: The financial framework and the new challenges ahead, in *European Planning Studies*, Vol.12, nº4, (p.563-584).

Giannakourou, G. 1996, Towards a European spatial planning policy: Theoretical dilemmas and institutional implications, in *European Planning Studies*, Vol.4, nº5, (p.595-613).

Gibbs, D. C.; Longhurst, J.; Braithwaite, 1998, Struggling with sustainability: weak and strong interpretations of sustainable development within local authority policy, in *Environment and Planning A*, Vol.30, (p.1351-1365).

Gilg, A. W., 2005, *Planning in Britain: understanding and evaluating the post-war system*, SAGE Publications, London.

Gilly, J.P., Wallet, F., 2005, Enchevêtrement des espaces de régulation et gouvernance territoriale – Les processus d'innovation institutionnelle dans la politique des Pays en France, in *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, nº5, (p.699-722)

Gómez, G. E., 1994, Evaluación de impacto ambiental en España: resultados prácticos, in *Ciudad y Territorio*, Vol.II, nº102, (p.585-595).

Gonçalves, F., 1989, Evolução histórica do direito do urbanismo em Portugal (1951-1988), ICT, LNEC, Lisboa.

Gonçalves, F., 1984, *O lugar do município num sistema de planeamento descentralizado*, Memória nº 623, LNEC, Lisboa.

Gonçalves, F., 1982, *O plano Director do Município, recentes vicissitudes da sua não regulamentação*, Memória nº 569, LNEC, Lisboa.

Gonçalves, F., 1979, *Plano Director do Município, seu lugar entre os planos de urbanização e os planos de ordenamento do território*, Memória nº 514, LNEC, Lisboa.

González, L. M.; Candela, C.; Ezquiaga, J. M^a.; de Lucio, R. L.; Trapero, J. J., 1996, *La práctica del planeamiento urbanístico*, Editorial Sintesis, Madrid.

Goodchild, B., 2003, Sustainable development and the aims of planning, à la française, in *Town Planning Review*, Vol.74, nº2, (p.239-245).

Gossé, M., 2000, La crise mondiale de l'urbanisme, in *Les Annales de la Recherche Urbaine*, nº 86, (p.85- 91).

Gow, D. D., 1992, Poverty and natural resources: principles for environmental management and sustainable development, in *Environmental Impact Assessment Review*, Vol.12, (p.49-65).

Goze, M., 2002, La stratégie territoriale de la loi SRU, in *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, nº5, (p. 761-776).

Graham, S.; Healey, P., 1999, Relational concepts of space and place: issues for planning theory and practice, in *European Planning Studies*, Vol.7, nº5, (p.623- 646).

Guerra, I., 2000, O planeamento estratégico das cidades, Organização do espaço e acção colectiva, in *Cidades, Comunidades e Territórios*, nº1, CET.

Hall, P., 2003, The end of the city? The report of my death was an exaggeration, in *City*, Vol.7, nº2, (p.141-152).

Hall, P., 2001, Sustainable cities or town cramming?, in *Planning for a sustainable future*, Ed, Antonia Layard, Simin Davoudi and Susan Batty, Spon Press, London, (p. 101-114)

Hall, P., 2000, *Urban & regional planning*.

Hall, P., 1992, *Urban and Regional Planning*, Routledge.

Hall, P., 1988, *Cities of Tomorrow*, Blackwell.

Hall, P., 1973, Manpower and education, in *The future of planning*, Ed. Peter Cowan, SESS, Heinemann, London, (p. 44- 68).

Hall, P.; Pfeiffer, U., 2000, *Urban Future 21 – A Global agenda for twenty-first century cities*, Spon Press, London.

Hales, R., 2000, Land use development planning and the notion of sustainable development: exploring constraint and facilitation within the english planning system, in *Journal of Environmental Planning and Management*, Vol.43, nº1, (p.99-121).

Haughton, G., Counsell, D., 2004, *Regions, spatial strategies and sustainable development*, Routledge, London.

Haughton, G.; Hunter, C., 1994, *Sustainable cities*, Regional Studies Association, Regional Policy and Development, Athenaeum Press.

Healey, P. 2003, Urban-rural relationships, spatial strategies and territorial development, in *Built Environment*, Vol.28, nº4, (p.331-?)

Healey, P., 2000, Planning theory and urban and regional dynamics: a comment on Yiftachel and Huxley, in *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol.24, nº4, (p.917-921).

Healey, P., 1999, Sandercock: expanding the language of planning, in *European Planning Studies*, Vol.7, nº5, (p.545-548).

Healey, P., 1995, Discourses of integration: making frameworks for democratic urban planning, in *Managing Cities, The New Urban Context*, Ed. Patsy Healey, Stuart Cameron, Simin Davoudi, Stephen Graham and Ali madani-Pour, CREUE, Department of Town and Country Planning, University of Newcastle upon Tyne, John Wiley & Sons.

Healey, P; Khakee, A.; Motte, A.; Needham, B., 1999, European development in strategic spatial planning, in *European Planning Studies*, Vol.7, nº3, (p.339-355).

Healey, P.; Shaw, T., 1993, Planners, plans and sustainable development, in *Regional Studies*, Vol.27, nº8, (p.769-776).

Healey, P.; Williams, R., 1993, European urban planning systems: diversity and convergence, in *Urban Studies*, Vol.30, nº4/5, (p.701-720).

Hillman, M., 1996, In favour of the compact city, in *The Compact City: a Sustainable Urban Form?*, Ed. Mike Jenks, Elizabeth Burton and Katie Williams, E & F Spon, London, (p.36-44).

Hovden, E., 2002, The legal basis of European Union policy. The case of environmental policy, in *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol.20, (p.535-553).

Hull, A.; Vigar, G., 1998, The changing role of the development plan in managing spatial change, in *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol.16, (p.379-394).

Jenks, M., 2000, The acceptability of urban intensification, in *Achieving Sustainable Urban Form*, Ed. Katie Williams, Elizabeth Burton and Mike Jenks, Spon Press, London, (p.242-250).

Jeffery, C.; Mawson, J., 2002, Beyond the White Paper on the English Regions, in *Regional Studies*, Vol.36, nº7, (p.715-720).

Jongman, R.H.G.; Kulvik, M.; Kristiansen, I., 2004, European ecological networks and greenways, in *Landscape and Urban Planning*, Vol.68, (p.305-319).

Jordan, A., 1999, The implementation of EU environmental policy: a policy problem without a political solution?, in *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol.17, (p.69-90).

Kallis, G.; Groot, H.L.F., 2003, Shifting perspectives on urban water policy, in *European Planning Studies*, Vol.11, nº3, (p.223-228).

Kallis, G.; Groot, H.L.F., 2002, Water for the city: towards sustainability, in *Built Environment*, Vol.28, nº2, (p.152-163).

Kelly M.; Selman, P.; Gilg, A., 2004, Taking sustainability forward, in *Town Planning Review*, Vol.75, nº3, (p.309-335)

Lacaze, J.P., 1995, *Introduction à la planification urbaine, Imprécis d'urbanisme à la française*, Presses de l'École nationale des Ponts et Chaussées, Paris.

Lacour, C., 1994, Integration environnement-aménagement: fondements theoriques, in *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, nº4, (p.537-556).

Lamas, A. R. G., 1995, Salvaguarda e Valorização do Património Construído - Prioridades na Definição de uma Política de Património, in *Sociedade e Território*, nº21, (p.18-23).

Lanaspa, L.; Pueyo, F.; Sanz, F., 2003, The evolution of spanish structure during the twentieth century, in *Urban Studies*, Vol.40, nº3, (p.567-580).

Llardent, L.R.A., 2001, El acercamiento actual entre los escenarios del planeamiento territorial y urbanístico, in *III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, Política Regional, Urbanismo y Medio Ambiente*, Madrid.

Larrue, C., Prud'Home, R., 1992, Les consequences environnementales des politiques d'aménagement du territoire : un essai d'evaluation, in *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, nº3, (p. 329-355).

Lasarte, P.B., 1996, Circunstancias históricas en la gestión de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, in *Ciudad Y Territorio*, Vol.28, nº107-108, (p.91-100).

Lawrence, D. P., 2000, Planning theories and environmental impact assessment, in *Environmental Impact Assessment Review*, Vol.20, nº6, (p.607-625).

Layard, A., 2001, The legal framework of sustainable development, ?, in *Planning for a sustainable future*, Ed, Antonia Layard, Simin Davoudi and Susan Batty, Spon Press, London, (p. 33-52).

Leal Filho, W., 2003, *Sustainability in the 6th framework programme*, in Environment 2010: Situation and perspectives for the European Union, International Symposium, University of Oporto, Maio, paper 01.

Leibenath, M; Pallagst, K. M., 2003, Greening Europe? Environmental issues in spatial planning policies and instruments, in *Town Plannin Review*, Vol.74, nº1, (p.77-95).

Leonardi, R., 2006, The impact and added value of cohesion policy, in *Regional Studies*, Vol.40, (p.155-166).

Levine, R. S.; Yanarella, E. J., 1992, Does sustainable development lead to sustainability, in *Futures*, Vol.24, nº8, (p.759-774).

Lobo, M. C., 2001, *Administração urbanística, Evolução legal e sua prática*, IST Press, Lisboa.

Lobo, M. C.; Pardal, S.; Correia, P. V. D., 2000, *Normas Urbanísticas IV, Planeamento integrado do território – elementos de teoria crítica*, Universidade Técnica de Lisboa, Direcção Geral do Ordenamento do Território.

Lobo, M. C; Pardal, S.; Correia, P. V. D., 1993, *Normas Urbanísticas III, Elementos de direito urbanístico*, Universidade Técnica de Lisboa, Direcção Geral do Ordenamento do Território.

Lobo, M. C.; Pardal, S.; Correia, P. V. D.; Lobo, M. S., 1990, *Normas Urbanísticas I, Princípios e conceitos fundamentais*, Universidade Técnica de Lisboa, Direcção Geral do Ordenamento do Território.

Loew, S., 1994, Design control in France, in *Built Environment*, Vol.20, nº2, (p.88-103).

Logan, J. R.; Molotch, H.L., 1996, The city as a growth machine, in *Readings in Urban Theory*, Blackwell (p.291-337).

Lopes, R. G., 1990, *Planeamento municipal e intervenção autárquica no desenvolvimento local*, Escher, Colecção Estudos.

Lúcio, R. L., 1993, *Ciudad y Urbanismo a Finales del Siglo XX*, Universitat de València, Servei de Publicaciones.

Luke, T. W., 1995, Sustainable development as a power/knowledge system: the problem of governmentality, (p.21-32), in *Greening Environmental Policy: The politics of a sustainable future*, Ed. Frank Fisher e Michael Black, PCP, Londres.

Maclaren, V. W., 1996, Urban sustainability reporting, in *APA Journal*, (p.184-201).

MacGregor, B.; Ross, A., 1995, Master or servant – The changing role of the development plan in the British planning system, in *Town Planning Review*, Vol.66, nº1, (p.41-59).

Madiot, Y., 1996, *Aménagement du Territoire*, Armand Colin, 3ème Edition,

Madueño, F.P., 2006, *La ejecución del Planeamiento*, Biblioteca de Derecho Municipal, IUSTEL.

Madueño, F.P., 1996, La primera reforma de la Ley del Suelo: 1956-1975, in *Ciudad Y Territorio*, Vol.28, nº107-108, (p.101-126).

Magalhães, M. R., 1999, Contribuições sectoriais para a definição do PNPOT – sector ambiente, comunicação apresentada no *Seminário Internacional: O território para o século XXI – Ordenamento, Competitividade e Coesão*, DGOTDU, Porto.

Magalhães, R., 1995, PROSIURB, um novo instrumento de política urbana, in *As Cidades Médias e o Ordenamento do Território*, MPAT, CCRC, 1995, (p.19-27).

Marshall, S., 2001, The challenge of sustainable transport, ?, in *Planning for a sustainable future*, Ed. Antonia Layard, Simin Davoudi and Susan Batty, Spon Press, London, (p. 131-147).

Marshall, T., 2003, English regional planning: recent progress and current government proposals, in *Planning, Practice & Research*, Vol.18, nº1, (p.81-93).

Mazza, L., The specific domains of planning, in *European Planning Studies*, Vol.7, nº5, (p.557-561).

MEPAT, 1999, *Anteprojectos de diplomas de desenvolvimento da Lei de Bases de Ordenamento do território e Urbanismo*, Gabinete do Ministro, Março de 1999.

Mitchell, B., 2005, Integrated water resource management, institutional arrangements, and land-use planning, in *Environment and Planning A*, Vol.37, (p.1335-1352).

Mittler, D., 2001, Hijacking sustainability? Planners and the promise and failure of Local Agenda 21, ?, in *Planning for a sustainable future*, Ed, Antonia Layard, Simin Davoudi and Susan Batty, Spon Press, London, (p. 53-60).

Moreno, L., 2002, Decentralization in Spain, in *Regional Studies*, Vol. 36, (p.399-408).

Murtagh, B.; McKay, S., 2003, Evaluating the social effects of the EU URBAN Community Initiative Programme, in *European Planning Studies*, Vol.11, nº2, (p.193-210).

Naess, P., 2001, Urban planning and sustainable development, in *European Planning Studies*, Vol.9, nº4, (p.503-524).

Narcy, J.B., 2003, La politique de l'eau face á la gestion des espaces : les Agences de l'Eau aux limites de la modernité, in *Espaces et Societés*, nº115, (p.179-196)

Newman, P.; Thornley, A., 1996, *Urban planning in Europe – International competition, national systems and planning projects*, Routledge, London.

Nijkamp, P., Rienstra, S.A., Vlengel, J.M., 1998, Design and assessment of long term sustainable transport system scenarios, in *Transport networks in Europe - Concepts, analysis and policies*, Edited By Keneth Button, Peter Nijkamp and Hugo Priemus, Edward Elgar Publishing Inc., Chettenham, (p. 307-332).

OECD, 1996, *Innovative policies for sustainable urban development – The ecological city*, Organization for Economic Co-operation and Development, Paris.

Neves, A.O., 1996, *Planeamento estratégico e ciclo de vida das grandes cidades*, Celta, Oeiras.

Oliveira, L. P., 1991, *Planos municipais de ordenamento do território*, Livraria Almedina, Coimbra.

Owens, S., 1997, Planning, sustainability and environmental values, in *Town Planning Review*, Vol.68, nº3, (p.293-304).

Owens, S., 1992, Energy, environmental sustainability and land-use planning, in *European Research in Regional Science*, Vol.2: *Sustainable Development and Urban Form*, Eds. M. J. Breheny, Pion, Londres, (p.79-105).

Paehlke, R., 1995, Environmental values for a sustainable society: the democratic challenge, (p.129-144), in *Greening Environmental Policy: The politics of a sustainable future*, Ed. Frank Fisher e Michael Black, PCP, Londres.

Pallagst, K., 2006, European planning reloaded: Considering EU enlargement in theory and practice, in *European Planning Studies*, Vol.14, nº2, (p.253-272).

Parada, R., 1999, *Derecho Urbanístico*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona.

Parsa, A. R. G.; Redding, B.; Fraser, C. F., 1995, London, in *European cities, planning systems and property markets*, Real Estate Studies Unit, University of Ulster, Eds. James Berry and Stanley McGreal, UK, E & FN Spon, (p.19-48).

Passet, R., 1994, L'aménagement du territoire dans une perspective de developpement durable, in *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, nº4, (p.523-535).

Partidário, M.R., 2003, *Guia para a avaliação estratégica de impactes em ordenamento do território*, Coleção Estudos, MCOTA, SEOT, DGOTDU.

Partidário, M.R., 2002, Contributo para uma política de sustentabilidade urbana – A problemática do ambiente urbano, in *Sociedade e Território*, nº33, (p.87-94).

Partidário, M.R., Pinho, P., 2000, *Guia para apoio ao novo regime de avaliação de impacte ambiental*, MAOT, IPAMB.

Perestrelo, M., 2002, Planeamento estratégico e avaliação, in *Cidades, Comunidades e Territórios*, nº4, CET, (p.33-43).

Petts, J., 2005, Health, responsibility, and choice: *contrasting negotiations of air pollution and immunisation information*, in *Environment and Planning A*, Vol.37, (p.791-804).

Pigeon, P., 1994, *Ville et environnement*, Éditions Nathan.

Pinho, P., 1998, *Regionalização e Ambiente*, Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e Administração do Território, Ministério do Equipamento Planeamento e Administração do Território, Lisboa, Outubro de 1998.

Pinho, P., 1997, Local planning and national environmental assessment procedures: the developer's mitigated role in dijointed negotiation processes, in *Urban Studies*, Vol.34, nº12, (p.2037-2052).

Pinho, P., 1995, A propósito da qualidade do ambiente urbano: contributo para a crítica do Livro Verde da União Europeia, in *Inforgéo*, nº9/10, (p.27-38).

Pinho, P., 1991, *A preservação e o controlo da qualidade do ambiente na elaboração dos planos directores municipais*, Comissão de Coordenação da Região Norte, MPAT.

Pinho, P., 1985a, *Planning and control for environmental policy: a study in Portugal*, PhD. Thesis, Department of Urban and regional Planning, University of Strathclyde.

Pinho, P., 1985b, *Environmental management and policy instruments: conceptualizing a general decision making framework*, Universidade de Aveiro.

Pinho, P.; Pires, A. R., 1994, The Portuguese planning System: Tradition, change and challenges, in *Are local strategies possible? International Conference*, EDUTECH, Tampere-Finland, Setembro 1994.

Pipe, J.M., 2002, CEA and sustainable development, evidence from UK case studies, in *Environmental Impact assessment Review*, Vol.22, (p.17-36).

Portas, N., 1995, A renovação e a reabilitação como instrumentos de desenvolvimento urbano, in *As Cidades Médias e o Ordenamento do Território*, MPAT, CCRC, (p.71-80).

Potschin, M.B.; Haines-Young, R.H., 2006, Landscapes and sustainability, in *Landscape and Urban Planning*, Vol.75, (p.155-161).

Priemus, H.; Zonneveld, W., 2004, Regional and transnational spatial planning: Problems today, perspectives for the future, in *European Planning Studies*, Vol.12, nº3, (p.283-297).

Punter J., 1996, Urban design theory in planning practice: the British perspective, in *Built Environment*, Vol.22, nº4, (p.263-275).

Ramón, F.L., 2005, El medio ambiente en la Constitución Española, in *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Nº222.

Ravetz, J., 2000, Integrated assesement for sustainability appraisal in cities and regions, in *Environmental Impact Assessment Review*, Vol.20, nº1, (p.31-64).

Sustentabilidade urbana

Redclift, M., 1993, Environmental Economics, Policy Consensus and Political Empowerment, in *Sustainable Environmental Economics and Management: Principles and Practice*, Editor Kerry R. Turner, (p.106-119).

Rexach, A. M., 1996, Constitución y democracia:1976-1996 – La segunda reforma de la Ley del Suelo, in *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, XXVIII, nº107-108, (p127-148).

Richardson, T.; Jensen, O. B., 2000, Discourses of mobility and polycentric development: a contested viex of European spatial planning, in *European Planning Studies*, Vol.8, nº4, (p.503- 520).

Ribiere, G., 1992, La prise en compte de l'environnement dans les contrats de plan Etat-region, in *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, nº3, (p. 421-).

Riera, P.; Keogh, G., 1995, Barcelona, in *European cities, planning systems and property markets*, Real Estate Studies Unit, University of Ulster, Eds. James Berry and Stanley McGreal, UK, E & FN Spon, (p.219-243).

Rodenburg, C.A.; Nijkamp, P., Multifunctional land use in the city: A typological overview, in *Built Environment*, Vol.30, nº4, (p.274-288)

Rodríguez, A. B.; Diego, J. G. B. G., 2001, Síntesis general de los estudios comparados de las legislaciones urbanísticas en algunos países occidentales, in *Ciudad y Territorio*, nº127, (p.87-144).

Rotmans, J.; van Asselt, M.; Vellinga, P, 2000, An integrated planning tool for sustainable cities, in *Environmental Impact Assessment Review*, Vol.20, nº3, (p.265-276).

Rubiales, I.S., 2003, Regimen juridico administrativo de la restauracion de solos contaminados en el ordenamiento español, in *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Nº205.

Rydin, Y., 1998a, Land use planning and environmental capacity: reassessing the use of regulatory policy tools to achieve sustainable development, in *Journal of Environmental Planning and Management*, Vol.41, nº6, (p.749-765).

Rydin, Y., 1998b, *Urban and environmental planning in the UK*, MacMillan Press, London.

Rydin, Y.; Holman, N.; Hands, V.; Sommer, F., 2003, Incorporating sustainable development concerns into an urban regeneration project: How policies can defeat procedures, in *Journal of Environmental Planning and Management*, Vol.46, nº4, (p.545-561).

Satterthwaite, D., 1997, Sustainable cities or cities that contribute to sustainable development?, in *Urban Studies*, Vol.34, nº16, (p.1667-1691).**

Schoffham, E.; Vale, B., 1996, How compact is sustainable – How sustainable is compact?, in *The Compact City: a Sustainable Urban Form?*, Ed. Mike Jenks, Elizabeth Burton and Katie Williams, E & F Spon, London, (p.66-73).

Scot, A., Bullen, A., 2004, Special landscape Areas – Landscape conservation or confusion in the town and country planning system?, in *Town Planning Review*, Vol.75, nº2, (p.205-230).

Selman, P., 1995, Local sustainability, can the planning system help get us from here to there?, in *Town Planning Review*, Vol.66, nº3, (p.287-301).

Shafer, N., 2005, Coordination in european spatial development, in *Town Planning Review*, Vol.76, nº1, (p.43-56).

Short, M., Jones, C., Carter, J., Baker, M., Wood, C., 2004, Current practice in the Strategic Environmental assessment of Development Plans in England, in *Regional Studies*, Vol.38, nº2, (p.177-190).

Silva, F. N.; Magalhães, F.; Silvestre, S.; Castelo, S., 1997, O ambiente urbano e o desenvolvimento sustentável, in *Contribuições para o Desenvolvimento da Cidade*, Coord. António Pais Antunes, FCTUC.

Smith, S. P.; Sheate, W., 2001, Sustainability appraisals of regional planning guidance and regional economic strategies in England: an assessment, in *Journal of Environmental Planning and Management*, Vol.44, nº5, (p.735-755).

Stead, D.; Williams, J.; Titheridge, H, 2000, Land use, transport and people: identifying the connections, in *Achieving Sustainable Urban Form*, Ed. Katie Williams, Elizabeth Burton and Mike Jenks, Spon Press, London, (p.174-186).

Stedman, B. J.; Hill, T., 1992, Introduction to the special issue: perspectives on sustainable development, in *Environmental Impact Assessment Review*, Vol.12, (p.1-9).

Steinemann, A., 2001, Improving alternatives for environmental impact assesement, in *Environmental Impact Assessment Review*, Vol.21, nº1, (p.3-21).

Stephenson, R., 2003, Regional strategies in England and france: New tools for policy coherence, territorial cohesion, and democratic legitimacy?, *paper apresentado na ACSP- AESOP*, Leuven.

Stone, B.Jr., 2005, Urban heat and air pollution, in *Journal of the American Planning Association*, Vol.71, nº1, (p.13-25).

Swanwick, C.; Dunnett, N.; Woolley, H., 2003, Nature, role and value of green space in towns and cities: an overview, in *Built Environment*, Vol.29, nº2, (p.94-106)

Tewdwr-Jones, M., 1997, Plans, policies and inter-governmental relations: assessing the role of national planning guidance in England and Wales, in *Urban Studies*, Vol.34, nº1, (p.141-162).

Tinker, L.; Cobb, D.; Bond, A.; Cashmore, M., 2005, Impact mitigation in environmental impact assessment: paper promises or the basis of consent conditions?, in *Impact Assessment and Project Appraisal*, Vol.23, nº4, (p.265-280).

Torgerson, D., 1995, The uncertain quest for sustainability: public discourse and the politics of environmentalism, (p.3-20), in *Greening Environmental Policy: The politics of a sustainable future*, Ed. Frank Fisher e Michael Black, PCP, Londres.

Treuner, P., 1999, European spatial development in the perspective of enlargement of the European Union, comunicação apresentada no *Seminário Internacional: O território para o século XXI – Ordenamento, Competitividade e Coesão*, DGOTDU, Porto.

Troy, P.N., 1996, Environmental stress and urban policy, in *The Compact City: a Sustainable Urban Form?*, Ed. Mike Jenks, Elizabeth Burton and Katie Williams, E & F Spon, London, (p.200-211).

Troyano, F.T., 1996, Evolución del planeamiento urbanístico (1846-1996), in *Ciudad Y Territorio*, Vol.28, nº107-108, (p.167-184).

United Nations, 2002, *Report of the world summit on sustainable development, – Achieving Sustainable development: Turning plans into action*, Johannesburg - September.

United Nations, 1999, *United Nations sustainable development, Agenda 21*, United Nations Division for Sustainable Development.

United Nations, 1992, *Report of the United Nations conference on environment and development, Rio Declaration on environment and development, A/Conf.151/26* (Vol.I), General Assembly, August 1992.

Upton, R., 2001, Devolution and the future for “British” planning systems. Future directions for Wales and the UK regions?, in *International Planning Studies*, Vol.6, nº2, (p.223-231).

Urrutia, 2005, José Luis Lorente Tallada : La gestión urbanística y la edificación existente, in *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Nº217.

Van Lier, H. N., 1998, Sustainable land use planning, in *Landscape and Urban Planning*, nº41, (p.79-82).

Vázquez, I. B., 2003, The regulation of metropolitan development in a fragmented institutional context: an analysis of spatial policy-making in the Porto Metropolitan Area, *paper apresentado na ACSP- AESOP*, Leuven.

Vázquez, I. B., 1994, A Dimensão Estratégica da Conservação e da Reabilitação do Património Urbano, in *2º ENCORE, Encontro sobre Conservação e Reabilitação de Edifícios*, LNEC-FUNDCIC, Vol.I, (p.79-86).

Vigar, G.; Healey, P., 2002, Developing environmentally respectful policy programmes: five key principles, in *Journal of Environmental Planning and Management*, Vol.45, nº4, (p.517-532)

Vigar, G.; Healey, P.; Hull, A.; Davoudi, S., 2000, *Planning governance and spatial strategy in Britain – An institutionalist analysis*, Plannin/Environment/Cities, MacMilan Press Ltd.

Voghera, A., 2003, *European planning systems in front of sustainability*, paper apresentado no Congresso ACSP-AESOP, Julho de 2003, Leuven.

Wallner, H. P.; Narodoslawsky, M.; Moser, F., 1996, Islands of sustainability: a bottom-up approach towards sustainable development, in *Environment and Planning A*, Vol.28,(p.1763-1778).

Wallstrom, M., 2002, Form words to deeds, the results of the sustainability Summit in Johannesburg, Speech/02/376, Bruxelas.

Wellford, R.; Gouldson, A., 1993, *Environmental management and business strategy*, Financial Times – Pitman Publishing, London.

Whitehead, M., 2003, (Re) analysing the sustainable city: Nature, urbanisation and regulation of socio-environmental realtions in the UK, in *Urban Studies*, Vol.40, nº7, (p.1183-1206).

Williams, R.H., 1999, Constructing the European Spatial Development perspective: Consensus without a competence, in *Regional Studies*, Vol.33, nº8, (p.793-797).

Willmott, P., 1973, The tasks for planning, in *The future of planning*, Ed. Peter Cowan, SESS, Heinemann, London, (p. 10- 23)

Wilson, A., 1973, How planning can respond to new issues, in *The future of planning*, Ed. Peter Cowan, SESS, Heinemann, London, (p. 24-43).

Winkelmans, W., 1992, Ports as nodal ponts in a global transport system, in *Ports as nodal points in a global transport system*, Edited by Anthony J. Dolman and Jan Van Ettinger, International Ocean Institute, Pergamon Press, (p.65-76).

Wood, C., 2005, Changes to development plans. How good? How radical?, in *Town Planning Review*, Vol.76, nº4, (p.ix-xv).

Wollmann, H., 2000, Local government systems: from historic divergence towards convergence? Great Britain, France and Germany as comparative cases in poin, in *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol.18, (p.33-55).

Wong, C., 2001, The case for a UK spatial planning framework, in *Town Planning Review*, Vol.72, nº1, (p.iii-vii).

Zetter, J., 2001, The British perspective on the ESDP process, in *Built Environment*, Vol.27, nº4, (p.287-294).

Zonneveld, W., 2003, Expansive spatial planning – The new European transnational spatial visions, paper presented at the AESOP-ACSP Conference in Leuven, Belgium.

Zuindeau, B., 2006, Spatial approach to sustainable development: Challenges of equity and efficacy, in *Regional Studies*, Vol.40, (p.459-470).

l e g i s l a ç ã o
c o n s u l t a d a

Legislação consultada:

Legislação Portuguesa

Decreto-Lei 468/71 de 5 de Novembro, regime jurídico do domínio público hídrico.

Decreto-Lei 502/71 de 18/11, classificação das albufeiras e compatibilidade com a actividade principal das actividades complementares a desenvolver.

Decreto-Lei 794/76 de 5 de Novembro, aprova a política de solos.

Decreto-Lei 313/80 de 19 de Agosto, dá nova redacção ao artigo 5º do Decreto 794/76.

Decreto-Lei 338/83 de 20 de Julho, criação dos PROT.

Decreto-Lei 89/87 de 26/2, alterou o DL 468/71.

Decreto-Lei 176-A/88 de 18 de Maio, revê a disciplina jurídica dos PROT.

Decreto-Lei 196/89 de 14 de Junho, estabelece o novo regime jurídico da Reserva Agrícola Nacional.

Decreto-Lei 69/90 de 2 de Março, disciplina o regime jurídico dos PMOT.

Decreto-Lei 93/90 de 19 de Março, revê o regime jurídico da Reserva Ecológica Nacional, estabelecida no DL 321/83.

Decreto-Lei 302/90 de 26 de Setembro, define o regime de gestão urbanística do litoral.

Decreto-Lei 327/90 de 22/10, regulou a ocupação do solo objecto de incêndio florestal.

Decreto-Lei 352/90 de 9/1., limites dos poluentes atmosféricos.

Decreto-Lei 37/91 de 23/7, introduziu alterações à legislação das Albufeiras de Águas Públicas, criando planos de ordenamento específicos.

Decreto-Lei 445/91 de 29/11, licenciamento municipal de obras particulares.

Decreto-lei 448/91 de 29 de Novembro, aprova o regime jurídico dos loteamentos urbanos.

Decreto-Lei 211/92 de 8 de Outubro, altera o decreto 69/90.

Decreto-Lei 19/93 de 23/, estabeleceu as normas relativas à Rede Nacional de Áreas Protegidas.

Decreto-Lei 282/93 de 17/8, estabeleceu as normas disciplinadoras do exercício da actividade industrial. Alterou o DL 109/91 de 15/3.

Decreto-Lei 309/93 de 2 de Setembro, regulamenta a elaboração e aprovação dos planos de ordenamento da orla costeira.

Decreto-Lei 45/94 de 22/2, regulou o processo de planeamento dos recursos hídricos e a elaboração e aprovação dos planos de recursos hídricos

Decreto-Lei 46/94 de 22/2, regime específico para o licenciamento da utilização do Domínio Hídrico. Alterado pelo DL 234/98 de 22/7

Decreto-Lei 207/94 de 6/8, aprovou o regime de concepção instalação e exploração dos sistemas públicos e prediais de distribuição de água e drenagem de águas residuais,

Decreto-Lei 294/94 de 16/11, define o regime jurídico de concessão de exploração e gestão de sistemas multi-municipais de tratamento de resíduos sólidos urbanos.

Decreto-Lei 151/95 de 24/6, regulamenta a elaboração e aprovação dos planos previstos em legislação especial.

Decreto-Lei 155/97 de 24 de Junho, altera o Decreto 69/90.

Decreto-Lei 239/97 de 9/9, estabelece as regras a que fica sujeita a gestão de resíduos, nomeadamente a sua recolha, transporte, valorização e eliminação.

Decreto-Lei 278/97 de 8 de Outubro, altera o Decreto-Lei 186/90 de 6 de Junho, que Sujeita a uma avaliação de impacte ambiental os planos e projectos que, pela sua localização, dimensão ou características, sejam susceptíveis de provocar incidências significativas no ambiente.

Decreto-Lei 236/98 de 1/8, estabelece as normas, critérios e objectivos de qualidade com a finalidade de proteger o meio aquático e melhorar a qualidade das águas em função dos seus principais usos. Alterado pelos DL 56/99 de 26/2 e DL 390/99, de 30/11

Decreto-Lei 88/99, de 19 de Março, define o estatuto das Agências de Desenvolvimento Regional.

Decreto-Lei 276/99 de 23/7, linhas de orientação da política de gestão da qualidade do ar.

Decreto-Lei 321/99 de 11/12, define as regras a que fica sujeito o licenciamento, construção, exploração, encerramento e monitorização de Aterros para Resíduos Industriais Banais (RIB).

Decreto-Lei 380/99 de 22 de Setembro, desenvolve as bases da política de ordenamento do território e urbanismo.

Decreto-Lei 382/99 de 22/9, estabelece o perímetro de protecção para captações de águas subterrâneas destinadas ao abastecimento público

Decreto-Lei 555/99 de 16 de Dezembro, estabelece o regime jurídico da urbanização e da edificação.

Decreto-Lei 52/2000 de 7 de Abril, altera o artigo 157 do Decreto nº380/99.

Decreto-Lei 69/2000 de 3 de Maio, Avaliação de impacte ambiental.

Decreto-Lei 194/2000 de 21/8, prevenção e controlo integrado da poluição proveniente de certas actividades.

Decreto-Lei 292/2000 de 14/11, prevenção do ruído e o controlo da poluição sonora. Alterado pelo 76/2002 de 26/3

Decreto-Lei 177/2001 de 4 de Junho, altera o Decreto 555/99.

Decreto-Lei 224/2001 de 9 de Agosto, estrutura orgânica das CCR.

Decreto-Lei 76/2002 de 26/3, alterou o DL 292/2000 e aprovou o Regulamento das Emissões Sonoras para o ambiente do equipamento para utilização no exterior,

Decreto-Lei 120/2002 de 3 de Maio, Lei Orgânica do XV Governo Constitucional.

DL 129/2002 de 11/5, Regulamento dos Requisitos Acústicos dos Edifícios.

DL 152/2002 de 23/5, Lei dos Aterros.

DL 259/2002 de 23/11, alterou o DL 76/2002 de 26/3, e definiu a licença especial de ruído no âmbito de actividades ruidosas temporárias, que passou a ser atribuída pelas Câmaras Municipais.

Decreto Regulamentar 25/93 de 17/8, aprovou o Novo Regulamento do Exercício da Actividade Industrial

Decreto Regulamentar 23/95 de 23/8, aprovou o regulamento geral dos sistemas de distribuição pública de água.

Lei 11/87 de 7 de Abril, Lei de Bases do Ambiente.

Lei 33/96 de 17/8, Lei de Bases da Política Florestal.

Lei 48/98 de 11 de Agosto, Lei de bases da política de ordenamento do território e de urbanismo.

Lei 110/99 de 3 de Agosto, autoriza o governo a legislar, em matéria de atribuições das autarquias locais no que respeita ao regime de licenciamento municipal.

Lei 13/2000 de 20 de Julho, suspende a vigência do Decreto 555/99.

Lei 107/2001 de 8/9, estabelece as bases da política e do regime de protecção e valorização do património cultural.

Lei 58/2005 de 29/12, nova Lei da Água,

Legislação Espanhola

Lei 16/1987 de 30/7, Lei de Ordenação dos Transportes Terrestres. Modificada pela Lei 29/2003 de 8/10. Regulamentada no RD 1211/1990 de 28/9. Modificado por vários diplomas desde o RD 1136/1997 de 11/7 até ao RD 366/2002 de 19/4.

Lei 22/1988 de 28/7, Lei de Costas.

Lei 4/1989 de 27/3. de conservação de espaços naturais e da flora e fauna silvestres.
Alterada pela Lei 40/1997 de 5/11 e pela Lei 41/1997 de 5/11.

Lei 6/1998 de 13/4, Regime do solo e valorações, revoga alguns dos conteúdos do RDL 1/1992.

Lei 25/1988 de 29/7, Lei de Estradas. Modificada por sucessivos diplomas começando na lei 42/1994 de 30/12 e mais recentemente pela lei 24/2001 de 27/12. Regulamentada pelo RD 1812/1994 de 2/9.

Lei 10/98 de 21/4, Lei de Resíduos. Modificada pelo RDL 4/2001 de 16/2 e pela Lei 62/2003 de 30/12.

Lei 55/1999 de 29/12, modifica a Lei 6/1998.

Lei 6/2001 de 8/5, sobre avaliação de impacto ambiental.

Lei 10/2001 de 5/7, implementa o Plano Hidrológico Nacional.

Lei 16/2002 de 1/7, prevenção e controlo integrados da contaminação.

Lei 53/2002 de 30/12, modifica a Lei 6/1998.

Lei 10/2003 de 20/5, modifica a Lei 6/1998.

Lei 36/2003 de 11/11, relativa a medidas de reforma económica.

Lei 37/2003 de 17/11, Lei do Ruído.

Lei 43/2003 de 21/1, Lei de Montes.

Lei 1/2005 de 9/3, regula o regime de comércio de direitos de emissão de gases.
Modificada pelo RDL 5/2005.

Lei 11/2005 de 22/6 modifica a Lei 10/2001.

Lei 9/2006, de 28/4, sobre avaliação estratégica ambiental de planos e programas.

RD 849/1986 de 11/4, regulamentada a Lei de Águas.

RD 927/1988 de 2/7, regulamento da administração pública da água e da planificação hidrológica. Modificado pelo RD 1541/1994 de 8/7.

RD 1131/1988 de 30/9, regulamenta o RDL 1302/1986.

RD 1471/1989 de 1/12 regulamenta a Lei de Costas. Alterado pelo RD 112/92 de 18/12.

RD 1494/1995 de 8/9, sobre contaminação atmosférica por ozono. Actualizado no RD 1796/2003 de 26/12

RD 1525/1999 de 1/10, promulga o estatuto da SEPES (Sociedad Estatal para el Equipamiento del Suelo),

RD 1803/1999 de 26/11, o Plano Director da Rede de Parques Nacionais

RD 1073/2002 de 18/10, promoveu a avaliação e gestão da qualidade do ar.

RD 606/2003 de 23/5, modifica o RD 849/1986 e aprova o regulamento do Domínio Público Hídrico.

RDL 1302/1986 de 28/6, Lei de Avaliação de Impacto Ambiental, Modificado pela Lei 6/2001 de 8/5.

RDL 1/1992 de 30/6 que contém o Texto Refundido da Lei sobre o Regime de Solo e Ordenação Urbana.

RDL 5/1996 de 7/6, modifica o RDL 1/1992.

RDL 9/2000, revê o anexo II da lei de Avaliação de Impacto ambiental.

RDL 1/2001 de 20/7, Lei de Aguas, revoga a anterior lei de águas Lei 29/85 de 2/8

RDL 1/2004 de 5/3, modifica a Lei 6/1998.

Legislação francesa

Code de l'aviation civile

Code de la construction et de l'habitation

Code de l'environnement

Code de la forêt

Code du patrimoine

Code rural

Code du tourisme

Code de la voirie routière

Code de l'urbanisme

Décret n° 76-267 du 25 mars 1976

Décret n° 76-276 du 29 mars 1976

Décret n° 79-113 du 25 janvier 1979

Décret n° 81-534 du 12 mai 1981

Décret n° 82-584 du 29 juin 1982

Décret n° 86-984 du 19 août 1986

Loi n° 74-1117 du 27 décembre 1974

Loi n° 75-602 du 10 juillet 1975 Journal Officiel du 11 juillet 1975

Loi n° 75-1328 du 31 décembre 1975

Loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976

Loi n° 77-2 du 3 janvier 1977

Loi n° 77-1420 du 27 décembre 1977

Loi n° 77-1467 du 30 décembre 1977

Loi nº 79-1150 du 29 décembre 1979
Loi nº 80-502 du 4 juillet 1980
Loi nº 82-1126 du 29 décembre 1982
Loi nº 83-8 du 7 janvier 1983
Loi nº 83-663 du 22 juillet 1983
Loi nº 83-1186 du 29 décembre 1983
Loi nº 85-30 du 9 janvier 1985
Loi nº 85-696 du 11 juillet 1985
Loi nº 85-729 du 18 juillet 1985
Loi nº 85-1273 du 4 décembre 1985
Loi nº 86-2 du 3 janvier 1986
Loi nº 86-13 du 6 janvier 1986
Loi nº 86-972 du 19 août 1986
Loi nº 86-1290 du 23 décembre 1986
Loi nº 86-1321 du 30 décembre 1986
Loi nº 87-565 du 22 juillet 1987
Loi nº 87-1061 du 30 décembre 1987
Loi nº 89-550 du 2 août 1989
Loi nº 91-5 du 3 janvier 1991
Loi nº 91-662 du 13 juillet 1991
Loi nº 92-3 du 3 janvier 1992
Loi nº 92-125 du 6 février 1992
Loi nº 92-613 du 6 juillet 1992
Loi nº 92-1283 du 11 décembre 1992
Loi nº 92-1444 du 31 décembre 1992
Loi nº 93-3 du 4 janvier 1993
Loi nº 93-24 du 8 janvier 1993
Loi nº 93-122 du 29 janvier 1993
Loi nº 94-112 du 9 février 1994
Loi nº 95-74 du 21 janvier 1995
Loi nº 95-95 du 1 février 1995
Loi nº 95-101 du 2 février 1995
Loi nº 95-115 du 4 février 1995
Loi nº 95-127 du 8 février 1995

Loi nº 96-987 du 14 novembre 1996
Loi nº 96-1236 du 30 décembre 1996
Loi nº 97-179 du 28 février 1997
Loi nº 98-657 du 29 juillet 1998
Loi nº 99-533 du 25 juin 1999
Loi nº 99-574 du 9 juillet 1999
Loi nº 99-588 du 12 juillet 1999
Loi nº 99-1126 du 28 décembre 1999
Loi nº 2000-614 du 5 juillet 2000
Loi nº 2000-698 du 26 juillet 2000
Loi nº 2000-1208 du 13 décembre 2000
Loi nº 2001-44 du 17 janvier 2001
Loi nº 2001-398 du 9 mai 2001
Loi nº 2001-602 du 9 juillet 2001
Loi nº 2001-1168 du 11 décembre 2001
Loi nº 2002-3 du 3 janvier 2002
Loi nº 2002-92 du 22 janvier 2002
Loi nº 2002-276 du 27 février 2002
Loi nº 2003-8 du 3 janvier 2003
Loi nº 2003-590 du 2 juillet 2003
Loi nº 2003-591 du 2 juillet 2003
Loi nº 2003-699 du 30 juillet 2003
Loi nº 2003-707 du 1 août 2003
Loi nº 2003-1312 du 30 décembre 2003
Loi nº 2004-105 du 3 février 2004
Loi nº 2004-338 du 21 avril 2004
Loi nº 2004-809 du 13 août 2004
Loi nº 2004-1343 du 9 décembre 2004
Loi nº 2004-1485 du 30 décembre 2004
Loi nº 2005-95 du 9 février 2005
Loi nº 2005-102 du 11 février 2005
Loi nº 2005-157 du 23 février 2005
Loi nº 2005-357 du 20 avril 2005
Loi nº 2005-781 du 13 juillet 2005

Loi nº 2005-809 du 20 juillet 2005
Loi nº 2005-1319 du 26 octobre 2005
Loi nº 2006-11 du 5 janvier 2006
Ordonnance nº 2000-916 du 19 septembre 2000
Ordonnance nº 2000-930 du 22 septembre 2000
Ordonnance nº 2001-321 du 11 avril 2001
Ordonnance nº 2004-178 du 20 février 2004
Ordonnance nº 2004-489 du 3 juin 2004
Ordonnance nº 2004-632 du 1 juillet 2004
Ordonnance nº 2004-637 du 1 juillet 2004
Ordonnance nº 2005-554 du 26 mai 2005
Ordonnance nº 2005-805 du 18 juillet 2005
Ordonnance nº 2005-864 du 28 juillet 2005
Ordonnance nº 2005-1087 du 1 septembre 2005
Ordonnance nº 2005-1128 du 8 septembre 2005
Ordonnance nº 2005-1129 du 8 septembre 2005
Ordonnance nº 2005-1527 du 8 décembre 2005
Ordonnance nº 2005-1566 du 15 décembre 2005

Legislação Inglesa

Planning Policy Guidance 2: Green belts . Published January 1995. Amended March 2001.

Planning Policy Guidance 3: Housing. Published March 2000. Two updates published January 2005.

Planning Policy Guidance 4: Industrial, commercial development and small firms. Published November 1992.

Planning Policy Guidance 5: Simplified planning zones. Published November 1992.

Planning Policy Guidance 12: Development plans. Published December 1999. Replaced by Planning Policy Statement 12: Local Development Frameworks.

Planning Policy Guidance 13: Transport . Published March 2001.

Planning Policy Guidance 15: Planning and the historic environment. Published September 1994.

Planning Policy Guidance 16: Archaeology and planning. Published November 1990.

Planning Policy Guidance 17: Planning for Open Space, Sport and Recreation. Published July 2002.

Planning Policy Guidance 20: Coastal planning. Published September 1992.

Planning Policy Guidance 21: Tourism. Published November 1992.

Planning Policy Guidance 24: Planning and noise. Published September 1994.

Planning Policy Guidance 25: Development and flood risk. Published July 2001.

Planning Policy Statement 1: Delivering Sustainable Development. Published February 2005. This replaces PPG Note 1: General Policies and Principles (published February 1997).

Planning Policy Statement 6: Planning for Town Centres. Published March 2005. Replaces Revised PPG Note 6: Town Centres and Retail Developments (published 1996) and subsequent policy statements.

Planning Policy Statement 7: Sustainable development in rural areas. Published August 2004. Replaces PPG Note 7: The Countryside - Environmental Quality and Economic and Social Development (published February 1997).

Planning Policy Statement 9: Biodiversity and geological conservation. Published August 2005. Replaces PPG Note 9 on nature conservation. Published October 1994.

Planning Policy Statement 10: Planning for Sustainable Waste Management. Published July 2005. Replaces PPG Note 10: Planning and Waste Management (published 1999).

Planning Policy Statement 11: Regional Spatial Strategies. Published September 2004. Replaces PPG Note 11: Regional Planning.

Planning Policy Statement 12: Local Development Frameworks. Published September 2004.

Planning Policy Statement 23: Planning and Pollution Control. Published November 2004. Replaces PPG Note 23: Planning and Pollution Control (published 1994).

Town and Country Planning Act 1990

Town and Country Planning Regulations 1991

DoE Circular: Planning Obligations

Modernizing Planning, 1998

DETR, Progress Report Modernizing Planning, 1999