

# 1 – Introdução

## 1.1 – O ordenamento do território, o planeamento do território e o desenvolvimento territorial

O ordenamento do território constitui uma ferramenta administrativa que tem como principal linha orientadora a estruturação, o arranjo e a gestão territorial, quer ao nível urbano e habitacional, quer ao nível natural. Associado ao conceito de ordenamento, existe um outro que o complementa: o conceito de planeamento. Embora as suas origens tenham sido separadas e distintas (o ordenamento foi desenvolvido em França, ao passo que o planeamento foi explorado no Reino Unido), rapidamente se começaram a conjugar estes conceitos, algumas vezes dando-lhes o mesmo significado, outras utilizando-os em processos separados mas necessários para uma correcta actuação no território (Estado da arte sobre o ordenamento do território, s.d.). Assim, falar de ordenamento implica falar obrigatoriamente de planeamento (ou vice-versa), pois os dois conceitos complementam-se. Dada a importância destes conceitos, comecemos pelas suas definições.

Planeamento, segundo o Dicionário da Língua Portuguesa (Costa *et al*, 1999), é definido como “acto ou efeito de planear; determinação dos objectivos e dos meios para os atingir; melhor previsão possível de futuras necessidades; função ou serviço de preparação de trabalho”. Para Felisberto Reigado (2000), o planeamento é “um processo de análise (do passado e do presente) de antecipação ao futuro, de programação, de acção/execução, de controlo, de controlo, de correcção e de avaliação dos resultados”. Para o mesmo autor, as características mais importantes do processo de planeamento são:

- Tempo;
- Participação e interacção;
- Ordenação lógica, mas com carácter flexível;
- Criação, tratamento e troca de informação;
- Aprendizagem, amadurecimento e interrogações constantes;
- Cognição, encontrando respostas nas dúvidas que surgem.

O planeamento constitui uma ferramenta de extrema importância no processo organização territorial. É uma via para alcançar os objectivos do ordenamento do território e do

desenvolvimento sustentável, mediante a análise e avaliação desses objectivos; seleccionando as diferentes alternativas para os alcançar; definindo os meios e os processos através dos quais esses objectivos devem ser alcançados; gerindo e controlando a execução das acções definidas e, sendo este provavelmente o ponto mais importante, monitorizando os efeitos das acções ao longo do tempo, numa perspectiva a médio/longo prazo, de forma a antecipar eventuais problemas e alterações que comprometam os objectivos estabelecidos. O processo de planeamento deve por isso ser encarado como um processo contínuo, dinâmico e flexível, capaz de manter a estabilidade e organização territorial e ter a capacidade de se corrigir de forma autónoma.

Existem diversas definições para o conceito de ordenamento do território. O Dicionário da Língua Portuguesa On-line diz que ordenamento é o “acto de ordenar; ordenação; de um território: estudo profundo e detalhado de um território (país, região, etc.) para conhecer todas as suas características e que constituirá a base para a elaboração de um plano cuja finalidade é a utilização racional desse território, ou seja, o aproveitamento das potencialidades, a maximização da produção a par com a protecção do ambiente, visando o desenvolvimento sócio-económico e a melhoria da qualidade de vida”. O Dicionário de Geografia (Baud *et al*, 1999) diz que o ordenamento do território “corresponde, na maior parte dos casos à vontade de corrigir os desequilíbrios de um espaço nacional ou regional e constitui um dos principais campos da Geografia aplicada. Pressupõe por um lado, uma percepção e uma concepção de conjunto de um território e, por outro lado, uma análise prospectiva”. Mais especificamente, o “Dictionnaire de l’urbanisme et de l’aménagement” (Merlin *et al*, 2000) define ordenamento como “a acção e a prática (mais que a ciência, a técnica ou a arte) de dispor com ordem, através do espaço de um país e com uma visão prospectiva, os homens e as suas actividades, os equipamentos e os meios de comunicação que eles podem utilizar, tendo em conta os constrangimentos naturais, humanos e económicos, ou mesmo estratégicos. (...) Todas as definições insistem no carácter voluntarista, mas também na sua dimensão prospectiva: será perigoso separar a planificação no espaço da planificação do tempo que será estritamente económica”. Por seu lado, a Carta Europeia do Ordenamento do Território (Conselho da Europa, 1983), um dos mais importantes documentos sobre este tema, define ordenamento como “a tradução espacial das políticas económica, social, cultural e ecológica da sociedade. (...) É, simultaneamente, uma disciplina científica, uma técnica administrativa e uma política que se desenvolve numa perspectiva interdisciplinar e integrada tendente ao

desenvolvimento equilibrado das regiões e à organização física do espaço segundo uma estratégia de conjunto. (...) O ordenamento do território deve ter em consideração a existência de múltiplos poderes de decisão individuais e institucionais que influenciam a organização do espaço, o carácter aleatório de todo o estudo prospectivo, os constrangimentos do mercado, as particularidades dos sistemas administrativos, a diversidade das condições sócio-económicas e ambientais. Deve, no entanto, procurar conciliar estes factores da forma mais harmoniosa possível”.

## **1.2 – Conceitos associados**

Existem vários conceitos que estão hoje na base da orientação das disciplinas do desenvolvimento e do ordenamento do território. Estes conceitos são os princípios-chave responsáveis pelo estabelecimento das ideias e orientações que devem ser abordadas nos processos de ordenamento do território. Vejam-se, pois, alguns desses conceitos.

Começando pelo conceito mais abrangente: a sustentabilidade. As intervenções de ordenamento devem ser efectuadas tendo em conta o equilíbrio entre três dimensões fundamentais – a económica, a social e a ambiental – para que nenhuma delas seja prejudicada no processo. Ao longo dos anos muitas das intervenções planeadas, em diferentes contextos históricos e geográficos, têm-se revelado insustentáveis por falta de equilíbrio entre as três dimensões fundamentais. Seria, no entanto, de esperar que o Homem aprendesse com os seus erros. Contudo, o que se verifica é que os seus erros resultam actualmente não do seu desconhecimento face a estes factos mas sim por prevalência de interesses que colocam em causa esse equilíbrio (Marin *et al*, 2006). Slocomb (1993) refere que o ordenamento e o planeamento devem estar “...direccionados para as comunidades, a sua população e o uso do solo e infra-estruturas económicas, através de processo de definição de objectivos, acções de planeamento e regulamentos...”. No entanto, estas acções de planeamento e a definição e objectivos concretos integradores das dimensões económica, social e ambiental são, na maioria dos casos postas de lado por parte das classes dirigentes, privilegiando a eficácia económica do sistema e esquecendo o equilíbrio social e a salvaguarda dos recursos e do património natural.

Antes de se prosseguir para os restantes conceitos-chave associados ao ordenamento do território, será interessante abrir aqui um parêntesis e falar um pouco do conceito de desenvolvimento sustentável e da sua importância no processo de planeamento e ordenamento do território. A primeira referência ao termo *desenvolvimento sustentável* apareceu nas duas conferências das Nações Unidas sobre ambiente e desenvolvimento “World Commission for the Environmental Development – WCED”, em 1987, nas quais foi reconhecida a necessidade de adoptar novas estratégias de desenvolvimento quer a nível local, quer a nível global (WCED, 1987).

A partir daí, a utilização deste termo passou a fazer parte do vocabulário de toda a população, havendo a consciência generalizada, por parte da população mundial, de que é necessário tomar medidas a todos os níveis de forma a salvaguardar a saúde do nosso planeta, através de uma boa gestão e de um uso racional dos nossos recursos naturais que não comprometam a sua disponibilidade futura. Contudo, o conceito de desenvolvimento sustentável é muito abrangente, existindo uma grande variedade de definições. Salientem-se as seguintes:

- “...desenvolvimento sustentável vai ao encontro das necessidades das gerações presentes sem comprometer a capacidade de desenvolvimento próprio das gerações futuras.”, (WCED, 1987)
- “...pode ser visto como o conjunto de programas de desenvolvimento que vão ao encontro dos objectivos de satisfação das necessidades humanas sem violar a capacidade de regeneração dos recursos naturais a longo prazo, nem os padrões de qualidade ambiental e de equidade social.” (Bartelmus, 1994).
- “...deve reconhecer os factores sociais e ecológicos, assim como os factores económicos, da base de recursos vivos e não vivos e das vantagens e desvantagens de acções alternativas tanto a longo como a curto prazo.” (Garden, 1989)
- “...é compreendido como uma forma de mudança social que se acrescenta aos tradicionais objectivos de desenvolvimento, o objectivo da obtenção da sustentabilidade ecológica.” (Lélé, 1991).

Como se pode ver por estas definições, o conceito de desenvolvimento sustentável defende uma integração das dimensões sociais, económicas e ambientais, de forma a permitir um equilíbrio entre o meio ambiente e as actividades humanas. Comparando o desenvolvimento sustentável ao conceito de sustentabilidade descrito anteriormente,

verificar-se que existe um paralelismo evidente entre os dois conceitos no que se refere às suas linhas de acção. Assim, pode dizer-se que qualquer processo de ordenamento do território, ou qualquer intervenção de planeamento, deverá ser instrumento que garanta e promova o desenvolvimento sustentável. Tal obrigação está bem patente nas palavras de Miguel Pires Amado (2007), na sua obra “Planeamento Urbano Sustentável”: “O planeamento territorial, pelo seu papel decisivo no apoio ao desenvolvimento das actividades humanas, necessita pois, de constituir um instrumento operacional que lhe possibilite continuar a apoiar o processo de desenvolvimento das sociedades e, simultaneamente, tornar possível que esse processo de desenvolvimento se processe dentro dos princípios e objectivos de sustentabilidade.”

Um outro conceito-chave do planeamento e ordenamento do território é o da acessibilidade – procurar atingir os objectivos mais rapidamente e com menores custos. Foi na procura de melhores acessibilidades que se foi construindo o território de forma a conferir melhores condições de vida às populações, das quais, no entanto, resultaram maiores desequilíbrios espaciais e também crescentes assimetrias sociais. A construção de vias de comunicação e de acessibilidade (estradas, caminhos de ferro, túneis, etc) tem também um impacto ambiental bastante negativo devido ao aumento da poluição, à destruição de *habitats* e de corredores de migração, e à alteração, muitas vezes irreversível, da paisagem enquanto património. No entanto, é possível verificar que a melhoria das acessibilidades permitiu o desenvolvimento do território nas perspectivas económica, social e política, tendo o aumento da gestão integrada do território levado a um melhor desempenho global.

Outro princípio-chave é o da funcionalidade. O território só se mantém atraente se tiver uma função. Uma das tarefas do ordenamento do território é saber antecipar as mudanças de funcionalidade para os solos, edificações ou assentamentos humanos. O planeamento e o ordenamento devem também considerar a multifuncionalidade dos lugares, das infra-estruturas e das paisagens, para que o aproveitamento das máximas potencialidades de cada componente possa ser efectuado, quer temporalmente, quer espacialmente.

Como se pode verificar, o ordenamento do território é uma ferramenta de extrema importância não só na manutenção da integridade territorial, mas também na aplicação dos princípios de desenvolvimento sustentável ao território e ao desenvolvimento

humano. Para tal, o desenvolvimento deve ter em conta as dimensões económica, social e ambiental, e qualquer processo de intervenção deve ser feito sem o prejuízo de nenhuma destas três dimensões. Juntamente com estas, devem ser consideradas as componentes espaço e tempo, garantindo assim a sustentabilidade futura das estruturas e do próprio desenvolvimento humano.

A Carta Europeia do Ordenamento do Território (Conselho da Europa, 1983) refere que “o Homem e o seu bem-estar, bem como a sua interacção com o meio envolvente, estão no centro das preocupações do ordenamento do território, que tem por objectivo proporcionar a cada indivíduo um quadro e uma qualidade de vida que assegurem o desenvolvimento da sua personalidade num ambiente planeado à escala humana.” É, pois necessário considerar o Homem como destinatário final do ordenamento do território, de forma a alcançar um bom entendimento entre ambos, permitindo assim o correcto desenvolvimento e aplicação das políticas do ordenamento do território.

### **1.3 – Princípios, características e objectivos do ordenamento do território**

Empiricamente, todos temos uma noção de quais são (ou deveriam ser) os objectivos do ordenamento do território: levar a cabo a estruturação do território nacional, regular a sua utilização, promover o correcto desenvolvimento territorial e dispor, no espaço e no tempo, as infra-estruturas de uso humano de modo a que sejam mantidas a integridade e a estabilidade de um país, melhoradas as condições de vida das populações e a que ocorra um correcto e dinâmico desenvolvimento sócioeconómico.

Em termos mais formais (ou institucionais), esta noção “popular” dos objectivos do ordenamento do território foi transposta, desenvolvida e alargada, mantendo, até certo ponto, estas ideias-base de organização, regulação e desenvolvimento.

Identificam-se dois grandes grupos de objectivos possíveis no ordenamento do território: os globais ou gerais e os parciais ou específicos. O primeiro grupo é constituído pelas grandes linhas orientadoras do ordenamento, linhas essas que estão bem patentes na legislação base das políticas de ordenamento do território, quer a nível europeu, quer a nível nacional. O segundo grupo tem como componentes os objectivos definidos para áreas territoriais específicas. Neste inserem-se os objectivos definidos em documentos

redigidos para fins e locais específicos como os Planos Directores Municipais (PDMs), os Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOCs), os Planos de Pormenor (PPs) e os Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROTs).

Segundo a Carta Europeia do Ordenamento do Território (Conselho da Europa, 1983), são quatro os princípios do ordenamento do território:

- “Democrático: deve ser conduzido de modo a assegurar a participação das populações interessadas e dos seus representantes políticos;
- Integrado: deve assegurar a coordenação das diferentes políticas sectoriais e a sua integração numa abordagem global;
- Funcional: deve ter em conta a existência de especificidades regionais, fundamentadas em valores, cultura e interesses comuns que, por vezes ultrapassam fronteiras administrativas e territoriais, assim como a organização administrativa dos diferentes países;
- Prospectivo: deve analisar e tomar em consideração as tendências e o desenvolvimento a longo prazo dos fenómenos e intervenções económicas, ecológicas, sociais, culturais e ambientais.”

A estes princípios base, Rui Alves (2001) acrescenta mais alguns que considera fundamentais, definindo melhor as linhas de orientação do ordenamento do território.

São eles:

- “Igualdade: promove a organização territorial que garanta, de forma generalizada, as mesmas condições e oportunidades de acesso a bens e serviços a todos os cidadãos (os cidadãos são iguais perante a lei);
- Equidade: que se trata de forma equitativa os cidadãos, organizações, e os territórios; estabelece a perequação na distribuição dos recursos públicos, designadamente os financeiros, entre territórios mais desenvolvidos e territórios menos desenvolvidos, de forma a corrigir desequilíbrios e distorções existentes nos níveis de desenvolvimento;
- Interesse público: em que a intervenção do Estado e dos poderes públicos, sobre o território, deve prosseguir sempre finalidades de interesse colectivo;
- Liberdade e responsabilidade: que garante a liberdade de intervenção individual e da iniciativa privada na organização do território, desde que no cumprimento das normas e directrizes e na garantia do interesse público;

- Sustentabilidade: que promova a organização do território, salvaguardando e protegendo valores e recursos perenes, como sejam, os naturais, culturais e ambientais; e promovendo a sustentabilidade da organização do território, de modo a viabilizar a estrutura nacional.” (Alves, 2001)

A Carta Europeia do Ordenamento do Território (CEOT) estabeleceu também como objectivos gerais para o ordenamento do território europeu os seguintes:

- “Desenvolvimento socioeconómico equilibrado das regiões: (...) o ordenamento do território deve procurar conter o crescimento das regiões superpovoadas ou sujeitas a um desenvolvimento demasiado rápido, encorajar o desenvolvimento das regiões atrasadas e manter ou adaptar as infra-estruturas indispensáveis à recuperação económica das regiões em declínio ou ameaçadas por graves problemas de emprego (...);
- Melhoria da qualidade de vida: pela escolha da localização que permita uma utilização óptima do espaço favorece-se a melhoria da qualidade de vida quotidiana, quer se trate de habitação, trabalho, cultura, recreio ou, ainda, das relações no seio das comunidades humanas, nomeadamente a melhoria do bem-estar individual traduzido na criação de empregos e na instalação de equipamentos de natureza económica, social e cultural, correspondendo às aspirações das diferentes camadas da população;
- Gestão responsável dos recursos naturais e a protecção do ambiente: promovendo estratégias que minimizam os conflitos entre a procura crescente de recursos naturais e a necessidade da sua conservação, o ordenamento do território procura assegurar uma gestão responsável do ambiente, dos recursos do solo e do subsolo, do ar e das águas, dos recursos energéticos, da fauna e da flora, prestando atenção particular à paisagem e ao património cultural e arquitectónico;
- Utilização racional do território: (...) da localização, organização e desenvolvimento de grandes complexos urbanos e industriais, das infra-estruturas fundamentais e da protecção dos solos agrícolas e florestais. Este ordenamento, de natureza física, deve necessariamente ser acompanhado de uma política fundiária, a fim de ser possível alcançar objectivos que são de interesse colectivo;
- Implementação dos objectivos do ordenamento do território: (...) numerosos organismos privados e públicos contribuem, pelas suas acções, para desenvolver



ou alterar a organização do espaço. O ordenamento do território traduz uma vontade de integração e coordenação interdisciplinar e de cooperação entre as autoridades envolvidas;

- Coordenação entre os diferentes sectores: este esforço de coordenação respeita essencialmente à distribuição da população, das actividades económicas, do habitat, dos equipamentos colectivos e ao fornecimento de energia, aos transportes e ao saneamento básico; à luta do ambiente e do património natural, histórico e cultural;
- Coordenação e cooperação entre os diversos níveis de decisão e obtenção de recursos financeiros: as autoridades envolvidas na política de ordenamento do território necessitam que lhes seja dada competência para decidir, bem como os meios financeiros adequados. (...) Aquelas autoridades devem ter em atenção as medidas tomadas ou previstas a nível inferior ou superior e, conseqüentemente manterem-se informadas reciprocamente e de maneira regular;
- Participação das populações: toda a política de ordenamento do território, qualquer que seja o seu nível, deve ser baseada na participação activa dos cidadãos. É, assim, indispensável que eles sejam informados, de forma clara e de maneira compreensível, em todas as fases do processo de planeamento e no enquadramento das estruturas e procedimentos institucionais.” (Conselho da Europa, 1983)

Da mesma forma, a nível nacional, a legislação portuguesa assenta nos pressupostos estabelecidos na CEOT. Olhando para o estabelecido na Lei de bases de ordenamento do território e de urbanismo - LBOTU (Lei 48/98, 11 de Agosto de 1998), verifica-se que existe a mesma forte preocupação quer com as necessidades das populações, quer com a necessidade de proteger e conservar a natureza e os espaços verdes, promovendo em simultâneo o desenvolvimento das actividades económicas, sociais e culturais. Este documento “implementa”, em território nacional, os princípios e os objectivos definidos na CEOT para o ordenamento europeu, procedendo às adaptações necessárias resultantes das características próprias do território português. Este documento tem como finalidade:

- “Reforçar a coesão nacional, organizando o território, corrigindo as assimetrias regionais e assegurando a igualdade de oportunidades dos cidadãos no acesso às infra-estruturas, equipamentos, serviços e funções urbanas;

- Promover a valorização integrada das diversidades do território nacional;
- Assegurar o aproveitamento racional dos recursos naturais, a preservação do equilíbrio ambiental, a humanização das cidades e a funcionalidade dos espaços edificados;
- Assegurar a defesa e valorização do património cultural e natural;
- Promover a qualidade de vida e assegurar condições favoráveis ao desenvolvimento das actividades económicas, sociais e culturais;
- Racionalizar, reabilitar e modernizar os centros urbanos e promover a coerência dos sistemas em que se inserem;
- Salvaguardar e valorizar as potencialidades do espaço rural, contendo a desertificação e incentivando a criação de oportunidades de emprego;
- Acautelar a protecção civil da população, prevenindo os efeitos decorrentes de catástrofes naturais ou da acção humana.”

A política de ordenamento do território nacional deve também obedecer aos seguintes princípios gerais:

- “Sustentabilidade e solidariedade intergeracional, assegurando a transmissão às gerações futuras de um território e de espaços edificados correctamente ordenados;
- Economia, assegurando a utilização ponderada e parcimoniosa dos recursos naturais e culturais;
- Coordenação, articulando e compatibilizando o ordenamento com as políticas de desenvolvimento económico e social, bem como as políticas sectoriais com incidência na organização territorial, no respeito por uma adequada ponderação dos interesses públicos e privados em causa;
- Subsidiariedade, coordenando os procedimentos dos diversos níveis da Administração Pública, por forma a privilegiar o nível decisório mais próximo do cidadão;
- Equidade, assegurando a justa repartição dos encargos e benefícios decorrentes da aplicação dos instrumentos de gestão territorial;
- Participação, reforçando a consciência cívica dos cidadãos através do acesso à informação e à intervenção nos procedimentos de elaboração, execução, avaliação e revisão dos instrumentos de gestão territorial;

- Responsabilidade, garantindo a prévia ponderação das intervenções com impacto relevante no território e estabelecendo o dever de reposição ou compensação dos danos que ponham em causa a qualidade ambiental;
- Contratualização, incentivando modelos de actuação baseados na concertação entre a iniciativa pública e a iniciativa privada na concretização dos instrumentos de gestão territorial;
- Segurança jurídica, garantindo a estabilidade dos regimes legais e o respeito pelas situações jurídicas validamente constituídas.”

Os seus objectivos são (Lei 48/98, de 11 de Agosto de 1998):

- “A melhoria das condições de vida e de trabalho das populações, no respeito pelos valores culturais, ambientais e paisagísticos;
- A distribuição equilibrada das funções de habitação, trabalho, cultura e lazer;
- A criação de oportunidades diversificadas de emprego como meio para a fixação de populações, particularmente nas áreas menos desenvolvidas;
- A preservação e defesa de solos com aptidão natural ou aproveitados para actividades agrícolas, pecuárias ou florestais, restringindo-se a sua afectação a outras actividades aos casos em que tal for comprovadamente necessário;
- A adequação dos níveis de densificação urbana, impedindo a degradação da qualidade de vida, bem como o desequilíbrio da organização económica e social;
- A rentabilização das infra-estruturas, evitando a extensão desnecessária das redes e dos perímetros urbanos e racionalizando o aproveitamento das áreas intersticiais;
- A aplicação de uma política de habitação que permita resolver as carências existentes;
- A reabilitação e revitalização dos centros históricos e dos elementos de património cultural classificados;
- A recuperação ou reconversão de áreas degradadas;
- A reconversão de áreas urbanas de génese ilegal.”

De acordo com o mesmo documento, ordenamento do território deve também salvaguardar os valores naturais essenciais, garantindo que as edificações se integrem na paisagem e que os locais de interesse particular para a conservação da natureza sejam objecto de protecção (Lei 48/98, de 11 de Agosto de 1998).

Apesar de os princípios orientadores e dos objectivos do ordenamento do território estarem bem definidos e de a sua aplicação ser de extrema importância e de efeitos benéficos para a sociedade e para o ambiente, se observamos o território português não se descortina um padrão claro na sua ocupação e organização (Marin *et al*, 2006). Pelo contrário, verifica-se que existe uma certa distribuição caótica dos campos e espaços silvestres, sem limites bem definidos; uma disposição irregular das povoações, com frequente dispersão de casas ou pequenos conjuntos de construções. Mesmo nas áreas urbanas, salvo o núcleo histórico que é em geral bem marcado e obedece a um certo geometrismo ordenador, observa-se um alastramento desordenado das construções, havendo uma mistura de edificações com os mais diversos fins (Marin *et al*, 2006).

Apesar do panorama geral, que resulta da combinação de ordenamento e desordenamento em partes desiguais, é possível descortinar uma certa organização lógica do espaço, embora seja uma estruturação não consolidada:

- Uma concentração das principais aglomerações urbanas no litoral, nas áreas dotadas de melhor potencial de acessibilidades;
- Maiores densidades populacionais associadas às planícies litorais;
- As zonas montanhosas, pouco povoadas, a evidenciar extensões incultas ou cobertas de mato em contraste com extensas manchas florestadas, resultantes de um esforço de valorização económica dos espaços. (Marin *et al*, 2006)

#### **1.4 – O Ordenamento em Portugal – perspectiva histórica**

A preocupação com o arranjo territorial e com o ordenamento do território não é uma “moda” actual. Embora à primeira vista o território nacional pareça uma “manta de retalho” ao nível do ordenamento (quer seja urbano ou ambiental), podendo levar à convicção de que não houve uma preocupação de arranjo territorial, tal não poderia estar mais longe da verdade. Já desde a ocupação romana do nosso território se têm verificado acções bem direccionadas de ordenamento, muitas delas com grande sucesso, e estudos recentes orientados precisamente para a interpretação dos sistemas de povoamento mostram que existem evidências de uma certa regularidade em povoações pré-romanas (Marin *et al*, 2006). A organização romana foi sendo posteriormente adoptada ao longo dos séculos seguintes, com as invasões germânicas, suevas e visigodas e, mais tarde, com

a ocupação muçulmana, essa estrutura foi mantida, embora neste caso com algumas alterações. As contribuições destas civilizações foram aproveitadas e amplificadas nos primeiros séculos da monarquia portuguesa. Nos séculos seguintes, o ordenamento do território português foi feito tendo em vista o desenvolvimento do país, tendo no Rei D. Dinis a sua maior referência.

Com o início dos descobrimentos, deu-se início a uma série de intervenções viradas para o litoral, com vista a melhorar a “contacto” entre a terra e o mar, de forma a que o comércio marítimo fosse otimizado. Esta nova linha orientadora de ordenamento ficou bem patente não só nas cidades litorais e fluviais do país, mas também em África e na Índia, centros de grande influência portuguesa nos séculos XVI e XVII.

Nos séculos XVIII e XIX, é de referir aquele que é provavelmente o maior exemplo de planeamento nacional: a reconstrução da cidade de Lisboa após o terramoto de 1755. Ao longo do século XIX, o ordenamento foi, mais uma vez, no sentido do desenvolvimento e, com o início da Revolução Industrial, a preocupação foi a de construir infra-estruturas ferroviárias, tentando acertar passo com o resto da Europa. Neste século torna-se também importante referir dois projectos de ordenamento direccionados para a área agrícola e da conservação da natureza: o Plano de Ordenamento da Mata Nacional da Machada (1864), que constituiu o primeiro plano de ordenamento de uma propriedade florestal com recurso a métodos cientificamente fundamentados; e o Projecto Geral da Arborização dos Areais Móveis de Portugal (1897), responsável por uma alteração radical da face do litoral nacional, de Caminha a Vila Real de Santo António. Estes planos são um marco de extrema importância, pois apontam para uma visão integrada do território, denotando uma preocupação com a organização do território tanto à escala local como regional e nacional. (Programa Nacional de Políticas de Ordenamento do Território – Relatório, 2007)

O século XX, por seu lado, foi prolífico em estratégias, políticas e planos de intervenção. Em 1953, o Estado Novo inicia os Planos de Fomento (I Plano de Fomento 1953-1958), estando o ordenamento do território implícito na temática dos Planos, ganhando autonomia enquanto componente indispensável no planeamento regional apenas em 1968, com a publicação do III Plano de Fomento (1968-1973). No ano de 1970, é publicado o primeiro Relatório do Ordenamento do Território, o qual privilegia o desenvolvimento económico e social, não havendo qualquer preocupação com as questões ambientais.

O sector ambiental e a preocupação com o estado do ambiente passam a ter representação e autonomia política em 1974, após a implementação do regime democrático, com a

criação do Ministério do Equipamento Social e Ambiente (MESA) e do cargo de Subsecretário de Estado do Ambiente. Em 1975, surge a Secretaria de Estado do Ambiente (SEA), a qual possui competências no domínio do ordenamento do território. Em 1987 é publicada a Lei de Bases do Ambiente (Lei nº11/87, de 7 de Abril), sendo esta um dos marcos mais importantes em termos de política de ambiente no nosso país. Em 1990, a SEA é substituída pelo Ministério do Ambiente e Recursos Naturais (MARN), que, a partir de 1995, passou a ser designado por Ministério do Ambiente (MA). Seguiram-se várias reestruturações que deram origem ao actual Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (MAOTDR).

Em termos de políticas e figuras legais, o ordenamento do território não dispõe de nenhum instrumento legal integrador antes do final da década de 90, não obstante os progressos alcançados com a publicação de diversas iniciativas legislativas, que resultaram num conjunto de instrumentos de planeamento e ordenamento territorial, ainda hoje em uso: em 1982 são criados os Planos Directores Municipais (PDM, Decreto-Lei nº208/82, de 26 de Maio); em 1983 criam-se os Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT, Decreto-Lei nº338/83, de 20 de Julho); e em 1990 surge a primeira tentativa de integração das várias figuras de planos de ordenamento do território (Decreto-Lei nº69/90, de 2 de Março). Em 1993 são criados os Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT); e só em 1998 é publicada a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo, que define os objectivos e os princípios desta política e estabelece os Instrumentos de Gestão Territorial, nos quais assenta todo o sistema de gestão do território. (PNPOT – Relatório, 2007)

Contudo, estas políticas acabaram por não resolver os problemas de planeamento. A efemeridade dos planos de ordenamento, associada à sua ineficácia aplicacional e aos conflitos legais entre as diferentes ferramentas criadas, levou à instalação de um certo caos a nível nacional. Mesmo após a integração na Europa dos doze, em 1986, não têm faltado políticas de desenvolvimento regional e de ordenamento do território, verificando-se no entanto que embora emanando do mesmo ministério estas medidas têm estado dissociadas o que, infelizmente, continua a verificar-se actualmente. Esta desarticulação, tendo em conta que um bom ordenamento do território é essencial como veículo de desenvolvimento, faz com que o país continue ainda muito atrasado em relação ao resto da Europa (Marin *et al*, 2006).

## **2 – Zona Costeira e outros conceitos**

Em qualquer processo de intervenção na zona costeira, seja ele de planeamento, ordenamento ou protecção, é essencial conhecer, à partida, o que se entende por zona costeira e quais os seus limites espaciais, as suas características e dinâmica. Ao longo deste ponto serão apresentados alguns conceitos associados à zona costeira, essenciais para a correcta compreensão, análise e posterior concretização de qualquer acção relacionada com aquela zona.

### **2.1 – Zona Costeira**

Este conceito tem sofrido um número significativo de alterações ao longo dos anos, existindo ainda actualmente alguma controvérsia sobre a sua definição exacta. Tal acontece porque as definições aparecem condicionadas às acções que nela ocorrem, estando limitadas às áreas profissionais e às temáticas abordadas nessas mesmas acções. É, no entanto, do consenso geral que o termo Zona Costeira (ZC) designa uma porção de terra seca e superfície oceânica adjacente, em que ocorre interacção entre as duas componentes, e onde a ecologia terrestre e o seu uso influencia directamente o uso e a ecologia oceânica e vice-versa (Alves, 1998). Em alguns países europeus, considera-se que a zona costeira se estende até aos limites exteriores do território (considerando toda a Zona Económica Exclusiva - ZEE), ao passo que noutros se considera que a zona costeira termina quando se atinge a profundidade de 200 metros (Stanners *et al*, 1995). Existem, também, alguns autores que defendem que não há uma definição rígida de zona costeira, e que existem, isso sim, sugestões sobre como a definir que, geralmente, variam consoante os interesses subjacentes. Por seu lado, no Projecto “Land-Ocean Interactions in the Coastal Zone” a zona costeira é definida como “a extensão em terra e sob as águas do mar (plataforma continental), onde se encontram indicadores das variações do nível do mar (transgressões e regressões do mar) ocorridas durante o Quaternário superior (desde  $\pm 115000$  anos BP até à actualidade)” (LOICZ, 1995). Esta definição afasta-se, assim, daquelas que usam o conceito de forma a satisfazer interesses administrativos, fixando os limites da zona costeira em distâncias arbitrárias para o interior da faixa das praias. (Soares de Carvalho *et al*, 2002).

Em 1969, a US Commission on Marine Science, Engineering and Resources definiu a zona costeira como “a parte da terra que é afectada pela sua proximidade ao mar, e a parte de mar afectada pela sua proximidade à terra na extensão em que as actividades do Homem localizadas em terra apresentam influência na composição química da água e na ecologia marinha”.

Em 1994, a Comissão das Comunidades Europeias referiu que a zona costeira tende a ser definida como sendo a faixa de 100 metros adjacente à costa, considerando no entanto, que a zona costeira se estende quer no sentido terrestre quer no sentido marítimo da linha de costa<sup>1</sup>, podendo as actividades e infra-estruturas relacionadas prolongar-se cerca de 5km além dessa linha de costa, quer em direcção a poente, quer em direcção a nascente (Conselho da Europa, 1994).

Podemos encontrar algumas definições de alguns autores que referem a interacção entre ambiente terrestre e marítimo. É o caso de Gomes (1994), que define esta zona como “...os territórios de interacção geográfica, física, ecológica, humana e económica entre o Mar e a Terra”, ou simplesmente “...zonas de interface entre o continente e o oceano.” (Gomes, 1994); e o caso de Sorensen *et al*, os quais se referem à zona costeira como “a interface ou espaço de transição entre os domínios ambientais terra/mar” (Sorensen *et al*, 1991). Em processos de planeamento, usa-se, frequentemente, a noção de que a zona costeira depende do tipo de costa e dos impactes provocados, quer naturais quer antrópicos.

Devido ao elevado número de definições existentes, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) propôs que a delimitação de zona costeira fosse feita caso a caso e de acordo com os objectivos e problemas a abordar, de forma a melhor enquadrar as acções com a definição.

Na legislação portuguesa, o Decreto-Lei nº302/90, de 26 de Setembro define faixa costeira como “...a banda ao longo da costa marítima, cuja largura é limitada pela linha de máxima praia-mar de águas vivas equinociais e pela linha situada a 2km daquela para o interior” (Decreto-Lei nº302/90, de 26 de Setembro de 1990). Também o Decreto-Lei nº309/93, de 2 de Setembro (que regula a elaboração e a aprovação dos planos de ordenamento da orla costeira – POOCs), introduz a noção de faixa de protecção costeira, definida como “...”zona terrestre de protecção», cuja largura máxima não excede os 500m da linha que limita a margem das águas do mar e «faixa marítima de protecção»,

---

<sup>1</sup> Definida como “fronteira entre a terra e o mar; pode ser materializada pela intersecção do nível médio do mar com a zona terrestre” (Grupo de Trabalho, 2006)



que tem como limite máximo a batimétrica -30” (Decreto-Lei nº109/93, de 2 de Setembro de 1993).

Os critérios a usar na elaboração de uma definição de zona costeira, tal como a proposta da OCDE, devem ser os mais adequados ao caso em estudo, bem como às características do local e aos problemas considerados ou a considerar, de forma a que o planeamento de qualquer acção de intervenção seja feito, tendo em conta a informação necessária. Assim, verificamos que nos podemos deparar com definições de zona costeira que têm por base as mais variadas especialidades: geológicas, biológicas, geográficas, urbanísticas, etc. O mais importante neste processo é adequar, a cada situação, a delimitação de zona costeira que melhor sirva as necessidades do caso em estudo e, sempre que possível, essa delimitação deve ser feita da forma mais multi-disciplinar possível. Deste modo, qualquer decisão será feita com base num conhecimento mais profundo e completo da área de intervenção.

## **2.2 – Recurso Costeiro**

O Dicionário da Língua Portuguesa (Costa *et al*, 1999) define recurso como um “meio de fortuna; bem; dote”. Encaremos, pois, o termo recurso como um bem, algo que possui valor ou que seja capaz de o gerar directa ou indirectamente.

Os recursos costeiros estão directamente relacionados com a contribuição económica que podem dar, podendo essa contribuição expressar-se segundo quatro vertentes possíveis (Sorensen *et al*, 1991):

- Valor monetário da produção dos recursos costeiros;
- Mais valias na exportação dos recursos costeiros;
- Número de pessoas empregues directa ou indirectamente;
- Valor cultural do recurso costeiro para servir necessidades sociais, alimentares e religiosas.

A estas quatro vertentes poderíamos acrescentar uma outra, na qual o valor económico de um recurso costeiro poderia (e deveria) ser expresso com base no seu valor intrínseco enquanto ecossistema, que, como veremos, é a base para que todos os outros recursos possam e ser explorados.

Na maioria dos casos, os recursos são vistos como um produto capaz de gerar riqueza de forma imediata, criando postos de trabalho directos através da comercialização desses

produtos/recursos. Dentro desta visão é possível incluir os mais diversos componentes, dos quais se destaca a pesca (peixe, marisco), encarada como o principal recurso costeiro e aquele que mais rapidamente associamos à produção imediata de riqueza; a exploração das algas, procuradas, não só pelo valor nutricional como alimento, mas devido às suas propriedades terapêuticas, também pela indústria farmacêutica e cosmética; a extracção de sedimentos (areias, cascalho), de grande importância e com enorme procura pela construção civil; e, mais recentemente, a própria energia da ondulação, vista actualmente como uma excelente fonte de energia alternativa ao uso dos combustíveis fósseis.

No entanto, existem outras características da zona costeira que devem ser encaradas como potenciais recursos, como fontes de riqueza, embora essa riqueza seja produzida e induzida de forma indirecta.

O principal recurso dentro deste grupo é, inevitavelmente, o uso balnear. Apesar de não ser um gerador directo de riqueza, a elevada procura das zonas costeiras enquanto zonas balneares levou ao aparecimento de diversos postos de trabalho e formas de produção de riqueza através de actividades paralelas ao uso balnear. Entre elas contam-se por exemplo os bares de praia, as concessões balneares, os restaurantes, hotéis e parques de campismo, empresas de desportos náuticos (*surf*, vela, esqui aquático, pesca, mergulho, etc), campos de golfe (muito apreciados quando construídos com o mar como pano de fundo), turismo e ecoturismo, todas elas responsáveis pela criação de postos de trabalho (muitos deles sazonais) e, conseqüentemente vistos como um recurso, ou seja, como algo com capacidade de gerar valor e retorno económico.

Também a paisagem costeira deve ser encarada como um recurso. Cada vez mais o turismo de natureza é visto como uma alternativa ao turismo convencional e as zonas costeiras, enquanto ecossistemas ricos em diversidade biológica e geomorfológica, estão revestidos de elevado potencial económico e são passíveis de produzir riqueza. Assim, os recursos costeiros devem ser encarados como recursos naturais não renováveis. Desta forma, o próprio “ecossistema zona costeira” deve ser encarado como um recurso costeiro, não renovável e que necessita de protecção e monitorização constante (pelo facto de ser um ecossistema frágil e exposto às mais variadas pressões). Senão, coloquemos o seguinte cenário hipotético: se houver destruição, seja ela total ou parcial de uma praia, quais são as conseqüências deste acontecimento? Deixa de haver a procura pela zona balnear (que deixa de existir ou não se encontra em condições de receber os utilizadores), levando a que todas as empresas e infra-estruturas associadas (hotéis, restaurantes, bares, etc) se vejam privadas do público que permitia a criação de riqueza,

com conseqüente encerramento dos mesmos e despedimentos em massa. O mesmo acontecerá se houver poluição das águas do mar, que podem levar à morte do peixe, crustáceos e algas que suportam, em parte a economia costeira. E que pessoa iria querer jogar golfe com vista para uma praia deserta e poluída? Quem se deslocaria a uma praia rodeada de casas degradadas e zonas verdes sujas ou inexistentes? É, pois, necessário contemplar a própria paisagem e o ecossistema costeiro enquanto recurso costeiro e protegê-lo devido à sua importância ambiental, económica e social.

### **2.3 – Gestão Costeira e Gestão Integrada da Zona Costeira (ICZM)**

O termo gestão encontra-se associado ao acto de administrar, de regulamentar o uso ou o funcionamento de algo, para que ocorra o melhor aproveitamento das potencialidades desse objecto. No caso concreto da zona costeira, a gestão poderá ser entendida como uma ferramenta que permite manter e desenvolver as potencialidades económicas da zona costeira, possibilitando o crescimento económico e a melhoria das condições de vida das populações, com o aumento do número de postos de trabalho e criação de mais valias para as povoações; pode também ser encarada como a forma de administrar os recursos costeiros de modo a otimizar a sua exploração e o retorno deles proveniente.

No entanto, o termo gestão costeira pode ter diversas interpretações e/ou diversas definições consoante as entidades/grupos envolvidos: do ponto de vista da engenharia, pode referir-se à construção de estruturas de defesa costeira, bem como à sua monitorização e manutenção; para um geógrafo ou técnico de planeamento pode ser entendido como uma ferramenta para elaboração de planos de controlo e regulamentação do uso da zona costeira; do ponto de vista de um ecologista ou de um ambientalista pode significar uma forma de preservar ou recuperar os ecossistemas costeiros. (Martins, 1997) Em Portugal (e pode-se afirmar que um pouco por todo o Mundo), a gestão costeira foi, até meados dos anos 80 (altura da publicação da Lei de Bases do Ambiente e do aparecimento de uma certa “consciência ambiental”), encarada de um ponto de vista da engenharia, traduzindo-se em diversas obras de defesa costeira (de forma a proteger as construções dos constantes avanços do mar e da dinâmica costeira), e enquanto recurso económico de retorno imediato (ou quase imediato), com a rentabilização dos recursos costeiros como a pesca, os inertes e a ocupação balnear. Esta visão limitada de gestão costeira levou ao aparecimento de preocupantes desequilíbrios ambientais, que não só

puseram em risco a sustentabilidade dos ecossistemas, como, também, comprometeram a exploração futura dos recursos costeiros devido à sua sobre exploração e destruição.

Face a este cenário, surgiu, em 1992, na Conferência do Rio, uma forma mais adequada de gestão e planeamento das áreas costeiras: o programa de Gestão Integrada da Zona Costeira (Integrated Coastal Zone Management – ICZM). Este programa prevê a gestão da zona costeira de um ponto de vista sustentável, tendo em consideração as mais diversas visões de gestão costeira, e articulando conhecimentos e competências de forma a garantir um compromisso de gestão dos recursos costeiros (entre eles o próprio ecossistema zona costeira e a paisagem, como explicado anteriormente), permitindo a manutenção da disponibilidade desses recursos para serem explorados pelas gerações seguintes, num cenário de desenvolvimento sustentável e em concertação com uma abordagem global dos problemas defendida pela Agenda 21 (Martins, 1997).

Apesar de ter sido proposta em 1992, e apesar da legislação portuguesa começar a fazer referência à articulação entre as diversas componentes implicadas na gestão costeira, só em 2007 foi publicado, pelo Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, o documento que define as bases para a Estratégia de Gestão Integrada de Zona Costeira. A missão do grupo de trabalho responsável pela elaboração deste documento consistia no desenvolvimento das “...bases de uma estratégia que sustente uma políticas de ordenamento, planeamento e gestão da zona costeira portuguesa, continental e insular, nas suas vertentes terrestres e marítimas.” (Grupo de trabalho, 2006) O mesmo documento assume que a zona costeira se reveste de uma “...importância estratégica em termos ambientais, económicos e sociais...” e que “...a resolução dos seus problemas assume essa mesma importância estratégica no âmbito de uma política de desenvolvimento sustentável, pressupondo que essa estratégia deve ser enquadrada numa gestão integrada e coordenada destas áreas, através do reconhecimento:

- da existência de diversos conflitos de interesses na zona costeira, com sistemas abertos, muito dinâmicos, complexos, heterogéneos, de interface, frágeis, com elevadas oportunidades sociais e económicas e, por conseguinte fortemente polarizados de actividades;
- da necessidade de identificar plataformas de consenso;
- da dificuldade em fazer previsões das evoluções a médio e longo prazo dos sistemas físicos, sociais e económicos, justificando a preparação de cenários e a combinação de cenários;

- da necessidade e da dificuldade em considerar, com um nível geográfico muito alargado, as interacções terra-mar;
- de um processo recente de instabilidade governamental, nomeadamente ao nível da tutela do ambiente e do território, bem como da instabilidade das políticas e programas lançados e as dificuldades da sua concretização;
- das acentuadas restrições sócio-económicas que estarão presentes, pelo menos no próximos anos, as quais poderão exigir propostas muito pragmáticas para concretizar objectivos que se desejam muito ambiciosos;
- da necessidade de uma intensa mobilização, participação e responsabilização da sociedade civil, não limitada a grupos de pressões com interesses muito sectoriais, a atitudes pessimistas e a lógicas corporativas;
- das limitações de tempo face a atrasos no arranque dos trabalhos e aos compromissos assumidos perante a União Europeia.”

Como vemos pelo descrito atrás, o processo de gestão costeira deve ser abordado de uma forma global, reconhecendo os erros e obstáculos que se deparam no horizonte de qualquer processo de gestão integrada, seja pela fragilidade dos sistemas costeiros, pela sua importância económica, social e ambiental ou pelos interesses instalados que dificultam todo o processo de gestão integrada e sustentável do ambiente costeiro.

É também importante referir os Princípios Fundamentais que a Gestão Integrada da Zona Costeira (GIZC) deve observar. Estes vão de encontro aos princípios de sustentabilidade, coesão, informação, participação (entre outros) expostos na restante legislação ambiental e de ordenamento e planeamento territorial, reforçando a importância destes factores enquanto propósito final do desenvolvimento, também ele integrado, do território nacional. Os princípios são os seguintes:

- “Sustentabilidade e solidariedade intergeracional (...);
- Coesão e equidade social (...);
- Prevenção e precaução (...);
- Abordagem sistémica (...);
- Suporte científico e técnico (...);
- Subsidiariedade (...);
- Participação (...);
- Co-responsabilização (...);
- Operacionalidade (...).”

## 2.4 – Capacidade de carga

O termo capacidade de carga é, provavelmente, um dos mais importantes envolvidos em todo o processo de ordenamento e planeamento e, no entanto, é aquele que, mais vezes, é desvalorizado e, em muitos casos, mesmo esquecido e posto de parte. Este conceito é apresentado por Amado (2007) como um dos principais indicadores de sustentabilidade de todo o processo de ordenamento e planeamento do território. Definido em ecologia como “...o número máximo de população ou de outras espécies é possível suportar de forma sustentável na área de intervenção sem destruir a base do recurso natural” (Martinez-Alier, 1999), este conceito é, muitas vezes, defendido, por alguns autores, como o único factor físico necessário para determinar o excessivo impacto das actividades humanas sobre o ambiente. Este conceito pode ser apresentado em paralelo com o conceito de capacidade de sustentação do meio, muito utilizado em ecologia para estudar as flutuações da densidade das populações. A capacidade de sustentação de um meio vai determinar o número de indivíduos, de uma ou mais espécies, que pode sobreviver face às limitações de espaço e recursos disponíveis no ambiente físico em que estão inseridos. Neste cenário, estabelece-se um equilíbrio (com ligeiras flutuações), em que o número de indivíduos das populações se mantém sensivelmente constante e em que só sobrevivem aqueles que o meio tem capacidade de sustentar (Odum, 1971). No nosso caso concreto de capacidade de carga, dever-se-ia estudar o número máximo de pessoas que o meio poderá suportar sem que ocorra destruição do equilíbrio (frágil) que existe no meio natural. Nos casos em que a capacidade de carga é estudada, ela entra apenas em linha de conta com o número de pessoas que vão habitar de forma mais ou menos permanente o local em causa, esquecendo-se das variações sazonais de população. Embora em determinados casos essas variações possam ser consideradas demasiado pequenas para terem um verdadeiro efeito no ambiente, num sistema tão procurado como a zona costeira, em que as variações populacionais sazonais são muito significativas, este factor pode ser de extrema importância. Assim, embora actualmente a capacidade de carga comece a ser encarada como uma parte essencial do processo de ordenamento e planeamento, sendo incorporada no desenrolar do processo, acontece que “...as acções que se têm vindo a desenvolver mostram-se desarticuladas entre as reais capacidades de carga do meio natural e a efectiva satisfação das

expectativas da população, tendo-se vindo a assistir a uma preferência pela realização das expectativas económicas dos produtores (Amado, 2007)”. Mais uma vez, a capacidade de carga deve ser bem analisada e calculada, para que qualquer intervenção seja efectuada com vista a uma utilização regrada e sustentável, neste caso e no âmbito desta tese, da zona costeira.

### **3 – Legislação Portuguesa: apresentação e análise**

Portugal é um país prolífico em legislação sobre ambiente, ordenamento e planeamento territorial. Assim sendo, seria de esperar encontrar um país com elevado sentido de ordenamento e cultura urbanística, social e ambiental, um país assente em políticas de desenvolvimento sustentável. Contudo, e infelizmente, verifica-se uma situação quase diametralmente oposta. Se olharmos para o território nacional, descortinamos elevados problemas em termos de ordenamento territorial e uma reduzida cultura e conhecimentos ambientais.

Este cenário deve-se principalmente à ineficácia em aplicar, de forma rápida e responsável, do estabelecido na legislação nacional, bem como à existência de algumas (grandes) ambiguidades nos documentos. Ao longo deste capítulo, serão apresentadas as principais figuras legais que regulamentam o ordenamento do território português e o ambiente do país. Será, também, efectuada uma análise a estas principais figuras, salientando os seus pontos fortes, as suas falhas e limitações, e serão apresentadas algumas propostas de alteração, de forma a colmatar alguns pontos menos bons da legislação, tornando-a mais coesa e, espera-se, de mais simples aplicação e maior eficácia.

#### **3.1 – Lei nº48/98, de 11 de Agosto: Lei de bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo (LBOTU); Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de Setembro.**

A LBOTU, o documento sobre o qual assenta a restante legislação ao nível do planeamento e ordenamento do território, visa “assegurar uma adequada organização e utilização do território nacional, na perspectiva da sua valorização, designadamente no espaço europeu, tendo como finalidade o desenvolvimento económico, social e cultural integrado, harmonioso e sustentável do País, das diferentes regiões e aglomerados urbanos”. Como já foi visto anteriormente, no primeiro capítulo da presente tese, onde se apresentam os fins, princípios gerais e objectivos (Capítulo I do decreto-lei) desta lei, a LBOTU revela uma elevada preocupação com a sustentabilidade, a organização territorial e o desenvolvimento sustentável do país em termos económico, sociais, culturais e ambientais. De referir que estas preocupações estão patentes em todos os documentos que



serão analisados ao longo do presente capítulo, denotando uma forte orientação para a necessidade cada vez mais premente de tornar o crescimento e desenvolvimento do país sustentável e de garantir que as gerações futuras terão as mesmas oportunidades, recursos e qualidade de vida. O Decreto-Lei nº 380/99 (posteriormente alterado pelo Decreto-Lei nº 310/03, de 10 de Dezembro) aparece também neste ponto, visto ser um desenvolvimento da LBOTU, estabelecendo o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial. Assim, é importante proceder à análise conjunta de ambos, como documentos complementares que são.

### **3.1.1 – Os âmbitos de actuação**

O capítulo II da LBOTU divide o sistema de gestão territorial em três âmbitos distintos (artigo 7º):

- “Âmbito nacional, que define o quadro estratégico para o ordenamento do espaço nacional, estabelecendo as directrizes a considerar no ordenamento regional e municipal e a compatibilização entre os diversos instrumentos de política sectorial (...);
- Âmbito regional, que define o quadro estratégico para o ordenamento do espaço regional (...) estabelecendo as directrizes orientadoras do ordenamento municipal;
- Âmbito municipal, que 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.”

Este ponto poderá, no entanto, levantar algumas dificuldades ao nível do desenvolvimento municipal. Apesar de serem importantes linhas orientadoras gerais para existir um ordenamento integrado de todo o território, este factor poderá limitar as opções de desenvolvimento estratégico de âmbito municipal. De que forma? Vejamos. A LBOTU define nos artigos 8º, 9º e 10º os instrumentos de gestão territorial, documentos que: apresentam as opções com relevância para a organização do território (instrumentos de desenvolvimento territorial); estabelecem o regime de uso do solo (instrumentos de planeamento territorial); programam ou concretizam as políticas de desenvolvimento económico, social e ambiental, determinando o respectivo impacte ambiental (instrumentos de política sectorial); e salvaguardam os princípios fundamentais do programa nacional de ordenamento do território (instrumentos de natureza especial).

Estes instrumentos relacionam-se entre si, complementando-se, mas, também, sobrepondo-se de forma hierárquica (matéria regulamentada pelo Decreto-Lei nº380/99, de 22 de Setembro). É esta sobreposição que levanta alguns problemas. Os instrumentos de desenvolvimento territorial, constituídos pelo Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), pelos Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT) e pelos Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território (estes últimos de elaboração facultativa), são instrumentos que apresentam as grandes medidas de ordenamento, identificam os principais problemas (a nível nacional e regional, respectivamente) e propõem as intervenções a realizar. Apesar da sua importância estratégica, o que é definido nestes documentos sobrepõe-se ao definido nos instrumentos de planeamento territorial, constituídos pelos Planos Directores Municipais (PDMs), Planos de Urbanização (PUs) e Planos de Pormenor (PPs), que são os instrumentos usados no âmbito municipal como ferramenta para o desenvolvimento estratégico de cada região (a estes também se sobrepõem os Planos Especiais de Ordenamento do Território – PEOTs). Assim, qualquer acção que se queira colocar em prática necessita de estar de acordo com as grandes linhas orientadoras dos instrumentos de desenvolvimento territorial. O problema não está na existência destes planos de linhas mais gerais (de extrema importância para a existência de uma homogeneidade e coesão nas políticas de ordenamento e planeamento territorial); reside, sim, nas limitações impostas. Sendo as entidades municipais aquelas que mais próximo estão dos problemas reais de ordenamento das regiões e aquelas que mais facilmente conseguem identificar as dificuldades e as realidades locais, a limitação de actuação imposta pelos instrumentos de desenvolvimento territorial (mais pelos PROTs do que pelo PNPOT) pode originar atrasos na resolução dos problemas, potenciando o agravar dos mesmos e dificultando a sua posterior resolução. Estas limitações impostas quer pelo PNPOT, quer pelos PROTs serão analisadas mais adiante neste capítulo.

### **3.1.2 – Participação pública**

O Artigo 11º da LBOTU define a vinculação dos instrumentos de gestão territorial. Estes “vinculam as entidades públicas” e “os planos intermunicipais e especiais de ordenamento do território são ainda vinculativos para os particulares.” Contudo, para que exista participação particular no processo de elaboração e aprovação dos planos

municipais e especiais de ordenamento, é necessário que os particulares estejam informados. Esse direito à informação está salvaguardado no artigo 12º do presente documento, onde se estabelece que “os particulares têm direito à informação tanto nos procedimentos de elaboração e alteração, como após a publicação dos instrumentos” quer seja para consulta do processo, obtenção de certidões e/ou cópias do mesmo. Os mesmos direitos estão também expressos no artigo 5º do DL nº380/99. Neste decreto, o artigo 6º estabelece, por sua vez, o direito à participação dos particulares. Este compreende “a possibilidade de formulação de sugestões e pedidos de esclarecimento” ao longo de todas as fases do processo. Neste artigo estão também definidas as obrigações das entidades públicas envolvidas na disponibilização e divulgação, através da comunicação social:

- “A decisão de desencadear o processo de elaboração, alteração ou revisão, identificando os objectivos a prosseguir;
- A conclusão da fase de elaboração, alteração ou revisão, bem como o teor dos elementos a submeter a discussão pública;
- A abertura e a duração da fase de discussão pública;
- As conclusões da discussão pública;
- Os mecanismos de execução utilizados no âmbito dos instrumentos de gestão territorial;
- O início e as conclusões dos procedimentos de avaliação”

As entidades estão também sujeitas ao “dever de ponderação das propostas apresentadas, bem como de resposta fundamentada aos pedidos de esclarecimento formulados”.

Este ponto é o mais importante aspecto de todo o processo de ordenamento do território e, sem dúvida, um dos pontos mais fortes destes documentos, sendo, ao mesmo tempo, aquele que mais problemas levanta.

Começamos pela sua importância. O conceito de desenvolvimento sustentável implica que a sustentabilidade do desenvolvimento (neste caso concreto, o de ordenamento e planeamento sustentável) assente em bases locais, ou seja, que deve ter início e ser promovida ao nível das autarquias, de forma a que, no seu conjunto, a soma das partes origine um território ordenado e sustentável. Este conceito defende que as populações e a sua participação activa e informada são a base de todo o processo. Amado (2007) afirma

o mesmo, ou seja, que “os princípios essenciais ao processo de desenvolvimento sustentável são a integração do ambiente e mecanismos particulares de envolvimento efectivo das populações”. Isto deve-se ao simples facto de serem as populações as mais afectadas com qualquer alteração ambiental, social ou económica; são elas que possuem, na maioria dos casos, um conhecimento mais profundo e mais imediato dos principais problemas que as afectam. A própria legislação nacional defende a participação da população em todos os documentos legais sobre ordenamento e planeamento do território. No entanto, esta participação deve partir de uma população informada e culta. É neste ponto que começam a surgir os problemas relativamente à participação populacional.

O primeiro prende-se, como referido por Schmidt (2007), com as “duas medalhas de ouro” que Portugal conquistou: “ (...) a das maiores desigualdades sociais e a dos maiores níveis de analfabetismo”. Segundo a autora, com base em dados da Eurostat 2007, Portugal é o país com “ (...) níveis de formação mais baixos e com o nível mais alto de insucesso escolar. Somos dos que menos conhecimentos científicos e técnicos têm e dos menos informados em questões ambientais, mas também em coisas tão triviais como os consumos energéticos. Somos ainda dos que temos os índices mais baixos de acesso à Internet (25%) e dos que menos jornais lêem” (Schmidt, 2007). De acordo com as mesmas fontes, Portugal possui também “ (...) os níveis mais baixos de militância em ONGs como de mobilização para acções de curto alcance (abaixo-assinados, participação em manifestações, boicotes a produtos) e partilhamos com a Polónia o mais elevado nível de desconfiança nas instituições que asseguram a democracia – incluindo o Parlamento, o sistema judicial e os políticos” (Schmidt, 2007). O I Inquérito Nacional às Representações e Práticas dos Portugueses sobre o Ambiente (Almeida, 2000), realizado em 1997 sustenta estes dados. No Capítulo 3 deste Inquérito (“Informação e cultura Ambiental”) os resultados obtidos revelam esta baixa falta de informação face aos problemas ambientais. A título de exemplo, quando confrontados com a questão “Sabe bem o que é ou tem conhecimento aproximado das seguintes questões de ambiente?” (questões estas que foram ou são mediáticas), verificaram-se frequências bastante baixas de respostas positivas. O buraco do ozono e o acidente nuclear de Chernobyl foram os que obtiveram melhores resultados com cerca de 50% de respostas positivas, enquanto que questões como a biodiversidade (12%), a compostagem (8%) e a Rede Natura 2000 (4%) obtiveram os resultados mais baixos. Face a estes resultados, foi possível verificar, embora “correndo o risco de alguma simplificação”, que “é maior o conhecimento de questões ambientais que contêm de forma mais ou menos evidente um anátema de

ameaça, risco de catástrofe ou cuja imagem pública foi de algum modo alvo de efeitos de dramatização sobre o seu potencial impacte nas condições de vida na Terra ou em regiões particulares do globo ou do país”. Em contrapartida, questões que estão mais directamente relacionadas com o poder de decisão do governo (quer central, quer local), ou que estão mais próximas da população em geral e que mais directamente as podem afectar ou influenciar, aparecem nos lugares mais baixo da tabela. O mesmo Inquérito verificou também que a cultura e preocupação ambiental aumentam com o aumento do nível educacional dos inquiridos. Isto demonstra que uma população com uma forte base educacional tem uma preocupação e conhecimento maiores face às questões ambientais. O Inquérito retira duas conclusões que importa referir no âmbito desta tese. Em primeiro lugar, verifica-se que, apesar dos dados indicarem um cenário bastante negativo em termo de cultura ambiental, existe um reconhecimento por parte dos inquiridos menos informados do seu “*handicap* nesta área de problemas”, servindo em muitos casos este facto de “justificação para não fazerem mais pela protecção ambiental”. No entanto, os inquiridos “parecem exigir dos poderes políticos mais informação e maior mobilização de esforços em torno da educação ambiental”. Em segundo lugar, conclui-se também um aumento da predisposição de participar activamente em práticas quotidianas de defesa do ambiente com o aumento do grau de literacia dos inquiridos. Embora se verifique que, na sua maioria, a população toma medidas de protecção ambiental nas suas casas (tais como a economização de água, a substituição das lâmpadas vulgares por lâmpadas de baixo consumo, etc), o carácter destas medidas não é tanto de defesa do ambiente mas sim de natureza económica; e que o aumento do grau de literacia está também directamente relacionado com um aumento na adesão a práticas ambientais mais direccionadas para a protecção e defesa ambiental de uma forma mais “global”. (Almeida, 2000)

A participação informada e activa da população no processo de planeamento, ordenamento e nas questões ambientais depara-se com outro problema: a falta e/ou dificuldade de acesso à informação. Segundo Schmidt (2007) “O país tem um grande défice informativo. Se é verdade que as pessoas têm hábitos de inércia na busca de informação e na participação, também não vêm a vida facilitada em nada. Quando se querem informar deparam com sucessivos bloqueios, obstruções e opacidades”. Apesar de a legislação (como visto anteriormente) defender a participação da sociedade civil no processo de decisão, continuamos com os “mais baixos índices de militância associativa da EU”. O constante bloqueio ao acesso à informação pode levar ao “risco da indiferença”. O Inquérito referido anteriormente mostra que as pessoas não participam

nem actuam mais nos processos de decisão nem na defesa do ambiente por não terem a informação necessária para o fazer. No entanto, ficou bem explícita uma exigência de informação, por parte da população em relação ao Estado.

Desde 1990, Portugal possui uma Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (LADA) e uma Comissão para o mesmo acesso (CADA). No entanto, os resultados são muito poucos. A informação encontra-se desorganizada e não compilada, e entre 1997 e 2001, as queixas à CADA quadruplicaram, bem como aumentaram significativamente as queixas às instâncias europeias e aos “media”. (Schmidt, 2007). Portugal ratificou a Convenção de Aarhus em Agosto de 2003. A UE assinou nesta cidade dinamarquesa um compromisso de estimular a participação da sociedade civil no governo ambiental dos países membros, assente no acesso à informação. Contudo, em Portugal, esse acesso à informação continua a ser difícil e as constantes queixas ao CADA são um forte exemplo de como é necessário rever essa posição. Devem ser invertidas as tendências do passado de bloqueio no acesso à informação e afastamento da população no processo de decisão, de forma a prevenir a instalação de uma ataraxia participativa na sociedade civil, com nefastas consequências para as populações, ambiente e, conseqüentemente, para o próprio país.

### **Como pode ser então invertida esta tendência?**

Apesar das propostas apresentadas de seguida aparentarem alguma simplicidade, essa não deve ser assumida como global, ou seja, o processo de inverter a situação actual não será fácil. O que se tenta demonstrar é que, apesar de complexo, o processo deve ser simplificado ao máximo possível, de forma a não agravar mais a situação existente.

As medidas apresentadas dividem-se em três passos.

O primeiro passo deve passar pela identificação das limitações da população em termos de cultural ambiental (e aqui “cultura ambiental” deve ser entendida num sentido em que se englobam todas as componentes do ambiente, sejam elas naturais, sociais, económicas, políticas, paisagistas, etc.). Para tal deve ser elaborado um inquérito sobre cultura ambiental. Este inquérito deverá:

- Ser igual para todos os municípios do país, de forma a garantir a homogeneidade dos resultados.
- Funcionar como um documento de aplicação local, de forma a facilitar o tratamento dos dados obtidos e garantir uma posterior acção, sobre esse mesmos

dados, mais rápida e que melhor se adequa às necessidades de cada local. Assim, aquele deverá ser um instrumento a ser usado pelos municípios através das Juntas de Freguesia, de forma a abarcar o maior número possível de cidadãos.

- Ser de fácil compreensão e execução. Devido ao baixo nível escolar que se verifica no nosso território, as perguntas devem ser simples e directas, em linguagem acessível. As perguntas deverão ser de escolha múltipla, de forma a facilitar a realização do inquérito, tornando mais rápidas as respostas e mais fácil o posterior tratamento dos dados.
- Ter como componentes a idade dos participantes e o grau de escolaridade, de forma a reunir informação que será essencial para a elaboração de qualquer acção de intervenção futura, permitindo adequá-la aos diferentes níveis de escolaridade e às diversas faixas etárias.
- Analisar o que a população entende como ambiente e que conceitos lhe associam. Deverá também analisar quais as preocupações ambientais da população, quais os problemas que mais a preocupam e lhe despertam atenção, e quais as principais medidas que cada cidadão toma no quotidiano em benefício do ambiente.
- Analisar a disponibilidade e vontade de participação, por parte da população, em associativismo ambiental (Organizações Não Governamentais de Ambiente – ONGA), palestras e sessões de esclarecimento, bem como em sessões de consulta pública sobre a elaboração de todo o tipo de planos em que a discussão pública é essencial.

O objectivo deste inquérito é, essencialmente, ficar a conhecer as principais limitações da população em termos de cultura ambiental. Estes dados serão essenciais na elaboração de um conjunto de medidas com o intuito de esclarecer as dúvidas existentes nas populações e incentivando-as a participar, não só nos processos de consulta pública, mas também em ONGs, alertando as pessoas para os problemas locais, mostrando que esses problemas afectam todos (directa ou indirectamente) e, portanto, a sua resolução deve passar por todos. Esta aproximação da população ao poder local tem outro aspecto extremamente positivo: o de tornar mais transparentes as intervenções realizadas, reforçando a credibilidade das políticas (e, mais importante ainda, dos políticos) junto das populações.

De referir, ainda, que as orientações deste inquérito se aproximam das abordadas no I Inquérito Nacional às Representações e Práticas dos Portugueses sobre o Ambiente. Neste documento são abordados os mesmos temas propostos para o inquérito aqui apresentado: a noção de ambiente, a percepção da situação ambiental do país e do mundo, a informação e cultura ambiental da população, a cidadania e importância da participação pública. A principal diferença prende-se com o âmbito de aplicação: o Inquérito Nacional serviu de análise superficial à situação da população face a uma cultura ambiental essencial ao bom desenvolvimento de um país, levantando questões importantes acerca do que falta ser feito na sociedade em termos desenvolvimento da mesma; por seu lado, o inquérito aqui proposto servirá de ferramenta ao poder municipal para levar a cabo acções a curto/médio prazo no sentido de colmatar as falhas existentes na sociedade face às questões ambientais em todas as suas vertentes, não esquecendo, no entanto, as questões económicas e sociais, permitindo o estabelecimento de cooperações entre as populações, as ONGs e o poder local (e, conseqüentemente, o poder central) no sentido da melhoria do processo de desenvolvimento nacional e indo ao encontro da legislação nacional e das directivas europeias.

O segundo passo do processo passa pela análise dos dados obtidos. Esta deve ser feita ao nível do município, reunindo toda a informação resultante do inquérito e procedendo a uma análise detalhada, identificando as principais dúvidas da população e os pontos que necessitam de atenção mais imediata.

À medida que a análise for efectuada, devem começar a tomar forma as medidas de intervenção que terão que ser levadas a cabo no sentido de tornar a população mais informada e mais participativa. Apesar de estas medidas serem desenvolvidas pelo poder municipal, devem integrar no seu processo de elaboração e aplicação não só as Juntas de Freguesia do município, mas, também, organizações não governamentais com influência na região, as forças policiais e bombeiros, as escolas, as comunidades religiosas, as colectividades da região (clubes desportivos, associações recreativas, clubes de teatro, etc), as bibliotecas, entre outros, ou seja, concertar todos os meios disponíveis como veículos de informação. Este vai constituir o terceiro passo do processo.

As medidas e as acções a implementar devem ir de encontro às necessidades populacionais identificadas através da análise dos dados obtidos pelo inquérito. Para isso, deverão estar organizadas numa sequência lógica e compreender alguns dos seguintes pontos:



- Criação de uma base de dados (de uso exclusivo da autarquia), na qual se reúnem os contactos (preferencialmente de correio electrónico) da população inquirida. Esta base de dados será usada como meio de divulgação de informação por parte da autarquia. Essa informação deve incluir as actividades a realizar pela autarquia local e municipal, ao longo do ano, eventos importantes, bem como servir de meio de convocatória da população a participar nas acções a desenvolver no âmbito deste inquérito e em acções que digam respeito a toda a população e requeiram a sua participação e/ou intervenção. Desta forma tornar-se-á possível chegar a um maior número de pessoas de uma forma rápida, económica e sustentável.
- Reunir as ONGs locais, as colectividades e as entidades que possam ter voz activa no processo (policia, bombeiros, associações religiosas, etc.), de forma a definir quais as funções que cada uma pode desempenhar, distribuindo tarefas e delimitando estratégias de actuação conjunta, evitando sobreposições desnecessárias (e conseqüente desperdício de recursos) e garantindo o carácter contínuo do processo.
- Realização de uma série de sessões em que são apresentadas à população as entidades envolvidas no processo, bem como a função que cada uma terá no decorrer das acções.
- Realização de sessões de esclarecimento e discussão sobre o significado que o ambiente tem. Nelas deve ser apresentada a definição de ambiente, mostrar quais as componentes que constituem o ambiente e a sua importância, demonstrar a importância da preservação ambiental para a qualidade de vida das populações e enquanto componente do desenvolvimento sócio-económico. A linguagem utilizada deve ser simples e concisa, os conceitos devem ser expostos de forma clara e apelativa, preferencialmente em formato digital (*Power Point, Flash, etc.*), e auxiliada de um formato físico de apoio, tipo *flyer*, a ser distribuído pela assistência.
- Realização de sessões de discussão em que se apontem os principais problemas ambientais locais e sejam discutidas e analisadas as formas de os resolver, anotando as opiniões e soluções apresentadas pelos participantes. Estas opiniões deverão ser, posteriormente, analisadas em termos de viabilidade e as conclusões

apresentadas à população, de forma a que fiquem bem claros os porquês da decisão tomada. De referir que, entre a reunião de discussão e a reunião de apresentação das conclusões, o espaço de tempo decorrido não deverá ultrapassar os 30 dias. Notar que, existindo um grande número de problemas que necessitem de resolução, estes não deverão ser discutidos numa mesma reunião, sob risco de dispersão de opiniões e sobrecarga de informação, podendo levar a problemas no tratamento da informação recolhida e, conseqüentemente, a falhas na resolução dos problemas.

- Apoiar as ONGs existentes e promover a criação de novas ONGs, incentivando a população ao associativismo e tornando-as partes integrantes de todo o processo, funcionando como uma ponte entre a população e o poder local.
- Apostar fortemente na educação ambiental da população adulta. Desde 1996 que os ministérios com as tutelas da Educação do Ambiente celebraram protocolos que permitem a educação ambiental enquanto parte integrante do currículo escolar (em parceria com o poder local, as ONGs e os professores), promovendo a sensibilização e informação ambiental. Estes protocolos têm visado quase exclusivamente os estabelecimentos de ensino e a população em idade escolar. É necessário alargar o espectro de acção, abarcando a população adulta neste processo. Isto poderá ser feito através, não só das sessões de esclarecimento anteriormente referidas, mas, também, de uma cooperação com as empresas existentes na área, num esforço conjunto de levar a informação aos funcionários das mesmas.
- Realização de uma Semana do Ambiente promovida conjuntamente pelas Juntas de Freguesia, as ONGs e outras associações envolvidas. Nela deverão ter lugar as mais diversas actividades como conferências sobre ambiente, concursos, exposições, feiras ecológicas, entre outras. Servirão para dar à população um sentido de união em torno de um ideal que deve ser de todos e não apenas responsabilidade de alguns.

Estas acções poderão ser apenas algumas das linhas orientadoras para a uniformização do processo. As autarquias devem ter liberdade de estabelecer quais os temas a abordar e qual a forma de procedimento que melhor se adequa à realidade da região, baseados nos

dados obtidos pelo inquérito. É essencial ter a noção de que a heterogeneidade social, existente ao longo do nosso território, é enorme e, portanto, cada local deve ser tratado como um “indivíduo”, com as suas particularidades e dinâmicas únicas. De reforçar a ideia de que este processo deve ser contínuo e não à base de iniciativas dispersas e isoladas, e que deve mostrar que todos temos responsabilidades no processo de desenvolvimento de uma sociedade e de um país sócio, económico e ambientalmente sustentável.

### **3.1.3 – A execução dos planos**

Em relação à execução dos instrumentos de gestão territorial há apenas dois pontos a salientar. O primeiro, prende-se com preocupação expressa no artigo 120º do DL 380/99, onde é defendido que “as unidades de execução deverão ser delimitadas de forma a assegurar um desenvolvimento urbano harmonioso e a justa repartição de benefícios e encargos pelos proprietários abrangidos, devendo integrar as áreas a afectar a espaços públicos ou equipamentos previstos nos planos de ordenamento.” Este ponto demonstra uma clara preocupação com um ordenamento territorial que seja responsabilidade de todos, mas a partir do qual todos possam retirar também benefícios.

O segundo aspecto a salientar prende-se com a não especificação, em nenhum dos documentos (LBOTU e DL 380/99), de quais os interesses que devem ser alvo de concertação no processo de execução, tal como apresentado no artigo 16º da LBOTU. Desta forma, deveria ser indicado que se devem concertar os interesses económicos, sociais e ambientais, não devendo ocorrer o que se tem verificado na maioria dos casos, em que os interesses económicos são colocados em primeiro lugar, relegando para um plano secundário os interesses sociais e ambientais (estes últimos não chegando, muitas vezes, a ser, sequer, contemplados), podendo pôr em risco o próprio potencial económico. Se tomarmos como exemplo a zona costeira, podemos verificar que a pressão urbanística e ocupacional (de *background* económico) tem vindo a fragilizar os ecossistemas litorais e a destruir a paisagem. Sendo a paisagem e o uso do litoral o recurso com potencial económico na região, esta destruição está, ao mesmo tempo, a afectar não só os valores naturais nacionais, mas também a fonte de riqueza destas áreas. Logo, o equilíbrio entre estas três componentes – económica, social e ambiental – deve ser bem defendido e

demarcado como uma das mais importantes (se não mesmo a mais importante) de todo e qualquer processo de ordenamento e planeamento do território.

### **3.1.4 – Aprovação, alteração e suspensão dos instrumentos de gestão**

O Capítulo IV da LBOTU apresenta os moldes em que serão feitas a aprovação, as alterações ou a suspensão dos instrumentos de gestão territorial. Nele se define que qualquer instrumento de gestão territorial tem que ser ratificado pelo Governo, após verificação da compatibilidade e conformidade dos instrumentos com as “disposições legais e regulamentos vigentes, bem como a conformidade com instrumentos de desenvolvimento territorial, de planeamento territorial, de política sectorial ou de natureza especial válidos e eficazes” (LBOTU, 1998). Nota-se, pois, que há a preocupação que todos os instrumentos estejam de acordo com a legislação em vigor e com outros instrumentos com os quais devam ser compatíveis. O próprio PNPOT, cuja elaboração é da responsabilidade do Governo, é aprovado pela Assembleia da República, depois d ouvidas as Regiões Autónomas, as regiões administrativas e os municípios. De deixar apenas a seguinte chamada de atenção: sendo a elaboração dos seguintes instrumentos de gestão territorial, nomeadamente PDM, PP, PU da responsabilidade dos municípios, aquando da sua elaboração deve ser analisada, *a priori*, a sua compatibilização face à legislação e outros instrumentos que os vinculem. Desta forma, o processo de aprovação dos planos seria mais rápido e eficiente.

Em termos de alteração, a presente lei define que as alterações devem surgir sempre que se verifique uma “evolução das perspectivas de desenvolvimento económico e social que o determine” ou “novas leis ou regulamentos que colidam com as disposições ou estabeleçam servidões administrativas ou restrições de utilidade públicas que afectem as suas prescrições”. O Decreto-Lei nº380/99, de 22 de Setembro, explicita quais as situações em que tais alterações devem acontecer:

- “ (...) entrada em vigor de leis ou regulamentos, designadamente planos municipais de ordenamento do território e planos especiais de ordenamento do território;”
- “ (...) incompatibilidades com a estrutura regional do sistema urbano, das redes, das infra-estruturas e dos equipamentos de interesse regional definida em plano regional de ordenamento do território posteriormente aprovado;”

- “As alterações de natureza técnica que traduzam meros ajustamentos do plano (...) designadamente: correcções de erros materiais nas disposições regulamentares ou na representação cartográfica; acertos de cartografia determinados por incorrecções de cadastro, de transposição de escalas, de definição de limites físicos identificáveis no terreno, bem como por discrepâncias entre plantas de condicionantes e plantas de ordenamento; correcções de regulamentos ou de plantas determinadas por incongruências entre os mesmos; alterações 3% da área de construção em planos de urbanização e planos de pormenor.” (DL 380/99, artigo 97º)
- “A possibilidade de alteração resultante de circunstâncias excepcionais, designadamente em situações de calamidade pública ou de alteração substancial das condições económicas, sociais, culturais e ambientais que fundamentaram as opções definidas no plano;”
- “As alterações resultantes de situações de interesse público não previstas nas opções do plano, reconhecidas por despacho do Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente e do ministro competente em razão da matéria, designadamente decorrentes da necessidade de instalação de infra-estruturas de produção e transporte de energias renováveis, de infra-estruturas rodoviárias, de redes de saneamento básico e de abastecimento de água, do Programa Especial de Realojamento, da reconversão das áreas urbanas de génese ilegal e em matéria de Reserva Ecológica Nacional e de Reserva Agrícola Nacional” (DL 310/03, artigo 95º)

Seria importante acrescentar que deveria, também, proceder-se a alterações ao disposto nos instrumentos de gestão territorial sempre que se verificassem alterações significativas das condições ambientais e paisagísticas da região, bem como salientar que os planos devem ser redigidos com visões de médio/longo prazo, de forma a tentar prever, ao máximo, possíveis alterações económicas, sociais e ambientais (com a excepção clara de catástrofes que originem situações de calamidade pública impossíveis de prever). Assim, é possível tornar os documentos mais coesos e de aplicação mais eficaz, não estando constantemente sujeitos a alterações, que provocam, na maioria dos casos, maior desordenamento territorial do que ordenamento eficaz e coeso.

O Artigo 26º da LBOTU define a possibilidade de suspensão dos instrumentos de gestão territorial em “casos excepcionais e quando esteja em causa a prossecução de relevante interesse público”. Não define, no entanto, quais as situações que podem levar realmente a uma suspensão na aplicação dos instrumentos. O próprio DL 380/99 (art 99º e 100º), que desenvolve a LBOTU e estabelece o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial, não define, também, essas condições. Refere apenas que tal é “ (...) determinado por Resolução do Conselho de Ministros quando se verificarem circunstâncias excepcionais resultantes de alteração significativa das perspectivas de desenvolvimento sócio-económico incompatíveis com a concretização das opções estabelecidas no plano”. O mesmo se aplica aos factores que podem originar a suspensão dos instrumentos de planeamento territorial (PNPOT, PROT) e dos instrumentos de natureza especial (PEOT). Isto envolve o processo de suspensão de uma certa ambiguidade, pelo que seria importante definir de forma clara quais as situações e os motivos que podem originar a suspensão de um instrumento de gestão territorial, seja qual for a sua natureza.

### **3.1.5 – Acompanhamento permanente e avaliação técnica**

Os artigos 28º e 29º da LBOTU apontam para a necessidade de um acompanhamento e supervisão constantes, devendo ser estabelecidas na lei “ (...) formas de acompanhamento permanente e avaliação técnica da gestão territorial e promover mecanismos que garantam a qualidade dos instrumentos que a concretizam.” Portugal possui, desde 1997, uma Inspeção-Geral do Ambiente (actualmente designada Inspeção-Geral do Ambiente e Ordenamento do Território, criada pelo Decreto-Lei n.º53/2005, de 25 de Fevereiro). Esta tem com funções realizar inspecções, controlar a aplicação correcta de dinheiros públicos, inspeccionar a execução de projectos financiados pelo MAOTDR, realizar inspeção de incidência ambiental com vista à análise do cumprimento de normas legais e regulamentares, instaurar e instruir processo de contra-ordenação ambiental, impor medidas que previnam, corrijam ou eliminem situações de perigo para a saúde que populacional, quer ambiental (23). Caberá pois a este departamento garantir a aplicação correcta da legislação e das medidas regulamentares quer em termos ambientais, quer em termos das políticas de planeamento e ordenamento do território. Contudo, e segundo Schmidt (2007), em 2006, a Inspeção-Geral do Ambiente e Ordenamento do Território

(IGAOT) dispunha apenas de 20 inspectores ambientais para todo o país. Com este número reduzidíssimo de inspectores adivinham-se as (grandes) limitações deste organismo. Para agravar ainda mais o problema, este organismo é, também, responsável pelo levantamento dos processos de contra-ordenação das infracções registadas. Este suplemento extra de trabalho vem condicionar seriamente o IGAOT e os seus funcionários, levando a que estes tenham de “escolher” um de dois caminhos possíveis: ou levar a cabo as inspecções ou levantar autos de contra-ordenação, sob pena de prescrição dos crimes identificados.

Portugal possui também desde 2001 uma brigada da GNR – o Serviço de Protecção de Natureza e do Ambiente (SEPNA) – que procede à maioria das intervenções em situações de denúncia de crimes ambientais. Só em 2007, o SEPNA detectou 20706 infracções, das quais 1256 constituíram crimes e as restantes 19450 constituíram contra-ordenações (Guarda Nacional Republicana, 2008). Contudo, esta brigada tem um campo de acção bastante limitado, não instaurando os processos dos autos que levanta. Estes são encaminhados para o IGAOT e para o MAOTDR, onde se arrastam durante demasiado tempo, limitando a expressão no terreno dos efeitos do trabalho realizado pelo SEPNA (Schmidt, 2007). Há ainda o problema de falta de recursos que permita ao SEPNA uma presença mais forte no terreno. O relatório de actividades de 2007 desta brigada aponta esse facto como um dos principais factores limitantes (senão mesmo o principal factor limitante) para o cumprimento das tarefas de que foi incumbido: “Os recursos materiais que o SEPNA tem ao seu dispor são manifestamente insuficientes para cumprimento das competências que lhe foram atribuídas face às exigências diárias.” (GNR, 2008)

É, pois, necessário criar uma entidade com uma forte capacidade de fiscalização, dotada de diversas equipas de inspectores ambientais, espalhadas por todo o país, que promovessem a aplicação da legislação e dos regulamentos ambientais e de ordenamento e planeamento do território, identificando em tempo útil as transgressões e tivesse, simultaneamente, reais poderes de acção. Esta entidade deveria incorporar na sua estrutura um tribunal especializado nas questões de crimes ambientais e de ordenamento e planeamento territorial, de acção célere, permitindo a instauração dos processos dos autos levantados e libertando os inspectores para o trabalho no terreno. Seria também importante articular esta entidade com o SEPNA, aproveitando, desta forma, uma força policial com conhecimentos do terreno, e especialmente treinada para estas situações, bem como a competência demonstrada nos anos de existência. É, no entanto, necessário equipar correctamente esta força policial, com o risco que a falta de recursos poder

comprometer a sua actuação. Na realidade, esta entidade já existe. No entanto, deverá sofrer uma forte remodelação, de forma a tornar a sua actividade eficaz e a não ser apenas mais um instrumento de acção sem expressão real.

### **3.1.6 – A necessidade de revisão do número de instrumentos de gestão territorial**

Ao longo destes dois documentos legais vão sendo apresentados os instrumentos de gestão territorial, as suas dinâmicas, as suas características e regulamentados os seus regimes jurídicos e os seus âmbitos de actuação. Este ponto da discussão serve para abordar dois aspectos muito importantes em relação a estes instrumentos e, também, um pouco, em relação a toda a legislação em geral: em primeiro lugar, a falta de simplicidade e de clareza dos documentos; em segundo lugar, o número demasiado elevado de instrumentos de gestão territorial.

Em relação ao primeiro, o artigo 4º do DL 380/99 define que os instrumentos de gestão territorial devem “ (...) explicitar de forma racional e clara, os fundamentos das respectivas previsões, indicações e determinações (...)”. No entanto, se pegarmos em mãos qualquer documento de origem institucional, seja um decreto-lei, um plano de acção, uma resolução ou outro qualquer, notamos que a linguagem é tudo menos simples e clara, sendo necessário “descodificar” o texto que constitui esse documento. Esta complexidade linguística, associada ao tamanho de alguns documentos (por vezes demasiado extensos) e aos documentos paralelos que os complementam, levanta problemas de ambiguidade de interpretação, acabando por torná-los ineficazes na sua aplicação no terreno (sendo essa aplicação no terreno o objectivo final de todos estes documentos, esse facto torna-os obsoletos, ferramentas inúteis numa tentativa de melhorar as condições de um país e de orientar e promover o seu desenvolvimento ambiental, económico e social). Qualquer documento deve, portanto, ser criado visando uma fácil compreensão, uma linguagem clara e acessível à maioria da população (num país com uma elevada taxa de analfabetismo e abandono escolar, é necessário ter uma atenção especial em relação a esse facto) e um número reduzido de páginas. Isto facilitaria, não só a elaboração dos documentos, mas, também, a sua interpretação, uso e aplicação.



O segundo ponto refere-se ao número demasiado elevado de instrumentos de gestão territorial. Portugal dispõe de oito figuras desta índole. São elas: o PNPOP, os planos sectoriais, os Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROTs), os Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território (PIOT; de elaboração facultativa), os Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT), os Planos Directores Municipais (PDM), os Planos de Pormenor (PP) e os Planos de Urbanização (PU). Embora revestidos de enorme importância, a elaboração de um tão elevado número de documentos relativos aos instrumentos de gestão territorial leva à perda de tempos úteis de intervenção, atrasa a implementação de medidas e conduz a conflitos e ambiguidades entre os diversos documentos. No sentido de facilitar o processo de ordenamento e planeamento do território, e no âmbito desta tese, propõe-se a redução do número de instrumentos para três, com outros três de carácter facultativos:

- O PNPOP, documento fundamental na exposição dos principais princípios orientadores do planeamento e ordenamento do território nacional, identificando as principais limitações e os principais problemas, e definindo linhas orientadoras para a resolução destes e para a elaboração dos restantes documentos. Nele deveriam ser abordados ainda pormenores mais específicos relativos a linhas de comunicação, transportes, zonas de protecção, potencial de desenvolvimento das diferentes regiões, etc;
- Os PEOTs, responsáveis pelo planeamento e ordenamento de zonas de protecção especiais a identificar no PNPOP, tais como a orla costeira, parques naturais, albufeiras, paisagens protegidas, património arquitectónico e natural, entre outras. Estes planos devem garantir a protecção dos valores identificados, regulamentando não só o seu uso, mas valorizando o seu interesse nacional, regional e/ou local e valorizando o seu potencial económico, de uma forma sustentável. Estes planos devem ser imunes a qualquer tipo de pressões que ponham em risco os valores que protegem;
- Os PDMs, ferramentas essenciais ao planeamento e ordenamento locais e ao desenvolvimento do território municipal. Estes devem ser, tal como todos os outros, simplificados e devem promover uma maior discussão e participação pública.

Para além destes três instrumentos, passariam a existir outros três, estes de elaboração facultativa:

- Os PU, que permitem a manutenção da integridade e homogeneidade do ordenamento territorial do município e da sua organização urbana, social, económica e ambiental. Deve permitir integrar e articular todas as componentes com influência num determinado local, tais como a estrutura ecológica, os transportes, a comunicação e acessibilidades, infra-estruturas, habitações, etc.
- Os PP, que permitem a definição pormenorizada de porções do território municipal, a serem elaborados em situações especiais tais como infra-estruturas de uso público, parques empresariais, recuperação de zonas degradadas, etc, conforme as prioridades estabelecidas nos PDM e PU;
- Os PROT, pois podem funcionar como uma ferramenta que, tal com definido actualmente no DL 380/99, permita a articulação do estabelecido no PNPT adaptando-o à realidade regional. Nele devem figurar as “directrizes relativas aos regimes territoriais definidos ao abrigo de lei especial, designadamente áreas de reserva agrícola, domínio hídrico, reserva ecológica e zonas de risco”, “medidas específicas de protecção e conservação”, “a política regional em matéria ambiental” e “a estrutura regional do sistema urbano, das redes, das infra-estruturas e dos equipamentos de interesse regional, assegurando a salvaguarda e a valorização das áreas de interesse nacional em termos económicos, agrícolas, florestais, ambientais e patrimoniais” (DL 380/99, artº 53). Assim, os PROTs devem existir no sentido da valorização e desenvolvimento regional, reunindo as principais medidas dos grandes planos e sendo uma orientação para a elaboração dos planos municipais

Sendo aparentemente tão importantes enquanto instrumento de gestão territorial, por que motivo aparecem aqui enquanto instrumento de elaboração facultativa? Tal facto deve-se essencialmente a duas fortes limitações no processo de elaboração dos PROT.

A primeira prende-se com o enorme atraso na elaboração e aprovação deste instrumento de gestão territorial. A elaboração dos PROTs começou a ser uma preocupação do governo em 1983, com a publicação do Decreto-Lei nº 338/83, de 20 de Julho (decreto revogado pelo Decreto-Lei nº 176-A/88, de 18 de Maio, cuja versão final entrou em vigor em 20/11/1995). Esta preocupação prendia-se com o facto de o planeamento da ocupação

territorial ser, cada vez mais, encarado como uma responsabilidade da administração local, e com a necessidade de “instrumentos programáticos e normativos” que visassem a “caracterização e o desenvolvimento harmonioso das diferentes parcelas (do território) pela optimização das implantações humanas e do uso do espaço e pelo aproveitamento racional dos seus recursos”. Apesar da sua importância ser evidente para o processo de ordenamento do território e para a coesão do mesmo, verificou-se um enorme atraso entre o reconhecimento da necessidade da existência destes documentos e a sua elaboração. Em Março de 1996, quase 13 anos após a publicação do primeiro Decreto-lei sobre os PROTs, encontravam-se apenas aprovados quatro desses planos: Plano Regional de Ordenamento do Território para a Zona Envolvente do Douro (PROZED – Dec. Reg. 60/91, de 21 de Novembro), Plano Regional de Ordenamento do Território para a Zona Envolvente das Albufeiras de Agueira, Coiço e Fronhas (PROZAG – Dec. Reg. 22/92, de 25 de Setembro), Plano Regional de Ordenamento do Território do Litoral Alentejano (PROTALI – Dec. Reg. 26/93, de 27 de Agosto), e o Plano Regional de Ordenamento do Território para o Algarve (PROTAL – Dec. Reg. 11/91, de 21 de Março). Na mesma altura encontravam-se também em fase de elaboração outros cinco planos regionais: Plano Regional de Ordenamento do Território do Alto Minho (PROTAM – Resolução do Conselho de Ministros nº. 49/93, de 7 de Julho), Plano Regional de Ordenamento do Território para a Área Metropolitana de Lisboa (PROTAML – Resolução do Conselho de Ministros nº. 20/89, de 15 de Maio, com as alterações da Resolução do Conselho de Ministros nº11/92, de 28 de Abril), Plano Regional de Ordenamento do Território da Zona dos Mármore (PROZOM – Resolução do Conselho de Ministros nº. 86/94, de 21 de Setembro), PROT Centro – Litoral (Resolução do Conselho de Ministros nº38/90, de 14 de Setembro) e o Plano Regional de Ordenamento do Território da Zona Envolvente do Alqueva (PROZEA – Resolução do Conselho de Ministros nº 97/94, de 4 de Outubro). (Lopes de Brito, 1997) Destes cinco planos em fase de elaboração, dois nunca chegaram a ser aprovados (PROTAM e PROT Centro-Litoral) e os restantes três – PROTAML, PROZEA e PROZOM – só o foram em 2002, quase 6 anos após a decisão de os elaborar (nomeadamente pela Resolução do Conselho de Ministros nº 68/2002, de 8 de Abril; Resolução do Conselho de Ministros nº 70/2002, de 9 de Abril; e Resolução do Conselho de Ministros nº 93/2002, de 5 de Agosto). Segundo o Secretário de Estado Ordenamento do Território, em entrevista à Lusa, em Abril de 2008, apenas estavam em vigor os PROT do Algarve e da Área Metropolitana de Lisboa. Nessa entrevista, o mesmo reconhecia que os PROTs do Centro e Norte se encontravam em fase mais atrasada (de referir que o

prazo de elaboração dos PROT é, segundo o definido nos termos da legislação, de 18 meses após a data da publicação da respectiva Resolução, que, no caso dos dois planos acima referidos, foram 23 de Março de 2006 e 23 de Fevereiro de 2006, respectivamente). Apesar destes atrasos poderem, até certo ponto ser justificados pela publicação da LBOTU em 1998 e do DL 380/99, que alteraram o regime jurídico e as características do PROT, tal não desculpa um atraso tão grande (cerca de 21 anos!) na criação destes instrumentos desde a publicação do Decreto-Lei nº 338/83, de 20 de Julho. Assim sendo, os constantes atrasos funcionam como uma forte limitação à eficácia deste instrumento de gestão territorial, atrasando a aplicação e a articulação regional das medidas definidas em planos como o PNPOT, a REN, a RAN, entre outros, com o prejuízo que acarreta para a elaboração dos restantes instrumentos que deles actualmente dependem (PDM, PP, PU), podendo, mesmo, comprometer o correcto ordenamento e a homogeneidade territorial, bem como a sustentabilidade do desenvolvimento.

A segunda limitação dos PROT está, de certa forma, relacionada com o primeiro ponto, pois é, do ponto de vista da análise efectuada, aquele que tem levado aos constantes atrasos na sua elaboração. Este ponto prende-se com a composição da Comissão Mista de Coordenação. Tomemos, como exemplo, o Plano Regional de Ordenamento do Território do Norte, cuja elaboração é determinada pela Resolução de Conselho de Ministros nº 29/2006, de 23 de Março, que define, no seu artigo 5º, a comissão mista de coordenação, que envolve uma série de entidades directamente envolvidas e que serão directamente afectadas (à excepção dos ministérios representados, como é óbvio) pela elaboração do plano. O problema reside no facto de esta comissão ser composta por mais de 100 pessoas. A questão que se coloca não se encontra na legitimidade das associações estarem representadas, mas, sim, no número demasiado elevado de pessoas que constituem a comissão, com todos os problemas inerentes à tomada de decisões e de consensos num tão grande e heterogéneo grupo. Será fácil de concluir que muitos dos atrasos que se têm verificado na elaboração dos PROT prendem-se, em muitos dos casos, com incompatibilidades de interesses e ideias entre as entidades representadas. Assim, uma das formas de tornar o processo mais rápido e permitir a conclusão da elaboração dos planos dentro dos prazos estipulados, que não deve ultrapassar os 18 meses após a data de entrada em vigor da resolução que o regulamenta (RCM nº29/2006, artº 4), será diminuir o número de pessoas que integram a comissão. Isto poderá ser feito da seguinte forma:

- A comissão de coordenação não deve ser constituída por mais de 15 elementos;

- Não deve ser constituída por representantes das entidades da região, mas sim por uma equipa multidisciplinar de especialistas nas principais áreas de actuação dos planos, entre as quais se podem destacar o ordenamento do território, a bio e geodiversidade, a área jurídica, a engenharia civil, o desenvolvimento sustentável e a sustentabilidade, a geografia, a sociologia, entre outras;
- A comissão deve estar sob a alçada da Comissão de Coordenação de Desenvolvimento Regional da região a que se refere;
- Devem ser ouvidas todas as entidades referenciadas de forma independente, anotando-se as propostas e ideias que cada uma tem para a elaboração do plano;
- As ideias apresentadas devem ser analisadas do ponto de vista técnico e científico, ponderadas no processo global e seleccionadas as mais importantes e as que melhor se coadunam com um ordenamento e desenvolvimento territorial sustentável, homogéneo e ponderado;
- O plano final deverá vir acompanhado por um pequeno relatório explicativo das decisões tomadas, do qual constem as perspectivas de evolução do território regional a médio/longo prazo;
- O plano deve funcionar como uma referência para os municípios elaborarem os seus planos municipais de ordenamento (PDM, PP e PU), incorporando as medidas previstas no PNPOT e nos PEOT, bem como de outros planos de acção, tais como o Norte 2015, a ENDS, o QREN, etc.

Através destas medidas, seria possível acelerar o processo de elaboração destes planos, tornando-o, ao mesmo tempo, mais correcto do ponto de vista técnico – científico e, simultaneamente, mais transparente. Assim, seria também possível tornar o PROT uma ferramenta ao serviço do ordenamento, passível de ser utilizada em tempo útil e com expressão real no terreno.

### **3.2 - A Lei de Bases do Ambiente**

A Lei de Bases do Ambiente (Lei nº11/87, de 7 de Abril) tem como função primordial garantir, não só a preservação do ambiente em Portugal, mas, também, permitir o acesso e

o usufruto de um ambiente sadio por parte de toda a população. Este conceito é estipulado no Artigo 2º do documento e define ao mesmo tempo o seu princípio geral: “Todos os cidadãos têm o direito a um ambiente humano e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender, incumbindo o Estado, por meio de organismos próprios e por apelo a iniciativas populares e comunitárias, promover a melhoria da qualidade de vida, quer individual, quer colectiva.” Este princípio apresenta à partida duas das questões fulcrais de uma correcta protecção ambiental:

- A importância do Estado enquanto peça-chave em todas as iniciativas ambientais;
- A importância do envolvimento da sociedade civil e o dever desta em levar a cabo esse envolvimento, quer quando solicitada, quer por iniciativa própria.

Esta relação Estado/população, como já verificamos anteriormente, não tem funcionado da forma mais correcta. Por um lado, o Estado dificulta a participação populacional, por outro lado, a baixa literacia da população impede uma participação assertiva e uma espontaneidade em tomadas de acção na protecção do ambiente.

Ao proceder à análise dos mais importantes documentos legais em termos ambientais e de ordenamento do território, podemos verificar que existe uma relação muito estreita entre a Lei Bases do Ambiente e as políticas de ordenamento do território. Ambas têm princípios específicos muito semelhantes, promovem o desenvolvimento sócio-económico sustentável e apresentam o correcto ordenamento do território enquanto meio de atingir essa sustentabilidade.

Relativamente aos princípios gerais da Lei de Bases do Ambiente (artigo 3º), eles assentam nos mesmos pressupostos que têm sido analisados anteriormente. São eles:

- A prevenção, defendendo que qualquer intervenção deve ser “considerada de forma antecipativa, reduzindo e eliminando as causas”; e defendendo o princípio do poluidor pagador, “sendo o poluidor obrigado a corrigir ou recuperar o ambiente, suportando os encargos daí resultantes, não lhe sendo permitido continuar a acção poluente”.
- O equilíbrio, que visa “assegurar a integração das políticas de crescimento económico e social e de conservação da Natureza, tendo como finalidade o desenvolvimento integrado, harmónico e sustentável”.
- A participação dos diferentes grupos sociais, chamando-os a intervir na “formulação e execução da política de ambiente e ordenamento do território”.

- A unidade de gestão e acção, promovendo a criação de um órgão nacional que garanta “a integração da problemática do ambiente, do ordenamento do território e do planeamento económico”, permitindo que estes sejam tratados de forma articulada, sem prejuízo para nenhum dos objectivos.
- A cooperação internacional, através da procura conjunta de soluções concertadas para os mais diversos problemas ambientais. De referir que seria, também, importante aproveitar exemplos de protecção ambiental e desenvolvimento sustentável de sucesso noutros países, tais como, por exemplo, o “Conservatoire du Littoral” em França, ou o “Plannig Policy Guidance: Coastal Planning” do Departamento de Ambiente do Reino Unido.
- A procura do nível mais adequado de acção, analisando situação a situação e considerando a necessidade de uma acção de âmbito nacional, regional, local, sectorial ou internacional.
- A recuperação, através da tomada de medidas urgentes para “limitar os processos degradativos”, promovendo a resolução destes e estabelecendo novos equilíbrios.
- A responsabilização, identificando os agentes e as consequências das suas acções, directas ou indirectas, sobre o ambiente e os recursos naturais.

O documento em análise apresenta mais dois pontos que importa salientar; ambos estão ligados aos conceitos e definições apresentados no artigo 5º.

O primeiro ponto prende-se com o conceito de qualidade de vida. Este é apresentado como sendo o “resultado da interacção de muitos factores no funcionamento das sociedades humanas e traduz-se na situação de bem-estar físico, mental e social (...) dependendo da influência de factores inter-relacionados, que compreendem designadamente: a capacidade de carga do território e dos recursos; a alimentação, a habitação, a saúde, a educação, os transportes e a ocupação dos tempos livres; um sistema social que assegure a posteridade de toda a população (...); a integração da expansão urbano-industrial na paisagem, funcionando como valorização da mesma, e não como agente de degradação”. Nestes factores pode ser visualizada uma preocupação efectiva com o crescimento e desenvolvimento sustentável, e com a importância dessa sustentabilidade para a qualidade de vida das populações. Também aqui é abordado o

conceito de capacidade de carga do território, um conceito cada vez mais importante face às pressões de ocupação territorial e à exploração e utilização dos recursos disponíveis, as quais devem ter em conta a sua disponibilidade e utilização futuras. Outro pormenor a salientar é a identificação da necessidade da protecção da paisagem que, como foi abordado anteriormente, é uma componente de valorização territorial e não apenas uma unidade que pode ser maltratada, com todos os prejuízos (de natureza económica, social e ambiental) que acarreta.

O segundo ponto de interesse prende-se com a definição apresentada para o conceito de ordenamento do território. Nos termos deste documento, ordenamento do território é “o processo integrado da organização do espaço biofísico, tendo como objectivo o uso e a transformação do território, de acordo com as suas capacidades e vocações, e a prevalência dos valores de equilíbrio biológico e de estabilidade geológica, numa perspectiva de aumento da sua capacidade de suporte de vida”. Nesta definição são de salientar dois pormenores-chave. O primeiro é a expressão “processo integrado”, que aponta para uma abordagem global de todo o processo de ordenamento do território, englobando e pesando as componentes ambiente, economia e sociedade, e estabelecendo medidas que permitam o equilíbrio entre elas, sem prejuízos para nenhuma (ao contrário do que se tem verificado nos últimos 30 anos em Portugal, em que a componente económica se sobrepõe em relação às componentes ambiental e social). O segundo pormenor é a referência de que qualquer intervenção deve salvaguardar o equilíbrio natural, o qual não é possível manter beneficiando a componente económica em relação às restantes.

Esta lei apresenta, também, as componentes ambientais naturais e de génese humana que devem ser alvo de monitorização, defesa, valorização e acondicionamento e tratamento (estes dois últimos prendem-se com a componente poluição), de forma a garantir a sua preservação. O ar, a água, a luz, o solo e subsolo, a fauna e a flora, a paisagem e o património natural e construído são as componentes referidas.

Este documento apresenta, no entanto, uma limitação importante: a data da sua criação. Face às constantes alterações ambientais, não só de impacte nacional mas também de índole internacional, é importante proceder à actualização da Lei de Bases do Ambiente, indicando quais são as novas preocupações e problemas ambientais e estabelecendo medidas de actuação com vista à resolução desses problemas; estabelecendo medidas de protecção mais coesas e menos permissivas, de forma a salvaguardar o nosso património natural, paisagístico e cultural, impedindo a sua destruição e actuando com rapidez em



situações de desrespeito pelo ambiente e pelos valores atrás referidos, responsabilizando publicamente e de forma “pesada” os intervenientes, sejam eles particulares, empresas privadas ou entidades públicas; reforçando a necessidade de um desenvolvimento integrado, em que a componente ambiental deva ser tão valorizada quanto as componentes social e económica, não só pela sua importância para o equilíbrio dos processos naturais e pelo seu valor científico, mas, também, enquanto componente económica importante.

### **3.3 – O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território**

O PNPOP constitui a principal ferramenta de ordenamento do território a nível nacional, responsável por assegurar um processo de ordenamento e planeamento homogéneo de todo o território. Tal como definido na Lei nº 58/2007, de 4 de Setembro, a qual aprova o referido programa, este é “um instrumento de desenvolvimento territorial de natureza estratégica que estabelece as grandes opções com relevância para a organização do território nacional, consubstancia o quadro de referência a considerar na elaboração dos demais instrumentos de gestão territorial e constitui um instrumento de cooperação com os demais Estados membros para a organização do território da União Europeia.” O PNPOP é constituído por dois documentos complementares: o Relatório, que descreve o enquadramento do país na Europa e no Mundo, caracteriza as condicionantes, problemas, tendências e cenários de desenvolvimento territorial, identifica os 24 principais problemas para o ordenamento do território, e procede ao diagnóstico das diferentes regiões, apresentando opções estratégicas e estabelecendo um modelo de organização territorial; e o Programa de Acção, que concretiza a estratégia de ordenamento, desenvolvimento e coerência do território do país, articulando-se com outros instrumentos estratégicos, e prevendo a coordenação da gestão territorial. Resumidamente, o papel do PNPOP consiste em identificar os problemas existentes em matéria de ordenamento, estabelecer as orientações e estratégias a implementar e estabelecer a articulação entre outros planos estratégicos, os instrumentos de gestão territorial e o próprio território. De entre esses planos estratégicos podemos destacar o Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN), a Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável (ENDS), a Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade (ENCNB), a Estratégia Nacional para o Mar, o Plano Nacional para as Alterações Climáticas (PNAC), o Plano

Nacional de Emprego e o Programa de Acção Nacional de Combate à Desertificação (PANCD).

### **3.3.1 – Os problemas do ordenamento do território**

O Relatório do PNPOT identifica 24 problemas para o ordenamento do território português, agrupando-os em seis domínios. Estes problemas servem, como referido no Relatório, para estabelecer um “plano de fundo” para a definição das políticas de desenvolvimento territorial.

Seguidamente apresentam-se os 24 problemas distribuídos pelas respectivas categorias:

#### **a) Recursos naturais e gestão de riscos**

1. Degradação do solo e riscos de desertificação, agravados por fenómenos climáticos (seca e chuvas torrenciais) e pela dimensão dos incêndios florestais.
2. Degradação da qualidade da água e deficiente gestão dos recursos hídricos.
3. Insuficiente desenvolvimento dos instrumentos do ordenamento e de gestão das áreas classificadas integradas na Rede Fundamental de Conservação da Natureza.
4. Insuficiente consideração dos riscos nas acções de ocupação e transformação do território, com particular ênfase para os sismos, os incêndios florestais, as cheias e inundações e a erosão das zonas costeiras.

#### **b) Desenvolvimento urbano e rural**

5. Expansão desordenada das áreas metropolitanas e de outras áreas urbanas, invadindo e fragmentando os espaços abertos, afectando a sua qualidade e potencial ecológico, paisagístico e produtivo, e dificultando e encarecendo o desenvolvimento das infra-estruturas e a prestação dos serviços colectivos.
6. Despovoamento e fragilização demográfica e socioeconómica de vastas áreas e insuficiente desenvolvimento dos sistemas urbanos não

metropolitanos e da sua articulação com os espaços rurais envolventes, enfraquecendo a competitividade e a coesão territorial do país.

7. Degradação da qualidade de muitas áreas residenciais, sobretudo nas periferias e nos centros históricos das cidades, e persistência de importantes segmentos de população sem acesso condigno à habitação, agravando as disparidades sociais intra-urbanas.
8. Insuficiência das políticas públicas e da cultura cívica no acolhimento e integração dos imigrantes, acentuando a segregação espacial e a exclusão social nas áreas urbanas.

**c) Transportes, energia e alterações climáticas**

9. Subdesenvolvimento dos sistemas aeroportuário, portuário e ferroviário de suporte à conectividade internacional de Portugal, no quadro ibérico, europeu, atlântico e global.
10. Deficiente intermodalidade dos transportes, com excessiva dependência da rodovia e do uso dos veículos automóveis privados e insuficiente desenvolvimento de outros modos de transporte, nomeadamente do ferroviário.
11. Elevada intensidade (reduzida eficiência) energética e carbónica das actividades económicas e dos modelos de mobilidade e consumo, com fraco recurso a energias renováveis, conduzindo a uma estreita associação dos ritmos do crescimento económico com os do aumento do consumo de energia e das emissões de Gases de Efeito de Estufa (GEE).
12. Elevada dependência das fontes de energia primária importadas (petróleo, carvão e gás natural), com forte concentração das origens geográficas e pesadas implicações no défice externo, agravada pela volatilidade e tendência estrutural de aumento dos preços desses recursos não renováveis e de natureza estratégica.

**d) Competitividade dos territórios**

13. Forte dispersão geográfica das infra-estruturas económicas e dos equipamentos terciários mais qualificantes, com perdas de escala e atrofia das relações de especialização e complementaridade geradoras de maior rendibilidade social e económica.
14. Ausência de um sistema logístico global, que tenha em conta os requisitos dos diferentes sectores de actividade e a inserção dos territórios nos mercados globais.
15. Insuficiente projecção externa das funções económicas das principais aglomerações urbanas, dificultando a participação de Portugal nos fluxos de investimento internacional.
16. Reduzida extensão das cadeias de valor e insuficiente exploração das condições e dos recursos mais diferenciadores dos territórios, e correspondente debilidade das relações económicas inter-institucionais e inter-regionais no espaço económico nacional.

**e) Infra-estruturas e serviços colectivos**

17. Expansão e intensa alteração da estrutura da procura social de serviços e de interesse geral, pelo efeito conjugado de mudanças demográficas (envelhecimento, imigração e migrações internas), económicas e culturais.
18. Desajustamento da distribuição territorial e da qualidade da oferta de infra-estruturas colectivas e dos serviços de interesse geral face a essa expansão e alteração estrutural das procuras sociais.
19. Deficiente programação do investimento público em infra-estruturas e equipamentos colectivos, com insuficiente consideração dos impactes territoriais e dos custos de funcionamento e manutenção.
20. Incipiente desenvolvimento da cooperação territorial de âmbito supra-municipal na programação e gestão de infra-estruturas e equipamentos colectivos, prejudicando a obtenção de economias de escala e os ganhos de eficiência baseados em relações de associações e complementaridade.

**f) Cultura cívica, planeamento e gestão territorial**

21. Ausência de uma cultura cívica valorizadora do ordenamento do território e baseada no conhecimento rigoroso dos problemas, na participação dos cidadãos e na capacitação técnica das instituições e dos agentes mais directamente envolvidos.
22. Insuficiência das bases técnicas essenciais para o ordenamento do território, designadamente dos domínios da informação geo-referenciada sobre os recursos territoriais, da cartografia certificada, da informação cadastral e do acesso em linha ao conteúdo dos planos em vigor.
23. Dificuldade de coordenação entre os principais actores institucionais, públicos e privados, responsáveis por políticas e intervenções com impacte territorial.
24. Complexidade, rigidez, centralismo e opacidade da legislação e dos procedimentos de planeamento e gestão territorial, afectando a sua eficiência e aceitação social.

Como é possível verificar, o ordenamento do território de Portugal encontra-se seriamente condicionado por graves problemas estruturais, sociais, ambientais, legais e de coordenação. Embora alguns destes problemas possam ser resolvidos de forma relativamente simples, outros apresentam-se como difíceis tarefas a desempenhar, devido a anos de inoperância e de ineficácia das medidas tomadas. Estes são responsáveis pelo estado semi-caótico do ordenamento do território nacional, tendo originado sérias desigualdades territoriais, económicas, sociais e ambientais.

Alguns destes problemas, como os relacionados com a participação pública, com a excessiva complexidade da legislação e dos procedimentos de gestão territorial, e com as desigualdades entre o desenvolvimento rural e urbano foram já abordados nesta tese, mais ou menos aprofundadamente. Seguidamente, serão analisados os restantes problemas, juntamente com as medidas apresentadas no Planos de Acção para os colmatar e com os desafios estabelecidos como meta a atingir para o ordenamento do território.

### 3.3.2 – Os desafios do ordenamento do território

O capítulo 4 do Relatório do PNPOT faz uma apresentação dos desafios e das ambições para o ordenamento do território nacional, ambições essas que funcionam como metas para o próprio Programa. Em primeiro lugar, é estabelecida uma forte ligação entre o PNPOT e a ENDS, sendo o primeiro indicado como um dos instrumentos-chave para a implementação do segundo. Esta ligação é inevitável, pois como tem sido apresentado ao longo desta tese, o (correcto) ordenamento do território é um dos pilares para um desenvolvimento e um crescimento sustentável. Desta forma, o PNPOT contribuirá através das suas políticas de ordenamento do território, para que Portugal seja:

- Um espaço sustentável e bem ordenado, traduzindo-se na “valorização dos recursos, na preservação e valorização do ambiente e do património, no ordenamento do uso do solo e dos estabelecimentos humanos, na qualificação e estruturação da paisagem, e na prevenção dos riscos”, através da “preservação do quadro natural e paisagístico, em particular os recursos hídricos, a zona costeira, a floresta e os espaços de potencial agrícola; da gestão e valorização das áreas classificadas integrantes da Rede Fundamental de Conservação da Natureza; da articulação dos sistemas de “espaços abertos” de natureza ambiental e paisagística com o sistema urbano e as redes de infra-estruturas; e da estruturação de nucleações que contrariem a tendência de urbanização contínua da faixa litoral”;
- Uma economia competitiva, integrada e aberta, traduzindo-se em sistemas urbanos e territórios integrados e qualificados, infra-estruturas de mobilidade e de conectividade que garantam as condições de mobilidade de pessoas e bens, e na implementação de “uma nova política de aproximação do decisor ao cidadão”, descentralizando competências em benefício da Administração local; através de um “reforço da integração do território numa organização mais policêntrica do sistema urbano; da valorização do papel estratégico da Região Metropolitana de Lisboa, da aglomeração urbano-industrial do Noroeste, do polígono Leiria – Coimbra – Aveiro – Viseu e das regiões turísticas de valia internacional do Algarve, da Madeira e de outros pólos emergentes de desenvolvimento turístico, para a afirmação internacional de Portugal; do desenvolvimento de redes de conectividade internacional que conjuguem a necessidade de integração ibérica e europeia com a valorização da vertente atlântica e a consolidação de novas

centralidades urbanas; e da estruturação de sistemas urbanos sub-regionais de forma a constituir pólos de competitividade regional, em particular no interior”;

- Um território equitativo em termos de desenvolvimento e bem-estar, traduzindo-se num crescimento económico baseado em ganhos de produtividade e na manutenção de elevados níveis de emprego, numa elevada competitividade e coesão social e territorial (enquanto duas faces do processo de desenvolvimento sustentável), e numa preservação da qualidade de vida, do ambiente e da paisagem; através da definição de um “sistema urbano com critério orientador do desenho das redes de infra-estruturas e de equipamentos colectivos, cobrindo de forma adequada o conjunto do País e estruturando os sistemas de acessibilidades e mobilidades em função de um maior equilíbrio no acesso às funções urbanas de nível superior; da promoção de redes de cidades e subsistemas urbanos locais policêntricos que, numa perspectiva de complementaridade e especialização, permitam a qualificação dos serviços prestados à população e às actividades económicas; e da valorização da diversidade dos territórios e a articulação dos centros urbanos com as áreas rurais, garantindo em todo o País o acesso ao conhecimento e aos serviços colectivos e boas condições de mobilidade e comunicação, favorecendo a liberdade de opção por diferentes espaços e modos de vida”.
- Uma sociedade criativa e com sentido de cidadania, traduzindo-se numa sociedade com mais conhecimento, mais abertura e cosmopolitismo, maior participação e responsabilização.

Neste último ponto não são apresentadas opções para responder a esta meta. Para colmatar esta falha são apresentadas a seguir as opções que deveriam ser tomadas:

- Proceder ao levantamento das limitações da população em termos de conhecimento das questões de ordenamento territorial, desenvolvimento sustentável e ambiente;
- Disponibilizar à população o acesso a toda a informação necessária, devendo esta ser de fácil compreensão;

- Estimular o associativismo e a participação da população nos processos de tomada de decisão, demonstrando que a responsabilidade é de todos e que o afastamento e ataraxia provocam um agravar das situações existentes.

De referir que estas possíveis opções já foram apresentadas anteriormente. Há uma visível preocupação com a integração e o envolvimento da sociedade civil em todo o processo de desenvolvimento sustentável. Contudo, verifica-se, também, que são muito poucas as medidas tomadas para que tal aconteça, não havendo gestão eficaz das medidas apresentadas nos grandes planos para o desenvolvimento do País nem uma transposição para a realidade das mesmas. Esta falha grave é, porventura, a maior limitação e o principal entrave à implementação de políticas de desenvolvimento sustentável. Se a isto somarmos a falta de articulação entre os organismos da administração central, a complexidade e falta de transparência nas tomadas de decisão e na implementação de medidas, a falta de controlo e monitorização, sucessivos governos que se afastam cada vez mais das opiniões de entidades não governamentais e da própria população e tomam decisões de forma imperativa, é possível visualizar um panorama negro para o território, que a não ser invertido, pode atirar Portugal para o grupo dos países do terceiro mundo, com graves crises sociais, económicas e ambientais e sem saída à vista.

### **3.3.3 – As soluções para os problemas do ordenamento do território**

O capítulo 2 do Programa de Acção apresenta, para cada um dos seis principais grupos de problemas identificados, objectivos estratégicos, objectivos específicos e uma série de medidas para levar à resolução desses 24 grandes problemas do ordenamento do território. De uma forma global, os seis objectivos estratégicos apresentados são constituídos por um total de 36 objectivos específicos e 197 medidas prioritárias de intervenção. Embora aponte algumas medidas com relevância para o futuro do ordenamento do território e da sustentabilidade, prevê a criação de 13 novas medidas legislativas e a elaboração de uma série de novas estratégias e planos de actuação. Qual é o aspecto negativo desta proposta? Por um lado, vai contra a ideia inicial de simplificar o sistema legislativo, “entupindo-o” cada vez mais com um número crescente de documentos legais de difícil interpretação e aplicação. Por outro lado, cria novas estratégias que, como se tem verificado nas apresentadas até agora, são pobres em medidas de aplicação directa e, por sua vez, implicam a criação de novos documentos



legais para regulamentar essas mesmas medidas de actuação. É necessário simplificar todo este processo, sob pena de deixar passar as janelas de actuação em tempo útil, podendo, em muitos casos, comprometer mesmo a possibilidade de qualquer actuação futura. É necessário levar a cabo uma revisão à legislação existente actualmente, actualizando conceitos, revendo a coesão dos documentos e simplificando o seu conteúdo e a sua articulação com a demais legislação existente. É crucial transformar os planos e as estratégias em documentos de aplicação directa, e não mantê-los como meras orientações para o desenvolvimento de mais estratégias e documentos legais, com o risco de se cair num ciclo vicioso e insustentável, responsável por um degenerar das condições sócio-económicas e ambientais do território e por um desenvolvimento cada vez mais insustentável.

### **3.3.4 – As medidas positivas do PNPT**

Apesar das limitações do PNPT apresentadas anteriormente, este continua a ser uma ferramenta essencial para o ordenamento do território, definindo as linhas orientadoras necessárias para a elaboração dos restantes instrumentos de gestão territorial. Assim, a análise levada a cabo ao documento revela também pontos extremamente positivos, medidas que podem, de facto, alterar a situação de instabilidade que o ordenamento tem vivido nos últimos anos. Entre estas são de salientar:

- As que promovem o levantamento de indicadores e dados acerca da biodiversidade, geodiversidade, recursos renováveis e não renováveis e respectivas taxas de renovação e capacidade de carga; a elaboração de um sistema cartográfico completo e detalhado; a monitorização de zonas de elevado risco de degradação e potencialmente ameaçadas de destruição;
- As que promovem a revisão de regimes jurídicos, com a actualização de conceitos e incentivos à real articulação entre as entidades responsáveis, clarificando ao mesmo tempo o conteúdo, os instrumentos de actuação e o próprio regime jurídico;
- As que promovem o reforço dos meios de actuação em matéria de monitorização, inspecção, prevenção e fiscalização ambiental, tais como o SEPNA e o IGAOT;

- A instituição de “medidas de discriminação positivas para os municípios com maior incidência de áreas classificadas (...)” (estas medidas de discriminação positiva deviam também ser atribuídas aos municípios com maior preocupação ambiental e aos que mais medidas tomassem na promoção e aplicação de ideais e medidas de sustentabilidade);
- A salvaguarda da “conservação e do uso agrícola do solo e das condições favoráveis à sustentabilidade das explorações agrícolas” (aplicando medidas de incentivo à fixação nas zonas agrícolas e ao desenvolvimento de estruturas de distribuição e valorização das produções agrícolas, apostando não em explorações intensivas, mas em produtos de elevada qualidade e valor intrínseco, promovendo o escoamento e comercialização dos produtos nacionais; apoiando práticas agrícolas ambientalmente sustentáveis e penalizando práticas e produtos agrícolas que apresentem elevado prejuízo ambiental, tais como o uso excessivo de químicos e a destruição do potencial e das características dos solos);
- As medidas que promovam a aplicação dos planos estratégicos já existentes (de forma que o tempo gasto na sua elaboração não seja desperdiçado), dando como exemplo a Estratégia Nacional para as Florestas, “melhorando a competitividade, a eficiência e a sustentabilidade da produção florestal (...)”, através de uma gestão eficiente e multifuncional dos recursos florestais;
- As medidas de protecção, ordenamento e gestão integrada de zona costeira, por serem zonas de elevado risco de degradação, devido principalmente à “intensa pressão exercida pelo meio, bem como alterações significativas dos ecossistemas (...) resultando muitas vezes em situações irreversíveis”; e as que promovem a valorização e o aproveitamento sustentável dos recursos marinhos;
- As que promovem o uso de energias renováveis, através da inovação tecnológica nesta área, da promoção do seu uso sustentável, e da simplificação e agilização dos processos de licenciamento para o seu uso (de referir que Portugal possui uma cota máxima limite para a potência instalada de 150MW - Decreto-Lei nº33-A/2005 – uma cota demasiado baixa face à importância da redução da dependência das fontes de energia não renováveis);

- As que promovem a melhoria das vias de comunicação e das acessibilidades, apostando na eficiência dos sistemas de transporte público no intuito de reduzir o uso do transporte particular;
- As que promovem o desenvolvimento de pólos regionais competitivos, bem como visam a valorização do emprego qualificado;
- As que promovem a implementação de uma política de turismo sustentável (diminuindo assim a pressão turística sobre zonas de elevada instabilidade ambiental);
- As que promovem o desenvolvimento urbano “mais compacto e policêntrico”, de forma a reduzir a construção e o crescimento disperso e a estrutura urbana difusa;
- As que promovam o melhoramento e a eficiência dos serviços prestados (saúde, educação, assistência social);
- As que promovam a participação da população em processos de tomada de decisão em termos de ordenamento e nas questões ambientais, apostando na formação cívica da população, incentivando comportamentos positivos face ao ordenamento e ao ambiente e levando a cabo um “alfabetização” da sociedade civil nestas questões.

A aplicação destas medidas, associadas a uma revisão legislativa (com o intuito de simplificar e actualizar os documentos existentes) e a uma articulação entre as entidades governamentais e não governamentais e a sociedade civil, podem vir a inverter a situação de desordem territorial que se vive na actualidade. É preciso que essa actuação seja célere e eficaz, não podendo haver lugar à existência de processos ambíguos e pouco transparentes nem ao recurso a subterfúgios para contornar ou suplantar as medidas que têm de ser tomadas para colocar Portugal na mira do desenvolvimento e crescimento sustentável.

### **3.4 – Os projectos de potencial interesse nacional – PIN e PIN+**

Os projectos de potencial interesse nacional – PIN – e os projectos de potencial interesse nacional com importância estratégica – PIN+ – são duas figuras de classificação de

projectos que, pela sua (provável) importância económica e potenciadora de emprego, se aplicam como forma de acelerar o processo de decisão através da diminuição da burocracia e dos prazos de aprovação. Esta classificação visa, segundo o disposto nos documentos que estabelecem o sistema de reconhecimento e acompanhamento dos PIN (Decreto-Lei nº174/2008, de 26 de Agosto, que revoga o Decreto Regulamentar nº8/2005, de 17 de Agosto e a Resolução do Conselho de Ministros nº95/2005, de 25 de Maio) e que estabelece o regime jurídico dos PIN+ (Decreto-Lei nº285/2007, de 17 de Agosto), identificar os projectos de excelência, assegurando uma “tramitação célere dos procedimentos autorizados”. Esta classificação prevê “a integração de diversos procedimentos e a emissão de pareceres, aprovações, autorizações, decisões ou licenciamentos (...) num prazo global que, tendencialmente, será de 60 dias, não ultrapassando, mesmo nos casos mais complexos, os 120 dias”. Segundo os mesmos documentos, esta facilitação permitirá colocar Portugal numa posição privilegiada para o investimento, quer nacional, quer estrangeiro, tornando-o um mercado competitivo.

Apesar de aparentar ser uma mais valia para o nosso desenvolvimento, por permitir atrair investimento (pelas facilidades de aprovação de projectos) e criar emprego, estas duas figuras podem levar à criação de situações de insustentabilidade ambiental e social muito graves. Vejamos porquê. Em primeiro lugar, os PIN e os PIN+ podem pedir a dispensa de avaliação de impacte ambiental. Em segundo lugar, a construção de um projecto desta natureza pode afectar zonas classificadas, tais como a Rede Natura 2000, havendo para isso a suspensão dos instrumentos de gestão territorial em vigor para dar prioridade aos projectos PIN e PIN+. Em terceiro lugar, permite a assumpção de diferimento tácito em casos de silêncio por parte das entidades, ou seja, se uma qualquer entidade não emitir o seu parecer sobre alguma aprovação, autorização ou licenciamento necessário à concretização da obra, resulta numa assumpção de que esse parecer, autorização, aprovação ou licenciamento são positivos. Estas três condicionantes podem levantar dúvidas quanto à transparência dos processos de classificação de PIN e PIN+. Embora possamos concordar que a diminuição de burocracia e o acelerar dos processos de licenciamento são essenciais, este “facilitismo” permite suplantar a legislação específica em vigor e as orientações dos instrumentos de gestão, revestindo estes projectos de uma impunidade sem precedentes.

Vejamos um exemplo concreto de como os projectos PIN e PIN+ se revestem deste carácter. Grândola viu aprovados, entre 2006 e 2007, três empreendimentos de grandes dimensões: Tróia Resort, Herdade do Pinheirinho e Costa Verde (estes dois últimos foram

classificados conjuntamente como PIN). Estes dois empreendimentos encontram-se numa área classificada como Rede Natura 2000 e prevêm a implementação de cerca de 10000 camas residenciais e turísticas, juntamente com 2 campos de golfe, 2 campos de ténis, uma clínica desportiva, um centro ecuménico e uma séria de infra-estruturas comerciais (Schmidt, 2007). Nestes casos concretos, para além da destruição de parte do património classificado, as infra-estruturas criadas vão dar origem a pressões de enormes proporções ao nível da capacidade de carga do local, resultando sem dúvida na destruição do restante património natural classificado. Este é apenas um entre muitos casos semelhantes. Os projectos PIN e PIN+ apontam única e exclusivamente para o interesse económico, disfarçando de potencial de desenvolvimento, a destruição dos bens ambientais e pondo em risco o ideal de sustentabilidade. O mais grave disto tudo é a conivência governamental em permitir este aproveitamento desenfreado dos recursos, fechando os olhos e legislando em favor da continuação das agressões.

### **3.5 – Considerações finais**

Como podemos verificar, Portugal possui um grande número de documentos que regulamentam e definem as estratégias para o ordenamento do território. Estes documentos assentam, fundamentalmente, em três pressupostos básicos: i) a sustentabilidade e desenvolvimento sustentável, ii) a articulação de entidades e documentos, a homogeneização e integração do ordenamento, e iii) na importância da sociedade civil em todo o processo. Os documentos apresentados contêm, na maioria dos casos, medidas importantes para o processo de ordenamento e desenvolvimento sustentável. Há, no entanto, ainda muito pela frente. É necessário rever documentos, analisando a sua eficiência, actualizando conceitos e princípios e, sobretudo, simplificando conteúdos; é necessário articular esforços entre as diferentes entidades (governamentais, privadas e sociedade civil), definindo e difundindo a ideia de que a sustentabilidade e o desenvolvimento, em todas as suas componentes, são um responsabilidade de cada um e não apenas do poder, central ou local; é necessário tornar os planos e as estratégias em medidas concretas de actuação, e não um meio de criar maior ambiguidade, transformando-os em figuras de actuação real; é essencial existir fiscalização e vigilância constantes para que as medidas e as regras sejam cumpridas. É importante ainda eliminar os projectos PIN e PIN+ enquanto figuras legais, evitando,

assim, a falta de transparência na atribuição destas classificações: se um projecto tem, de facto, um interesse superior face aos seus pressupostos, ele será, seguramente, aprovado pelos mesmo trâmites que os restantes projectos em avaliação.

O mais importante a reter desta análise é a necessidade de fazer a ligação entre os documentos (planos, estratégias, legislação) e a realidade. Como refere Fernanda Paula Oliveira (2002): “Não pode haver plano sem gestão”, sendo esta gestão a passagem para o terreno do que se encontra estabelecido na documentação. Só assim é possível dotar toda esta documentação de uma finalidade e de um propósito.

## **4 – A Zona Costeira e os Planos**

Como já foi referido anteriormente, a zona costeira é um sistema que se encontra sujeito a enormes pressões de utilização, pressões essas responsáveis pela constante alteração das formas naturais e sobre exploração dos recursos costeiros. Se a este factor somarmos a actual dinâmica de mudança das geoformas, sendo a migração das praias para o interior (erosão das praias) o factor mais visível (Granja *et al*, 2000), a diminuição do afluxo de sedimentos a partir dos anos 1950 (Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável, 2005), a ocupação desordenada da faixa costeira devida à construção de habitações e infra-estruturas e da subida eustática do nível do mar em consequência da expansão térmica oceânica (ENDS, 2005), podemos compreender que cada vez mais é necessário desenvolver políticas de conservação e preservação da zona costeira, através de uma gestão integrada do ordenamento da faixa costeira e da correcta gestão dos recursos naturais associados, sob pena de, se nada for feito, tal resultará na degradação irreversível ou mesmo na destruição destes sistemas num futuro próximo (Granja *et al*, 2000).

Em Portugal, esta definição das estratégias para a protecção, defesa e valorização da faixa costeira tem estado presente na elaboração de diversos planos. Nestes contam-se diversas propostas em relação ao que deve ser feito de forma a permitir o uso da zona costeira e a sua conservação e manutenção futura. Ao longo deste capítulo será feita a apresentação das medidas de acção para a zona costeira propostas nos principais planos estratégicos nacionais, avaliando a sua eficácia e verificando se se trata de medidas concretas ou de apenas mais um conjunto de documentos sem aplicação directa.

### **4.1 – O Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN)**

O QREN é um documento que visa o “enquadramento para a aplicação da política comunitária de coesão económica e social em Portugal no período 2007-2013”. Mais do que um simples documento, o QREN funciona como um programa de financiamento para que possam ser levadas a cabo grandes intervenções no âmbito económico, sócio-cultural e ambiental, que visa colocar Portugal no rumo do desenvolvimento sustentável e a par com os restantes países europeus. Assume como principal desígnio estratégico a qualificação dos portugueses, através da valorização do conhecimento, da ciência, da

tecnologia e da inovação, bem como a promoção de níveis de elevado desenvolvimento económico, sócio-cultural e de qualificação territorial feito de forma sustentável. Para tal, o QREN define as seguintes orientações:

- Concentração num pequeno número de Planos Operacionais;
- Selectividade nos investimentos e rigorosa selecção e hierarquização das candidaturas;
- Viabilidade económica e sustentabilidade financeira;
- Coesão e valorização territorial, potenciando os factores de desenvolvimento científico e tecnológico, de progresso económico, sócio-cultural e ambiental e contribuindo para o desenvolvimento sustentável e regionalmente equilibrados;
- Gestão e monitorização estratégica das intervenções.

Apesar de não se referir directamente à zona costeira, este plano apresenta grandes preocupações com a manutenção da integridade do ambiente, com o desenvolvimento económico sustentável e com o correcto ordenamento do território, visando a redução das assimetrias regionais e da constante dicotomia interior/litoral, promovendo um modelo de coesão territorial. Embora não apresente grandes medidas de actuação directa, o QREN é aqui referido pela sua importância enquanto meio de disponibilização de fundos para levar a cabo obras que beneficiem a recuperação das zonas costeiras que apresentam graves problemas de erosão, bem como obras que permitam uma melhor gestão e utilização dos recursos costeiros e do litoral nacional.

## **4.2 – A Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável (ENDS)**

A ENDS (Resolução do Conselho de Ministros 109/2007, de 20 de Agosto) é um documento que promove e define um conjunto de medidas de forma a potenciar o desenvolvimento sustentável transpondo para a realidade portuguesa uma iniciativa global, iniciada com a Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, e, mais recentemente, as opções adoptadas pela União Europeia para o desenvolvimento sustentável de todo o espaço europeu (ENDS, 2005). A ENDS define como principal meta a atingir “a procura de um modelo mais sustentável de evolução de sociedade” através de um conjunto de objectivos e desafios definidos *à priori*:

- Alterações climáticas e energia limpa



- Transportes sustentáveis
- Consumo e produção sustentáveis
- Conservação e gestão de recursos naturais
- Saúde pública
- Inclusão social, demografia e migração
- Pobreza global e desafios do desenvolvimento sustentável

A Estratégia apresenta, numa fase introdutória, os pontos fortes, os pontos fracos e os principais factores limitantes que condicionam, à partida, a implementação de um processo de desenvolvimento sustentável. No que se refere ao ambiente em geral e à zona costeira em particular, salientam-se os seguintes:

- Pontos fortes: “acesso a um espaço oceânico que abre múltiplas oportunidades científicas e tecnológicas (ligadas às ciências do mar), económicas e turísticas (cruzeiros, pesca, vela, mergulho, etc)”; “grande diversidade de património natural e riqueza em biodiversidade ao nível europeu”; “condições climáticas e paisagísticas favoráveis à atracção de pessoas e actividade e ao desenvolvimento turístico”;
- Pontos fracos: “Insuficiente cultura de planeamento estratégico transversal aos sectores e às regiões”;
- Factores limitantes: “prosseguimento de um crescimento urbano extensivo e muitas vezes sem a qualidade estética e ambiental desejáveis, comprometendo recursos naturais, qualidade de vida das populações e atractividade do território”; “permanência na aposta de um turismo de massa, pouco diversificado, com risco de impacte negativo no ambiente e nos recursos naturais, em particular no litoral”; “vulnerabilidade – no longo prazo – da extensa orla costeira, devido à ocupação desordenada e intervenções humanas que têm provocado elevados níveis de erosão e de instabilidade das formações costeiras e degradação da paisagem”.

Mais uma vez, é possível verificar que existe uma consciência face à instabilidade, à fragilidade e à importância da zona costeira enquanto ecossistema e recurso natural. Seria pois de esperar que a ENDS apresentasse medidas concretas de protecção e valorização da zona costeira. No entanto, tal não se verifica. No Objectivo III do Plano de Intervenção da Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável – PIENDS – (intitulado “Melhor Ambiente e valorização do Património”) são designados, na sua dimensão

ambiental, uma série de “domínios essenciais para o desenvolvimento sustentável”. De entre estes, são de salientar aqueles que visam a melhoria das condições da zona costeira:

- “Promover uma política integrada de ordenamento, planeamento e gestão da zona costeira, que vise assegurar quer a sua protecção, valorização e requalificação ambiental e paisagística quer o seu desenvolvimento económico e social, em articulação com a Estratégia Nacional para o Mar”;
- “Promover uma gestão eficiente e sustentável das actividades com base nos oceanos”;
- “Promover a conservação da biodiversidade e criação de uma rede de áreas protegidas no meio marinho”.

Apesar destes domínios essenciais focarem pontos importantes a implementar e de se salientar a importância da zona costeira e da sua conservação, aquando da apresentação das metas a atingir, não se encontra qualquer referência à zona costeira. Mais uma vez, verifica-se que, e à semelhança de outros documentos já analisados, são apresentadas as falhas e as necessidades mas não se apresentam medidas concretas de actuação. Assim, adia-se a implementação de medidas concretas e deixa-se a zona costeira cada vez mais exposta a agressões e pressões crescentes.

### **4.3 – Bases para a Estratégia de Gestão Integrada de Zona Costeira (GIZC)**

Tendo os princípios gerais deste documento já sido apresentados no Capítulo 2 da presente tese, este ponto servirá para aprofundar um pouco mais a informação e os objectivos da GIZC.

A elaboração deste documento partiu da necessidade de dotar o país de um conjunto de medidas e orientações que promovessem a gestão costeira de forma integrada e que servissem de base às políticas de ordenamento e planeamento das zonas costeiras. Isto porque, mais uma vez, são reconhecidas as elevadas pressões a que esta parte do território está constantemente sujeita, devido ao processo de litoralização territorial que se tem verificado. Estas constantes pressões são vistas como uma ameaça à manutenção da estabilidade e integridade dos ecossistemas e habitats existentes na zona costeira.

Os objectivos e as orientações definidas neste documento serviram, também, como referência no processo de tomada de decisão, permitindo a definição dos aspectos a tornar prioritários, quer no âmbito do QREN, quer a um nível mais local das decisões tomadas no dia-a-dia.

A Estratégia GIZC aponta oito objectivos fundamentais que considera essenciais para tornar a zona costeira um território unificado e estratégico para o desenvolvimento nacional:

1. A cooperação internacional e integração comunitária;
2. O reforço e a promoção da articulação institucional;
3. A conservação de recursos e do património natural e paisagístico;
4. A qualificação da zona costeira e o desenvolvimento sustentável de actividades e usos específicos;
5. A minimização de situações de risco e de impactes ambientais, sociais e económicos;
6. A concepção de políticas operacionais integradas, com base na previsão a médio/longo prazo;
7. A promoção do conhecimento e da participação pública;
8. A avaliação integrada de políticas e de instrumentos de gestão da zona costeira.

Como é possível observar, os objectivos da GIZC assentam numa perspectiva de gestão sustentável da zona costeira e dos seus recursos. São reconhecidas: a necessidade de promoção da participação pública e do seu acesso ao conhecimento; a importância das componentes ambiente, sociedade e economia; a necessidade de articular instituições nacionais e promover a participação de instituições internacionais; a necessidade de fazer a gestão numa perspectiva de médio/longo prazo; e a importância de qualificar e regulamentar as actividades desenvolvidas.

Subjacentemente a estes objectivos, a GIZC define um total de trinta e sete opções estratégicas que devem ser tomadas. De uma forma geral, estas opções servem de meio de implementação dos objectivos definidos. Sendo a GIZC um documento que serve de referência ao processo de tomada de decisão, essas opções estratégicas são da mais extrema importância, pois é através delas que será possível implementar uma estrutura de gestão homogénea, capaz de explorar a zona costeira e os seus recursos com interesse económico, ao mesmo tempo que salvaguardar esses mesmos recursos.

Como já foi visto anteriormente, a gestão integrada é, actualmente, um dos conceitos mais importantes no processo de ordenamento do território. Sem a aplicação deste conceito, a evolução da zona costeira e dos seus recursos continuará a degradar-se, originando sérios problemas de conservação e exploração de recursos. Sendo a zona costeira uma componente importante no desenvolvimento nacional, estes problemas devem ser evitados ou, pelo menos, minimizados; a gestão integrada é, actualmente, o modelo mais indicado para levar a cabo este desafio.

#### **4.4 – A Estratégia Nacional para o Mar (ENM)**

Publicada em Dezembro de 2006 (Resolução do Conselho de Ministros nº163, de 12 de Dezembro de 2006), a ENM (Ministério da Defesa Nacional, 2007), visa promover uma estratégia direccionada para a conservação, salvaguarda e correcta utilização do mar e dos recursos costeiros de Portugal. Este documento reconhece a necessidade de “valorizar e proteger o inestimável recurso costeiro que o oceano representa para o país”, “de criar condições indispensáveis para que o aproveitamento sustentável do mar passe a ser uma realidade”, a responsabilidade e os importantes desafios que são impostos pela posição geoestratégica do espaço marítimo sob a jurisdição nacional, admitindo que só numa “perspectiva sustentável é possível a criação de riqueza económica e emprego através das actividades ligadas (e dependentes) à zona costeira e ao mar” (Ministério da Defesa Nacional, 2007). Há, também, a identificação dos principais problemas que estão associados ao mar e à zona costeira: poluição, sobreexploração dos recursos, destruição dos habitats, degradação ambiental, desaparecimento de biodiversidade, introdução de espécies exóticas, actividades ilícitas (entre as quais a imigração ilegal e o terrorismo), alterações climáticas, aumento do nível do mar e catástrofes naturais.

A ENM tem como principal objectivo “aproveitar melhor os recursos do oceano e zonas costeiras, promovendo o desenvolvimento económico e social de forma sustentável e respeitadora do ambiente, através de coordenação eficiente, responsável e empenhada que contribua activamente para a Agenda Internacional dos Oceanos” (Ministério da Defesa Nacional, 2007). Este aproveitamento será levado a cabo através da “valorização e crescimento das actividades económicas, do emprego e da coesão social, da salvaguarda do património natural e cultural subaquático e da manutenção das condições ambientais adequadas para as gerações vindouras”. Para tal, é defendida a necessidade da existência

de uma coordenação entre as competências existentes, a co-responsabilização dos agentes envolvidos a nível central, regional e local (bem como entidades públicas, privadas e a sociedade civil), uma aposta na tecnologia e na inovação e a promoção do desenvolvimento económico das actividades marinhas, ao serviço do emprego, da qualificação e do bem-estar social, tendo sempre presente a necessidade de preservar o ambiente marinho. Resumidamente, a ENM prevê a optimização da exploração dos recursos marítimos do país (seja qual for a sua índole) tendo sempre em linha de conta a preservação ambiental e o desenvolvimento sustentável. Para atingir os objectivos propostos, a estratégia assenta sobre três pilares estratégicos:

- O conhecimento
- O planeamento e o ordenamento espaciais
- A promoção e a defesa activas dos interesses nacionais

A definição destes pilares estratégicos resulta do reconhecimento das principais limitações actuais face aos problemas das zonas costeiras. São eles: a falta de conhecimento relativo à complexidade dos ecossistemas oceânicos e costeiros e do real impacte e consequências da actividade humana; as dificuldades verificadas na partilha de responsabilidades pela gestão dos oceanos enquanto recurso comum, devida à interdependência e aos conflitos que se verificam entre as várias utilizações, interesses, jurisdições e processos de gestão; o aumento da procura das zonas costeiras e oceânicas, cada vez mais encaradas como uma grande oportunidade para novas actividades económicas, obrigando a novas formas de gestão e de defesa e salvaguarda activa dos interesses nacionais. Os pilares estratégicos propostos são direccionados para colmatar estas limitações, promovendo a educação, formação, sensibilização e divulgação da informação, bem como aprofundar e intensificar o estudo dos ecossistemas, o desenvolvimento e a aplicação de novas tecnologias. Estas metas serão atingidas através do levantamento e ordenamento de todas as utilizações existentes e futuras, permitindo dar suporte a uma gestão verdadeiramente integrada, promovendo a coordenação dos processos de gestão, licenciamento, fiscalização e acompanhamento de todas as actividades, a preservação e recuperação dos valores naturais e dos ecossistemas marinhos e costeiros e a antecipação de potenciais conflitos entre usos e actividades.

De forma a materializar os três pilares estratégicos definidos, a ENM estabelece um conjunto de três acções prioritárias e oito acções estruturantes. No entanto, e mais uma vez, estas não passam de orientações propostas, que devem posteriormente ser “alvo de

planos de acção específicos, nos quais serão definidos os principais intervenientes e o seu papel” (Ministério da Defesa Nacional, 2007). Assim, a ENM não funciona como um plano com aplicação directa; apesar de reconhecer a importância e a urgência da protecção do litoral e dos seus recursos, não apresenta medidas de aplicação directa, relegando-as para planos subsequentes.

A ENM prevê a criação da Comissão Interministerial para os Assuntos do Mar (CIAM – criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2007, de 12 de Março), estrutura que englobará todos os ministérios com competências na zona costeira, e que gerirá a elaboração e aplicação dos planos na sequência da ENM. Esta comissão já aprovou o lançamento de uma série de planos relativos à Estratégia Nacional para o Mar, actualmente em elaboração. Entre eles, contam-se os seguintes:

- Planeamento e Ordenamento do Espaço e Actividades Marinhas;
- Rede de Informação e Conhecimento do Mar;
- Vigilância, Segurança e Defesa para o Mar;
- Comunicação e Sensibilização para o Mar;
- Cooperação Internacional para o Mar.

É necessário aguardar pelos planos que se encontram em elaboração de forma a verificar a sua adequação à realidade e quais as soluções encontradas para a protecção e valorização da zona costeira e dos seus recursos. Espera-se que os documentos se revistam de medidas de actuação concretas e bem delineadas, sem espaço para ambiguidades e excepções que possam proporcionar formas de contornar os planos e comprometer a sua eficácia e transparência.

#### **4.5 – Plano de acção para o Litoral 2007-2013**

Este documento foi criado com o objectivo de servir de modelo de coordenação estratégica da execução dos planos de ordenamento da orla costeira, categorizando as diversas acções a desempenhar (e numa perspectiva de uniformidade de actuação) em 7 tipologias de intervenção:

- Defesa Costeira/ Zonas de Risco
- Planos de Intervenção e Requalificação Urbana/ Actividades Produtivas
- Requalificação de Praias/ Planos de Praia

- Sensibilização Ambiental
- Demolições
- Estudos e Monitorização
- Assessoria Técnica e Consultadoria

O documento define as designadas “Prioridades de Intervenção”, definidas a nível regional pelos POOC. Contudo, considera que, face à dimensão da costa nacional e outras limitações inerentes à gestão dessa mesma costa (nomeadamente questões e limitações de ordem financeira), torna-se necessário fazer escolhas, criando um “(...) conjunto de critérios para a definição das intervenções que, a nível nacional, deverão ser considerados como prioritários.” (Plano de Acção para o Litoral, 2007) Esses critérios serão técnicos, legais e periciais, devidamente actualizados. Foram considerados dois níveis de enquadramento para a realização dessa análise. A primeira prendeu-se com a análise de documentos técnicos que façam uma avaliação global da orla costeira e onde sejam apresentados os principais problemas (inclui a análise dos documentos legais em vigor). O segundo nível de enquadramento prendeu-se com uma avaliação prática da realidade, “consubstanciada na experiência dos coordenadores operacionais e dos resultados obtidos na análise dos quadros expressamente concebidos para a elaboração do presente relatório, onde constam todos os planos de intervenção dos diferentes POOC.” (Plano de Acção para o Litoral, 2007) Antes de prosseguir a análise, deve-se salientar a importância de estabelecer uma hierarquia das medidas prioritárias a adoptar, o que permitirá uma melhor gestão dos recursos disponíveis e canalizá-los para a resolução dos problemas mais urgentes (não se deve entender que as restantes medidas não são tão importantes como as definidas como prioritárias, apenas que existem medidas que, num determinado momento, requerem uma aplicação mais urgente).

O Plano de Acção para o Litoral define como Acções de Intervenção Prioritária todas aquelas que se insiram nas seguintes tipologias:

- “Defesa Costeira e Zonas de Risco, sempre que sejam identificados problemas concretos de segurança de pessoas e bens (e aqui devem também ser integrados os bens naturais – paisagem, habitats, ecossistemas – e não só bens materiais construídos pelo Homem);
- Planos de Intervenção e Requalificação Urbana/ Actividades Produtivas, por nesta tipologia se encontrarem incluídas numerosas acções que não foram concretizadas atendendo aos procedimentos que se lhes encontram associados,

nomeadamente a realização de Planos Municipais de Ordenamento do Território, e que concorrem para a baixa realização dos POOC;

- Estudos, Gestão e Monitorização, pouco desenvolvidos e dissociados de uma estratégia global, nomeadamente numa perspectiva de adquirir informação para adequar as acções previstas nos planos à evolução dos processos naturais.”

(Plano de Acção para o Litoral, 2007)

Para além destas três tipologias, está ainda prevista a realização das intervenções que visem a reposição da legalidade, por “(...) configurarem acções de correcção de disfunções que ocorrem nas zonas costeiras e que contribuem para a sua degradação.”

(Plano de Acção para o Litoral, 2007)

De uma forma global, as medidas consideradas prioritárias, nas três tipologias identificadas, prendem-se com a retirada de populações de zonas de risco médio/elevado, com a desocupação e recuperação dos sistemas dunares (através da demolição das construções em zonas de cordão dunar), e com a construção de determinadas obras de defesa costeira com vista à salvaguarda dos aglomerados habitacionais e das populações.

De referir duas limitações. A primeira prende-se com as tipologias consideradas prioritárias: tipologias como a sensibilização ambiental e a requalificação das praias (e da regulamentação do seu uso) foram colocadas em segundo plano. A segunda tem um âmbito mais específico e prende-se com o caso do litoral de Vila Nova de Gaia, que será analisado no capítulo seguinte: sendo o litoral de V. N. de Gaia de elevada extensão (aproximadamente 15 km de costa) e estando sujeito a elevadas pressões, quer urbanísticas quer de utilização, o número de medidas consideradas prioritárias para esta zona limita-se a duas e ambas no mesmo local (Madalena).

Embora a definição de prioridades seja extremamente importante para a aplicação de medidas, pode funcionar como uma “faca de dois gumes”: se, por um lado, a identificação destas prioridades, de certa forma, “obriga” as entidades responsáveis a actuar num curto espaço de tempo, por outro lado, a hierarquização das medidas pode fazer com que as restantes vejam a sua aplicação muito atrasada ou mesmo esquecida. Para evitar este segundo cenário, o Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional deve proceder a uma supervisão constante da aplicação das medidas, revendo anualmente o plano de acção para o litoral, identificando as medidas que já foram alvo de aplicação e as medidas a serem aplicadas de seguida. Desta forma, será possível aplicar os pressupostos dos POOC, de forma gradual e



integrada, levando ao correcto ordenamento da zona costeira nacional e à protecção e valorização sustentável dos seus recursos.

#### **4.6 – Plano operacional Norte 2015**

O Plano Operacional Norte 2015 surge no seguimento do quadro de apoios comunitários para o período de programação da União Europeia 2007-2013. Do ponto de vista do desenvolvimento e do crescimento económico, social e ambiental, este novo quadro constitui uma oportunidade para a Região Norte (reconhecidamente uma região com sérios problemas em acompanhar a média do crescimento nacional), reduzir o atraso através do investimento público selectivo e coerente e do apoio e promoção do investimento e crescimento do sector privado (Relatório Norte 2015, 2006). Os grupos de trabalho constituídos procederam à avaliação dos principais componentes associados ao desenvolvimento territorial – as pessoas, as actividades económicas, as instituições e o território – tendo apresentado um relatório prospectivo e de diagnóstico sintético da região. Os dados obtidos neste diagnóstico serviram de ponto de partida para a definição de objectivos estratégicos e dos eixos prioritários de acção. Tal como referido no Plano Operacional do Norte, esta metodologia apresenta vantagens e desvantagens. A principal limitação é a falta de exaustividade do relatório. Este facto é completamente compreensível visto a região considerada ser de grande extensão. Apesar desta óbvia limitação, os dados recolhidos e analisados são suficientes para a elaboração de um relatório deste género. Como forma de ultrapassar esta limitação no futuro, sugere-se que exista uma recolha de dados mais exaustiva efectuada a nível local (através da criação e implementação de projectos de Agenda 21 local), posteriormente concentrados e analisados, permitindo conhecer mais aprofundadamente e com maior rigor a realidade da região. Desta forma, cada revisão efectuada ao plano operacional, permitirá ultrapassar progressivamente as limitações anteriores, originando planos cada vez mais precisos.

O plano apresenta cinco Eixos Prioritários e os seguintes objectivos para cada um deles:

- Eixo Prioritário 1: Competitividade, inovação e conhecimento;
  - Objectivos:
    - Consolidação dos serviços colectivos regionais de suporte à inovação e promoção do sistema regional de inovação,

- Apoio à criação e consolidação de “clusters” emergentes e de empresas de base tecnológica em sectores que promovam interface com as competências e capacidades.
- Eixo Prioritário 2: Qualificação ambiental e valorização económica de recursos específicos;
  - Objectivos:
    - Valorização económica da excelência turística regional,
    - Valorização sustentável do litoral, recursos marinhos e promoção da economia do mar,
    - Valorização da cultura e da criatividade,
    - Valorização de novos territórios de aglomeração de actividades.
- Eixo Prioritário 3: Qualificação do sistema urbano;
  - Objectivos:
    - Promoção de operações para a excelência urbana e de redes para a competitividade e inovação,
    - Promoção de operações integradas em zonas prioritárias de regeneração urbana,
    - Promoção de mobilidade urbana.
- Eixo Prioritário 4: Valorização do território para a coesão;
  - Objectivos:
    - Qualificação dos serviços colectivos territoriais de proximidade,
    - Promoção de uma sociedade inclusiva e da igualdade de oportunidades,
    - Desenvolvimento de infra-estruturas de mobilidade sub-regional.
- Eixo Prioritário 5. Governação e capacitação institucional.
  - Objectivos:
    - Modernização do Governo electrónico e melhoria da relação das empresas e dos cidadãos com a administração desconcentrada e local,
    - Promoção da capacitação institucional para o desenvolvimento regional e local,
    - Capacitação da Autoridade de Gestão para o eficaz desenvolvimento das suas competências.

São de salientar as preocupações do plano com a melhoria da integridade do território na vertente regional, através da criação de estruturas que facilitem a mobilidade a nível regional e local, e da regeneração de zonas prioritárias ao nível da intervenção urbana. O reconhecimento da necessidade de estruturação e organização urbana enquanto veículo para o desenvolvimento (não só local e regional, mas também nacional) é um passo importante para colocar o nosso território no caminho certo para esse mesmo desenvolvimento. Para além da mobilidade, é também colocada em evidência a necessidade da criação de estruturas regionais próximas das populações e de fácil acesso às mesmas. Este aspecto é de extrema importância pois só a mobilidade não resolve os problemas existentes. A fixação das populações e a melhoria das condições de acesso à saúde, educação e serviços administrativos públicos são uma das formas de promover a estabilidade social, tão necessária para que ocorra o tão desejado desenvolvimento e crescimento económico da região Norte.

Em termos ambientais os objectivos específicos apresentados apontam para um ideal de sustentabilidade, através da valorização e da protecção dos valores e recursos naturais. Os recursos específicos associados ao meio natural são aqui encarados como um “(...) importante elemento diferenciador das estratégias regionais e a sua valorização pode gerar actividades em que a competitividade assenta na diferenciação decorrente da especificidade desses recursos.” Esta mais valia pode ainda ser mais importante em regiões com territórios menos dotados de recursos genéricos (Relatório Norte 2015, 2006) O plano prevê ainda a valorização sustentável do litoral, dos recursos marinhos e da economia do mar. Esta deverá ser feita através da “promoção da iniciativa empresarial associada aos novos usos económicos do mar (biotecnologia e aquacultura; energia; desportos náuticos e náutica de recreio), articulando os recursos e competências no domínio do mar com as actividades económicas emergentes, a requalificação de actividades tradicionais e as infraestruturas associadas aos novos usos do mar; gestão da orla costeira e dos recursos marinhos, através da valorização sustentável dos seus recursos e da preservação da qualidade dos espaços e outros elementos identitários. Pretendem-se concretizar abordagens supramunicipais, de médio prazo, sustentadas em planos integrados de valorização e gestão do litoral que tenham em consideração, simultaneamente, as vertentes terrestre e marítima do litoral, os seus ecossistemas naturais, os fenómenos de origem humana (industrial, agrícola, ...), a prevenção de riscos, a articulação entre e com as actividades económicas, a eliminação de dissonâncias

ambientais, a gestão das ocupações e utilizações (habitação permanente e sazonal, actividades marítimas, a gestão de espaços naturais, gestão da água, ...)” (Relatório Norte 2015, 2006). Esta perspectiva de sustentabilidade na gestão e valorização do litoral, aliada ao ideal de turismo sustentável também apresentado, permitirá a exploração contínua do litoral, enquanto recurso económico, sem comprometer a sua estabilidade ambiental e o seu valor natural enquanto ecossistema.

Mais uma vez, os atributos específicos do litoral permitem torná-lo um produto de valor acrescentado importantíssimo no desenvolvimento económico das populações. No entanto, os ecossistemas naturais, e as suas mais-valias associadas, não são recursos renováveis. O reconhecimento da necessidade de protegê-los e explorá-lo de forma sustentável é um dos principais pontos positivos deste plano. Mais uma vez, espera-se que estas medidas sejam postas em prática. Só assim estes documentos terão algum valor e só assim se poderá colocar não só a região Norte, mas todo o território nacional no correcto caminho do desenvolvimento e crescimento económico, social e ambiental.

#### **4.7 – Considerações finais**

Todos os documentos analisados neste capítulo encaram a zona costeira como uma das principais vias para o desenvolvimento do país. Em todos há o reconhecimento da má situação actual da zona costeira e da necessidade de corrigir anomalias. Todos apresentam, como soluções, modelos de gestão integrada, claramente virados para a sustentabilidade das actividades e da exploração dos recursos, para a conservação e para a optimização do conhecimento e do desenvolvimento de novas tecnologias que permitam uma melhor acção nestas áreas. Globalmente, são apresentadas medidas concretas de actuação que visam inverter a actual situação de desordenamento, de sobre-exploração dos recursos e de pressão sobre estes sistemas tão frágeis.

Contudo, é necessário que essas medidas sejam aplicadas o mais rapidamente possível e tenham expressão no terreno, e não se tornem mais um conjunto de boas intenções que não se concretizam. Para tal, é necessário simplificar a forma de implementação destas medidas, aplicando-as directamente a partir dos planos e não recorrer ao subterfúgio da elaboração de mais planos e mais legislação que venha regulamentar mais medidas, com o risco de se cair no constante circuito vicioso que tem pautado a legislação e os planos

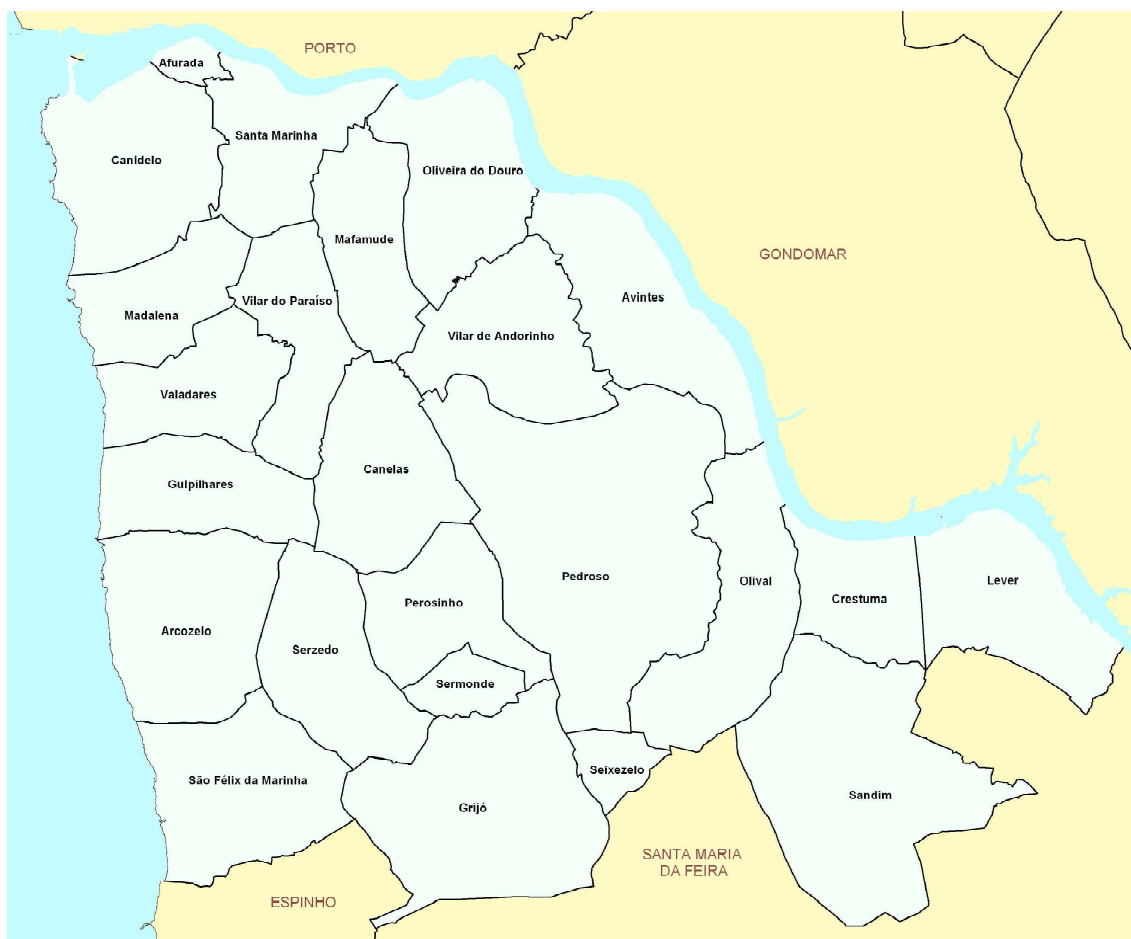
de acção nacionais. A simplificação e a transparência são essenciais ao correcto funcionamento do processo.

## **5 – A zona costeira de Vila Nova de Gaia: balanços e perspectivas**

Nos últimos anos, a zona costeira de Vila Nova de Gaia tem vindo a sofrer grandes transformações na sua paisagem. O aumento do número de habitantes, associado à edificação costeira e à procura e ao desenvolvimento de todas as actividades económicas e recreativas ligadas à zona costeira, têm sido os principais factores responsáveis por aquele facto. Como já foi referido anteriormente, estas actividades e usos geram elevadas pressões sobre o litoral, os seus recursos e os seus sistemas naturais, originando desequilíbrios que levam à sua degradação, muitas vezes com efeitos irreversíveis. Ao longo deste capítulo, tentar-se-á dar resposta às principais questões que surgem em situações destas: o que tem sido feito para contrariar estes processos?; quais as medidas que têm sido tomadas?; que futuro se perspectiva para a zona costeira de Vila Nova de Gaia? Com o Plano Director Municipal de Gaia, actualmente em processo de revisão, e com a revisão do POOC Caminha-Espinho em 2007, serão analisadas as medidas que apontam para a protecção do litoral e para a sua utilização, não só numa perspectiva de sustentabilidade, mas também numa perspectiva de responsabilidade. Com base nessa análise, serão ainda apresentadas as perspectivas de evolução que se podem esperar para esta região em concreto.

### **5.1 – Breve caracterização do Concelho de Vila Nova de Gaia**

O concelho de Vila Nova de Gaia está localizado na região Norte de Portugal, sendo um dos catorze concelhos que constitui a Grande Área Metropolitana do Porto (GAMP) (Ramos *et al*, 2005). Com 168,7 Km<sup>2</sup>, é o maior concelho do distrito do Porto, sendo, ao mesmo tempo, o mais populoso, com cerca de 288657 habitantes (Instituto Nacional de Estatística, 2007). Esta massa populacional corresponde a cerca de 8% da população residente na região Norte e aproximadamente 3% da população de Portugal (Ramos *et al*, 2005). Desde 1991, tem-se verificado um aumento significativo da população existente, com um aumento de cerca de 16% entre 1991 e 2001 (Ramos *et al*, 2005).



**Figura 1:** Limites administrativos das freguesias do Concelho de Vila Nova de Gaia (Silva *et al*, 2006)

Os dados apresentados no Relatório demográfico (Ramos *et al*, 2005) do concelho de Vila Nova de Gaia (relatório que faz parte integrante do processo de revisão do PDM) demonstram que, salvo raras exceções, o aumento do número de habitantes tem-se dado principalmente nas freguesias mais próximas do litoral, entre as quais se destacam Canidelo, Arcozelo e São Félix da Marinha (Figura 1), com um aumento da população em taxas superiores a 30%. Nas restantes freguesias do litoral (Madalena, Valadares e Gulpilhares) verificaram-se aumentos na ordem dos 20% (Ramos *et al*, 2005).

Associado ao aumento do número de habitantes (e como consequência desse facto), verificou-se um aumento significativo do número de habitações clássicas (incluem-se nesta categoria todas as habitações que não sejam barracas, casas de madeira, móveis ou improvisadas). Também neste caso, o aumento mais significativo de habitações deu-se nas freguesias costeiras – Canidelo, Madalena, Gulpilhares, Arcozelo e S. Félix da Marinha. Este aumento habitacional na zona costeira vem pressupor um aumento do número de alojamentos vagos (Ramos *et al*, 2005) que, como veremos adiante neste

capítulo, levanta sérios problemas ao nível da capacidade de carga e das pressões exercidas na zona costeira.

Em termos de extensão da orla costeira (definida como zona de confronto entre o continente e o oceano, composta pelo sistema mar/terra/ar, seus constituintes, suas relações e dinamismo (fonte: [http://campus.fct.unl.pt/afr/ipa\\_9899/grupo0025\\_ordenamento/definicao.html](http://campus.fct.unl.pt/afr/ipa_9899/grupo0025_ordenamento/definicao.html)) de Vila Nova de Gaia, este concelho possui 15 km de litoral, sendo o oceano Atlântico a fronteira oeste do concelho. Ao longo destes 15 km de costa, encontram-se demarcadas 19 zonas balneares, que englobam, não só o uso balnear, mas também um conjunto de outras actividades relacionadas, tais como pesca submarina, *surf* e outros desportos náuticos, infraestruturas de apoio às praias e outras actividades económicas associadas (Águas de Gaia, s.d.). De referir que, em 2008, Gaia obteve Bandeira Azul para 17 das suas zonas balneares, o que corresponde a 90% das zonas balneares do concelho.

## **5.2 – O POOC Caminha – Espinho e a revisão do Plano Director Municipal**

Com início em 2008, a revisão do Plano Director Municipal de Vila Nova de Gaia encontra-se já em fase avançada. Após o período de discussão pública (que decorreu entre 18 de Dezembro de 2008 e 12 de Fevereiro de 2009), o processo encontra-se na fase de revisão de eventuais inconformidades com outros instrumentos de gestão territorial e de resposta às questões levantadas durante o processo de discussão pública. A importância da análise deste documento advém da necessidade de verificar quais as opções tomadas para este novo plano no que se refere à zona costeira nas suas componentes de ordenamento, utilização, valorização, sustentabilidade e conservação. Esta revisão do PDM constitui, também, uma oportunidade de colocar em prática o definido no POOC Caminha – Espinho para o litoral de Gaia, em termos de classificação do uso do solo e no estabelecimento das novas regras de edificabilidade e de conservação. Começamos por analisar quais os princípios gerais apresentados pelo POOC e, de seguida, apresentar quais os pontos definidos especificamente para a zona costeira do concelho de Gaia.



### **5.2.1 – O POOC Caminha-Espinho: princípios e principais orientações**

O POOC (aprovado em 1999 pela Resolução do Conselho de Ministros nº25/99, de 7 de Abril, revisto em 2007 pela Resolução do Conselho de Ministros nº154/2007, de 2 Outubro) começa por identificar a zona entre Caminha – Espinho como uma costa retalhada, “(...) alternando espaços de grande diversidade biológica e paisagística com outros caracterizados por uma ocupação urbana intensa e, em certos casos, desregrada, incompatível com a capacidade de suporte dos sistemas naturais e com a valorização da qualidade de vida das populações”(Presidência do Conselho de Ministros, 2007). Este troço de zona costeira compreende ainda zonas expostas a processos erosivos graves, pondo em causa não só pessoas e bens, mas, em certos casos, toda a frente marítima. Com base nesta análise preliminar, a elaboração do POOC visa permitir integrar a preservação dos valores ecológicos e patrimoniais, com as oportunidades de aproveitamento económico dos recursos existentes, contendo a expansão urbana (principalmente em zonas de risco e de maior sensibilidade ambiental), valorizando a diversidade biológica e paisagística, ordenando o uso dos areais e das frentes de mar e conciliando valores ecológicos e patrimoniais com actividades turísticas, económicas e de recreio, numa perspectiva geral de desenvolvimento sustentável. De forma mais resumida, o POOC tenta implementar, ao nível da zona costeira, um sistema de gestão integrada, valorizando os recursos disponíveis e protegendo-os, ao mesmo tempo, da degradação e destruição.

Para garantir a estabilidade das zonas mais sensíveis, bem como regulamentar a utilização do espaço e a conservação dos recursos naturais e da paisagem, o POOC considera classes e categorias de espaços sujeitos a limitações e a planos específicos. De entre estas, são de salientar as zonas definidas como Áreas de Protecção Costeira (APC), que constituem parcelas do território dentro do POOC consideradas fundamentais para a estabilidade do litoral. Estas pretendem “(...) preservar os locais e paisagens notáveis ou característicos do património natural e cultural da orla costeira, bem como os espaços necessários à manutenção do equilíbrio ecológico, incluindo praias, rochedos e dunas, áreas agrícolas e florestais, zonas húmidas e estuários” (Presidência do Conselho de Ministros, 2007). Nestas zonas está ainda definido um quadro de alteração do uso de carácter restritivo. A definição destas zonas é de extrema importância, permitindo proteger as principais zonas de risco da zona costeira. As APC dividem-se em oito categorias:

1. Praias em APC;
2. Áreas de vegetação rasteira e arbustiva em APC;
3. Áreas florestais em APC;
4. Áreas agrícolas em APC;
5. Rochedos em APC;
6. Zonas húmidas em APC;
7. Estuários em APC,
8. Equipamentos em APC.

Para além destas classes de protecção de elementos naturais e equipamentos, foram também definidas zonas de protecção em áreas de restrição específica, com forte influência da erosão costeira na faixa litoral, designadas por barreira de protecção e zona de risco, e zonas sujeitas a planos específicos que constituem as Unidades Operativas de Planeamento e Gestão (UOPG). A definição destas zonas permite restringir o uso das áreas classificadas, salvaguardando a sua integridade futura. Embora, na versão de 1999, os casos excepcionais apresentados não comprometessem a estabilidade das áreas classificadas, nem deixassem grande espaço a ambiguidades de interpretação, a versão de 2007 abre uma excepção que pode originar conflitos de interesses e ambiguidades no ordenamento desta zona. Esta prende-se com a possibilidade de abertura de novos acessos, o alargamento e/ou a beneficiação dos acessos existentes sob proposta da Câmara Municipal. Esta medida pode levar à abertura de novos acessos em zonas sensíveis ou de risco por interesse puramente económico e menosprezando as componentes social e ambiental do ordenamento. A Tabela 1 sintetiza as acções permitidas, as interdições e as excepções para as diversas classes e categorias de espaços apresentados.

As disposições gerais do POOC apresentam, ainda, referência a mais dois pontos importantes no ordenamento e na sustentabilidade da zona costeira. O primeiro refere-se ao acesso à orla costeira e o segundo a uma série de actividades interditas em toda a área de intervenção do POOC. Em relação ao primeiro ponto, é definida uma série de interdições relativas ao uso e à abertura de novas vias de comunicação:

- Proibição de abertura de novas vias de distribuição de tráfego regional e nacional;
- Proibição de construção de vias de tráfego local sobre praias, áreas de vegetação rasteira e arbustiva, rochedos, zonas húmidas, estuários e barreiras de protecção, bem como a construção de vias marginais;

- Construção de acessos só admitida se realizada através de vias perpendiculares à linha de costa, vias essas que devem terminar em áreas de estacionamento ou retorno localizadas atrás da barreira de protecção e de áreas de vegetação rasteira e arbustiva e impedindo o atravessamento de outras zonas ecologicamente sensíveis;
- Os troços finais das vias e dos parques de estacionamento devem ser delimitados fisicamente, impedindo o acesso a caminhos alternativos;
- Os parques devem ser localizados, sempre que possível, em clareiras existentes e pavimentados com materiais permeáveis;
- Em áreas mais utilizadas devem ser alvo de projectos específicos de valorização que incluam o reordenamento do trânsito automóvel, a limitar ao estritamente necessário;
- A transposição de dunas deve ser efectuada através de passadiços sobrelevados delimitados fisicamente.

Relativamente às actividades interditas, são apresentadas as seguintes:

- Interdição de vazamento de lixo, entulho e sucata;
- Interdição de instalação de lixeiras, depósitos de ferro-velho e de produtos tóxicos ou perigosos;
- Interdição de instalação de aterros sanitários;
- Interdição de instalação de indústrias (com excepção ao exercício de actividades agrícolas, florestais e piscatórias, tendo, mesmo nestes casos, de se proceder a um estudo intensivo e minucioso do local a implementar);
- Interdição ao lançamento de efluentes sem tratamento prévio, de acordo com as normas legais em vigor,
- Interdição de qualquer actividade que comprometa a qualidade do ar;
- Interdição de toda a circulação automóvel fora das áreas definidas para tal, com excepção de viaturas em missão de manutenção, urgência, socorro e fiscalização e meios mecânicos de limpeza do areal e dos planos de água.

Em ambos os casos, estas restrições de uso permitem diminuir as pressões sobre o ambiente costeiro através da redução do número de veículos em circulação, da diminuição da impermeabilização do solo e da proibição de actividades com fortes

impactes nos ecossistemas e na paisagem costeira, tais como a deposição de lixos, as descargas de efluentes não tratados e a destruição da qualidade do ar.

Estas medidas apresentadas pelo POOC mostram que este plano possui uma visão bastante integrada do ordenamento, promovendo a estabilidade e a protecção ambiental da zona costeira, a qualidade de vida e o bem-estar das populações, não impedindo o aproveitamento económico dos recursos, apenas direccionando-o para uma perspectiva sustentável.

Categorias de espaços em APC	Interdições	Excepções	Outras observações
Praias	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acções que possam introduzir alterações na dinâmica costeira e consequentemente modificações da costa, tais como extracções de areias, implementação de estruturas fixas ou amovíveis que causem obstáculo ao livre encaminhamento das areias ou introduzam alterações aos ventos e correntes existentes;</li> <li>- Acções que impliquem a impermeabilização ou a poluição do solo, bem como as capazes de alterar negativamente a estabilidade dos ecossistemas;</li> <li>- Apanha de moluscos e pisoteio nas bancadas intertidais da praia de Angeiras e nas bancadas situadas entre os estuários do Minho e Lima e entre a Amorosa e a foz do Neiva.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acções previstas no POOC;</li> <li>- Acções que visem prioritariamente objectivos de conservação e valorização dos sistemas presentes, com destaque para a reposição de areias.</li> </ul>	
Áreas de vegetação rasteira e arbustiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acções que impliquem a impermeabilização, erosão ou poluição do solo, bem como as capazes de alterar negativamente a estabilidade destes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acções previstas no POOC;</li> <li>- Acções que visem prioritariamente objectivos de conservação e valorização</li> </ul>	

	<p>ecossistemas;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Execução de quaisquer novas edificações;</li> <li>- Destruição de solo vivo e do coberto vegetal;</li> <li>- Alteração da topografia do solo;</li> <li>- Pisoteio quando não sejam usados os caminhos definidos para o efeito;</li> <li>- Circulação de veículos motorizados;</li> <li>- Captação, armazenamento, desvio ou condução de águas, bem como a drenagem, a impermeabilização ou a inundação de terrenos e demais alterações à rede de drenagem natural e ao caudal ou à qualidade das águas superficiais e subterrâneas.</li> </ul>	<p>dos sistemas presentes;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Alteração do coberto vegetal se esta visar a valorização ecológica e a conciliação com actividades de recreio que não impermeabilizem o solo;</li> <li>- Construção de apoios e equipamentos de praia, desde que cumprindo as características e localização definidas nos planos de praia;</li> <li>- Circulação de veículos utilizados para a recolha do sargaço, desde que utilizem os espaços predestinados para o efeito;</li> <li>- Ampliação de unidades de aquicultura e de estabelecimentos conexos.</li> </ul>	
<p><b>Áreas florestais</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Execução de novas edificações;</li> <li>- Alteração da topografia dos solos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Construção de equipamentos de apoio à exploração e gestão florestal que não se localizem em barreira de protecção;</li> <li>- Carecem de parecer favorável as seguintes excepções: arborizações a realizar, que devem ser precedidas de um</li> </ul>	

		plano de arborização; o corte de árvores em maciço nos povoamentos autóctones e de árvores de reconhecido estatuto, bem como a redução do coberto arbóreo ou arbustivo que não se enquadre na normal exploração agrícola ou florestal, salvo em situações de emergência, como as decorrentes de acções de protecção contra incêndios florestais; instalação de novos povoamentos florestais.	
<b>Áreas agrícolas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Áreas classificadas e abrangidas pela RAN encontram-se sujeitas às restrições constantes do seu regime legal;</li> <li>- Acções que impliquem alterações do seu uso dominante.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Construção ou a remodelação de habitações para utilização própria e exclusiva dos seus proprietários e respectivos agregados familiares, desde que não existam alternativas viáveis de localização;</li> <li>- Construção de edifícios de apoio à actividade agrícola e instalação de estufas e outros empreendimentos agro-pecuários, avícolas e agro-industriais;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Em todas as intervenções, incluindo acções integradas em projectos de emparcelamento, serão salvaguardadas as linhas de drenagem natural, a vegetação ribeirinha e a compartimentação existente de sebes vivas ou mortas e muros de pedra;</li> </ul>

		<p>- Reconstrução e remodelação de edifícios destinados a turismo rural, de acordo com a legislação específica aplicável, desde que não se localizem em barreira de protecção.</p>	<p>- A realização de acções relativas às práticas agrícolas tradicionais, incluindo o cultivo em masseiras e a adaptação dos terrenos a este tipo de cultura, bem como a abertura de poços, drenos e acesso, cuja largura não pode exceder os 4m, está sujeita a parecer da DRA ou do ICN;</p> <p>- As construções existentes no interior destes espaços que obstem a um melhor aproveitamento do recurso agrícola são considerados como obstáculos a remover, salvo proposta explícita do Plano.</p>
<p><b>Rochedos</b></p>	<p>- Não é admitido o seu uso ou utilização.</p>	<p>- Qualquer uso deve ser previsto pelo POOC;</p>	



		- Realização de obras de protecção previstas no POOC, a execução de tomadas de água para aquiculturas, bem como a recuperação de aquiculturas existentes, desde que a sua localização seja devidamente justificada e analisados e minimizados os respectivos impactes ambientais.	
<b>Zonas húmidas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alteração à topografia do solo;</li> <li>- Pisoteio;</li> <li>- Captação, armazenamento, desvio ou a condução de águas, bem como a drenagem, a impermeabilização ou a inundação de terrenos de forma artificial;</li> <li>- Quaisquer ocupações e construções.</li> </ul>		
<b>Estuários</b>	- As zonas não necessárias à actividade portuária não serão alvo de acções de alteração das margens, tais como terraplanagens, drenagens e obras de retenção.	- Nos sistemas estuarinos não navegáveis, as actividades no plano de água ficam limitadas à prática de natação e de desportos náuticos não motorizados e à pesca;	- Deverão ser incentivadas todas as acções que promovam a qualidade da água e minimizem os efeitos dos diversos tipos de poluição;

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nos sistemas estuarinos navegáveis, são permitidas dragagens de primeiro estabelecimento e de manutenção, desde que devidamente justificadas e sempre acompanhadas de análises dos sedimentos dragados e de estudos de minimização dos respectivos impactes ambientais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A totalidade ou pelo menos 50% das areias dragadas nos sistemas estuarinos navegáveis devem ser repostas no trânsito litoral, evitando o agravamento da erosão costeira;</li> <li>- As areias repostas deverão ser isentas de substâncias tóxicas e poluentes;</li> <li>- As operações de reposição devem ser levadas a cabo no fim do Verão, de forma que os lodos e matérias orgânicas possam ser lavadas pelas águas do mar.</li> </ul>
<b>Equipamentos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- É interdita a sua utilização com actividades não compatíveis com o previsto para os equipamentos;</li> <li>- Construção de edifícios e infra-estruturas não</li> </ul>		

	<p>relacionadas com as actividades previstas ou se situadas em barreira de protecção;</p> <p>- A alteração do seu uso quando implique a destruição do coberto vegetal existente ou o aumento da área edificada ou impermeabilizada.</p>		
--	---	--	--

**Tabela 1:** Resumo das acções permitidas, as interditas e as excepções para as áreas classificadas em APC (adaptado do POOC Caminha-Espinho).

O POOC define, ainda, quatro Unidades Operativas de Planeamento e Gestão para o concelho de Vila Nova de Gaia, zonas que devem ser alvo de planos específicos pelas suas características (Anexo III). Estas unidades operativas visam as seguintes zonas e objectivos:

- Litoral de Salgueiros (UOPG nº11 do POOC): Promover a requalificação desta área, implementando na faixa mais próxima do mar uma zona de apoio balnear; assegurar a contenção da urbanização e o reordenamento da área edificada; promover a recuperação e valorização das áreas florestais e da vegetação rasteira e arbustiva envolvente. Devem ainda ser identificadas as construções a demolir em zona de risco ou de fortes degradação paisagística; a edificação a poente da estrada existente (salvo em casos considerados em planos de praia e em áreas previstas para a instalação de equipamentos recreativos); a estruturação e ordenamento dos espaços verdes, das zonas livres e dos estacionamento; e a recuperação dunar.
- Litoral da Madalena (UOPG nº12 do POOC): Requalificar e reabilitar a faixa costeira e dunar através da demolição das construções implantadas no cordão dunar; definição de uma nova área urbana para realojamento (no interior); criação de equipamentos de praia e uso público e ordenamento da frente mar. Devem, pois, ser identificadas as construções a demolir; interdita a construção a poente da estrada existente, excepto nos casos previstos nos planos de praia; proceder-se ao reordenamento das zonas resultantes da demolição e a uma reimplantação de vegetação rasteira e arbustiva.
- Núcleo Antigo da Aguda (UOPG nº13 do POOC): Requalificação da área; criação de equipamentos e infra-estruturas de apoio à actividade pesqueira; construção de um pequeno quebra-mar de abrigo (versão de 1999); e melhoramento dos equipamentos de apoio à praia. Deve ocorrer a reabilitação do parque edificado tradicional; reestruturação dos espaços verdes; a construção de obras de protecção; e o melhoramento das infra-estruturas portuárias existentes.
- Aglomerado a norte de Espinho (UOPG nº14 do POOC): Avaliação da possibilidade de demolição de construções; reabilitação da área, dotando-a de equipamentos recreativos e de apoio à praia e reposição da vegetação nas áreas sujeitas a demolição. Devem ser identificadas as construções a demolir e definir a reimplantação de vegetação rasteira e arbustiva.

## 5.2.2 – A transposição do POOC para a revisão do PDM de Vila Nova de Gaia

Após a apresentação das orientações do POOC, é importante verificar a sua adopção por parte do PDM de Vila Nova de Gaia<sup>2</sup>. À partida verifica-se uma grande limitação nesta transposição. Até à actual revisão do PDM, o plano municipal em vigor datava de 1994. Tendo o POOC sido elaborado, aprovado e publicado em 1999, e revisto em 2007, a primeira transposição do plano de ordenamento da orla costeira para o plano municipal é a que está a ser efectuada agora. Isto significa que, aquando da revisão do POOC, este ainda não tinha sido colocado em prática (à excepção da construção de um porto de abrigo na UOPG nº13) e as suas medidas ainda não apresentavam um *feedback* que permitisse, por um lado, corrigir os casos em que elas não se revelassem eficazes, e por outro lado, propor novas medidas para responder à evolução espaço-temporal das áreas afectadas pelo plano. Assim sendo, a revisão do PDM deveria ter sido efectuada logo após a aprovação do POOC, permitindo a inclusão deste em tempo útil. Como tal não aconteceu, todo o processo de tentativa de ordenamento sustentável e de protecção do espaço costeiro sofreu um atraso de aproximadamente 10 anos: primeiro, porque é este o intervalo de tempo entre a elaboração da primeira versão do POOC e a inclusão deste no PDM; segundo, porque a revisão do POOC efectuada em 2007 acaba por não ser de grande utilidade pois ainda não tinha havido anteriormente uma aplicação do plano.

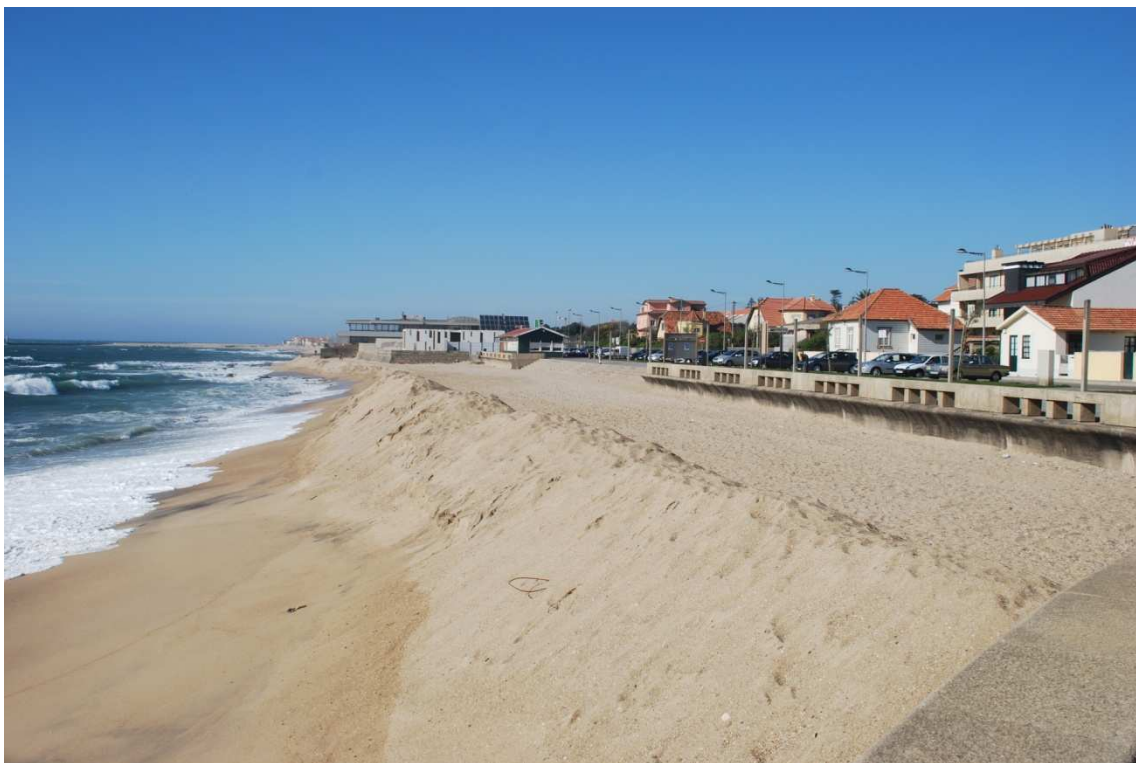
Em termos das UOPG definidas no POOC dentro do concelho de Gaia, elas foram incorporadas nas unidades operativas definidas pelo Plano Municipal. A actual revisão do PDM prevê a aplicação das medidas definidas pelo POOC para essas UOPG. Vejamos o que se encontra definido para estas unidades no PDM e o que já tem vindo a ser feito.

No Núcleo Antigo da Aguda (UOPG nº13 do POOC; UOPG-AR4 do PDM) está prevista a definição de um Plano de Pormenor (a elaborar conjuntamente entre a Câmara de Gaia e o Instituto Nacional da Água) que vise a requalificação do espaço público e a reabilitação do parque edificado tradicional. Esta unidade operativa foi já alvo da aplicação de uma das medidas previstas no POOC: a construção de um pequeno porto de abrigo. No entanto, e desde a sua conclusão em 2002, o quebra-mar do portinho não só não tem tido utilidade, como tem provocado vários problemas a nível da

---

<sup>2</sup> A localização das UOPG, bem como os pormenores de classificação do uso do solo e de execução podem ser consultados nos Anexos II e IV.

dinâmica costeira. Tem ocorrido, frequentemente, o assoreamento entre o quebra-mar e a praia, que impede os pescadores de abrigarem os seus barcos, tendo estes de permanecer em terra (não estando pois a estrutura a cumprir a sua função, que seria criar um porto de abrigo que permitisse aos pescadores a saída mais fácil para o mar, bem como proteger as suas embarcações das intempéries). A juntar a esta falta de funcionalidade, vem-se juntar um fenómeno preocupante em termos de erosão costeira. Este verifica-se na praia da Granja (a Sul do quebra-mar), onde, devido à falta de reposição de areia provocada pela deposição desta junto do quebra-mar, têm sido necessárias recargas anuais para permitirem manter a praia em condições de funcionamento e de segurança (Figura 2). Embora esta situação seja demais evidente (e já o era na altura da revisão do POOC, em 2007), nem o PDM nem o POOC prevêm nenhuma acção que vise restabelecer o equilíbrio desta zona. Face ao cenário actual de desequilíbrio que se tem verificado seria de esperar encontrar medidas de correcção ou minimização da situação, tal como a demolição do quebra-mar de forma a permitir inverter o seu impacte na dinâmica costeira e possibilitar a melhoria das condições da comunidade piscatória e a recuperação das praias afectadas pelo mesmo.



**Figura 2:** Situação actual da praia da Granja. Os avanços constantes do mar e a falta de reposição natural de areia têm vindo a afectar gravemente esta área. Como se pode verificar, as reposições artificiais de areia têm tentado inverter a situação, sem grande sucesso.

Para o Litoral de Salgueiros encontra-se prevista uma reestruturação da malha urbana, a contenção da urbanização e o reordenamento da área edificada. Este reordenamento deveria ser efectuado em cunha (tal como previsto no POOC), ou seja, a faixa urbanizada devia ser mínima junto à costa, expandindo-se posteriormente em direcção ao interior. No entanto, o PDM prevê, dentro desta UOPG, áreas de expansão urbana (tipologia mista – Tipo II) junto da primeira linha de costa (sendo esta primeira linha a zona imediatamente a seguir à via de tráfego Norte-sul, do lado nascente da mesma). Estas áreas de construção levam não só a um aumento da área impermeabilizada junto à costa, como, também, criam uma intensificação ao nível da utilização das zonas costeiras (novas zonas habitacionais implicam directamente um aumento do número da população e, conseqüentemente, do tráfego, da poluição sonora e um agravar da qualidade do ar). O reordenamento e a reestruturação do tecido urbano e urbanizável (previsto, quer no POOC, quer no PDM) deviam proceder a alterações do uso do solo de urbanizável para não urbanizável em locais tão próximos da linha de costa (já sujeitos a elevadas pressões urbanísticas e de utilização), ou limitar áreas de construção e mesmo os materiais a utilizar. Nestas zonas, as construções a serem permitidas deveriam ser alvo das mesmas restrições, em termos de material, de que são alvo os apoios de praia. As construções deveriam ser, preferencialmente, em materiais pré-fabricados e do tipo desmontável, assentando sobre estacas. Em qualquer dos casos, as áreas de construção não deveriam ultrapassar cerca de dois terços (aproximadamente 67%) da superfície total do terreno (a taxa de ocupação desta tipologia ronda os  $0,8\text{m}^2/\text{m}^2$ , ou seja, cerca de 80% da área total do terreno em questão). O PDM prevê, ainda para esta zona, a abertura de novas ligações viárias e pedonais nascente/poente. Esta medida aparenta ser de elevada utilidade. Facilitando o acesso de pessoas e veículos através de vias perpendiculares à linha de costa, será possível diminuir as pressões de circulação sobre a via marginal e, conseqüentemente, diminuir o impacte dessa via no ambiente costeiro. No entanto, esta medida só será de facto positiva se existir uma limitação imposta na utilização da via norte-sul existente (medida não prevista, nem no PDM, nem no POOC). Sem esta medida, as novas vias de acesso de viaturas só vão aumentar o número de utilizadores da via marginal, ou seja, acabará por ter função inversa à prevista.

Relativamente ao Litoral da Madalena, tanto o POOC como o PDM, prevêem a requalificação da frente marítima desta zona, através da demolição das construções clandestinas existentes (situadas a poente da via marginal), do reordenamento do tecido

urbano (impedindo novas construções nessa faixa de terreno, classificada como zona de estrutura ecológica fundamental) e da recuperação e estabilização das dunas e da sua cobertura vegetal (Figura 3). Actualmente o processo encontra-se já em andamento com o início das demolições no litoral da Madalena.



**Figura 3:** Pormenor do litoral da Madalena. Encontra-se prevista a demolição das habitações clandestinas aqui existente.

A última unidade operativa comum aos dois planos refere-se ao aglomerado localizado a norte de Espinho. Esta zona é provavelmente aquela que, actualmente, menos necessidade tem de intervenção. Embora nos últimos anos se tenha verificado o aumento do número de construções nessa zona, estas encontram-se bastante distanciadas da linha de costa. Este facto deve-se principalmente ao desvio da via marginal e ao distanciamento desta da linha de costa. Esta zona é, também, a que apresenta cordão dunar em melhor estado de preservação (com excepção do Parque de Dunas da Aguda). As demolições planeadas afectam um pequeno aglomerado habitacional junto do limite do concelho e tal prende-se com o facto de estas se encontrarem a poente da via marginal, em pleno cordão dunar. O PDM prevê ainda a recuperação e a reabilitação do coberto rasteiro e arbustivo. De referir que esta zona deveria ser alvo de um plano de pormenor que permitisse a manutenção da sua estabilidade, uma das mais bem definidas zonas em termos urbanísticos e de



ordenamento (é uma zona em que foi privilegiada a permeabilidade visual, e que se encontra bem definida em termos de ordenamento do espaço).

### **5.2.3 – Outras medidas previstas para o litoral de Gaia**

Para além das UOPG previstas no POOC que o PDM transpôs, o Plano Municipal apresenta ainda outras medidas de planeamento e de ordenamento para o litoral, definindo outras unidades operativas de planeamento e gestão consideradas importantes para a zona costeira do município. Vejamos, pois, quais são essas unidades operativas, bem como quais as medidas previstas. De referir que as unidades que vão ser seguidamente apresentadas foram seleccionadas com base na proximidade das mesmas à zona costeira, encontrando-se algumas delas ainda dentro da zona abrangida pelo POOC.

Começamos pela UOPG MD3 relativa ao Parque da Ribeira de Atiães. Esta unidade prevê o estabelecimento de um parque urbano ao longo de toda a ribeira, bem como a articulação entre as áreas de expansão urbana, as áreas já urbanizadas e o futuro parque. Em relação a esta unidade são de notar três pontos extremamente positivos na sua definição e nas medidas propostas. O primeiro é a preocupação de criar zonas verdes (neste caso um parque de tipologia urbana) no município e integrar essas mesmas zonas na envolvente urbana existente, permitindo nesta situação em concreto preservar uma zona de água corrente. O segundo é a preocupação em manter intacta uma porção da vegetação já existente na zona referida, permitindo assim a manutenção de uma parte do equilíbrio em termos de ecossistema. O terceiro e último aspecto positivo é a diminuição da área de construção autorizada na zona limítrofe do parque do lado poente/sul (com uma taxa de ocupação do solo permitida de  $0,4m^2/m^2$ ), permitindo por um lado a diminuição da impermeabilização do solo e, por outro lado, aumentar a permeabilidade visual em relação à zona costeira (de referir que uma pequena porção do parque, nomeadamente o limite poente deste e as zonas de construção abrangidas por esta unidades operativa, se encontra dentro da área de intervenção do POOC).

Outra unidade operativa considerada é a UOPG AR1 relativa a Mira. Para esta unidade está prevista a ampliação do campo de golfe existente, bem como a contenção da expansão do núcleo urbano clandestino existente. Em relação ao alargamento da área afecta ao campo de golfe já existente, esta será feita a nascente da via marginal e da

linha férrea existente. Esta localização aparenta ter como objectivo minimizar o impacto desta estrutura na zona costeira e nos ecossistemas costeiros. Esta seria também a localização possível, visto as actuais instalações do campo de golfe se localizarem sobre a zona dunar e os limites físicos serem um aglomerado habitacional a norte e vias de trânsito a sul e nascente. No entanto, a ampliação do campo de golfe pode ter uma influência negativa ao nível da vegetação que cobre a zona. A ampliação deve ser feita tentando preservar ao máximo a vegetação autóctone existente, limitando a introdução de espécies exóticas e, caso não seja possível fazê-lo, deverá ser criada uma zona-limite em que seja promovida a implementação de vegetação autóctone. A ampliação do campo de golfe deve também ter em atenção a impermeabilização do solo, devendo ser apenas permitida a instalação de infraestruturas de carácter amovível e mesmo estas devem ser reduzidas ao mínimo indispensável. Ainda em relação ao problema da impermeabilização do solo, os limites físicos resultantes da ampliação do campo de golfe devem ser estabelecidos não recorrendo à construção de muros de betão mas sim à criação de muros naturais, mantendo assim um contínuo vegetal com as zonas envolventes. Relativamente à contenção do núcleo urbano clandestino, este processo não deveria passar apenas por impedir a expansão do núcleo; deveriam ser levadas a cabo demolições das construções clandestinas existentes, ao mesmo tempo que se deveria proceder à requalificação urbanística e ambiental da zona.

### **5.3 – Balanços e perspectivas**

Como se pode verificar pelo exposto ao longo deste e dos capítulos antecedentes, o ordenamento e o planeamento do território em Portugal não tem vindo a ser tratado (na maior parte dos casos) com a atenção e o respeito que merece. Se existem locais em que os problemas que se levantam são de índole estética, outros há em que, pelas suas características, afectam gravemente valores ambientais, económicos, sociais e paisagísticos. A zona costeira é uma das zonas mais afectadas pela falta de cultura de ordenamento e planeamento e pela inexistência de desenvolvimento e de aplicação de melhores medidas nestas duas temáticas. Esta zona é, simultaneamente, um ecossistema extremamente rico em termos de diversidade biológica e geomorfológica, um pólo turístico e de lazer por excelência, e um reservatório de matérias com elevado valor comercial e económico. No entanto, a zona costeira caracteriza-se por uma elevada

fragilidade das suas componentes e por uma instabilidade e dinâmica dos seus processos naturais. Assim sendo, os constantes “atropelos” ao nível do planeamento e ordenamento da costa levaram à sua degradação progressiva. O crescimento urbanístico desenfreado, a sobre-exploração dos recursos costeiros e a sobrecarga de utilização das praias pelo ser humano, associados ao desprezo quase total pelos valores ambientais e sociais face aos valores económicos, têm sido os principais responsáveis por essa degradação, por vezes com impactes irreversíveis nestes ecossistemas. O litoral de Vila Nova de Gaia não tem sido excepção. A expansão urbanística desordenada, os núcleos de construção clandestinos (muitos em zonas de elevado risco), a destruição dos cordões dunares por uso incorrecto e extremamente elevado da costa, as constantes impermeabilizações dos solos e a destruição do coberto vegetal são alguns dos exemplos do que tem acontecido na zona costeira deste município.

Apesar deste panorama nada animador, os desenvolvimentos recentes, ao nível da legislação e das prioridades dos executivos camarários, perspectivam um futuro mais risonho para o litoral. A incorporação do definido no POOC (embora com atrasos consideráveis) na revisão do PDM em curso vem permitir solucionar algumas das situações mais preocupantes, tais como a estabilização das dunas, a demolição das construções ilegais e em zonas de risco e a recuperação do coberto vegetal autóctone. O próprio PDM vai um pouco mais longe que o próprio POOC, identificando outras zonas que requerem acção imediata, demonstrando autonomia e atenção à situação local, não se restringindo apenas às orientações mais generalistas dos grandes planos de ordenamento. Neste campo, são de salientar a criação de uma estrutura ecológica (definida pelo Decreto-lei nº380/99, de 22 de Setembro, como “as áreas, valores e sistemas fundamentais para a protecção e valorização ambiental dos espaços rurais e urbanos, designadamente as áreas de reserva ecológica”) para o concelho de Gaia (na qual a zona costeira se encontra integrada e aparece enquanto parte fundamental), e o papel que o Parque Biológico de Gaia tem vindo a desempenhar na estabilização e protecção da faixa dunar e na informação e sensibilização da população para as problemáticas ambientais associadas a esta zona (de referir que se encontram actualmente a decorrer duas candidaturas ao QREN, uma para a recuperação do coberto arbustivo e rasteiro das dunas e outra para a renovação dos passadiços de uso público). No entanto, muito há ainda a fazer e algumas medidas importantes têm ficado de fora das acções a realizar. A zona costeira de Gaia, pela sua extensão, pela sua diversidade natural e pelo seu valor económico, deve ser alvo de medidas mais extensas de

protecção e valorização sustentável, de ordenamento e planeamento do território, bem como de recuperação e protecção dos valores naturais. Uma das medidas que ficou de fora dos planos de actuação na zona é a necessidade de limitar o tráfego automóvel na via marginal, de forma a diminuir a circulação, junto à costa, de veículos motorizados, evitando, assim, a degradação ambiental provocada pelo ruído e pela emissão dos gases libertados. Outra medida importante prende-se com a reestruturação da malha urbana, através da limitação da construção junto à costa, reduzindo assim o fenómeno de impermeabilização dos solos e, ao mesmo tempo, as pressões de utilização sobre as faixas costeiras de maior risco. A zona costeira deve ser alvo de um processo de revisão constante em termos de ordenamento urbano e paisagístico, tentando integrar ao máximo o potencial económico do litoral e a protecção dos valores ambientais lá existentes, também eles com elevado potencial económico e científico e que se encontram em risco constante de destruição.

#### **5.4 – Considerações finais**

Como se pode verificar desta análise, o PDM actualmente em revisão incorpora as orientações definidas no POOC Caminha-Espinho para o litoral de Vila Nova de Gaia. Algumas destas medidas encontram-se já em execução, esperando-se que, após a elaboração final do PDM, as restantes medidas sejam aplicadas com a maior brevidade possível. Outras vão para além do POOC, dotando o PDM de mais medidas que visam uma melhor estabilização e um melhor planeamento e ordenamento da zona costeira.

Foi possível, ainda, verificar que existem casos em que se deveria ter ido além do previsto no POOC. Tal é o caso do litoral de Salgueiros, em que se deveria ter limitado ainda mais a urbanização em zona do POOC, ou o caso da via marginal, via de comunicação que eleva a intensidade das pressões sobre a costa e onde o trânsito deveria ser o mais limitado possível.

Fazendo um balanço da situação actual, verifica-se que ainda há muito a fazer de forma a tornar a zona costeira um espaço sustentável do ponto de vista das principais componentes do ordenamento do território: económica, social e ambiental. As medidas actualmente em execução e as previstas são, apenas, o primeiro passo para que tal cenário se torne uma realidade. Face a estas medidas, o futuro perspectiva-se melhor que o passado. No entanto, estas medidas recém-tomadas devem ser seguidas de outras,

que se adequem à evolução espaço-temporal da zona costeira e que permitam responder a essas alterações, bem como a novos alvos de actuação incorrecta que sejam identificados.

## 6 – Conclusão

Ao longo da presente tese foi feita uma análise do ordenamento e do planeamento do território enquanto ferramentas essenciais, não só para o desenvolvimento e crescimento nacional, mas, também, enquanto componentes fundamentais para o desenvolvimento sustentável do país. Esta perspectiva assenta na ideia de que tanto o desenvolvimento sustentável como o ordenamento e o planeamento do território giram em torno das mesmas componentes-base: a componente económica, a componente social e a componente ambiental. Foi possível verificar que, só alcançando o equilíbrio entre estas três componentes, se tornará possível obter um território perfeitamente ordenado e, consequentemente, um território no rumo certo em direcção à sustentabilidade.

Portugal não se encontra ainda nesse rumo. Embora seja possível descortinar uma tentativa de estruturação do território, essa tem fracassado continuamente. Estes fracassos ficam a dever-se principalmente a quatro factores: um quadro legislativo extrema e demasiadamente complexo; falta de transparência em torno de todo o processo; constantes atrasos na elaboração, transposição e aplicação das medidas; e finalmente, uma população desinformada e desinteressada de todo o processo. Assim, de forma a inverter este cenário, concluiu-se que:

- É necessário levar a cabo uma revisão profunda da legislação nacional ao nível do ordenamento do território e do ambiente, tornando-a mais simples e menos ambígua. Só assim se poderá tornar todo o processo mais simples e mais transparente, eliminando as excepções que podem dar lugar a verdadeiros atentados ambientais e de ordenamento. Um exemplo fulcral desta necessidade são os projectos de Potencial Interesse Nacional (OIN) e de Potencial Interesse Nacional de Importância Estratégica (PIN+), que permitem a sobreposição de interesses puramente económicos, muitas vezes com gravíssimos prejuízos ambientais e sociais;
- É fundamental simplificar todo o processo burocrático de actuação em termos de ordenamento do território, principalmente no que se refere à transposição das ideias dos planos para medidas concretas de aplicação no terreno, sob pena de esses planos e essas ideias não passarem de boas intenções e ficarem esquecidas;

- É fundamental simplificar o sistema de figuras de planeamento territorial, diminuindo o seu número e redefinindo as prioridades e o nível de acção das restantes;
- É preciso proceder a uma “alfabetização” da população ao nível destas temáticas, tornando-a mais atenta, mais interventiva e mais exigente em todo o processo e face a todas as medidas tomadas. Esta actuação é extremamente importante, pois ficou claro que o ordenamento do território, os problemas ambientais e o desenvolvimento sustentável são uma responsabilidade de toda a população e não apenas das classes dirigentes.

Em relação ao caso do ordenamento e planeamento ao nível da zona costeira, através da análise ao caso específico do litoral de Vila Nova de Gaia, foi possível verificar que a zona costeira se encontra profundamente ameaçado em termos ambientais. A zona costeira tem vindo a ser alvo de elevadas pressões urbanísticas, de utilização e de sobre-exploração dos seus recursos, que têm posto em causa a sua estabilidade, bem como a conservação e continuidade dos seus recursos ambientais e económicos, comprometendo a disponibilidade e utilização futuras.

Apesar deste cenário de insustentabilidade se ter vindo a agravar e ser por demais evidente, os últimos anos têm sido parcios em medidas de preservação e de sustentabilidade para a zona costeira. A publicação dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira em 1999 veio tentar inverter essa situação, definindo zonas de protecção, promovendo o reordenamento da orla costeira e a sustentabilidade da utilização da mesma.

Após análise conjunta do POOC Caminha-Espinho e da proposta de revisão do PDM de Vila Nova de Gaia (actualmente em curso), é possível retirar as seguintes conclusões:

- A proposta de revisão do PDM incorpora as medidas previstas no referido POOC para o litoral de Gaia. Neste ponto importa referir que estas medidas só foram transpostas para o PDM após a revisão do POOC em 2007;
- O PDM vai mais além do que as medidas previstas no POOC, sendo apresentadas outras UOPG para a zona costeira, demonstrando autonomia local face ao POOC e um reconhecimento da necessidade de ir mais longe na protecção da zona costeira, identificando outras zonas de risco e com necessidade premente de soluções;

- As medidas apresentadas são ainda insuficientes, deixando de fora pontos importantes que promovam a sustentabilidade do uso da zona costeira, tais como a limitação do trânsito na via marginal e a diminuição das áreas de construção nas zonas definidas pelo POOC, entre muitas outras.

Embora o balanço das actuações ao nível da zona costeira e das medidas tomadas face ao mesmo seja claramente negativo, as linhas orientadoras e as medidas actuais parecem prometer um futuro mais sustentável para a zona costeira. Esta perspectiva é ainda muito ténue e é necessário ter a consciência de que muito há ainda a fazer, bem como é necessário ter a visão e a ambição de tornar a zona costeira um espaço ordenado e, conseqüentemente, uma espaço sustentável nas suas componentes económica, social e ambiental.



## Bibliografia

- Águas de Gaia, EEM. (s.d.). Obtido em 2009, de <http://aguasgaia.eu/pt/home.php>.
- Almeida, J. F. (Coordenador). (2001). *II Inquérito Nacional – Os Portugueses e o Ambiente: Resumo*. Obtido em 2008.
- Almeida, J. F. (organizador). (2000). *Os Portugueses e o Ambiente – I Inquérito Nacional às Representações e Práticas dos Portugueses sobre o Ambiente*. Oeiras: Celta Editora.
- Alves, M. F. L. (1998). *O contributo dos planos de ordenamento da orla costeira para o ordenamento e gestão da zona costeira em Portugal*. Porto: Dissertação submetida para obtenção do grau de Mestre em Planeamento e Projecto do Ambiente Urbano (Área de Especialização em Planeamento).
- Alves, R. (2001). *Planeamento e Ordenamento do Território e o Estado Português – contributos para uma intervenção renovada*. IST, Lisboa.
- Amado, M. P. (2007). *Planeamento Urbano Sustentável*. Caleidoscópio.
- Assembleia da República. (11 de Agosto de 1998). Lei nº48/98. *Estabelece as bases da política de ordenamento do território e urbanismo*. Diário da República, I série A – nº184.
- Assembleia da República. (2 de Novembro de 2007). Declaração de rectificação nº103-A/2007. Lisboa: Diário da República, 1ª série – nº211.
- Assembleia da República. (4 de Setembro de 2007). Lei nº57/2007. *Aprova o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território*. Lisboa: Diário da República, 1ª série – nº170.
- Assembleia da República. (7 de Setembro de 2007). Declaração de rectificação nº80-A/2007. Lisboa. Diário da República, 1ª série – nº173.
- Bartelmus, P. (1994). *Environmental Growth and Development*. Routledge, London.
- Baud, P., Bourgeat, S., Bras, C. (1999). *Dicionário de Geografia*. Plátano Editora
- Canguero, J. (2004). *A Estrutura ecológica e os Instrumentos de Gestão do Território*. Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte;

Ministério das Cidades, da Administração Local, Habitação e Desenvolvimento Regional. Porto.

- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo. (s.d.). Obtido em 2008, de <http://www.ccdr-lvt.pt/>.
- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo. (s.d.). Obtido em 2008, de <http://www.ccdr-a.gov.pt/>.
- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve. (s.d.). Obtido em 2008, de <http://www.ccdr-alg.pt/ccdr/index.php>.
- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte. (21 de Julho de 2006). *Plano Regional de Ordenamento do Território para a Região Norte – Termos de Referência*. Porto.
- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte. (s.d.). Obtido em 2008, de <http://www.ccdr-n.pt/>.
- Conselho da Europa. (1983). *Carta Europeia do Ordenamento do Território*. Obtida em 2008, de <http://www.are.admin.ch/themen/international/00859/index.html?lang=fr&download=NHZLpZeg7t...JjKbNoKSn6A>
- Conselho da Europa. (1994). *Desenvolvimento Económico e Protecção Ambiental das Zonas Costeiras – um guia de boas práticas*. ENVIREG, Comissão das Comunidades Europeias, AMBER Bruxelas.
- Costa, J. A., Melo, A. S. (1999). *Dicionário da Língua Portuguesa*. Porto Editora. 8ª Edição.
- Decreto-Lei nº302/90. (29 de Setembro de 1990). Obtido em 2007, de <http://siddamb.apambiente.pt/>
- Decreto-Lei nº309/93. (2 de Setembro de 1993). Obtido em 2007, de <http://siddamb.apambiente.pt/>
- Definição de orla costeira. (s.d.). Obtido em 2009, de [http://campus.fct.unl.pt/afr/ipa\\_9899/grupo0025\\_ordenamento/definicao.html](http://campus.fct.unl.pt/afr/ipa_9899/grupo0025_ordenamento/definicao.html).
- Dicionário da Língua Portuguesa (s.d.). Obtido em 2008, de <http://www.priberam.pt/dlpo/dlpo.aspx>.
- Entrevista a Afonso Ferreira. (s.d.). Obtido em 2008, de <http://www.amigosdomindelo.pt/legislativas/cds.htm>.

- *Estado da arte sobre o ordenamento do território.* (s.d.). Obtido em 2007, de [http://panda.igeo.pt/beot/html/indicadores/estado\\_arte\\_ot.pdf](http://panda.igeo.pt/beot/html/indicadores/estado_arte_ot.pdf)
- *Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável – ENDS – 2005-2015.* (2005). Obtido em 2008, de [http://www.portugal.gov.pt/NR/rdonlyres/2D23430D-3202-4CC8-8DAC-30E508633158/0/ENDS\\_2004.pdf](http://www.portugal.gov.pt/NR/rdonlyres/2D23430D-3202-4CC8-8DAC-30E508633158/0/ENDS_2004.pdf).
- *Estrutura de Missão para os Assuntos do Mar.* (s.d.) Obtido em 2008, de <http://www.emam.com.pt/>.
- Gaiurb, EM. (2007). *Plano Director Municipal de Vila Nova de Gaia – Processo de Revisão: Programa de Execução.* Obtido em 2009, de <http://www.cm-gaia.pt>.
- Gaiurb, EM. (2008). *Avaliação Ambiental Estratégica – Revisão do PDM de Vila Nova de Gaia: Relatório Ambiental.* Obtido em 2009, de <http://www.cm-gaia.pt>.
- Gaiurb, EM. (2008). *Revisão do Plano Director Municipal – Município de Vila Nova de Gaia: Planta de Ordenamento, Carta de Execução do Plano 01.* Obtido em 2009, de <http://www.cm-gaia.pt>.
- Gaiurb, EM. (2008). *Revisão do Plano Director Municipal – Município de Vila Nova de Gaia: Planta de Ordenamento, Carta de Execução do Plano 03.* Obtido em 2009, de <http://www.cm-gaia.pt>.
- Gaiurb, EM. (2008). *Revisão do Plano Director Municipal – Município de Vila Nova de Gaia: Planta de Ordenamento, Carta de Execução do Plano 06.* Obtido em 2009, de <http://www.cm-gaia.pt>.
- Gaiurb, EM. (2008). *Revisão do Plano Director Municipal – Município de Vila Nova de Gaia: Planta de Ordenamento, Carta da Mobilidade e Transportes 01.* Obtido em 2009, de <http://www.cm-gaia.pt>.
- Gaiurb, EM. (2008). *Revisão do Plano Director Municipal – Município de Vila Nova de Gaia: Planta de Ordenamento, Carta da Mobilidade e Transportes 03.* Obtido em 2009, de <http://www.cm-gaia.pt>.
- Gaiurb, EM. (2008). *Revisão do Plano Director Municipal – Município de Vila Nova de Gaia: Planta de Ordenamento, Carta da Mobilidade e Transportes 06.* Obtido em 2009, de <http://www.cm-gaia.pt>.

- Gaiurb, EM. (2008). *Revisão do Plano Director Municipal – Município de Vila Nova de Gaia: Planta de Ordenamento, Carta de Qualificação do Solo 01*. Obtido em 2009, de <http://www.cm-gaia.pt>.
- Gaiurb, EM. (2008). *Revisão do Plano Director Municipal – Município de Vila Nova de Gaia: Planta de Ordenamento, Carta de Qualificação do Solo 03*. Obtido em 2009, de <http://www.cm-gaia.pt>.
- Gaiurb, EM. (2008). *Revisão do Plano Director Municipal – Município de Vila Nova de Gaia: Planta de Ordenamento, Carta de Qualificação do Solo 06*. Obtido em 2009, de <http://www.cm-gaia.pt>.
- Garden, J. (1989). *Decision Making for Sustainable Development, Selected Approaches to Environmental Assessment and Management*, in *Environmental Impact Assessment Review*, Vol.9.
- Gomes, F. V. (1994). *A opção “Protecção” para a Costa Portuguesa*, in *Boletim da Universidade do Porto*, Ano IV, nº24 Porto, pp.34 – 41.
- Granja, H. M., Correia, A. M. C., Loureiro, E., Soares de Carvalho, G. (2000). *A Estabilidade e Instabilidade da Faixa Costeira (Sistema Praia-Duna) Revelada pelas Mudanças nas Geoformas e sua Ligação às Associações Vegetais (A experiência na zona costeira do NO de Portugal)*. In *Seminário Perspectivas de Gestão Integrada de Ambientes Costeiros*, pp.1-24. Associação EUROCOAST-PORTUGAL.
- Grupo de Trabalho nomeado por Despacho nº4/2005 do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. (2006). *Bases para a Estratégia de Gestão Integrada de Zona Costeira – Projecto de Relatório do Grupo de Trabalho*. Obtido em 2008, de <http://www.maotdr.gov.pt/Admin/Files/Documents/GIZC.pdf>.
- Guarda Nacional Republicana. (2008). *Serviço de Protecção da Natureza e do Ambiente – Relatório de Actividades 2007*. Obtido em 2008, de <http://www.gnr.pt/>.
- Inspeção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território (s.d.). Obtido em 2008, de <http://www.igaot.pt/>.
- Instituto Nacional de Estatística. (2007) *Anuário Estatístico da Região Norte 2007*. Lisboa.

- Lélé, S. (1991). *Sustainable Development: A critical Review*. In World Development, Vol.19, UK.
- LOICZ. (1995). *Coastal Zone Resources Assesment Guidelines*. LOICZ Reports and Studies nº4; Lead Authors: R. K. Turner and W. N. Adger, Manila, Philippines, April 20-22.
- Lopes de Brito, A. J. S. (1997). *A protecção do ambiente e os planos regionais de ordenamento do território*. Almedina.
- Lusa. (31 de Março de 2008). Entrevista ao Secretário de Estado do Ordenamento do Território, João Ferrão. Obtido em 2008, de [http://www.forumdurbanismo.info/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1419&Itemid=40](http://www.forumdurbanismo.info/index.php?option=com_content&task=view&id=1419&Itemid=40).
- Marin, A., Marques da Costa, E., Gaspar, J., Rodriguez, J. F., Simões, J. M., Queirós, M., Barroso, S. (2006). *Geografia de Portugal – Planeamento e Ordenamento do Território*. Círculo de Leitores. Vol.4.
- Martinez-Alier, J. (1999). *Introduccion a la economia ecologica*. Rubes Editorial.
- Martins, F. (1997). *Políticas de Planeamento, Ordenamento e Gestão Costeira: contributo para uma discussão metodológica*. Aveiro: Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para a obtenção do grau de Doutor no Ramo de Ciências Aplicadas ao Ambiente.
- Merli, P., Choay, F. (2000). *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*. Presses universitaires de France.
- Ministério da Defesa Nacional. (2007). *Estratégia Nacional do Mar*. Lisboa.
- Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente. (10 de Dezembro de 2003). Decreto-Lei nº310/2003. Lisboa: Diário da República, I Série-A – nº284.
- Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. (2007). *GIZC - Bases para a Estratégia de Gestão Integrada da Zona Costeira Nacional*. Lisboa.
- Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território. (22 de Setembro de 1999). Lisboa: Diário da República, I Série-A – nº222.
- Moreno, P., Madureira, S., Fernandes, L., Cabrita, V. (2005). *Plano Director Municipal de Vila Nova de Gaia – Processo de Revisão. Relatório 2.9 –*

- Morfotipologias de Ocupação do Território*. Obtido em 2009, de <http://www.cm-gaia.pt>.
- Oliveira, F. P. (2002). *Sistemas e instrumentos de execução dos planos*. Almedina.
  - *Plano de Acção para o Litoral 2007-2013*. (2007). Obtido em 2008, de <http://www.maotdr.gov.pt/Admin/Files/Documents/PlanoAccao2007-2013.pdf>.
  - *Plano de Implementação da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável – PIENDS*. (2007). Obtido em 2008, de [http://www.cnel.gov.pt/document/ENDS-PIENDS\\_2015.pdf](http://www.cnel.gov.pt/document/ENDS-PIENDS_2015.pdf).
  - Presidência do Conselho de Ministros. (2 de Outubro de 2007). Resolução do Conselho de Ministros n.º154/2007. *Regulamento do Plano de Ordenamento da Orla Costeira de Caminha-Espinho (alteração)*. Lisboa: Diário da República, 1ª Série – n.º190.
  - Presidência do Conselho de Ministros. (20 de Agosto de 2007). Resolução do Conselho de Ministros n.º109/2007. Lisboa: Diário da República, 1ª Série – n.º159.
  - Presidência do Conselho de Ministros. (7 de Abril de 1999). Resolução do Conselho de Ministros n.º25/99. *Aprova o Plano de Ordenamento da Orla Costeira (POOC) de Caminha-Espinho*. Lisboa: Diário da República, Série I-B – n.º81.
  - *Programa Nacional de Políticas de Ordenamento do Território – Programa de acção. Anexo à Lei n.º57/2007, de 4 de Setembro, que aprova o Plano Nacional de Políticas de Ordenamento do Território, rectificado pela declaração n.º80-A, de 7 de Setembro de 2007*. Obtido em 2007, de <http://www.territorioportugal.pt/pnpot/>.
  - *Programa Nacional de Políticas de Ordenamento do Território – Relatório. Anexo à Lei n.º57/2007, de 4 de Setembro, que aprova o Plano Nacional de Políticas de Ordenamento do Território, rectificado pela declaração n.º80-A, de 7 de Setembro de 2007 e n.º103-A, de 2 de Novembro de 2007*. Obtido em 2007, de <http://www.territorioportugal.pt/pnpot/>.
  - *Proposta de Programa Operacional Regional do Norte 2007-2013*. (2007). Obtido em 2008, de <http://www.ccr-norte.pt/norte2015/index.htm>.

- Ramos, P., Martins, S. (2005). *Plano Director Municipal de Vila Nova de Gaia – Processo de Revisão. Relatório 2.1 – Evolução Demográfica e Base Socio-Económica*. Obtido em 2009, de <http://www.cm-gaia.pt>.
- Reigado, F. (2000). *Desenvolvimento e Planeamento Regional*. Estampa.
- *Relatório Norte 2015: Competitividade e Desenvolvimento – Uma Estratégia*. (2006). Obtido em 2008, de <http://www.ccr-norte.pt/>.
- Schmidt, L. (2007). *País (In)sustentável*. Esfera do Caos Editores Lda.
- Serviço de Protecção da Natureza e do Ambiente. (s.d.). Obtido em 2008, de <http://www.gnr.pt/>.
- Silva, V., Graça, P. (2006). *Plano Director Municipal de Vila Nova de Gaia – Processo de Revisão. Relatório 2.6 – Caracterização Biofísica*. Obtido em 2009, de <http://www.cm-gaia.pt>.
- Slocumb, D. (1993). *Environmental Planning, Ecosystem Science, and Ecosystem Approaches for integrating Environmental and Development*, in *Environmental Management*, Vol.17.
- Soares de Carvalho, G., Granja, H. M. (2002). *Paleogeofomas como suporte da paisagem costeira actual*. In *Conservação dos Sistemas Dunares*, pp.7-50. Parque Biológico de Gaia, E.M.
- Sorensen, J. C., McCreary, S. T., Brandani, A. (1991). *Arreglos Institucionales para Manejar Ambientes y Recursos Costeros*. Renewable Resources Information Series Coastal Management Publication nº1, National Park Service, U.S Department of the Interior and U.S. Agency for International Development, Second Printing.
- Stanners, D., Bourdeau, P. (1995). *Europe's Environment – The Dobbris Assessment*. European Environmental Agency.
- WCED. (1987). *Our Common Future, World Common Future*. World Commission for the Environmental Development. United Nations, Nova Iorque.









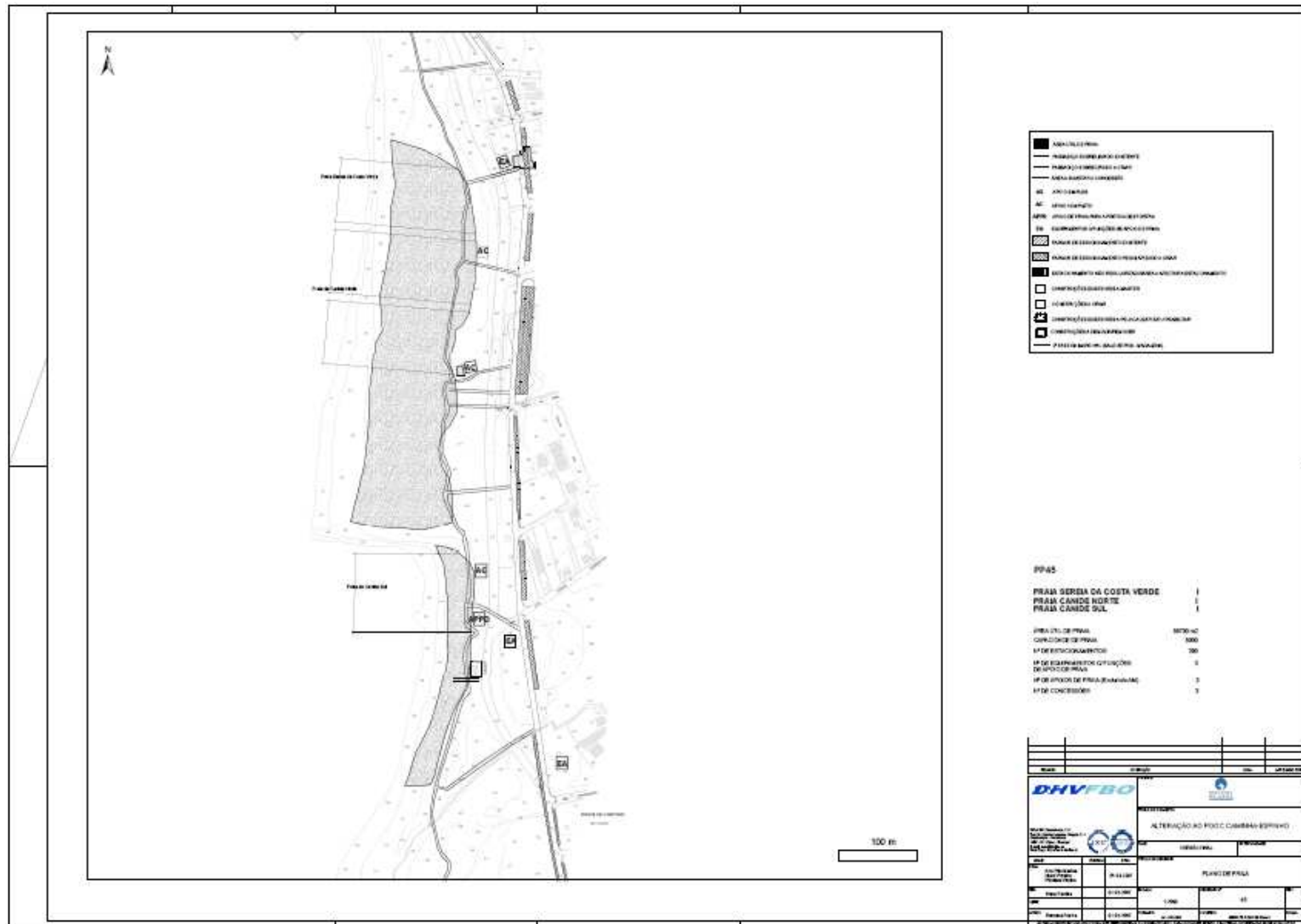


Imagem D anexo 1: Sereia da Costa Verde, Canide Norte e Canide Sul.













Anexo II – Planos de Execução do Plano Director Municipal (Processo de Revisão) relativos ao litoral de Vila Nova de Gaia.



Imagem A anexo 2: Planta de Execução 1 – Plano Director Municipal Vila Nova de Gaia (processo de revisão).

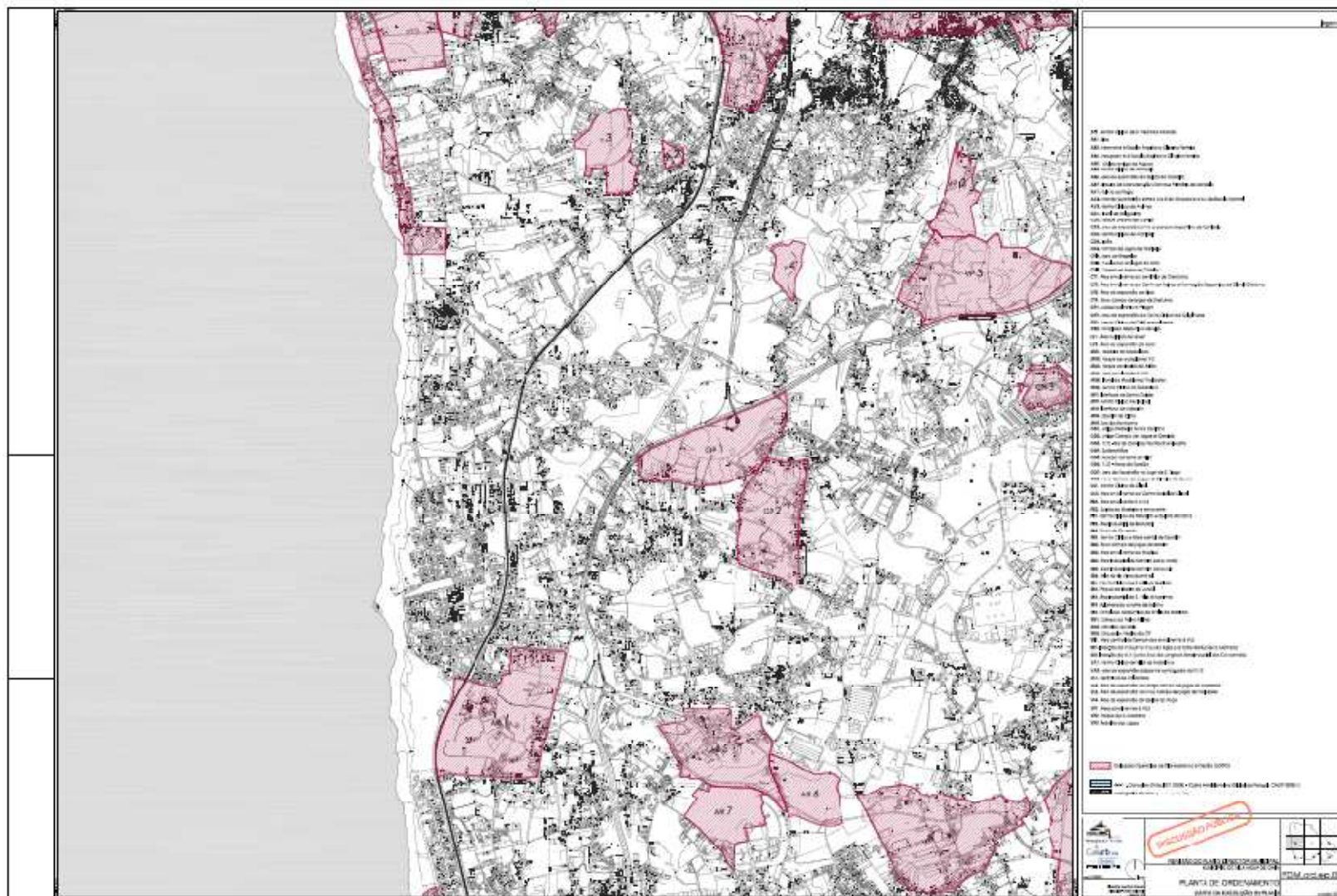


Imagem B anexo 2: Planta de Execução 3 – Plano Director Municipal Vila Nova de Gaia (processo de revisão).



Anexo III – Planta de Síntese relativas ao litoral de Vila Nova de Gaia definida no Plano de Ordenamento de Orla Costeira Caminha-Espinho.

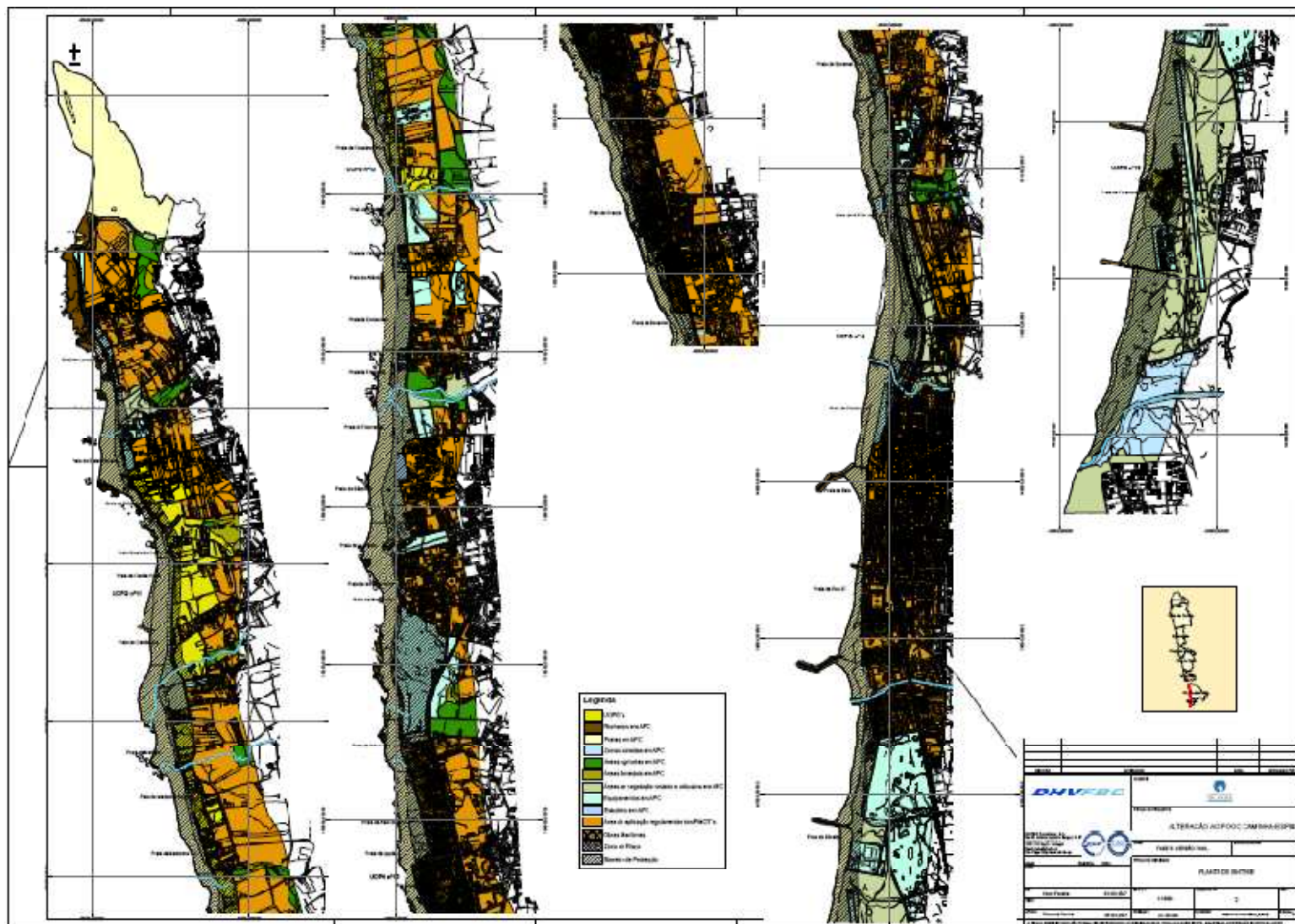


Imagem A anexo 3: Planta de Síntese relativa ao litoral de Vila Nova de Gaia definida no POOC Caminha-Espinho.

Anexo IV – Plantas de Solo do Plano Director Municipal (Processo de Revisão) relativas ao litoral de Vila Nova de Gaia.

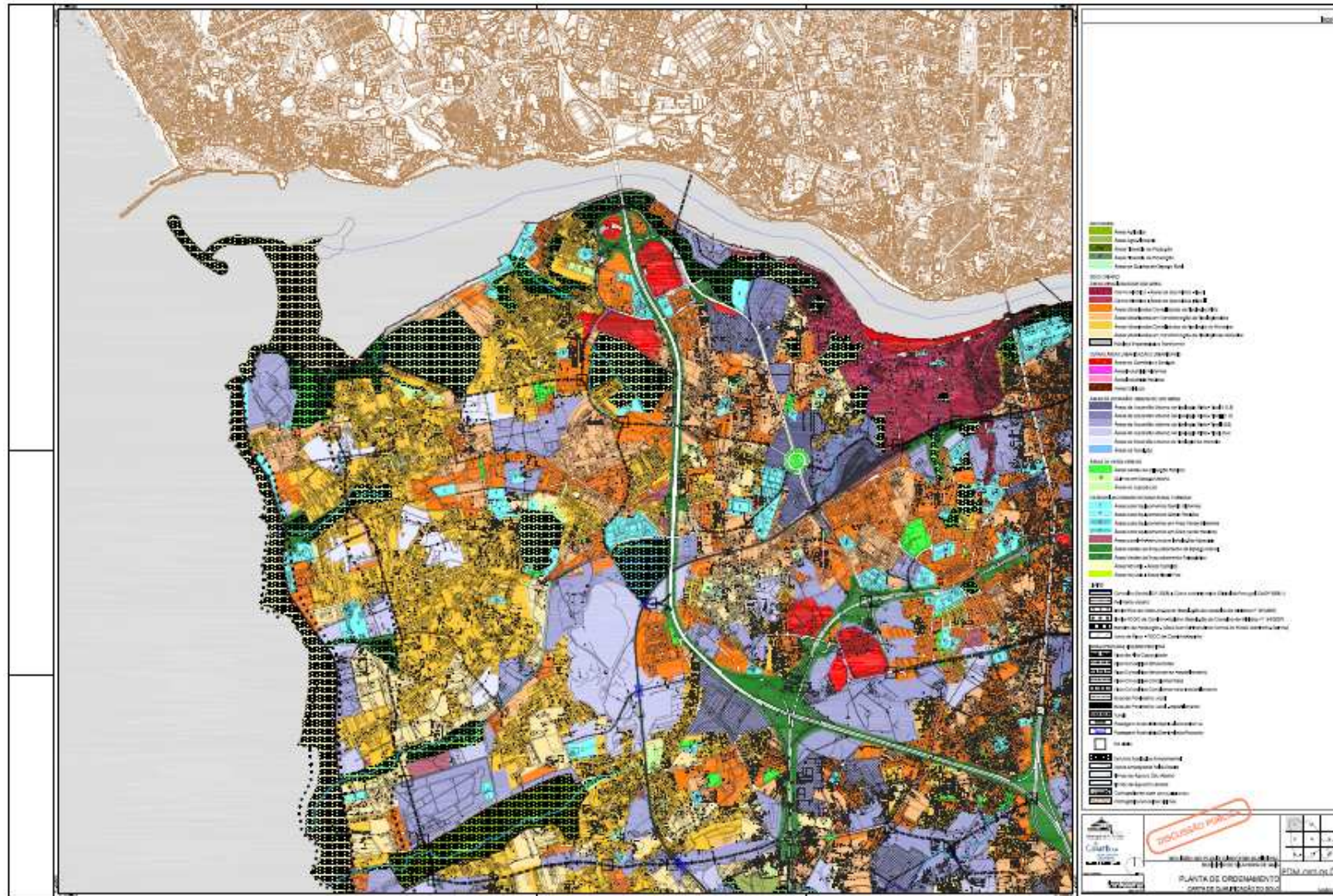


Imagem A anexo 4: Planta de Solo 1 – Plano Director Municipal Vila Nova de Gaia (processo de revisão).

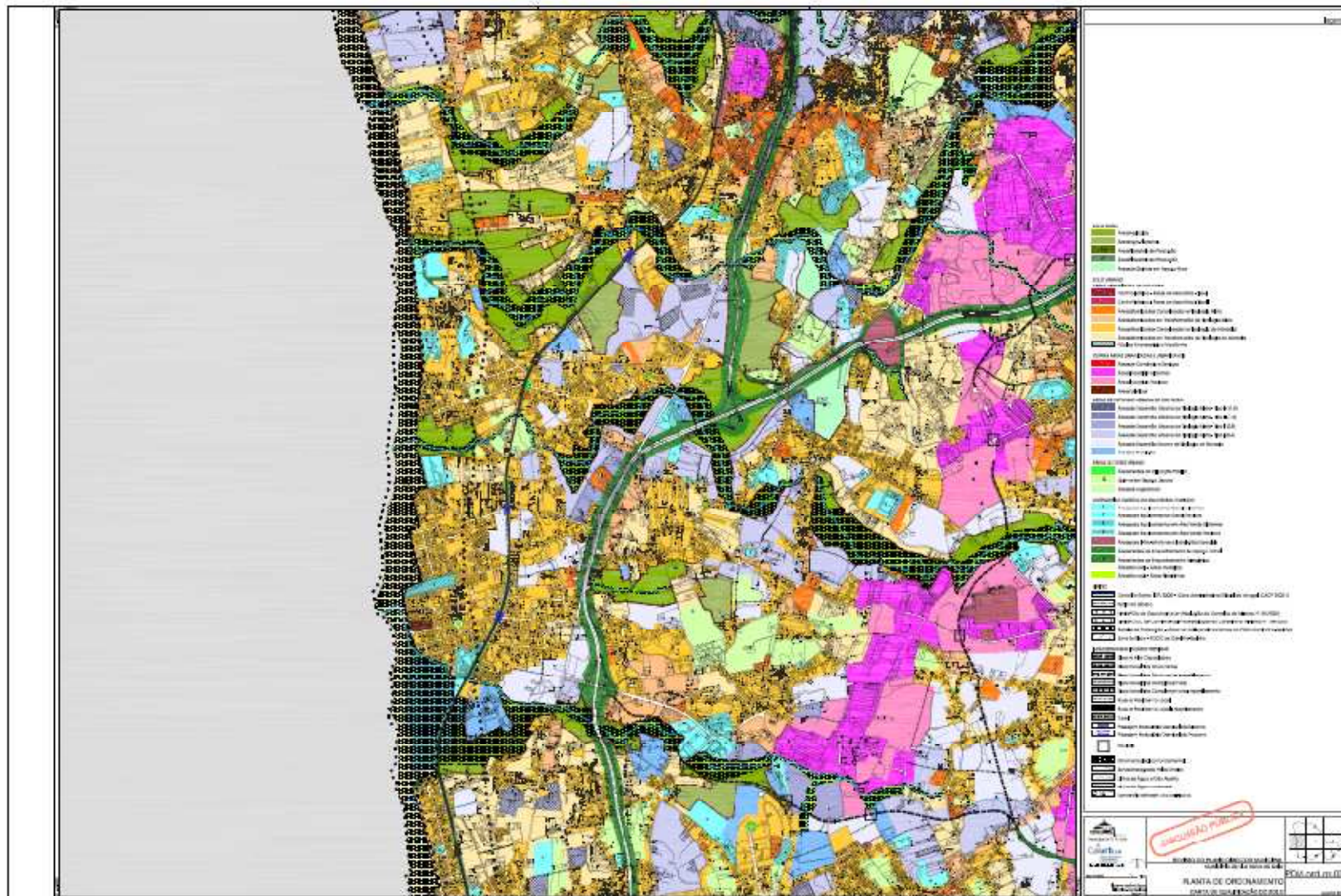


Imagem B anexo 4: Planta de Solo 3 – Plano Director Municipal Vila Nova de Gaia (processo de revisão).

