

*Condicionantes ambientais no ordenamento do território*¹

Margarida PEREIRA
José Eduardo VENTURA

e-Geo – Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional
Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa
Avenida de Berna, 26-C, 1069-061 LISBOA (PORTUGAL)

Tel.: +351.217933519 Fax: +351.217977759 e-mail: ma.pereira @fesh.unl.pt; je.ventura@fesh.unl.pt

Resumo

O artigo equaciona o contributo das condicionantes ambientais no ordenamento do território. A abordagem parte de uma apreciação sobre as especificidades dos ecossistemas, suas fragilidades, potencialidades e limitações que implicam na transformação do uso do solo, no sentido de acautelar riscos e preservar valores naturais. Essas condicionantes são vistas no que respeita às normas gerais regulamentadoras da sua salvaguarda e aos princípios de integração nos instrumentos de gestão territorial, reflectindo-se sobre a sua aplicação nos planos directores municipais de 1ª geração. Por fim aponta pistas para um novo entendimento das condicionantes ambientais nos instrumentos de planeamento territorial.

Palavras-Chave: ecossistema, condicionantes ambientais, valores naturais, riscos naturais, usos do solo, instrumentos de gestão territorial.

Abstract

This article discusses the contribution of environmental constraints to spatial planning. The approach departs from an appraisal of the ecosystems specificities, weaknesses, potentialities and limitations, considering that their impacts on land use changes shall prevent risks and preserve natural values. These constraints are dealt with both in what concerns the general legal framework of environmental protection as in what relates its articulation with the legal regulations of spatial management, debating, in particular, its application to the first “generation” of municipalities’ spatial plans in Portugal. Finally, the article raises some ideas for a new way of understanding environmental constraints in the frame of spatial planning tools.

Key words: ecosystem, environmental constraints, natural values, natural risks, use of land, spatial management tools.

¹ No âmbito do Projecto AVUSOLO do e-Geo.

Résumé

L'article met en évidence l'apport des contraintes environnementales pour l'aménagement du territoire. L'approche part de la considération des spécificités des écosystèmes, des fragilités, des potentialités et des limitations qui impliquent la transformation de l'occupation du sol, dans le sens de prévoir risques et préserver les ressources naturelles. Ces contraintes environnementales sont vues selon la réglementation de sa sauvegarde en vigueur et selon les principes de l'intégration dans les instruments de gestion du territoire, nommément dans les Plans d'aménagement municipal (PDM) de première génération. Enfin, l'article donne des indications sur la nécessité d'un nouveau regard sur le rôle des contraintes environnementales dans les plans d'aménagement du territoire.

Mots-Clés: écosystème, contraintes environnementales, espaces naturels, risques naturels, occupation du sol, instruments de gestion du territoire.

1. Introdução

As condicionantes ambientais, associadas à protecção contra riscos ou à preservação de recursos naturais, têm particular importância no ordenamento do território. Contudo, a sua integração nos instrumentos de gestão territorial tem-se revestido de múltiplas dificuldades, com reflexos na sua salvaguarda. De facto, a sua defesa e valorização, à luz dos princípios da sustentabilidade e da solidariedade intergeracional, só poderão ser asseguradas se constituírem elementos chave das estratégias dos correspondentes modelos de ordenamento. Tendo em vista a defesa deste entendimento, o artigo procura demonstrar os desfasamentos entre os princípios teóricos de salvaguarda e as dificuldades da sua implementação.

2. As condicionantes ambientais no ordenamento do território

Qualquer território integra características biofísicas resultantes da combinação das suas particularidades físicas (geomorfologia, hidrologia, clima, coberto vegetal, ...) e é suporte de biótopos intervencionados em grau variável pela acção do homem. Estes atributos conferem-lhe recursos, mas também limitações e/ou fragilidades à sua utilização ou ocupação. Nas sociedades rurais, dependentes dos recursos da natureza, a apropriação humana do espaço decorreu do conhecimento empírico das suas potencialidades e condicionalismos, o que permitiu uma utilização continuada, no sentido hoje atribuído ao conceito de sustentabilidade. As populações souberam, então, afeiçoar os usos às características naturais de cada parcela do território, sem gerar perturbações expressivas nos sistemas ambientais.

A progressiva urbanização e a evolução dos modos de vida urbanos, as rápidas alterações no uso do solo e a mudança dos actores dessa transformação alteraram as condições na ocupação do território, sobretudo junto dos grandes centros urbanos. Os processos de produção de solo urbano nem sempre acautelaram

as limitações associadas aos ecossistemas naturais, potenciando disfunções nos territórios construídos. Mas as alterações da exploração agrícola e silvo-pastoril (abandono rural, desflorestação, introdução de espécies exóticas, exploração intensiva...) também suscitaram novas condições de funcionamento dos sistemas naturais.

Tais situações tornaram prementes a regulamentação do uso do solo de acordo com as suas condicionantes, por forma a proteger os recursos e a minimizar os riscos, promovendo um ordenamento capaz de compatibilizar necessidades e aspirações das populações com o regular funcionamento dos sistemas naturais. Deste modo a componente biofísica ganhou relevância no ordenamento do território, devido “à necessidade de atenuar, e mesmo eliminar, o conflito existente entre ambiente natural e desenvolvimento físico-urbanístico e sócio económico” (Partidário, 1999: 39). A defesa de um ordenamento sustentável torna, *à priori*, imprescindível a inserção do ambiente pois ignorá-lo ou encará-lo de modo displicente tem custos ecológicos, económicos, sociais e políticos que não se coadunam com os princípios daquele conceito.

A inclusão das questões ambientais nos instrumentos de planeamento territorial permite definir estratégias racionais de protecção e gestão dos recursos naturais, com a finalidade de viabilizar o uso sustentável do território; pelo contrário, a sua exclusão compromete o desenvolvimento económico e o bem-estar das populações, traduzindo-se em poluição e degradação do património natural. Assim, a componente ambiental passou a integrar o ordenamento do território em conjunto com as valências económicas e sociais, evoluindo até à actual tentativa de articulação entre ambiente e desenvolvimento no contexto do planeamento territorial. Desta nova atitude são exemplos a vulgarização dos estudos de avaliação de impacte ambiental e a preocupação com a finitude dos recursos naturais e ambientais² cuja protecção é hoje considerada um desígnio nacional.

De facto, o conceito de ordenamento do território tem subjacente a noção de sustentabilidade, pois pressupõe a atribuição do melhor uso a cada parcela do território. Este “melhor uso” implica a ponderação das capacidades de utilização dos recursos, bem como a identificação das condicionantes e das potencialidades. Por isso, a Lei de Bases do Ordenamento do Território e Urbanismo (Lei nº 48/98, de 11 de Agosto) refere que o ordenamento do território visa “(...) assegurar uma adequada organização e utilização nacional, na perspectiva da 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”. Segundo o artº 5º, relativo aos princípios gerais, a “política de ordenamento do território obedece ao princípio de sustentabilidade e solidariedade intergeracional, numa perspectiva de assegurar a transmissão de um território correctamente ordenado às gerações futuras”.

Os planos de ordenamento têm um papel fundamental na operacionalização desses princípios orientadores, importando então reflectir sobre o modo como as condicionantes naturais influem nos modelos de ocupação aí propostos.

² Sobre a distinção entre recursos naturais e ambientais veja-se Kahn (1997).

3. As condicionantes ambientais: das normas gerais ao enquadramento nos instrumentos de gestão territorial

As condicionantes ambientais estão associadas às características físicas do território - declives, erosão, deslizamentos, áreas inundáveis - conferindo maior vulnerabilidade à sua ocupação pelo potencial de risco que têm implícito, e à preservação de recursos naturais (água, solo, floresta, biodiversidade, paisagem, ...).

O seu enquadramento legal pode ser analisado de dois modos: normas gerais, através de diplomas próprios, e planta de condicionantes dos planos de ordenamento. As primeiras contêm uma disciplina jurídica dos solos obrigatoriamente observada pelos planos e prescrições vinculativas de actividade da administração e dos particulares, com reflexos na ocupação, uso e transformação do solo, nas áreas não abrangidas por qualquer instrumento de planeamento eficaz. Aqueles diplomas regulamentadores justificam o seu propósito, o âmbito e a natureza das restrições que daí decorrem e identificam a entidade de tutela a quem compete a vigilância pelo cumprimento das restrições impostas. As segundas integram não só as situações abrangidas pela legislação geral, quando aplicável, mas também as condicionantes propostas pelo plano e que decorrem das especificidades biofísicas em causa.

A título exemplificativo, aborda-se a normativa relativa a algumas salvaguardas para, num segundo tempo, analisar a sua integração no âmbito dos planos de ordenamento.

3.1. As normas gerais

Recursos Hídricos (exemplos)

Embora as primeiras preocupações legislativas sobre o domínio hídrico datem de finais do século XIX³, em 1971 o Decreto-Lei nº 468/71, de 5 de Novembro, revê, actualiza e unifica o regime jurídico dos terrenos do domínio público hídrico. Os seus artigos 17º a 31º foram derogados pelo Decreto-Lei nº 46/94, de 22 de Fevereiro, e o regime das zonas adjacentes alterado pelo Decreto-Lei nº 89/87, de 26 de Fevereiro. Assim, a partir de então ficou definido o domínio público hídrico bem como a extensão das margens das águas do mar e dos leitos dos cursos de água sujeitos a servidão.

A **margem**⁴ das águas marinhas e das águas navegáveis ou fluviáveis tem uma extensão de 50m se sujeita à jurisdição das autoridades marítimas ou portuárias, de 30m nas restantes águas navegáveis ou fluviáveis e de 10m nas águas não navegáveis ou fluviáveis. A jurisdição cabe, nas duas primeiras situações, aos diversos Organismos Portuários; nos leitos e margens sem interesse portuário e nas águas interiores não navegáveis ou fluviáveis, ao Instituto da Água e, no caso das Áreas Protegidas, ao Instituto de Conservação da Natureza.

³ Decreto de 19/12/1892 – Regulamento dos Serviços Hidráulicos.

⁴ Faixa de terreno contíguo ou sobranceira à linha que limita o leito.

As **zonas adjacentes**⁵, delimitadas caso a caso, são classificadas por portaria do Ministério do Ambiente, ouvidas as autoridades marítimas em trechos sujeitos à sua intervenção.

A servidão e restrição a que ficam sujeitas as margens do domínio hídrico e as zonas adjacentes visam permitir o acesso livre às águas e actividades ligadas à pesca e à navegação, possibilitar o policiamento e a intervenção das autoridades hidráulicas, impedir a ocupação urbana e a impermeabilização destas faixas.

A preocupação crescente com os recursos hídricos bem como com fenómenos de erosão e inundação reflecte-se na evolução da legislação que pretende acautelar cada vez mais os recursos, a fruição dos meios hídricos para actividades de lazer e, em simultâneo, defender as margem e áreas contíguas (zonas adjacente) da ocupação urbana e outras utilizações não consentâneas com as suas limitações físicas, ou susceptíveis de degradar a qualidade das águas ou impedir o regular funcionamento do sistema natural. Todavia, as dificuldades de controlar a ocupação urbana em áreas de risco justificou a publicação de um novo diploma em 1998⁶ que torna obrigatória a identificação das áreas urbanas sujeitas a inundações.

Também as albufeiras de águas públicas estão sujeitas a servidão após a publicação do Decreto-Lei nº 502/71, de 18 de Novembro, que estabelece disposições relativas à classificação, protecção e exploração das albufeiras de águas públicas, prevendo a criação de zonas de protecção. Este diploma foi regulamentado pelo Decreto-Regulamentar nº 2/88, de 20 de Janeiro, que classifica as albufeiras de águas públicas e determina que cada uma será objecto de plano de ordenamento⁷ que definirá os princípios e regras da utilização das águas públicas e da ocupação, uso e transformação do solo da respectiva zona de protecção. Esta integra uma zona reservada, *non aedificandi*, com 50 metros medidos a partir do Nível Pleno de Armazenamento (NPA).

Regime florestal

A floresta é um recurso natural renovável essencial à manutenção de todas as formas de vida. Para além da sua valia económica, é fundamental na manutenção dos ecossistemas, na melhoria da qualidade do ar e no contributo ao combate às alterações climáticas. A importância económica e ambiental deste recurso justifica a diversidade de medidas de protecção e valorização. Em Portugal, o regime florestal data do início do século XX⁸, tendo como objectivo fomentar e criar um património florestal benéfico para a economia nacional, o bom regime das águas e defesa das várzeas, a valorização das áreas ardidas, o benefício do clima, a conservação do solo nas montanhas e das areais do litoral marítimo. Com este decreto ficam sujeitos a servidão os terrenos, dunas e matas do Estado, ou que venham a pertencer-lhe por expropriação, e sujeitos a regime florestal parcial os terrenos e matas de outras entidades ou de particulares. A submissão de quaisquer terrenos a este regime ou a

⁵ a área contígua à margem que seja classificada como tal por diploma legal por se encontrar ameaçada pelo mar ou por cheias, até à linha alcançada pela cheia centenária.

⁶ Decreto-Lei nº 364/98, de 21 de Novembro.

⁷ Plano de Ordenamento de Albufeira de Águas Públicas, integrado nos Planos Especiais de Ordenamento do Território, da responsabilidade do Instituto da Água.

⁸ Decreto de 24/12/1901.

exclusão dele, é feita por decreto, sendo o ministério da tutela responsável pela demarcação dos perímetros.

Mais recentemente, a Lei de Bases da Política Florestal (Lei nº 33/96, de 17 de Agosto) e os diplomas que a desenvolvem e regulamentam definem uma política orientada pelos princípios da gestão, da conservação e desenvolvimento sustentável das áreas florestais e sistemas naturais associados. De acordo com esta lei, a exploração, conservação e reconversão e expansão da floresta são de interesse público, cabendo a Estado definir normas reguladoras da fruição dos recursos naturais em harmonia e com a participação activa das entidades produtoras e utilizadoras dos bens e serviços da floresta.

Outros diplomas estabelecem condicionamentos específicos, nomeadamente a disciplina das áreas florestais percorridas por incêndios, (imposição da sua reflorestação aos proprietários ou arrendatários⁹ e proibição da sua afectação a outros fins por um período de dez anos, desde que não incluídos em espaços classificados com urbanos, urbanizáveis ou industriais em planos municipais de ordenamento do território) bem como condicionamento da arborização com espécies florestais de rápido crescimento, a protecção ao relevo natural, solo arável e revestimento florestal e condicionamentos ou proibições de arranque e cortes de árvores (por exemplo amoreira, oliveira, azevinho espontâneo, sobreiros e azinheiras).

Reserva Agrícola Nacional (RAN)

Criada pelo Decreto-Lei nº 451/82, de 16 de Novembro, revogado pelo Decreto-Lei nº 196/89, de 14 de Junho¹⁰, a RAN integra as áreas com maiores aptidões para a produção de bens agrícolas: os solos¹¹ das classes A e B, os solos das baixas aluvionares ou coloviais independentemente da sua capacidade de uso e ainda, quando assumam relevância em termos da economia local ou regional, os solos que: tenham sido submetidas a investimentos destinados a aumentar com carácter douradouro a capacidade produtiva, cujo aproveitamento seja determinante para a viabilidade económica de explorações existentes e ainda os da sub-classe Ch. São excluídos da RAN os solos destinados a expansões urbanas, quando consignadas em planos eficazes.

O objectivo é defender as áreas de maior aptidão agrícola e garantir a sua afectação à agricultura, de forma a contribuir para o pleno desenvolvimento dessa actividade e para o correcto ordenamento do território. Por isso são proibidas quaisquer acções que diminuam ou destruam as suas potencialidades agrícolas. A gestão da RAN é assegurada pelas Comissões Regionais da RAN e pelo Conselho Nacional da RAN. Qualquer ocupação na RAN com usos não agrícolas carece de parecer da respectiva Comissão Regional. Quando aquele é favorável, ocorre a sua desafectação, isto é, a área deixa de estar sujeita ao regime, prescindindo-se da sua preservação em favor do outro uso, nomeadamente habitação, vias de comunicação,

⁹ Decreto-Lei nº 139/88, de 22 de Abril.

¹⁰ Alterado pelos Decreto-Lei nº 274/92, de 12 de Dezembro e Decreto-Lei nº 278/85, de 25 de Outubro.

¹¹ Segundo a classificação da Carta de Capacidade de Usos Agrícola e Florestal.

operações de florestação e exploração florestal, instalações para agro-turismo e turismo rural, campos de golfe.

O diploma inicial atribuía ao Ministério da tutela a responsabilidade desta carta temática, à escala 1.25.000. Porém, a Carta da RAN foi publicada município a município, por Portaria do Ministério da tutela, tendo a sua delimitação decorrido no âmbito da elaboração dos planos directores municipais (PDM).

Reserva Ecológica Nacional (REN)

A Reserva Ecológica Nacional foi criada pelo Decreto-Lei nº 321/83, de 5 de Julho. Todavia, o regime jurídico em vigor, aprovado no seguimento do disposto no artº 27º da Lei de Bases do Ambiente¹², é definido pelo Decreto-Lei nº 93/90, de 19 de Março, alterado pelos Decreto-Lei nº 316/90, de 13 de Outubro e Decreto-Lei nº 79/95, de 20 de Abril. A REN “constitui uma estrutura biofísica básica e diversificada que, através do condicionamento à utilização de áreas com características ecológicas específicas, garante a protecção dos ecossistemas e a permanência e intensificação dos processos biológicos indispensáveis ao enquadramento equilibrado das actividades humanas” (artº 1º do Decreto-Lei nº 93/90). Integra zonas costeiras e ribeirinhas, águas interiores, áreas de infiltração máximas e zonas declivosas, ou seja, parte significativa do território nacional, dadas as suas características fisiográficas. Aí são proibidas as acções de iniciativa pública ou privada que se traduzam em operações de loteamento, obras de urbanização, construção de edifícios, obras de hidráulica, vias de comunicação, aterros, escavações e destruição do coberto vegetal (artº 4º do Decreto-Lei nº 93/90).

Tal como a RAN, a REN foi delimitada à escala 1:25.000 ou superior, no âmbito da elaboração dos PDM, sob a supervisão das respectivas Comissões Técnicas (de Acompanhamento), que normalmente revelaram uma visão burocrática, muitas vezes desligada da realidade local, e sem acautelar a articulação com os municípios envolventes, sendo correntes desajustamentos nas áreas de fronteira.

A Comissão Nacional da REN, sediada no Ministério do Ambiente, é a entidade de tutela, responsável pelos processos de desafecção.

Rede Natura 2000

A Rede Natura 2000 é um dos instrumentos da política da União Europeia em matéria de conservação da natureza e da biodiversidade. Resulta da aplicação da Directiva Aves¹³ e da Directiva Habitats¹⁴. Na sequência daqueles, Portugal identificou as zonas de protecção especial (ZPE) no âmbito da Directiva Aves (Decreto-Lei nº 384-B/99, de 23 de Setembro) e os sítios nacionais no âmbito da Directiva Habitats, tendo sido aprovada a Lista Nacional de Sítios (Resolução de Conselho de Ministros nº 142/97, de 28 de Agosto, e Resolução de Conselho de Ministros nº 76/2000, de 5 de Julho). A partir das listas nacionais de sítios serão

¹² Lei nº 11/87, de 7 de Abril.

¹³ Directiva nº 79/409/CEE, do Conselho, de 2 de Abril.

¹⁴ Directiva nº 92/43/CEE, do Conselho, de 21 de Maio.

seleccionados os de importância comunitária (SIC) que darão lugar a zonas especiais de conservação (ZEC).

Segundo a Estratégia Nacional para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade, até à criação das ZEC, o regime aplicável remete para uma gestão territorial e das actividades que assegure a manutenção dessas áreas num estado de conservação favorável, através da salvaguarda dos valores ambientais que suportaram essa classificação. A sua gestão compete às autarquias, via PDM.

Entretanto, o Instituto de Conservação da Natureza está a elaborar o Plano Sectorial a Rede Natura 2000, que tem como principais objectivos dar orientações para a gestão territorial das zonas de protecção especial (ZPE) e dos sítios da Lista Nacional de Sítios, determinar o regime de salvaguarda dos recursos e valores naturais dos locais integrados no processo de Rede Natura 2000, fixando os usos e o regime de gestão compatíveis com a utilização sustentável do território, estabelecer directrizes para o zonamento das áreas em função das respectivas características e prioridades de conservação; fornecer a tipologia das restrições ao uso do solo, tendo em conta a distribuição dos *habitats* a proteger; definir as condições, os critérios e o processo a seguir na realização da avaliação de impacte ambiental.

Rede Nacional Áreas Protegidas

A salvaguarda da natureza, nomeadamente a protecção de paisagens e áreas com especial interesse do ponto de vista ecológico, científico, recreativo, cultural e turístico, levou à tomada de medidas legislativas que visam a demarcação de áreas de reserva, onde a intervenção do Homem deve ser acautelada ou mesmo interdita, incentivando a manutenção e recuperação de valores patrimoniais em declínio.

A servidão destinada a proteger estas áreas constitui-se com o Decreto-Lei nº 613/76, de 27 de Julho, revogada pelo Decreto-Lei nº 19/93, de 26 de Janeiro. Este cria a Rede Nacional de Áreas Protegidas¹⁵, distinguindo-se as áreas de interesse nacional (Parque Nacional, Reserva Natural, Parque Natural e Monumento Natural), geridas pelo Instituto de Conservação da Natureza, as áreas de interesse regional ou local, (Paisagem Protegida), geridas pelas respectivas Autarquias Locais ou Associações de Municípios e as áreas protegidas de estatuto privado (Sítios de Interesse Biológico), que dispõem de um técnico nomeado pelos proprietários, mediante parecer favorável do Instituto de Conservação da Natureza. As áreas de interesse nacional são sujeitas a Plano de Ordenamento de Área Protegida, integrado nos Planos Especiais de Ordenamento do Território, vinculativo sobre os Planos Municipais de Ordenamento do Território.

Os exemplos atrás sintetizados mostram a ambição da lei geral, de carácter fortemente voluntarista. Todavia, a ocupação actual do território expõe situações que comprovam o desfasamento entre a lei e a sua aplicação. A título ilustrativo, refira-se a escassez de áreas adjacentes às linhas de água demarcadas (e ocupadas em

¹⁵ A proposta de classificação como "área protegida" pode ser solicitada por entidades públicas ou privadas e concretizada por decreto regulamentar que pode fixar condicionamentos ao uso, ocupação e transformação do solo.

conformidade), a identificação das áreas inundáveis em meio urbano, os poucos planos de áreas protegidas publicados.

3.2. A Planta de Condicionantes nos planos de ordenamento

Como se procurou demonstrar, a normativa geral aponta, caso a caso, as restrições que são aplicáveis à ocupação do território. Estas têm, obrigatoriamente, de ser identificadas e respeitadas nos planos que vinculam a transformação do uso do solo (Planos Especiais de Ordenamento do Território e Planos Municipais de Ordenamento do Território), constituindo uma limitação às propostas desses instrumentos de planeamento. Assim, têm de ser assinaladas na designada “planta de condicionantes”, que inclui as servidões administrativas e as restrições de utilidade pública. As “servidões administrativas” são definidas como “encargos impostos por lei sobre certo prédio em proveito da utilidade pública de uma coisa” (Caetano, M, 1986); este conceito está ligado à noção de servidão predial, entendida como um “encargo imposto num prédio em proveito exclusivo de outro prédio pertencente a dono diferente”. As servidões podem ser *non aedificandi*, fixadas na lei ou resultantes de acto administrativo, que oneram certos prédios e que se traduzem numa proibição de edificar por motivos de interesse público (caso das servidões *non aedificandi* que incidem sobre certas faixas de terrenos adjacentes a infra-estruturas viárias, tendo em vista a protecção das referidas vias de comunicação); ou podem condicionar em grau variável a ocupação do território (usos, índices). Aplicam-se a infra-estruturas, equipamentos, património classificado e organizações ou instalações militares.

As “restrições de utilidade pública” são consideradas como “limitações ao direito da propriedade que visam a realização de interesses públicos abstractos, sem que haja qualquer relação com outros bens” (Alves Correia, 2004: 255). Incluem, nomeadamente, as decorrentes da Reserva Ecológica Nacional e da Reserva Agrícola Nacional, as áreas protegidas, as áreas submetidas ao regime florestal e as áreas integradas no domínio público hídrico. A publicação da Direcção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU, 1999) titulada “Servidões e Restrições de Utilidade Pública” compila toda a legislação, constituindo um importante manual de apoio nesta matéria.

A Planta de Condicionantes, como resulta do DL 380/99, de 22 de Setembro, “assinala” as servidões administrativas e restrições de utilidade pública no território abrangido pelo plano, que possam constituir limitações ou impedimentos a qualquer forma específica de aproveitamento. Porém, ao contrário dos planos que procuram conformar o conteúdo do direito de propriedade privada dos terrenos por eles abrangidos, através das respectivas regras de ocupação, uso e transformação, as servidões administrativas são apenas encargo que condiciona o exercício daquele direito. Tal significa que as parcelas afectadas podem readquirir o direito ao aproveitamento urbanístico se essa servidão desaparecer.

A Planta de Condicionantes, a Planta Síntese (de Ordenamento) e o Regulamento constituem elementos fundamentais de qualquer plano de ordenamento. Não sendo propositiva, a Planta de Condicionantes está entrosada com

o modelo de ordenamento e as restrições que dela decorrem constam obrigatoriamente do articulado do regulamento (Almeida, 2004)

4. A integração das condicionantes nos Planos Directores Municipais de 1ª geração

4.1. Os problemas de delimitação

Na 1ª geração de PDM, a elaboração da Planta de Condicionantes nem sempre foi tarefa fácil, estando as questões mais polémicas associadas à delimitação da RAN, REN e domínio público hídrico. As razões dessas dificuldades foram diversas, nomeadamente:

- desactualização das bases cartográficas de suporte (por exemplo ao nível do povoamento);
- deficiente informação complementar à escala conveniente (por exemplo para a demarcação das "áreas de infiltração máxima");
- ambiguidade em alguns conceitos (por exemplo "cabeceras de linha de água"), geradora de interpretações diversas e consequente aplicação de critérios diferentes, por vezes em territórios contíguos;
- inércia na demarcação de áreas ameaçadas pelas cheias (em particular nas zonas com maior pressão de ocupação urbana);
- falta de expressão gráfica de algumas condicionantes, por inadequação da escala de delimitação (por exemplo as faixas de protecção às linhas de água).

No caso particular da REN, as múltiplas faltas de rigor foram agravadas por outras razões, em particular a sua não regulamentação (com valorização uniforme dos diferentes sub-sistemas) e o carácter de interdição associado ao regime de ocupação, com desvalorização fundiária automática das áreas afectadas. Assim "(...) a demarcação apressada, com o objectivo principal de condicionar alargadamente a ocupação dos solos, transformou um conceito importante e inovador numa aberração que limita e condiciona, sem fundamentação técnica ou científica, o ordenamento do espaço para os diversos usos e actividades que nele se têm de organizar e desenvolver" (Bruno Soares, 2004, 99).

4.2. Dificuldades de gestão das condicionantes

A análise da gestão das condicionantes deve ser vista em duas perspectivas, isto é, inseridas dentro e fora dos perímetros urbanos.

Dentro dos perímetros urbanos

Fixados os perímetros urbanos, o processo de desafecção das áreas sujeitas aos regimes da RAN e da REN aí integradas é desencadeada, justificando às entidades de tutela a razão de ser das propostas de ocupação e a falta de alternativas. Obtida tal desafecção, as parcelas em causa ficam "libertas" daquelas restrições, mas mantêm as suas potencialidades e fragilidades. Ora, as formas de ocupação propostas poucas vezes as valorizam ou respeitam, não sendo raro assistir ao

surgimento de construções em áreas instáveis (arribas, vertentes declivosas) ou sujeitas a inundações, a impermeabilizações sistemáticas e a alterações da drenagem natural. Estas práticas permissivas minorizam a prevenção dos riscos e potenciam a vulnerabilidade (Pereira e Ventura, 2004).

Fora dos perímetros urbanos

Aqui as dificuldades de gestão estruturam-se a dois níveis:

a) as áreas afectadas por restrições à ocupação tendem à desvalorização, já que o valor fundiário está muito associado ao potencial de edificabilidade; ao abandono e/ou sub-exploração, dada a tendência para a manutenção dos usos existentes (agrícola, florestal, silvo-pastoril), sem articulação com as políticas sectoriais promotoras da sua revalorização; à degradação das paisagens locais, associada não só ao abandono, mas também à falta de controlo de práticas ilícitas.

b) nas áreas sem restrições, embora o regime geral interdite a urbanização fora dos perímetros urbanos, com excepção dos usos industriais e turísticos, é frequente a possibilidade de construção, a partir da indicação da dimensão mínima da parcela admitida, dos índices de edificabilidade segundo os usos permitidos e dos usos interditos. Aqui os problemas de gestão assumem características diferenciadas de acordo com a maior ou menor pressão para a urbanização. Nas áreas metropolitanas, na faixa litoral ou em áreas localizadas do interior (por exemplo na envolvente de albufeiras), aquele regime tende a favorecer a dispersão da ocupação habitacional (primeira e segunda residência) e outros usos (indústrias, armazéns, ...), sobretudo quando a propriedade é fragmentada; é também nestas áreas que a pressão turística ganha mais relevo. Esta ausência de restrições tende a facilitar a ocupação, não sendo comum o recurso a outro tipo de argumentação para inviabilizar a pretensão.

Segundo Costa Lobo *et al.* (1996), nas opções de ordenamento, a classificação do solo destina-se a defender, por ordem de prioridade, os recursos naturais, as necessidades económicas do desenvolvimento urbano, os espaços agrícolas e os espaços florestais de produção. Mas a salvaguarda dos valores naturais não se consegue apenas através de atitudes passivas e normas proibitivas. A sua valorização é fundamental, integrando-os na estratégia de desenvolvimento a perseguir bem como o reconhecimento da sua importância por parte dos actores do território (económicos, sociais) e da comunidade em geral, conquistando aí defensores activos.

Em regra os PDM de 1ª geração encararam as restrições, em particular as reservas nacionais, como uma limitação à edificabilidade, vendo-as como entrave e não como potenciais elementos de valorização.

Para os solos integrados na RAN, só excepcionalmente os planos definem estratégias de promoção da actividade agrícola. Em alguns casos, a sua delimitação traduziu-se, até, em espaços residuais, sem viabilidade de exploração económica.

No caso dos solos integrados na REN as dificuldades ampliam-se. A sua extensão supera em muito a da reserva agrícola e o carácter ainda mais restritivo (à edificabilidade) tem levado à ausência de outro tipo de propostas. As dificuldades colocadas pela REN têm vindo a merecer algumas críticas. Segundo Bruno Soares

(2004, 99) “A REN acabou por se transformar, não num elemento de estruturação, ordenamento e qualificação, do território, mas, pelo contrário, num instrumento de desestruturação dos espaços urbanos, de bloqueamentos a intervenções e investimentos necessários, de criação de espaços sem gestão possível e de generalização de conflitos a nível de gestão municipal”. Apesar do preâmbulo do Decreto-Lei nº 93/90 referir tratar-se de um "(...) regime transitório...", só recentemente o Governo decidiu promover os estudos com vista à sua alteração.

5. Desafios futuros

O regime dos Instrumentos de Gestão Territorial (Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de Setembro) estabelece que os recursos e valores naturais, a estrutura ecológica e as áreas agrícolas e florestais fazem parte dos interesses públicos com expressão territorial (artº 10º), devendo ser integrados, conforme o quadro 1 sintetiza.

Quadro 1 – Interesses públicos com expressão territorial a integrar nos Instrumentos de Gestão Territorial.

	Recursos e valores naturais	Estrutura ecológica	Áreas agrícolas e florestais
Os IGT identificam:	(...) os sistemas indispensáveis à utilização sustentável do território, designadamente – orla costeira e zonas ribeirinhas, albufeiras de águas públicas, áreas protegidas, rede hidrográfica, outros recursos territoriais relevantes para a conservação da natureza e da biodiversidade – estabelecendo medidas básicas e limiares de utilização que garantam a sua renovação e valorização	Áreas, valores e sistemas fundamentais para a protecção e valorização ambiental dos espaços rurais e urbanos, designadamente as áreas de reserva ecológica	Áreas afectas a usos agro-florestais, bem como áreas fundamentais para a valorização da diversidade paisagística, designadamente as áreas de reserva agrícola
O PNPOT, PS, PROTe PIOT definem:	Princípios e directrizes que concretizam as orientações políticas relativas à protecção dos recursos e valores naturais	Princípios, directrizes e medidas que concretizam as orientações políticas relativas às áreas de protecção e valorização ambiental que garantem a salvaguarda dos ecossistemas e a intensificação dos processos biofísicos.	Objectivos e medidas indispensáveis ao adequado ordenamento agrícola e florestal do território, nomeadamente à valorização da sua fertilidade, equacionando as necessidades actuais e futuras.

<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Os PMOT estabelecem:</p>	<p>Parâmetros de ocupação e de utilização do solo adequados à salvaguarda e valorização dos recursos e valores naturais, no quadro definido pelos instrumentos de gestão territorial cuja eficácia condicione o respectivo conteúdo.</p>	<p>Parâmetros de ocupação e de utilização do solo assegurando a compatibilização das funções de protecção, regulação e enquadramento com os usos produtivos, o recreio e o bem-estar das populações</p>	<p>Classificação do uso do solo, nomeadamente o solo rural, para o qual é reconhecida vocação, entre outros usos, para as actividades agrícolas afectas à produção ou à conservação, e ainda os sistemas de protecção dos valores e recursos naturais, culturais, agrícolas e florestais.</p>
---	--	---	---

Fonte: Adaptado de Castro e Almeida (2004:101).

Centrando a atenção nos instrumentos de planeamento a cargo das autarquias, pela sua responsabilidade na transformação do uso do solo, os planos municipais de ordenamento do território devem definir o respectivo regime, através da classificação e qualificação do solo, com base na distinção entre solo rural e solo urbano. Aos planos directores municipais cabe definir um modelo de organização municipal do território, estabelecendo os sistemas de protecção dos valores e recursos naturais, culturais, agrícolas e florestais e indicando a estrutura ecológica municipal.

A orientação para a valorização dos recursos, integrando-os na estratégia de desenvolvimento local, quer se localizem dentro ou fora dos perímetros urbanos, é clara. De facto, de acordo com o nº 2 do artigo 8º diploma citado, "(...) os instrumentos de gestão territorial asseguram a harmonização dos vários interesses públicos com expressão espacial, tendo em conta as estratégias de desenvolvimento económico e social." Assim, por exemplo, a demarcação da RAN numa planta de condicionantes não pode ser um fim em si mesmo, mas deve surgir como um elemento para a definição de estratégias de desenvolvimento da actividade agrícola e para a protecção dos "recursos e valores" agrícolas. Deste modo, a RAN pode concorrer para uma estratégia social e económica do território intervencionado, garantindo os interesses públicos na lógica da sustentabilidade e solidariedade intergeracional e não uma proibição a outros usos do solo que não os agrícolas.

De momento, muitos PDM estão em fase de revisão. De acordo com o quadro legal vigente, os PDM devem delimitar a Estrutura Ecológica Municipal, nas suas componentes Fundamental e Urbana, tendo em vista garantir o funcionamento dos ecossistemas através da preservação das suas componentes espaciais. Contudo, esta mudança conceptual pode ficar comprometida pela não reavaliação do regime da REN.

Assim, à estrutura urbana ecológica colocam-se vários desafios, variáveis mas complementares às diferentes escalas, da cidade consolidada, das áreas suburbanas ou das conurbações (Portas e al. , 2003). No espaço rústico, a estrutura ecológica deve articular as orientações de ordenamento com as políticas sectoriais para a agricultura, a floresta, a pecuária extensiva e outras actividades agro-pastoris.

Todavia, não basta assegurar o desenho da estrutura ecológica, é indispensável garantir a sua implementação. Para tal tem-se como fundamental:

- definir usos e sua integração efectiva na estratégia de desenvolvimento (regulamentação pela positiva, isto é, dando orientações sobre as utilizações possíveis, e não pela negativa, no sentido de "nada" se poder alterar, nem mesmo travar a sua degradação...);
- assegurar a articulação entre tutelas (solo, floresta, água, natureza, ...);
- promover plataformas de consenso entre os níveis municipal, intermunicipal e nacional, sobre o que, de facto, é determinante salvaguardar para o equilíbrio dos ecossistemas, a preservação de valores naturais e a minimização de riscos.

Em síntese, no actual quadro legal, os instrumentos de gestão territorial devem equacionar, às diferentes escalas, as condicionantes ambientais como componentes essenciais da política de ordenamento do território. Nesta perspectiva, esses espaços deverão integrar a estratégia de desenvolvimento e ser valorizados na perspectiva patrimonial, paisagística e económica. Os objectivos intrínsecos devem obedecer à dupla exigência de garantir a sua preservação, salvaguardando valores essenciais ao equilíbrio dos ecossistemas (produção, social, paisagem), e de acautelar as situações de riscos naturais, em territórios que a intervenção humana tem tornado cada vez mais vulneráveis.

Referências Bibliográficas

- ALMEIDA, Virgínia (2004) "Modelo de Regulamento de Plano Director Municipal", in *Seminário Regulamentos Administrativos de Planos Municipais de Ordenamento do Território*, DGOTDU, Lisboa, Policopiado.
- ALVES CORREIA, Fernando (2004), *Manual de Direito de Urbanismo*, Volume I, 2ª Edição, Almedina, Coimbra.
- BRUNO SOARES, L. (2004) "Paradoxos e equívocos de 20 anos de planeamento do território", *Sociedade e Território*, n.ºs 37/38, Junho, pp.96-102.
- CAETANO, Marcelo (1986), *Manual de Direito Administrativo*, Vol. II, Almedina, Coimbra.
- CASTRO E ALMEIDA, Mª Joana (2004), *Integração da Actividade Turística nos Instrumentos de Gestão Territorial*, Dissertação de Mestrado, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, (policopiado).
- COSTA LOBO *et al.* (1996), *Normas Urbanísticas*, Vol. I (2ª edição), UTL/DGOTDU, Lisboa.
- DGOTDU (1999) *Servidões e restrições de utilidade pública*, 3ª Edição, MPAT/SEALOT, Lisboa.
- KAHN, J. R. (1997), *The Economic Approach to Environmental and Natural Resources*, 2ª edc., The Dryden Press, Fort Worth.
- PARDAL, Sidónio (2002), *Planeamento do Espaço Rústico*, ANMP/UTL/ADISA/ CESUR, Lisboa.
- PARTIDÁRIO, M. R. (1999), *Introdução ao Ordenamento do Território*, Universidade Aberta, n.º 177, Lisboa.
- PEREIRA, Margarida; VENTURA, José Eduardo (2004) "As áreas inundáveis em meio urbano - a abordagem dos instrumentos de planeamento territorial", *Actas do 7º Congresso da Água*, Lisboa. (em CD).
- PORTAS, Nuno (coord.)(2004), *Políticas Urbanas*, FCG, Lisboa.