CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

A COMPONENTE AMBIENTAL NO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

CATARINA CLÁUDIA FERREIRA FRADE

Lisboa, 1999

ÍNDICE

Apresentação 4

Nota Prévia 6

Principais Abreviaturas 7

Introdução Geral 8

Parte I - O Ordenamento do Território 10

1. Ordenamento do território e urbanismo 11
1.1. O critério da eficácia das normas jurídicas 12
1.2. O critério do objecto 15

2. Os fundamentos materiais da emergência do ordenamento do território 18

3. A evolução conceptual do ordenamento do território 23

3.1. A evolução do conceito de ordenamento do território desde 1945 até ao início dos anos noventa 23
3.2. A concepção actual do ordenamento do território. A sua ligação ao princípio do desenvolvimento sustentável 26
3.3. Portugal face à evolução conceptual do ordenamento do território 29

4. Os planos de ordenamento do território 32

4.1 Os passo iniciais na planificação do território em Portugal: a precedência dos planos urbanísticos. Os primeiros vestígios de planos de âmbito regional. Sinopse histórica 32
4.2. Os diversos níveis de planeamento vigentes na ordem jurídica portuguesa: nacional, regional e local 36
4.2.1. *O Plano Regional de Ordenamento do Território* 44
4.2.2. *O Plano Director Municipal* 47
4.2.3. *As novas figuras do planeamento: os Planos Especiais de Ordenamento do Território* 53
4.3. As experiências de planeamento em direito comparado (França, Espanha, Itália, Inglaterra e Alemanha) 59
4.3.1. *O arquétipo francês e as soluções derivadas em Espanha e Itália* 59
4.3.1.1 *França* 59
4.3.1.2 *Itália* 63
4.3.1.3 *Espanha* 65
4.3.2 *Inglaterra e Alemanha* 67

Parte II: O AMBIENTE NO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO 70

1. A regulação ambiental de carácter planificatório 71
1.1. Planificação ambiental: a sua realização privilegiada através do Ordenamento do Território 73
1.2. As Áreas Protegidas em Portugal 78
1.2.1. *O quadro jurídico de referência. Evolução legislativa* 78
1.2.2. *O sentido da criação das Áreas Protegidas* 82
1.3. Reserva Agrícola Nacional 84
1.3.1 *Evolução legislativa* 84
1.3.1.1. *Do Decreto-Lei n.º 356/75 , de 8 de Julho ao Decreto-Lei n.º 451/82 , de 16 de Novembro* 84
1.3.1.2. *O quadro jurídico vigente: Decreto-Lei n.º 196/89 , de 14 de Junho* 86
1.3.2. *Ponderação formal sobre o regime jurídico da RAN* 89
1.4. Reserva Ecológica Nacional 90
1.4.1 *Evolução legislativa. Análise dos principais diplomas* 90
1.4.1.1. *O Decreto-Lei n.º 321/83 , de 5 de Julho* 90
1.4.1.2. *O Decreto-Lei n.º 93/90 , de 19 de Março e diplomas de alteração* 92
1.4.2. *Ponderação formal do regime jurídico da REN* 95
1.5 Experiência de direito comparado sobre a protecção ambiental 100

2. A articulação da componente ambiental com a componente de ordenamento do território 109
2.1. Da articulação feita pelas normas jurídicas ... 109
2.2. ... às resistências à sua concretização 112

Conclusões Gerais 128

Bibliografia 131

APRESENTAÇÃO

O trabalho aqui publicado corresponde a uma adaptação condensada, preparada pela autora, da sua dissertação de Mestrado, que foi distinguida com um dos 5 prémios atribuídos no Concurso aberto em 1998 pelo Conselho Económico e Social para a publicação de dissertações de Doutoramento e de Mestrado.

O texto integral da dissertação pode ser consultado na Biblioteca da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra ou no Centro de Documentação e Informação do Conselho Económico e Social.

Ao Paulo e aos Meus Pais

NOTA PRÉVIA

O texto ora publicado corresponde à dissertação de Mestrado por mim defendida na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, em 1996. A sua publicação mais de três anos passados obrigou-me a proceder a algumas actualizações, que imperativos de urgência editorial impõem que sejam breves. Essas actualizações dizem respeito quer à consideração das alterações legislativas verificadas após 1995, quer à renovação dos principais dados estatísticos enunciados.

Tudo o mais se mantém porque, no essencial, as mesmas questões de então continuam em meu entender, a colocar-se actualmente.

Não posso também deixar de expressar aqui os meus vivos agradecimentos a todos quantos me permitiram levar a cabo este trabalho.

Na realização deste trabalho foi fundamental a apoio que recebi do Centro de Estudos Sociais, em particular da Prof. Doutora Maria Manuel Leitão Marques e do Prof. Doutor José Manuel Pureza.

Quero estender o meu reconhecimento a todos os entrevistados, quer pela solicitude, quer pela disponibilidade que manifestaram para comigo: à Eng. Ana Veneza, da Comissão de Coordenação da Região Centro, que mesmo agora me possibilitou o acesso a elementos estatísticos actualizados; ao Eng. João Rebelo e ao Eng. Santos Veloso, da Comissão de Coordenação da Região Centro; à Prof. Teresa Andresen, da Universidade de Aveiro; ao Arq. Paisagísta Gonçalo Ribeiro Telles; a Cristina López, técnica do Instituto de Conservação da Natureza; ao Prof. Doutor Rui Brás, da Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto; à Arq. Maria João Figueiredo, da Câmara Municipal da Figueira da Foz; ao Dr. José Madeira Antunes e ao Eng. Garcia Rodrigues, da Comissão Regional de Coimbra da RAN; e ao Arq. Rui Campinos, da Câmara Muncipal de Coimbra.

PRINCIPAIS ABREVIATURAS

CCR	Comissão de Coordenação Regional
CCRC	Comissão de Coordenação da Região Centro
CRP	Constituição da República Portuguesa
DATAR	Délégation à l`Aménagement du Territoire et à l`Action Régional
DRA	Direcção Regional do Ambiente
ICN	Instituto de Conservação da Natureza
INA	Instituto Nacional de Administração
LS	Lei do Solo e do Ordenamento Urbano, de 12 de Maio de 1956
MA	Ministério do Ambiente
PAC	Política Agrícola Comum
PDM	Plano Director Municipal
PDTC	Planes Directores Territoriales de Coordinación
PMOT	Planos Municipais de Ordenamento do Território
POOC	Planos de Ordenamento da Orla Costeira
PORN	Planes de Ordenación de los Recursos Naturales
POS	Plan d`Occupation des Sols
PROT	Plano Regional de Ordenamento do Território
PRUG	Planes Rectores de Uso y Gestión
RAN	Reserva Agrícola Nacional
REN	Reserva Ecológica Nacional
RLS	Reforma da Lei do Solo, de 2 de Maio de 1975
SD	Schéma Directeur
SDAU	Schéma Directeur d`Aménagement et d`Urbanisme

INTRODUÇÃO GERAL

O desenvolvimento das economias mundiais e o progresso tecnológico e científico têm proporcionado ao homem do séc. XX um aumento significativo do leque de bens de consumo e de serviços de que pode dispor, permitindo-lhe atingir níveis mais avançados de bem-estar individual e social.

Mas se isto é válido, em regra, para as sociedades industrializadas também é um facto que a concepção de bem-estar ou de qualidade de vida não se afere apenas em termos puramente económicos. Os indivíduos e os grupos há muito que começaram a exigir aos responsáveis políticos e aos agentes económicos a ponderação das suas necessidades em função de critérios mais alargados do que a simples contabilidade nacional.

De entre os novos critérios de aferição dos níveis de bem-estar, a protecção e promoção de um ambiente equilibrado aparece como um vector cada vez mais relevante e a sua consagração jurídica como uma realidade emergente em notável ascensão.

O Direito do Ambiente assume-se como um sistema que possui diversas vertentes: uma vertente originária mais *defensiva* e *correctiva*, configurada no princípio do poluidor-pagador; uma vertente posterior mais *preventiva*, dirigida à preservação e gestão equilibrada dos recursos naturais, e que se exprime em diversos instrumentos legais de direito interno e direito internacional, com destaque para o art. 66.º da Constituição Portuguesa sobre o direito ao ambiente como um direito fundamental, a Lei de Bases do Ambiente de 1987, as diversas Convenções Internacionais relativas, por exemplo, à Protecção da Vida Selvagem (Convenção de Berna), à Conservação das Espécies Migradoras (Convenção de Bona), às Zonas Húmidas (Convenção de Ramsar), à Biodiversidade (Convenção do Rio), etc.

O *princípio da prevenção,* entendido como o princípio estruturante do direito e da política do ambiente, pode ser analisado através de uma das suas formas de concretização mais expressivas, a da planificação ambiental, enquanto estratégia racionalizada de utilização e conservação dos factores naturais.

Falar hoje de planificação ambiental é algo que deve ser feito no contexto mais vasto do ordenamento do território. O ordenamento do território é uma função pública orientada para a espacialização integrada das diferentes políticas sectoriais que intervêm num dado território e entre as quais figura a política do ambiente.

A composição funcional feita pelo ordenamento do território deve permitir enquadrar num mesmo modelo de desenvolvimento aspectos que tradicionalmente são vistos como incompatíveis como sucede com o crescimento económico e a defesa do ambiente. É esta a lógica do princípio do desenvolvimento sustentável, a nova chave interpretativa para o progresso da humanidade, que concebe a realização equilibrada do sucesso económico com a melhoria dos níveis de vida de todas as comunidades e a garantia da

manutenção dos sistemas biológicos de suporte, no quadro de uma solidariedade intra e inter-geracional.

Como mecanismo privilegiado para a efectivação desse princípio, que pressupõe uma inevitável dimensão planificadora, o ordenamento do território deve, nos dias de hoje, incorporar como vector preponderante a defesa dos ecossistemas naturais. Esta realidade integradora, porém, não se apresenta como um dado pacífico dentro do espírito e do sistema das economias de mercado, por essência avessas a qualquer ideia de planificação.

Adivinha-se um clima de conflito entre a afirmação de uma tendência ordenadora no domínio da preservação do ambiente e da ocupação do espaço, por um lado, e a propensão desregulamentadora dos sistemas de mercado, por outro. Esse pendor liberalista das economias ocidentais acaba por condicionar o modo como a função de planeamento territorial integra as preocupações emergentes da protecção do ambiente.

O que se pretende é pois fazer a análise dos instrumentos de base do ordenamento do território previstos na nossa ordem jurídica e ver como neles se integram os valores da protecção, promoção e conservação do ambiente, tendo na base a ideia, que se quer confirmar ou infirmar, de que poderá existir uma relação de condicionamento a essa integração que decorre do próprio sistema de actuação das economias de mercado.

A execução dessa tarefa será realizada por várias etapas. Começarei por fazer uma abordagem à problemática conceptual do ordenamento do território e aos contornos que a sua figura regista em Portugal, nomeadamente ao nível dos instrumentos de planeamento. De seguida, farei um estudo sobre a evolução do quadro formal da planificação ambiental no âmbito do ordenamento do território, complementando, tal como na etapa anterior, com uma curta incursão de direito comparado sobre as opções jurídicas seguidas em alguns países comunitários. Terminarei com a apreciação da efectividade material da problemática ambiental, no panorama económico, social e jurídico em que se inscreve, apoiando-me de modo particular num conjunto de entrevistas que realizei a algumas pessoas que têm actuado nestas áreas do ordenamento e do ambiente.

PARTE I

O ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

1. Ordenamento do Território e Urbanismo

A génese da expressão *ordenamento do território* remonta a França, aos meados deste século. Segundo J.-F. Gravier,[1] a expressão *aménagement du territoire* surgiu em 1944, ainda no Governo de Vichy, para designar um serviço responsável por diversos estudos sobre o descongestionamento dos centros industriais. Mais tarde, em 1950, seria o Ministro da Reconstrução e Urbanismo, Claudius-Petit a tornar o ordenamento do território um objectivo do Estado, na comunicação feita ao conselho de ministros francês, denominada "Pour un plan national d`aménagement du territoire",[2] e na qual o definiu como "a procura no quadro da França de uma melhor repartição dos homens em função dos recursos naturais e das actividades económicas".[3] Como afirma Alves Correia,[4] "o ordenamento do território privilegiou originariamente a valorização do espaço numa perspectiva de política económica, através do estímulo à descentralização industrial e ao desenvolvimento da economia."

A este ponto voltar-se-á mais tarde. Por agora, importa abordar uma questão prévia de natureza conceptual como seja a de clarificar o conteúdo de duas figuras que por vezes são aplicadas indiscriminadamente. Trata-se de distinguir Ordenamento do Território e Urbanismo, mormente na sua expressão de Direito do Ordenamento do Território e Direito do Urbanismo, missão que se revela de alguma dificuldade dada a correlação inquestionável que entre ambos existe.

Na tarefa de autonomizar estas figuras e, consequentemente, os respectivos ramos do Direito, destacam-se, entre nós, duas correntes doutrinárias importantes: uma que eu chamaria mais "territorialista" e outra eminentemente "urbanista".[5] Ambas se fundamentam num critério justificativo próprio, que serve como instrumento de demarcação conceptual.

---

[1] Citado por MADIOT, YVES: *L`aménagement du territoire,* Paris, 1993, p. 16.

[2] Cfr. MADIOT, YVES: *L`aménagement..., ob. cit.*, pp. 16-17. No dizer deste autor, "os «promotores» do ordenamento do território foram pois empresários e altos funcionários; os primeiros, desejosos de assegurar o desenvolvimento das suas regiões, foram ao encontro da vontade dos segundos de favorecer uma repartição mais equilibrada das actividades no conjunto do território."

MATEO, RAMÓN MARTÍN: "Economia, Desarrollo, Ecologia y Ordenación del Territorio", *Revista de Derecho Urbanistico*, núm. XXII, 1988, p. 843, entende, por seu lado, que o primeiro passo dado no sentido de ordenar o espaço provém do primeiro plano económico. E este planeamento da economia iniciou-se na União Soviética, havendo já uma referência a ele na Constituição Soviética de 1924, embora só na de 1936 ele se apresente como um elemento formalmente integrante da Constituição Económica. Ver a propósito, MOREIRA, VITAL: *A Ordem Jurídica do Capitalismo*, Coimbra., 1976, pp. 211-212.

[3] Cfr. CORREIA, FERNANDO ALVES.: *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, Coimbra, 1989, p. 64, nota 87; LAJUGIE, J./DELFAUD, P./LACOUR, P.: *Espace régional et aménagement du territoire*, Paris, 1985, p. 175.

[4] Cfr. CORREIA, FERNANDO ALVES: *O Plano Urbanístico..., ob. cit.*, p. 65.

[5] Para conhecer outros critérios de diferenciação, veja-se CORREIA, FERNANDO ALVES: *O Plano Urbanístico..., ob. cit.*, pp. 64 e segs.

1.1. O critério da eficácia das normas jurídicas

Começando pela segunda perspectiva, verifica-se que a sua construção teórica se baseia no grau de eficácia das normas como critério delimitador dos dois quadros normativos.

O Direito do Urbanismo apresenta-se como um ramo autónomo do direito que compreende uma tripla dimensão: o *direito dos planos* (entre nós repartido pelo nível supralocal, configurado prioritariamente nos Planos Regionais de Ordenamento do Território e pelo nível local, representado sobretudo pelos Planos Directores Municipais), o *direito dos solos urbanos* e o *direito da construção*.[6] Trata-se de uma noção ampla de Direito Urbanístico a que é aqui defendida e que comporta quer a disciplina de reorganização e expansão dos centros urbanos, quer a disciplina de reorganização e expansão dos centros urbanos, quer a regulação dos diversos tipos de intervenção e uso dos solos, desde a edificação, à defesa dos patrimónios histórico e paisagístico.[7]

Existe uma relação muito estreita entre ordenamento e urbanismo, de tal modo que aquele é um prolongamento deste, dada a proximidade dos seus objectivos e mecanismos de funcionamento. A dificuldade de os distinguir só poderá ser superada mediante o recurso a um critério de efectividade prática, um critério bastante mais técnico-formal que substancial.

Segundo esta perspectiva, defendida entre nós sobretudo por Alves Correia,[8] considera-se que as normas que disciplinam o ordenamento do território são normas tão só de carácter programático, com um conteúdo de mera coordenação e orientação das acções a executar aos níveis nacional e regional. As suas previsões são, por isso, vinculativas apenas para os entes administrativos, quer para aqueles que aprovam os respectivos planos de ordenamento – *autoplanificação* – quer para as restantes entidades públicas, como sejam os municípios e associações de municípios, cuja

---

[6] Segundo CORREIA, FERNANDO ALVES: *O Plano Urbanístico..., ob. cit.*, pp. 49-53, o *direito dos solos urbanos* contempla o acervo de normas jurídicas que disciplinam a alteração do uso ou da ocupação dos solos com finalidades urbanísticas e dele fazem parte, entre outras, figuras como a expropriação por utilidade pública, os loteamentos, a obrigatoriedade de construção ou o direito de preferência que possui a Administração Pública na alienação de terrenos. Estas matérias são reguladas sobretudo pelo Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de Novembro, habitualmente designado como Lei dos Solos, e pelo Decreto-Lei n.º 438/91, de 9 de Novembro, que aprovou o novo Código das Expropriações, a que se junta uma série de diplomas avulsos.

Quanto ao *direito da construção*, ou *direito urbanístico stricto sensu*, ou ainda, *direito da construção de edifícios*, pretende designar as disposições que dizem respeito às regras técnicas e jurídicas que conformam a actividade edificatória, nomeadamente os aspectos de salubridade, estética e segurança.

[7] Cfr. CORREIA, FERNANDO ALVES: *O Plano Urbanístico..., ob. cit.*, pp. 51-53.

[8] Cfr. CORREIA, FERNANDO ALVES: *O Plano Urbanístico..., ob. cit.*, pp. 73-74. No mesmo sentido veja-se também SALGADO, NUNO DA SILVA: "Ordenamento do Território e Urbanismo", *Textos*, CEJ, Lisboa, 1994, pp. 149-161.

actividade planificadora está vinculada ao respeito e obediência[9] às directivas emanadas dos níveis superiores de planificação - *heteroplanificação* -.[10] Significa, portanto, que a eficácia das normas de planeamento, seja ele de âmbito nacional ou regional, se faz sentir directa e imediatamente no interior da própria Administração Pública, e apenas indirectamente na esfera jurídica dos particulares da área abrangida pelo respectivo Plano Regional de Ordenamento do Território, dado, por um lado, o mencionado carácter programático das suas disposições e, por outro, a existência de planos de âmbito inferior que concretizam essas disposições e lhes dão uma dimensão localizada, sendo através destes planos municipais que se processa a vinculação das entidades privadas.

No que toca às normas de Direito do Urbanismo, elas assumem uma eficácia directa e imediata para os particulares, sem que se ponha em causa a sua vinculatividade para os órgãos do Estado.

A tese descrita suscita, contudo, alguns comentários de discordância, pese embora tratar-se sobretudo de um problema de conceptualização dos institutos operados.

Desde logo, existe o que se pode chamar um argumento de simples lógica. Para Alves Correia, o que distingue as normas de ordenamento contidas nos Planos Regionais de Ordenamento do Território, das normas urbanísticas configuradas nos Planos Directores Municipais, é a eficácia indirecta e mediata (diferida) daquelas na esfera jurídica dos particulares, face à eficácia directa e imediata das regras urbanísticas. Ora, em escrito posterior,[11], o autor vem pôr em causa a sua própria

---

[9] Sobre a distinção entre o princípio da compatibilidade e o princípio da conformidade e as razões por que considera que somente o primeiro é um princípio fundamental do ordenamento do território, veja-se CORREIA, FERNANDO ALVES: *O Plano Urbanístico..., ob. cit.*, pp. 194-197, nota 53; *As Grandes Linhas da Recente Reforma do Direito do Urbanismo Português*, Coimbra, 1993, pp. 20 e segs. "De facto, a obrigação de compatibilidade é menos rigorosa do que a obrigação de conformidade. Enquanto a relação de conformidade exclui qualquer diferença entre os elementos de comparação – (...)– a relação de compatibilidade exige somente que não haja contradição entre eles. Tendo em conta a configuração do PROT essencialmente como um instrumento de carácter *programático*, estamos convencidos de que as relações entre o PDM e aquele devem ser entendidas com base no princípio da *compatibilidade*. Significa que os municípios dispõem de um amplo poder discricionário na escolha das soluções que dizem respeito ao ordenamento do espaço municipal, sendo-lhes vedadas apenas aquelas que contrariem as *directivas* dos PROT ou que ponham em causa as opções fundamentais neles condensadas ou o destino geral dos solos neles traçados." No que diz respeito às relações entre os PDM e os Planos de Urbanização e Planos de Pormenor, vigora, segundo o mesmo autor, o princípio da *conformidade.*

Em sentido contrário, veja-se AMARAL, DIOGO FREITAS DO: *Direito do Urbanismo*, Sumários, Lisboa, 1993, pp. 70-71. A relação que existe entre os PROT e os PDM é uma relação de conformidade e não de simples compatibilidade, apesar de o legislador, no art. 12º/1 do Decreto-Lei n.º 176-A/88, de 18 de Maio, empregar a última expressão. É que, enquanto o incumprimento do dever de compatibilidade com o PROT não acarreta qualquer sanção jurídica, a violação do dever de conformidade implica a nulidade do acto desconforme, que é afinal a previsão do n.º 2 do art. 12º. O dever de conformidade com o PROT só existe em relação aos planos hierarquicamente inferiores, reservando-se para a relação do PROT com os planos hierárquicos superiores o dever de compatibilidade. Trata-se de uma confusão do legislador português que aplica indistintamente dois conceitos em si diferentes.

[10] Cfr. CORREIA, FERNANDO ALVES: *O Plano Urbanístico..., ob. cit.*, pp. 208 e segs.

[11] Cfr. CORREIA, FERNANDO ALVES: *As Grandes Linhas..., ob. cit.*, pp. 24 e segs.

posição ao reconhecer o princípio da aplicabilidade directa das normas do Plano Regional de Ordenamento do Território, quando não exista um Plano Municipal de Ordenamento do Território que desenvolva e pormenorize os princípios e as normas do Plano Regional de Ordenamento do Território, ou quando as prescrições deste têm um conteúdo de tal maneira preciso que dispensam ulterior concretização por um plano municipal, pelo que serão directamente aplicáveis aos particulares.[12]

Para lá deste aspecto, existe um outro muito mais relevante e que se prende com o próprio conceito de urbanismo. Para Alves Correia, o ordenamento não é mais do que um prolongamento do urbanismo, cuja amplitude se tem estendido nos tempos mais recentes muito para além do espaço especificamente urbano. Todavia, um conceito tão extenso de urbanismo torna-se desvirtuoso desta figura, pois que se omite afinal o verdadeiro significado de urbanismo como referindo-se à ordenação e expansão da *urbs*. Isso mesmo nos diz Fernando López Ramón,[13] quando afirma que "o centro de atenção do Urbanismo é a cidade: o seu ordenamento (solo urbano) e a sua expansão (solo urbanizável)." Por sua vez, Freitas do Amaral[14] não hesita em afirmar que "(...) o urbanismo diz respeito à urbe, isto é, ao aglomerado urbano. Neste sentido, portanto, só há um urbanismo *local*; não há - contra o que defende Alves Correia - um urbanismo *regional* ou *nacional*."

A revisão do quadro jurídico dos Planos Regionais de Ordenamento do Território operada pelo Decreto-Lei n.º 249/94, de 12 de Outubro, determinou a sua eficácia directa e imediata para os particulares, ao mesmo tempo que prescreveu um conjunto de sanções que lhes são directamente dirigidas, quando da sua parte haja um comportamento que viole as regras do plano regional (artigos 16.º, 17.º/1, 21.º). Logo no seu preâmbulo pode ler-se: "(...) tais planos [PROT] *são vinculativos para todas as entidades públicas e privadas*.".

Recentemente a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo, aprovada pela Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, veio eliminar essa eficácia directa e imediata dos PROT para as entidades privadas (artigo 11.º). Os PROT assumem-se, no quadro da Lei de Bases, como instrumentos de *desenvolvimento territorial de natureza estratégica*, que vinculam as entidades públicas, e cujas directrizes servem de orientação à organização do espaço regional e de referência obrigatória para o planeamento municipal.

---

[12] A este propósito, diz CORREIA, FERNANDO ALVES: *As Grandes Linhas..., ob. cit.*, p. 27, "São, com efeito, frequentes situações de áreas abrangidas por um PROT que não dispõem de qualquer plano municipal de ordenamento do território. Ora, em hipóteses destas, é razoável a aceitação do princípio da *aplicabilidade directa* dos PROT, senão de todas as suas disposições, ao menos daquelas que tenham um conteúdo suficientemente *preciso* que sirva de fundamento a decisões concretas da Administração."

[13] Cfr. RAMÓN, FERNANDO LÓPEZ: "Planificación Territorial", *Revista de Administración Pública*, núm. 114, Setembro-Dezembro 1987, p. 138.

[14] Cfr. AMARAL, DIOGO FREITAS DO: "Apreciação da Dissertação de Doutoramento do Licenciado Fernando Alves Correia", *Revista da Faculdade de Direito de Lisboa*, vol. XXXII, 1991, p. 96.

Todavia, tal inflexão do legislador não vem confirmar a eficácia subjectiva do planeamento como elemento distintivo dos dois conceitos em análise. Isso seria atribuir aos Planos Directores Municipais, enquanto planos que vinculam simultaneament a Administração Pública e os particulares, uma configuração minimalista do seu conteúdo regulatório e da sua amplitude de intervenção, reduzindo-os tão somente a planos de urbanização. Ora, não é certamente essa a intenção da lei, e designadamente da Lei de Bases, ao reconhecer-lhes o papel de moderadores, quer da classificação do solo e das suas dinâmicas de ocupação, quer da organização dos sistemas urbanos (artigo 8.º). Os Planos Directores Municipais são instrumentos de ordenamento do território que possuem, sem dúvida, uma forte componente urbanística, mas que se inscrevem numa gestão mais alargada e mais integrada de todo o território municipal. A ideia de criar uma rede urbana estruturada que permita, entre outros aspectos, determinar uma instalação racional dos equipamentos sociais, a par de uma implantação auto-sustentada das actividades humanas, ultrapassa, em muito, uma vocação estritamente urbanista por parte destes planos.

A outra perspectiva mencionada no início, assenta na distinção entre ordenamento do território e urbanismo no objecto que constitui as duas figuras, e é a posição defendida pela maioria dos autores, nomeadamente no nosso país, onde se destaca o trabalho pioneiro de Freitas do Amaral.[15]

1.2. O critério do objecto

A posição maioritária na doutrina é aquela que entende que o ordenamento do território é uma figura de política e de direito com características próprias que a tornam um tipo legal perfeitamente autónomo, nomeadamente face à disciplina urbanística. Este novo conceito desenvolveu-se quando as previsões do direito do urbanismo se tornaram limitadas e limitadoras para conformar a nova realidade de uma organização e gestão a um nível não já confinado ao espaço urbano, mas que se deseja de dimensão globalizante do todo físico do território nacional.[16]

---

[15] Cfr. AMARAL, DIOGO FREITAS DO: *Aspectos Jurídicos do Ordenamento do Território, Urbanismo e Habitação*, Sumários, Lisboa, 1971, 38 pp.

[16] Cfr. AMARAL, DIOGO FREITAS DO: "Ordenamento do Território, Urbanismo e Ambiente: Objecto, Autonomia e Distinções", *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, IDUAL, núm. 1, 1994, p. 15: "(...) o *ordenamento do território* é sempre mais amplo e tem a ver com a melhor repartição geográfica das actividades humanas, quer rurais quer urbanas, ao passo que o *urbanismo* é mais restrito e tem a ver com a construção racional da cidade (...)." De acordo com o critério do objecto que é distinto para ambos, diz ainda o mesmo autor, "Apreciação da Dissertação...", *ob. cit.,* p. 95: "(...) à luz deste critério, serão normas de Direito do Ordenamento do Território aquelas que visam assegurar, no quadro geográfico nacional, a melhor estrutura das implantações humanas com vista ao desenvolvimento harmónico das diferentes regiões do País; diferentemente, serão normas de Direito do Urbanismo as que visam garantir, no quadro de uma dada orientação em matéria de ordenamento do território, a melhor organização e expansão de cada aglomerado populacional."

RAMÓN, FERNANDO LÓPEZ: "Planificación...", *ob. cit.*, pp. 136, 139: "Existe uma função pública que consiste na determinação das vocações das diferentes zonas do espaço terrestre; essa função

Não mais se pode pensar em planificação territorial sem ser no âmbito de toda a unidade física do país, na envolvente dos seus recursos e da localização racional das actividades humanas.

O ordenamento físico não fica circunscrito a objectivos eminentemente urbanísticos (de salubridade, segurança, habitação, estética, etc.); antes se exercita na correcção dos desequilíbrios regionais, segundo preocupações não exclusivamente económicas, mas também sociais, ambientais e culturais.[17] Naturalmente, as regras de urbanismo devem conformar-se com as orientações mais amplas e abrangentes que dimanam da política de ordenamento. "(...) o Direito do Urbanismo é que é um prolongamento do Direito do Ordenamento do Território: este tem prioridade lógica sobre aquele. São os «planos urbanísticos municipais» que têm de observar as disposições dos «planos directores municipais» (PDM) e dos «planos regionais de ordenamento do território» (PROT) – e não o contrário."[18]

Não me parece defensável outra posição que não seja a de perspectivar o ordenamento territorial como uma realidade que vai muito para além das simples concreções urbanísticas, antes conformando-as, por forma a efectivar os seus objectivos mais extensos e profundos de desenvolvimento económico, ecológico, social e cultural das diversas e simultaneamente integradas regiões nacionais.[19]

---

denomina-se Ordenamento do Território. E existe (...) uma (...) função pública destinada a garantir o uso racional de parte do recurso natural que é o solo; não de todo o solo, apenas daquela parte que (...) se denomina solo urbano e urbanizável; e esta (...) função chama-se Urbanismo." Para o autor trata-se de dois planos funcionais diferentes, nas suas exigências organizatórias, nos seus instrumentos e técnicas. O ordenamento do território procura corrigir os desequilíbrios territoriais, através da definição do sistema de cidades e subsequentes necessidades, dentro da determinação do destino das várias zonas territoriais. O urbanismo ocupa-se, dentro do respeito pelos instrumentos de ordenamento do território, das cidades e do seu crescimento.

PITSCHIELLER, JOÃO/ABREU, SOFIA: "Enquadramento Geral das Intervenções Urbanísticas", *Direito do Urbanismo*, INA, 1989, p. 311: "o ordenamento tem (...) um carácter de abrangência, não se limitando a fixar as regras para a ocupação urbanística."

[17] Cfr. PITSCHIELLER, JOÃO/ABREU, SOFIA: "Enquadramento Geral...", *ob. cit.,* p. 311. "Ao ordenamento físico competirá fixar as diversas vocações que no âmbito do espaço territorial interessem ao estabelecimento das diferentes actividades, assegurando e coordenando, ainda, as condições que permitam a execução dos vários tipos de infra-estruturas e equipamentos, que garantam o equilíbrio e preservação do meio ambiente e a protecção e valorização do património cultural."

Por sua vez, FRAGA, JESÚS JORDANO: *La Protección del Derecho a un Medio Ambiente Adecuado*, Barcelona, 1995, p. 233, descreve o ordenamento do território como uma função pública destinada a coordenar a actividade administrativa, a territorializar as diversas políticas sectoriais, a obter o equilíbrio regional e a protecção do ambiente, pelo que os seus objectivos são muito mais alargados que os de natureza urbanística.

[18] Cfr. AMARAL, DIOGO FREITAS DO: "Ordenamento do Território...", *ob. cit.,* p. 17.

[19] Este é também o entendimento que resulta da Carta Europeia do Ordenamento do Território, aprovada em 20 de Maio de 1983, no seio do Conselho da Europa, e que começa por definir o ordenamento como "a tradução espacial das políticas económica, social, cultural e ecológica da sociedade." Depois classifica-o, ainda, como "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."

A prioridade cronológica pertence inequivocamente ao urbanismo, enquanto política e sistema de normas jurídicas destinadas a operar sobre a ocupação e o uso dos solos urbanos. As autoridades públicas nunca se preocuparam com a organização dos espaços fora dos núcleos habitacionais. Só a cidade reclamava a sua actividade planificadora, sobretudo a partir do momento em que emergiram as cidades industriais e as populações rurais começaram a dirigir-se em força para elas. A pressão demográfica crescente sobre os centros urbanos reclamava medidas correctoras, que quase nunca iam além das regras de valorização estética e de salubridade.

Fora das áreas urbanas, a acção ordenadora dos poderes públicos não chegava. Todavia, existiam formas de planeamento espontâneo que assentavam numa cultura de base agrícola. Havia uma tradição de planeamento natural e de gestão dos recursos físicos, mercê da relação directa que o homem do campo mantinha com a natureza. A consciência da sua dependência, tornava-o cuidadoso na preservação das fontes de subsistência. Quando a sociedade deixa de ter como suporte económico a agricultura, dá-se um distanciamento tanto físico como emocional entre o homem e os elementos naturais, e deixa de se fazer o planeamento tradicional dos campos e das matas.

Com o fenómeno da urbanização crescente das sociedades e com a passagem de uma base económica agrária para uma base industrial e mercantilista impõem-se exigências de ocupação física e social dos solos urbanos e não urbanos, às quais o urbanismo não está apto a responder.

O ordenamento do território surge como o novo conceito de planeamento do espaço, dirigido a áreas geográficas mais vastas e constituído por interesses mais abrangentes, do que os que eram protagonizados pelo urbanismo.[20] Este novo conceito parte da tradição reguladora urbanística, para alastrar a múltiplos sectores e políticas, que coordena na sua vertente de espacialidade, atingindo uma autonomia conceptual e funcional da base urbanística de onde surgiu. O ordenamento traz a abertura das cidades fechadas sobre si aos espaços envolventes, criando situações de interdependência física e funcional, polarizadas nos núcleos urbanos, é certo, mas que se estendem e completam num espaço territorial e material mais alargado. O ordenamento territorial imprime aos núcleos urbanizados a marca da solidariedade com a sua envolvente natural e humana. O seu objecto não é a cidade muralhada, mas a "cidade-região"[21], que convive activamente com todas as outras do espaço nacional, gerando a ocupação equilibrada do

[20] Cfr. COMA, MARTÍN BASSOLS: "Ordenación del territorio y medio ambiente: aspectos juridicos", *Revista de Administración Pública*, núm. 95, Maio-Agosto 1991, p. 44: "a planificação territorial surge assim como uma resposta à necessidade de ordenar âmbitos territoriais mais amplos que os meramente municipais e em função de uma visão de conjunto superadora da simples regulamentação do uso do solo para fins urbano-residenciais ou habitacionais." E afirma ainda que "(...) o nascimento da planificação territorial ou espacial está vinculado ao fenómeno da urbanização na sua fase primitiva de expansão, quando começa a transpor os limites municipais tradicionais."
[21] MADIOT, YVES: *L`aménagement..., ob. cit.*, pp. 29, 135-135.

espaço nacional e a eficiente utilização e preservação de recursos naturais e humanos disponíveis.

2. Os fundamentos materiais da emergência do ordenamento do território

O ordenamento do território, ao contrário do urbanismo que existia já na antiguidade clássica e mesmo antes[22], é uma disciplina bastante recente, surgida em meados deste século, no seio da política francesa do pós-guerra. Com o conflito terminado, por toda a Europa grassava o caos e a destruição. Iniciavam-se os trabalhos de reconstrução e traçavam-se projectos. No entanto, as preocupações não se resumiam à recuperação dos centros urbanos. Mais profundamente, estendiam-se à reactivação das economias nacionais, abrindo as vias da produção e da comercialização, favorecendo a instalação de actividades industriais no tecido social e geográfico. Ao mesmo tempo, os responsáveis políticos franceses (e o mesmo sentimento era partilhado por todos os países desenvolvidos quando olhavam para o seu próprio território) davam-se conta de que o crescimento económico do fim da Primeira Guerra se construíra a partir da potencialização das regiões mais ricas do país, designadamente da região parisiense, de que resultara um agravamento dos desequilíbrios inter-regionais e levara a um modelo de desenvolvimento baseado na desigualdade social e económica. A disparidade da distribuição dos rendimentos económicos entre as populações das várias regiões conduzia a uma fragilidade social de conflito.[23] Além do mais, esse desequilíbrio social reflectia-se num sub-aproveitamento económico, pela utilização de vastas porções do território e dos seus recursos, e pela hipertrofia das zonas mais ricas, com um fenómeno de excessiva concentração urbana e consequente pressão sobre os recursos, nomeadamente do solo. Aproximar os níveis económicos e sociais entre todas as regiões era uma condição fundamental para o próprio desenvolvimento do espaço nacional.

A necessidade de reavivar a economia, favorecendo a descentralização das actividades industriais, por um lado, e a exigência de o fazer no quadro da redução das divergências de crescimento das regiões, por outro, importava uma cuidada planificação dos objectivos económicos, que não poderia deixar de contemplar a sua dimensão de espacialidade. Por tudo isso, a política de ordenamento do território serviu, originariamente, para a realização espacial da política económica e para a busca de uma alteração ao panorama de desequilíbrio regional.

---

[22] A propósito da periodização das várias etapas históricas por que passou o urbanismo veja-se CORREIA, FERNANDO ALVES: *O Plano Urbanístico..., ob. cit.*, pp. 93-166; AMARAL, DIOGO FREITAS DO: *Direito do Urbanismo..., ob. cit.*, pp. 35-45.

[23] As diferenças acentuadas de desenvolvimento, que começavam a preocupar políticos e intelectuais, e que eram agentes não apenas de convulsões sociais, mas também obstáculos ao crescimento global das economias nacionais, diziam respeito tanto às desigualdades entre países ricos e pobres, como às desigualdades entre as várias regiões de um mesmo país. Nessa realidade, que ainda é a nossa realidade, se inspirou J. F. GRAVIER para escrever em 1947 o livro "Paris et le Désert Français".

A planificação do território revela-se na actualização, em termos físicos concretos, dos critérios de planificação económica elaborados pelo Estado e, simultaneamente, procura implementar a regra da solidariedade entre regiões ricas e regiões pobres. Daqui decorrem duas consequências: uma, que o planeamento do território se fundamenta na atitude interventora do Estado na economia; outra, e que é um efeito derivado da primeira, é que o Estado foi, desde o início, o principal protagonista da construção da política de ordenamento do território.

Estas são as duas linhas fundamentais sobre as quais se traça todo o percurso histórico e material do ordenamento do território. São elas que lhe ofereceram primitivamente a sua razão de ser e para conhecê-lo, há que torná-las presentes.

Para os mestres da Escola Clássica do pensamento económico (Adam Smith, Ricardo, Stuart Mill), o modelo económico assentava nos princípios fundamentais da liberdade de empresa e da liberdade de concorrência, baseados numa concepção absoluta da propriedade e na iniciativa individual como os mecanismos para a realização do interesse pessoal. O exercício livre dos instrumentos do mercado, mormente do mecanismo dos preços, que ajustava a oferta à procura dos bens, garantia um equilíbrio automático da economia, com a maximização dos lucros dos operadores económicos. Neste cenário não havia lugar para a intervenção do Estado. A ideia de Estado mínimo ou de Estado guarda nocturno era uma reacção contra o absolutismo e centralismo estatal do Antigo Regime e por isso lutavam os homens do novo pensamento económico.

Mas o liberalismo económico levou à sua própria superação. A partir do terceiro quartel do séc. XIX, a expansão do poder económico conduziu à formação de grandes empresas que em muitos sectores passaram a dominar o processo produtivo e criaram situações de monopólio, que vêm corroer o princípio da livre concorrência. Com a dominação dos poderosos monopólios, intensifica-se também o poder das associações de trabalhadores, que aparecem a reivindicar melhores condições laborais junto dos agrupamentos económicos. Emergem os conflitos sociais, e a estas perturbações do sistema económico, o dirigismo privado não sabe dar resposta. A situação vai-se agravando até à Primeira Guerra Mundial. A partir da economia de guerra, o Estado criou experiência no domínio económico e apareceu a controlar as tensões sociais. A incapacidade do mercado para reagir aos elementos desestabilizadores leva a que seja cometido ao Estado a função de dirigir o curso da economia. O Estado intervém, mas não se orienta só por princípios económicos, projectando uma dimensão social onde procura realizar uma justiça distributiva dos rendimentos e proporcionar condições de igualdade dos indivíduos no acesso aos bens. A política económica sofre uma inflexão com a enunciação de objectivos de justiça social. O Estado é rotulado como um Estado Social. A sua missão é corrigir as imperfeições do mercado para a realização do bem-estar da sociedade, ponderando todas as variáveis e não apenas as económicas. Ao mesmo tempo, actua como produtor, investe em actividades (fornecimento de bens e

serviços com relevância social) que, sob o ponto de vista do mercado puro, não são rentáveis, pelo que este nunca as efectuaria. O político passa a determinar a acção do económico, Estado e economia deixam de estar separados. O Estado económico é o Estado que intervém para regular, com maior ou menor intensidade, o desenvolvimento do processo produtivo e nele efectuar as composições de interesses de todos os actores sociais.

"No domínio económico, o Estado tem uma função: realizar nele a sua tarefa geral de coesão e integração social, pressupondo um determinado estatuto de relações económicas. (...). Quando o Estado é chamado a actuar sobre o processo económico com o objectivo de o incentivar ou corrigir; quando actua segundo critérios e com objectivos político-económicos ou económico-sociais e não apenas policiais, quando participa ele mesmo no processo económico, investindo, produzindo, isto é, transformando-se também em instância económica –, aí começa a intervenção."[24]

Intervenção essa que não é uniforme, mas que pode revestir uma intensidade e profundidade variáveis. Vital Moreira enuncia três estádios para a intervenção estatal no sistema económico.[25] O grau inferior, e que corresponde ao *minus* da intervenção que o Estado pode fazer, manifesta-se em acções pontuais e acidentais, em resposta a situações particulares e exigências imediatas de sectores restritos da economia. Esta fase designa-se por "*intervencionismo*". A fase intermédia, designada "*dirigismo*", é marcada por uma intervenção sistematizada sobre os processos económicos, perseguindo objectivos político-económicos pré-determinados que seguem a orientação unitária da concepção geral do económico. A última fase, que é também aquela onde o papel do Estado é mais activo e conformador, é designada por "*planificação*". Aqui, a acção económica do Estado é executada através de instrumentos e segundo finalidades inscritas num *plano* geral, de amplitude temporal mais ou menos dilatada.

Se o primeiro estádio existiu mesmo no período liberal e o segundo se revelou no período entre as duas guerras, a planificação é a nova dimensão do Estado a partir de meados deste século. Embora não elimine as outras formas, ela torna-se a mais importante e tem no plano o seu instrumento de intervenção preponderante.

A planificação e o plano económicos deixam de ser elementos exclusivos e distintivos das economias socialistas, para se tornarem uma atitude comum às sociedades capitalistas, que assim reconhecem as lacunas do mercado para responder a certo tipo de necessidades sociais, que acabam por ser assumidas como tarefa pelo Estado.

A planificação vem introduzir um esforço de redução das incertezas para todos os agentes económicos, exprime as necessidades da colectividade e dá coerência e sentido

[24] Cfr. MOREIRA, VITAL: *A Ordem Jurídica...*, *ob. cit.*, p. 201.
[25] Cfr. MOREIRA, VITAL: *A Ordem Jurídica...*, *ob. cit.*, pp. 204-206.

globalizante às acções empreendidas pelo Estado, servindo, ao mesmo tempo, de indicador e condicionante da actividade dos privados. Não se trata de uma planificação rígida e impositiva, à semelhança das economias socialistas, mas uma planificação indicativa e prospectiva, redutora da margem de insegurança dos agentes económicos quanto às reacções futuras da economia e da sociedade. Uma actividade que se pretende mais de correcção dos desvios do funcionamento do mercado, mas sem cercear a sua acção.

Todavia, o planeamento da economia não se exercita só no papel. As suas soluções estratégicas destinam-se a espaços e a actividades reais. O "(...) o desenvolvimento económico concebido e descrito numa base sectorial sem localização das actividades apresenta um carácter abstracto, quase poderíamos dizer irreal"[26]

É neste contexto que emerge o ordenamento do território, como uma forma de tornar efectivas no espaço físico, as decisões tomadas no plano económico pelos poderes públicos, em ordem a gerir as potencialidades de todas as regiões e melhorar a repartição dos rendimentos entre os cidadãos. Assim, a figura do ordenamento do território surge como resposta a uma dupla preocupação: aplicar em concreto a política económica nacional e dirimir as assimetrias regionais. Assume-se como uma política de matriz economicista, sem deixar de integrar paralelamente preocupações socializadoras.[27]

"O ordenamento do território é na realidade o ordenamento da nossa sociedade", disse Claudius-Petit, o apóstolo do novo conceito.[28]

O ordenamento do território desenha-se como uma "geografia prospectiva das actividades humanas", sobre o espaço nacional. Geografia delineada pelo Estado, através da sua intervenção planificadora no sistema económico, pelo recurso privilegiado à figura do plano económico que se inicia em França logo a partir de 1947, e já na década de sessenta em Espanha e Itália.

---

[26] Cfr. MASSÉ, PIERRE: *O Plano, aventura calculada*, Paris, 1967, p. 98.

[27] "(...) o Ordenamento do território constitui a plasmação geográfica da planificação económica", diz RAMÓN, FERNANDO LÓPEZ: "Planificación..", *ob. cit.*, p. 129. Para COMA, MARTÍN BASSOLS: "Ordenación del territorio...", *ob. cit.*, p. 47, "(...) o modelo francês traz uma valorização do espaço ou do território a partir da perspectiva de política económica e em função do seu desenvolvimento programado, a fim de conseguir uma localização adequada das actividades económicas e dos aglomerados humanos." Atribui ao ordenamento do território de tipo francês algumas notas particulares como a sua vinculação à planificação da economia; o seu carácter centralista que permite, contudo, o desenvolvimento de níveis inferiores de administração no âmbito da desconcentração de poderes; a sua flexibilidade metodológica que integra diversos aspectos (geográficos, económicos, físicos), e permanece aberta à inclusão de novos elementos, como o ambiente ou a qualidade de vida.

No mesmo sentido, MASSÉ, PIERRE: *O Plano..., ob. cit.*, pp. 97 e segs.; LAJUGIE, J./DELFAUD, P./LACOUR, P.: *Espace régional...*, *ob. cit.,* pp. 88 e segs., MONOD, J./CASTELBAJAC, PH.: *L`Aménagement du Territoire*, 1973, p. 16; LAGO, FEAL: *La Ordenación del Territorio en Europa. Estudios de la problemática a nível europeu y análisis de los particulares sistemas nacionales*, Madrid, Ministerio de la Vivienda, 1970, pp. 61-62.

[28] Citado por MASSÉ, PIERRE: *O Plano...*, *ob. cit.*, p. 98.

O reconhecimento, na França do pós-guerra de que planificação da economia constitui uma tarefa essencial do Estado, faz com que o ordenamento do território que dela emerge seja assumido como uma política emitida de origem pela Administração central. A falta de uma sólida Administração intermédia e periférica no quadro institucional francês fez com que toda ela fluísse sempre a partir do centro de poder (o Estado), e daí se tornasse vinculante para os entes locais.

Por isso, esta figura nasce com a marca do Estado centralizador, que gere autonomamente o território nacional e impõe a todas as forças sociais as limitações que entende dever realizar para cumprir o seu plano económico e a integração das suas regiões.

Mas este não é um discurso uniforme na Europa em meados deste século. É a orientação que nasce no seio de uma economia planificadora indicativa como é a economia francesa de então, e que é incorporada por outros países próximos como Espanha[29] e Itália.[30] Noutros países, todavia, a prática não é coincidente com o modelo francês.

Em Inglaterra e na Alemanha, a planificação económica não atinge o mesmo grau de relevância e de conformação como nos países que seguem de perto o paradigma francês. O peso económico do Estado é bem mais reduzido, pelo que os traços economicistas e centralizados do *aménagement du territoire*, não são aqui as suas verdadeiras características.

A prática ordenadora inglesa efectua-se a partir de duas premissas: decorre de uma estrutura administrativa descentralizada que procura suprimir a rigidez formal da

[29] Cfr. COMA, MARTÍN BASSOLS: "Ordenación del territorio...", *ob. cit.*, p. 49: "a influência inegável que o modelo francês de planificação económica indicativa exerceu no nosso processo planificador, determinou a rápida penetração e difusão dos esquemas e da filosofia do *Aménagement du territoire*, com o propósito, primeiro de coordenar os planos económicos com as acções territoriais e, numa fase posterior, para corrigir as disfunções do crescimento económico acelerado e desordenado." No mesmo sentido, ALFONSO, LUCIANO PAREJO: "La Organización Administrativa de la Ordenación del Territorio", *Revista de Derecho Urbanistico*, Outubro-Novembro-Dezembro 1987, p. 856, confirma que a experiência histórica espanhola esteve sempre ligada ao modelo francês, ou seja, a uma concepção tecnocrática do ordenamento do território como planificação regional que traduz espacialmente tanto a política económica, como a base da política de urbanismo, o que pressupõem um sistema político-administrativo centralizado. Também RAMÓN, FERNANDO LÓPEZ: "Planificación...", *ob. cit.*, p. 145 concebe o ordenamento do território como "a faculdade de projectar espacialmente as decisões do Plano económico". MATEO, RÁMON MARTÍN: "La ordenación del territorio y el nuevo marco institucional", *Revista de Estudios de la Vida Local*, IEAL, 1980, p. 210, parece partilhar desta perspectiva, ao afirmar que o ordenamento do território em sentido estrito, enquanto planificação à escala regional, pretende ser a síntese a longo prazo da planificação física e da planificação económica. Em sentido amplo, diz respeito a todas as operações que se destinam a conseguir uma maior racionalização do uso do espaço.

[30] Em Itália, as influências francesas também se fizeram sentir, sobretudo quando o projecto de lei de 1962, destinado a rever a Lei do Urbanismo de 1942 (que ficou conhecido como o "projecto Sullo") previa para as regiões a obrigação de adoptarem um *piano regulatore generale* que coordenasse as grandes linhas do ordenamento do território com as opções da planificação económica nacional. Esta orientação manteve-se e está hoje presente nos actuais planos territoriais regionais italianos. Cfr. URBANI, PAOLO: "Riflessioni in tema di pianificazione territoriale regionale", *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1986, pp. 185-205.

Administração central e valoriza da mesma forma todos os elementos que se inscrevem no espaço, sejam económicos, sociais ou ambientais.[31] Não se regista uma atitude de concentração estadual e de intervenção económica neste modelo anglo-saxónico.

Na Alemanha, a estrutura federalista do Estado e a ausência de uma planificação económica formal favorece um modelo descentralizado de actuação por parte dos Länder e municípios e permitiu criar uma valorização do território sob o ponto de vista da gestão dos factores naturais, com particular relevo para a conservação da natureza.[32]

Estas diferenças serão sublinhadas mais adiante, quando se fizer um breve exercício comparado sobre a experiência normativa de alguns países europeus no domínio do ordenamento do território.

3. A evolução conceptual do ordenamento do território

3.1. A evolução do conceito de ordenamento do território desde 1945 até ao início dos anos noventa

O percurso seguido pelo ordenamento do território encontra uma autêntica ligação umbilical ao desenvolvimento histórico e político das nações e o seu rosto é marcado pelas opções estratégicas assumidas pelos órgãos de poder nacionais.

O modelo do "*aménagement du territoire*" sofreu sempre as vissicitudes da sociedade em que participa.

a) A primeira fase conceptual do ordenamento do território decorreu entre 1945 e 1975.

Quando surge por volta de 1945, o ordenamento do território encarna os esforços do Estado para efectuar uma política de descentralização das actividades industriais no território francês, promovendo a sua localização segundo critérios de diminuição das disparidades que se registavam entre a região de Paris e as zonas litorais desenvolvidas, por um lado, e todo o resto do país, rural e empobrecido, por outro.

---

[31] A valorização semelhante dos vários factores que se exercitam no território, filia-se num movimento intelectual e político do princípio do séc. XX, denominado *Regional Planning*, e que se entende como uma técnica de gestão integrada dos diversos aspectos – geográficos, urbanos, rurais, económicos e ecológicos -, que se inscrevem numa dada área.

Cfr. COMA, MARTÍN BASSOLS: "Ordenación del territorio...", *ob. cit.*, p. 45; RAMÓN, FERNANDO LÓPEZ: "Planificación...", *ob. cit.*, p. 130.

[32] Sobre a caracterização dos diferentes modelos de compreensão do ordenamento físico, ver por todos COMA, MARTÍN BASSOLS: "Ordenación del territorio...", *ob. cit.,* pp. 44 e segs. e RAMÓN, FERNANDO LÓPEZ: "Planificación...", *ob. cit.*, pp. 129 e segs., bem como as referências bibliográficas aí indicadas.

Rapidamente os objectivos de descentralização industrial foram absorvidos pelos objectivos mais vastos da realização do plano económico e social, que o Governo passou a adoptar a partir de 1947.

A sua consolidação começa já a delinear-se com o II Plano Económico (1954-1957), mas é reforçada a partir de 1955 quando o Governo publica diversos decretos que servem de base jurídica à política de ordenamento do território. A sua institucionalização atinge o ponto mais alto com a criação da *DATAR* (Délégation à l`Aménagement du Territoire et à l`Action Régional), pelo decreto n.º 63.112, de 14 de Fevereiro de 1963, um organismo da Administração central que, desde o início, se assumiu como uma potestade no seio do Estado. Inventiva, dinâmica e impulsionadora, não hesita em confrontar os outros organismos da Administração e impor a sua vontade às empresas e ao poder local. Criticada e vista por alguns como uma entidade "activa, activista e imperialista", sob a sua batuta a política de ordenamento do território foi acelerada e adquiriu um grande poder e um largo domínio. A ela se deve a valorização do papel dos órgãos regionais na prossecução dos objectivos de planeamento territorial, comprometendo as regiões com a realização da sua política para o território, amenizando de alguma forma o centralismo genético deste conceito.

São os "*trinta anos de glória*"[33], onde de mecanismo de espacialização da actividade industrial, no pós-guerra, se alargou sucessivamente até abranger o sector terciário e a actividade administrativa, que culminaram na eleição de instrumentos específicos distintos dos afectados à política de urbanismo e na autonomia financeira e institucional, fazendo de si uma figura tentacular.[34]

Também em Espanha e Itália, a elaboração dos planos económicos na década de sessenta promove a figura do ordenamento territorial como a expressão prática das medidas do plano e da luta contra as divergências de crescimento inter-regional.

b) Depois de uma fase de expansionismo económico, onde o ordenamento do território se impõe como uma política e técnica ao serviço da actividade de regulação económica do Estado, o fenómeno da programação do espaço entrou em declínio parcial durante a segunda metade da década de setenta e toda a década de oitenta. Para esta perda de valor encontram-se algumas explicações que derivam de modificações ocorridas, na maioria dos casos, em domínios exteriores ao do ordenamento, mas que nele fizeram sentir os seus reflexos.

[33] É esta a expressão utilizada por MADIOT, YVES: *L`aménagement..., ob. cit.*, p. 15.

[34] Segundo COMA, MARTÍN BASSOLS: "Ordenación del territorio...", *ob. cit.*, p. 47, que cita também DOLLFUS, de técnica administrativa para a promoção da descentralização industrial em França, o ordenamento passou a ser progressivamente um modelo de realização espacial da planificação económica nacional, integrando afinal a ideia de realização igualitária dos direitos económicos e sociais da pessoa e dos grupos sociais.

Um factor decisivo foi a crise económica que se instalou em todo o mundo depois da primeira subida abrupta do preço do petróleo, em 1973. Os países industrializados, quase todos dependentes em termos energéticos, ficaram a braços com uma onda de desconfiança e de agitação que contrastava com os sinais de optimismo dos anos anteriores. A política de ordenamento, por alguns considerada um luxo desnecessário em tempos de crise, assumiu-se nesta fase, não tanto como um instrumento de planeamento económico e de reaproximação das regiões, mas como uma política de emprego, isto é, de criação e manutenção do emprego em regiões ameaçadas. Com isso, o ordenamento do território perderia a importância e a amplitude que atingira.

Outro factor decisivo foi a relativa perda do papel do Estado, perda que é feita em vários sentidos. Desde logo, a favor da livre actuação do mercado. Num cenário de crise, as pressões dos agentes económicos no sentido da liberalização da economia, forçaram os governos a abrir mão de muitas das suas prerrogativas no domínio da direcção económica. O ordenamento, enquanto função pública de natureza voluntarista, por agir quase sempre à margem das leis do mercado e muito marcada por exigências de solidariedade entre regiões desenvolvidas e regiões desfavorecidas, perde parte do seu conteúdo e da sua força que lhe vinham da sua conexão com o domínio regulador do Estado. Nesta fase, porém, o movimento é de sinal contrário e a tendência geral é para uma postura de desregulamentação da economia, a quem se confiam os mecanismos de reacção à crise de desenvolvimento que o Estado interventor não conseguira evitar. Reflexo desse fracasso é o abandono da elaboração do plano económico pelo Governo espanhol em 1976. Em França registavam-se, desde finais dos anos sessenta, fortes pressões daqueles que nunca haviam aceite a política de descentralização industrial do Governo francês, para que fosse limitado o poder conformador do plano estatal, argumentando que a consolidação do Mercado Comum europeu, onde a concorrência era mais viva, impunha que se valorizassem as regiões já industrializadas do país. Estes argumentos, contudo, não impediram que os responsáveis pelos VI (1972-1975) e VII (1976-1980) Planos continuassem a dar relevo à política de ordenamento do espaço nacional, fazendo, no entanto, uma viragem para outros aspectos menos economicistas como o elemento social, através da gestão do emprego, e a defesa do ambiente e qualidade de vida.

Há ainda a considerar dois outros factos, que têm o mesmo significado, a perda relativa do papel do Estado, mas sinal contrário: refiro-me à descentralização da Administração Pública e à progressiva "europeização" das questões de ordenamento, com o aprofundar do espaço comunitário.[35]

[35] Cfr. MADIOT, YVES: *L`aménagement..., ob. cit.*, pp. 15 e segs. Segundo ele, "(...) a partir de 1980, o Estado tende a deixar de ser o «actor principal» do ordenamento do território, ao ser contestado o seu papel de Estado-Providência, no exercício das suas competências e da sua soberania. A uma visão estática e vertical do ordenamento do território, sucede progressivamente uma visão horizontal ao mesmo tempo mais ampla (porque europeia) e mais reduzida (porque local)."

Nesta fase, a centralização das funções estaduais dá lugar a uma repartição das suas competências por entes regionais e locais, mesmo em matéria de ordenamento do território. O Estado deixa de ser o senhor absoluto das decisões políticas, para ser o suplemento do que não é exequível ao nível da Administração local.[36] É assim em França, com as leis descentralizadoras de 1982-83, em Itália com a Lei 616/1977, em Espanha, com a Constituição de 1978 e mesmo em Portugal, com a Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro.

Por sua vez, a Comunidade Europeia intervém activamente nas políticas nacionais, através da sua Política Regional e dos Fundos Comunitários, que transfere para cada Estado-membro. Os volumes financeiros mobilizados anualmente pela Comunidade representam cerca de 6.000 milhões de ECU, que são canalizados na sua maioria para acções, programas e projectos dos Estados, orientados de acordo com as regras e os limites que a Comunidade impõe, o que significa mais uma cisão na função reguladora dos governos centrais, que vêem à transferência de poderes ao nível interno somar-se a transferência de poderes para o espaço supranacional.

3.2. A concepção actual do ordenamento do território. A sua ligação ao princípio do desenvolvimento sustentável

O ordenamento do território dos anos noventa revela o aprofundamento das características de descentralização interna e de concentração externa que resultavam do período anterior. A Administração regional e local atinge a estabilidade e a maturidade institucional, possuindo uma posição de maior destaque no quadro geral da Administração do Estado, nomeadamente no desenvolvimento da estratégia de ocupação e gestão dos espaços. Ao nível comunitário, regista-se o reforço das dotações orçamentais a favor do desenvolvimento regional, a partir da reforma dos Fundos Estruturais de 1988. As transferências financeiras para os Estados-membros chegam a atingir, nos casos de Portugal, Grécia e Irlanda, cerca de 2,5 a 3,5% do respectivo produto interno bruto.[37] O impacto crescente dos instrumentos de financiamento comunitários provoca a transferência de poder de decisão, até aí reservado aos governos, para uma instituição transnacional, que naturalmente impõe as suas regras de aplicação e gestão financeiras.

---

[36] LOPES, RAUL GONÇALVES: *Planeamento Municipal e Intervenção Autárquica no Desenvolvimento Local*, Lisboa, 1989, p. 16 e segs. entende que o sentido que tem hoje o ordenamento territorial não é aquele que existia nos anos 60 e início de 70. O carácter indicativo e centralizador de então, definido pela intenção de corrigir os desvios do funcionamento livre do mercado, mas sem limitar a sua acção, e tendo nos aspectos sociais e culturais um ornamento do discurso, é abalado pela crise económica generalizada de finais da década de 70 e década de 80. O modelo de planeamento económico-territorial é alterado, substituindo-se um sistema de crescimento polarizado por um sistema que emerge e tem em vista o desenvolvimento local integrado.

[37] Cfr. MADIOT, YVES: *L`aménagement..., ob. cit.*, p. 25.

No entanto, a constatação de que as desigualdades regionais se acentuaram, o que é visível no fenómeno da desertificação das zonas rurais do interior e na concentração demográfica excessiva nas áreas urbanas do litoral, voltam a convocar a acção planificadora do ordenamento do território. Ao mesmo tempo, a valorização de novos conceitos como o de desenvolvimento sustentável e da protecção e gestão dos recursos naturais, vêm trazer novos rostos ao ordenamento e à actividade estatal.

O ordenamento do território continua a ser uma tarefa preferentemente cometida ao Estado, embora, como se disse, ele a tenha de repartir com níveis reguladores acima e abaixo de si. A acentuação do papel das autoridades locais e das entidades comunitárias, transformam o Estado na ponte institucional e material mais eficaz entre aquelas.

A política de organização territorial do Estado, percebida neste novo equilíbrio de forças, que ainda não está consolidado, reassume um novo significado operativo e incorpora novos conteúdos. A sua razão de ser exprime-se na concretização de um conjunto de princípios fundamentais.

Desde logo, o *princípio da gestão do património comum nacional*. Gerir o património comum significa fazer o aproveitamento integrado da componente humana com a componente física. Ambas convivem no mesmo espaço, ambas se condicionam. A existência de desfasamentos na distribuição dos rendimentos obriga o Estado a retomar as ponderações de ordem económica e social que privilegiara nos períodos anteriores, e que na realidade nunca abandonara, embora elas tivessem sido alvo de um relaxamento com a desregulamentação geral da economia e da sociedade da década anterior. Todavia, esta ponderação, que confere ao planeamento do território a característica de uma política socioeconómica, tem hoje um novo entendimento. Ela não se afirma em termos de absoluto poder. A sua concretização num espaço real não se faz sem reflexos imediatos e intensos sobre os factores naturais (solo, água, atmosfera, fauna e flora). Hoje, a melhoria da qualidade de vida, que perpassa pela diminuição das divergências de progresso entre as populações, exige do ordenamento a efectivação das interdependências entre o meio ambiente e o exercício das actividades humanas.

Isto contende necessariamente com uma atitude protectora do ambiente, que impõe as suas correcções ao modelo de desenvolvimento económico, de modo a garantir a manutenção dos equilíbrios biológicos indispensáveis ao grande equilíbrio global do planeta.

Em estreita conexão com o princípio da gestão está então o *princípio do equilíbrio entre a conservação e o desenvolvimento*.

Regista-se uma tensão básica entre desenvolvimento económico e conservação da natureza já que esta não é imune às acções humanas que nela se realizam. No entanto, ela é condição fundamental da própria sobrevivência do homem. É indispensável que o

desenvolvimento não ponha em risco os ecossistemas naturais que são a base de sustentação da vida na Terra.

A consciência actual é a de que economia e ecologia não podem continuar a ser entendidos como dois valores contraditórios. A sua etimologia comum, o "oikos", isto é, a casa, o espaço, demonstra que entre si existe um nexo material. Nexo que serve de fundamento ao *princípio do desenvolvimento sustentável*, como a única fórmula que pode responder às necessidades da geração presente, "sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras darem resposta às dela".[38] A solidariedade que se reclama hoje entre as regiões desenvolvidas e as regiões desfavorecidas estende-se a uma solidariedade inter-geracional. É ponto assente que a maneira como conduzimos hoje as nossas realizações e a ocupação dos recursos físicos está a condicionar as possibilidades de progresso e de vivência dos vindouros. E essa consciência urgente e inadiável impõe mudanças nos nossos comportamentos, através de "uma progressiva atenuação do antropocentrismo a favor de uma relação mais equilibrada entre o homem e a natureza."[39]

"Em essência, o desenvolvimento sustentável é um processo de mudança orientada, em que a exploração dos recursos, o sentido dos investimentos, o norteamento do desenvolvimento tecnológico e as mutações institucionais, estão todos em harmonia e incrementam a capacidade presente e futura de dar satisfação às necessidades e aspirações humanas."[40]

Nesta nova concepção do desenvolvimento, o ordenamento do território surge como um caminho essencial para a execução em termos espaciais da integração equilibrada dos elementos biológicos com a actividade humana. Por isso mesmo, a somar aos interesses de progresso económico, ele encontra um dos seus fundamentos básicos na realização das medidas de protecção ambiental. O seu carácter prospectivo (as suas previsões têm sempre um horizonte de médio e longo prazo), conjuga-se bem com o princípio da acção preventiva que estrutura a política ambiental dos nossos dias.

Um terceiro princípio é o *princípio da compatibilidade*.[41] Este princípio traduz a coerência e o entendimento que devem revestir as decisões entre os vários níveis

---

[38] Cfr. COMISSÃO MUNDIAL PARA O AMBIENTE E O DESENVOLVIMENTO ("Comissão Bruntland"): *O nosso futuro comum*, 1987, p. 54.

[39] Cfr. ALFONSO, LUCIANO PAREJO: "La Organización...", *ob. cit.,* p. 864.

[40] Cfr. COMISSÃO MUNDIAL PARA O AMBIENTE E O DESENVOLVIMENTO ("Comissão Bruntland"): *O nosso...*, *ob. cit.*, p. 58.

[41] Não se cura aqui da distinção entre compatibilidade e conformidade, que suscita, aliás, controvérsia entre os autores, como foi dito (cfr. nota 9). Seja qual for o entendimento dado, todas as teses concordam na existência de uma relação de respeito e obediência dos planos de nível hierárquico inferior face ao conteúdo dos planos hierarquicamente superiores, bem como da obrigatoriedade de estes planos tomarem em consideração os elementos constantes dos planos de hierarquia inferior. Trata-se do que a doutrina alemã designa por *princípio da contracorrente* (a planificação de âmbito territorial mais amplo deve ter em conta a realidade e as prescrições da planificação de âmbito territorial mais restrito). Cfr. CORREIA, FERNANDO ALVES: *O Plano Urbanístico..., ob. cit.*, p. 194, nota 52 e AMARAL, DIOGO FREITAS DO: *Direito do Urbanismo..., ob. cit.*, p. 70.

institucionais que tenham responsabilidades em matéria de planeamento da ocupação do solo, tanto no interior dos países (Estado, regiões e municípios), como na sua dimensão externa (Comunidade e Estados-membros). É indispensável que as escolhas e as orientações dimanadas dos níveis superiores sejam respeitadas e integradas pelos níveis inferiores, mas estes devem ter uma palavra a dizer na definição das estratégias das autoridades acima de si. E essa coordenação institucional e política deve ser reforçada pela *participação* dos próprios cidadãos, na tomada de decisões. Uma das condições para a realização do desenvolvimento sustentável reside na capacidade de os governos e as organizações internacionais mobilizarem activamente a acção das populações: são suas as necessidades a satisfazer, é seu o ambiente a preservar.

A melhoria dos níveis de vida implica que seja feita uma gestão pública dos factores naturais em ordem à satisfação do interesse colectivo, em vez de uma gestão privatística, de acordo com as regras puras do mercado e a realização do interesse pessoal. Essa gestão pública é cumprida pelo Estado, através da planificação no território da localização das infra-estruturas humanas e da salvaguarda dos ecossistemas de suporte.

3.3. Portugal face à evolução conceptual do ordenamento do território

Para diversos autores nacionais, o que define e justifica o conceito de ordenamento do território é a realização espacial das orientações económicas e a realização dos equilíbrios regionais, numa linha político-doutrinária que deriva claramente do exemplo francês.[42] Portugal também teve os seus planos económicos de criação governamental, designadamente os Planos de Fomento dos anos sessenta e inícios de setenta. Foi precisamente no quadro do IV Plano de Fomento, constituído para o período de 1974-1979, que o ordenamento do território aparece mencionado como uma via de concretização das medidas económicas.

[42] Neste sentido, AMARAL, DIOGO FREITAS DO: "Ordenamento do Território...", p. 15, para quem o ordenamento "se preocupa com a manutenção ou a recuperação dos grandes equilíbrios regionais (...)"; LILAIA, CARLOS/BATISTA, JOSÉ MENDES: "Desenvolvimento regional, ordenamento do território e rede urbana", *Planeamento*, vol. 6, núms. 1/2, Março-Julho 1984, p. 94, que crêem que "(...) o ordenamento do território deverá, como qualquer outro Plano, ser entendido como um conjunto de acções que visam optimizar em termos sociais os resultados do modelo económico e social proposto para determinado país. O seu objectivo fundamental será a remoção dos obstáculos de ordem espacial que se opõem às metas definidas pela sociedade."; PORTO, MANUEL: *O ordenamento do território face aos desafios da competitividade*, policopiado, Coimbra, 1995, considera que a política de ordenamento seguida pela União Europeia, e que deverá ser seguida no nosso país, é aquela que promove a aproximação entre países e entre regiões, não sacrificando o equilíbrio ao crescimento, como se poderia esperar num momento de grande competitividade entre as economias mundiais. Não há o "*trade-off*" entre crescimento e equilíbrio, com a maximização do primeiro à custa do segundo, pois um maior desenvolvimento regional é socialmente mais benéfico e em si mesmo um factor de desenvolvimento geral.

No entanto, a Constituição de 1976, no art. 66.º/2, estabelece para o ordenamento do território os objectivos da correcta localização das actividades e de um desenvolvimento socioeconómico equilibrado, além da criação de paisagens biologicamente equilibradas.

Devo dizer, porém, que a realidade nacional não é de todo subsumível à periodização feita. Regista-se um relativo atraso na experiência portuguesa, face ao quadro de outros parceiros europeus, designadamente face ao protótipo francês. No período de apogeu da planificação territorial francesa, Portugal vivia apenas no quadro dos planos urbanísticos criados nos anos trinta, com referências pouco mais que pontuais à questão da planificação territorial.[43] A proliferação, na década de setenta, de loteamentos e construções ilegais, agravada pela explosão caótica de bairros degradados na periferia do Porto e de Lisboa, onde viviam os foragidos da pobreza do interior e os regressados do Ultramar, concentrava todas as atenções na organização e gestão imediatas dos centros urbanos fortemente pressionados, desvalorizando qualquer programação mais profunda do conjunto nacional. Em 1977, são criados pela Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro, os Planos Directores Municipais, da responsabilidade das Autarquias. Mas seria preciso esperar por finais dos anos oitenta, início de noventa, para que eles viessem a ser efectivamente postos em prática. Quanto aos Planos Regionais de Ordenamento do Território, só apareceriam em 1983 e mesmo assim demoraram a ser elaborados. Poder-se-á dizer, sem grande erro, que, ao período de declínio do ordenamento francês, corresponde a fase de arranque do ordenamento português.

Sublinhe-se ainda que enquanto países como a Espanha punham termo à prática da planificação económica estadual em 1976, Portugal afirmava a orientação socialista da política nacional, através do reconhecimento constitucional da figura do plano como o instrumento de orientação, coordenação e disciplina da organização económica e social

---

[43] Serão os casos do III Plano de Fomento (1964-1969) que previu os primeiros estudos sobre ordenamento espacial e, mais importante, o IV Plano de Fomento (1969-1973), que tomou as primeiras medidas de actuação efectiva. Destacam-se ainda a Lei n.º 576/70, de 24 de Novembro (a primeira lei de solos), que estabelece uma política de solos, embora esteja dirigida sobretudo para o planeamento urbano, e principalmente o Decreto-Lei n.º 560/71, de 17 de Dezembro, que criou a figura do Plano das Áreas Territoriais, um tipo de plano de âmbito supraconcelhio, elaborado pela Administração central, e que definia os parâmetros de desenvolvimento socioeconómicos da área respectiva e o nível do investimento público em equipamento e infra-estruturas. Este novo tipo de plano constitui o antecedente mais imediato dos actuais Planos Regionais de Ordenamento do Território. Cfr. MENDES, MARIA CLARA: *O Planeamento Urbano na Comunidade Europeia. Evolução e Tendências*, Lisboa, 1990, pp. 176-177.

Do ponto de vista teórico há a salientar o trabalho de Freitas do Amaral, como já foi referido e, ainda, no início da década de sessenta, o escrito de MACHADO, JOSÉ LUÍS PINTO: *Planos Regionais e Planeamento Territorial*, Lisboa, Ministério das Obras Públicas, Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização, Centro de Estudos de Urbanismo, 1960, p. 7 e segs., que vem falar da necessidade de pensar os planos de urbanização no contexto mais vasto dos Planos Regionais (tratava-se de planos regionais criados e regulados por diplomas particulares – como o Decreto-Lei n.º 2099, de 18 de Agosto de 1959 que criava o *Plano Director do Desenvolvimento Urbanístico da Região de* –, não sendo objecto de uma previsão normativa genérica, à semelhança dos Planos Regionais de Ordenamento do Território). Embora ainda numa visão urbanística da realidade, não deixa de ponderar que a planificação territorial é uma questão de "economia geral" de esforços e o seu fim é "(...) a aproximação do equilíbrio entre população, economia e território (...)".

do país (art. 91.º, do texto constitucional original). Ainda hoje, a nossa Lei Fundamental atribui ao planeamento um valor fundamental na organização económica e confirma-o como uma das tarefas prioritárias do Estado democrático no domínio económico-social (artigos 80.º, alínea d), 81.º, alínea l) e 91.º).[44]

Há que ter presente também que a descentralização que teve lugar noutros países europeus não é do mesmo tipo da que ocorreu em Portugal. Entre nós, a partilha e transferência de poderes do Estado centralizado só se deu para os entes da Administração periférica. Em França e Itália, as Regiões, e em Espanha, as Comunidades Autónomas, possuem competências próprias e delegadas na área do ordenamento do território. A realidade entre nós é a de um planeamento ainda largamente concentrado na Administração central, pois a ela compete elaborar os Planos Regionais de Ordenamento do Território e os Planos Especiais e ratificar os Planos Directores Municipais.[45] O dualismo institucional confere o pendor mais estadualista ao nosso sistema, contando ainda com alguma astenia dos entes locais que possuem uma viva dependência económico-funcional dos organismos da Administração central.

Estes são alguns dos elementos que servem de base estruturante à execução da política de ordenamento do território no nosso país, que se vai tratar já a seguir.

Importa depois tentar esclarecer um pouco melhor, de que forma as novas exigências de integração dos valores naturais que marcam a filosofia recente do ordenamento do território ao nível geral é potenciada pelos nossos instrumentos de planificação territorial e isso se fará na segunda parte do trabalho.

[44] CANOTILHO, GOMES/MOREIRA, VITAL: *Constituição da República Portuguesa anotada*, Coimbra, 1993, p. 428.
[45] Cfr. AMARAL, DIOGO FREITAS DO: *Direito do Urbanismo..., ob. cit.*, pp. 43-44.

4. Os Planos de Ordenamento do Território

4.1. Os passos iniciais na planificação do território em Portugal: a precedência dos planos urbanísticos. Os primeiros vestígios de planos de âmbito regional. Sinopse histórica

Conhecida que é a precedência histórica da política e do direito do urbanismo, no nosso país como nos outros, sobre a disciplina do ordenamento do território, é facilmente perceptível que os nossos primeiros projectos de organização do espaço físico possuíssem características assumidamente urbanísticas. Bastará recuar ao tempo do Marquês de Pombal e pensar no seu plano de reconstrução da baixa da cidade de Lisboa, destruída pelo terramoto de 1755. Seria, contudo, a 31 de Dezembro de 1864 que viria a ser publicado o primeiro decreto que determina regras sobre "ruas e edificações no interior das cidades, vilas e povoações", e prevê a elaboração de "planos gerais de melhoramentos", obrigatórios para as cidades de Lisboa e Porto, facultativos para as restantes cidades e vilas do reino,[46] mas que teve um impacto muito pouco significativo.[47] Na década de trinta, sob a liderança do Engenheiro Duarte Pacheco, Ministro das Obras Públicas e Comunicações (1932-36; 1938-43) e Presidente da Câmara Municipal de Lisboa (1938-43), criaram-se os primeiros diplomas específicos sobre as questões urbanísticas. Em 1932, o Governo promulgou o Decreto-Lei n.º 21697, de 30 de Setembro, onde, pela primeira vez, é feita uma menção expressa a *planos de urbanismo*, da responsabilidade da Direcção-Geral de Edifícios e Monumentos Nacionais. Na realidade, porém, não passavam de estudos de natureza estética, destinados a preservar os edifícios mais nobres da cidade, demitindo-se de qualquer projecto sério de ordenamento do solo urbano. A situação não sofreu grandes alterações com a publicação do Decreto-Lei n.º 24802, de 21 de Dezembro de 1934. A novidade foi o cometimento às Câmaras Municipais da tarefa de elaboração dos planos, havendo da parte do Estado uma comparticipação financeira a dar aos municípios.

[46] Cfr. AMARAL, DIOGO FREITAS DO: *Direito do Urbanismo..., ob. cit.*, p. 41. "É neste momento que surgem os primeiros «planos de urbanização» no nosso direito: é curioso assinalar que o «planeamento» como técnica da acção administrativa surge, assim, em pleno Estado Liberal."

Se a génese dos planos urbanísticos provém já dos finais do séc. XIX, a primeira referência expressa que sobre eles é feita ocorre apenas em 1932, quando é aprovado o Decreto-Lei n.º 21697, de 30 de Setembro.

Este primeiro impulso planificador colocou Portugal, segundo Fernando Gonçalves, na linha da frente dos países europeus que consagraram uma legislação urbanística de amplitude nacional, o que se revela curioso se atendermos a que, já neste século, assistimos a um atraso indesmentível na elaboração de uma política de ordenamento do território, como oportunamente se disse. Cfr. GONÇALVES, FERNANDO: "Evolução Histórica do Direito do Urbanismo", *O Direito do Urbanismo*, INA, 1989, p. 228.

[47] Para uma breve resenha histórica das várias fases por que passou o processo planificatório em Portugal, veja-se MENDES, MARIA CLARA: *O Planeamento Urbano..., ob. cit.,* pp. 163-185; GOMES, ARMANDO DIAS: "Rigidez e maleabilidade dos Planos de Urbanização", *Revista de Direito Administrativo,* n.º 1, Tomo XV, 1971, pp. 151-168, GONÇALVES, FERNANDO: "Evolução Histórica...", *ob. cit.*, pp. 225-268.

Continuavam a manter em grande medida a sua dimensão de "programa de embelezamento arquitectónico da cidade".

O Estado Novo chamava a si a tarefa de promover os grandes empreendimentos e as obras de vulto e a doutrina urbanística estava naturalmente adstrita à concretização do ideário nacionalista do regime. Desse facto resulta que a transferência para os municípios da feitura dos planos não se viesse a traduzir em resultados práticos efectivos e imediatos.

Um novo impulso é dado já na década de quarenta quando é aprovado o Decreto-Lei n.º 33921, de 5 de Setembro de 1944, que veio completar e reforçar os objectivos e os princípios contidos no diploma de 1934. As Câmaras eram obrigadas a elaborar não só planos gerais de urbanização, mas também de expansão para as localidades com mais de 2500 habitantes que entre dois censos demonstrassem uma apreciável expansão demográfica, e para as localidades de reconhecido interesse turístico, recreativo, climático, histórico ou outro, devendo proceder ao levantamento de plantas topográficas tal como estava previsto no diploma anterior. Em resumo, nos anos trinta e quarenta, criaram-se no país diversos tipos de planos de urbanização:[48]

- *planos gerais de urbanização* (Decreto-Lei n.º 24802, de 21 de Dezembro de 1934), que abrangem a totalidade do território a urbanizar e prescrevem as regras de composição do espaço urbano;
- *planos gerais de urbanização e expansão* e *planos parciais de urbanização* (Decreto-Lei n.º 33921, de 5 de Setembro de 1944), incidindo os últimos sobre uma fracção do espaço urbano e revestindo um carácter transitório e precário, (vigoram apenas até à aprovação do plano geral);
- *anteplanos de urbanização* (Decreto-Lei n.º 35931, de 4 de Novembro de 1946), que se apresentam como estudos menos desenvolvidos do que os planos gerais e parciais, mas suficientemente definidores das futuras opções consagradas pelo plano geral;
- *planos de arranjo e expansão* (Decreto n.º 34173, de 6 de Dezembro de 1944), o equivalente dos planos gerais aplicados às colónias ultramarinas e criados pelo Gabinete de Urbanização do Ultramar.

Na realidade, a maior parte dos trabalhos ficou-se pela elaboração de anteplanos de urbanização, sem que se tenha chegado a aprovar o plano geral subsequente, e foi pela previsão de anteplanos que se determinaram os contornos urbanísticos de numerosas localidades, pois uma vez aprovados pelo Governo eram de observância rigorosa.[49]

[48] Cfr. GOMES, ARMANDO DIAS: "Rigidez e maleabilidade dos Planos...", *ob. cit.*, pp. 151-158

[49] Cfr. GONÇALVES, FERNANDO: "Evolução Histórica ...", *ob. cit.*, pp. 239-246. O autor dá-nos conta de que durante o período de vigência do Decreto-Lei n.º 33921, sobre os planos gerais de urbanização e expansão (1944-1971), não foi publicado no Diário do Governo nenhum regulamento de aprovação de

Neste período, há a assinalar, ainda, a promulgação de um diploma importante. No seio de uma produção legislativa de vocação urbanista, surge um elemento, aparentemente estranho, denominado *plano regional*, cujo aparecimento é o resultado da publicação do Decreto-Lei n.º 2099, de 18 de Agosto de 1959, sobre a criação do *Plano Director do Desenvolvimento Urbanístico da Região de Lisboa*.[50] Ainda que de feições urbanísticas acentuadas, próprio das tendências da época, este novo figurino é a primeira tentativa coerente de planificar para lá dos limites urbanos e de gerir as interdependências imanentes de um conjunto territorial mais vasto, onde pontificavam diversos núcleos urbanos. Os trabalhos decorreram na Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização e prolongaram-se até 1964. "Este plano definia, em linhas gerais, uma nova estrutura urbanística, assente em critérios de rendibilização das infra-estruturas, transportes e equipamentos e na dinamização da vida local, através do controlo do crescimento dos aglomerados."[51] Contudo, factores externos, como a instabilidade política decorrente da Guerra Colonial, desviaram as atenções para outros aspectos mais imediatos e o plano não veio a ser aprovado nem a Administração central assumiu os seus compromissos perante as autarquias completamente anémicas e incapazes de lhe fazerem frente, apesar da tentativa de o retomar em 1972 (Decreto-Lei n.º 17/72, de 13 de Janeiro), com igual insucesso.

Já no início da década de setenta, é dado um novo passo para a consolidação dos planos urbanísticos. Em primeiro lugar, destaca-se a publicação da Lei dos Solos, através do Decreto-Lei n.º 576/70, de 24 de Novembro, que veio impor algumas regras reguladoras das expropriações, numa tentativa, algo exígua, de pôr cobro à especulação levada a cabo pelos particulares. Mas o destaque maior vai para o Decreto-Lei n.º 560/71, de 17 de Dezembro que veio introduzir algumas inflexões no sistema dos planos. Por um lado, o legislador vem aclarar os contornos e o conteúdo dos planos

---

plano geral. As indicações fornecidas aos municípios pelos serviços do Ministério das Obras Públicas iam no sentido de resumir os trabalhos à elaboração dos anteplanos que, de elementos preliminares e transitórios, passavam a ter um carácter definitivo e executório, sem cumprirem, oportunamente, o requisito de publicidade a que só o plano geral estava obrigado.

Ao mesmo tempo, regista-se a falta de um corpo técnico junto das autarquias que pudesse cumprir as exigências planificatórias, o que, a par do argumento financeiro, coloca as Câmaras em situação de total dependência dos departamentos estatais, em prejuízo de uma participação activa e realista dos órgãos da Administração local, os entes que melhor conhecem a realidade do seu território. A situação não iria sofrer grandes alterações nos quarenta anos seguintes, quando se quiseram redigir os Planos Directores Municipais. Cerca de metade dos municípios não possuía, no início dos anos oitenta, qualquer técnico para o efeito e apenas um terço possuía mais de um técnico (estimativa do Eng. João Rebelo, dada na entrevista).

[50] Em 1948 fora aprovado, depois de se ter iniciado em 1935, o Plano de Urbanização da Costa do Sol, a primeira tentativa de se criar um plano de amplitude supra-concelhia, mas com origem nos próprios municípios. O Plano Director de Lisboa, aprovado quase vinte anos depois (1964), deve a sua elaboração ao Ministério das Obras Públicas e Comunicações, através da Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização. A sua imanência centralista torna-o o antecedente mais remoto dos actuais Planos Regionais de Ordenamento do Território.

O Plano Director da Região do Porto foi iniciado em 1964, tendo-se o processo arrastado até 1973, altura da publicação do Decreto-Lei n.º 124/73, de 24 de Março.

[51] Cfr. MENDES, MARIA CLARA: *O Planeamento Urbano..., ob. cit.,* p. 171.

gerais de urbanização, terminando com a figura dos anteplanos, criando os planos de pormenor e consagrando a consulta aos interessados mediante inquérito público. Além disso, são enunciados os *planos de urbanização das áreas territoriais*. Apesar da lei os designar por planos de urbanização, na realidade eles fogem um pouco ao esquema normal destes planos, quer pela área abrangida supraconcelhia, quer pela origem estadual, ao contrário dos restantes que são de origem municipal. Estes dois aspectos aproxima-os dos Planos Regionais de Ordenamento do Território em vigor e significam a generalização de algo semelhante aos planos regionais especiais da década anterior, como o Plano Director de Lisboa.[52]

Para concluir esta incursão sobre alguns dos momentos capitais do panorama planificador português há ainda que fazer uma breve alusão ao III e em especial ao IV Planos de Fomento. O III Plano de Fomento (1969-1973), veio chamar a atenção, pela primeira vez no nosso país, para o tema do ordenamento do território, considerando como medidas prementes reconduzir o crescimento da capital a níveis mais moderados, diminuir as divergências nos graus de desenvolvimento verificáveis entre as várias regiões e reconverter o sistema urbano, integrando-o num conjunto mais vasto de regras de organização do espaço. Mas, caberia ao IV Plano de Fomento (1974-1979) dar um conteúdo mais exacto às intenções enunciadas no plano precedente e apontar as medidas de efectivação de uma política de ordenamento do território, erigida como um dos seus objectivos básicos.[53] A Revolução de 1974 impediu-o de vigorar. No entanto, a sua influência nos passos seguintes é irrecusável.[54]

---

[52] Não se confundiam com os planos intermunicipais previstos no art. 5º do Decreto-Lei n.º 560/71, cuja elaboração competia aos municípios associados: "As câmaras municipais de dois ou mais concelhos vizinhos poderão associar-se para o efeito de procederem, em comum, à elaboração de planos de urbanização de zonas que compreendam terrenos pertencentes a todos eles." A existência destes dois tipos de plano só será compreensível se se entender que os planos das áreas territoriais aspiravam a ser verdadeiros planos regionais, colmatando a lacuna da legislação nesta matéria. Existiam ao tempo **Planos Regionais**, mas a sua previsão legal não era genérica. Os planos existentes resultavam, como se disse, de diplomas especiais, como o Plano Director da Região de Lisboa (Decreto-Lei n.º 2099, de 18 de Agosto de 1959) e o Plano Director do Porto (Decreto-Lei n.º 124/73, de 24 de Março). Estes são os primeiros assomos de planeamento de âmbito regional. Aí reside o esforço inicial visível da Administração central de ordenar, de forma integrada e numa esfera supramunicipal, uma multiplicidade de aspectos físicos, sociais e económicos, ainda que com uma relativa preponderância dos elementos urbanísticos. A novidade dos **Planos das Áreas Territoriais** reside particularmente na criação de um tipo *abstracto* de plano, de amplitude supraconcelhia e de imanação centralista, independente de qualquer pré-determinação do espaço geográfico concreto, ao contrário do que acontecia com os Planos Regionais. Esta previsão geral torna-os os antecedentes mais directos dos Planos Regionais de Ordenamento do Território, embora a sua matriz tenha de ser buscada, indubitavelmente, nos Planos Regionais singulares das décadas de cinquenta e sessenta. Cfr. MENDES, MARIA CLARA: *O Planeamento Urbano..., ob. cit.,* p. 177; GOMES, ARMANDO DIAS: "Rigidez e maleabilidade dos Planos...", *ob. cit.*, p. 155, nota 1.

[53] cfr. **Base V**: "O esforço de desenvolvimento económico e social (...) visará os objectivos seguintes:

c) Ordenamento do território e correcção dos desequilíbrios regionais, tendo em conta a valorização do factor humano e o aproveitamento das potencialidades naturais de cada região, nomeadamente nas áreas menos desenvolvidas."

4.2. Os diversos níveis de planeamento vigentes na ordem jurídica portuguesa: nacional, regional e local

A eclosão do 25 de Abril de 1974 trouxe também os seus reflexos para as questões ligadas à organização do espaço nacional, como aliás para todos os domínios da vida social do país. No volutear natural de um período revolucionário, a definição de prioridades passava mais facilmente pelas questões de pacificação política e de restauração das liberdades democráticas, do que por problemas de gestão concertada dos recursos. A celeridade com que se sucediam os acontecimentos e os governos, dificultava a estabilização de estratégias, nomeadamente de procedimentos no âmbito da reestruturação do território. Por outro lado, depois de várias décadas de autoritarismo do Estado e na esteira da tradição municipalista medieval, renasceu o espírito e o vigor do Poder Local. Tornou-se indispensável efectuar toda uma "aprendizagem das competências dos municípios e este é um elemento importantíssimo para se poder montar qualquer estratégia, qualquer plano."[55] Em 1977 é promulgada a Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro, que define as atribuições das autarquias e as competências dos seus órgãos.[56] O quadro de descentralização de competências completa-se com a publicação da Lei das Finanças Locais dois anos depois. As autarquias passam, assim, a poder contar com meios financeiros próprios e com o direito a receberem parte das receitas

---

Base VIII: "Tendo em consideração os requisitos da política de ordenamento do território, e em ordem à progressiva correcção dos desequilíbrios regionais de desenvolvimento, será dada prioridade no Plano às actuações tendentes a promover:

O fortalecimento e equilíbrio da rede urbana e da rede de apoio rural (...);

A expansão descentralizada da indústria (...);

A ocupação racional do espaço rural, visando (...) *as exigências do equilíbrio ecológico, da conservação do solo e da defesa do ambiente*."

Explicitamente, o legislador não só se deixa invadir pelos ventos da nova reforma sobre a ocupação e administração do território, como (e aqui não serão por certo alheios os reflexos da Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente, realizada em Estocolmo, em 1972), manifesta a convicção de que é fundamental promover a conservação da natureza e que a planificação territorial se assume como um mecanismo privilegiado da sua materialização.

[54] Na sua entrevista, o Eng. João Rebelo (membro da Comissão Nacional da REN e vice-presidente da CCRC) atribui ao IV Plano de Fomento, sem entrar em discussão sobre a sua bondade, um papel historicamente primordial na definição de todo o nosso processo de ordenação do solo. Pela primeira vez, um instrumento tão abrangente introduz um capítulo dedicado ao ordenamento do território.

Por seu lado, o Prof. Doutor Rui Brás, docente da Faculdade de Arquitectura do Porto, entende que o Plano Económico e Social elaborado pelo regime democrático (o "Plano Melo Antunes"), não é mais do que o IV Plano com novas roupagens.

[55] Entrevista ao Eng. João Rebelo.

[56] Em 1976, o Governo aprovou uma nova Lei dos Solos, através do Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de Novembro, que veio substituir a anterior regulação, vertida no Decreto-Lei n.º 576/70, de 24 de Novembro. Embora seja uma lei que se destina a reger a aquisição e a utilização de solos para fins urbanísticos, sobretudo tendo em mente a expansão dos aglomerados urbanos, introduz uma curta referência ao tema do ordenamento integrado do espaço físico, quando, logo no art. 1.º, sujeita a alteração do uso ou da ocupação dos solos para fins urbanísticos a autorização prévia da Administração, visando, assim, obter o "(...) *adequado ordenamento do território para um equilibrado desenvolvimento socioeconómico das suas diversas regiões* (...)".

fiscais recebidas pela Administração central e subsídios concedidos por ela.[57] Ao mesmo tempo, a lei de 1977 prevê um novo tipo planificatório, o Plano Director Municipal, mas não estabelece qualquer regulamentação de forma e de conteúdo.

Em 1982, o legislador dispôs-se a regular com mais exactidão a matéria do Plano Director Municipal, através do Decreto-Lei n.º 208/82, de 26 de Maio. O regime então definido e as suas modificações ulteriores merecerão um estudo particularizado, em título próprio. O mesmo se diga a propósito do estudo dos Planos Regionais de Ordenamento do Território, configurados no espectro legal em 1983.

Mas não só pela via das leis e decretos-lei se foi arquitectando o quadro normativo que exprime as preocupações de cada momento sobre o aproveitamento a dar ao recurso natural solo, pois a importância estratégica que assume o território de um Estado, arquétipo de independência e fundamento intemporal de disputa, justifica a sua regulação pela Lei Fundamental. Deste modo, a Constituição Portuguesa de 1976 compromete o Estado, nas suas múltiplas versões territoriais, na promoção e realização do ordenamento do território (art. 9º, alínea e) e art. 66º/2, alínea b)). A alínea e) do art. 9º não constava da redacção inicial do texto constitucional, sendo aditada na primeira revisão pela Lei Constitucional n.º 1/82. Contudo, nela estava omissa qualquer referência à componente de ordenamento do território. Esta só foi introduzida pela Lei Constitucional n.º 1/89 (segunda revisão constitucional). Ao consagrar o ordenamento do território como uma das tarefas fundamentais do Estado, ao lado de princípios tão emblemáticos como os princípios da *Independência Nacional*, do *Estado-de-Direito*, da *Democracia* e do *Estado Social*,[58] o legislador constituinte faz ressaltar a sua importância ideológica e política na sociedade contemporânea e vem reforçar de sobremaneira a formulação que sobre ele constava já no art. 66º, desde 1976.

A estruturação do espaço nacional constrói-se em três níveis geográficos a que correspondem somente dois níveis administrativos: o **nível nacional** que se revê num plano para todo o território; um **nível regional ou intermédio**, abrangendo o espaço correspondente a mais de um município; o **nível municipal ou periférico**, que abrange a área de um município ou parte dela. O ordenamento territorial tem como instrumento operativo privilegiado, o **Plano**.[59]

---

[57] Hoje, como então, as autarquias debatem-se com graves problemas financeiros e sentem enormes dificuldades em preencher todos os domínios para os quais possuem poderes de actuação. Um pequeno mas elucidativo exemplo, referido pelo Eng. João Rebelo na sua entrevista, deverá levar-nos a ponderar sobre a urgência de planear cada acção não isoladamente, mas no conjunto das suas cambiantes e dos seus múltiplos efeitos: "Coimbra tem mais de 700 km de estradas municipais. A sua manutenção significaria a afectação da grande maioria das receitas municipais. Muitas autarquias não têm nem terão dinheiro para ter as ruas pavimentadas, para ter redes de água e de esgotos a funcionar plenamente."

[58] Cfr. CANOTILHO, GOMES/MOREIRA, VITAL: *Constituição...*, *ob. cit.*, pp. 93-95, anotações ao art. 9º e art. 66º.

[59] A actividade de planeamento não se restringe apenas ao plano, mas este é o seu instituto fundamental. Se o planeamento ou planificação é um processo que, por tal facto, possui uma dinâmica intrínseca, susceptível de se modificar e adaptar à realidade em que ocorre, o plano é o produto principal, a

Nestes termos, e de acordo com o quadro jurídico em vigor no nosso país, as principais espécies de planos de ordenamento territorial são as seguintes:

- **Os Planos Regionais de Ordenamento do Território** (PROT), previstos no Decreto-Lei n.º 176-A/88, de 18 de Maio, alterado pelo Decreto-Lei n.º 367/90, de 26 de Novembro;
- **os Planos Especiais de Ordenamento do Território** (PEOT), regulados pelo Decreto-Lei n.º 151/95, de 24 de Junho, com a redacção da Lei n.º 5/96, de 29 de Fevereiro, e que integram os *Planos de Ordenamento da Orla Costeira*, os *Planos de Ordenamento das Áreas Protegidas* e os *Planos de Ordenamento das Albufeiras de Águas Públicas*.
- **Os Planos Municipais de Ordenamento do Território** (PMOT), regulados no Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março, revisto pelo Decreto-Lei n.º 211/92, de 8 de Outubro e pelo Decreto-Lei n.º 155/97, de 24 de Junho, e que compreendem os

---

cristalização, num certo lapso temporal, dessa acção planificadora. Por isso, o risco de se criar um mecanismo excessivamente rígido é uma ameaça que pende sobre qualquer plano, tanto maior quanto mais dilatado é o período considerado. Sem dúvida que o plano possui uma natureza estática (embora esteja sujeito a revisão), pois consolida um determinado conjunto de opções e de estratégias, e sem isso perderia qualquer fiabilidade e justificação. Mas, a tarefa mais difícil para qualquer equipa do plano, será torná-lo um elemento suficientemente confiável e ao mesmo tempo convertido às reais necessidades a que está adstrito.

Cfr. CORREIA, FERNANDO ALVES: *O Plano Urbanístico..., ob. cit.*, p. 168. "Na verdade, *planificação* ou *planeamento* é uma *actividade* que tem como fim a emanação de um *plano*, ao passo que este é o *produto* da referida actividade. O vocábulo *planificação* expressa, assim, uma ideia de *acção*, de *processo*, enquanto o *plano* é algo que concretiza, que espelha o *resultado* do *processo* de planificação ou planeamento." Para este autor, toda a actividade planificadora se esgota na gestação do plano.

LOBO, MANUEL DA COSTA: "Noções Fundamentais. Conceitos Técnicos. Habitação e seus Espaços de Vivência.", *Direito do Urbanismo*, INA, 1989, pp. 20-21. "A palavra planeamento introduz claramente uma faceta mais dinâmica e permanente que o plano nunca conseguiu apresentar, dada a sua natureza mais estática, ainda que periodicamente alterável."

SÁ, MANUEL FERNANDES DE: "Os Problemas e a Prática do Urbanismo em Portugal", *Direito do Urbanismo*, INA, 1989, pp. 49-51. "Enquanto o Plano é um documento, o processo de planeamento deverá ser uma atitude, uma forma programada e constante de gerir um dado território."

MOREIRA, VITAL: *A Ordem Jurídica...*, *ob. cit.*, pp. 203 e segs. No contexto de política económica, o autor considera que a fase mais intensa de intervencionismo do Estado é a *planificação*, que se traduz "num plano sistemático, visando coordenar todas as acções económicas nacionais." Este estádio é o último de uma escala que contém ainda a fase *dirigista*, na qual "já existe uma acção sistemática sobre os processos económicos", de acordo com "uma concepção geral do económico." No entanto, não deixa de ser ressaltado que "(...) o fenómeno do planeamento é mais extenso do que o do plano: este (...) não esgota por si os procedimentos planificadores (...)". Esta posição reporta-se ao papel do Estado na economia. No entanto a sua menção serve para mostrar que mesmo no nível estritamente económico, o plano é a figura principal, mas não a única figura, do procedimento planificador.

ALFONSO, LUCIANO PAREJO: "La Organización ...", *ob. cit.*, p. 874, tem uma síntese feliz para o entendimento do que é um plano de ordenamento do território. "O *plano territorial* é (...) um expediente através do qual se pretende a formalização, com eficácia vinculante num determinado momento histórico, das decisões substantivas de ordenamento da totalidade das acções públicas e privadas num e sobre um território concreto."

Planos Directores Municipais, os *Planos de Urbanização*, e os *Planos de Pormenor*.[60]

A inércia na produção de um programa de planeamento geoestratégico à escala nacional, que há muito se considerava indispensável e que o próprio texto constitucional, no art. 65.º, deixava antever, determinou que a composição do espaço nacional se tenha reduzido à formação de Planos Regionais e Planos Directores, deixando toda a estrutura acéfala.

Presentemente, e após tenttivas infrutíferas, o quadro planificatório português conta também com a **Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo** (Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto). Com ela, o parlamento pretende formular os grandes princípios norteadores da política de ocupação e aproveitamento do solo, os quais irão moldar todos os programas e as opções daí emergentes, dando-lhes uma unidade de sentido jurídico-político. Caberá ao Governo proceder à densificação das bases criadas, através de decretos de desenvolvimento, operando nos estritos limites que as bases lhe fixam.[61]

A Lei de Bases prevê um sistema de estruturação do território que integra os planos em vigor (PROT, PEOT, PMOT) e ainda o programa nacional de ordenamento do território, planos intermunicipais e planos sectoriais de ordenamento do território.

---

[60] Para Alves Correia, a elaboração dos planos de ordenamento, embora permita uma grande liberdade e discricionaridade na escolha das opções aos órgãos que os fazem, não pode deixar de estar vinculada a um conjunto de princípios fundamentais, nomeadamente aos *princípios da legalidade, da compatibilidade, da igualdade* e da *participação*.

Quanto ao *princípio da legalidade* destaca-se sobretudo a sua vertente de *princípio da tipicidade*, o que quer dizer que a Administração não pode elaborar os planos que quiser, apenas os que a lei autorizar. Esta define a designação, o conteúdo e os objectivos a atingir pelos planos.

O *princípio da compatibilidade* foi abordado na parte inicial do trabalho. Foi dito que a doutrina não tem uma posição unânime sobre este aspecto. No que diz respeito ao legislador, verifica-se a utilização indiscriminada dos dois conceitos, como sinónimos, ao longo dos diversos diplomas normativos que disciplinam os vários níveis de planeamento.

O *princípio da igualdade*, cuja previsão geral é feita no art. 13.º da nossa Lei Fundamental, determina uma igualdade de tratamento e de oportunidades, e a reparação de certo nível de sacrifício aos particulares que sejam afectados por uma medida administrativa, mormente uma medida do plano.

No que respeita ao *princípio da participação*, que tem dignidade constitucional (artigos 2.º, 48.º, 65.º/5, 267.º/4 e 268.º da Constituição), este compreende uma dupla dimensão: garantia de que são salvaguardados os interesses de todos os intervenientes, nomeadamente das populações locais, através da consulta ou do inquérito públicos (cfr. o art. 10.º/2, do Decreto-Lei n.º 176-A/88, de 18 de Maio e os artigos 5.º/1, alínea d) e 14.º/2, do Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março); confiança por parte da Administração de que conhece bem a realidade do território que planifica e de que terá o apoio, ou pelo menos a não oposição, dos habitantes da sua jurisdição, o que possibilitará um aumento da sua eficiência.

Sobre alguns dos princípios que devem ser presentes na formação dos planos de ordenamento do território e urbanismo, veja-se CORREIA, FERNANDO ALVES: *O Plano Urbanístico..., ob. cit.*, pp. 250-268, 285-298 393 e segs.; *As Grandes Linhas..., ob. cit.*, pp. 37-50.

Estes princípios ora enunciados, e que se volvem à formação de cada plano, integram-se no contexto mais abrangente dos princípios directores do ordenamento do território já antes enunciados e que, assim, constituem a moldura geral quer do ordenamento do território, quer do urbanismo, institutos nos quais o plano é a figura mais destacada.

[61] Sobre o conceito de Lei de Bases, cfr. CANOTILHO, GOMES: *Direito Constitucional*, Coimbra, 1987, pp. 622-629.

Seguindo a sistematização da lei, estão consagrados em primeiro lugar os ***instrumentos de desenvolvimento territorial***, de natureza estratégica e vocação delimitadora das grandes linhas pragmáticas do planeamento, e que incluem: o *programa nacional de ordenamento do território*, cuja função é a de fixar os objectivos e metas fundamentais de ordenamento, tendo em conta os grandes espaços funcionais do território nacional; os *PROT*, com a missão de, no quadro das medidas de amplitude nacional, definirem as orientações para a organização do espaço regional; os *planos intermunicipais de ordenamento do território*, da elaboração facultativa por parte de grupos de municípios, e que lhes possibilita uma gestão integrada de áreas municipais contíguas A Lei de Bases retoma aqui no domínio dos planos intermunicipais uma possibilidade consagrada pelo regime jurídico dos PDM de 1982 e que fora excluído na lei de 1990.

Surgem depois os ***instrumentos de planeamento territorial***, de natureza regulamentar, vincultativos para as entidades públicas e privadas, e que estabelecem as regras de ocupação dos solos em função da respectiva vocação. Nesta categoria estão incluídos os Planos Municipais de Ordenamento do Território**.**

Estão previstos ainda ***instrumentos de política sectorial***, como aqueles que dizem respeito aos planos criados pelos vários sectores da Administração central, isto é, pelos diversos ministérios em função da sua área de competência.

Finalmente, existem os ***instrumentos de natureza especial***, igualmente da responsabilidade da Administração central, e que contemplam os já existentes Planos Especiais de Ordenamento do Território.

O debate que ao longo de vários anos surgiu em torno da formulação de uma lei de bases de ordenamento foi demorado e difícil, apesar de muitos o considerarem um assunto inadiável.[62]Com a publicação da lei em Agosto de 1988 teve início a sua regulamentação, que ainda decorre.

A Assembleia da República, no âmbito da sua reserva relativa de competência (artigo n.º 165.º/1, alínea z)) delimitou conjuntamente as bases do ordenamento do

[62] Da opinião que é urgente e inevitável a aprovação de uma Lei de Bases do Ordenamento partilham o Prof. Doutor Rui Brás e o Eng. João Rebelo. Em sentido oposto se pronunciou a Arq. Maria João Figueiredo do Departamento de Urbanismo da Câmara Municipal da Figueira da Foz, para quem esta nova estrutura virá lançar mais confusão no já difícil de gerir panorama planificatório português.

Para o Prof. Doutor Rui Brás, que esteve presente em determinadas reuniões do Governo com os denominados parceiros sociais, algumas das razões justificativas do insucesso em que redundaram os vários contactos desenvolvidos ao longo dos últimos anos no sentido de se aprovar a lei de bases, prendiam-se com a consagração de certos princípios inadequados como o princípio da intrusão visual e que para si representava o retorno às meras questões estéticas que marcaram os primeiros planos de urbanização. Para além disso, no seu entender, não só se ignorava toda a tradição urbanística em Portugal, como se mexia com o conceito de propriedade, de tal modo que se verificariam acesas disputas. Tratava-se, diz, de uma "lei modelar e perfeita demais", para os níveis actuais de compreensão e de realização.

território e do urbanismo, sem cuidar de distinguir os dois conceitos. Antes optou po os incorporar numa mesma política, sendo certo que, embora indelevelmentwe associados, não são, como se disse anteriormente, domínios coincidentes.

A nova regulamentação tem a virtude imediata de consagrar as fundações que há muito faltavam para erigir-se um sólido sistema de gestão territorial e configurar um escalonamento dos vários instrumentos de planificação do território dispersos na ordem jurídica.

Por outro lado, o novo diploma vem prever finalmente o estabelecimento do direito de compensação e indemnização dos particulares, reconhecendo assim a necessidade de os planos de ordenamento municipais incorporarem medidas de justiça redistributiva (artigo 18.º). Ficam, todavia, por clarificar os mecanismos pelos quais se fará a compensação e a indemnização dos particulares. Este tema, que tem óbvias implicações financeiras desde logo para os municípios, deverá ser desenvolvido em sede de desenvolvimento das bases gerais.

No entanto, não é possível deixar de sublinhar uma certa estreiteza da lei ao persistir na bipolarização da classificação do solo através das lássicas categorias de solo rural e solo urbano (artigo 15.º), elenco que hoje em dia é, de um modo geral, considerado insuficiente para enquadrar satisfatoriamente os novos recortes funcionais do território. Além disso, é questionável se o legislador, ao referir-se ao *sol*o rural e *solo* urbano não estará a reportar-se a *espaç*o rural e *espaço* urbano, dado que o solo é um elemento físico com determinadas características minerais, biológicas, de humidade e de temperatura, e o espaço compreende elementos físicos e também elementos humanos. De todo o modo, actualmente a ciência geográfica utiliza conceitos como rurbanização, *continuum* rural-urbano e franja rural-urbana como algumas das expressões que evidenciam o esbatimento dessas distinções tradicionais.

Para além disso, o modo como estão definidas as relações entre os vários instrumentos de gestão territorial (artigo 10.º) enferma de alguma imprecisão e pode, na prática, suscitar dificuldades de articulação, sobretudo ao nível interministerial quando estejam em causa planos regionais e planos sectoriais. Por outro lado, a lei descurou qualquer referência à articulação entre planos sectoriais e planos esepciais, o que pode gerar problemas bastante complexos. Bastará pensar nos conflitos que podem proporcionar as previsões de um plano sectorial na área do turismo dirigidas a uma área sobre a qual incida um Plano de Ordenamento da Orla Costeria.

Todavia, o aspecto essencial a reter é o de que é ao nível da regulamentação da Lei de Bases, que está neste momento em preparação, que se vai jogar todo o in(sucesso) do sistema. A protecção do ambiente, que no âmbito da Lei de Bases é frequentemente sublinhada como um dos parâmetros fundamentais na prossecução da política de ordenamento do território, pode, por via regulamentar ser reforçada ou, pelo contrário, notoriamente esvaecida.

A publicação de uma Lei de Bases do Ordenamento neste momento representa uma notável inflexão no rumo que tem sido seguido na concretização da política de ordenamento dos solos. Não é difícil reparar que toda a máquina planificadora da administração tem sido montada do particular para o geral, de baixo para cima na escala territorial. A nossa prática revela-nos a existência primacial dos planos de urbanização, o que se viu que é historicamente inteligível, a que se seguiram os Planos Directores Municipais e só depois arrancaram os Planos Regionais. O Plano Nacional permanece no segredo dos deuses, como de ordinário se diz. A Lei de Bases será a cobertura e, simultaneamente, os alicerces de todo o edifício.

A opção que foi seguida apresenta uma relativa incongruência, quando analisada teoricamente. Não parece que faça muito sentido começar a construir todo o esquema normativo sem aclarar, primeiramente, as grandes directrizes políticas, os princípios básicos que espelham as convicções temporalizadas da sociedade respectiva. Este é o papel cabível à Lei de Bases. Depois vai-se descendo na escala, de planos mais amplos e mais abrangentes, para planos e programas sucessivamente mais restritos e concretos, cada vez mais próximos do espaço real. Desta maneira, fomenta-se uma coerência sistemática que sedimenta uma unidade de sentido entre os vários desníveis da realidade planificada e produz uma mais-valia fundamental, traduzida no aumento da qualidade de vida dos habitantes e na protecção efectiva e gestão controlada dos recursos renováveis do país.

A realidade, porém, não se subjuga na maioria das vezes ao entendimento teorético que sobre ela se faz e, no caso presente, ela marcou fortemente o rumo das escolhas feitas pelos poderes públicos. A opção tomada pelos agentes políticos foi de sentido inverso ao que se consideraria normal. A política de ordenamento começou a ser erigida a partir do nível local, de baixo para cima, escalando sempre o patamar seguinte. Aos planos de urbanização já existentes vieram acrescentar-se os PDM e só depois a Administração se lançou na feitura dos PROT culminando recentemente com a Lei de Bases do Ordenamento do Território e Urbanismo. O organograma ficou invertido.

É possível aventar, a despeito de outras, algumas explicações credíveis para este fenómeno da inversão sistémica que tem sido praticada.

Se a nossa tradição urbanista não é muito forte nem muito longa (cerca de sessenta anos) e conta com várias flutuações, de que resultou um fraco nível de organização dos núcleos urbanos, a verdade é que a tradição de ordenamento do território, como manifestação mais ampla e mais diversificada, era praticamente nula até aos anos oitenta, se excluirmos o IV Plano de Fomento. Reforçando o predomínio da política de urbanismo surge com a Revolução de 1974, o relançamento do Poder Local, o que, em termos práticos, se traduz na elaboração preferencial de planos e programas de âmbito municipal. A Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro é o expoente desta factualidade.

A par disso, vivia-se um período de grande instabilidade política, o que importava a definição de certo tipo de prioridades mais imediatas como a pacificação interna, a conquista do apoio externo, o fortalecimento do sistema democrático e a recuperação económica. Por outro lado, com a oscilação política não havia nem tempo nem ambiente para acertar projectos, aplicar programas e consolidar teorias. As necessidades apelavam à instantaneidade das soluções e não se compadeciam com tácticas de longa duração. Pense-se, por exemplo, na vaga de portugueses que voltaram das antigas colónias e que se fixaram, sem quaisquer condições, na periferia da capital ou foram alojados pelo Estado em imóveis reservados para o efeito. Este afluxo brusco de pessoas, engrossado pelos fluxos migratórios originários do interior do país, provocou uma grande pressão sobre as infra-estruturas da capital, que degeneraram numa paisagem caótica e degradada. De então para cá, vive-se o "fenómeno da urbanização da população",[63] que outros países viveram vinte ou trinta anos antes.

Além destas contingências de ordem social, existem outras igualmente importantes, do foro cultural e educacional. Em meados da década de setenta, poucas pessoas sabiam o que era planear e quase ninguém tinha uma clara consciência da sua relevância como factor de desenvolvimento nacional. Na verdade, ainda hoje agentes administrativos e sujeitos ou sectores privados, demonstram uma enorme falta de sensibilidade ou de vontade para conformarem a sua actividade aos desígnios de um plano de ordenamento.[64]

A conjugação de todos estes factos, levou o Estado a pegar naquilo que já tinha (planos de urbanização, planos de pormenor e planos directores municipais) e a dar sequência àquilo que era possível, servindo, ao mesmo tempo, para testar e consciencializar os intervenientes no processo, da inevitabilidade destas matérias. Desta forma se deu início ao planeamento, começando pela pequena escala e progredindo para estádios mais vastos.

---

[63] Entrevista ao Eng. João Rebelo.

[64] Nas palavras do Eng. João Rebelo, "(...) era muito difícil ter seguido o primeiro modelo [aquele em que se partia da Lei de Bases e se ia descendo na escala]. Não havia claramente consciência das questões do ordenamento do território. Mesmo hoje, nalgumas reuniões sobre a Lei de Bases em que participei, dá para perceber que ainda não há plena consciência e que há um grande confronto de estratégias e de opções, embora se esteja melhor que há uns anos. (...). Há dez anos, em 1986, era impossível criar a Lei de Bases, as resistências eram muito maiores."

Por seu lado, a Arq. Maria João Figueiredo dá conta da falta de vontade política de diversas autarquias para cumprir e fazer cumprir os planos aprovados. A palavra de ordem é construir, edificar, seja onde for. Este facto está associado à ideia solidamente arreigada, nos políticos e não só, de que "desenvolvimento é construir muito, é ter muito betão", na expressão do Eng. Rebelo. Para esta forma de encarar o progresso de uma comunidade, o plano representa um obstáculo, um freio indesejável para a livre actuação dos entes públicos e dos particulares.

Apesar de tudo, sustenta o Prof. Doutor Rui Brás, com os Planos Municipais de Ordenamento do Território, sobretudo com os PDM, criou-se uma certa tradição de planeamento, quer nas Câmaras Municipais, quer no público, ao obrigar-se ao levantamento e classificação do território concelhio. Há mesmo quem chame ao PDM, o "plano-cegonha".

No ponto seguinte far-se-á um estudo mais detalhado do regime jurídico dos principais planos, começando pelo Plano Regional de Ordenamento do Território, prosseguindo com o Plano Director Municipal e, finalmente, com a apreciação dos Planos Especiais.

4.2.1. O *Plano Regional de Ordenamento do Território*

Os ***Planos Regionais de Ordenamento do Território*** foram criados pelo **Decreto-Lei. n.º 338/83,** de 20 de Julho. A falta de regulamentação de algumas das suas normas impediu a sua aplicação.

Cinco anos volvidos surge o **Decreto-Lei n.º 176-A/88**, de 18 de Maio que reestruturou em vários pontos o regime em vigor, como adiante se verá. A sua redacção foi modificada primeiro pelo **Decreto-Lei n.º 367/90**, de 26 de Novembro, que veio apenas precisar e completar algumas normas que haviam levantado certas dificuldades de aplicação, nomeadamente simplificando alguns processos burocráticos quando em causa esteja a consideração de pequenos acertos, e já mais tarde pelo **Decreto-Lei n.º 249/94**, de 12 de Outubro, que instituiu a disciplina sancionatória para todas as acções praticadas por entidades públicas ou privadas, em desrespeito pelas medidas constantes do PROT e pelo **Decreto-Lei n.º 309/95**, de 20 de Novembro, o qual veio fixar a aprovação do PROT através de decreto regulamentar.

O PROT é um plano físico de âmbito regional que não tem um suporte institucional a esse nível. Independentemente de se entender que é necessário ou não um processo de regionalização interna, o PROT é um instrumento que releva pelo facto de constituir o ponto de convergência entre a espacialização das políticas nacionais sectoriais e as actuações da Administração local. O seu sucesso depende, em boa medida, do consenso que consiga gerar à sua volta, tanto entre os organismos da Administração central, como das autarquias abrangidas e mesmo dos agentes privados. Exemplo desta ideia é que o PROT-Centro Litoral, estabelecido pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/89, ainda se encontra por aprovar e tem gerado alguns dissenços com os municípios, que entendem não estarem fixadas com clareza as responsabilidades da Administração central, existir uma redução dos meios de acção das autarquias e não ser dada uma verdadeira análise prospectiva ao desenvolvimento da região.[65]

O PROT é constituído por duas peças: um regulamento e um relatório (art. 9.º/1). O *regulamento* estabelece o regime de uso e gestão do território, de acordo com a sua afectação dominante a uma dada utilização, o que significa que lhe cabe disciplinar a ocupação das diversas zonas do território planificado. O *relatório* é constituído por

[65] Cfr. as declarações do Presidente da Associação de Municípios do Baixo Mondego e Gândaras, no jornal *Diário de Coimbra*, de 10 de Novembro de 1995, no artigo "Municípios contra o PROT."

peças escritas e gráficas que descrevem e fundamentam as metas e orientações visadas com o plano, integrando e respeitando toda a série de condicionamentos prescritos no n.º 2 do art. 9.º. Merecem destaque, no contexto deste trabalho, as alíneas a), b), c) e j) onde expressamente se diz que no relatório do PROT devem ser obrigatoriamente consideradas *as áreas classificadas da Reserva Agrícola Nacional, da Reserva Ecológica Nacional e as Áreas Protegidas*, as provisões energéticas, minerais e hídricas e a estratégia nacional de conservação da natureza. É irrecusável a preocupação do legislador em contemplar a questão ambiental no contexto do ordenamento do território, reconhecendo, assim, a sua especial vocação para as concretizações de natureza ecológica. O espírito que animara o diploma de 1983, e que neste novo texto legal persiste, revela a particular apetência da política de ordenamento do meio físico para obviar às "fortes disfunções ambientais" decorrentes de uma exploração excessiva e desregrada dos recursos naturais, em especial do solo.

Há ainda a referir a previsão do art. 10.º, nos seus números 2 e 7, no que toca à consulta pública a efectuar durante a elaboração do PROT. Esta é uma faculdade que não existia no texto legal primitivo e que foi introduzida na revisão de 88, dentro do espírito do princípio da participação. A omissão da participação dos administrados no procedimento de formação e aprovação dos planos suscitara diversas críticas de falta de democraticidade, contrariando mesmo as disposições da Carta Europeia de Ordenamento do Território.[66]

Não obstante, é impossível deixar de notar a precariedade deste dispositivo, que reside no facto de a comissão consultiva do plano (prevista nos artigos 4.º/1, alínea c), 4.º/2, 6.º/1 e 7.º), apenas poder fazer recomendações, a título facultativo, para que o PROT seja alterado (art. 10.º/7). O carácter gracioso e sugestivo deste mecanismo não é de molde a dar protecção efectiva aos interesses das populações, sendo um benefício mais aparente do que real. À comissão consultiva do plano cabe fazer o acompanhamento técnico dos trabalhos, proceder à auscultação das populações afectadas e apresentar um parecer final sobre o plano, do qual deverá constar, obrigatoriamente, um relatório com os resultados obtidos na consulta pública. A lei nada diz quanto à vinculatividade e ao carácter favorável ou desfavorável do parecer final e quanto à obrigatoriedade das recomendações de alteração emitidas pela comissão consultiva. E essa falta compromete bastante a eficácia do mecanismo de consulta popular. Se a Comissão de Coordenação Regional (CCR) não acatar as propostas

---

Estão publicados quatro PROT: o PROZED (PROT da Zona Envolvente do Douro); o PROZAG (PROT da Zona Envolvente das Albufeiras de Aguieira, Coiço e Fronhas); o PROTALI (PROT do Litoral Alentejano); e o PROTAL (PROT do Algarve).

[66] Cfr. GOMES, JOSÉ OSVALDO: *Plano Director Municipal*, Coimbra, 1985, p. 95. Por seu lado, a Carta Europeia de Ordenamento do Território determina que o ordenamento deve ser democrático, ou seja, "deve ser conduzido de modo a assegurar a participação das populações interessadas", pois toda a política de ordenamento "deve ser baseada na participação activa dos cidadãos", que para isso necessitam de ser informados com clareza ao longo de todo o processo de elaboração dos planos.

modificadoras do órgão consultivo e o ministro da tutela ignorar o seu parecer, os legítimos interesses dos cidadãos serão virtual e efectivamente desprotegidos. Matéria tão importante não deveria ficar à mercê deste tipo de contingências. O diploma de 90 também nada vem dizer sobre este ponto, limitando-se a permitir que a comissão consultiva faça algumas sugestões de ligeiros acertos ou ajustamentos no seu parecer final que, dada a sua pouca relevância, não justifiquem uma recomendação de alteração. Com isto se pretende aliviar um pouco o procedimento, impedindo que pequenas correcções o tornem mais complexo e demorado.

Por último, cumpre notar que a revisão de 1994 é relevante sob diversos aspectos. Desde logo, o que se afirma claramente é a vontade de dotar estes planos de uma eficácia e coercibilidade algo semelhante aos PDM. Por isso é implementando um regime de penalização de todos os comportamentos não conformes com as regras fixadas nos planos regionais. Este regime diverge segundo a qualidade dos agentes prevaricadores. As obras e demais utilizações dos solos efectuadas por particulares em violação do PROT constitui uma contra-ordenação punível com coima e cujos montantes, a fixar no respectivo regulamento do plano, variam entre 100.000$00 e 25.000.000$00, quando a infracção seja cometida por pessoas singulares, 300.000$00 e 50.000.000$00, no caso de pessoas colectivas. Para além de coima, haverá lugar a embargo e demolição das obras particlares e reposição do *status quo ante*, ainda que as mesmas tenham sido feitas sob licença ou autorização das entidades competentes (artigos 16.º e 17.º). Este, facto, porém, implica a responsabilidade civil das autoridades licenciadoras por ilegalidade grave cometida e dá lugar a indemnização por danos e reembolso das despesas efectuadas aos particulares afectados por esse acto licenciador ilegal (artigos 22.º e 23.º).

De notar ainda que, e isto é um aspecto diferente, as entidades fornecedoras de água, gás e energia eléctrica são notificadas do embargo ou demolição, devendo suspender os seus fornecimentos, sob pena de praticarem uma contra-ordenação punível com coima que poderá ir de 500.000$00 até 6.000.000$00. Esta medida pretende ser um forte meio de pressão sobre os proprietários das obras embargadas ou em vias de demolição, procurando inviabilizar os empreendimentos ilegais, também por via indirecta. O que implicitamente se reconhece é a ineficácia das medidas de embargo e demolição, pois persiste a utilização de estruturas embargadas, dada a morosidade com que são resolvidas as situações criadas. Este novo mecanismo pretende impor um maior constrangimento aos agentes, impedindo a *política do facto consumado* que tantas vezes acaba por inviabilizar as decisões de embargar e demolir.

4.2.2 *O Plano Director Municipal*

Os ***Planos Municipais de Ordenamento do Território***, previstos no **Decreto-Lei n.º 69/90**, de 2 de Março (com a redacção actual dada pelo **Decreto-Lei n.º 211/92**, de 8

de Outubro e pelo **Decreto-Lei n.º 155/97**, de 24 de Junho), são a designação genérica do tríptico composto pelo ***Plano Director Municipal***, pelo ***Plano de Urbanização*** e pelo ***Plano de Pormenor***. Criados em momentos distintos, foram congregados pelo legislador num único diploma, com a finalidade de simplificar o entendimento das relações mútuas entre os diferentes planos que incidem sobre o solo municipal.[67] Destes apenas me ocuparei do Plano Director Municipal por ser o plano municipal de maior amplitude geográfica e material.

O ***Plano Director Municipal*** permite uma maior racionalidade na gestão camarária e a sua amplitude territorial – *toda a área do município* - torna-o o principal instrumento para a estratégia económica e social das autarquias e o meio mais apropriado para a realização da disciplina urbanística. A sua virtualidade ou o seu malogro estão na exacta proporção do grau de eficácia que consiga ter enquanto veículo de desenvolvimento local e impulso do crescimento nacional. O **Decreto-Lei n.º 208/82** e o **Decreto-Lei n.º 69/90** são os diplomas capitais na composição jurídica do Plano Director Municipal, e sobre eles vale a pena despender alguma atenção.[68]

Da comparação dos dois textos ressalta de imediato uma nota peculiar. Não existe no decreto-lei de 1990 qualquer noção de Plano Director Municipal, inversamente ao que sucede no diploma de 1982 e ao que acontece com o PROT. O art. 1.º do Decreto-Lei n.º 208/82 definia o PDM como um instrumento de ordenamento do território municipal e um instrumento de programação dos investimentos públicos municipais, destinados a cumprir as finalidades previstas com o ordenamento.[69] Na revisão este preceito desapareceu, sugerindo que ao legislador interessa menos uma delimitação de conceito que uma determinação do conteúdo mínimo e do procedimento criador. A verdade é que esta omissão conceptual poderá querer dizer que, afinal, o PDM é em boa medida aquilo que a autarquia quer que seja. Respeitados os procedimentos formadores e o seu

[67] Naturalmente que o PROT também tem a sua incidência sobre o território municipal, mas fá-lo, não só a uma escala mais ampla e menos detalhada, como na leitura integrada dos solos de diversos municípios limítrofes, formalizando um tipo de orientação e de soluções que não se substituem à imperatividade da produção de um PDM em cada um dos municípios da sua área geográfica.

[68] Para uma análise mais aprofundada da figura e do regime jurídico do Plano Director Municipal, veja-se, entre outros autores: GOMES, JOSÉ OSVALDO: *Plano Director Municipal*, *ob. cit*. (no âmbito do Decreto-Lei n.º 208/82); CORREIA, FERNANDO ALVES: *O Plano Urbanístico..., ob. cit.*, pp. 167-298 (no âmbito do Decreto-Lei n.º 208/82); *As Grandes Linhas..., ob. cit.*, pp. 31-50; AMARAL, DIOGO FREITAS DO: *Direito do Urbanismo..., ob. cit.*, pp. 73-84; LOPES, RAUL GONÇALVES: *Planeamento Municipal*, *ob. cit.* (no âmbito do Decreto-Lei n.º 208/82); MARTINS, AFONSO D`OLIVEIRA: "Planificación municipal y ordenación del território en Portugal", *Estado e Direito*, n.º 7-10, 1991-92, pp. 123-137.

[69] AMARAL, DIOGO FREITAS DO: *Direito do Urbanismo..., ob. cit.*, p. 74, define o PDM como sendo "um plano municipal que visa programar o desenvolvimento económico e social do município, com particular incidência em matéria de ordenamento do território e de urbanismo." Na sua concepção, o PDM não se resume a ser um plano de ordenamento do território, à semelhança do disposto no art. 1.º do Decreto-Lei n.º 69/90, e se configura em algo de mais abrangente como um plano de desenvolvimento económico e social, indo ao encontro do art. 91.º da Constituição. Mas, na verdade, que é o ordenamento do território senão uma disciplina que busca o reequilíbrio inter-regional, através da aplicação de

conteúdo mínimo legal, ele tem a exacta ambição e a profundidade que a equipa responsável pelo plano, expressando a vontade política dos eleitos do poder local, lhe imprima. O resultado é a redacção de uma mesma figura com intensidades muito variáveis. Nuno Portas[70] relata a existência de diversos critérios de concepção do PDM. Da sua acção pode resultar um PDM *restritivo*, que corresponde aos interesses mais conservadores e conservacionistas, onde se fixam com exactidão onde e quando se pode construir. Outro tipo é o do PDM *expansionista*, onde predominam as dinâmicas de crescimento e de captação de vantagens comparativas para investimentos públicos e privados de grande dimensão. Finalmente, existe o PDM *de regulação variável*, uma forma intermédia, que coordena regras pré-fixadas e conhecidas à partida por todos (como a delimitação da REN e da RAN), com margens de decisão apreciáveis quanto às oportunidades de investimento dos sectores público e privado.

Quanto ao inquérito público, vale, e com maior acuidade, o que se disse já para o PROT. Mais do que o PROT, o PDM (e restantes planos municipais) é um instrumento susceptível de adquirir, em maior ou menor grau, um peso muito significativo na vida e na actividade dos cidadãos, por se reproduzir a uma escala territorial que lhes é mais próxima, sobre uma multiplicidade de aspectos de índole económica e social (como os projectos urbanísticos, transportes, actividades produtivas, preservação e utilização do património natural e edificado, acessibilidade, infra-estruturas e equipamentos públicos), definidos segundo um corte espacio-temporalmente bem demarcado. A atitude planificadora da Administração Pública contende indubitavelmente com a esfera dos direitos e das garantias dos particulares, entra forçosamente em conflito com determinadas prerrogativas individuais ou colectivas, e impõe restrições a figuras tão caras à sociedade ocidental, como o *direito de propriedade* ou a *iniciativa económica privada*, de tal forma que a participação das pessoas num documento regulador activo como o PDM se justifica também por uma questão de *legitimidade material* da intervenção do Estado em domínios da esfera jurídica dos cidadãos classicamente tidos por absolutos.

O inquérito público serve para dar conhecimento aos munícipes e a todos os interessados em geral do conteúdo do plano elaborado, antes de ser submetido a aprovação e ratificação, permitindo que estes possam apresentar sugestões, comentários e críticas, dando à equipa do plano uma visão mais realista das repercussões que ele poderá ter junto dos administrados e possibilitando a recolha de informações que permita fazer pequenos acertos ou alterações mais profundas (art. 14.º do Decreto-Lei n.º 69/90).[71] Prescreve-se, desta forma, o respeito pelo *princípio da participação* dos

---

políticas sectoriais, que ele próprio põe em convergência, como a economia, a cultura, o ambiente, a energia, os transportes, etc.?

[70] PORTAS, NUNO: "Os Planos Directores como instrumentos de regulação", *Sociedade & Território*, núm. 22, Setembro de 1995, pp. 25-26.

[71] Para uma reflexão mais profunda sobre o princípio da participação dos cidadãos na elaboração dos planos de ordenamento do território destaca-se a análise feita por CORREIA, FERNANDO ALVES: *O*

cidadãos na acção do Estado, um princípio que assume dignidade constitucional (cfr. artigos 2.º *in fine*, 9.º alínea c), 48.º, 65.º/1, 267.º/1 da CRP) como uma imanação do *princípio do Estado de Direito democrático*.[72]

Esta consulta pública só tem lugar *depois* de concluído o processo de elaboração do PDM, e não durante, como existia na primeira versão da lei (art. 14.º do Decreto Regulamentar n.º 91/82), o que em termos de racionalização do sistema, torna as propostas feitas nesta primeira fase mais eficazes e oportunas para o resultado final do plano do que sendo feitas numa fase em que se está perante uma proposta definitiva.[73] Por outro lado, apenas obriga a uma *ponderação* pela edilidade dos resultados do inquérito (art.14.º/6). O facto de se exigirem novos pareceres no caso de surgirem modificações significativas do plano, na sequência do inquérito, constituirá, naturalmente, um elemento desincentivador para que a Câmara introduza grandes alterações, o que enfraquece a posição relativa dos munícipes. Este procedimento de auscultação aos interessados, não passa muitas vezes, como sublinharam alguns dos entrevistados, de uma etapa formal e deficientemente publicitada, sem grande efeito prático. "O que acontece em boa parte das situações, é que as pessoas só têm conhecimento de que existe o plano quando submetem um projecto de licenciamento de obras à Câmara e este é indeferido. As pessoas não sabem o que é o PDM. Por isso, a

---

Plano Urbanístico..., ob. cit., pp. 250 e segs., na qual se salienta a razão de ser da participação do particular na formação dos planos como uma forma compensatória da ampla margem de discricionaridade que a Administração Pública possui nestes domínios do uso, ocupação e transformação do solo municipal.

Esta participação não está condicionada à existência de um direito ou interesse próprios que sejam directamente afectados ou em risco de o ser. A fórmula participativa estende-se a todos em geral que queiram emitir alguma observação ou um juízo crítico. O inquérito público aparece, no dizer de AMARAL, DIOGO FREITAS DO: *Direito do Urbanismo..., ob. cit.*, p. 79, como "um subprocedimento administrativo destinado a facultar ao público em geral, e aos interessados em especial, o conhecimento e a discussão de projectos de iniciativa da Administração Pública que possam contender com os direitos ou interesses dos particulares abrangidos."

Note-se que no que diz respeito à participação dos sujeitos privados na acção planificadora pública, o legislador espanhol consagra ainda uma outra possibilidade para a participação dos privados. A Lei do Solo de 2 de Maio de 1975, considerando embora a planificação urbanística (no âmbito mais extenso do ordenamento do território, de acordo com o art. 3.º) uma função pública, admite, no art. 52.º,1 que "as pessoas privadas poderão formar Planos Municipais, Especiais e Projectos de Urbanização." A doutrina considera, porém, que essa faculdade se circunscreve, mormente no caso dos *Planes Generales Municipales*, à tomada de iniciativa e à redacção da proposta de plano, não conferindo qualquer direito a uma aprovação inicial, provisória ou definitiva por parte da Administração. Cfr. GÓMEZ, J. MIGUEL LOBATO: "La participatión privada en la formación de planes de ordenación urbana", *Revista de Derecho Urbanistico*, Julho-Agosto-Setembro 1989, pp. 665-696.

[72] A propósito do *princípio democrático* e do *princípio da participação dos cidadãos* na actividade política como um dos seus corolários, cfr. CANOTILHO, GOMES: *Direito Constitucional*, *ob. cit.*, pp. 365-370; CANOTILHO, GOMES/MOREIRA, VITAL: *Constituição...*, *ob. cit.*, anotações aos artigos 2.º, 9.º, 48.º e 267.º.

[73] Cfr. CORREIA, FERNANDO ALVES: *O Plano Urbanístico..., ob. cit.*, pp. 262-268; *As Grandes Linhas..., ob. cit.*, p. 39, nota 20. Para o autor, o Decreto-Lei n.º 69/90 representa nesta matéria um *progresso*, ao estender aos planos de pormenor a exigência do inquérito público, e um *retrocesso* ao eliminar a participação dos administrados durante a elaboração do projecto de plano, que considera "potencialmente mais eficaz".

reacção face a ele é muito má. Ele representa um obstáculo e o inquérito não passa de um formalismo."[74]

Com o que se disse sobre o quase *pro forma* que nalguns casos é a fase do inquérito, verifica-se que a vinculação do PDM, relativamente aos privados, se faz com base numa *legitimidade formal*, quando deveria aspirar sobretudo a uma *legitimidade material*, pela qual se efectivasse uma convergência de vontades dos poderes públicos e dos sujeitos privados, do órgão que cria o plano e dos seus destinatários particulares.

O regulamento que compõe o PDM fixa, entre outras coisas, as regras jurídicas para as zonas do território definidas no plano, que são traduzidas graficamente na planta de ordenamento que acompanha, a par da planta de condicionantes, o regulamento (art. 10.º). Para o efeito de delimitação das zonas em que se decompõe o plano, por aplicação da técnica do *zonamento*,[75] o legislador prevê diversas classes de espaços, individualizáveis de acordo com o uso dominante que podem conter (art. 28.º). São eles os espaços urbanos, os espaços urbanizáveis, os espaços industriais para indústrias transformadoras e respectivos serviços, os espaços para indústrias extractivas, os espaços agrícolas, os espaços florestais, os espaços culturais e naturais e os espaços canais. Por outro lado, o perímetro urbano é determinado pelo espaço urbano e o espaço urbanizável.

Uma interpretação literal deste postulado normativo parece afastar qualquer ideia de sobreponibilidade dos espaços. As diversas áreas oferecem-se bem individualizadas e de contornos rigorosamente delineados. Mas a realidade mostra que não se verifica este matizado perfeito das áreas que estão sob a alçada de cada autarquia. O que se assiste é a uma convivência por vezes simbiótica, com frequência inconveniente, de diversos usos dentro do mesmo espaço, sem que na verdade seja possível dilucidar qual deles é o uso que domina. Bastará pensar no crescimento de pólos urbanos em torno de um empreendimento industrial que cativa a mão-de-obra residente nas imediações ou a coabitação normal de centros históricos e espaços urbanizados. Seguindo à risca as proposições legais, não há como classificar estas zonas. Tomando o exemplo das zonas históricas, que se distinguem como espaços culturais, elas são excluídas dos espaços urbanos, quando na prática elas se inserem com preferência nesses espaços e estes acabam mesmo por nascer em torno dos núcleos históricos.[76]

Esta configuração estanque das áreas geográficas não dá resposta imediata a um fenómeno recente e com tendência para se intensificar, que é o da deslocação de

[74] Entrevista à Arq. Maria João Figueiredo.

[75] De acordo com CORREIA, FERNANDO ALVES: *O Plano Urbanístico..., ob. cit.*, p. 236, "o *zonamento* é a operação que consiste em delimitar no território do município zonas ou áreas caracterizadas pela afectação dominante dos seus solos ou pelo uso principal que nele poderá ser feito."

[76] Estas e outras dificuldades que enfrentam as equipas dos PDM são apontadas por ABREU, SOFIA PLÁCIDO DE: "Os Planos Municipais e a problemática do Ordenamento do Território fora dos perímetros urbanos", *Ordenamento do Território: implicações para o planeamento urbano*, Lisboa, 1990.

habitantes das cidades para zonas periféricas, onde ainda há uma forte componente rural. São áreas que já nem sequer são classificadas como espaços urbanizáveis, mas como zonas agrícolas, que a melhoria da acessibilidade "aproximou" dos centros urbanos e que por isso se tornam muito procurados por todos aqueles que pretendem fugir ao movimento apressado das cidades e à falta de uma qualidade de vida urbana aceitável. Estes novos conquistadores dos espaços rurais pouco mais fazem do que cultivar um quintal e cuidar do jardim e nada têm a haver com o agricultor tradicional. A este "fenómeno da dispersão"[77] o actual regime jurídico dos planos municipais não dá uma resposta clara. E isto possui uma ligação umbilical com um outro aspecto que não é ponderado nesse regime. O PDM é o único PMOT que se estende às áreas rurais, já que os Planos de Urbanização e de Pormenor se resumem aos espaços urbanos e urbanizáveis (art. 9.º). Não está previsto qualquer tipo de plano semelhante a estes dois para a zona não urbana. O ordenamento do espaço rural restringe-se ao que consta do PDM.[78]

Faço apenas uma breve chamada de atenção para o facto de a ratificação governamental do PDM (artigos 3.º e 16.º) servir, entre outras coisas, para averiguar da sua adequação às normas e limites da *Reserva Ecológica Nacional, da Reserva Agrícola Nacional e das Áreas Protegidas* (art.16.º/2, alínea a)). Durante a formação dos PDM, a falta de delimitação pelo Governo, das áreas a integrar na REN obrigou os municípios, pressionados pelo prazo de conclusão fixado (primeiro, até 31 de Dezembro de 1991, depois prolongado por mais um ano), a terem de proceder à demarcação dessas áreas. Este será um aspecto a tratar na segunda parte deste trabalho.

A produção dos Planos Directores Municipais foi em boa parte condicionada pelas pressões de ordem financeira que o Estado exerceu sobre os municípios. A estratégia governamental teve duas fases.

Na primeira fase, o Estado utilizou o "argumento financeiro" apenas ao nível do financiamento interno às autarquias.

Estabeleceu uma comparticipação financeira para os municípios poderem elaborar o seu PDM, até 50% dos respectivos custos.[79]

---

[77] Cfr. ABREU, SOFIA PLÁCIDO DE: "Os Planos Municipais...", *ob. cit.*

[78] O Eng. Santos Veloso, ex-Administrador do Gabinete Coordenador do Programa Integrado de Desenvolvimento Regional (PIDR) do Baixo Mondego, considera urgente a previsão de um plano para as áreas rurais, que seja o desenvolvimento das normas do PDM.

Por seu lado, o Eng. João Rebelo designa estas áreas periféricas dos núcleos citadinos, onde existe um volume considerável de povoamento e forte presença de elementos rurais como zonas *peri-urbanas*, "uma espécie de anel, com determinadas dimensões (não se pode ter um loteamento clássico, tem de se exigir uma certa dimensão da propriedade), onde se construa a casa, mas se assuma que já não tem um uso agrícola, um uso rural. Tem sim um uso peri-urbano."

[79] Previstos no art. 10.º/2 do Decreto-Lei n.º 363/88, de 14 de Outubro e Despacho conjunto dos Ministros do Planeamento e Administração do Território e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, de 31 de Janeiro de 1989 (DR, II Série, n.º 259, 10/11/89), que viu a sua duração ampliada para 1992, através do Decreto-Lei n.º 25/92, de 25 de Fevereiro.

Ao mesmo tempo, restringiu o acesso dos municípios a certas prerrogativas, como à concessão do auxílio financeiro estatal, à celebração de contratos-programa entre o Governo e as autarquias e à declaração de utilidade pública, para efeitos de expropriação, condicionando-os à existência de um PDM plenamente eficaz.[80]

Estas medidas não tiveram o efeito esperado, pois sendo inegável que se aumentou o número de planos ratificados até 1993, eles não ultrapassavam 11,5% do total (32 PDM, em 275 municípios).

Confrontado com este insucesso, o Governo passou a esgrimir o "argumento financeiro", através da limitação do acesso aos Fundos Estruturais da Comunidade, negociados no âmbito do II Quadro Comunitário de Apoio (1994-1999), por parte dos municípios que não tinham o PDM ratificado ou em processo de ratificação, ou seja, já aprovado pela Assembleia Municipal. Através do Despacho n.º 62/94, de 23 de Maio, o Ministro do Planeamento e Administração do Território veio condicionar o acesso aos Programas Operacionais Regionais, entre outras coisas, há existência de PDM aprovado pela Assembleia do Município. Esta fórmula foi muito mais conseguida do que a primeira. Só para o ano de 1994 estavam em causa 23,6 milhões de contos para distribuir pelos municípios das cinco regiões do continente.

A conclusão dos planos como mecanismo de acesso aos proventos financeiros europeus não foi uma imposição de Bruxelas. Foi sim uma condição imposta pelo Estado português à sua Administração local. Tudo não passou, afinal, de um "golpe", um "bluff" estratégico da Administração central sobre os municípios, para pôr em marcha, definitivamente, um projecto que teimava em permanecer no limbo. Os anos de 1994 e de 1995 conheceram um acréscimo notável do número de PDM ratificados. Na tabela que se segue regista-se a sua evolução a partir de 1993 até Março de 1999. Nesse momento registam-se ainda 18 municípios sem o PDM ratificado.

PLANOS DIRECTORES MUNICIPAIS RATIFICADOS ATÉ OUTUBRO DE 1995

[80] A restrição à celebração de contratos-programa com os municípios consta do art. 6.º/1, alínea a) e art. 17.º/2 do Decreto-Lei n.º 384/87, de 24 de Dezembro. Para o acesso condicionado à concessão de auxílios financeiros às autarquias, prescrevem o art. 6.º/1, alínea a) e art. 10.º do Decreto-Lei n.º 363/88, de 14 de Outubro. Quanto à declaração de utilidade pública, para efeitos de expropriação, veja-se o art. 32.º do Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março.

Mais tarde, em 1993, veio-se dar alguma flexibilidade a este regime condicional, com a publicação do Decreto-Lei n.º 281/93, de 17 de Agosto. De acordo com o art. 6.º/1, é possível ao município que não tem ainda o PDM eficaz celebrar contratos-programa, obter auxílio financeiro e a declaração de utilidade pública, para efeitos expropriatórios, quando se verifiquem cumulativamente as seguintes condições: quando a comissão técnica do PDM afirme que o projecto que subjaz à expropriação, acordo ou auxílio financeiro ou contrato-programa, é adequado e não compromete, onera ou dificulta a execução do PDM em elaboração; quando ele possua um interesse público relevante; quando o atraso na conclusão do PDM não se deva ao município, mas a entidades exteriores a si. Os dois requisitos finais são casuisticamente verificados por despacho do Ministro do Planeamento ou, conforme os casos, despacho conjunto dele e do Ministro responsável pelo departamento ao qual compete a apreciação final do processo (art. 6.º/2).

	Até 1993	1994	1995	1996	1997	1998 a 3/99	TOTAL
NORTE	8	35	39	1	1	0	84
CENTRO	10	32	32	2	4	2	72
LISB/V.TEJO	4	12	13	3	10	2	44
ALENTEJO	9	7	17	2	4	2	41
ALGARVE	1	3	11	0	1	0	16
TOTAL	32	89	102	8	20	6	257

Fonte: DGOTDU - Direcção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano[81]

4.2.3. *As novas figuras do planeamento: os Planos Especiais de Ordenamento do Território*

O leque dos planos de ordenamento espacial tipificados na lei[82] conta ainda com os ***Planos Especiais de Ordenamento do Território***, previstos no **Decreto-Lei n.º 151/95**, de 24 de Junho, com a redacção dada pela **Lei n.º 5/96**, de 29 de Fevereiro.

O diploma de 1995 reuniu sob a designação genérica de Planos Especiais sete tipos planificatórios. Alguns eram objecto de uma regulação específica e, em boa medida, continuam a sê-lo. Mas existia paralelamente um certo número de planos que não gozavam de qualquer disciplina jurídica.

Esses sete planos eram os Planos de Ordenamento Florestal, os Planos de Ordenamento e Expansão dos Portos, os Planos Integrados de Habitação, os Planos de Salvaguarda do Património Cultural, os Planos de Ordenamento de Áreas Protegidas, os Planos de Ordenamento de Albufeiras de Águas Públicas e os Planos de Ordenamento da Orla Costeria.

Deste vasto conjunto, apenas os Planos de Ordenamento das Áreas Protegidas, os Planos de Ordenamento de Albufeiras de Águas Públicas e os Planos de Ordenamento da Orla Costeira desfrutavam já de uma regulação jurídica, dada, respectivamente, pelo Decreto-Lei n.º 19/93, de 23 de Janeiro, Decreto Regulamentar n.º 2/88, de 20 de

[81] DGOTDU: Instrumentos de gestão e de política dos solos, Lisboa, 1999.
[82] Convém destacar que em matéria de planos de ordenamento e de urbanismo, vigora no sistema jurídico português o *princípio da legalidade*, que se desdobra num conjunto de sub-princípios, de entre o qual avulta o *princípio da tipicidade*, o que significa que a Administração não é livre de elaborar os planos que cogita, apenas aqueles que a lei expressamente prevê e autoriza. Cfr. nota 60.

Janeiro e Decreto-Lei n.º 309/93, de 2 de Setembro. Os restantes estavam referidos em legislação dispersa, sem lograrem possuir um regime jurídico tipificado[83].

Em 1996, o legislador vem reduzir para três o número de PEOT. Doravante, são considerados Planos Especiais de Ordenamento do Território os ***Planos de Ordenamento de Áreas Protegidas***, os ***Planos de Ordenamento de Albufeiras de Águas Públicas*** e os ***Planos de Ordenamento da Orla Costeira***.

O regime jurídico dos Planos Especiais apresenta notáveis semelhanças com o quadro legal dos PROT, o que desde logo se compreende pela origem centralista comum. Tal como os PROT, os Planos Especiais são tipos instrumentais que *promanam da Administração Pública central* (do membro do Governo com poderes hierárquicos, tutelares ou de superintendência sobre as entidades encarregadas da protecção dos interesses em causa), a quem cabe os poderes de definir a *oportunidade*, *desencadear* o procedimento de elaboração e *aprovar* a versão final do plano (cfr. artigos 1.º/1, 2.º e 10.º/1, do Decreto-Lei n.º 151/95, de 24 de Junho).

Através deles perpassa um determinado complexo de *princípios e objectivos*, que vão desde a realização integrada do ordenamento do território, garantindo um desenvolvimento económico e social sustentável, e o respeito pelos seus princípios gerais e preceitos jurídicos, até à sua compatibilização com a promoção e a salvaguarda dos recursos naturais, áreas agrícolas e florestais, património natural e construído, passando pelo estímulo à participação dos cidadãos e pela protecção dos seus legítimos interesses e, finalmente, pelo cumprimento do princípio da hierarquia entre as diferentes espécies de planos (art. 4.º).

No momento do inquérito público existe um aspecto dissemelhante relativamente ao que se verifica no PROT. Enquanto no Plano Regional a fase da consulta pública tem lugar antes da comissão de acompanhamento emitir o seu parecer final e é impulsionada por esta (cfr. artigos 10.º/1 e 11.º/2, do Decreto-Lei n.º 176-A/88, de 18 de Maio), sendo as informações adquiridas ponderadas pela comissão e relatadas por ela, podendo mesmo servir de base a uma recomendação de alteração do plano, no caso do Plano Especial, o inquérito decorre em momento posterior à deliberação da comissão, sendo as observações consideradas apenas pelo membro do executivo responsável. Existe uma reafirmação centralista na criação destes outros mecanismos de planeamento, o que vem colocar algumas reticências quanto ao esforço de descentralização empreendido com os PMOT e ainda presente nos PROT.

O Plano Especial é composto por um *regulamento* de explanação do regime e da estratégia visada com o plano e possui duas representações gráficas: a *planta de síntese*,

[83] Era o caso dos Planos de Salvaguarda do Património Cultural, formalmente previstos no art. 21.º/5, da Lei n.º 13/85, de 6 de Julho e com uma referência no art. 2.º/2, do Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março, que remetia para legislação especial a criar, e que foi agora revogado pelo Decreto-Lei n.º 151/95.

onde, para além da classificação dos espaços de acordo com o uso dominante fixado, predominam os aspectos de carácter urbanístico, num verdadeiro guia de ordenamento urbano; a *planta de condicionantes*, que delimita geograficamente todas as restrições e servidões administrativas que impendem sobre o espaço circunscrito pelo plano, como as áreas da *Reserva Ecológica Nacional e da Reserva Agrícola Nacional, as Áreas Protegidas*, as áreas do regime florestal e do domínio público hídrico, as servidões aeronáuticas e as relativas à defesa nacional (art. 7.º). Para lá destes elementos obrigatórios, há toda uma série de elementos avulsos que podem servir para instruir o processo quando necessários, como a planta de enquadramento ou os estudos que fundamentaram a proposta apresentada (art.8.º).

Como disse, os Planos Especiais são da responsabilidade da Administração central e traduzem uma *arrumação* de diversas figuras dispersas por vários diplomas, mas que têm em comum dirigirem-se à "**satisfação de um interesse público concreto**" (art. 1.º/2), através da formulação de regras de utilização de uma determinada parcela física, a qual possui uma unidade funcional dada pela presença de um factor particular, seja uma faixa costeira, uma albufeira ou uma área de paisagem protegida. Este elemento aglutinador permite destacar uma área territorial com características singulares que suporta uma especial valoração e granjeia um tratamento autónomo. Com a aplicação de instrumentos especificamente adaptados para essas zonas, o Estado proporciona um expediente integrado de ordenamento de um território unívoco que, contrariamente aos restantes planos, não está circunscrito a fronteiras administrativas. Tanto podem compreender a área ou parte da área de um município, como estender-se pelo espaço de vários municípios, segundo a amplitude geográfica em que se exercita o *interesse público concreto*. O mais frequente será essa área integrar parcelas de diversos municípios.

Quanto à sua eficácia para mecanismo executor das preocupações ambientais, tudo depende da forma como se revestirá a sua elaboração material e a sua aplicação no terreno. No entanto, sob o aspecto jurídico-formal, os PEOT sugerem uma consideração privilegiada da conservação da natureza e da rendibilização inteligente dos recursos. É a presença de um elemento natural fortemente mobilizador que determina a exposição de um planeamento mais concentrado.

É assim nos Planos de Ordenamento da Orla Costeira, onde é o mar o factor centralizante, por excelência, determinando uma faixa terrestre com características distintivas e atractivas para o homem, ao ponto de para ela se dirigirem enormes fluxos migratórios e grandes redes económicas, que fazem do litoral português a zona mais intensamente povoada e economicamente mais poderosa do país. Os POOC foram lançados em 1988, sem qualquer base legal, pela Direcção-Geral dos Portos, com a finalidade de orientar a sua intervenção na faixa costeira sob sua jurisdição e regular a vocação dominante, os usos preferenciais e a capacidade de suporte da orla costeira quanto aos equipamentos e implantações humanas. Entre 1988 e 1992 foram lançados

quatro POOC, dos quais dois foram concluídos (Sines/Sagres e Sagres/Vilamoura) e os restantes cancelados ou suspensos (Rio Minho/Rio Lima e Vilamoura/Rio Guadiana).

Em 1993 foi-lhes finalmente reconhecida existência legal, com a publicação do Decreto-Lei n.º 309/93, de 2 de Setembro. Actualmente encontram-se publicados o POOC Sines-Burgau, o POOC Cidadela – Forte de S. Julião da Barra e o POOC Caminha – Espinho.

Estes planos definem a restrição ao uso da faixa litoral, a partir da articulação entre a preservação do valor ecológico e o padrão de procura a que está sujeita esta faixa, nomeadamente o aproveitamento turístico das zonas balneares.[84] Contudo, não existe uma definição concreta sobre as regras a que deve obedecer a construção de aldeamentos turísticos, um dos maiores problemas que se têm levantado à gestão e protecção das zonas costeiras, o que tem suscitado algumas críticas.

Também as albufeiras funcionam como um suporte biológico importante a merecer especiais cuidados que garantam o seu aproveitamento económico, sem pôr em risco a conservação da natureza. Em cada uma existe um perímetro de protecção dentro do qual são proibidas ou limitadas certas actividades legalmente previstas, por comportarem perigos para a manutenção da albufeira. O tipo de intervenções possíveis dentro da zona de protecção e os princípios e regras fundamentais de utilização das águas cabe ao plano de ordenamento da albufeira fixar.

As Áreas Protegidas formam a nossa tradição mais consistente quanto à defesa do património natural. Ao abrigo da Lei n.º 9/70, de 19 de Junho, surge a primeira Área Protegida em Portugal, o Parque Nacional do Gerês. De então para cá esse número tem aumentado, embora a sua área total não ultrapasse 8% do território nacional. Nestes santuários da natureza, a presença do homem é consentida pela obediência a certos parâmetros, os quais regulam os limites ao exercício da actividade humana aí fixada. Com a planificação dos desempenhos activos das populações residentes e das medidas de preservação e valorização ambientais, traça-se harmoniosamente a relação do homem com a natureza. Estes são os verdadeiros planos ambientais, pois neles a linha orientadora é sempre a protecção dos ecossistemas naturais e a esse princípio se submetem as decisões quanto ao aproveitamento económico, sobretudo em matéria de recreio e lazer.

A emergência destes novos rostos do planeamento traz consigo outras interpelações, como o problema de saber, na escala hierárquica e territorial, qual o nível em que se situam estes novos dispositivos. Localizar-se-ão no escalão regional ou local, já que ninguém duvida que não se integram na dimensão nacional. Esta está reservada ao Programa de Ordenamento do Território que envolverá uma dimensão estratégica mais

[84] Cfr. CABRAL, NATÉRCIA REGO: "O novo modelo de gestão da Orla Costeira", *Sociedade & Território*, núm. 22, Setembro de 1995, pp. 92-101.

abrangente, com a consideração de múltiplos interesses e diferentes objectos. Será, pois, à escala regional ou local que se poderá entender o PEOT. Da leitura atenta das normas do decreto-lei, (e da Lei de Bases) em especial das que dizem respeito à articulação com outros planos, pode concluir-se que eles se posicionam ao mesmo nível dos Planos Regionais de Ordenamento do Território. O legislador declara que os PEOT e os PROT devem *compatibilizar-se entre si*, o que equivale a situá-los numa posição paritária que implica uma concordância prática dos objectivos e dos meios delineados em ambos (art. 3.º/2). Depois, os Planos Municipais de Ordenamento do Território devem respeitar e *compatibilizar-se com os Planos Especiais*, devendo ser revistos para esse efeito se necessário (art. 3.º, n.º 3, n.º 4 e n.º 5), o que supõem que se encontram a um nível inferior na escala.[85]

A colocação destes planos ao mesmo nível dos PROT é uma opção que suscita algumas reservas e que pode levantar algumas dificuldades práticas.

Entre os PROT e os PEOT, ambos planos do nível intermédio, existe uma divergência quanto à natureza dos interesses que realizam. Ao PROT está reservado o ordenamento integral de um dado território, no conjunto das suas fracções, no qual convergem diferentes interesses e preocupações mais ou menos amplos e abstractos, a justificarem um desempenho conjugado por parte dos poderes públicos, em ordem à utilização racional dos recursos e à maximização das actividades humanas (cfr. preâmbulo e art. 1.º do Decreto-Lei n.º 176-A/88, de 18 de Maio). À actuação integrada, com vista à harmonização de diferentes, e igualmente legítimos, interesses colectivos, contrapõe-se a satisfação de um interesse público concreto pelos PEOT e que é a valorização, a protecção ou o aproveitamento de uma parcela ou fracção com uma unidade intrínseca que lhe é dada por um elemento natural ou humano agregador, seja o mar, um parque ou uma reserva ou uma albufeira. Por isso, são planos específicos, de amplitude mais restrita e intenção mais comedida que aquelas que vigoram no PROT.

Ao mesmo tempo, a diversificação de instrumentos planificatórios regionais cria problemas de convivência e de entrosamento, uma vez que é perfeitamente possível a existência simultânea de um PROT e de um POOC sobre a mesma faixa costeira e, apesar da lei obrigar à compatibilização entre ambos, na prática, formar-se-ão alguns

[85] Novamente se coloca a questão de saber se deverá existir simples *compatibilidade* ou, mais do que isso, uma verdadeira *conformidade* entre o Plano Especial e o PROT, por um lado, e o Plano Especial e os PMOT, por outro. Quanto à segunda parte do problema, ele resolve-se da mesma forma que se resolve a articulação do PROT com os PMOT.

A resposta já é mais problemática quando está em causa a relação entre dois planos que se encontram no mesmo patamar. Parece-me que uma vez que pode haver sobreposição de instrumentos de planeamento com igual valor e densidade para uma mesma área (PROT e Plano Especial), não será suficiente que não haja contradição entre eles, isto é, que eles sejam compatíveis. É preciso que haja convergência de finalidades, conformidade de soluções, sob o risco de se criarem incongruências no sistema e dificuldades práticas na execução, sem saber a qual dos mecanismos dar prevalência. Esta dificuldade não se poria se fosse dado um posicionamento diferente ao Plano Especial, colocando-o na dependência do PROT.

atritos, sem que se saiba, em caso de divergência, qual o regime que prevalecerá ou quem resolverá a contenda, tanto mais que os responsáveis pelos planos podem ser organismos diferentes da Administração central. Cada ministério tentará fazer vingar a sua política e impor os seus interesses. Se no PROT, o domínio cabe ao Ministério do Planeamento e a ele cabe dirigir todo o processo, num Plano de Ordenamento das Áreas Protegidas, por exemplo, essa competência pertencerá ao Ministério do Ambiente, que concorrerá em pé de igualdade com ele, tornando mais delicadas as negociações. Este problema seria em larga medida ultrapassado se fosse revisto o posicionamento dos PEOT. Perante um plano de conteúdo mais lato e com interesses e objectivos mais vastos e diversificados como o PROT, os Planos Especiais, enquanto instrumentos particulares e de finalidades mais restritas, compreender-se-iam como desenvolvimentos e componentes específicas do PROT, como partes integrantes do seu domínio, mas com uma possível e bem definida autonomia relativa.

Em resumo, a concentração do regime de vários planos de ordenamento que se encontravam diluídos pelo nosso sistema jurídico vem trazer alguma racionalidade à temática da organização do espaço, embora tenha ficado, em certos aspectos já referidos, aquém do que seria desejável.

Perante a dificuldade que ainda existe em aceitar o PROT, adivinham-se novas críticas por parte das autarquias que vêem crescer os limites à liberdade de disposição do seu território e estão obrigadas a proceder à revisão dos PDM, para incorporarem os ditames do PEOT, tal como fazem perante o PROT, e, muitas vezes, quando mal entrou em vigor o plano municipal. O quadro pode ser este: há que proceder à revisão do PDM porque perfaz dez anos de vigência, há que rever o PDM para o conformar com as regras do PROT recém criado, há que o rever para não contrariar as normas do novo Plano Especial e, com a recente aprovação da Lei de Bases do Ordenamento do Território, haverá que revê-lo para o adequar aos seus princípios básicos. E isto sem falar nos planos sectoriais e intermunicipais. Perante a contingência de sucessivas revisões, talvez um retrato excessivo, mas absolutamente verosímil, que ameaça destruir a aplicação dos planos locais, urge repensar nas formas de coordenar todos estes instrumentos planificadores, de modo a evitar desperdício de esforços, conflitos institucionais e irracionalidade de medidas.

4.3. As experiências de planeamento em direito comparado (França, Espanha, Itália, Inglaterra e Alemanha)

Depois da análise do quadro nacional quanto aos instrumentos jurídicos de planeamento territorial, é chegada a altura de dar alguma atenção às soluções preconizadas noutros países europeus, quer dos que em termos de conceptualização do ordenamento do território estão na mesma linha teórica do legislador português (França,

Itália e Espanha), quer ainda dos que têm seguido modelos de concepção diferenciada (Inglaterra e Alemanha).

4.3.1. *O arquétipo francês e as soluções derivadas em Espanha e Itália*

O modelo francês, foi dito, é o paradigma ao qual o ordenamento jurídico português foi buscar a sua inspiração, e outro tanto fizeram os legisladores e doutrinadores italianos e espanhóis.

4.3.1.1. *França*

No visionamento da prática planificadora francesa sobressaem dois períodos distintos, aos quais corresponde uma estrutura administrativa e funcional diferenciada. Além de uma pré-fase que vai do século XVII até à Segunda Guerra, um período onde se publicaram algumas leis urbanísticas, marcadas por finalidades de segurança, higiene e estética, destacam-se duas outras fases: uma, iniciada em meados dos anos quarenta e que se prolongou até às leis de descentralização de 1982 e 1983; a segunda fase, a partir daí e até aos nosso dias.

A primeira fase é vincada por duas proposições fundamentais, que são *a centralização de toda a política e das funções de planeamento no Estado/Governo* e *a ampliação crescente dos domínios abrangidos pelo ordenamento do território*, incluso o urbanismo.

O Estado reservou desde o início para si a competência de decidir em matéria de ordenamento do território, deixando de fora todos os outros níveis da Administração. Nem mesmo a criação das regiões, pela lei de 5 de Julho de 1972, veio introduzir qualquer alteração funcional. A postura centralizadora apenas é substancialmente corrigida com a descentralização operada na década de oitenta. Só então as regiões adquirem uma autonomia própria, reforçada em Março de 1986 com a primeira eleição dos conselhos regionais. Quer as regiões, quer os departamentos, quer as comunas (o equivalente aos nossos municípios), passam a poder contar com competências específicas em matéria de ordenamento do território.[86] Este passa a ser um domínio jurídico-político partilhado pelos diferentes níveis da acção governativa.

Ao longo desta etapa evidenciam-se alguns momentos em que se produzem inovações na ordem jurídica que directa ou indirectamente fazem sentir os seus efeitos no problema da organização e do aproveitamento eficiente do espaço nacional. Um

[86] Esta partilha de competências sobre o ordenamento entre o Estado francês e as suas colectividades locais, ou seja, a Administração intermédia e periférica, é acompanhada de uma outra partilha, que se vai acentuando progressivamente, entre a França e a Comunidade Europeia, da qual ela faz parte desde o começo. Cfr. MADIOT, YVES: *L`aménagement..., ob. cit.*, p. 31.

desses momentos ocorre em 1943, quando é publicada a Lei do Urbanismo de 15 de Junho, que comete às comunas algumas tarefas relacionadas com matérias estritamente urbanísticas, como questões ligadas às redes viárias, à salubridade e ao embelezamento das cidades. Esta lei não produziu quaisquer impactos práticos porque pouco depois terminava a guerra e as preocupações imediatas iam para factos de maior amplitude que diziam respeito à reconstrução do país. Viu-se como isso significou o nascimento de um novo conceito e de uma nova atitude, corporizada na figura do "a*ménagement du territoire*." Na sucessão, o legislador estabelece um conjunto de decretos que oferecem ao Governo os instrumentos jurídicos de que necessita para levar a cabo a nova política territorial. Apesar disso, os primeiros planos formalmente criados em 1958 são ainda de urbanismo. A situação sofre uma alteração significativa com o aparecimento da DATAR, em 1963. Este departamento estatal levará o ordenamento do território a atingir uma importância e um poder tais que suscita conflitos com os outros departamentos e ministérios, os quais rotulam de majestática e dominadora. Sob o seu impulso nasce a Lei de Orientação Fundiária, de 30 de Dezembro de 1967, na qual se determina um duplo nível de planificação, devidamente hierarquizado: ao nível regional prevê-se a existência do *Schéma Directeur d`Aménagement et d`Urbanisme* (SDAU), e ao nível local situar-se-á o *Plan d`Occupation des Sols* (POS). A elaboração destes planos está reservada nesta fase, ao Estado, através das Direcções Departamentais do Equipamento e de organismos públicos ou semi-públicos a elas ligados, ainda que decorressem conversações com os municípios abrangidos pelos planos.

O SDAU é um documento que fixa as orientações fundamentais de ordenamento do território para os espaços interessados. Tem por isso uma função directiva e destina-se a promover o equilíbrio entre as áreas urbanas, as áreas naturais e as áreas agrícolas. O POS vem substituir os planos de urbanismo sem contudo trazer grandes novidades, para além de alguma celeridade procedimental e aprofundamento material. São instrumentos deliberadamente executivos e compete-lhes dar seguimento e pormenorização às orientações fixadas nos SDAU.

Destaque merece ainda a aprovação do Código de Urbanismo de 1973, que na verdade não continha só disposições de direito do urbanismo, mas de ordenamento. Por ele se regularão, em larga medida, todas as acções de planificação e urbanismo até à legislação descentralizadora.

O período termina com a crise económica mundial a fazer sentir os seus efeitos no domínio do ordenamento que se encontrava na sua máxima força, com raízes em todos os ministérios, acções em todo o espaço nacional e um notável volume financeiro disponível.

A alteração mais sensível, e que marca o início de um novo ciclo, decorre a partir de 1982-83 e advém da *marcha descentralizadora* iniciada pelo Governo francês, que resultou no sancionamento de algumas leis e decretos de desenvolvimento, de que

ressaltam a Lei de 2 de Março de 1982, que reconhece a maturidade às regiões e principalmente, a Lei n.º 83-8, de 7 de Janeiro de 1983, que revê o Código de Urbanismo e que vem enunciar a repartição de competências entre o Estado, as regiões, os departamentos e as comunas, aclarando significativamente o regime jurídico bastante complexo do planeamento francês. As suas propostas são pormenorizadas com a publicação, entre outros, dos Decretos n.º 83-812 (Schéma Directeur et de Secteur) e n.º 83-813 (POS), ambos de 9 de Setembro de 1983.

O *Schéma Directeur d`Aménagement et d`Urbanisme* passa a designar-se simplesmente *Schéma Directeur* (SD)[87]. Estão previstos também os *Schémas de Secteur*, aos quais é atribuída a função de completar, detalhar e precisar o conteúdo do SD para o sector em causa.

O SD passa a ser, quanto à sua formulação e revisão, da responsabilidade de uma entidade pública de cooperação inter-comunal, da qual fazem parte obrigatoriamente e durante três anos os municípios da área do plano. O PROT, o nosso tipo planificatório que mais se assemelha ao SD, é de proveniência governamental. O Conselho de Estado francês continua a considerar a inexistência de efeitos vinculativos para os administrados, tão só para a Administração regional e local. É formalmente consignada a consulta pública, quer para os SD e Schémas de Secteur, quer para os POS, antes da sua aprovação.

Por sua vez, os POS[88], que correspondem em linhas gerais aos PDM, tornam-se verdadeiros planos de desenvolvimento municipal. Ainda que não sejam obrigatórios para todas as comunas, em contraste com os PDM, a sua inexistência provoca tantas limitações (como a regra da limitação de construir, que impede a construção fora dos locais já urbanizados, nos municípios sem POS), que têm sido adoptados em grande escala. A sua elaboração é da competência do Conselho Municipal, que conta com o apoio e a experiência dos antigos serviços das Direcções Departamentais do Equipamento. Neles é feito o zonamento de toda a área abrangida e são estabelecidos os respectivos coeficientes de ocupação do solo. A lei impõem a sua revisão a cada cinco anos.[89]

---

[87] De acordo com o art. L. 122-1, do Código de Urbanismo (nova redacção da Lei de 1983), os "Esquemas Directores fixam as orientações fundamentais do ordenamento dos territórios interessados, tendo em conta a preservação do equilíbrio entre a expansão urbana, o exercício das actividades agrícolas, outras actividades económicas e a preservação das paisagens naturais. Devem também ter em conta os programas do Estado e das colectividades locais (...) [que] orientam e harmonizam para a organização do espaço. (...) Para a sua execução, podem ser completados por Esquemas de Sector, que detalham e precisam o seu conteúdo."

[88] Art. L. 123-1, do Código de Urbanismo (nova redacção), "os Planos de Ocupação dos Solos fixam, no quadro das orientações dos esquemas directores ou dos esquemas de sector se existirem, as regras gerais e as servidões de utilização dos solos, que podem comportar especialmente a interdição de construir."

[89] O papel das várias administrações, particularmente das colectividades locais, na construção de um planeamento integrado do território é explicitamente reconhecido pelo legislador francês, através da declaração de princípios do art. 35.º, da Lei de 7 de Janeiro de 1983: "O território francês é património comum da Nação. Toda a colectividade pública é sua gestora e garante no âmbito das suas competências.

As inovações não se fazem sentir apenas ao nível local e o fortalecimento do papel da região decorre da reafirmação a este nível das preocupações de ordenamento do território. A consagração explícita das competências das colectividades territoriais regionais aparece na Lei de 2 de Março de 1982 e, na lista infindável de atribuições que giram em torno do conceito de "interesse regional directo", está a de participarem na preparação dos SD e dos POS e a obrigatoriedade de elaborarem o seu plano regional de desenvolvimento económico, social e cultural, do qual fazem parte normas de ordenamento.

Não se pode esquecer que o Estado foi desde o primeiro instante o grande responsável pelo cumprimento da política de organização e composição do território. Através dos seus Planos Nacionais de Desenvolvimento Económico e Social foi dando maior ou menor ênfase à gestão do espaço nacional. Nos três primeiros planos (1947-1953, 1954-1957, 1958-1961) não se registam medidas significativas de ordenamento do território. O IV e o V planos (1962-1965, 1966-1970), registam uma melhoria notória neste aspecto, graças à força persuasora da DATAR.[90]

No X plano (1989-1992), a situação sofre um corte radical, com os seus responsáveis a formularem uma série de considerações vagas e inócuas nesse campo e a darem

---

A fim de ordenar o nível de vida, gerir o solo de forma económica, assegurar a protecção do meio natural e da paisagem e promover o equilíbrio entre a população residente nas zonas urbanas e rurais, as colectividades públicas harmonizarão, no respeito recíproco pelas suas autonomias, as suas previsões e decisões quanto à utilização do espaço."

Estes princípios gerais foram transpostos para alguns textos legais, com destaque para a Lei n.º 85-729 sobre a definição e a execução dos "Principes d`Aménagement", princípios que a Administração local deverá cumprir e respeitar, sobretudo no desenvolvimento da sua tarefa urbanística.

Cfr. COMA, MARTÍN BASSOLS: "História do Direito do Urbanismo na Europa", *Direito do Urbanismo*, INA, 1989, pp. 110-142; LIET-VEAUX, GEORGES: "O Direito do Urbanismo em França", *Direito do Urbanismo*, INA, 1989, pp. 152-155.

Além do mais, o Estado criou três leis do ordenamento e do urbanismo que traduzem o seu esforço em não deixar de intervir prontamente num domínio do qual já teve o controlo absoluto. São elas a *lei sobre a defesa do litoral* (Lei de 3 de Janeiro de 1986), *a lei sobre a protecção da montanha* (Lei de 9 de Janeiro de 1985) e *a lei sobre as zonas de ruído à volta dos aeródromos* (Lei de 11 de Julho de 1985).

Cfr. MATTEI-DAWANGE, GENEVIÈVE/REZENTHEL, ROBERT: "La Loi du 3 Janvier 1986 relative a l`aménagement, la protection et la mise en valeur du Littoral", *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l`Etranger*, Janeiro-Fevereiro de 1987, Tomo 103, pp. 735-760; PRIEUR, MICHEL: *Droit de l`Environnement*, Paris, 1991, pp. 351-352, 367-369, 496-497.

[90] Nos tempos actuais, a *DATAR* redescobre-se numa tripla dimensão: numa *administração flexível*, de missão, que apenas coordena e impulsiona as tarefas, mas que já não executa; numa *administração incitativa*, que diagnostica os problemas, concebe as respostas, coordena a execução das soluções e programa estratégias de localização, nomeadamente criando incentivos à fixação de determinadas actividades produtivas em zonas economicamente depressivas; por fim, numa *administração desmultiplicada*, que se reparte por numerosos organismos, como grupos de trabalho formados por representantes ministeriais, colectividades locais e peritos, associações temáticas, representação própria em diversas entidades, comissões regionais, e um gabinete junto das Comunidades Europeias. Sobre o funcionamento e as funções da *DATAR*, cfr. MADIOT, YVES: **L`aménagement..., ob. cit**., pp. 18-19, 38-42.

privilégio, acima de tudo, aos contratos-programa a celebrar entre o Estado e as regiões.[91]

4.3.1.2. *Itália*

Um ano antes dos franceses, em 17 de Agosto de 1942, a Itália aprova a sua Lei de Urbanismo, que será o ponto de partida para a evolução da política urbanística e do seu alargamento até à planificação da totalidade do espaço nacional, e o ponto de chegada de uma produção mais ou menos abundante de legislação especial anterior relativa aos problemas das áreas urbanas e ao sancionamento de diversos planos de urbanização.

Nela estava previsto um elenco de planos com extensões distintas como os planos territoriais de coordenação, os planos directores intermunicipais,[92] os planos directores gerais, os planos de pormenor e os planos de loteamento.

A Lei do Urbanismo e os tipos de planos que enunciava eram deliberadamente de natureza urbanística, visível no facto de só contemplarem as zonas edificadas e excluírem as parcelas rurais. Apresentam-se, no essencial, como normas para a construção civil, com total dedicação à organização dos aglomerados urbanos.

Finda a Guerra, as preocupações imediatas de recuperação do país motivaram a aplicação de planos de reconstrução que impediram a efectivação da lei do urbanismo até aos anos cinquenta. Nessa altura, a sua desactualização era evidente e levou ao aparecimento de várias propostas de revisão que culminaram com a Lei n.º 765, de 6 de Agosto de 1967, designada "lei-ponte" (porque fazia a transição para uma desejada nova lei dos solos) que, além de significativas inovações no campo urbanístico, introduz a novidade de um planeamento total do território.

A lei de 1942 aplicou as regras de planeamento às áreas municipais, mas não deixou de prever um plano de carácter supramunicipal, como o plano territorial de coordenação, com o qual se pretendia orientar e coordenar a actividade urbanística em várias partes do território nacional que em regra coincidiam com uma região. Em 1962, é apresentada uma proposta legislativa que ficou conhecida como o "projecto Sullo", a qual veio dar um novo rosto ao plano territorial. Os seus artigos n.º 5.º e 6.º determinavam que as regiões estavam obrigadas a adoptar um plano director geral para

[91] Sobre a planificação territorial em França, MADIOT, YVES: *L`aménagement..., ob. cit.*, pp. 31 e segs.; GOMES, JOSÉ OSVALDO: *Plano Director Municipal*, *ob. cit*., pp. 46-76; VILMORIN, CATHERINE DE: "Politique de l`environnement et stratégies territoriales en France", *Revue Française d`Administration Publique*, núm. 35, Julho-Setembro 1985, pp. 28-30; CHALINE, CLAUDE HENRI: "France", *International Handbook on Land Use Planning*, Nova Iorque, 1985, pp. 283-293.

[92] Os planos directores intermunicipais não derivam imediatamente da lei de 1942. São acima de tudo uma construção jurisprudencial que procura responder às necessidades urbanístico-ambientais comuns sentidas por municípios confinantes entre si, mas que se apoiam técnica e processualmente na lei urbanística. A sua elaboração é facultativa e ordenada pela região, por iniciativa própria ou a requerimento dos municípios interessados.

o seu território, no qual se articulavam as grandes linhas de ordenamento e valorização do território com as opções da programação económica. Ao contrário do plano territorial inicial, o novo protótipo de plano regional exprime uma clara abertura às noções de ordenamento do território em íntima ligação com o programa económico, o que transmite a fidelidade ao modelo francês. Se na primeira versão do plano havia uma concertação entre o Estado e os municípios, neste projecto individualiza-se a região como o ente privilegiado na gestão do território, ainda que contando com a participação do Estado e da Administração local.

O resultado disto é que as regiões, com a sua emancipação progressiva (que se acentuou a partir de 1972 e culminou na legislação descentralizadora de 24 de Julho de 1977) optaram por dotar-se de planos regionais que são o resultado da conjugação do plano original da lei de 1942 e do projecto Sullo de 1962. As respectivas leis regionais fazem o matiz dos seus planos territoriais que, superando a simples regulação urbanista e passando a incorporar directrizes de ordenamento, impõem-se aos planos de escala inferior adoptados pelos municípios.

Estes planos estão ainda por cumprir em muitos casos, mas já é certo que terão sempre uma eficácia indirecta para os administrados, sendo vinculativos apenas através dos planos directores gerais de cada município, que os devem respeitar, de acordo com o princípio da hierarquia.

O plano director geral é obrigatoriamente elaborado pelo município ou comuna e hoje em dia não se resume a ser o instrumento básico de urbanismo e da construção civil, para se arvorar em elemento de planificação geral, com um conteúdo mais enriquecido, que se estende às zonas não urbanas e disciplina o uso actual e futuro de todo o território comunal. A sua aprovação cabe à região que possui competência para efectuar alterações de pormenor. Em regra, a revisão decorre passados dez anos sobre a sua aprovação.

O papel actual do Estado italiano na organização e utilização do seu território é mais modesto do que o papel do Estado francês e muitíssimo mais do que o do Estado português.[93]

4.3.1.3. *Espanha*

[93] Para o estudo da planificação em Itália, destacam-se, além de outros títulos, COMA, MARTÍN BASSOLS: "História ...", *ob. cit.*, pp. 114-115; MENGOLI, GIANCARLO: "O Direito do Urbanismo em Itália", *Direito do Urbanismo*, INA, 1989, pp. 169-174; DE PALMA, ANGELO DOMENICO: *Manuale di gestione e controllo del territorio*, Roma, 1992, pp. 43 e segs.; URBANI, PAOLO: "Riflessioni...", *ob. cit.*, pp. 185-205.

À semelhança do que foi dito sobre a experiência francesa, o historial do planeamento espanhol permite individualizar duas fases distintas, separadas pela promulgação da Constituição de 1978.

Na primeira etapa prontificam dois elementos normativos de importância vital para a esquematização do sistema: a Lei do Solo e do Ordenamento Urbano de 12 de Maio de 1956 (LS), e a Lei 19/75, de 2 de Maio, sobre a Reforma da Lei do Solo (RLS), com o Texto Refundido aprovado pelo Decreto Real 1346/1976, de 9 de Abril .

Com a LS pretendeu-se reagir ao movimento migratório que, finda a Guerra Civil e o bloqueio económico internacional, se intensificou entre as regiões rurais da Espanha e os principais núcleos urbanos e industriais, onde principiava a consolidar-se um movimento de progresso económico bastante significativo que atraía as gentes do campo e lotava as capacidades de suporte social.

Nela se prevê a realização de um plano nacional de ordenamento que não foi cumprido, planos provinciais, que também não tiveram qualquer aplicação, e planos municipais gerais, da competência dos municípios. Sobre estes, a situação não é muito mais satisfatória: até à reforma da lei em 1975, dos cerca de 8000 municípios apenas 600 tinham um plano municipal geral aprovado.

A LS era uma lei considerada muito avançada sob o aspecto técnico e metodológico e ambicionava efectuar uma planificação a nível nacional, embora a sua orientação fosse sobretudo para o desenvolvimento dos centros urbanos e tivesse um impacto escasso no meio rural.

O início da planificação económica, transposta para os três planos de desenvolvimento económico e social (1964-67; 1968-71; 1972-75), veio trazer a dimensão economicista ao ordenamento do território, que passa a ser a expressão espacial dos planos económicos do Estado. E esta filosofia marcou a revisão de 1975, que fora iniciada em tempos de optimismo económico como os que se viviam ainda em 1972.

A RLS vai trazer importantes alterações condicionadas pelo aspecto da política económica vertida na planificação territorial. O Plano Nacional de Ordenamento traduz a articulação da política de planeamento físico com a política de planeamento económico de inspiração centralista e é concebido pela lei como o documento que "determinará as grandes directivas de ordenamento do território em coordenação com a planificação económica e social, para o maior bem-estar da população." Apesar da reafirmação desta harmonia de políticas no Real Decreto 2159/1978, de 23 de Junho, o plano não foi elaborado.

Outra novidade da RLS diz respeito à consagração de um plano regional, destinado a suprir a lacuna de ineficácia dos planos provinciais da LS. Trata-se do Plan Director Territorial de Coordinación (PDTC), cuja vocação natural é servir de base ao

desenvolvimento regional, devendo os planos municipais integrar as suas medidas e princípios fundamentais, no respeito pela hierarquia dos planos.

Nos planos municipais gerais, a RLS cuidou de reduzir o arbítrio das autarquias na redacção do plano, impondo alguns parâmetros sobre disposições mínimas a observar e procurou emprestar alguma flexibilidade ao seu conteúdo, permitindo o estabelecimento no plano das zonas de "solo urbanizável não programado", destinadas a acolher futuros empreendimentos que ainda não estejam previstos no momento da realização do plano.

Sobre a valorização dos critérios ambientais, tanto a LS como a RLS não integram qualquer orientação de princípio. No entanto, os PDTC criados pela lei de 1975 corrigiram parcialmente esta linha ao incorporarem a fixação de medidas de protecção e conservação da natureza. Por outro lado, a RLS veio valorizar os Planos Especiais, previstos desde a LS e subordinados aos Planos Municipais Gerais e PDTC, como planos privilegiados para se dirigirem também à salvaguarda da vertente ambiental. [94]

Adoptada a Constituição em 1978, o quadro geral foi redesenhado e as Comunidades Autónomas passaram a ter amplas competências legislativas, regulamentares e executivas em matéria de ordenamento do território. Todavia, esta permanece uma competência partilhada, uma vez que o Estado reservou para si a disciplina de alguns domínios relevantes, como a localização de grandes infra-estruturas de interesse nacional, a criação das bases legais e estratégicas da planificação económica, da salvaguarda do ambiente e da defesa do património artístico, cultural e monumental, e bem assim, a formulação do estatuto essencial do direito de propriedade (art. 149.º da Constituição).

Embora as Comunidades Autónomas tenham aprovado a sua própria legislação sobre o ordenamento do seu território, poucas leis têm tido aplicação prática.

A consolidação do Estado das Autonomias e o abandono formal da planificação económica tradicional em 1976 levaram os PDTC a perder a sua viabilidade, o que não se alterou com a nova lei de reforma do solo, a Lei 8/1990, de 25 de Julho, cujo texto foi refundido pelo Decreto Real Legislativo de 1/1992, de 26 de Junho.

A nova lei vem ocupar-se preferentemente do regime urbanístico, em particular das regras que pretendem travar a especulação em torno do solo. Uma das críticas que se lhe aponta, entre outros aspectos, é a de não dar grande atenção às questões ambientais. Só o faz num único artigo, o art. 10.1, pelo qual todos os proprietários de terrenos deverão destiná-los ao uso que lhes é atribuído pelos instrumentos de planeamento, estando obrigados a respeitar nessa acção, entre outros aspectos, *a protecção do meio ambiente*.[95]

---

[94] GARCIA, M. CONSUELO ALONSO: *El regimen juridico de la contaminacion* atmosferica y acusticaI, Madrid, 1995, pp. 62-68.

[95] Para uma análise mais completa da experiência espanhola podem consultar-se COMA, MARTÍN BASSOLS: "Ordenación del territorio...", *ob. cit.*, pp. 50-88; "História ...", *ob. cit.*, pp. 115-117, 119-

4.3.2. *Inglaterra e Alemanha*

A orgânica do Estado britânico é francamente distinta da organização estatal dos países continentais. Sem uma Constituição escrita, tem no Parlamento o único órgão com competência legislativa. Todas as entidades públicas, a começar pelo Governo, só podem actuar com base nas leis aprovadas pelo Parlamento. Isto quer dizer que toda a disciplina inglesa na área do planeamento é o resultado exclusivo da actividade parlamentar, em termos legislativos.

Para a execução é competente o Governo, agindo sempre com base nas regras formuladas pelo órgão legislativo. Não há lugar a um nível executivo intermédio, mas existem órgãos do poder local, cujo enquadramento só foi traçado com mais rigor em 1974, apesar de serem uma velha tradição britânica. Hoje dividem-se em "counties", que por sua vez são constituídos por "district councils", equivalentes aos municípios continentais. As autarquias gozam de uma enorme autonomia face ao Governo central, em contraste com o que se passa do lado de cá da Mancha, e detêm amplos poderes, nomeadamente para elaborarem planos de urbanização. Mas o Governo dispõe igualmente de legitimidade para determinar a localização industrial e comercial e mesmo programar a criação de novas cidades em zonas rurais, tendo em vista aliviar o peso demográfico das grandes cidades. A solução das questões do planeamento são conseguidas através do recurso a uma resolução de cada caso à medida que os problemas se vão pondo, o que dá uma imediatibilidade às resoluções, como não sucede noutros modelos.

O planeamento anglo-saxónico não provém só do pós-Segunda Guerra, pois, antes disso, registavam-se pressões no sentido de projectar um desenvolvimento regional do território. É curioso notar que, embora não haja uma Administração de grau intermédio, houve desde finais do séc. XIX um movimento intelectual e posteriormente político sobre o planeamento regional, o *Regional Planning*. Aliás, a noção inglesa que mais se identifica com o conceito de ordenamento do território de origem gaulesa é, precisamente, a noção de desenvolvimento regional e esta é também uma expressão que nos é mais familiar.

Ao nível dos diplomas legais, sobressai o *Town and Country Planning Act,* de 1947, uma disciplina que, ao contrário das leis de urbanismo das suas congéneres europeias, não se limita às áreas urbanas e contempla também as zonas rurais. Este é um factor que

---

126; RAMÓN, FERNANDO LÓPEZ: "Planificación...", *ob. cit.*, p. 139-166; PAREJO ALFONSO, LUCIANO: "La Organización ...", *ob. cit.*, pp. 852-887; GOMES, JOSÉ OSVALDO: *Plano Director Municipal*, *ob. cit*., pp. 29-46.; MATEO, RAMÓN MARTÍN: "La ordenación...", *ob. cit.*, pp. 209-220; PUIG, VELOSO: "El Medio Ambiente, fundamento racional de la Planificación Territorial", *Documentación Administrativa*, núm. 186, Abril-Junho 1980, pp. 22-44; SCHMIDT, GUIDO: "Planificación del medio natural – La ordenación de los recursos naturales en el panorama planificador español", *Ciudad y Territorio*, III (104), 1995, pp. 329-330; FERNANDEZ, TOMAS RAMÓN: "O Direito do Urbanismo em Espanha", *Direito do Urbanismo*, INA, 1989, pp. 187-210.

singulariza o planeamento anglo-saxónico face aos outros modelos. Se o modelo de tipo francês dá ao ordenamento um forte acento económico e o modelo germânico dá uma total relevância aos elementos físicos do território, o modelo inglês apoia-se numa valoração equivalente de todos os factores físicos, económicos, sociais e culturais inscritos no território, o que desde sempre proporcionou uma paisagem bem organizada e claramente delimitada em função dos usos e das características de cada zona.

Actualmente está em vigor o *Town and Country Planning Act* de 1990, parcialmente modificado por emendas subsequentes.

Verificou-se um enorme movimento planificador nos anos cinquenta e sessenta, tendo mesmo sido construídas várias cidades, ao abrigo da Lei sobre as Cidades Novas de 1946, uma medida de descongestionamentos dos principais centros urbanos nacionais. A crise económica veio inflectir o rumo e nos finais dos anos setenta, inícios de oitenta, durante o Governo Conservador, ninguém queria sequer ouvir falar de ordenamento e urbanismo, precisamente quando em Portugal tinham início os esforços para cumprir em coerência uma política de ordenamento dos solos.

A Alemanha é um Estado Federado composto por 16 Länder que, ao abrigo da Constituição de 1949, são dotados de uma posição muito forte dentro da arquitectura do Estado.

A política de ordenamento do território tem raízes ainda antes da Segunda Guerra e é marcada por uma presença contínua e generalizada em todos os escalões da Administração pública. Apesar de os Länder serem os seus principais impulsionadores, a Federação reservou para si alguns poderes, ainda que bastante discretos. Em 1965 aprovou a Lei Federal de Ordenamento do Território, numa altura em que a grande maioria dos Länder tinha já a sua lei de ordenamento. A Lei, revista em 1989 e completada pelo Regulamento Federal de Ordenamento do Território de 1990, compreende as ideias fundamentais e os princípios essenciais do ordenamento territorial, as regras destinadas à planificação a cumprir nos Länder e o procedimento do Estudo de Impacto Territorial (uma avaliação dos efeitos das medidas territoriais adoptadas). A revisão de 1989 reforçou a consideração dos factores ambientais, não obstante eles serem uma preocupação amplamente valorizada no planeamento há mais de vinte anos. A conciliação das regras e das técnicas do planeamento, com os cuidados postos na protecção e regeneração dos recursos naturais, vieram dar acrescidas razões para a validade da componente de ordenamento e atribuíram ao figurino alemão a essência de planificação do perfil naturalista do meio.

A somar à afirmação dos valores do ambiente para a relevância política e social do ordenamento do território, estão a alteração do mapa político na Europa de Leste e a unificação alemã.

Os Länder são os titulares, por excelência, deste domínio, com vastas capacidades e competências e uma enorme independência da Federação. Todos contam com um plano territorial regional, que já vai na terceira geração, e diversos planos sub-regionais que no conjunto cobrem todo o território do Länder. A importância dada à execução das medidas ambientais através dos instrumentos de ordenamento está bem explícita na reunião do ordenamento e do ambiente sob o mesmo ministério, na maior parte dos Länder. Os planos regionais e sub-regionais reproduzem linhas estratégicas próprias, mas integram obrigatoriamente as previsões da Lei Federal de Ordenamento do Território. Em simultâneo condicionam e são a base sobre a qual se desenvolve a planificação municipal. Os municípios têm os seus planos típicos e participam por direito próprio na formação dos planos e programas regionais e sub-regionais, tal como os Länder colaboram activamente na actividade da Federação. Esta participação de cima para baixo e de baixo para cima é designada pela doutrina alemã como o *princípio da contracorrente*. Deste modo se sedimenta uma cooperação e articulação institucional que contribui para uma gestão racionalizada do solo e uma defesa eficaz do meio natural.[96]

[96] Cfr. COMA, MARTÍN BASSOLS: "História ...", *ob. cit.*, pp. 111-113, 118-119; GARNER, J. F.: "O Direito do Urbanismo em Inglaterra", *Direito do Urbanismo*, INA, 1989, pp. 211-222; SCHEID, ANDREAS HILDENBRAND: "Política de ordenación del territorio en Alemania. las experiencias de los Länder y su interés para las Comunidades Autónomas", *Ciudad y Territorio*, III (104), 1995, pp. 297-313.

PARTE II

O AMBIENTE NO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

1. A regulação ambiental de carácter planificatório

Hoje é ideia aceite a nível mundial que não é possível deixar de perspectivar a matéria da protecção e gestão do ambiente sem ser em consonância com a disciplina da organização física do território, como dois domínios em estreita inter-relação, essenciais para a formação de um processo de desenvolvimento equilibrado e duradouro.

O desenvolvimento das actividades humanas não se pode resumir a uma perspectiva de economia de mercado, com vista à rendibilização máxima dos recursos. Pelo contrário, deverá ser concebido de forma a permitir a compatibilização de critérios de eficiência económica, de justiça social e de manutenção da biodiversidade natural, princípios inerentes a uma concepção de desenvolvimento que se reclame sustentável.[97]

A preeminência das questões ambientais no planeamento integrado do território não se assume com a mesma intensidade em todas as teorias que vêm sendo formuladas à volta deste tema.

Existem teses que defendem a subsunção da política ambiental à esfera dominada pelo ordenamento do território. O ordenamento é uma política global que condiciona o conteúdo de que se reveste a protecção ambiental, tal como o faz para outras questões sectoriais, como sejam a localização industrial, a gestão energética, a implantação da rede viária, a realização de infra-estruturas de apoio às populações e aos agentes económicos. "O ordenamento do território condiciona o conteúdo da função específica de protecção do meio ambiente. Todavia, é frequente encontrar-se definições muito amplas do que é o ambiente como objecto do Direito; formulações tão amplas que, a admitirem-se, questionariam a posição superior aqui defendida. (...), haveria que inverter os termos da proposição inicial, de modo a que seria a função ordenadora do território a condicionada pela função protectora do meio ambiente."[98]

Para outras posições, a realização da estratégia ambiental é o *prius* da actividade da Administração. A defesa do ambiente sobrepõe-se e comanda as finalidades do ordenamento do território, que assim vê o seu conteúdo fortemente condicionado pela execução dos valores ecológicos. "O imperativo universal ambientalista implica que se deixe claramente exposta a prioridade e o carácter axial, dentro do ordenamento do território, das previsões próprias da planificação ambiental, sem que, em caso algum, possam as leis e os planos permitir a inversão de valores. Trata-se de afirmar que, não só as previsões ambientais estão ínsitas e constituem o miolo da planificação territorial, como também que esta se deverá ordenar à prossecução dos objectivos ambientalistas."[99]

Estas duas posições, a meu ver, radicalizam para um lado ou para o outro.

---

[97] Cfr. PARTIDÁRIO, MARIA DO ROSÁRIO: "A integração da componente ambiental no processo de planeamento", *Sociedade & Território*, núm. 18, Junho 1993, p. 8.
[98] Cfr. RAMÓN, FERNANDO LÓPEZ: "Planificación...", *ob. cit.*, p. 137.

O ordenamento é, antes de mais, uma política instrumental e horizontal, na medida em que nela vêm desaguar todas as políticas que são geograficamente concretizadas. A sua função no quadro político é a de proporcionar a convergência dos interesses próprios de cada política de sector, cujas opções se cumprem sobre uma estrutura física dada que é o território e que tendencialmente entram em rota de colisão, com os objectivos das demais políticas (é o caso, por exemplo, dos conflitos que emergem entre as decisões de localização industrial e os seus impactos sobre os ecossistemas envolventes). Por isso, o planeamento territorial, pela sua horizontalidade face aos demais interesses, coordena através dos seus mecanismos, sobretudo dos planos, a propensão "egoísta" de muitas das escolhas realizadas no seio da política industrial, de transportes, de obras públicas, de energia, de saúde, de educação e também de ambiente. Faz a síntese e a espacialização de todos estes vértices, em ordem a realizar uma vasta política de expansão regional e local, no quadro daquilo a que López Ramón chama o "desenvolvimento dentro da conservação"[100], por outras palavras, o desenvolvimento sustentável.

Por seu lado, a protecção do ambiente é objecto de uma política e de um ramo do direito substantivos e por isso tem uma postura de verticalidade face à política de ordenamento, que do mesmo modo torna efectivas algumas das suas prescrições através das técnicas de planeamento. No entanto, não deixa de assumir um lugar especial no quadro geral das outras políticas e campos jurídicos – o que faz de si uma figura também transversal no conjunto das outras políticas e ramos do direito –, pois as suas regras influenciam decisivamente as opções tomadas noutras áreas.[101] Isto porque nenhuma política que implique um aproveitamento do espaço é isenta de reflexos sobre a envolvente natural. Basta ver um caso exemplar na nossa ordem jurídica: o requerimento para a instalação de parques industriais em áreas nas quais não haja um plano municipal de ordenamento do território em vigor, deve ser acompanhado de uma planta de condicionantes onde estejam assinaladas as Áreas Protegidas existentes, um extracto da carta da Reserva Ecológica Nacional, um extracto da carta da Reserva Agrícola Nacional e um estudo de impacte ambiental.[102]

O nosso horizonte vai, por isso, para a compreensão do que será a planificação da política de ambiente, os reflexos e os limites que ela impõe ou que lhe são impostos, do modo como se exercita no ordenamento do território, e dos termos da inter-relacionação

---

[99] Cfr. PUIG, VELOSO: "El Medio Ambiente...", *ob. cit.,* p. 16.

[100] Cfr. RAMÓN, FERNANDO LÓPEZ: "Planificación...", *ob. cit.*, p. 152.

[101] FRAGA, JESÚS JORDANO: *La Protección..., ob. cit.,* pp. 128-129, assinala ao Direito do Ambiente essa característica de horizontalidade, que se desdobra em duas vertentes. Uma diz respeito à penetração do Direito do Ambiente em diversos ramos da ordem jurídica, permitindo que se fale de um Direito Penal do Ambiente, de um Direito Civil do Ambiente, etc., sem que isso signifique a perda de autonomia de todos eles. A segunda vertente é uma consequência directa da consagração da defesa do ambiente como um princípio geral de Direito e tem a ver com a extensão da ideia ambiental a outros sectores, como a energia, o ordenamento do território ou os transportes. A filosofia ambientalista intervém na regulação de todas as actividades humanas que incidem sobre o meio.

entre o processo de ordenamento do espaço e da realização eficaz de uma estratégia de preservação do ambiente que é afinal o tema deste trabalho.

1.1. Planificação Ambiental: a sua realização privilegiada através do ordenamento do território.

Poderia parecer uma incoerência falar de planificação ao nível ambiental no actual contexto de demissão interventora do Estado. É hoje facto reconhecido que o papel que se espera do Estado é bem mais modesto do que há trinta anos. No domínio da actividade económica, o reforço da crença no mercado como mecanismo regulador dos processos produtivos e distributivos e, nunca como agora, das opções de consumo, determina uma redução do desempenho intervencionista dos órgãos de governo. Esta mudança de postura teve lugar logo a partir de 1973 com a crise petrolífera que provocou um enorme abalo na convicção plenamente consolidada de um crescimento económico ilimitado. Porém, apesar da descrença no esforço regulador da economia pelo Estado, mantiveram-se as solicitações de ordem social, que culminam hoje na ruptura do sistema de segurança social de alguns países onde o Estado-Providência ou o Estado de Direito Social mais se apurara, como é o caso dos países escandinavos. Esta explosão do sistema, com tendência para se expandir, está a fazer repensar todo o modelo de Estado e há já quem chame ao período actual o período do Pós Estado-Providência.

No quadro das economias ocidentais deste século, a construção da política (e naturalmente do direito) do ambiente foi sendo feita através de um enriquecimento sucessivo dos seus objectivos e dos seus instrumentos, como reacção aos sinais emanados da evolução económica e social dos países.[103]

Numa primeira fase, caracterizada por um optimismo generalizado quanto ao progresso ilimitado das economias, as medidas ambientais incidiam apenas sobre a protecção dos recursos naturais no que toca à sua raridade, diversidade ou especificidade paisagística, mas sem implicar qualquer restrição significativa ao desenvolvimento nacional. Formas preferenciais e quase exclusivas de actuação eram a criação de parques e reservas naturais, verdadeiros refúgios museológicos da natureza, onde a acção protectora acabava por ter um carácter meramente defensivo.[104]

---

[102] Art. 5.º/4, alíneas a), b), c) e e), do Decreto-Lei n.º 232/92, de 22 de Outubro.

[103] Cfr. PINHO, PAULO/MARGALHA, JOÃO: "Do Proteccionismo da Natureza ao Protagonismo do Desenvolvimento: O Papel do Planeamento do Território face à Natureza dos Fenómenos de Poluição Ambiental", *Sociedade & Território*, n.º 18, Junho 1993, pp. 22-23.

[104] Todos os países europeus possuíam, alguns há muitas décadas, uma rede de áreas protegidas. Portugal também iniciou a sua, embora apenas nos anos setenta, quando foram publicados os primeiros diplomas sobre espaços protegidos, a Lei n.º 9/70, de 19 de Junho e principalmente o Decreto-Lei n.º 613/76, de 27 de Julho.

A segunda geração da política do ambiente coincide com o aumento progressivo das acções de controlo dos índices de poluição atmosférica, hídrica e sonora, resultantes do aumento desregrado das actividades industriais. A actuação prioritária dirige-se aos agentes poluidores, fixando-lhes parâmetros de emissão de cargas poluentes, mas sem pôr em causa a utilidade socioeconómica dessas actividades por causa dos seus impactos ambientais. A estratégia das autoridades públicas nesta fase deixa de ser apenas defensiva para se assumir de natureza *correctiva ou curativa*, sintetizada basicamente no *princípio do poluidor-pagador*. Retratos desta etapa são os primeiros Programas de Acção sobre o Ambiente da Comunidade Europeia, que tiveram início em 1973.

A geração contemporânea da política ambiental tem vindo a ser delineada a partir da ideia de desenvolvimento equilibrado e sustentado, onde se realiza a convergência da qualidade do ambiente e da manutenção dos ecossistemas com o progresso económico e social das comunidades. O princípio activo é o *princípio da prevenção* e a sua plena execução passa indubitavelmente por uma acção planificadora das actividades humanas no espaço físico, em ordem ao aproveitamento racionalizado dos recursos físicos que afinal não eram infindáveis como por uma confortável ingenuidade se apregoava. A escassez torna-os bens em sentido económico e como tal transaccionáveis. No entanto, a sua dupla dimensão de reserva de vida das gerações vindouras e de condição do desenvolvimento económico futuro, obriga os governos nacionais a adoptarem medidas de preservação e gestão das suas disponibilidades naturais à margem das leis do mercado.

No conjunto dessas medidas a planificação aparece em lugar de destaque.[105] Assim, no dizer de Jordano Fraga, a planificação ambiental resistiu à crise da ideia planificadora.[106]

---

[105] Curiosa é a perspectiva de CARDELUS Y MUÑOZ-SECA: "La Planificación Ambiental", *Documentación Administrativa*, núm. 179, Julho-Setembro 1978, pp. 178 e segs. Segundo este autor, a planificação ambiental, que ele centra preferentemente no espaço rural, tem como objectivo principal trazer de volta o homem à terra, ao meio natural e aos núcleos rurais, afinal, às suas raízes, o que não só será um poderoso travão à desertificação dos campos, como uma devolução do homem ao seu ser mais completo, de unidade e respeito pela natureza. Para evitar as migrações em direcção aos centros urbanos e fixar o homem ao espaço rural bastará fornecer-lhe um mínimo de serviços, que em regra só existem nas cidades, e que trarão a necessária melhoria da sua qualidade de vida. Por isso mesmo, "o resultado teórico da planificação ambiental no âmbito rural deve ser o nascimento de uma comunidade identificada com o seu meio ambiente. Logo que dependa dele, aprenderá a respeitá-lo. (...) E quem sabe, talvez a planificação ambiental seja o primeiro passo no caminho da devolução do homem ocidental a si mesmo (...)." Não deixa de ser uma teoria interessante, tanto mais que o problema do abandono das regiões mais desfavorecidas é um fenómeno que também o nosso país está a viver, e contra o qual é urgente lutar. Contudo, se é fundamental valorizar e fortalecer os laços do homem com a natureza, a planificação ambiental por si só não é suficiente. Será necessário sim, coordená-la com outras políticas sectoriais de carácter económico, social e mesmo cultural, para que em conjunto realizem as modificações indispensáveis no modelo de crescimento económico do lucro máximo a qualquer preço, e nos padrões educacionais vigentes. E nessa função coordenadora merece lugar destacado o ordenamento do território.

[106] Cfr. FRAGA, JESÚS JORDANO: *La Protección..., ob. cit.,* p. 230. "A planificação ambiental é um instrumento privilegiado para a concretização de uma perspectiva integrada das acções públicas e

É certo que o planeamento do ambiente não se faz todo da mesma forma. Jordano Fraga apresenta uma tipologia dos instrumentos de carácter planificador ambiental que apresenta algumas afinidades com a realidade portuguesa.[107]

Existem os **planos que possuem um conteúdo protector do ambiente**, como nos casos da planificação hidrológica (Lei de 29/1985 de 2 de Agosto), e da planificação florestal (Lei Florestal da Catalunha de 13 de Março de 1988, Lei 2/1992 de 15 de Junho da Andaluzia). Entre nós, temos também alguns exemplos desta categoria, como os Planos Municipais de Intervenção Florestal (Decreto-Lei n.º 423/93, de 31 de Dezembro), o Plano Nacional da Água e os Planos de Bacia Hidrográfica (Decreto-Lei n.º 45/94, de 22 de Dezembro) e o Plano Nacional de Resíduos que fez parte do Plano Nacional de Política do Ambiente (Resolução do Conselho de Ministros n.º 38/95, de 21 de Abril).

Estes planos, que se aplicam sobre componentes naturais, integram medidas de aproveitamento económico e físico a par de regras de protecção ambiental. A sua acção não se move por critérios de prioridade ecológica, mas de articulação racional do conjunto das potencialidades económicas, físicas e infra-estruturais, decorrentes de cada espécie de recurso.

Outro tipo de instrumento planificador é, de acordo com Jordano Fraga, o que abrange os **planos especificamente ambientais**. Estão neste caso, os "Planes de Ordenación de los Recursos Naturales" (PORN) e os "Planes Rectores de Uso y Gestión" (PRUG), regulados pela Lei 4/1989 e que existem para as áreas protegidas. Os PORN são criados pela Administração Florestal e os seus objectivos são muito vastos: desde promoverem a aplicação de medidas de protecção da natureza a formularem os critérios orientadores e ordenadores das várias políticas sectoriais, nomeadamente económica, que assegurem a sua compatibilidade com a conservação e melhoria dos espaços protegidos. De registar que, embora estes planos estejam pensados para o espaço das áreas protegidas, são susceptíveis de se estenderem para lá destas zonas

---

privadas com incidência sobre o meio". Como ele próprio refere, a Conferência de Estocolmo das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente realizada em 1972, consagrou na sua Declaração o princípio segundo o qual a planificação é uma técnica essencial para a defesa do ambiente.

A planificação é um processo de determinação de um conjunto de objectivos e dos meios para os atingir, que tem no plano o seu resultado imediato.

Segundo GARCÍA DE ENTERRÍA, citado por FRAGA, JESÚS JORDANO: *La Protección..., ob. cit.,* p. 230, nota 477, "só os planos, enquanto actos complexos que incorporam um diagnóstico da situação, um prognóstico da sua evolução, um quadro de prioridades e objectivos e um programa sistemático de acção em função daqueles, podem assegurar globalmente a convergência imprescindível das diversas acções, sem a qual não se conseguirá o óptimo de eficácia em nenhum sistema." Por isso, os planos, a planificação, constituem "a máxima expressão da coordenação no seu aspecto funcional."

MATEO, RAMÓN MARTÍN: *Tratado de Derecho Ambiental*, vol. I, Madrid, 1991, pp. 275 e segs., afirma-se convicto de que o ordenamento do território é um instrumento, uma técnica imprescindível para a tutela ambiental, embora a planificação ambiental não substitua a adopção de outros dispositivos de defesa do ambiente, nomeadamente medidas anti-poluição e emprego de tecnologias limpas.

[107] Cfr. FRAGA, JESÚS JORDANO: *La Protección..., ob. cit.,* pp. 231 e segs.

especiais de protecção. Os PRUG de desenvolvimento dos PORN, elaborados pelos órgãos dos parques, contêm as normas gerais de uso e gestão da respectiva área protegida.

Em Portugal, o parque nacional, a reserva e o parque natural, e ainda a área protegida de âmbito regional e local, devem possuir obrigatoriamente o respectivo Plano de Ordenamento da Área Protegida, elaborado ou sujeito a parecer, conforme o caso, pelo/do Instituto de Conservação da Natureza, que contempla as medidas de salvaguarda e a gestão dos usos dominantes, da área protegida em questão (cfr. artigos 14.º, 15.º e 26.º do Decreto-Lei n.º 19/93, de 23 de Janeiro). Dos vários planos de ordenamento do território ele é o que apresenta uma ligação mais estreita e de verdadeira dependência genética com os valores de protecção ambiental. Este plano sectorial deve a sua formulação à existência antecipada de uma área classificada em virtude do seu relevo para a preservação dos elementos biológicos. A sua vocação é a de explicitar e coordenar as acções de conservação e as actividades permitidas dentro da área protegida.

Uma terceira categoria de planificação ambiental é, para o autor citado, a que se efectiva através do **ordenamento do território**.[108]

De acordo com Jordano Fraga, o ordenamento físico é talvez a expressão mais característica da planificação de ordem ambiental. A protecção da natureza instalou-se decisivamente na política de reorganização espacial, de tal forma que a doutrina alemã chama mesmo a este fenómeno a *convergência natural* entre o ambiente e o ordenamento do território.[109] O ambiente é espaço, por essência. É também tempo. Os fenómenos ecológicos são situacionais, na medida em que a sua gestação ou os seus reflexos podem prolongar-se por um certo lapso temporal ou transmitir-se a vários lugares. Este carácter dinâmico e duradouro da componente ambiental justifica a programação cuidada das tarefas de gestão e protecção que lhe são dirigidas. A metodologia prospectiva e programática, assumida pela planificação territorial transformam-na no instrumento privilegiado de efectivação dos ditames ambientais, dando às opções ecológicas um suporte material e temporal de concretização.

Não se ignorará que a planificação ambiental não esgota toda a problemática da política de ambiente. Trata-se apenas de uma das suas faces, aquela que está adstrita à promoção da gestão e da regeneração dos recursos naturais. Este aspecto, porém, não inibe a consideração de outros elementos. É assim que se devem ter presentes as medidas contra a poluição, que podem não implicar directamente uma actividade

[108] JORDANO FRAGA cita ainda o Plano Nacional de Resíduos Tóxicos e Perigosos, previsto na Lei 20/1986, de 14 de Maio, e que segundo ele foi injustamente desprezado pela falta de participação dos vários agentes implicados na matéria e da valorização excessiva do papel das Comunidades Autónomas.
[109] Esta expressão deve-se a SCHMIDT-ASSMANN, citado por FRAGA, JESÚS JORDANO: *La Protección..., ob. cit.,* p. 234.

planificadora. Neste sentido, um contrato-programa celebrado pelo Estado e uma indústria ou um sector industrial para a fixação do valor máximo admitido das emissões de gases e de efluentes, ou a obrigatoriedade e as regras a seguir na construção dos seus colectores ou estações de tratamento de águas residuais, não são em si medidas de planeamento ambiental. Já a criação de uma estação de tratamento de efluentes ou de resíduos sólidos numa região, e a respectiva rede de ligações, exige uma acção de tipo planificador e coordenador, pois pretende-se uma optimização da infra-estrutura em termos não só económicos mas também sociais (melhoria da qualidade de vida da população abrangida pela ETAR) e que cabe às autoridades administrativas promover. Grande parte das regras de protecção ambiental ganha operatividade e efectividade práticas através dos instrumentos privilegiados do ordenamento territorial, nomeadamente através dos planos de ordenamento regional ou local. Por sua vez, a gestão e organização eficazes do território em ordem à melhoria das condições de vida do homem, finalidade primeira da actividade planificadora do espaço físico, ficará amputada sem a consideração das questões ambientais que, com maior ou menor consciência, representam uma necessidade tão premente como quaisquer necessidades básicas, sejam elas individuais ou colectivas. Proteger o ambiente não é já (ou não deveria ser) uma função menos justificável e até dispensável por parte dos poderes públicos e dos agentes privados. Trata-se afinal, de assegurar algo tão simples como a nossa existência (sobrevivência, dirão os mais pessimistas) e a nossa renovação geracional. Se o homem é o único ser que conseguiu não só adaptar-se ao meio, mas também adaptar o meio a si, isso tem os seus custos, traduzidos na depauperação das disponibilidades naturais. A mudança do rumo dado ao crescimento económico nas sociedades ocidentais tem levado políticos e grupos sociais a defenderem novas orientações para o progresso, que tenham em conta os princípios do desenvolvimento sustentável. Por tudo isso se diz que a integração destacada das preocupações ambientais traz um sentido humanista à planificação territorial.

Para Veloso Puig, as autoridades nacionais devem tomar urgentemente consciência dos problemas ecológicos no seu aspecto mais pragmático da planificação territorial que, ao determinar o uso do solo, deverá fazê-lo de modo racional, ou seja, de acordo com o ser integral do homem, no seu regresso à origem natural. Este papel está inscrito nas funções sociais do Estado pois pela via da economia convencional facilmente os problemas do ambiente são interpretados como deseconomias, obstáculos à máxima produtividade e rendibilidade. Existe um claro desinteresse por parte dos operadores do mercado e da sociedade em geral, facto a que não serão alheias a novidade do tema e uma certa descoordenação das acções. Por isso, não deixará de surpreender e de inquietar que o relativo interesse oficial possa ser o eco do desinteresse social nesta matéria.[110]

[110] Cfr. PUIG, VELOSO: "El Medio Ambiente...", *ob. cit.,* p. 5 e segs.

O nosso ordenamento jurídico possui alguns institutos no domínio do ambiente que mantêm uma relação privilegiada com o ordenamento do território, servindo-se dos seus meios para adquirirem maior operatividade. Essas figuras mais notórias do ponto de vista do planeamento do ambiente com reflexos imediatos e interactivos na esfera do ordenamento do território são as ***Áreas Protegidas***, a ***Reserva Agrícola Nacional*** e, finalmente, a ***Reserva Ecológica Nacional***. A sua existência não depende da execução de planos de ordenamento territorial. A lei reconhece-lhes identidade própria como elementos integrantes de uma estratégia jurídico-material de salvaguarda dos valores ambientais.

1.2. As Áreas Protegidas em Portugal

1.2.1. *O quadro jurídico de referência. Evolução legislativa*

As ***Áreas Protegidas*** equivalem ao primeiro esforço sistematizado e congruente de transcrever as preocupações de ordem ambiental do Estado em Portugal, como na generalidade dos países.[111]

A nossa experiência jurídica começa com a publicação em 1970, da **Lei n.º 9/70**, de 19 de Junho.

Como espécies de Áreas Protegidas previa-se a "*criação de parques nacionais e de outro tipo de reservas*" (cfr. Base IV). O parque nacional pode integrar reservas integrais, naturais, de paisagem e biofísicas. Como reservas de outro tipo figuravam as

[111] A criação de um conjunto de áreas geográficas especiais de protecção e conservação da natureza são o mínimo, e muitas vezes o máximo, da actividade dos governos em prol da defesa dos recursos naturais e da melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, principalmente nos países ditos desenvolvidos.

Recorde-se que os esforços primários na classificação de parcelas do território como áreas de vocação ambiental dominante tiveram lugar nos Estados Unidos, nos finais do século passado. Em 1864, o Congresso americano concedeu ao Estado da Califórnia o vale de Yosemite, para que constituísse uma zona protegida destinada ao uso e recreio das populações inalienável para sempre. Pouco depois, em 1872, é criado o primeiro parque nacional, o parque de Yellowstone, considerado um autêntico milagre porque significava a circunscrição pelo Congresso de quase um milhão de hectares de um terreno bastante rico em recursos naturais, atribuindo-lhe uma afectação ao interesse público. Cfr. HINES, WILLIAM: "Stati Uniti d`America", *La Tutela del paesaggio* (a/c di Franco Levi), Turim, 1979, pp. 275 e segs.

Em Portugal é possível encontrar alguns preceitos legais na Idade Média que se referem à protecção de certos elementos ambientais, como os solos, as florestas e as espécies cinegéticas. Tais disposições estavam perfeitamente de acordo com as preocupações essenciais da sociedade medieval e que eram as questões relacionadas com a subsistência. É normal que as autoridades dessa altura tenham procurado impor algumas regras ao uso daqueles que eram os factores relevantes para a manutenção das populações, numa sociedade rural: os solos eram o suporte físico e biológico da actividade agrícola; a floresta, a fonte energética; a caça, o segundo pilar da composição alimentar.

Mas é principalmente neste século que os governos e os cidadãos, individualmente ou associados, manifestam uma apetência maior para ponderar os problemas do ambiente, efeitos perversos de um crescimento económico supostamente ilimitado. Neste caso, a sociedade civil em Portugal antecipou-se mais de vinte anos ao Estado, pois enquanto este só em 1970 cria o primeiro diploma de vocação ambiental, fora criada a Liga para a Protecção da Natureza, em 1948.

reservas botânicas, zoológicas e geológicas. Para cada uma destas áreas o legislador definia os critérios básicos de identificação.

Durante a vigência da lei de 1970 foram criadas quatro Áreas Protegidas, sendo a primeira o Parque Nacional da Peneda-Gerês (Decreto n.º 187/71, de 8 de Maio), o único parque de âmbito nacional até ao momento. Esta lei firma o primeiro compromisso formal do Estado com a necessidade de implantar uma estratégia em prol da conservação da natureza, secundada pela constituição da Comissão Nacional de Ambiente no ano seguinte.

O **Decreto-Lei n.º 613/76**, de 27 de Julho vem substituir na íntegra a lei de 1970.[112] Elaborado quando Portugal acabava de sair de um conturbado período político e no domínio internacional se promoviam acções em favor do ambiente,[113] não esconde alguma incipiência no regime que cria, mas é a pedra de toque do quadro legislativo hoje existente.

O seu preâmbulo acolhe algumas ideias importantes que actualmente orientam a política ambiental a nível internacional.

Desde logo faz uma referência implícita à necessidade de agir *preventivamente* quando nomeia a gestão racional dos recursos naturais e a exigência da "*salvaguarda da sua capacidade de renovação*". Existe ainda a afirmação, agora explícita, da "*integração da componente ambiental no ordenamento do território*", como elemento a considerar *ab initio* por qualquer política de progresso económico, social e cultural.

Uma rápida incursão pelos seus artigos mostra que o legislador se limita a definir uma vasta classificação de parques, reservas e outras áreas especiais[114], sem curar de formular regras práticas de gestão dessas áreas, o que terá feito através de legislação complementar, como prescreve o art.1º/2. Deste ponto de vista, o diploma é totalmente ascético, contrariando a orientação seguida na lei anterior onde o legislador entrou por uma via mais concreta, regulando o regime dos bens localizados no interior do perímetro dos parques e reservas, os direitos dos proprietários e residentes, e as formas de financiamento dos parques.

Mais recentemente o regime jurídico das Áreas Protegidas mereceu uma profunda alteração, introduzida pelo **Decreto-Lei n.º 19/93**, de 23 de Janeiro (actualizado pelo **Decreto-Lei n.º 213/97**, de 16 de Agosto) que visa a constituição da Rede Nacional de Áreas Protegidas, repartida por figuras de dimensão nacional, regional e local e de

[112] Por esta altura, outros países aprovavam leis sobre a Conservação da Natureza e a criação de Áreas Protegidas. Estão neste caso a Lei dos Espaços Naturais Protegidos, de 2 de Maio de 1975, de Espanha e a Lei francesa de 10 de Julho de 1976, sobre a protecção da natureza.

[113] Recorde-se a Conferência de Estocolmo, promovida pela ONU e a Cimeira de Paris da CEE, ambas de 1972, e o Primeiro Programa em Matéria Ambiental da Comunidade, em 1973.

[114] São enunciadas as seguintes áreas protegidas: as reservas naturais (integrais e parques nacionais); reservas naturais parciais; reservas de recreio; paisagens protegidas; objectos, conjuntos, sítios e lugares classificados; parques naturais.

estatuto privado (art. 2.º), e que fôra já prevista na Lei de Bases do Ambiente. Esta é a novidade mais sensível: a construção de uma estrutura de zonas ecologicamente relevantes, que abrangem interesses com expressão geográfica e funcional diversificada.

Doravante passamos a contar com as **áreas protegidas de interesse nacional**, que são todas ou quase todas as que já existiam no decreto-lei anterior, ou seja, o *parque nacional*, a *reserva natural*, o *parque natural* e o *monumento natural*, as **áreas protegidas de interesse regional ou local**, designadas simplesmente *áreas de paisagem protegida*, e as **áreas protegidas de estatuto privado**, ou *sítios de interesse biológico*. Dentro das Áreas Protegidas podem ser estabelecidas *reservas integrais* com finalidades exclusivas de protecção dos conjuntos biológicos e onde a presença humana não é tolerada, salvo por razões de investigação científica ou de monitorização ambiental. As reservas integrais, núcleos irredutíveis na defesa dos ecossistemas e das espécies naturais logo que fixadas, são objecto de expropriação, a fim de as manter afectadas em exclusivo à realização do interesse público de salvaguarda dos espaços naturais mais importantes.

A legitimidade para propor a criação de uma Área Protegida estendeu-se e passou a incluir além do Estado (através do Instituto de Conservação da Natureza, antigo Serviço Nacional de Parques, Reservas e Conservação da Natureza[115]), as autarquias, associações ambientalistas e proprietários, e, em geral, todas as entidades públicas e privadas (artigos 10.º, 12.º/1 e 26.º/1). Ao mesmo tempo, a gestão das áreas constituídas cabe ao Instituto de Conservação da Natureza para as áreas de interesse nacional (ainda que ele possa delegar essa função nas delegações regionais do Ministério do Ambiente (art. 4.º/1/3)); às autarquias locais ou associações de municípios, para as áreas de interesse regional ou local (art. 4.º/2); a um técnico nomeado pelos proprietários, mediante parecer favorável do Instituto de Conservação da Natureza, nos sítios de interesse biológico (art. 31.º/2).

À concentração institucional e funcional do diploma de 1976 responde a descentralização e a regra da gestão participada do novo texto. Hábil e positivamente, o Estado convoca a cooperação activa dos órgãos locais, dos cidadãos e das suas associações, alargando os domínios territoriais susceptíveis de classificação (que já resultavam do art. 29.º, da Lei de Bases do Ambiente).

Está prevista a formulação obrigatória de plano de ordenamento para o parque nacional, a reserva natural, o parque natural e a área de paisagem protegida (artigos 14.º e 28.º, parcialmente revogados pelo Decreto-Lei n.º 151/95, de 24 de Julho, relativo aos Planos Especiais). O Decreto-Lei n.º 613/76 adaptara do direito francês a figura do Parques Naturais e definira-os como "*áreas de território, devidamente ordenadas* (...)"

---

[115] A Lei Orgânica do Instituto de Conservação da Natureza (ICN), nova designação do Serviço Nacional de Parques, Reservas e Conservação da Natureza, consta do Decreto-Lei n.º 193/93, de 24 de Maio.

(art. 2.º/6). Apesar disso, a ideia de um plano de ordenamento das Áreas Protegidas só surge formalmente com o Decreto n.º 4/78, de 11 de Janeiro:

"Art. 9.º:

1– O Secretário de Estado do Ambiente poderá constituir grupos de trabalho a quem seja confiada a preparação dos *planos de ordenamento* e a elaboração dos regulamentos dos parques, reservas e outras áreas classificadas.

2– Os *planos de ordenamento* a que se refere o número anterior serão aprovados por despacho do Secretário de Estado do Ambiente."

De um modo geral, a referência aos planos de ordenamento era feita no decreto que criava a respectiva Área Protegida, e o que se verificava era uma falta de homogeneidade de nomenclaturas (alguns são denominados planos, outros estudos, projectos ou macrozonamentos) e de metodologias e a insuficiência de conhecimentos da realidade em causa.[116]

Com a revisão de 1993 foi dado um novo enquadramento aos planos, que se tornam obrigatórios para as Áreas Protegidas de interesse nacional e de interesse regional e local (artigos, 14.º, 15.º e 28.º). A redacção dos primeiros é assumida pelo Instituto de Conservação da Natureza, sendo os segundos da competência das Câmaras Municipais da área abrangida, uma vez que eles são equiparados aos planos de pormenor e se regulam pelas suas normas, com as necessárias adaptações, de acordo com o Decreto-Lei n.º 69/90 (art. 28.º/2). Neste ponto há uma situação a considerar. O Decreto-Lei n.º 19/93 é orientado por um espírito de descentralização e de participação dos órgãos do poder local, na aplicação eficiente de uma política de protecção e conservação da natureza. Com o Decreto-Lei n.º 151/95 é reorganizado o modelo de elaboração dos planos de ordenamento das Áreas Protegidas, padronizado para um conjunto de planos, que passam a designar-se Planos Especiais, cuja criação cabe ao Governo central (artigos 1.º e 2.º, do Decreto-Lei n.º 151/95). O seu art. 16.º vem revogar, entre outras normas, o n.º 2 do art. 28.º, do Decreto-Lei n.º 19/93, o que equivale a dizer que os planos das áreas de paisagem protegida deixam de ser da responsabilidade das autarquias, a quem compete a iniciativa de classificação e a gestão da área classificada. Esta solução, compreendida no quadro unívoco dos Planos Especiais, representa um retrocesso na marcha de cooperação no campo ambiental empreendida na Lei de Bases do Ambiente, em 1987 e concretizada depois no Decreto-Lei n.º 19/93.

Uma chamada de atenção para o facto de as vinte e quatro Áreas Protegidas criadas entre 1970 e 1992, terem de ser objecto de uma reclassificação, ao abrigo do art.32.º, efectuada pelo Instituto de Conservação da Natureza. Esta reclassificação, mais do que definir a quem cabe a gestão das zonas protegidas que já existem, pretende incorporar

[116] Sobre o ordenamento nas Áreas Protegidas antes do Decreto-Lei n.º 19/93, pode ver-se a comunicação de RAPOSO, HUGO SANTOS: "Ordenamento em Áreas Protegidas", *Comunicações e Conclusões do 1.º Congresso de Áreas Protegidas*, Lisboa, 1987, pp. 91-105.

essas zonas nas figuras de protecção do novo diploma, reformular os conceitos dos próprios serviços internos e uniformizar com a Europa as designações e as respectivas figuras.[117].

1.2.2. *O sentido da criação das Áreas Protegidas*

As Áreas Protegidas são zonas especiais do território que articulam uma multiplicidade de funções. A função principal e à qual as restantes estão subordinadas é a de *conservação,* com vista a manter um equilíbrio biofísico favorável à protecção das espécies vegetais e faunísticas. Para além dela existem outras, tais como a função de *desenvolvimento*, a função *educativa* e a função *científica*.

Quase todas são constituídas, na sua maioria, por terrenos objecto de propriedade privada, e nelas vivem mais de duzentas mil pessoas, o que obriga à articulação dos valores de protecção ecológica com a garantia de uma qualidade de vida razoável às populações residentes. Têm sido especialmente apoiadas as produções ligadas à terra e à floresta. Este estímulo dado às actividades ditas tradicionais, que desde sempre se entrelaçaram com os destinos da natureza, poderá ser a via para fazer aderir habitantes e autarquias à aceitação das limitações utilizadoras que resultam dos espaçosprotegidos.

Não têm faltado controvérsias e manifestações de repúdio dos residentes em Áreas Protegidas criadas, mas em particular das que se querem criar, por se sentirem despojados dos seus terrenos e limitados nas suas faculdades de dispor e utilizar o que sempre consideraram como a uma titularidade sem restrições, a *propriedade*. Boa parte destas áreas localizam-se em zonas já debilitadas em factores de desenvolvimento. A criação de uma zona de protecção especial desacompanhada de alternativas visíveis para os seus habitantes, introduz factores de distorção social nesses espaços humanizados e favorece o abandono das regiões rurais. Não é viável manter o benefício colectivo que representa a criação de uma área protegida à custa de uma penalização excessiva dos habitantes locais.

Uma actividade que tem sido apontada como uma via para a valorização económica destas áreas, desde que na observância de parâmetros rigorosos, é o lazer e o recreio. Mas é um turismo com características particulares: ecológico, cultural, científico e por isso não adaptável a um turismo de massas.[118]

---

[117] A União Europeia tem estado a preparar um documento sobre a uniformização das nomenclaturas das Áreas Protegidas entre os Estados-membros. O decreto-lei de 1993 é já um esforço de aproximação aos novos conceitos. Esta acção comunitária é já o segundo esforço feito nesta linha depois daquele que foi feito a partir da lista criada pela União Internacional para a Conservação da Natureza, em 1978 e que adiante se enunciará.

[118] Eis a síntese sobre qual deve ser o papel das Áreas Protegidas, hoje e no futuro, que faz, TELLES, GONÇALO RIBEIRO: "Ordenamento do Território e Áreas de Paisagem Protegida", *Comunicações e Conclusões do 1.º Congresso de Áreas Protegidas*, Lisboa, 1987, p. 79: "As áreas protegidas devem ser, no entanto, desde já preparadas para desempenharem um importante papel de salvaguarda paisagística e

Mesmo assim, as Áreas Protegidas vivem sob a ameaça de se tornarem "ilhas", votadas ao ostracismo por habitantes e autoridades.[119]

Este risco pode ser minorado se estas zonas não se resumirem a museus da natureza e forem integradas no quadro de uma *gestão activa*, que equilibre no interior do perímetro de protecção, o nível de vida das populações com os objectivos de preservação biofísica, e de uma *gestão aberta*, que esteja em permanente comunicação com as zonas que envolvem a Área Protegida.

No primeiro caso, o papel é executado pelos planos de ordenamento de cada espaço protegido. O plano terá de fixar os locais de protecção exclusiva e aqueles em que se podem exercer actividades, a sua intensidade, as suas condições. Estas medidas só serão aceites e respeitadas se houver adesão dos residentes. O princípio participativo pode ser a chave para o sucesso ou para a ruína destas áreas. Não se deve planear contra as populações, mas com as populações. Foram elas os primeiros gestores destes ecossistemas, através da prática da agricultura, da exploração da floresta e utilização dos cursos de água. Será esta uma das formas de quebrar um eventual isolamento da área protegida, inserindo-a numa teia de relações entre a política de desenvolvimento regional e local, e a política do ambiente, conseguida através do planeamento da área protegida.

A outra forma é criar a abertura aos critérios definidos nos planos de ordenamento do território regionais e locais, às outras acções que se exercitam sobre a mesma unidade territorial, e de modo muito particular à REN e à RAN. As Áreas Protegidas não são um instrumento do processo de ordenamento do território, mas uma componente que ele terá de incluir e promover. Os planos regionais e locais devem integrar os espaços protegidos, confirmando as suas perspectivas sobre a protecção do património natural e cultural, e desenvolver todas as outras componentes que não são próprias desses espaços, mas que podem ter aí os seus reflexos, como os equipamentos sociais, a rede de acessibilidade ou as infra-estruturas. Isso supõe que não existe um carácter alternativo mas de complementaridade, quer entre os planos das Áreas Protegidas e os planos de ordenamento de nível local e regional, quer entre essas áreas e os princípios do ordenamento do território.

"As Áreas Protegidas são uma componente da política de ambiente, um instrumento da Conservação da Natureza e uma figura do ordenamento do território."[120]

---

biogenética, de recreio e educação. Em face do dilúvio que submerge o nosso país, são as «arcas de Noé» do século XX, obstáculos à especulação do solo, defesa de paisagens belas, equilibradas e tradicionais ainda existentes e de quadros de vida de profunda cultura humana, e factores importantes, mas esquecidos, do desenvolvimento do Turismo."

[119] "As Áreas Protegidas são «ilhas» mal vistas pelos autarcas e pelos proprietários", diz a Prof. Teresa Andresen na sua entrevista. "É um susto o que está a acontecer à Serra da Arrábida. Estão a construir uma muralha à volta da serra. (...) A Área Protegida está a ficar completamente isolada. (...) Só não se constrói em cima do mar. A norte, a serra está toda a ficar impermeabilizada pela construção. Há uma desvalorização destes terrenos (...)."

1.3. Reserva Agrícola Nacional

Os solos agrários requisitam uma particular atenção dos poderes públicos, uma vez que são o suporte orgânico da agricultura, a fonte primária de abastecimento das populações em qualquer país. A protecção dos solos com melhores aptidões agrícolas constitui uma medida estratégica com vista a assegurar a manutenção de um determinado número de hectares vinculados à produção de bens de subsistência, prevenindo sempre, quer uma absoluta dependência alimentar corrente do exterior, quer o estrangulamento ocasional de um país, num conflito armado ou numa situação de debilidade económica. Apesar de ser o sector produtivo onde se tem registado o maior decréscimo de trabalhadores, isso tem sido em boa parte o resultado das melhorias técnicas introduzidas na actividade agrícola, que a transformaram, em alguns países, num sector tão competitivo como a indústria ou os serviços.[121]

1.3.1 *Evolução legislativa*

1.3.1.1 *Do Decreto-Lei n.º 356/75, de 8 de Julho ao Decreto-Lei n.º 451/82, de 16 de Novembro*

Sobre o uso dos solos, foram publicadas em Portugal duas leis (1970 e 1976) que incidiam unicamente nos solos para edificação e expansão urbanas e que, ao inverso de outras leis estrangeiras (casos da Lei dos Solos espanhola de 1956, e a sua revisão de 1975, a Lei do Planeamento Urbano e Rural de 1947 e da de 1971, em Inglaterra), não prescreviam quaisquer regras para os solos rústicos.[122]

---

[120] Esta é uma das conclusões temáticas saídas do 1.º Congresso de Áreas Protegidas, Lisboa, 1987, p. 21. Sobre as Áreas Protegidas em Portugal podem consultar-se as Comunicações e Conclusões dos três Congressos de Áreas Protegidas realizados, respectivamente, em 1987, 1989 e 1994.

Ainda, DORDIO, PEDRO: "As Terras Prometidas", *Forum Ambiente*, núm. 6, Setembro de 1994, pp. 18-28; SERVIÇO NACIONAL DE PARQUES, RESERVAS E PATRIMÓNIO PAISAGÍSTICO: *Parques Naturais e Reservas de Portugal*, Lisboa, sem data; FERREIRA, JOAQUIM MARQUES: *O Ordenamento do Território e as Áreas Protegidas*, DGOT, Lisboa, 1990.

[121] Exemplo disso é a criação da Comunidade Económica Europeia. Uma das razões mais poderosas para a criação deste espaço integrado, é a questão da agricultura. De um lado estava uma França excedentária em bens agrícolas, que procurava novos mercados para escoar os seus produtos; do outro, uma Alemanha dotada de uma poderosa indústria que se queria expandir, mas bastante deficitária em bens alimentares. Desta convergência de interesses viria a vontade de instituir a CEE.

Desde a sua constituição, em 1957, até aos dias de hoje, a Política Agrícola Comum tem consumido mais de metade do orçamento anual da União Europeia.

[122] A impressividade social e económica do sector agrícola no nosso país sempre foi muito clara. Em 1900, 61% da população vivia da agricultura e apenas 19% trabalhavam na indústria.

As medidas de fomento e protecção agrária foram existindo ao longo dos séculos, com destaque para a acção de D. Dinis "*Rei Lavrador*", e para a Lei das Sesmarias, no reinado de D. Fernando (1375), destinada a resolver as crises agrícolas da altura, e que impedia o abandono dos campos e obrigava ao seu cultivo. Já mais próximo do nosso tempo sobressaem as reformas do período liberal com a abolição da lei dos morgadios por Mouzinho da Silveira (1823), e que se virá a revelar essencial para a compreensão de todo o quadro da agricultura portuguesa deste século, onde de uma prática de comunitarismo agrário se

Esse é o papel atribuído ao **Decreto-Lei n.º 356/75** e ao **Decreto-Lei n.º 357/75**, ambos de 8 de Julho, que vieram dar um enquadramento jurídico à salvaguarda das zonas rurais, em geral, e dos terrenos de maior aptidão agrícola, em particular. O Decreto-Lei n.º 357/75 proibia a destruição do coberto vegetal sem ser para fins agrícolas e a alteração do relevo natural e da estrutura do solo de cultivo, sem a autorização dos municípios. O Decreto-Lei n.º 356/75 ocupava-se da protecção dos solos agrícolas com maior capacidade produtiva, o que faz dele o antecessor da Reserva Agrícola Nacional. A sua missão era impedir a construção de infra-estruturas nos solos de cultivo de classe superior, definidos em cartas de capacidade de uso dos solos, elaboradas ou a elaborar pelo Serviço de Reconversão e Ordenamento Agrário (SROA) do Ministério da Agricultura, cumprindo, assim, as recomendações da Carta Europeia do Solo, de 30 de Maio de 1972.

Estas regras não foram suficientes para travar o abandono e a deterioração de muitos hectares de solos agricultados, mercê, entre outras coisas, do fenómeno de desertificação das zonas rurais e da expansão desordenada das áreas urbanas.

Mas a necessidade vital de que se reveste a manutenção de uma reserva mínima de terrenos com condições favoráveis para a agricultura, num país que não é auto-subsistente no capítulo alimentar e possui somente 12% de solos com boa aptidão agrícola, forçou o poder político a reavaliar a regulação normativa de que dispunha e a empreender algumas reformas nos instrumentos legais.

Através do **Decreto-Lei n.º 451/82**, de 16 de Novembro, é formalizada a ***Reserva Agrícola Nacional***, (RAN), da qual fazem parte os solos nacionais com maior aptidão para a prática da agricultura, designadamente, os solos das classes A, B e da subclasse Ch, e, na sua falta, os solos da classe C (artigos 1.º e 2.º). As áreas classificadas da reserva são cartografadas e devem vir identificadas nos planos regionais e municipais de ordenamento do território (artigos 5.º e 19.º).

Em regra, são proibidas todas as acções que possam pôr em causa as potencialidades destes solos que representam "(...) um recurso de fundamental importância para a sobrevivência e o bem-estar das populações e para a independência económica do país (...)",[123] o que não impede que sejam atendíveis algumas situações de excepção, como a própria lei prevê, e que decorrem do próprio exercício competente da actividade agrícola. Aqui se incluem a construção da residência do agricultor, a realização de empreendimentos de interesse nacional, regional ou local ("*quando não haja alternativa técnica economicamente viável*"), a construção e expansão de centros urbanos, previstas

---

transitou para uma acentuada parcelização da propriedade fundiária que hoje se faz sentir na reduzida dimensão das propriedades agrícolas, e que tem sido interpretada como uma das principais causas do atraso da nossa agricultura. Uma referência ainda para a apropriação intensiva dos baldios, a partir de 1850, a fim de aumentar a área de cultura e responder ao aumento da procura gerada pela melhoria nas condições de comercialização.

[123] Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 451/82, de 16 de Novembro.

em PDM e planos de urbanização eficazes, a defesa do património cultural e a exploração de minas e pedreiras (artigos 3.º e 4.º).

Para fazer cumprir essas regras foram criados o Conselho da Reserva Agrícola e as Comissões Regionais da Reserva Agrícola.

1.3.1.2. *O quadro jurídico vigente: o Decreto-Lei n.º 196/89, de 14 de Junho*

O Decreto-Lei n.º 451/82 foi revogado pelo **Decreto-Lei n.º 196/89**, de 14 de Junho, que veio conferir maior operatividade e rigor à tarefa de delimitação e conservação das áreas integrantes da RAN. A estrutura básica do primeiro diploma manteve-se, mas foram adoptadas algumas regras de aperfeiçoamento técnico-legal, na tentativa de o tornar mais próximo da realidade. Prescreve-se assim um regime geral e definitivo, que se vê acompanhado de dois regimes transitórios.

O **regime geral** ou normal, fundamenta-se num princípio geral de proibição de todo o tipo de acções que possam diminuir ou destruir o valor agrícola dos solos. O legislador dá alguns exemplos dessas actividades não permitidas: obras hidráulicas, aterros, construções, vias de comunicação, depósitos e lançamentos de resíduos e de lamas, actuações causadoras de erosão, inundações, encharcamentos e degradação do solo, utilização indevida de técnicas e fertilizantes (art. 8.º).

A par da regulamentação geral, subsistem dois regimes transitórios que contemplam as zonas para as quais não existe uma carta da RAN aprovada ou carta de capacidade de uso dos solos.

Outras das inovações prendem-se com a instauração de um direito de preferência (art. 12.º) e da *unidade mínima de cultura* (art. 13.º) e têm em vista o mesmo fim: lutar contra o parcelamento excessivo da propriedade fundiária. A revogação de uma lei socialmente injusta como era a lei do morgadio, trouxe uma indesejável consequência económica e territorial: a divisão da propriedade em múltiplas parcelas, cada vez mais pequenas, que constituem um fortíssimo obstáculo à rentabilização do sector agrícola português e provocam o espartejar do território nacional, principalmente na região norte onde também se encontram os solos de maior produtividade.

Os proprietários de solos incluídos no perímetro da RAN vêem a sua liberdade de dispor dos mesmos onerada por uma obrigação de preferência. A liberdade de os alienar é limitada pelo direito que a lei confere aos proprietários da respectiva área de poderem adquirir sobre quaisquer interessados essas fracções rústicas.

A unidade de cultura prevista para as áreas da RAN tem o dobro do valor da área fixada por lei para os terrenos e a região.

A confluência da RAN com os planos de ordenamento tornou-se mais intensa, o que resulta claro da dupla vocação que lhe é atribuída na lei, e que é a de "(...) contribuir para o pleno desenvolvimento da agricultura portuguesa e para o correcto ordenamento do território" (art. 1.º) Em termos práticos, isso obriga a que na elaboração dos PROT e dos PMOT sejam consideradas as cartas de solos feitas pelo Centro Nacional de Reconhecimento e Ordenamento Agrário (CNROA) e o parecer do Conselho Nacional da Reserva Agrícola sobre as áreas que devem estar contidas na reserva, bem como a identificação das suas áreas nos diversos planos (artigos 32.º e 33.º).

Sobre este ponto foram introduzidas alterações pelo decreto-lei que veio rever alguns dos aspectos da disciplina jurídica da RAN, o **Decreto-Lei n.º 274/92**, de 12 de Dezembro. Diz-se que a formação dos planos de ordenamento do território será instruída com a carta da RAN da zona em causa, aprovada pela competente Comissão Regional da Reserva Agrícola. Além disso, afirma-se que a entrada em vigor de um PROT ou de um PMOT faz caducar as cartas da RAN sobre a área em questão, o que equivale a dizer que a RAN que de facto se aplica e eventualmente se cumpre é a que consta dos planos e não a que é determinada pelas comissões da reserva.

Na revisão de 1992 merece um destaque especial a redacção dada ao art. 9.º/2. São criadas três novas excepções para a emissão de parecer favorável sobre actividades não agrícolas no âmbito da RAN:

- operações de florestação e exploração florestal, quando aprovadas pela Direcção-Geral das Florestas (alínea g));
- instalações de agro-turismo e turismo rural, em complemento da actividade agrícola (alínea h));
- campos de golfe declarados de interesse para o turismo pela Direcção-Geral do Turismo (alínea i)).

As discussões têm surgido com relativa acutilância em torno das operações de florestação e da construção de campos de golfe.

A permissão para realizar trabalhos de florestação é o resultado das indicações comunitárias decorrentes da Reforma da Política Agrícola Comum que teve lugar em 1992, com a finalidade principal de reduzir os enormes excedentes agrícolas da Comunidade e consequentes gastos de armazenamento. A PAC, como é conhecida, absorve, ainda hoje, mais de 50% do orçamento comunitário. Entre as várias medidas reformistas adoptadas está o *congelamento de terras de produção*, o que significa algo como 15% de terras de cultivo abandonadas anualmente em toda a União Europeia. Em algumas delas, é estimulada a prática de outras actividades, como a reflorestação, a produção de bens não alimentares, a preservação do ambiente e a valorização das áreas rurais, em geral. Portugal, apesar desta medida se aplicar preferentemente às grandes

explorações[124], também está sujeito a estas restrições da PAC. A alteração introduzida no quadro normativo da RAN fundou-se nessa exigência de cumprir as regras de Bruxelas. As dúvidas e as críticas advêm de não serem criteriosamente estabelecidas as espécies arbóreas que podem ser plantadas nos terrenos da reserva, temendo-se que isso se destine a favorecer a cultura em massa do eucalipto, uma árvore de crescimento rápido, ideal para a indústria do papel, mas que provoca um esgotamento acentuado dos solos.[125] O que se desconhece ainda é o impacto que pode ter uma medida como a do congelamento de áreas de cultivo sobre os cerca de 12% de solos de primeira qualidade que possuímos e que fazem parte da RAN. Ainda que eles possam ficar em pousio, as nossas carências alimentares estimulam a luta pela sua máxima fertilidade e rendibilidade.

A possibilidade de criar campos de golfe nos terrenos da RAN também não é nada pacífica entre os técnicos, políticos e administração. Eis dois dos comentários:

"(...) *se agora até permitem a florestação com eucalipto e a criação de campos de golfe! Baralharam tudo*."[126]

"*Uma vez, uma pessoa com grandes responsabilidades neste país, perguntou-me se se poderia construir um campo de golfe sobre terrenos agrícolas. A pergunta estava mal equacionada porque claro que é possível, não contraria nada. O facto de se instalar um campo de golfe até pode aumentar a produtividade de um dado solo e não impermeabiliza. Mas o problema do campo de golfe é que ele não vive sozinho. Precisa de casas à volta, de uma certa especulação imobiliária, gasta brutalidades de água e contribui loucamente para a poluição difusa (a contaminação dos lençóis freáticos). Acabou por se permitir na revisão da RAN a criação de campos de golfe!* "[127]

A Reserva Agrícola Nacional e a Reserva Ecológica Nacional constituem, juntamente com as Áreas Protegidas, ***restrições de utilidade pública***, pelo facto de se traduzirem em "limitações ao direito de propriedade, [que] visam a realização de interesses públicos abstractos."[128]

1.3.2. *Ponderação formal sobre o regime jurídico da RAN*

[124] A média das explorações agrícolas na União Europeia varia entre os 4 ha em Portugal e os 65 ha em Inglaterra. A média comunitária ronda os 40 ha, enquanto nos EUA, o maior exportador mundial de produtos agrícolas, a dimensão média das propriedades é de 130 ha. A União Europeia é actualmente o maior importador de produtos agrícolas e o segundo maior exportador.
[125] Essa posição crítica é assumida por Gonçalo Ribeiro Telles. Também há contestação da parte da Prof. Teresa Andresen, que vê nesta solução uma tentativa de "(...) transformar o país num país florestal, que é uma vocação que não tem nem nunca teve."
[126] Entrevista ao Arq. Gonçalo Ribeiro Telles.
[127] Entrevista à Prof. Teresa Andresen.
[128] Cfr. art. 3.º, alínea f), do Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de Novembro. A definição que aí é dada não serve só a este diploma. Ela é o fundamento invocado pelas autoridades administrativas.

A manutenção de uma reserva estratégica de solos com capacidades privilegiadas para a produção agrícola marca uma independência mínima nos problemas de subsistência de um Estado. As preocupações com a gestão e a defesa dos solos detentores das maiores aptidões de cultivo são comuns a todos os governos, em particular nos países mais industrializados, onde o aproveitamento do solo pende cada vez mais para o avanço dos espaços urbanos sobre o mundo rural. Foram estas as inquietações que animaram o espírito dos participantes na reunião do Conselho da Europa de 1972 que adoptou a Carta Europeia do Solo.

Para um país como Portugal, onde dos cerca de 49% de solos utilizados para a agricultura só 12% são de boa qualidade (o que nos obriga a exportar a maior parte do que comemos) a preservação dos nossos melhores terrenos é imperiosa.

O processo de constituição da Reserva Agrícola só veio a ser desenvolvido a partir da revisão de 1989, acompanhando quase sempre a formação dos PDM. Apesar de condicionante que se impunha logo nos primeiros esboços dos planos, acabou por ser, em muitos casos, produzida em paralelo e integrada já durante os trabalhos dos PDM. Em vários casos, os projectos de delimitação das áreas da RAN, da autoria das Comissões Regionais da Reserva Agrícola, eram o produto consensual dos principais interessados.[129] Noutros, porém, o processo foi menos pacífico, como no caso da Guarda que, depois de ter obtido em 1985 a delimitação da RAN pelo CNROA, viu-a ser rejeitada pela Comissão Regional da Reserva Agrícola, em 1991, o que obrigou à revisão das cartas de todos os PDM já aprovados.

Fazer a delimitação da RAN não foi uma empresa fácil. Não havia muita experiência nesse assunto, só existiam cartas de capacidade de uso dos solos para as regiões do sul do país e registavam-se certas dificuldades interpretativas, sobretudo antes do decreto-lei de 1989. Só para dar um exemplo, uma interpretação rigorosa das categorias do solo, fazia com que os socalcos do Douro não pudessem estar incluídos na RAN. Os seus terrenos xistosos são pobres e não se integram nas classes A, B ou Ch. Tínhamos, pois, os terrenos agrícolas mais valiosos do país fora da reserva.[130] Esta dificuldade foi superada com a nova lei que permite a inclusão na RAN de solos que não sejam de tipo A ou B ou de baixas aluvionais e coluviais, mas que se mostrem convenientes para o cumprimento dos objectivos do diploma (art. 4.º, do Decreto-Lei n.º 196/89). O leque inclui ainda a integração de solos por via específica. É o caso dos terrenos cujas capacidades produtivas foram melhoradas pela execução de certos investimentos, como sucedeu na zona das Gafanhas, na região de Aveiro.

[129] O Dr. José Madeira Antunes, presidente da Comissão Regional da Reserva Agrícola da zona centro dá conta, na sua entrevista, desta realidade na área sob sua jurisdição. As várias cartas da RAN que vieram a ser integradas nos PDM resultaram de uma concertação de posições entre a comissão, as autarquias, a CCRC, a DRA e outras entidades reputadas essenciais. Daí não terem surgido conflitos significativos.
[130] Entrevistas da Eng. Ana Veneza da CCRC, do Eng. João Rebelo e do Dr. José Madeira Antunes.

Segundo os dados constantes do *Relatório do Estado do Ambiente e Ordenamento do Território*, do MA, até ao primeiro semestre de 1993, cerca de 85% dos concelhos possuíam a sua reserva delimitada, enquanto que em finais de 1991, esse valor não ultrapassava os 40%. O maior dinamismo foi revelado pela Região Centro, enquanto a zona de Lisboa e Vale do Tejo registava o maior atraso.

Em Julho de 1995, apenas um concelho do continente não tinha a carta da RAN publicada.[131]

De todo o modo, técnicos e estudiosos afirmam a necessidade de possuir uma reserva estratégica de solos de boa qualidade que suportem uma produção interna mínima. Paralelamente estabelece-se uma orgânica paisagística que subscreve o desenvolvimento de uma política de ordenamento do território, a qual perpassa infalivelmente pelo espaço rural e lhe dá a articulação indispensável com os espaços urbanos, sempre em busca de um equilíbrio estável entre as diferentes regiões do país, na sua diversidade de componentes.

1.4. Reserva Ecológica Nacional

1.4.1. *Evolução legislativa. Análise dos principais diplomas*

1.4.1.1. *O Decreto-Lei n.º 321/83, de 5 de Julho*

Em 1983 é criada a ***Reserva Ecológica Nacional***, pelo **Decreto-Lei n.º 321/83**, de 5 de Julho. O texto do diploma apresenta-se mais objectivo se comparado com o do Decreto-Lei n.º 613/76, mas ainda não é totalmente abrangente, na medida em que remete para legislação complementar a regulamentação de alguns aspectos essenciais, nomeadamente o regime excepcional (art. 3.º/2), a composição e as competências das comissões regionais da REN e o funcionamento do Conselho da REN (art. 6.º). No entanto, já se desenha alguma aplicabilidade prática e existe a formulação de um procedimento para implantar o regime criado.

O preâmbulo do diploma destaca como tarefa fundamental fazer da Reserva Ecológica Nacional, juntamente com a Reserva Agrícola Nacional, *instrumentos privilegiados da política de ordenamento do território nacional*,[132] promovendo uma

[131] Cfr. CONDESSA, BEATRIZ/NICOLAU, RITA: "A informação...", *ob. cit.*, p. 104.

[132] Na sua entrevista, o Eng. João Rebelo frisou veementemente que tanto a REN como a RAN não são instrumentos de ordenamento do território. São tão somente instrumentos que devem servir de base à elaboração de instrumentos de ordenamento. Os instrumentos são os planos. Para um plano de ordenamento o que importa dizer não é se é RAN ou não, mas se é uso agrícola ou não é (nem todas as áreas de uso agrícola são necessariamente RAN), se é um espaço natural a preservar, ou um espaço natural de utilização lúdica ou de lazer, e não se é REN ou deixa de ser. Ainda que a formulação jurídica

utilização equilibrada dos recursos naturais sem comprometer o progresso económico, social e cultural das regiões. Esta ideia é reafirmada logo no art. 1.º, ao declarar que a REN "integra todas as áreas indispensáveis à estabilidade ecológica do meio e à utilização racional dos recursos naturais, tendo em vista o correcto ordenamento do território." Por aqui podemos ver também que o legislador não apresenta verdadeiramente uma noção de Reserva Ecológica, limitando-se a defini-la através da explanação do seu conteúdo.

O regime geral, constante do art. 3.º/1, é o da **proibição** de todas as acções que diminuam ou destruam as funções e as potencialidades dos terrenos da reserva, e o artigo enuncia *a título exemplificativo* algumas das acções não permitidas: vias de comunicação e acessos, edificação, aterros e escavações, destruição do coberto vegetal e da vida animal. O seu n.º 2 prevê um regime excepcional, o qual é definido em diplomas regulamentares.

A delimitação e a cartografia das áreas que se compreendem na REN cabem à Administração central – à data, o Ministério da Qualidade de Vida – e esses limites devem ser obrigatoriamente identificados, logo de início, na elaboração de todos os planos territoriais (artigos 5.º e 8.º). A articulação parecia perfeita: o Ministério delimitava a REN e as entidades que elaboravam os planos de ordenamento deveriam integrar neles as condicionantes à partida estabelecidas, como a REN. Só que a prática veio demonstrar o grande desfasamento entre a vontade da lei e a sua aplicação. Até 1990, quando é revisto, o Decreto-Lei n.º 321/83 não revelou qualquer eficácia significativa, o que em grande parte se ficou a dever à falta de cumprimento da obrigatoriedade de regulamentação deste diploma, que o art. 9.º prescrevia.[133]

---

possa ser a de os catalogar como instrumentos de ordenamento, do ponto de vista técnico o seu entendimento é de que são instrumentos de base para a planificação, mas não são em si instrumentos de planeamento. É através dos planos que será feita a definição dos usos que são permitidos e que são proibidos nos regimes da REN e RAN, para cada área em concreto. É a chamada definição de *usos* compatíveis que compete aos planos de ordenamento fazer e a que posteriormente se dará mais atenção.

Haja ou não diferença na postura teórico-conceptual de técnicos e juristas, a realidade de que os sistemas da REN e da RAN imprimem uma marca indelével na organização e gestão dadas ao território é aceite inquestionavelmente por todos.

[133] O incumprimento da regulamentação exigida foi objecto de um Parecer da Procuradoria-Geral da República (Parecer de 25 de Maio de 1990) requerido pelo Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território. Solicitada a emitir um juízo sobre se o Decreto-Lei n.º 321/83 estava ou não em vigor, a PGR concluiu que "embora vigente na ordem jurídica, é inexequível, dependendo a sua exequibilidade (vigência plena) da publicação da regulamentação prevista no seu artigo 9.º." Esta premissa não foi cumprida até ao decreto-lei de revisão.

Apesar da ausência quase total de aplicação, o Decreto-Lei n.º 321/83 foi o fundamento invocado para o embargo de uma obra de terraplanagem no "Alto do Facho", Algarve, por se situar numa arriba, e sobre esse caso se pronunciou o Tribunal Constitucional em dois acórdãos (Acórdão n.º 197/91, de 13 de Setembro e Acórdão n.º 334/91, de 20 de Novembro), considerando inconstitucionais as normas das alíneas a) e c) do n.º 1 do art. 2.º e o n.º 1 do art. 3.º, por violarem o art. 168.º/1, alínea g) da Constituição, na redacção de 1982 (é da competência exclusiva da Assembleia da República, salvo autorização ao Governo, legislar sobre "bases do sistema de protecção da natureza, do equilíbrio ecológico (...)."). Considerou o Tribunal Constitucional que as normas em causa introduziram na ordem jurídica um

Para fazer aplicar os dispositivos legais da REN, o legislador concebe dois níveis orgânicos: o Conselho da REN e as Comissões Regionais da REN. O Conselho é o órgão superior, competindo-lhe aprovar os limites da REN e garantir o seu respeito e a sua defesa, dar pareceres sobre o regime excepcional ao ministro, decidir em matéria de recursos interpostos das decisões das Comissões Regionais e promover a instalação das Comissões. A composição e o funcionamento das Comissões deveriam ser determinadas em diploma regulamentar, o que não veio a acontecer (artigos 6.º e 7.º).

1.4.1.2. *O Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de Março e diplomas de alteração*

Em 1990, o regime da REN é alterado pelo **Decreto-Lei n.º 93/90**, de 19 de Março.

Uma vez mais, a convicção de que a REN é um instrumento primordial para a organização eficiente do espaço é declarada, sendo agora fortalecida pela ideia da sua articulação com outras políticas económico-sociais interdependentes com o espaço onde se inscrevem, como as pescas, as obras públicas e o turismo. O planeamento eficaz do território nacional será a via que tornará comunicantes a defesa dos valores da ecologia e os interesses próprios de uma economia de mercado.

O Decreto-Lei n.º 93/90 é um instrumento jurídico algo complexo e levanta certas dificuldades de aplicação: se faz sentido a sua aspiração de ter o máximo de abrangência reguladora e de ser auto-suficiente na disciplina normativa, a forma como está redigido não impediu que se tornasse bastante complicado de gerir para os seus destinatários.

Logo no seu art. 1.º, a REN é descrita como uma "*estrutura biofísica básica e diversificada que, através do condicionamento à utilização de áreas com características ecológicas específicas, garante a protecção de ecossistemas e a permanência e intensificação dos processos biológicos indispensáveis ao enquadramento equilibrado das actividades humanas*." No artigo seguinte são definidas genericamente essas áreas de utilização condicionada que se podem agrupar em ecossistemas costeiros e ecossistemas interiores, que são depois individualizadas em anexo.

A regra geral é a da **proibição** de todas as obras e construções em áreas da REN (art. 4.º/1).

---

princípio básico fundamental, de sentido contrário (não construir) ao princípio que até então vigorava na matéria (construir). E esse tipo de alteração mais profunda só poderia ser feita pela Assembleia da República ou pelo Governo com autorização dela, o que não foi o caso. O Parlamento só veio a legislar sobre esta área em 1987, através da Lei de Bases do Ambiente. O Tribunal Constitucional negou, deste modo, provisão ao recurso interposto pelo Ministério Público e confirmou a decisão do juiz da primeira instância, em ambos os casos. Do mesmo modo, o Tribunal Constitucional veio a declarar a inconstitucionalidade com força obrigatória geral, do Decreto-Lei n.º 321/83, por violar a alínea g), do n.º 1, do art. 168.º, da Constituição, no Acórdão n.º 368/92, de 25 de Novembro.

Segue-se o regime excepcional, previsto no n.º 2 do art. 4.º e no art. 6.º. Desta vez, o legislador teve o cuidado de fixar na totalidade as acções que não estão sujeitas ao princípio geral negativo.

Das excepções previstas, vale a pena chamar a atenção para as que são enunciadas nas alíneas a) e b) do art. 4.º/2. São duas normas que utilizam conceitos indeterminados, isto é, sem conteúdo legal preciso, como *insusceptibilidade de prejuízo do equilíbrio ecológico ou reconhecido interesse público* ou, ainda, *alternativa económica aceitável*, conceitos que abrem a porta a uma multiplicidade de conteúdos possíveis e se tornam susceptíveis de proporcionar diversas fraudes à letra e ao espírito da lei. Todavia, a sua exclusão da reforma de 1992 veio criar outro tipo de dificuldades, como adiante se verá.

Ao nível institucional, o diploma de 90 introduz modificações visíveis. Passa a existir um único órgão – a Comissão da REN – e as Comissões Regionais previstas no decreto-lei anterior são substituídas pelas Comissões de Coordenação Regional, que ficam a desempenhar as suas funções pelas Comissões de Coordenação Regional. A Comissão adquire um papel meramente consultivo, ao contrário do que acontecia com o Conselho da REN do decreto-lei primitivo. A sua actividade resume-se a fornecer orientações e sugestões e a emitir pareceres não vinculativos. Não possui quaisquer poderes de gestão, decisão[134] e controlo, que são exclusivos do Governo, através de alguns Ministérios e das CCR.

No art. 10.º é feita a referência à inclusão obrigatória das áreas demarcadas da REN nos planos de ordenamento. Está assim legalmente estabelecida a ponte entre os dois tipos instrumentais.

A falta de delimitação da REN pelo poder central e a urgência em defender algumas zonas em perigo, e que não estavam abrangidas pelo Decreto-Lei n.º 613/76, foram as justificações dadas para que se criasse um *regime transitório*, que deveria vigorar até 1992, altura apontada para se atingir a classificação do total de ecossistemas subsumíveis na reserva (art. 17.º). A formulação de um regime transitório atesta a dificuldade e a pouca eficiência da Administração para proceder à delimitação da REN em tempo útil.

O Decreto-Lei n.º 93/90 foi alterado nesse mesmo ano pelo **Decreto-Lei n.º 316/90**, de 13 de Outubro, apenas para integrar o então criado Ministério do Ambiente e Recursos Naturais (MARN), (hoje Ministério do Ambiente) que passou a ter assento na Comissão Nacional.

Nova revisão, agora mais completa, foi feita em 1992 através do **Decreto-Lei n.º 213/92**, de 12 de Outubro.

[134] Exceptua-se a hipótese prevista no art. 17.º/4, sobre o regime transitório estabelecido para algumas áreas ainda não delimitadas, mas constantes dos anexos do decreto-lei.

O relevo dos planos de ordenamento territorial é, mais uma vez, notório. Actualmente, só são permitidas as acções que, pela sua natureza e dimensão, se mostrem não prejudiciais do equilíbrio ecológico, na condição de não existir Plano Municipal de Rrdenamento do Território válido. Quando ele existe só serão autorizadas se respeitarem esse plano ou ele as previr. A redacção desta norma não é facilmente compreensível e tem-se prestado a confusões por parte dos responsáveis pela sua aplicação. O que existe neste n.º 3 do art. 4.º é o espaço de manobra que faltava para que a REN deixe de ser interpretada como sendo absolutamente restritiva e proibitiva, do que é acusada com frequência, para poder ser compreendida à sua verdadeira luz, como uma figura de planificação ambiental que permite o exercício das actividades que não perturbem o equilíbrio biológico e a protecção dos ecossistemas. O que se trata, afinal, é da determinação dos *usos compatíveis* na área da REN. E esta delimitação dos usos pode ser feita por duas vias: se não existe um Plano Municipal de Ordenamento do Território válido, cabe às Direcções Regionais do Ministério do Ambiente (DRA) confirmar através de parecer a compatibilidade das acções em causa com os propósitos da REN. Se houver um Plano Municipal válido, será através deste que se aferirá a compatibilidade das acções a executar no perímetro da REN com os seus propósitos defensivos.

Este é o entendimento perfilhado pelo Eng. João Rebelo, membro da Comissão da REN. Por isso mesmo diz que os instrumentos de ordenamento são os planos. Só estes poderão e deverão fazer a delimitação dos usos compatíveis, em função de cada ecossistema e da sua importância relativa, no espaço onde se insere.

O novo quadro das excepções possui uma malha mais apertada. Sem dúvida, o legislador quis diminuir as hipóteses de fuga e simplificar a aplicação da REN. No entanto, este endurecimento do tipo legal da REN tornou-o demasiado rígido, sobretudo na sua realização dentro dos perímetros urbanos, onde os fenómenos de expansão são mais intensos e, por isso, exigem dela maior flexibilidade.[135] Este tipo de crítica, aliás, pude constatá-la na entrevista efectuada a autarcas. [136]

Para além deste aspecto, o Decreto-Lei n.º 231/92 limita-se a substituir as Comissões de Coordenação Regional pelas Direcções Regionais do Ministério do Ambiente e o Ministério do Planeamento e Ordenamento do Território pelo Ministério do Ambiente na aplicação e gestão da REN. Também a Comissão da REN passa para a alçada do MA.

Mais recentemente foi introduzida uma nova alteração quanto ao mecanismo de aprovação dos limites da REN. Nos termos do art. 3.º/1, do Decreto-Lei n.º 93/90, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 316/90, a integração e a exclusão de

[135] Cfr. MAGALHÃES, MANUELA RAPOSO: "A Reserva Ecológica Nacional: uma componente da ecologia da cidade", *IDEA*, Abril 1994, p. 80.
[136] Entrevista ao Arq. Paisagista Rui Campinos, da Câmara Municipal de Coimbra e à Arq. Maria João Figueiredo, da Câmara Municipal da Figueira da Foz..

áreas da REN era feita através de portaria conjunta dos Ministros do Planeamento e Administração do Território, da Agricultura, das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, do Comércio e Turismo e do Ambiente. Com o **Decreto-Lei n.º 79/95**, de 20 de Abril, essa aprovação passa a fazer-se por resolução do Conselho de Ministros. Um outro aspecto prende-se com o facto de, se a carta da REN, aprovada em Conselho de Ministros, não tiver correspondência com a delimitação que dela é feita no PDM, este deverá ser alterado, para se tornar compatível com aquela. O que se pretende é inverter uma prática cada vez mais frequente na REN e que tem dado ocasião a certas atitudes desviantes por parte de alguns dos municípios, de esquecer as cartas das reservas publicadas e encarar como válida a delimitação que é feita no PDM. A uma escala relativamente elevada de um PDM, as manchas da REN e da RAN são pontos muito pequenos, difíceis de avaliar e fáceis de modificar.[137]

1.4.2. *Ponderação formal do regime jurídico da REN*

A regulamentação da REN tem sido feita por sucessivas aproximações.

Começou por um diploma sem grande conteúdo prático como era o Decreto-Lei n.º 321/83. Até 1990, houve um vazio de cerca de sete anos, dada a falta de regulamentação da primeira versão, a ausência de delimitação dos espaços que deveriam integrar a REN e a falta de sensibilidade e disponibilidade dos agentes públicos e privados para se sujeitarem a conformar os seus comportamentos com o objectivo de proteger o meio ambiente e garantir a renovação dos recursos naturais.

Com a revisão de 1990, em que praticamente se recriou a disciplina jurídica inicial, o sistema tornou-se mais pormenorizado, mas também mais difícil de gerir, situação que não foi suficientemente alterada em 1992.

Talvez por isso, até à revisão de 92, apenas Porto e Viana do Castelo tinham a portaria da REN publicada, e no primeiro caso, para dar conta de que ela não existe em todo o concelho portuense.[138] Até meados de 1993 eram doze as portarias de delimitação publicadas, correspondendo a outros tantos municípios, o que não representava mais do que 5% do total do país.[139] Em Julho de 1995, a REN estava aprovada para 100 municípios e publicada para 45 (na sua maioria da região Centro)[140], graças à necessidade de fazer aprovar os PDM, dado que foram os seus responsáveis que tiveram de proceder à delimitação da REN no espaço do respectivo município. Em Maio de 1999, são já 218 as cartas de REN publicadas. A administração central, a quem

[137] Entrevista ao Dr. Madeira Antunes.

[138] A ausência de REN no concelho do Porto é algo de discutível, na medida em que existem algumas áreas, nomeadamente junto ao rio e ao mar, como a zona da Foz, que poderiam ser classificadas como tal.
[139] Dados constantes de MPAT/MARN: *Relatório do Estado do Ambiente e Ordenamento do Território*, vol. I, 1993.
[140] Cfr. CONDESSA, BEATRIZ/NICOLAU, RITA: "A informação...", *ob. cit.*, p. 104.

competia fazer a demarcação, não conseguiu cumprir essa obrigação e transferiu a responsabilidade para as autarquias. Estas, pressionadas pelos prazos impostos pelo Governo para a conclusão dos PDM, tiveram de delinear a reserva no seu espaço. No caso da Região Centro houve uma parceria e foi dado algum apoio técnico às equipas dos PDM por parte da CCRC.[141]

O processo de delimitação da REN foi e continua a ser mais difícil do que o da RAN. Tal facto fica a dever-se, sobretudo, a uma convicção fortemente enraizada de que a REN é um regime muito restritivo e, em última análise, *non aedificandi*, o que não é tão notório na RAN. Esta não parece ser a opinião de Gonçalo Ribeiro Telles, considerado o pai destas figuras[142], e que é partilhada também pelo Eng. João Rebelo. Ambos acreditam que a REN não deve ser interpretada como um obstáculo e uma restrição ao desenvolvimento porque é possível reconhecer-lhe usos que são compatíveis com os objectivos de defesa ambiental que lhe estão fixados.

Nesta problemática dos *usos compatíveis* reside o fulcro da má receptibilidade da REN por políticos, agentes económicos e cidadãos em geral. Estes sentem-na como uma limitação ao exercício do seus direitos de propriedade e de iniciativa económica. Os municípios olham-na com a desconfiança de quem antevê a diminuição dos espaços disponíveis para a expansão das áreas urbanas. "(...) ainda não está perfeitamente consciencializada a importância dos recursos, a necessidade de ter uma estratégia em que o desenvolvimento não é propriamente construir muito, ter muito betão."[143]

O ponto de viragem pode estar na interiorização de que é possível estabelecer usos para a REN e que tal tarefa deve ser realizada ao nível dos planos de ordenamento do

---

[141] A CCRC elaborou mesmo brochuras de apoio, como a publicação de CERVEIRA, MANUEL: *Cartografia da REN*, Coimbra, 1991, 54 pp.

[142] Para a criação da REN, o Arq. Ribeiro Telles inspirou-se na teoria do Prof. Caldeira Cabral sobre o *continuum natural*, uma tese pioneira que veio a ser adoptada pelos EUA, e na tradição europeia dos *corredores*, que vêm desde Carlos Magno e que são o desenho típico da paisagem da Europa mais setentrional e que é também a paisagem típica do Minho. O *continuum natural* é "a estrutura permanente da paisagem que garante a compatibilização do artificialismo da cidade e da agricultura com a natureza", uma vez que esses elementos artificiais não podem existir sem a presença do elemento natural. Os *corredores*, na construção europeia (Escola Alemã), possuem uma função prioritária de garantir o equilíbrio ecológico do desenvolvimento, o que é mais abrangente que a função cénica e de recreio que lhe é dada pela Escola Americana, e que entre nós é perfilhada pela Academia de Aveiro.

Por isso, para Ribeiro Telles, a REN é "*a manutenção ou a criação da estrutura permanente de uma unidade de humanização do território*", estrutura essa que pode ser a sebe própria do norte, o montado no sul, uma bacia hidrográfica, uma zona de montanha, isto é, um elemento natural predominante que em unidade com o homem e a sua acção, individualizam cada área territorial com uma unidade de sentido intrínseca. É isso que o leva a defender a ideia de uma região natural, que é identificada pela presença dominante de um elemento da natureza. A estrutura permanente funciona como o sistema arterial que faz a integração das componentes natural e artificial.

Para a Prof. Teresa Andresen, a REN é uma realidade demasiado restritiva e sem previsão dos usos. O que deveria haver, no seu entender, era uma figura algo semelhante aos corredores verdes anglo-saxónicos, que constituiriam uma espécie de "REN com usos", segundo as suas palavras.

Estas divergências dogmáticas decorrem da corrente doutrinal distinta que é seguida por cada um destes professores.

[143] Entrevista ao Eng. João Rebelo.

território. Serão eles que, na posse de dados exactos sobre a realidade do seu espaço, das características e do peso relativo de cada ecossistema no conjunto da área do plano, estão em condições de poder implementar e gerir as utilizações exequíveis para as suas manchas de reserva. "Numa região muito montanhosa (...) onde a área em risco de erosão representa 80% da REN e 70% do concelho, dizer que não se pode fazer nada é inconsequente."[144] "A REN só é proibitiva para determinados usos.(...). Há multiusos para a REN que variam de região para região. Não há é usos universais para a REN. Os usos têm de fazer parte de cada plano. (...) É preciso que o PDM desenhe a REN e fomente determinados usos. Isso é que é uma política de desenvolvimento."[145]

A REN é um esforço ambicioso de implementar uma conservação da natureza fora das Áreas Protegidas, através da protecção de ecossistemas litorais e interiores e da intensificação dos processos biológicos indispensáveis a uma integração equilibrada das actividades humanas. Isso é conseguido à custa do condicionamento à utilização das áreas com características ecológicas especiais.

Daqui se extraem alguns corolários importantes sobre esta figura, o entendimento que lhe esteve na base e a sua verdadeira dimensão de mecanismo privilegiado da promoção dos valores ambientais do país.

Em primeiro lugar, não há uma sobreponibilidade de instrumentos de planeamento ambiental. A existência de parques e reservas naturais não vem retirar a um tipo como a REN qualquer legitimação, como alguns pretendem. É normal, mas não é forçoso que assim seja, que os espaços naturais protegidos façam parte da REN, mas nela estão contidos outros espaços que não cabem nessas áreas, como as zonas em risco de erosão, ou que podem não reunir condições para tal, como áreas de máxima infiltração, leitos de cheia, dunas e arribas.

O princípio protector que existe numa e noutra das figuras emerge de ponderações diferentes e nelas está a razão principal para que se compreenda a sobrevivência destes dois instrumentos na ordem jurídica ambiental. A constituição de um parque ou de uma reserva deriva da presença de conjuntos biológicos que "*...pela sua raridade, valor ecológico ou paisagístico, importância científica, cultural e social...*" (cfr. o Preâmbulo legal) fundamentem uma protecção mais cuidada, a fim de manter uma estrutura de conservação e valorização dos recursos, com as quais se possam compatibilizar e graduar o nível de actividade humana. É, portanto, um princípio de valorização de base

[144] Entrevista ao Eng. João Rebelo.

[145] Entrevista ao Arq. Gonçalo Ribeiro Telles. Este estudioso vai mais longe na sua visão do que deve ser a REN, defendendo que ela não deve só ser reconhecida onde existem valores ambientais a proteger, como deve ser criada onde não existam esses elementos. E dá o exemplo das faixas de 100 m que ladeavam as auto-estradas e vias rápidas e de 50 m nas outras estradas que estavam abrangidas no primeiro decreto-lei da REN (art. 2.º/2, alínea i), do Decreto-Lei n.º 321/83, de 5 de Julho), e que desapareceram na revisão. Eram fundamentais, na sua opinião, por se tratarem de milhares de quilómetros em contínuo, sem ocupação, onde poderia ser criada a REN.

positiva porque surge a partir da verificação de uma situação de riqueza biológica inicial, que se quer preservar.

A REN parte de um princípio valorativo mais amplo, na medida em que contempla também um princípio de valorização de base *negativa*, uma vez que não se exerce só sobre conjuntos biológicos com uma riqueza natural reconhecida, mas enquadra situações onde se regista o empobrecimento dos ecossistemas, tais como as áreas sujeitas a erosão acentuada, as zonas em risco de inundação e os declives acentuados. Por isso, a REN vem preencher um espaço que não está nem pode estar contido, porque não é essa a sua função, nos espaços naturais protegidos.

Isto conduz a duas outras questões. Por um lado, a REN constitui uma rede de protecção biofísica que estabelece o contacto entre o mundo rural e as zonas urbanas e entre as Áreas Protegidas e os Espaços Verdes Urbanos. A sua implementação ao nível de todo o território nacional permite construir uma política ambiental eficaz e sem soluções de continuidade. Por isso com ela é possível quebrar o isolamento das reservas e dos parques naturais, conferindo-lhes um posicionamento integrado numa estratégia mais alargada de conservação da natureza. Simultaneamente, a REN permite dar sequência a uma política de valorização das zonas verdes dentro dos aglomerados urbanos, evitando o seu cerceamento por um índice de ocupação urbanística excessivo e dando às cidades um *modus vivendi* com melhor qualidade de vida.

A REN, se bem entendida e bem aplicada, pode servir de factor de integração equilibrada entre os sistemas naturais e os sistemas artificiais, como o urbanismo e a agricultura. Por isso mesmo, não deve continuar a ser encarada como uma ablação ao progresso das autarquias. Há que interpretá-la como uma restrição, mas que enquanto tal possui modulações e flexibilidades para cada conjunto territorial, definidas em face de cada ecossistema concreto.[146]

Há ainda a considerar outro ponto. É que a REN não deveria ser só a inventariação do que existe. Dela dever-se-ia extrair a criação das próprias condições ambientalmente favoráveis onde elas não se verifiquem e sejam necessárias. A REN tem sido vista apenas como o filtro das realidades naturais presentes e não lhe tem sido dada uma outra dimensão mais prospectiva, que é a de se criar a si própria. E a sua construção deveria ser considerada um dos usos a dar ao território pelos planos de ordenamento, a par do uso urbano, do uso agrícola, do uso industrial e do uso de conservação da natureza.[147] Falta a previsão de áreas pré-ordenadas nos planos à expansão da estrutura natural, do mesmo modo que se faz para a estrutura urbanística. Essa omissão conduzirá a um agravar do desequilíbrio entre a expansão das áreas urbanas, e a estabilidade dimensionada para as zonas naturais.

[146] Entrevistas ao Arq. Gonçalo Ribeiro Telles e Eng. João Rebelo.
[147] A protecção da natureza, diz a Prof. Teresa Andresen, é também um uso do solo.

Poder-se-á dizer que a criação de um quadro legal como o da Reserva Ecológica Nacional, onde se prevê uma regulamentação uniforme para um conjunto de ecossistemas diversificados, representa uma filosofia jurídica inovadora. Possui a vantagem de construir um sistema de regulação único, eliminando a dispersão de leis e de procedimentos administrativos, mas não exclui o risco de se extremar nessa uniformização e descurar as possibilidades de utilização específicas de cada conjunto biofísico. Esta é a grande interrogação que se pode colocar a este tipo de opção estratégica. A experiência de outros países mostra que a opção dos poderes constituintes vai no sentido de projectar e formalizar um regime sectorial de protecção. Por outras palavras, em algumas ordens jurídicas é feita uma defesa e gestão dos ecossistemas por meio de diplomas particulares para cada "unidade físico-natural". Em França, a preservação e promoção dos sistemas biofísicos reparte-se pelas leis sobre a protecção do litoral, a leis sobre as zonas húmidas ou as que se destinam às zonas de montanha, para além de possuírem os seus parques e reservas naturais. Na ordem jurídica portuguesa, a par da regulação das Áreas Protegidas (parques e reservas), existe uma previsão unitária que inclui as demais áreas ambientalmente sensíveis, que na legislação francesa se repartem por vários textos normativos, e essa previsão única é a REN. Não é possível, em abstracto, dizer com segurança qual dos sistemas é o mais virtuoso e eficaz. Tais ilações só serão possíveis se se avaliar e confrontar a eficiência executiva de cada metodologia, mas fazendo-o no contexto de toda a arquitectura normativa, teorética e cultural de cada país. Neste trabalho, porém, limitar-me-ei a retratar os quadros jurídico-formais vigentes noutros Estados europeus e a sublinhar alguns dos traços comuns e distintos face ao nosso próprio sistema jurídico.

1.5. Experiências de direito comparado sobre a protecção ambiental

Neste ponto farei uma apreciação "a duas velocidades", se assim se pode chamar a uma explanação na qual é feito um estudo mais detalhado da realidade jurídico-política de três países, que para o caso serão França, Espanha e Itália, seguido de alguns apontamentos sobre as metodologias seguidas em outros países. A opção por uma exposição mais pormenorizada sobre a prática jurídica francesa, espanhola e italiana deve-se a duas razões: por um lado, a filiação no mesmo modelo teórico de ordenamento do território destes países e de Portugal, pode não significar uma identidade correlativa ao nível da dimensão mais territorial das respectivas políticas de ambiente; depois, e como se disse, um conjunto mais vasto de países tornaria este ponto demasiado extenso e complexo, o que é inapropriado para os objectivos deste trabalho, que não são certamente os de fazer um tratado de direito ambiental comparado, mas algo bem mais simples e circunscrito.

a) A opção metodológica francesa quanto à delimitação dos espaços naturais é consideravelmente distinta da nossa solução.[148] O legislador gaulês não prevê um diploma disciplinador uniforme e generalista semelhante ao da REN. A regulamentação que faz é de carácter sectorial e específico: cada ecossistema merece um tratamento individual. É assim que se prevêem **regimes autónomos** para a protecção do *litoral*, das *zonas de montanha* e das *zonas húmidas*, cada um repartido por diversos textos legislativos. A agregação destes instrumentos particulares equivale sensivelmente aos conjuntos biológicos definidos sob um único regime na nossa Reserva Ecológica Nacional (os ecossistemas costeiros, as zonas de leito de cheia, as áreas de infiltração máxima, os declives acentuados).[149]

Estão previstos também **regimes especiais de protecção** dos denominados *monumentos naturais e sítios* - aqueles que possuem características históricas, artísticas, científicas ou pitorescas que se justifique preservar –, dos *espaços naturais sensíveis* – os quais vieram substituir os antigos perímetros sensíveis e procuram proteger espaços verdes ameaçados por um urbanismo excessivo –, *zonas particulares de protecção* – situações de protecção que podem ocorrer sobre parcelas de áreas já protegidas a outro título, mas que suscitam uma atenção particular das autoridades comunais.[150]

---

[148] O painel institucional francês na área da política do ambiente conta desde 1971 com um ministério próprio que, passadas várias vicissitudes orgânicas, se estabilizou como um ministério autónomo, em pé de igualdade com os restantes. Todavia, tem sido sempre muito pequeno, quer ao nível dos efectivos humanos, quer de meios financeiros. Michel Prieur ilustra este facto afirmando que o orçamento do Ministério do Ambiente não atinge 1% do orçamento de Estado.

Apesar disso, as competências do Ministro do Ambiente não têm parado de crescer. As decisões tomadas a este nível carecem, contudo, de uma aplicação eficiente no terreno, dado que o Ministério não dispõe de órgãos locais de execução pelo que as suas medidas são cumpridas através dos serviços locais de outros ministérios. Ao nível regional, porém, existem as Direcções Regionais do Ambiente, cuja competência para realizar as decisões ministeriais é significativamente reduzida por não poder agir em matéria de poluição industrial. Esta permanece sob a alçada do Ministério da Indústria.

Onde a política ambiental é mais dinâmica e criativa é ao nível das diversas *agências*, institutos públicos que actuando em sectores específicos dentro da política ambiental (água, áreas protegidas, energia, indústria, etc.) e gozando de autonomia financeira capitalizam boa parte das orientações e das estratégias neste campo.

Também as autarquias locais possuem atribuições no capítulo da protecção e promoção ambientais que lhes advêm não de uma descentralização da política de ambiente concentrada no Ministério respectivo, mas por força das leis de descentralização administrativa que as tornam co-responsáveis com o Estado na salvaguarda dos valores ecológicos. Desse modo, algumas regiões criaram agências regionais de ambiente, que se destinadas a dinamizar e a sensibilizar as populações para a temática da conservação da natureza e do ambiente em geral. Dentro do espaço de manobra das autarquias locais (regiões, departamentos e comunas), que é muito curto, notabilizam-se os Planos Municipais de Ambiente, instrumentos comunais facultativos com um valor indicativo, no qual cada município faz um relatório sobre o seu "estado de saúde ambiental", e enuncia as suas opções de protecção do ambiente, integrando dados locais, regionais, nacionais e mesmo comunitários. O seu papel faz-se sentir ao nível dos planos de urbanismo.

Cfr. PRIEUR, MICHEL: "O Direito do Ambiente em França", *Direito do Ambiente*, INA, 1994, pp. 271-277, 284-285.

[149] Para uma apreciação destas políticas especiais de protecção veja-se PRIEUR, MICHEL: *Droit de l`environnement*, *ob. cit.*, pp. 348-373; MATTEI-DAWANGE, GENEVIÈVE/REZENTHEL, ROBERT: "La Loi ...", *ob. cit.*, pp. 735-760;

[150] Cfr. PRIEUR, MICHEL: *Droit de l`environnement*, *ob. cit.*, pp. 374-386.

Além disso, existem os **mecanismos de protecção reforçada**, onde se destacam os *parques nacionais* (Lei de 22 de Julho de 1960), e as *reservas naturais* (Lei de 2 de Maio de 1930 e Lei de 10 de Julho de 1976).[151] Os primeiros têm uma dimensão mais ampla e destinam-se à "conservação da fauna, da flora, do solo, do subsolo, da atmosfera, da água e do meio natural, em geral". A sua formulação tem em vista a prossecução do equilíbrio entre conservação e desenvolvimento ao nível de um vasto território. Para cumprir esta convergência de objectivos, o parque nacional é composto por reservas integrais que constituem o núcleo duro de protecção e conservação, e por um anel periférico concebido para funcionar quer como zona tampão entre o interior do parque e o mundo exterior, quer como contrapartida e compensação dadas às populações locais, dado que são objecto de programas especiais de melhoramentos sociais, económicos e culturais. São criados sob a forma de institutos públicos, com autonomia específica, e são tutelados pelo Ministério do Ambiente.[152] As reservas naturais são de amplitude mais restrita e dirigem-se prioritariamente à "conservação e à protecção dos espaços e das espécies naturais". A iniciativa para a sua criação pertence à Administração ou a associações de protecção da natureza. A sua forma de gestão apresenta uma particularidade curiosa. A lei permite optar entre uma gestão feita por um instituto público criado para o efeito, uma gestão feita directamente pelo Estado e uma gestão feita pelas autoridades públicas em parceria com os sujeitos privados, tais como os proprietários das terras integradas na reserva, colectividades locais, associações privadas, fundações e outras entidades. Muitas vezes é criada uma comissão consultiva com todos estes agentes que assegura o bom funcionamento da reserva. Esta é uma solução bastante sugestiva, pois representa um meio de tornar os indivíduos participantes activos na preservação do meio natural sem se sentirem desapossados das suas parcelas, ao mesmo tempo que alivia o peso da máquina administrativa. Está previsto um sistema indemnizatório no caso de prejuízo resultante da classificação das áreas da reserva.

Já fora deste sistema estão os *parques naturais regionais*, criados pelo Decreto de 1 de Março de 1967 e actualmente regulados pelo Decreto de 24 de Outubro de 1975. Esta tipologia vem ocupar um nicho que não é contemplado nem pelo parque nacional nem pela reserva, especialmente vocacionados para a conservação da biodiversidade. "Não se trata já de uma protecção da natureza, mas do homem."[153] O parque regional procura estabelecer um compromisso entre o aproveitamento turístico e a protecção do

[151] Além destas figuras principais existem outras figuras de menor peso no panorama jurídico francês: as reservas biológicas dominiais, as resoluções sobre a protecção de biótopos, as reservas da biosfera, as zonas do património mundial natural e a rede europeia de reservas biogenéticas. Cfr. PRIEUR, MICHEL: *Droit de l`environnement*, *ob. cit.*, pp. 403-405.

[152] VILMORIN, CATHERINE DE: "Politique de l`environnement...", *ob. cit.*, p. 26; PRIEUR, MICHEL: *Droit de l`environnement*, *ob. cit.*, pp. 387-395.

[153] Cfr. GRENIER, citado por RAMÓN, FERNANDO LÓPEZ: *La Conservación de la Naturaleza: los Espacios Naturales Protegidos*, Bolonha, 1980, p. 136, nota 36.

ambiente, promovendo a melhoria das condições de vida das populações do campo. O interesse na conservação da natureza é cumprido de uma forma mais flexível e comprometida com finalidades de recreio e de relançamento das actividades rurais. A sua criação e gestão estão entregues às entidades regionais. Estes parques têm tido um relativo sucesso junto das populações, pois têm sido um instrumento adequado para a obtenção de fundos estatais e comunitários.[154]

Uma construção jurídica como a que é feita pelo direito português nos casos da REN é algo de profundamente inovador perante aquilo que se faz noutros países como a França. A dispersão de normas legais e esquemas de funcionamento aqui verificados são reduzidos entre nós a um preceituado único e genérico. A simplificação legislativa é enorme, mas requer-se ainda um aperfeiçoamento dos critérios de aplicação e da carga burocrática, sob pena de se inutilizar todo o processo. Já quanto à RAN é possível estabelecer um paralelo entre os seus intentos e os objectivos que fazem parte das *cartas departamentais das terras agrícolas*, um novo tipo de documento previsto pelo art. 73.º, da Lei de Orientação Agrícola de 1980, e que se ocupa da definição das zonas agrícolas que deverão ser prioritariamente protegidas e ordenadas em função do seu valor agronómico. Estas cartas, ao contrário da RAN, possuem um valor indicativo para a constituição dos planos urbanísticos e não vinculam as entidades privadas. A sua juridicidade advém da medida em que sejam tidas em consideração pelos POS.[155]

Para a doutrina francesa, ou pelo menos para uma parte dela, é impossível estudar o ordenamento do território, enquanto instrumento de organização do espaço, e o ambiente, enquanto instrumento de protecção do meio natural, sem ser em conjunto. O planeamento físico do território já não se resume a preocupações de índole exclusivamente económica. Com a Lei de 10 de Julho de 1976 sobre a protecção da natureza, a defesa do património natural passou a ser da responsabilidade dos sujeitos públicos e privados. Imediatamente se verificaram alterações na disciplina urbanística, a fim de integrar as novas orientações. Este quadro veio a ser reforçado através da Lei de 7 de Janeiro de 1983. Esta lei introduziu um princípio, ou uma declaração de intenções, como prefere chamar Michel Prieur,[156] aplicável a toda a política de urbanismo e ordenamento do território. Trata-se do princípio segundo o qual *é necessário assegurar o equilíbrio entre a preservação do ambiente e o crescimento urbano*. Todos os planos devem respeitar esta prescrição genérica. O ambiente não aparece directamente na parte obrigatória dos POS, apenas na facultativa. Mas isso não significa que eles não estejam vinculados à sua protecção. A obrigação de respeitar o ambiente existe na medida em que o POS tem de se conformar com os princípios dos Schémas Directeurs e com as normas de âmbito nacional que se relacionem com o ambiente e o urbanismo.

---

[154] Sobre os Parques Naturais Regionais em França, cfr. RAMÓN, FERNANDO LÓPEZ: *La Conservación...*, *ob. cit.*, pp. 135-138; PRIEUR, MICHEL: *Droit de l`environnement*, *ob. cit.*, pp. 631-634.

[155] PRIEUR, MICHEL: *Droit de l`environnement*, *ob. cit.*, p. 630.

[156] PRIEUR, MICHEL: *Droit de l`environnement*, *ob. cit.*, pp. 347 e segs.

A previsão ecológica nesses planos é feita através de um relatório exigido pela lei no qual se faz a análise do estado inicial do ambiente e o modo como o plano tem em conta a sua defesa. Sem ser um autêntico estudo de impacte ambiental é uma versão mais pequena que serve para o juiz administrativo apreciar as opções feitas pelos responsáveis do plano. Será pela via destes planos que se vão determinar os processos de urbanização e ocupação das áreas protegidas que se enunciaram. Ao contrário do diploma da REN, prevê-se uma ocupação com regras das áreas sensíveis, que pode ir até à proibição absoluta nalgumas situações.

b) O art. 45.º da Constituição espanhola trata do direito ao ambiente em sentido amplo, sentido que é depois restringido nos artigos 148.º e 149.º quando é tratado o tema da repartição de competências entre o Estado e as Comunidades Autónomas. Ao Estado cabe aprovar a legislação fundamental sobre o ambiente e às Comunidades a regulamentação e a gestão dessas medidas. São elas que detêm, regra geral, as atribuições na área ambiental, como no caso dos espaços naturais protegidos.

No contexto dos seus poderes legislativos, o Estado aprovou a Lei sobre Espaços Naturais Protegidos, de 2 de Maio de 1975, na qual figuram quatro exemplos de áreas protegidas: as *reservas integrais de interesse científico*, os *parques nacionais*, as *paisagens naturais de interesse nacional* e os *parques naturais*.[157] A sua gestão está entregue ao Instituto Nacional para a Conservação da Natureza (ICONA). A declaração de espaço protegido importa a declaração de utilidade pública, importante para efeitos de indemnização, se não for outro o tipo compensatório.[158]

A Lei de 1975 foi entretanto revista pela Lei 4/1989, de 27 de Março, a nova lei sobre a Conservação dos Espaços Naturais e a Flora e Fauna Selvagens. Por ela é criado um novo "sistema de planificação ambiental, centrado na declaração, planificação e gestão dos espaços naturais protegidos, que inclui, tanto aspectos de ordenamento como de evolução e desenvolvimento."[159] Para cumprir esse sistema são criados para as áreas protegidas os *Planes de Ordenación de los Recursos Naturales* (PORN), que são detalhados pelos *Planes Rectores de Uso y Gestión* (PRUG), os quais já existiam ao nível dos parques nacionais, e pelos *Programas de Actuación*.[160]

---

[157] De todos estes espaços protegidos, somente os parques naturais nasceram da Lei de 1975. Os parques nacionais e os sítios naturais, que correspondem às paisagens naturais, foram criados por força da Lei de Parques Nacionais, de 7 de Dezembro de 1916, isto é, cerca de sessenta anos antes da nossa primeira lei que, como se sabe, é de 1970. As reservas surgiram com o Decreto de 23 de Dezembro de 1972.

[158] Cfr. RAMÓN, FERNANDO LÓPEZ: *La Conservación..., ob. cit.*, pp. 121-141; BARTOLL, JUAN NAVARRO: "Espacios Naturales y Medio Ambiente", *Revista de Estudios de la Vida Local y Autonómica*, núm. 247, Julho-Setembro de 1990, pp. 521-525; URRUTIA, GONZÁLEZ-BERENGUER: "El medio ambiente. Un condicionante del planeamiento urbanistico, deficientemente regulado", *Revista de Derecho Urbanistico*, XXII, 1988, pp. 444-445.

[159] SCHMIDT, GUIDO: "Planificación...", *ob. cit.*, p. 329; FRAGA, JESÚS JORDANO: *La Protección..., ob. cit.,* pp. 235-241.

[160] Sobre estes planos veja-se o que já antes se disse no ponto 1.1 desta Parte II.

A protecção do solo rústico foi feita pela Lei do Solo de 1956 de uma forma bastante incipiente: todo o solo é potencialmente urbanizável. A Reforma da Lei do Solo de 1975 vem oferecer uma nova categoria: a juntar às categorias de solo urbano e solo urbanizável, surge a de solo não urbanizável, como espaço para a salvaguarda da natureza e a promoção do desenvolvimento agrário.[161] Mais perto de nós, a Lei 8 de 1990 vem dar passos mais firmes e consistentes na protecção dos solos agrícolas, impondo regras especiais para a utilização desses solos em finalidades não agrícolas. Ao nível das Comunidades Autónomas sobressaem a Lei 6/1987 de Navarra, que estabelece uma classificação de intensidade de usos para os solos rústicos, a Lei 4/1992 da Comunidade Valenciana, em que os solos de aproveitamento agrícola são uma entre várias categorias de solos não urbanizáveis previstos, a Lei 6/1990 das Astúrias, sobre a edificação e os usos possíveis no meio rural e a Lei 5/1987 das Canárias, que estabelece uma listagem dos solos que se aproxima mais das nossas Cartas de Capacidade de Uso dos Solos, e que por isso é mais ampla que as categorias que compõem a RAN. Seja como for, estes exemplos demonstram que, tal como em França e em Portugal, Espanha também se preocupa em defender os solos de maior aptidão agrícola, ainda que através de procedimentos não de todo equivalentes à RAN. [162]

Por sua vez, os planos de ordenamento do território contemplam preocupações ambientais genéricas que se prendem com o bem-estar da população, a defesa, melhoria e renovação dos recursos naturais, a conservação da natureza e a protecção da paisagem.

c) O quadro jurídico-doutrinal italiano oscila entre duas temáticas que mantêm uma conexão estreita entre si. Por um lado, a ordem jurídica no domínio ambiental, não se alicerça numa concepção unitária de ambiente, antes se revê numa concepção sectorial que se exprime numa tutela fragmentária sobre os diversos elementos que o compõem (ar, água, solo, paisagem, clima, etc.).[163] Por outro lado, os bens ambientais possuem

---

[161] Diz o art. 12.º: "Constituirão o solo não urbanizável os terrenos que o planeamento geral não inclua em nenhuma das classes de solo anteriores e, em particular, os espaços aos quais ele determine uma especial protecção, em razão do seu excepcional valor agrícola, florestal (...), das possibilidades de exploração dos seus recursos naturais, dos seus valores paisagísticos, históricos ou culturais, ou para defesa da fauna, da flora ou do equilíbrio ecológico."

[162] Cfr. ABELA, JOSÉ MANUEL MERELO: *Régimen Jurídico del Suelo Y Gestión Urbanística*, Barcelona, 1995, pp. 372-378.

[163] O entendimento do ambiente na sua diversidade de componentes tem gerado uma tutela legal dirigida às sua apetências funcionais. Todavia, nos anos mais recentes tem sido discutida a formulação de um conceito unitário de ambiente, enquanto bem jurídico detentor de uma tutela normativa específica, que se inscreve, pois, como uma noção abstracta e mais ampla que a simples adição dos seus componentes. Os esforços nessa direcção tornaram-se mais intensos depois da Lei n.º 349 de 1986, sobre a criação e organização do Ministério do Ambiente, dado o seu art. 18.º admitir às associações ambientalistas intervir como parte civil nas acções por danos ao ambiente, apesar de não possuírem um direito subjectivo ao *ambiente* e não serem, por isso, lesadas directas. Cfr. CORDINI, GIOVANNI: "O Direito do Ambiente em Itália", *Direito do Ambiente*, INA, 1990, pp. 213-214.

O Tribunal Constitucional italiano proferiu algumas sentenças nas quais assume a noção de um conceito jurídico singular de ambiente: na sentença de 28 de Maio de 1987, n.º 210, o Tribunal reconhece o esforço que existe em pôr em prática a ideia de uma "salvaguarda do ambiente como direito

tradicionalmente o estatuto de bens culturais, na óptica de um Estado que se assume como um "Estado de cultura". Estes dois fios condutores interligados servem de suporte teórico-normativo a toda a superestrutura da política de ambiente.

A Constituição não se ocupa directamente do ambiente. No art. 9.º trata da tutela da paisagem[164] e no art. 32.º do direito à saúde, e é da conjugação destes dois preceitos que decorre, por via indirecta, a protecção do ambiente, através de um direito à salubridade ambiental, como um dos sub-princípios do direito à saúde. Há uma ausência de fundamentação constitucional nesta matéria.

Sobre esta base fragmentária ergue-se todo o complexo normativo que tutela os valores ecológicos na ordem jurídica italiana, e no qual avultam três momentos. O primeiro é representado pela Lei n.º 1497/1939 que, conforme foi dito, salvaguardava o valor estético da paisagem, considerada um bem cultural, na sua multiplicidade de bens

---

fundamental da pessoa e interesse fundamental da colectividade e de criar institutos jurídicos para a sua protecção. Tende-se a uma concepção unitária do bem ambiental, que integre todos os recursos naturais e culturais. Tal compreende a conservação, a gestão racional e a melhoria das condições naturais (...), a existência e a preservação do património terrestre e marinho, de todas as espécies animais e vegetais (...) e a pessoa humana em todas as suas manifestações"; na sentença de 30 de Dezembro de 1987, n.º 641, o ambiente é reconhecido como "um bem imaterial unitário, mesmo que formado por vários componentes, em que cada um pode ser, isoladamente, objecto de protecção e de tutela".

CARAVITA, B.: *Diritto Pubblico dell`Ambiente*, Bolonha, 1990, p. 49. A sua apresentação de uma noção de ambiente dimana de uma concepção ecológica: o ambiente é entendido como *equilíbrio ecológico* e a tutela ambiental como *tutela do equilíbrio ecológico da biosfera ou dos ecossistemas*. O autor rejeita, por considerar insuficiente ou parcial, uma qualquer concepção unitária que se restrinja a uma visão antropocêntrica, transcrita num *direito subjectivo ao ambiente*. Cfr. p. 53.

Esta é uma posição que diverge notoriamente da postura assumida pelo legislador e pela doutrina em Portugal, onde a concepção antropocêntrica, traduzida na ideia de *qualidade de vida humana* se alia a uma visão naturalista e conservacionista, expressa pela *protecção e promoção dos ecossistemas em si mesmos considerados*.

CANOTILHO, GOMES/MOREIRA, VITAL: *Constituição...*, *ob. cit.*, anotações ao art. 66.º, defendem que, apesar de a Constituição não definir *ambiente*, aponta, em total concordância com diplomas internacionais, para uma concepção *unitária* – conjunto dos sistemas físicos, químicos e biológicos e de factores económicos, sociais e culturais –, e *estrutural-funcional* – além de os sistemas naturais e os factores humanos interagirem entre si, também produzem efeitos directos ou indirectos sobre, nomeadamente, a qualidade de vida humana –, de ambiente. "O ambiente é um valor em si."

Segundo o art. 5.º, alínea a), da Lei de Bases do Ambiente: "ambiente é o conjunto dos sistemas físicos, químicos, biológicos e suas relações e dos factores económicos, sociais e culturais com efeito directo ou indirecto, mediato ou imediato, sobre os seres vivos e a qualidade de vida do homem."

[164] O art. 9.º da Constituição italiana prevê a "tutela da *paisagem* e do património histórico e artístico da Nação" como uma tarefa fundamental da República (não só do Estado, mas de todos os restantes níveis da Administração). A paisagem adquire um valor cultural e a Comissão Franceschini (Lei de 26 de Abril de 1964, n.º 310), denomina bens culturais todos aqueles que constituem um "testemunho material com valor de civilização". Assim, a Comissão declara que todos os bens que estão sujeitos à tutela da Lei de 29 de Junho de 1939, n.º 1497 (e respectivo regulamento de execução R.D. n.º 1357/1940), a lei que antes da Constituição disciplinava a tutela da paisagem, são *bens ambientais de matriz cultural*. Todavia, nos últimos tempos, e graças à Lei de 8 de Agosto de 1985, n.º 431 - a "legge Galasso", que introduz uma tutela relativamente generalizada e uma consequente planificação paisagística obrigatória sobre categorias inteiras de bens ambientais (a orla costeira e lacustre numa faixa de 300 metros, as zonas de montanha a partir de 1600 m, as florestas e diversos outros aspectos) - a atitude culturalista dos factores ambientais como valores de civilização, com uma função estética, tem vindo a ser substituída por uma conceptualização voltada para a ideia de recursos naturais a preservar e gerir, segundo uma valorização mais actualista e dinâmica.

individuais, que ficavam submetidos a um *vínculo* especial que sujeitava todas as intervenções pretendidas à obtenção de uma autorização específica. Era ainda possível criar planos territoriais paisagísticos que impedissem uma ocupação esteticamente prejudicial das belezas naturais.[165]

O momento seguinte decorre já nos anos setenta, quando são publicadas as leis de descentralização, a n.º 8/1972, e, principalmente, a n.º 616/1977, que vem dar às regiões notáveis poderes em matéria ambiental que, até então, competiam em exclusivo ao Estado. Às regiões são dadas competências para intervir sobre o uso e a protecção do território, reservando-se o Estado a identificação das linhas fundamentais de ordenamento do território, da tutela ambiental e da defesa do solo. Apesar de as regiões passarem a poder criar os planos paisagísticos, não demonstraram capacidade para o fazer.

A situação sofre uma brusca modificação com a Lei n.º 431/1985, que vem derrogar a de 1939. "Do conceito estético da paisagem como «quadro natural», passa-se ao conceito da paisagem como bem ambiental (...)".[166] Com esta lei abre-se um novo capítulo na política de ambiente em Itália pois através dela, introduz-se uma tutela da paisagem marcada pela integralidade e globalidade, não ainda no sentido de um conceito unitário de ambiente, mas de que grande parte do território nacional está sujeito a esse tipo de tutela. Evoluiu-se de uma tutela estática – o *vínculo* - para uma tutela dinâmica – o *plano paisagístico*. "O plano paisagístico – instrumento que permite um controlo racional e programado dos bens vinculados – tornou-se essencial para a protecção dos bens ambientais."[167] Um outro facto importante trazido pela Lei n.º 431/1985 é a clarificação das competências na área do ambiente entre o Estado, as regiões e os entes locais, que não resultara explícito na lei de 1977. A competência é uma competência mista, o que requer lealdade e colaboração entre todos os níveis institucionais do Estado.

A acrescentar à tutela geral da paisagem contida na Lei n.º 431/1985, o sistema italiano não deixa de ter áreas protegidas de três tipos: *parques nacionais* (o primeiro data de 1922), *reservas naturais* e *parques naturais regionais*, que no conjunto não ocupam mais de 4,5% do território. A Lei n.º 616/1977, nos artigos 78.º e 83.º transferiu para as regiões e comunas funções administrativas sobre a conservação da natureza, reservas naturais e parques regionais, mantendo o Estado a prerrogativa de definir as zonas onde serão constituídos. Os parques nacionais são tutelados pelo Estado, mais exactamente, e depois de 1986, pelo Ministério do Ambiente. O modelo de concepção e utilização destas áreas segue de muito perto a fórmula francesa, pelo que se dispensam

[165] Cfr. ONIDA, VALERIO: "Tutela del paesaggio e pianificazione territoriale", *Rivista Giuridica dell´Ambiente*, Anno IV, núm. 4, 1989, pp. 749-751.
[166] MADALENA, PAOLO: "La Legge Galasso", *Corso di Legislazione Ambientale*, (a/c Gianfranco Amendols), S. Marino, 1988, p. 194.
[167] Cfr. D`URSO, MARIO: *Tutela dell`ambiente e pianificazione urbanistica*, Pádua, 1990, pp. 57-75.

mais considerações. Há ainda a registar que, dando execução à Convenção de Ramsar sobre a Protecção das Zonas Húmidas de 1971, a Lei de 13 de Março de 1976, n.º 448, vem dar uma protecção especial às zonas húmidas, tarefa de início acometida ao Estado, mas que em 1977 passou a ser partilhada por ele e pelas regiões.[168] Finalmente, foi promulgada a Lei de 18 de Maio de 1989, n.º 183, modificada pela Lei de 7 de Agosto de 1990, n.º 253, sobre a protecção dos solos e a constituição de bacias hidrográficas.

d) A defesa do ambiente, no ponto em que é efectivada por instrumentos e mecanismos que intercomunicam com a organização planificada do território, tem um traço comum na maioria dos países europeus (e não só): em todos ou quase todos são instituídas determinadas áreas mais sensíveis ou ecologicamente mais valiosas, consagrando-lhes um estatuto de protecção especial, que varia em função das finalidades cometidas a essas áreas e dos elementos ambientais em jogo. Na verdade, as nações europeias possuem um regime que pode ser mais extenso ou mais restrito de áreas protegidas, onde a vocação biológica é temperada em maior ou menor grau com a actividade humana.

A União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais (UICN) veio apresentar em 1978 uma nomenclatura para estimular a uniformização das designações dadas pelos países às suas áreas protegidas. Definiu dez categorias, considerando os critérios de selecção e as finalidades de cada uma: *reserva científica ou reserva integral*, *parque nacional*, *monumento natural ou marco milenário natural*, *reserva de conservação da natureza ou santuário da vida selvagem*, *paisagem protegida*, *reserva de recursos*, *área biótica natural ou reserva antropológica*, *área de gestão de uso múltiplo*, *reserva da biosfera* e *sítio de património mundial natural* (esta designada sempre pela UNESCO).

Sobre esta base, a Comunidade Europeia criou a sua própria lista de classificação, da qual fazem parte oito categorias de áreas protegidas. O sistema comunitário (SCPGP) inclui as seguintes áreas: *reservas naturais integrais*, *reservas naturais*, *parques nacionais*, *paisagens naturais ou semi naturais protegidas*, *paisagens rurais protegidas*, *monumentos e sítios naturais protegidos*, *zonas protegidas específicas* e *cinturões verdes*.[169]

Muitos países prevêem ao nível constitucional a conservação da natureza e a protecção do ambiente, como Portugal (artigos 9.º e 66.º, da Const. de 1976) a Grécia (art. 24.º, da Const. de 1975), Espanha (art. 45.º, da Const. de 1978), a Suécia (Capítulo I, parágrafo 1 e Capítulo VIII, parágrafo 7, da Const. de 1977), a Suíça (art. 24.º(6), da

[168] Sobre os parques e reservas naturais podem consultar-se CARAVITA, B.: *Diritto Pubblico...*, *ob. cit.*, pp. 245-272; MANTINI, PIERLUIGI: "La Tutela di Particolari Zone Naturali", *Lezioni di Diritto Pubblico dell`Ambiente*, Pádua, 1991, pp. 147-154.

[169] Como já disse antes, tem estado a ser preparado pela União Europeia uma nova nomenclatura que se tornará comum a todos os países membros.

Const. Federal, com a revisão de 1948), a Holanda (art. 1.20, da Const. de 1982), a Polónia (art. 71.º, da Const. de 1989), a Turquia (art. 56.º, da Const. de 1982), a Hungria (art. 57.º da Const. de 1972) e a Bulgária (art. 31.º, da Const. de 1991).

Outros países que não possuem referência constitucional expressa têm, contudo, um leque de leis destinadas a proteger os conjuntos biofísicos mais importantes dos seus territórios. São os casos da Alemanha (Lei de Conservação da Natureza de 1976), da França (Lei de Conservação da Natureza de 1976), da Finlândia (Lei de Conservação da Natureza de 1981), da Noruega (Lei de Conservação da Natureza de 1970) ou da Inglaterra (Lei de Protecção do Ambiente de 1990).

Todos estes países possuem uma multiplicidade de regras jurídicas que se ocupam de uma variedade de aspectos relativos ao ambiente, designadamente à conservação da natureza, à utilização dos recursos naturais e ao controlo da poluição.[170]

Feita esta incursão pelos ordenamentos jurídicos de alguns dos países europeus, volto de novo à experiência jurídica e política portuguesas para reflectir sobre a modulação introduzida pelos quadros planificadores ambientais no contexto da política e do direito do ordenamento do território.

2. A articulação da componente ambiental com a componente de ordenamento do território

2.1. Da articulação feita pelas normas jurídicas…

Depois de se ter tratado autonomamente cada um dos dois vectores deste estudo, ordenamento do território e regimes de planificação ambiental, cabe agora analisá-los na sua inter-relação, a fim de perceber o tipo de representações teórico-práticas que dela fazem os agentes institucionais responsáveis pela sua aplicação e as dificuldades que se lhes deparam durante a execução legal.

O legislador português definiu a articulação entre a vertente da protecção do ambiente e a vertente da promoção do ordenamento do espaço físico num conjunto diversificado de normas e diplomas de alcance e conteúdo distintos, mas compatíveis.

Ao nível constitucional essa coordenação está prevista no **art. 66.º/2, alínea b) da CRP**, artigo cuja epígrafe diz respeito ao ambiente e qualidade de vida. O art. 66.º faz parte dos direitos e deveres sociais. Ao *direito* de todos a um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, corresponde um duplo dever. Um *dever negativo* para o Estado e para terceiros, de se absterem de actuar nefastamente sobre o ambiente; um *dever positivo* dirigido ao Estado, para agir no sentido de promover a sua gestão e

[170] Cfr. KISS, ALEXANDRE SHELTON, DINAH: *Manual of European Environmental Law*, Cambridge, 1993.

conservação, através da *realização do ordenamento do território*, criação de parques e reservas naturais e do aproveitamento racional dos recursos, garantindo a sua capacidade de renovação.[171] Por sua vez, o **art. 93.º/2**, reformulado de acordo com as regras da PAC, incumbe o Estado de promover uma *política de ordenamento e reconversão agrária* no quadro dos condicionalismos ecológicos e sociais nacionais.

Vemos então que o legislador constitucional considera que a organização física do espaço é um instrumento essencial para se construir um direito ao ambiente acessível a todos, e se assegurar o indispensável progresso social e económico do país.

Além da Constituição, também a **Lei n.º 11/87**, de 7 de Abril, a chamada **Lei de Bases do Ambiente**, estabelece uma profunda ligação entre ambiente e planeamento.

Logo no seu art. 3.º, alínea c) prescreve-se um princípio geral de participação da sociedade na formulação e execução da política ambiental e de planeamento, nos vários níveis territoriais; na alínea d) é consagrada a unidade de gestão e acção nas áreas do ambiente e ordenamento. O art. 4.º, alínea a), considera como primeiro objectivo de política do ambiente "o desenvolvimento económico e social auto-sustentado e a expansão correcta das áreas urbanas, através do ordenamento do território". O art. 27.º/1 identifica como instrumentos da política do ambiente, entre outros, o plano nacional (alínea b)), o ordenamento integrado do território a nível regional e municipal (alínea c)), os PROT, PDM e outros instrumentos de intervenção urbanística (alínea e)) e a regulamentação selectiva e quantificada do uso do solo (alínea k)). A formulação deste n.º 1 do art. 27.º, ao dizer que "*são instrumentos de política de ambiente e do ordenamento do território*" os que enuncia nas alíneas a seguir, trata em conjunto as duas vertentes, o que significa que o legislador as considera interdependentes, mas dificulta a definição dos instrumentos próprios de cada uma que não têm de coincidir necessariamente (veja-se, por exemplo, as alíneas f), m) e r)). Todavia, não resta qualquer dúvida que as esferas de cada uma destas políticas se influenciam e condicionam mutuamente.[172]

---

[171] Cfr. CANOTILHO, GOMES/MOREIRA, VITAL: *Constituição...*, *ob. cit.*, anotações ao art. 66.º. Sobre o direito ao ambiente na CRP pode ver-se, ainda MIRANDA, JORGE: "A Constituição e o Direito do Ambiente", *Direito do Ambiente*, INA, 1994, pp. 353-365.

[172] Cf. REIS, JOÃO PEREIRA: *Lei de Bases do Ambiente anotada*, Lisboa, 1991, que na sua anotação ao art. 27.º da LBA considera que esta não é mais do que uma lei quadro do ambiente e do ordenamento do território. Sendo certo que o legislador a apelida de Lei de Bases do *Ambiente*, a redacção que consta da Lei n.º 11/87, onde convivem elementos de política de ambiente e de política do ordenamento, dá conta de duas coisas: tanto da interdependência que existe entre estas políticas, de tal forma que os planos de ordenamento são excelentes vias de execução das regras ambientais, como da dificuldade real em separar os seus mecanismos de efectivação. No entanto, sendo ambas políticas horizontais, face às restantes políticas que convergem sobre o espaço, o ambiente também regista uma postura de verticalidade perante o ordenamento do território, pois que se serve dos seus instrumentos para cobrar a concreticidade de algumas das suas previsões.

No âmbito específico dos diplomas sobre as Áreas Protegidas, a Reserva Ecológica Nacional e a Reserva Agrícola Nacional e os Planos de Ordenamento do Território (PROT e PDM), estão previstas regras que determinam a conjugação dos dois aspectos.

Quanto à regulamentação da REN, o seu texto inicial, o Decreto-Lei n.º 321/83, de 5 de Julho, prescrevia no art. 5.º que "os terrenos integrados na Reserva Ecológica serão obrigatoriamente identificados em todos os instrumentos que definam a ocupação física do território, designadamente, *planos de ordenamento, planos directores municipais e planos de urbanização*". A mesma ideia consta do art. 10.º do Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de Março, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 213/92, de 12 de Outubro. Temos assim que os órgãos competentes para criar os diversos planos de ordenamento estão formal e materialmente vinculados às delimitações estabelecidas em sede de Reserva Ecológica.

Outro tanto estava previsto para a RAN, no art. 5.º da primeira versão (Decreto-Lei n.º 451/82, de 16 de Novembro) e que hoje consta do art. 33.º do Decreto-Lei n.º 196/89, de 14 de Junho, enquanto o art. 32.º (redacção actual do Decreto-Lei n.º 274/92, de 12 de Dezembro) obriga à instrução de todos os planos com a carta da RAN respectiva, aprovada pelas Comissões Regionais da Reserva Agrícola.

O Decreto-Lei n.º 19/93, de 23 de Janeiro possui um tipo diferente de referência quanto às Áreas Protegidas. Não é dito que elas devam ser identificadas nos planos de ordenamento regional e local, excepto num momento. O art. 26.º, que trata da proposta de classificação de áreas de paisagem protegida, estabelece que as propostas deverão ser acompanhadas de elementos que demonstrem com segurança existir para a área proposta um regime de protecção compatível com o de paisagem protegida previsto no Plano Director Municipal (alínea a), do n.º 2 do art. 26.º). Mas a indicação geral que é dada é que cada área protegida de âmbito nacional, regional ou local deverá estar equipada com o respectivo plano de ordenamento do território, cujas regras previstas nesse decreto-lei foram revogadas, parcialmente pelo regime dos Planos Especiais.

O *feedback* é feito nas respectivas leis de planeamento.

Para os PROT, o Decreto-Lei n.º 176-A/88, de 18 de Maio, determina no art. 9.º/2, alíneas a) e b) que o relatório que serve para a instrução do plano deve conter *necessariamente* os limites da REN e da RAN, bem como das Áreas Protegidas.

O Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março, prevê no caso dos PDM (e restantes PMOT), além da planta de ordenamento (art. 10.º/2*)*, uma planta actualizada de condicionantes da qual devem constar, entre outras, as restrições decorrentes da REN, da RAN e das Áreas Protegidas (art. 10.º/6). O controlo é feito mediante ratificação do PDM pelo Governo, com o objectivo de verificar a sua conformidade também com as normas destas três categorias de restrições de utilidade pública (artigos 3.º/3 e 16.º/2, alínea a)).

Os Planos Especiais, regulados pelo Decreto-Lei n.º 151/95, de 24 de Junho, estão também vinculados a incluir na sua planta de condicionantes a identificação gráfica das restrições de utilidade pública, nas quais se incluem a RAN, a REN e as Áreas Protegidas (art. 7.º/4). Relembra-se que um desses planos se destina a providenciar a gestão racional das próprias Áreas Protegidas (dos parques nacionais, das reservas e dos parques naturais e das áreas de paisagem protegida).

Desta análise estritamente formal fica a ideia de que existe uma excelente complementaridade entre os procedimentos ordenadores do território e a implementação dos vectores ambientais, concretamente da dimensão planificatória da política de ambiente, que assume uma maior expressividade na constituição das áreas protegidas e das reservas nacionais.

Mas esta ideia, que pode ser uma ideia "jurídica e politicamente correcta", carece de ser confirmada ao nível da realidade prática. Só a avaliação dos pressupostos legais não serve para ter a exacta dimensão do modo como a dimensão ambiental é introduzida e conduzida no contexto do ordenamento do território. Para adquirir essa perspectiva mais mediática importa ir ao terreno e conhecer os factos e as experiências de quem trabalha no dia-a-dia com os problemas da planificação e gestão do território e da enunciação e concretização dos conteúdos da planificação ambiental.

2.2. ... às resistências à sua concretização

Em sede de apreciação crítica sobre o nível de tradução política e social dos conteúdos de planificação ambiental nas acções de organização do território, parece-me de grande relevo atender, entre outros elementos, às opiniões manifestadas por algumas pessoas que têm operado na execução desses valores no nosso país. A sua experiência, modelada sempre pela perspectiva institucional e conceptual em que estão integradas, oferece um valor de actualização às discussões teóricas. O seu conhecimento activo e actual destas questões permite diagnosticar alguns dos traços que marcam a efectividade dos fenómenos da gestão do território e da ponderabilidade dos factores ecológicos, e identificar algumas dissenções entre o que é a sua expressão jurídico-formal e a realidade concreta.

Algumas dessas divergências foram já sendo referidas ao longo deste trabalho, mas aqui ser-lhes-á dado um destaque particular, a par de outras que não foram ainda mencionadas. A consideração destes aspectos tem em vista sublinhar o tipo de resistências que se levantam à concretização dos quadros normativos do planeamento e a respectiva origem.

Ao definirem os princípios e as regras de uso, ocupação e transformação dos solos, os planos de ordenamento do território colidem com direitos clássicos fundamentais dos cidadãos, como o *direito de propriedade privada* e o *direito de iniciativa privada*, cuja

valorização social genérica é feita ainda em termos de direitos absolutos, na óptica mais liberal-burguesa. Esta situação de conflito é agravada por outra realidade emergente que diz respeito à ponderação dos valores da protecção ambiental, por si só ou de forma integrada na política de ordenamento do território. Instrumentos de planificação ambiental como a RAN, a REN e as Áreas Protegidas, introduzem nos processos de ordenamento do espaço limitações acrescidas ao aproveitamento dos solos e de outros componentes naturais, que agravam as restrições ao livre exercício daqueles direitos subjectivos.

Este condicionamento ao uso do solo, imanente das regras de planificação territorial e ambiental, suscita naturalmente reacções negativas por parte dos cidadãos, que se sentem afectados nos seus poderes de livre apropriação, fruição e disposição dos bens.

É hoje ponto assente na doutrina e na jurisprudência constitucionais[173] que os direitos de propriedade privada e de iniciativa económica privada não são direitos de exercício ilimitado, podendo ser objecto de restrições juridicamente fundadas.

O *direito de propriedade privada* é reconhecido pela Constituição como um direito económico (art. 62.º) que goza do regime dos direitos, liberdades e garantias, enquanto direito de natureza análoga (art. 17.º), e que é garantido nos termos da Constituição, o que desde logo sublinha o carácter não absoluto deste direito.[174] A admissibilidade de restrições a este direito subjectivo fundamenta-se em princípios gerais do direito, como o reconhecimento da função social da propriedade, em razões de utilidade pública (art. 62.º/2) e na necessidade de tornar eficazes outros princípios e normas constitucionais, incluindo outros direitos económicos e sociais.[175]

Sendo o direito de propriedade um direito que é composto por diversos elementos – o direito de acesso à propriedade, o direito de usar e fruir dos bens de que se é proprietário, o direito de os transmitir e o direito de não ser privado deles –[176], é sobre a realização deste conteúdo complexo que incidem as restrições e limites.

É sobretudo na efectivação prática da componente de *uso e fruição da propriedade* que se fazem sentir com particular intensidade as limitações que decorrem da planificação sobre a utilização privada dos bens, em especial do solo.

Por um lado, à propriedade privada é hoje reconhecida uma *função social*, o que equivale a dizer que dela deve ser feita uma utilização *socialmente justa*, que há que ponderar não só o interesse individual do proprietário, como também o interesse geral, o qual nem sempre é coincidente com aquele.[177] Esta consideração socializante da propriedade é uma refutação clara da concepção liberal da prevalência do interesse

[173] Cfr. CORREIA, FERNANDO ALVES: *O Plano Urbanístico..., ob. cit.*, p. 301, notas 4 e 5.
[174] Cfr. CANOTILHO, GOMES/MOREIRA, VITAL: *Constituição...*, *ob. cit.*, pp. 331-332.
[175] Cfr. SANTOS, ANTÓNIO/GONÇALVES, MARIA EDUARDA/MARQUES, MARIA MANUEL: *Direito Económico*, Coimbra, 1995, p. 45.
[176] Cfr. CANOTILHO, GOMES/MOREIRA, VITAL: *Constituição...*, *ob. cit.*, p. 332.

privado e do exercício absoluto deste direito. Actualmente, ao proprietário podem ser vedados certos usos dos bens de que é titular, pela consideração do interesse mais vasto da colectividade. E é exactamente no contexto desta funcionalidade social que boa parte da doutrina alemã tem dado uma relevância especial ao conceito de *vinculação situacional* da propriedade do solo, como uma subespécie da vinculação social, cujo sentido reside no facto de que todo o terreno se caracteriza pela sua situação e pela sua qualidade, assim como pela sua inserção na natureza e na paisagem. Essa sua *particular situação fáctica* pode determinar restrições às suas possibilidades de utilização, que recaem sobre o respectivo proprietário e que podem dar origem ou não ao direito de ele vir a exigir do Estado o pagamento de uma indemnização. Segundo refere Alves Correia[178], o conceito de vinculação situacional tem sido especialmente considerado pela jurisprudência alemã e também italiana, no domínio dos conflitos de interesses resultantes da *protecção da natureza e da paisagem*, embora isso não seja senão um dos aspectos em que o conceito tem sido aplicado. E, acrescenta o autor, esta concepção tem no nosso ordenamento jurídico exemplos significativos, nomeadamente a REN, a RAN e as Áreas Protegidas.

Por outro lado, a concretização de outras normas e princípios constitucionais é susceptível de impor implicitamente limitações ao direito de propriedade. Estão neste caso, por exemplo, "os diversos condicionamentos por razões ambientais ou de ordenamento do território (delimitação de áreas de reserva agrícola e ecológica, planeamento urbano, etc.)."[179]

Embora revestindo uma natureza negativa ou de defesa perante o poder público e a sociedade, decorrente da sua natureza análoga aos direitos liberdades e garantias (artigos 17.º e 18.º), razões de socialização e de efectivação de outros direitos constitucionalmente protegidos constituem elementos condicionantes ao gozo da propriedade privada e legitimam o legislador a estabelecer restrições sobre ela (art. 168.º/1, alíneas b) e j)).

É neste contexto que devem ser interpretadas as limitações à propriedade individual que decorrem da aplicação das regras de planeamento do território e de preservação do ambiente.

Onde esse condicionamento é socialmente mais relevante é no que toca à liberdade de construção, o *ius aedificandi*, que a doutrina maioritária no nosso país considera inerente ao direito de propriedade[180], embora como bem referem Gomes Canotilho e

---

[177] Cfr. CORREIA, FERNANDO ALVES: *O Plano Urbanístico..., ob. cit.*, pp. 314-320.
[178] Cfr. CORREIA, FERNANDO ALVES: *O Plano Urbanístico..., ob. cit.*, pp. 320-329.
[179] SANTOS, ANTÓNIO/GONÇALVES, MARIA EDUARDA/MARQUES, MARIA MANUEL: *Direito...*, *ob. cit.*, p. 46.
Cfr. ainda CANOTILHO, GOMES/MOREIRA, VITAL: *Constituição...*, *ob. cit.*, p. 332.
[180] É a posição defendida, entre outros, por ASCENSÃO, JOSÉ DE OLIVEIRA: "O Urbanismo e o Direito de Propriedade", *Direito do Urbanismo*, INA, 1989, pp. 323-325; SALGADO, NUNO DA SILVA: "O ordenamento do território e o cumprimento da lei", *Boletim do IGAT*, ano 4, núm. 1, Março

Vital Moreira, ela deva ser configurada, nos nossos dias, como uma "liberdade de construção potencial", pois só se pode desenvolver no quadro de normas jurídicas como a protecção do ambiente e a organização do território.[181]

Também o *direito de iniciativa privada* (art. 61.º/1), enquanto direito económico e não simples princípio da organização económica, independente do direito de propriedade mas que tal como ele goza de idêntica protecção (artigos 17.º e 18.º), não é tido como um direito ilimitado, antes como um direito sobre o qual podem recair determinados condicionamentos derivados, desde logo, da Lei Fundamental. Compreendendo várias componentes – liberdade de investimento ou de acesso, liberdade de organização da actividade e liberdade negocial –, a sua materialização é de imediato condicionada pelo *interesse geral* (art. 61.º/1, *in fine*)[182], que invoca a realização de outros preceitos constitucionais, dos quais avultam a protecção do ambiente e o correcto ordenamento do território (art. 66.º), que assim controlam a forma como a organização da actividade económica se relaciona com o meio exterior.[183] Vejam-se, a título exemplificativo, as restrições de ordem ecológica e territorial que são impostas à localização de parques industriais, previstas na alínea e), do n.º 3 e no n.º 4, do art. 5.º, do Decreto-Lei n.º 232/92, de 22 de Outubro.

Se para os homens do direito é inevitável a existência de limites imanentes aos direitos tradicionais de propriedade e de iniciativa privadas, decorrentes das regras de ocupação racional do espaço e preservação dos recursos naturais, para o cidadão em geral essa é uma realidade que ainda não está completamente interiorizada e muito menos aceite.

Autarcas e técnicos reconhecem que a reacção geral das pessoas, face aos planos de ordenamento, e sobretudo à RAN, REN e Áreas Protegidas, é, de um modo geral, muito negativa.[184]

1991, pp. 31-32; AMARAL, DIOGO FREITAS DO: "Apreciação...", *ob. cit.*, pp. 99-101, para quem a possibilidade de o proprietário do solo poder ceder a outrem o direito de construir sobre o seu prédio ser sinónimo de que ele, como proprietário, dispõe desse direito.

Contrariando esta posição está CORREIA, FERNANDO ALVES: *O Plano Urbanístico..., ob. cit.*, pp. 349 e segs. , que defende ser o direito de construir uma faculdade que é atribuída pelo plano urbanístico ou, na sua ausência, pela licença de construção. Esta é ainda a posição minoritária da doutrina alemã e a posição maioritária da doutrina italiana , que na Lei n.º 10/1977, de 28 de Janeiro operou a cisão do direito de edificação do direito de propriedade. Pelo contrário, as doutrinas francesa e alemã maioritária, apontam para a primeira concepção.

[181] Cfr. CANOTILHO, GOMES/MOREIRA, VITAL: *Constituição...*, *ob. cit.*, pp. 348-349.

[182] Ao contrário do direito de propriedade privada (art. 62.º) o legislador constitucional fixa como limite expresso ao exercício da iniciativa privada (art. 61.º/1) a consideração do *interesse geral*. Todavia, a doutrina reconhece essa referência, quanto ao direito de propriedade, como implícita na própria ordem jurídico-constitucional, pelo que era desnecessário ao legislador reafirmá-la. Cfr. CORREIA, FERNANDO ALVES: *O Plano Urbanístico..., ob. cit.*, p. 315-316, que cita ainda JORGE MIRANDA.

[183] Cfr. SANTOS, ANTÓNIO/GONÇALVES, MARIA EDUARDA/MARQUES, MARIA MANUEL: *Direito...*, *ob. cit.*, pp. 47-51; CANOTILHO, GOMES/MOREIRA, VITAL: *Constituição...*, *ob. cit.*, pp. 327-328.

[184] Esta é a ideia geral que me foi transmitida por quase todos os entrevistados.

Em relação aos agentes económicos, as restrições físicas e ambientais impostas à localização das suas actividades são, regra atenuadas pela criação, dentro dos planos, de áreas de uso industrial dominante, para as quais se prevêem acções de beneficiação (acessibilidade, equipamentos, infra-estruturas, etc.), destinadas a atrair a fixação das unidades produtivas. Oportunidades que os municípios não querem desperdiçar.

São por isso os indivíduos que mais acusam os efeitos restritivos, em particular no que concerne à edificabilidade. A ideia de que quem tem um terreno não pode construir nele é socialmente mal aceite. Depois da abolição da lei do morgadio, a propriedade fundiária adquiriu um valor de entesouramento para as pessoas, ou seja, tornou-se um factor de riqueza pessoal e familiar e um elemento de segurança económica. Figuras como a RAN e a REN e mesmo as Áreas Protegidas vêm pôr em causa esse valor económico e social do solo, o que origina o mau acolhimento destes instrumentos. Torna-se difícil explicar a quem possui uma parcela de terreno por que não pode construir. Compreender esta valorização social que é dada ao solo é um factor determinante para explicar alguma da resistência que tem existido da parte dos particulares e até certas perversões que se fazem.[185] A presença da RAN, que é parcialmente *non aedificandi*, e sobretudo da REN, considerada por populações, autarcas e técnicos como demasiado restritiva e na prática *non aedificandi*, ocasiona fenómenos de construção ilegal em terrenos classificados da reserva (que acabam por ser mantidos, graças à débil capacidade coactiva dos órgãos fiscalizadores das reservas[186] e à política do "facto consumado" em termos de embargo e demolição) e de especulação imobiliária, quer sob a forma de terrenos vendidos para construção que os vendedores sabem à partida que fazem parte das reservas, quer sob a forma de bolsas de terrenos constituídas por pessoas que se dirigem às autoridades responsáveis pelas reservas a fim de averiguarem em abstracto das possibilidades edificatórias de certos terrenos.[187]

Estas práticas perversas e a recusa geral em aceitar as reservas nacionais e os espaços protegidos derivam também do fraco protagonismo que têm as populações na definição do conteúdo destes instrumentos e na sua própria gestão. O princípio da participação é tutelado constitucionalmente e faz parte da própria natureza democrática do Estado e do exercício da sua actividade administrativa (artigos 9.º, alínea c), art. 48.º, 267.º/1 e 268.º/1/2). Ao nível da planificação do território, os diplomas que regulam a criação dos PROT, PDM e Planos Especiais, prevêem a participação dos administrados, através do inquérito público. Mas, como sublinhei na primeira parte deste estudo, esse

[185] Entrevista ao Prof. Rui Brás.
[186] Entrevista ao Dr. Madeira Antunes.
[187] Entrevistas à Eng. Ana Veneza e ao Dr. Madeira Antunes.
O Dr. Madeira Antunes relatou-me da sua experiência as situações frequentes de vendas de terrenos da RAN a emigrantes, que depois se vêem confrontados com a impossibilidade de construir, e também a prática de consulta à comissão por pessoas que pretendem saber se num determinado terreno se pode ou

procedimento queda-se por uma intervenção *a posteriori*, na fase final do processo de elaboração dos planos, e os seus resultados não são em si mais do que objecto de "ponderação" pela equipa do plano. Se a este factor se adicionar a pouca informação que em regra é detida pelos cidadãos nestas questões[188], a tendência para que essa "participação pública seja dominada por interesses fundiários visando a urbanização"[189] e a pouca sensibilidade que existe ainda para os problemas da conservação e gestão dos recursos, torna-se "natural" o desconhecimento dos cidadãos perante a realidade dos valores ambientais contidos nos planos e a sua má recepção em face das situações concretas.

A reacção desfavorável às restrições impostas pela vertente ambiental nos planos é ainda enfatizada pela questão da compensação aos particulares, em especial quando estão em causa o direito de propriedade e a liberdade de construir.

A Constituição prevê no art. 62.º/2 como situações de ablação da propriedade privada a *expropriação por utilidade pública* e a *requisição*. Ambas se revelam como restrições ao direito de o titular da propriedade não ser privado dela, uma das componentes essenciais do direito de propriedade privada. A primeira é de carácter definitivo e incide sobre bens imóveis; a segunda é temporária, justifica-se por um interesse público urgente e excepcional e pode abranger bens móveis ou imóveis. Tanto a expropriação como a requisição só podem ser feitas com base na lei (princípio da legalidade) por razões de utilidade pública e implicam o pagamento de uma indemnização.[190]

As restrições ao uso e fruição dos bens, em especial do solo, que decorrem da classificação de certas áreas como Áreas Protegidas, Reserva Ecológica e Reserva

---

não construir, a fim de criarem uma reserva de solos para venda. Isso levou-o a exigir um comprovativo de proprietário, antes de se dar o parecer requisitado.

[188] Cfr. DIAS, JOSÉ EDUARDO: *Direito Administrativo do Ambiente*, Coimbra, 1995, p. 15: "O reforço das estruturas de participação no procedimento [administrativo] é vital ao nível da protecção ambiental, pois uma responsabilidade comum passa necessariamente por uma participação também comum na tomada de decisões, permitindo simultaneamente o seu «controlo social» (público). (...) não pode haver participação sem correcta informação;"

Também RAPOSO, MÁRIO: "O Direito ao Ambiente como direito fundamental", *Textos*, CEJ, Lisboa, 1994, pp. 129-130, considera essenciais ao exercício do direito ao ambiente a *formação* ambiental dos cidadãos, tarefa que incumbe ao Estado e à própria sociedade, a informação, não só jurídica mas também das acções desenvolvidas na formulação de uma política do ambiente (com relevo para o sistema do "arquivo aberto" que a Constituição, depois da revisão de 1989 passou a consagrar no art. 268º/2) e a participação feita por pessoas informadas e "participar, é fazer parte, é zelar pelo que é património geral e garantia de uma vida melhor."

[189] Cfr. SANTOS, CARLOS/VIEIRA, MANUEL: "Conservação da natureza e planos de ordenamento do território - experiência na região do Algarve", 3.º Congresso Nacional de Áreas Protegidas, Outubro 1994. "Participação activa da população implica, entre outras coisas, um processo ascendente-descendente de informação e tomada de decisão."

[190] A Constituição define que se deve tratar de uma justa indemnização, mas não oferece quaisquer critérios indemnizatórios. No entanto, eles terão de respeitar os princípios materiais constitucionais da igualdade e da proporcionalidade. A ideia de justa indemnização comporta ainda duas dimensões: que ela seja contemporânea do acto ablatório e que seja fixada pelo valor real do bem em causa. Cfr. CANOTILHO, GOMES/MOREIRA, VITAL: *Constituição...*, *ob. cit.*, pp. 333-336.

Agrícola, não são em abstracto situações de ablação da propriedade privada, pois a titularidade dos bens mantém-se e apenas existem certas limitações que se prendem com a utilização que deles pode fazer o respectivo titular. Por isso, não há lugar a uma indemnização nos termos gerais em que ela é prevista no n.º 2 do art. 62.º da Constituição onde se diz que:

"A requisição e a expropriação por utilidade pública só podem ser efectuadas com base na lei e mediante o pagamento de uma justa indemnização."

Todavia, algumas das limitações que são impostas, em especial pelos planos de ordenamento, podem assumir uma tal forma e intensidade que não deixam de adquirir uma certa natureza expropriativa, que pode suscitar em face de uma ponderação concreta, a atribuição de uma compensação a título indemnizatório aos proprietários sobre os quais recaem esses ónus legais. Em causa está o funcionamento da garantia da propriedade privada que a nossa Lei Fundamental configura no art. 62.º.[191] Este tipo de restrições é habitualmente designado por *expropriação de sacrifício*.[192]

Daqui se extrai que os vínculos impostos pela efectivação dos princípios proibitivos das reservas nacionais e dos espaços naturais protegidos são susceptíveis de, *em abstracto*, comportarem para os proprietários dos solos, limitações suficientemente gravosas para justificarem a concessão de uma indemnização. Mas, o problema não é simples de resolver, até porque os diplomas que regulam aquelas figuras da planificação ambiental não fornecem qualquer indício neste campo.

Assim sendo, há que atender à posição que tem sido seguida por alguns autores ao tratar desta complexa questão.

A ponderação da ressarcibilidade dos condicionamentos à propriedade privada que decorrem de certos vínculos, tanto urbanísticos como paisagísticos[193], oscila entre dois vectores: por um lado, do reconhecimento da *função social* da propriedade decorre que é legítimo à lei e à Administração impor restrições aos proprietários de certos bens, sem que lhes assista o direito de requererem uma indemnização a título compensatório, pois que essas restrições relevam da prevalência que é atribuída em certas situações ao interesse colectivo, face ao interesse individual do proprietário; por outro lado, existem formas de intervenção pública não ablativas no domínio da propriedade privada que, em concreto, traduzem um *sacrifício especial* para o seu titular, o que legitima o seu ressarcimento. "(...) a utilização do uso dos solos está sujeita a uma complexa rede de planos de ordenamento, autorizações, licenças, proibições, materialmente constitutivas

[191] Cfr. ASCENSÃO, JOSÉ DE OLIVEIRA: "O Urbanismo e o Direito de Propriedade", *Direito do Urbanismo*, INA, 1989, pp. 327-328.
[192] CORREIA, FERNANDO ALVES: *O Plano Urbanístico..., ob. cit.*, p. 491.
[193] A expressão é corrente na doutrina e jurisprudência alemãs e italianas.

de *ónus ou restrições socialmente adequadas*, nuns casos, ou de *sacrifícios especiais* legitimadores de um direito indemnizatório, noutros casos."[194]

Estas são as coordenadas principais sobre as quais se pré-figura a possibilidade de ser reconhecido aos proprietários das áreas classificadas da REN e da RAN e das Áreas Protegidas o direito a exigir uma indemnização pelo cerceamento da sua liberdade de utilização dos terrenos, sobretudo no que diz respeito às restrições à edificação.

Sobre esta controvérsia se pronuncia com rigor Alves Correia. Apelando ao princípio da *vinculação situacional* da propriedade dos solos que se pode reconhecer nos casos da REN, RAN e Áreas Classificadas, o autor defende que as proibições e restrições de uso que elas impõem a certos terrenos não são mais do que a concretização e explicitação de limites que são inerentes à própria situação concreta e às qualidades intrínsecas desses solos (zonas declivosas, áreas em risco de erosão, zonas de infiltração máxima, leitos de cheias, terrenos de grande aptidão agrícola, paisagens de grande riqueza natural, etc.), pelo que não podem ser tidas como medidas expropriadoras e susceptíveis de conferir um direito a indemnização.

Parece-me, no entanto, que se esta regra vale como princípio geral sobre o carácter não expropriador destes vínculos ambientais todavia, a sua aplicação não inibe a verificação de alguma desigualdade social entre os cidadãos sujeitos aos vínculos e os que estão libertos deles.

A doutrina estrangeira tem vindo a propor alguns mecanismos destinados a reduzir os desequilíbrios sociais emergentes de certas soluções do planeamento urbanístico, territorial e mesmo ambiental, que não preenchem os requisitos necessários para gerarem o direito a uma indemnização nos termos acima descritos, mas que, por razões de equidade social e da própria eficácia concreta dessas soluções ordenadoras, devem ser objecto de tratamento pelas autoridades públicas. Estas técnicas niveladoras têm em vista a realização de uma certa *perequação* dos benefícios e encargos entre os proprietários sujeitos ao mesmo plano de ordenamento.[195]

Penso que é no domínio dos instrumentos perequativos que se deverá encontrar a justa medida para o cumprimento de um equilíbrio socioeconómico entre os indivíduos que vêem os seus solos onerados com medidas protectoras dos ecossistemas naturais e os indivíduos que não sofrem essas restrições e que, por via disso, se encontram favorecidos na sua capacidade de gozo e disposição dos bens de que são titulares.[196]

---

[194] Cfr. CANOTILHO, GOMES/MOREIRA, VITAL: *Constituição...*, *ob. cit.*, p. 349.

[195] Sobre as principais técnicas de perequação registadas na doutrina estrangeira, veja-se CORREIA, FERNANDO ALVES: *O Plano Urbanístico..., ob. cit.*, pp. 583-652.

[196] Dando acolhimento a esta ideia. A Lei de Bases da Política de Ordenamento dp Território e de Urbanismo (Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto) vem, no seu art. 18.º, obrigar os PEOT e os PMOT a preverem mecanismos de perequação compensatória dos particulares, destinados a repartir equitativamente os benefícios e os encargos que lhes advenham desses planos. E, quando dos planos

Dentre as potenciais fórmulas de distribuição equitativa das vantagens e dos gravames resultantes da classificação daquelas especiais áreas, podem evidenciar-se as medidas de natureza fiscal. Uma delas é a distribuição das mais-valias urbanas entre os proprietários abrangidos por um mesmo plano[197]. Outra solução que tem vindo a ser acolhida por alguns países europeus como a Holanda e a Suécia, e que entre nós não existe ainda embora, segundo João Rebelo, acabaremos por lá chegar, é a obrigação que é imposta aos proprietários urbanos de, dentro de um prazo útil, serem obrigados a construir ou a disponibilizar o terreno para construção, sob pena de haver um agravamento da tributação que incide sobre esse terreno. Além disso, as autarquias adquirem ao fim de algum tempo em que não haja qualquer construção, o direito a expropriar esse terreno urbano. O que se tem notado com este procedimento, além de uma diminuição da especulação imobiliária, é que as reclamações que surgem com a aprovação dos planos dizem respeito à passagem dos terrenos de rústicos para urbanos.[198] Eis aqui uma total inversão do que é a nossa realidade. Não creio, contudo, que existam condições a curto ou até médio prazo para incorporarmos uma solução deste tipo, não só porque isso implica uma alteração profunda no entendimento social da propriedade, como requer um volume financeiro para as autarquias que elas, sem dúvida, não dispõem.

As resistências à incorporação eficaz da componente planificatória ambiental nos procedimentos ordenadores do território não resultam apenas da postura desfavorável dos cidadãos. A seu lado estão também as reticências que advêm da sensibilidade e da actuação dos entes da Administração local.

No início do processo de ordenamento do território municipal, a criação do PDM começou por ser entendida pelos autarcas como um obstáculo indesejável à livre conformação do espaço concelhio. Esta atitude foi evoluindo e hoje em dia existe a ideia, mais ou menos generalizada, de que o plano municipal é um elemento fundamental para a gestão estratégica do município, no que diz respeito à antecipação e execução de soluções de desenvolvimento económico integrado e de racionalização dos recursos físicos disponíveis.

A criação dos PDM tem sido um processo lento e complexo, embora esteja praticamente concluída a primeira geração de planos, quando, aliás, está já em fase de arranque a segunda geração.

A falta de experiência neste campo (que se limitava aos planos de urbanização), a que acrescem as deficiências em meios técnicos e financeiros das câmaras municipais e dos organismos do Estado, são alguns dos agentes dessa morosidade.

---

resultarem restrições sensíveis ao direito de fruição do solo pelos privados que tenham efeitos semelhantes aos da expropriação, ser-lhes-á concedida indemnização.

[197] Cfr. PARTIDÁRIO, MARIA DO ROSÁRIO: "A integração...", *ob. cit.*, p. 82.

[198] Entrevista ao Eng. João Rebelo.

No entanto, as pressões governamentais exercidas através da fixação de prazo de conclusão (inicialmente até 31 de Dezembro de 1991, depois prorrogado por mais um ano) e do condicionamento financeiro, iriam determinar uma brusca aceleração no processo, acabando muitos dos planos, depois de um certo período em "banho-maria", por serem concluídos de forma apressada, com naturais prejuízos para a sua qualidade geral. Tomando como exemplo o PDM da Figueira da Foz, verifica-se que boa parte dos estudos são anteriores a 1990, mas o plano só veio a ser ratificado em 1994. Desse facto resulta um desfasamento entre o plano e a realidade que tem levantado à autarquia diversos problemas de execução das medidas de planeamento, uma vez que entre a situação concreta de que ele partiu e a situação concreta em que passou a ser executado se registaram modificações materiais que têm dificultado o cumprimento de alguns dos projectos traçados no plano.[199]

A tarefa de redacção dos PDM serviu, como disse, para demonstrar as fragilidades de apetrechamento técnico e documental da generalidade das autarquias. A solução encontrada por muitos autarcas foi adjudicar a elaboração do plano a equipas técnicas exteriores ao município, medida que alguns encaram com cepticismo por considerarem que afastou os responsáveis municipais da reflexão que envolvia a adopção de um documento essencial para a gestão autárquica, e que por isso os torna mais insensíveis à notoriedade de alguns vectores, nomeadamente os vectores ecológicos.[200]

"De um modo geral – diz Teresa Andresen – os aspectos de carácter biofísico, ecológico e de conservação da natureza estão completamente desmerecidos nos Planos Directores Municipais. É fundamental uma revisão destes planos em que este tipo de princípios seja considerado prioritário."

A reacção dos autarcas à incorporação no planeamento da componente ambiental não tem sido, em regra, muito positiva. Instrumentos programáticos como a REN e a RAN têm sido interpretados como "obstáculos indesejáveis" à expansão das áreas urbanas e urbanizáveis dos municípios, como vínculos que incidem sobre o solo para restringir as suas potencialidades edificatórias. E a sua inclusão na carta de condicionantes que integra o PDM vêm reforçar este sentimento de desfavor. Elas são postas ao nível das linhas de alta-tensão, dos espaços canais ou das instalações militares. A carta de condicionantes possui uma indubitável carga negativa para os agentes do poder local, por representar uma subtracção ao seu *imperium* sobre o território municipal, a favor da Administração do Estado, contrariando, em princípio, uma política de descentralização. É natural que na elaboração das cartas das reservas nacionais, a sua pressão tenha sido no sentido de se desafectar o máximo possível de áreas.[201]

[199] Entrevista à Arq. Maria João Figueiredo.
[200] Entrevistas à Arq. Maria João Figueiredo, ao Dr. Madeira Antunes e à Prof. Teresa Andresen.
[201] Entrevista à Eng. Ana Veneza.

As Áreas Protegidas foram sempre encaradas pelos municípios com mal disfarçada resignação. Subitamente, com a revisão do regime de parques e reservas naturais em 1993, houve, segundo Cristina López, um acréscimo surpreendente no número de pedidos de classificação de zonas ao ICN, boa parte dos quais procedendo de municípios. Essa explosão de propostas não parece resultar de um súbito "impulso ecológico" dos municípios, mas de uma tentativa de captar receitas através da actividade turística. "Em regiões do interior isso é um maná caído do céu. Simplesmente, populações e autarcas não têm a noção das restrições que esse facto comporta. O que pretendem é fomentar o turismo."[202] Mas o turismo de uma área protegida não se enquadra no espírito do turismo de massas. Os valores da conservação da natureza obrigam a alterar o conceito de aproveitamento turístico. Na Europa, "turismo verde" é já um conceito vulgarizado, entre nós está dar os primeiros passos.[203] Em termos genéricos, trata-se de uma actividade para pequenos grupos de pessoas com sensibilidade e cultura ambientais, o que não corresponde exactamente àquilo que desejam os autarcas e as comunidades dessas áreas.

Perante a RAN, a postura inicial foi de manifesto desagrado. "Houve mesmo uma Assembleia Municipal que deliberou, por unanimidade, não obedecer à lei da RAN" – afirma o Dr. Madeira Antunes.

No entanto, nos últimos anos, a posição das autarquias tem evoluído neste aspecto, mercê de alguma sensibilização para o valor estratégico que representam os solos da RAN, mas também pelo facto de a "tarefa ingrata" de recusar aos particulares as licenças de construção com base no regime da reserva ser transferida para as Comissões Regionais da Reserva Agrícola, pois a elas cabe emitir parecer vinculativo sobre a edificabilidade em solos da RAN. Desta forma, os municípios estão dispostos a autorizar a construção, desde que o particular consiga que a comissão o autorize, não actuando de imediato com base no PDM para rejeitarem a concessão da licença.

Ao nível da Região Centro houve algum consenso na delimitação da reserva, na medida em que a Comissão Regional da RAN, encarregue de proceder à delimitação, estabeleceu um sistema informal de reuniões com autarquias e outros organismos da Administração regional, nomeadamente com as DRA para tentar compatibilizar as posições quanto aos contornos definitivos da carta da reserva a ser publicada.

Nem sempre, porém, é feita uma boa interpretação e aplicação das regras jurídicas. Quando se fizeram as primeiras classificações da RAN e começaram a surgir os pedidos de desafectação de parcelas classificadas, era normal conceder a desafectação com base no argumento de que, deixando-se a pessoa construir num terreno agrícola não cultivado, porque longe de quase tudo, apenas servido pela estrada, ir-se-ia estimular a

[202] Entrevista a Cristina López do ICN.
[203] Veja-se o recente diploma sobre a actividade turística em espaços naturais (Decreto-Lei n.º 47/99, de 16 de Fevereiro).

prática da agricultura e o aproveitamento desse solo. O resultado dessa posição é um crescimento linearizado ao longo das estradas, com custos acrescidos em infra-estruturas de água, energia eléctrica e saneamento. Na sua maior parte essas casas estão hoje vazias porque depois de uma geração que aí viveu e cultivou a terra, vem a geração seguinte, os filhos, já lá não querem viver, uma vez que moram nas cidades para onde acabam por levar também os progenitores. Verifica-se uma profusão de casas e terrenos devolutos, o que sugere um erro na avaliação dos problemas. É assim que a enorme quantidade de manchas urbanas assinaladas no PROT-Centro Litoral, na realidade, não têm mais do que uma densidade de 8 habitantes/ha.[204]

Contudo, onde os conflitos foram sempre mais activos foi no âmbito da REN. Os municípios encararam-na desde o início como absolutamente *non aedificandi* e reclamaram incessantemente pela regulamentação legal dos usos permitidos.

A situação agravou-se quando, na revisão de 1990 foi estabelecido que cabia às CCR a função de delimitação da REN, sabendo-se à partida que estas não dispunham dos meios humanos e materiais necessários para executar a tarefa. O encargo passou então para as equipas dos PDM, a braços com a redacção do plano, do qual a REN deveria ser elemento integrante de base. Na realidade, ela acabou por ser feita em simultâneo e o atraso que provocou a sua demarcação, pela inexperiência e falta de informações, acabou por adiar, em certos casos, a conclusão dos planos.

Os municípios viram-se, assim, sujeitos a uma pressão dupla: de um lado, estava a necessidade de elaborarem os PDM dentro do prazo, sob pena de sofrerem penalizações nas verbas orçamentais provenientes da Administração central; do outro, a obrigação de inventar a REN, sem que possuíssem mais conhecimentos e dados informativos e cartográficos, que o próprio Estado demissionário, que nem sequer estabeleceu, formalmente, quaisquer parâmetros de delimitação.[205] À excepção do sul do país, não havia cartas de capacidade de uso dos solos e a solução foi recorrer às cartas agrícolas, florestais e militares (algumas dos anos cinquenta e sessenta), às poucas cartas da RAN já publicadas, aos estudos biofísicos feitos para os PDM e à fotografia aérea. Em poucos casos foi feito o reconhecimento e a inventariação do terreno, como se impunha, o que naturalmente provocou desacertos face à realidade.

Os municípios limitaram-se a traçar a REN segundo as regras do decreto, mas muitos deles ignoraram certas áreas que dela deveriam constar, para garantir a liberdade de no futuro licenciarem novos empreendimentos nesses locais.[206] Noutros casos, a

[204] Este foi um exemplo apontado pelo Eng. João Rebelo e que vai ao encontro do que se referiu a propósito do fenómeno da dispersão das edificações no espaço rural e da inexistência de planos de execução que contemplem tais áreas, para além dos PDM.

[205] Cumpre no entanto destacar que houve da parte da CCRC um esforço no sentido de fornecer às equipas dos PDM alguma orientação, através da disponibilização dos seus meios técnicos e da formulação de alguns esclarecimentos de conceitos. Esse facto não foi suficiente para suprir a enorme falta de fontes informativas e de cartografia actualizada e exaustiva.

[206] Cfr. PARTIDÁRIO, MARIA DO ROSÁRIO: "A integração...", *ob. cit.*, p. 81.

demarcação feita levou a concelhos com 60 e 70% de REN. Neste contexto, a falta de definição dos usos compatíveis fizeram dela uma figura malquista pelo poder local e pelos seus administrados, sem que a Administração central ousasse vir em defesa da sua própria criação. "Assiste-se, aquando da elaboração dos planos, a discussões metafísicas sobre o «medo» de, por exemplo, a REN ocupar 80% do território de um concelho e não se poder lá «fazer nada». Este «fazer nada» significa não se poder urbanizar, fazer umas casinhas."[207]

A revisão de 1992, veio atribuir aos PMOT a função de avaliar a harmonização das propostas de utilização com os objectivos próprios da REN (cfr. art. 4.º/1/3/4, do Decreto-Lei n.º 213/92, de 12 de Outubro) o que em termos práticos foi um relativo insucesso. Tal facto fica a dever-se, em boa parte, à redacção pouco clara da lei. O princípio geral diz que "*nas áreas incluídas na REN são proibidas as acções*" (n.º 1). Depois diz-se que "*na ausência de um PMOT*" (n.º 3.º), "*a DRA é competente para confirmar se um determinado uso é insusceptível ou não de prejudicar o equilíbrio ecológico*", ou seja, é ela que autoriza as acções (n.º 4). Logo, *a contrario sensu*, havendo plano municipal, vale o que o plano permitir. Eis como lei vem de uma forma tortuosa, atribuir aos planos a função de identificar os usos possíveis para a REN.

Mas os PDM continuam, na sua generalidade, a não fixar quaisquer usos, esperando que essa definição venha a ser feita por via legal. A única regra seguida continua a ser a da aplicação literal do princípio da proibição absoluta de intervir nas áreas classificadas.

Actualmente, a crítica à falta de regulamentação dos usos permitidos é, até certo ponto, uma falsa crítica e tem servido para adiar e descaracterizar a sua execução. Dar à REN uma definição demasiado exacta e universalista das suas potencialidades utilizadoras pode levar a que se caia num estereótipo legalista de soluções que se apliquem sem distinção a realidades muito diversificadas, como um pronto-a-vestir de figurino único para corpos com tamanhos diferentes. A Reserva Ecológica não casa bem com respostas demasiado taxativas e impostas por decreto. E neste ponto, as culpas não devem ser imputadas só aos municípios. A falta de experiência e de conhecimento exacto do que se quer alcançar com a REN começou logo pela Administração central que a deveria ter delimitado e que afinal "sacudiu" a tarefa para cima das equipas dos planos municipais, "entaladas" entre os prazos de conclusão dos planos e a falta de concretização de instrumentos de base como a REN e a RAN para a sua elaboração. O resultado disto foi, na maioria dos casos, uma apreciação incorrecta das áreas que deveriam constar das reservas nacionais e do que nelas se poderia realizar.

---

[207] Cfr. SANTOS, CARLOS/VIEIRA, MANUEL: "Conservação...", *ob. cit.:* "(...) os planos estão sujeitos ao cumprimento de preceitos legais em matéria de Ambiente e Conservação da Natureza, com especial destaque para as leis da Reserva Ecológica, da Reserva Agrícola e das Áreas Classificadas.

Estas disposições legais, pelo menos nos casos dos PDM, apenas têm tradução enquanto condicionantes ao uso dos solo (na perspectiva urbanística) e pouco significado representam para a identificação e a regulamentação dos usos dominantes do solo. (...)."

O facto de as equipas dos planos não terem estabelecido as ocupações compatíveis, levou a Comissão Nacional a iniciar a preparação de um documento genérico sobre a definição de usos compatíveis para a REN.[208] Mas essa, repito, é uma função que caberia aos planos cumprir. A sua proximidade com os espaços concretos da reserva dá-lhes as melhores condições para definir o tipo de ocupações que é possível implementar nessas zonas, em função da importância relativa e das características específicas de cada ecossistema.

Um bom exemplo disso é o caso do PDM de Lisboa. Na capital, a REN adquiriu uma configuração bastante peculiar. A equipa do PDM deixou de incluir a zona do leito do Tejo, que seria uma área própria da REN. No entanto, foi possível demonstrar através do plano que todo o concelho de Lisboa era um espaço de uso unicamente urbano e que não seria possível dar-lhe outra funcionalidade. As linhas de água estão entubadas e mesmo o Parque de Monsanto não se enquadra em toda a sua extensão nos critérios da REN. Então, a equipa do PDM propôs e a Comissão Nacional da REN aceitou que Lisboa fosse considerada um território de uso urbano, mas por uma questão de planificação ambiental e de qualidade de vida, deveriam ser integradas certas zonas verdes (não subsumíveis às zonas verdes que devem fazer parte dos planos urbanísticos), pelo que se criou uma "*REN-uso verde urbano*", uma REN verde urbana que não está aprovada como REN, mas que congrega a zona ribeirinha, pequenas manchas de Monsanto e algumas zonas marginais do concelho. No entanto, o uso dominante é o uso urbano e dele é quase impossível retirar, pelo menos à escala de um PDM, uns bocadinhos de REN.

É visível que a REN foi e continua a ser uma componente mal interpretada, e por isso mal defendida, ao nível da gestão municipal. Os poderes locais não se sentem, tal como as populações, atraídos para ela. Há que fazer um esforço para alterar essa situação de empobrecimento e de esvaziamento de que ela enferma. Uma das vias possíveis é a de estimular financeiramente a implantação de actividades consideradas compatíveis com os propósitos da Reserva Ecológica. Outro caminho apropriado será o de introduzir na Lei das Finanças Locais (Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto, que veio revogar a Lei n.º 1/87,de 6 de Janeiro), no que diz respeito aos critérios de distribuição das verbas aos municípios através do Fundo Geral Municipal (FGM), a ponderação da componente ambiental, designadamente do número de hectares de espaços protegidos ou de REN. Nem a lei de 1987, nem a nova lei que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1999, cuidaram de incluir o esforço de preservação do património natural como um dos parâmetros a ter em conta na determinação das receitas municipais. Segundo Teresa Andresen existe claramente neste domínio um problema de (in)justiça distributiva. "Por que é que o concelho de Arcos de Valdevez, que tem 90% do seu território na REN, não há-de ser compensado para que quem está no Porto, que não tem REN, possa sair e ir

[208] Entrevista ao Eng. João Rebelo.

usufruir dela em Arcos de Valdevez e continuar a ter ar puro, água? Onde está a justiça social?"

No quadro de esvaziamento do carácter afirmativo do processo de planificação ambiental, o Estado não fica de fora. A sua acção legislativa e política não é só tolhida pelos comportamentos de indivíduos e entes locais, mas é igualmente cerceada pelas atitudes assumidas pelos seus organismos centrais.

Essa realidade sobressai de imediato quando se pensa no modo como foi feita a delimitação da REN. De acordo com a regra definida pelo Estado, na sua veste de poder legislativo, cabia à Administração central proceder à elaboração das cartas da reserva, com base nas quais os municípios deveriam redigir os planos municipais. Como disse anteriormente, a insuficiência de elementos técnicos e de meios humanos, levou o Estado a transferir unilateralmente para as autarquias uma competência que ele mesmo reservara para si. E esse procedimento nem sequer foi acompanhado de qualquer apoio formal, designadamente, quanto ao conteúdo a dar à gestão das zonas delimitadas, pelo que são visíveis, em termos nacionais, algumas discrepâncias entre os critérios sobre os quais as equipas dos planos elaboraram a proposta da reserva. Disto resulta um esquartejamento de uma figura dita *nacional*, que não está sequer a ser suprimido ao nível do planeamento regional. Na realidade, os PROT, pela sua dimensão supraconcelhia desenham-se como instrumentos preferenciais para se implementar uma coordenação activa entre as estruturas naturais (RAN, REN e Áreas Protegidas) dos diferentes municípios, superando algumas das contingências derivadas da sua formulação à escala municipal. No entanto, a ausência da REN do Plano Regional da Área Metropolitana de Lisboa (PROTAML) e, principalmente, do Plano Regional de Ordenamento do Território do Algarve (PROT-Algarve) com o fundamento na falta de expressão gráfica destas áreas à escala do plano, (art. 9.º/3, do Decreto-Lei n.º 367/90, de 26 de Novembro), acaba por ilibar a Administração Pública de construir uma estrutura natural integrada ao nível das regiões, agravando a propensão insular que se vem dando às componentes ambientais no panorama geral do ordenamento do território.[209]

Outro exemplo da automutilação política do Estado verificou-se quando ele cometeu às DRA a função de acompanhar a demarcação do perímetro da REN, em substituição das CCR (revisão de 1992). A transferência de competências legais não aconteceu na prática e as CCR continuaram a acompanhar o processo de delimitação da REN, dada a falta de capacidade técnica das DRA quando se instalaram e o acompanhamento que já se registava entre as comissões e muitas equipas dos PDM. O que houve foi um protocolo informal entre as duas instituições que permitiu às comissões continuar a acompanhar os PDM em curso. A transferência fez-se depois progressivamente.

[209] Cfr. PARTIDÁRIO, MARIA DO ROSÁRIO: "A integração...", *ob. cit.*, p. 81; SANTOS, CARLOS/VIEIRA, MANUEL: "Conservação...", *ob. cit.* .

Na mesma linha de ultrapassagem do quadro político e jurídico que o Estado se propõe ao formular a sua estratégia sobre a protecção do ambiente, está a forma como se fez a aprovação das cartas da RAN e como são delimitadas as Áreas Protegidas.

No primeiro caso, as Comissões Regionais da RAN elaboraram, com base nos elementos disponíveis (cartas de capacidade de uso dos solos, foto-interpretação, etc.), uma carta de RAN bruta para cada concelho. A partir dessa marcação, realizaram-se várias reuniões de acerto e discussão com as Câmaras Municipais, das quais veio a resultar uma carta de RAN mais resumida, a RAN possível, que foi publicada. Com os estudos dos PDM fizeram-se novos contactos entre autarquias e comissões regionais, de que resultaram novas desafectações. A carta da RAN publicada acabou por ser substituída, na prática, pela delimitação feita nos PDM. Toda esta movimentação manifesta um esvaecimento consecutivo na efectivação deste regime normativo.

O sentimento que tem presidido às propostas do ICN de delimitação dos parques e reservas naturais tem sido, como referiu Cristina López na sua entrevista, o de definir o *máximo* de área desejável para no final obter o *mínimo* possível. Assim, o conteúdo de cada proposta vai sendo sucessivamente restringido ao passar pelo "crivo" de cada organismo da Administração central e das autarquias, que tomam parte formal ou informalmente na criação de cada espaço natural. Esta ideia da delimitação pelo largo para tentar conseguir um mínimo de superfície protegida demonstra bem o espírito individualista que comanda as políticas de cada sector da administração, e que se exprime na fraca articulação material e institucional dentro da estrutura estadual.[210]

Este comportamento desviante do Estado, quanto à afirmação prática da sua regulação normativa em matéria de direito do ambiente é, creio, uma expressão clara e actualista do conceito de *Estado paralelo* formulado nos anos oitenta por Boaventura de Sousa Santos, para qualificar o modelo de actuação do Estado, em Portugal.

Através deste conceito, pretende-se exprimir o fosso que existe entre o quadro jurídico e institucional e as práticas sociais, o qual tende a ser incorporado pelo próprio Estado.

O Estado paralelo assume-se como um Estado fortalecido na sua matriz jurídico-institucional, dotado de múltiplos meios de acção e de um vasto aparelho burocrático, actuando em vastos domínios da vida social, que cobre com um manto regulamentar espesso e pesado. Todavia, ao nível da sua prática concreta e efectiva, é um Estado com pouco raio de acção social e com grande incapacidade para mobilizar os meios de que formalmente dispõe. A enorme carga burocrática bloqueia a sua actuação. Assim, o "Estado age frequentemente à revelia das políticas oficiais que se propõe e subverte o

[210] Cfr. SANTOS, CARLOS/VIEIRA, MANUEL: "Conservação...", *ob. cit*. . Esta é uma ideia acentuada por alguns dos entrevistados.

seu próprio quadro jurídico e institucional, pactuando, por acção ou omissão, com comportamentos que o violam, quando não chega a fomentá-los."[211]

Desta contradição interna emerge um Estado dual, dentro do qual um Estado formal coexiste com um Estado informal, um Estado concentrado se reproduz numa prática de Estado difuso, um Estado oficial convive com um Estado paralelo, subterrâneo.

Esta postura dúplice agrava uma tendência que é imanente ao Estado moderno, a de promover uma certa discrepância entre a lei escrita e a sua aplicação, entre a *law in the books* e a *law in action*.[212]

As resistências que a Administração central tem vindo a oferecer à plena afirmação dos instrumentos planificatórios ambientais, em si mesmos, e de modo particular no contexto da política de ordenamento do território nacional, são, pois, sintomas de uma evidente autonegação do Estado num domínio cada vez mais consolidado no quadro internacional, como é o Direito do Ambiente.

CONCLUSÕES GERAIS

I

O ordenamento do território é um conceito formalizado a partir de meados deste século, como uma política e um ramo de direito que emergiu da realidade material e jurídica do urbanismo, para coordenar autonomamente uma multiplicidade de políticas sectoriais, que se efectivam num espaço mais abrangente do que o espaço urbano.

A afirmação deste novo conceito de planeamento desenvolveu-se com particular intensidade no quadro político-institucional do Estado francês do pós-guerra, onde foi concebido originariamente, como a execução da política de descentralização industrial.

Rapidamente adquiriu um estatuto mais abrangente ao tornar-se a tradução geográfica do plano económico nacional, elaborado pelo Estado. A sua consolidação derivou do reconhecimento de que a planificação da actividade económica constitui uma tarefa essencial do Estado, que assim se sobrepõe às incapacidades reguladoras do mercado e introduz uma componente de socialização na actividade económica, configurando-se como um autêntico Estado Social.

---

[211] Cfr. SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA: "Estado e sociedade na semiperiferia do sistema mundial: o caso português", *Análise Social*, vol. XXI (87-88-89), 1985, p. 890.

[212] Cfr. SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA: "O Estado, as relações salariais e o bem-estar social na semiperiferia: o caso português", *Portugal: um retrato singula"*, 1993, pp. 30 e segs.: "O Estado paralelo é uma forma de Estado muito ambígua, pois um dos seus modos de intervenção mais activos é justamente o absentismo do Estado."

A conexão estreita que manteve com a actividade planificadora do Estado fez do ordenamento do território uma política de proveniência centralista, que se fazia impor à administração intermédia e periférica.

A sua conceptualização resulta de um processo de amadurecimento de cerca de cinco décadas, no qual se demarcam algumas etapas fundamentais. Na sua primeira fase (1945-1975) revelou-se uma função privilegiada para cumprir as opções económicas da administração e dirimir os desequilíbrios regionais, adquirindo uma posição de grande relevo institucional e funcional. No período seguinte (1975-1990) o ordenamento do território sofreu os reflexos negativos da crise da actividade planificadora, resumindo-se a uma política de gestão do emprego, mas que começa a integrar como uma nova vertente estratégica a preservação do ambiente. O empobrecimento do papel do Estado a favor do movimento de descentralização interna e de concentração comunitária, acentua-se a partir da década de noventa. Nesta nova fase, o ordenamento do território ressurge como uma via de efectivação preferencial do princípio do desenvolvimento sustentável, que marca o novo rosto do desenvolvimento pela convergência da actividade económica com a garantia da salvagurada dos valores ambientais.

Em Portugal, o ordenamento do território não participou da evolução que ocorreu em França e noutros países que seguiram a mesma linha estratégica (Espanha e Itália). A nossa política de ordenamento territorial surge nos anos oitenta, depois de várias décadas de domínio relativo do planeamento urbanístico.

Na nossa ordem jurídica actual sobressaem como figuras de gestão territorial o Plano Regional de Ordenamento do Território, o Plano Director Municipal e os Planos Especiais. O PROT destaca-se como um instrumento de desenvolvimento estratégico de carácter supramunicipal, que permite coordenar um conjunto de medidas e de projectos que convocam a participação integrada de vários municípios. O PDM apresenta-se como o documento capital para a gestão racional das autarquias. Os Planos Especiais, enquanto planos de sector elaborados pela Administração central, possuem uma ligação estreita com a valorização dos recursos naturais disponíveis. Todos estes planos prevêem mecanismos de participação activa dos indivíduos (que se têm mostrado pouco eficazes) e registam a efectivação de uma dimensão ambiental ao inserirem certo tipo de instrumentos normativos, como a Reserva Agrícola e Reserva Ecológica Nacionais, e as Áreas Protegidas.

Verifica-se alguma similitude entre os instrumentos pelos quais se cumpre a estratégia de ocupação do território em Portugal e noutros países europeus. A diferença fundamental reside na afirmação de uma descentralização institucional, mais forte em países como a França, Espanha, Itália e Alemanha, onde o mote é dado pela presença de um nível intermédio de Administração Pública, com amplas responsabilidades no domínio do ordenamento do território, que não existe entre nós.

II

A política do ambiente tem vindo a conhecer um alargamento sucessivo ao nível dos objectivos e dos critérios de acção, acompanhando a evolução da própria dinâmica das economias de mercado. A natureza estritamente *defensiva* das suas medidas iniciais foi sendo enriquecida por uma metodologia *correctiva* orientada para os agentes poluidores, e hoje é essencialmente *preventiva,* antecipando uma gestão planificada do progresso económico e da preservação dos ecossistemas como resposta ao desafio de um desenvolvimento equilibrado e autosustentado.

Uma das vertentes mais notórias para a satisfação das medidas protectivas que fazem parte do Direito do Ambiente é exactamente a vertente de ordenamento do espaço. O ordenamento do território, pela sua natureza de política horizontal que congrega os interesses diversificados das políticas de sectoriais, destaca-se como um espaço primordial para a realização categórica das medidas de planificação ambiental.

Portugal possui algumas figuras notáveis para o cumprimento de uma acção planificada da utilização dos recursos. As Áreas Protegidas formam com a REN e a RAN uma rede de conservação natural que se integra preferentemente no seio da estratégia de ordenamento. Embora tenham uma existência autónoma perante ele, a REN e a RAN, bem mais do que os espaços protegidos, só adquirem uma verdadeira dimensão prática quando incorporadas pelos planos de ordenamento do território.

No contexto europeu, a protecção dos valores ecológicos está presente em todos os ordenamentos jurídicos. Com modulações próprias, no que diz respeito aos mecanismos de defesa dos sistemas naturais, revelam um traço comum na existência generalizada de espaços naturais protegidos (parques e reservas). Se é frequente que os legisladores estrangeiros prevejam normas de salvaguarda dos solos de aptidão agrícola superior, à semelhança da RAN, um tipo de protecção unitária dirigido a um conjunto heterogéneo de ecossistemas, como é a REN, representa uma novidade metodológica relativamente aos panoramas legais da Europa.

A articulação estabelecida no plano jurídico-formal entre a componente ambiental e o ordenamento do território traduz a abertura das sociedades de economia de mercado à inevitabilidade de terem de aceitar uma ponderação das questões ambientais no planeamento económico-social.

No entanto, confirma-se que à aceitação mais formalizada corresponde uma situação conflitual quanto ao exercício prático dessa inter-relação assegurada pela nossa ordem jurídica.

O cumprimento que é dado pela sociedade portuguesa aos condicionamentos de matriz ambiental mostra-se bastante longe da regularidade normativa.

Da parte dos cidadãos, a reacção perante as limitações que os regimes da REN, RAN e Áreas Protegidas implicam sobre o exercício de certos direitos fundamentais clássicos – designadamente sobre o *direito de propriedade privada* e o *direito de iniciativa privada* – tem sido de rejeição generalizada, mercê de um forte sentimento de absolutização desses direitos e da escassa participação que protagonizam no processo de decisão administrativa.

Por outro lado, os agentes do poder local não reagem com menos desagrado. As restrições que decorrem dos vínculos ecológicos representam um obstáculo à livre conformação e expansão das áreas urbanas municipais, persistindo em fazer uma leitura e uma gestão meramente urbanísticas dos planos de ordenamento. Além disso, não tem havido qualquer acção significativa, que os atraia para a promoção do equilíbrio natural no seu território.

Quanto à administração do Estado, sobressai um comportamento de clara ineptidão para pôr em funcionamento as opções jurídico-políticas que tem assumido no âmbito da Política e do Direito do Ambiente.

Embora a componente ambiental seja dotada de instrumentos jurídica e politicamente válidos para se integralizar, com algum rigor, no âmbito do ordenamento do território, as práticas sociais e institucionais em Portugal têm-se revelado bastante distantes das aspirações inscritas no conjunto das proposições normativas.

BIBLIOGRAFIA

ABELA, JOSÉ MANUEL MERELO: *Régimen Jurídico del Suelo Y Gestión Urbanística*, Barcelona, 1995.

ABREU, SOFIA PLÁCIDO DE: "Os Planos Municipais e a problemática do Ordenamento do Território fora dos perímetros urbanos", *Ordenamento do Território: implicações para o planeamento urbano*, Lisboa, 1990.

ALFONSO, LUCIANO PAREJO: "La Organización Administrativa de la Ordenación del Territorio", *Revista de Derecho Urbanistico*, Outubro-Novembro-Dezembro 1987.

AMARAL, DIOGO FREITAS DO: "Apreciação da Dissertação de Doutoramento do Licenciado Fernando Alves Correia", *Revista da Faculdade de Direito de Lisboa*, vol. XXXII, 1991.

- *Aspectos Jurídicos do Ordenamento do Território, Urbanismo e Habitação*, Sumários, Lisboa, 1971.

- *Direito do Urbanismo*, Sumários, Lisboa, 1993.

- "Ordenamento do Território, Urbanismo e Ambiente: Objecto, Autonomia e Distinções", *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, IDUAL, núm. 1, 1994.

ASCENSÃO, JOSÉ DE OLIVEIRA: "O Urbanismo e o Direito de Propriedade", *Direito do Urbanismo*, INA, 1989.

BARTOLL, JUAN NAVARRO: "Espacios Naturales y Medio Ambiente", *Revista de Estudios de la Vida Local y Autonómica*, núm. 247, Julho-Setembro de 1990.

CABRAL, NATÉRCIA REGO: "O novo modelo de gestão da Orla Costeira", *Sociedade & Território*, núm. 22, Setembro de 1995.

CANOTILHO, GOMES: *Direito Constitucional*, Coimbra, 1987.

CANOTILHO, GOMES/MOREIRA, VITAL: *Constituição da República Portuguesa anotada*, Coimbra, 1993.

CARAVITA, B.: *Diritto Pubblico dell`Ambiente*, Bolonha, 1990.

CARDELUS Y MUÑOZ-SECA: "La Planificación Ambiental", *Documentación Administrativa*, núm. 179, Julho-Setembro 1978.

CERVEIRA, MANUEL: *Cartografia da REN*, Coimbra, 1991.

CHALINE, CLAUDE HENRI: "France", *International Handbook on Land Use Planning*, N. I., 1985.

COMA, MARTÍN BASSOLS: "Ordenación del territorio y medio ambiente: aspectos juridicos", *Revista de Administración Pública*, núm. 95, Maio-Agosto 1991.

COMISSÃO MUNDIAL PARA O AMBIENTE E O DESENVOLVIMENTO ("Comissão Bruntland"): *O nosso futuro comum*, 1987.

CONDESSA, BEATRIZ/NICOLAU, RITA: "A informação como condicionante do processo de planeamento municipal", *Sociedade & Território*, núm. 22, 1995.

CORDINI, GIOVANNI: "O Direito do Ambiente em Itália", *Direito do Ambiente*, INA, 1990.

CORREIA, FERNANDO ALVES.: *As Grandes Linhas da Recente Reforma do Direito do Urbanismo Português*, Coimbra, 1993.

- *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, Coimbra, 1989.

DE PALMA, ANGELO DOMENICO: *Manuale di gestione e controllo del territorio*, Roma, 1992.

DIAS, JOSÉ EDUARDO: *Direito Administrativo do Ambiente*, Coimbra, 1995.

DORDIO, PEDRO: "As Terras Prometidas", *Forum Ambiente*, núm. 6, Setembro de 1994.

D`URSO, MARIO: *Tutela dell`ambiente e pianificazione urbanistica*, Pádua, 1990.

FERNANDEZ, TOMAS RAMÓN: "O Direito do Urbanismo em Espanha", *Direito do Urbanismo*, INA, 1989.

FERREIRA, JOAQUIM MARQUES: *O Ordenamento do Território e as Áreas Protegidas*, DGOT, Lisboa, 1990.

FRAGA, JESÚS JORDANO: *La Protección del Derecho a un Medio Ambiente Adecuado*, Barcelona, 1995.

GARCIA, M. CONSUELO ALONSO: *El regimen juridico de la contaminacion* atmosferica y acusticaI, Madrid, 1995.

GARNER, J. F.: "O Direito do Urbanismo em Inglaterra", *Direito do Urbanismo*, INA, 1989.

GOMES, ARMANDO DIAS: "Rigidez e maleabilidade dos Planos de Urbanização", *Revista de Direito Administrativo,* n.º 1, Tomo XV, 1971.

GOMES, JOSÉ OSVALDO: *Plano Director Municipal*, Coimbra, 1985.

GÓMEZ, J. MIGUEL LOBATO: "La participatión privada en la formación de planes de ordenación urbana", *Revista de Derecho Urbanistico*, Julho-Agosto-Setembro 1989.

GONÇALVES, FERNANDO: "Evolução Histórica do Direito do Urbanismo", *O Direito do Urbanismo*, INA, 1989.

HINES, WILLIAM: "Stati Uniti d`America", *La Tutela del paesaggio* (a/c di Franco Levi), Turim, 1979.

KISS, ALEXANDRE/ SHELTON, DINAH: *Manual of European Environmental Law*, Cambridge, 1993.

LAJUGIE, J./DELFAUD, P. /LACOUR, P.: *Espace régional et aménagement du territoire*, Paris, 1985.

LIET-VEAUX, GEORGES: "O Direito do Urbanismo em França", *Direito do Urbanismo*, INA, 1989.

LILAIA, CARLOS/BATISTA, JOSÉ MENDES: "Desenvolvimento regional, ordenamento do território e rede urbana", *Planeamento*, vol. 6, núms. 1/2, Março-Julho 1984.

LOBO, MANUEL DA COSTA: "Noções Fundamentais. Conceitos Técnicos. Habitação e seus Espaços de Vivência.", *Direito do Urbanismo*, INA, 1989.

LOPES, RAUL GONÇALVES: *Planeamento Municipal e Intervenção Autárquica no Desenvolvimento Local*, Lisboa, 1989.

MACHADO, JOSÉ LUÍS PINTO: *Planos Regionais e Planeamento Territorial*, Lisboa, Ministério das Obras Públicas, Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização, Centro de Estudos de Urbanismo, 1960.

MADALENA, PAOLO: "La Legge Galasso", *Corso di Legislazione Ambientale*, (a/c Gianfranco Amendols), S. Marino, 1988.

MADIOT, YVES: *L`aménagement du territoire,* Paris, 1993.

MAGALHÃES, MANUELA RAPOSO: "A Reserva Ecológica Nacional: uma componente da ecologia da cidade", *IDEA*, Abril 1994.

MANTINI, PIERLUIGI: "I Beni Culturali", *Lezioni di Diritto Pubblico dell`Ambiente*, Pádua, 1991.

- "La Tutela di Particolari Zone Naturali", *Lezioni di Diritto Pubblico dell`Ambiente*, Pádua, 1991.

MARTÍN BASSOLS: "História do Direito do Urbanismo na Europa", *Direito do Urbanismo*, INA, 1989.

MARTINS, AFONSO D`OLIVEIRA: "Planificación municipal y ordenación del território en Portugal", *Estado e Direito*, n.º 7-10, 1991-92.

MASSÉ, PIERRE: *O Plano, aventura calculada*, Paris, 1967.

MATEO, RAMÓN MARTÍN: "Economia, Desarrollo, Ecologia y Ordenación del Territorio", *Revista de Derecho Urbanistico*, núm. XXII, 1988.

- "La ordenación del territorio y el nuevo marco institucional", *Revista de Estudios de la Vida Local*, IEAL, 1980.

- *Tratado de Derecho Ambiental*, vol. I, Madrid, 1991.

MATTEI-DAWANGE, GENEVIÈVE/REZENTHEL, ROBERT: "La Loi du 3 Janvier 1986 relative a l`aménagement, la protection et la mise en valeur du Littoral", *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l`Etranger*, Janeiro-Fevereiro de 1987.

MENDES, MARIA CLARA: *O Planeamento Urbano na Comunidade Europeia. Evolução e Tendências*, Lisboa, 1990.

MENGOLI, GIANCARLO: "O Direito do Urbanismo em Itália", *Direito do Urbanismo*, INA, 1989.

MIRANDA, JORGE: "A Constituição e o Direito do Ambiente", *Direito do Ambiente*, INA, 1994.

MONOD, J./CASTELBAJAC, PH.: *L`Aménagement du Territoire*, Paris, 1973.

MOREIRA, VITAL: *A Ordem Jurídica do Capitalismo*, Coimbra., 1976.

ONIDA, VALERIO: "Tutela del paesaggio e pianificazione territoriale", *Rivista Giuridica dell´Ambiente*, Anno IV, núm. 4, 1989.

PARTIDÁRIO, MARIA DO ROSÁRIO: "A integração da componente ambiental no processo de planeamento", *Sociedade & Território*, núm. 18, Junho 1993.

PINHO, PAULO/MARGALHA, JOÃO: "Do Proteccionismo da Natureza ao Protagonismo do Desenvolvimento: O Papel do Planeamento do Território face à Natureza dos Fenómenos de Poluição Ambiental", *Sociedade & Território*, n.º 18, Junho 1993.

PITSCHIELLER, JOÃO/ABREU, SOFIA: "Enquadramento Geral das Intervenções Urbanísticas", *Direito do Urbanismo*, INA, 1989.

PORTAS, NUNO: "Os Planos Directores como instrumentos de regulação", *Sociedade & Território*, núm. 22, Setembro de 1995.

PORTO, MANUEL: *O ordenamento do território face aos desafios da competitividade*, policopiado, Coimbra, 1995.

PRIEUR, MICHEL: *Droit de l`Environnement*, Paris, 1991

- "O Direito do Ambiente em França", *Direito do Ambiente*, INA, 1994.

PUIG, VELOSO: "El Medio Ambiente, fundamento racional de la Planificación Territorial", *Documentación Administrativa*, núm. 186, Abril-Junho 1980.

RAMÓN, FERNANDO LÓPEZ: *La Conservación de la Naturaleza: los Espacios Naturales Protegidos*, Bolonha, 1980.

- "Planificación Territorial", *Revista de Administración Pública*, núm. 114, Setembro-Dezembro 1987.

RAPOSO, HUGO SANTOS: "Ordenamento em Áreas Protegidas", *Comunicações e Conclusões do 1.º Congresso de Áreas Protegidas*, Lisboa, 1987.

RAPOSO, MÁRIO: "O Direito ao Ambiente como direito fundamental", *Textos*, CEJ, Lisboa, 1994.

REIS, JOÃO PEREIRA: *Lei de Bases do Ambiente anotada*, Lisboa, 1991.

SÁ, MANUEL FERNANDES DE: "Os Problemas e a Prática do Urbanismo em Portugal", *Direito do Urbanismo*, INA, 1989.

SANTOS, ANTÓNIO/GONÇALVES, MARIA EDUARDA/MARQUES, MARIA MANUEL: *Direito Económico*, Coimbra, 1995.

SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA: "Estado e sociedade na semiperiferia do sistema mundial: o caso português", *Análise Social*, vol. XXI (87-88-89), 1985.

- "O Estado, as relações salariais e o bem-estar social na semiperiferia: o caso português", *Portugal: um retrato singular*, 1993.

SANTOS, CARLOS/VIEIRA, MANUEL: "Conservação da natureza e planos de ordenamento do território - experiência na região do Algarve", 3.º Congresso Nacional de Áreas Protegidas, Outubro 1994.

SALGADO, NUNO DA SILVA: "O ordenamento do território e o cumprimento da lei", *Boletim do IGAT*, ano 4, núm 1, Março 1991.

- "Ordenamento do Território e Urbanismo", *Textos*, CEJ, Lisboa, 1994.

SCHEID, ANDREAS HILDENBRAND: "Política de ordenación del territorio en Alemania. las experiencias de los Länder y su interés para las Comunidades Autónomas", *Ciudad y Territorio*, III (104), 1995.

SCHMIDT, GUIDO: "Planificación del medio natural. La ordenación de los recursos naturales nel panorama planificador español", *Ciudad y Territorio*, III (104), 1995.

SERVIÇO NACIONAL DE PARQUES, RESERVAS E PATRIMÓNIO PAISAGÍSTICO: *Parques Naturais e Reservas de Portugal*, Lisboa, sem data.

TELLES, GONÇALO RIBEIRO: "Ordenamento do Território e Áreas de Paisagem Protegida", *Comunicações e Conclusões do 1.º Congresso de Áreas Protegidas*, Lisboa, 1987.

URBANI, PAOLO: "Riflessioni in tema di pianificazione territoriale regionale", *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1986.

URRUTIA, GONZÁLEZ-BERENGUER: "El medio ambiente. Un condicionante del planeamiento urbanistico, deficientemente regulado", *Revista de Derecho Urbanistico*, XXII, 1988.

VILMORIN, CATHERINE DE: "Politique de l`environnement et stratégies territoriales en France", *Revue Française d`Administration Publique*, núm. 35, Julho-Setembro 1985.