



associação
portuguesa
de urbanistas

CADERNOS DE URBANISMO

// EDITORIAL - ENERGIAS RENOVÁVEIS

Fernando Nunes da Silva, José Antunes Ferreira

// A PAISAGEM PARA ALÉM DOS INCÊNDIOS – QUEM É RESPONSÁVEL?

Teresa Pinto Correia, José Muñoz-Rojas, Nuno Guiomar, José da Veiga e João Tiago Marques

[MED- Instituto Mediterrâneo para a Agricultura, Ambiente e Desenvolvimento, Universidade de Évora]

Isabel Loupa Ramos, José Antunes Ferreira e Pedro Pinto [Instituto Superior Técnico, Universidade de Lisboa]

João Ferrão

[Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa]

// ENERGIAS RENOVÁVEIS E IMPACTES NO TERRITÓRIO

Pedro Bingre do Amaral

[Presidente da Liga para a Protecção da Natureza, professor do Politécnico de Coimbra]

// EÓLICAS OFFSHORE: URGENTE EVITAR NOVO DESASTRE ELÉTRICO

Clemente Pedro Nunes

[Professor Catedrático do Instituto Superior Técnico]

// O EQUILÍBRIO PARA UMA TRANSIÇÃO JUSTA

Nuno Mascarenhas

[Presidente da Câmara Municipal de Sines]

// A HERANÇA

Catarina Portas

// COMPETÊNCIAS, ATRIBUIÇÕES E FORMAS DE ACTUAÇÃO DAS AUTARQUIAS LOCAIS NA GESTÃO URBANÍSTICA

Isabel Maria da Costa Lobo

[Geógrafa, Urbanista]

// ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO, QUO VADIS?

Manuel Miranda

[Presidente do Conselho Diretivo da Associação Portuguesa de Urbanistas]

6

EDITORIAL

Fernando Nunes da Silva

José Antunes Ferreira

ENERGIAS RENOVÁVEIS

O Abordar o tema das energias renováveis numa revista de urbanistas e de planeadores do território pode parecer, à primeira vista, estranho ou até deslocado. Nada mais errado. O recente "apagão" elétrico que afetou a Península Ibérica e os impactos significativos – por vezes até irreversíveis – que algumas infraestruturas e instalações de torres eólicas e painéis fotovoltaicos têm na paisagem e em alguns dos seus ecossistemas, são razões suficientes para que a APU considere interessante e útil começar a lançar a discussão sobre este tema.

Comefeito,pareceserhojetecnicamenteclaroqueogrande "apagão" se ficou a dever a um pico de tensão associado ao lançamento na rede de uma superprodução de energia elétrica que não foi possível acomodar nos sistemas de prevenção usualmente utilizados para fazer face a esse tipo de situações. Em sistemas de produção de energia elétrica com capacidade de controlo de armazenamento (caso das hidroelétricas) ou de produção (nos que utilizam combustíveis fósseis), esses picos de sobrecarga na rede de distribuição derivados de uma produção muito superior ao que o consumo absorve num dado momento ou período, são objeto de medidas estudadas e testadas que permitem controlar os seus efeitos sem que daí resultem perturbações na rede. Quando esse fenómeno ocorre devido à sobreprodução associada às energias eólica e solar, os anteriores sistemas de controlo e prevenção não funcionam devido à incapacidade de intervir nas fontes de produção de energia. O sistema de controlo tem de ser, por isso, de outra natureza, o qual ainda não está disponível. Daí que, no entanto, se tenha de providenciar outro tipo de medidas que minimizem esses impactos na sociedade e na atividade económica, os quais terão forçosamente de passar, por exemplo, pela capacidade de armazenamento da energia produzida pelas fontes alternativas de produção, pela consideração de sistemas de recurso para compensar as falhas de fornecimento de energia e a menor dependência dos picos de produção pelas energias renováveis, ou por uma segmentação das redes que permita reduzir a propagação dos efeitos de corte em certos setores da rede. Seja qual for a solução que se vier a ser adotada, não restam dúvidas que ela introduzirá mudanças na forma como os espaços urbanos são planeados para fazer face e serem geridos nessas circunstâncias anómalas.

Um segundo tipo de problemas, bem mais visíveis e impactantes em termos do território, tem a ver com a opção de se construírem mega centrais fotovoltaicas em espaços rurais. A extensão dessas novas centrais, para além de introduzirem uma alteração impressionante na paisagem e no seu usufruto, estão a ter impactos significativos na biodiversidade e nos ecossistemas nas áreas em que se localizam. A emergência de movimentos de contestação popular a essas gigantescas infraestruturas é apenas um sinal de que a situação merece uma análise objetiva que ultrapasse a abordagem setorial da necessidade de "descarbonizar" a produção de energia elétrica. Há estudos que mostram como é possível conciliar esse objetivo com a preservação da biodiversidade e os ecossistemas, mas a aplicação dos métodos e práticas propostos colidem com a apregoada rentabilidade financeira dessas mega-instalações. Torna-se por isso necessário, por um lado, encontrar um compromisso entre estes interesses contraditórios e, por outro, potenciar e promover soluções mais descentralizadas que contribuam para alcançar as metas desejáveis na produção de energia que não dependa de combustíveis fósseis.

A questão dos parques eólicos, ainda que apresentem menores impactos ao nível da biodiversidade e dos ecossistemas, nem por isso deixam de ter consequências ambientais, nomeadamente quando se localizam próximo de aglomerados urbanos e a sua dimensão e concentração de torres é elevada. Não só ao nível do ruído, mas também no que se refere à paisagem, a sua presença é determinante. No entanto, quando a sua instalação é em zonas desabitadas os seus impactos podem ser negligenciáveis.

Justifica-se assim a abordagem deste tema numa revista de urbanismo. Infelizmente, não podemos contar com um artigo sobre um estudo elaborado na Catalunha onde se demonstrou que, a completa substituição das fontes produtoras de energia por instalações de energia solar e eólica, implicaria completa ocupação do território não urbanizado no território dessa autonomia espanhola e, mesmo assim, não haveria espaço para instalar as infraestruturas necessárias à satisfação das necessidades de consumo de energia. Apesar disso, neste número da nossa revista, poderão encontrar artigos que nos ajudam a perceber melhor o que está em jogo e as medidas que se propõem para minimizar alguns dos problemas detetados.

Boa leitura.



***Teresa Pinto Correia, José Munoz-Rojas,
Nuno Guiomar, José da Veiga e João
Tiago Marques***

*[MED- Instituto Mediterrâneo para a
Agricultura, Ambiente e Desenvolvimento,
Universidade de Évora]*

***Isabel Loupa Ramos, José Antunes
Ferreira e Pedro Pinto***

*[Instituto Superior Técnico, Universidade
de Lisboa]*

João Ferrão

*[Instituto de Ciências Sociais, Universidade
de Lisboa]*

A PAISAGEM PARA ALÉM DOS INCÊNDIOS – QUEM É RESPONSÁVEL?

Qual a sua imagem do Alentejo? Uma infinita planície bucólica com gado a pastar entre azinheiras e sobreiros dispersos? Prepare-se para uma paisagem bastante diferente. Já na sua próxima viagem as árvores podem ter desaparecido, e entra num admirável mundo novo de milhares de hectares contínuos de paisagem forrada a painéis solares e a estufas, ladeado de riscas intermináveis de olival. A paisagem é um bem público. Mas quem a gere? Um grupo de investigadores ligados a várias instituições, e identificados no fim deste artigo, reflete sobre o assunto

A paisagem entrou no léxico do Governo. No final do passado mês de julho, o Primeiro-Ministro anunciou a criação de 47 Áreas Integradas de Gestão da Paisagem e a elaboração de Planos de Transformação da Paisagem para locais onde tem aumentado a perigosidade de incêndio. Contudo, muitas outras paisagens têm mudado rapidamente sem que o Estado intervenha.

Será que no Alentejo, por exemplo, onde os incêndios não são um problema de monta, a paisagem não tem de ser gerida? A verdade é que são muitos os exemplos em que a ausência de concertação de decisões sobre o território se reflete negativamente na paisagem. Isto, paradoxalmente, ao mesmo tempo que se promove a qualidade e a identidade da paisagem como uma mais-valia fulcral para a atratividade turística da região. Afinal, quem assume a responsabilidade de promover a qualidade das nossas paisagens e das que queremos deixar aos nossos filhos e netos? Analisemos algumas situações concretas.

A EXPANSÃO DO OLIVAL NO ALENTEJO

A concretização do plano de infraestruturação do Empreendimento de Fins Múltiplos do Alqueva data de 2008. As condições criadas de disponibilidade e preço da água são favoráveis à instalação de culturas de regadio. A transformação da paisagem por via das alterações nos sistemas produtivos previsível. Também previsível era que essas alterações fossem rápidas e intensas. A área de olival regado aumentou quase oito vezes em apenas 8 anos: de 8 991 ha em 2011 para 63 152 ha em 2019.

Nessa área passou-se de 1% em linha, em 2015, para 40%, em 2019. Há mais de dez anos instalou-se no concelho de Ferreira do Alentejo o maior olival intensivo com mais de 5200 ha. O que foi pensado na administração pública para gerir esta transformação? Nada, ou praticamente

nada. Qual a dimensão máxima de uma mancha contínua de olival? Qual a proximidade aceitável de um novo olival aos aglomerados? Que manchas de vegetação natural ou seminatural devem ser preservadas ou melhoradas, de modo a garantir a conectividade ecológica e a manutenção da biodiversidade?

Sucede, porém, que num contexto de ausência de regulamentação específica e de ação pública proativa, as transformações da paisagem agrícola são exclusivamente orientadas por interesses privados.

O PERÍMETRO DE REGA DO MIRA

O Aproveitamento Hidroagrícola do Mira (AHM) foi constituído na sequência da primeira fase do Plano de Rega do Alentejo de 1952. Tem uma área regada de cerca de 7 000 ha. Neste caso o problema é a compatibilização de uma agricultura intensiva, em grande parte desenvolvida em estufa, com a conservação dos valores naturais que justificaram a criação do Parque Natural do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina em 1988.

Sucedem-se orientações contraditórias. Por exemplo, a RCM n.º 179/2019 estabelece que: "As áreas a ocupar por estufas, túneis elevados, túneis e estufins, para produção agrícola protegida no AHM, ficam limitadas a uma percentagem máxima de 40% da sua área total, sendo que a área de estufas não pode ultrapassar os 30%", ou seja, três a quatro vezes mais do que estava instalado em 2019.

Ao mesmo tempo, sucedem-se grupos de trabalho sobre esta área de regadio na administração pública na tentativa de compatibilização de planos e programas de ordenamento dos vários sectores. Sem sucesso.

Enquanto estes grupos de trabalho e estas decisões se arrastam no tempo, as estufas multiplicam-se e a paisagem sofre alterações irrecuperáveis. Intensificar significa, em última instância, desligar cada vez mais a atividade agrícola dos processos naturais, aproximando essa atividade de um modelo industrial na forma de produção e no modo como afeta a paisagem.

O DESAPARECIMENTO INVISÍVEL DO MONTADO

O montado é a paisagem identitária do Alentejo. Corresponde a um sistema agro-silvo-pastoril raro na Europa e no mundo, em que as condições de escassez

de recursos determinaram uma composição engenhosa entre árvores e produção animal extensiva em pastagens debaixo dessas árvores.

Esta paisagem é reconhecida internacionalmente como um expoente de conciliação entre agricultura e ambiente, e foi classificada como sistema agrícola de elevado valor natural pela Comissão Europeia. Ocupa cerca de 1 milhão de hectares no Alentejo.

Mas desde 1990 desaparecem, em média, cerca de 5 000 ha de montado por ano. Não porque as árvores sejam cortadas ou o solo ocupado com outros sistemas produtivos, mas porque as árvores enfraquecem e morrem sem que exista substituição por outras mais jovens. E desta forma, abrem-se clareiras em todo o Alentejo.

Perto de Montoito, no município de Redondo, passa-se de 39 sobreiros por hectare em 1995 para 8 em 2018. Perto de Mértola de 20 árvores por hectare em 2006 para 8 em 2018. Em Alvalade do Sado o número está já inferior a 5 árvores por hectare em algumas áreas.

E, no entanto, as árvores do montado, o sobreiro e a azinheira, estão protegidas por lei. O que falta? As medidas de apoio aos sistemas de produção no âmbito da Política Agrícola Comum em Portugal não consideram este sistema de forma integrada. Os apoios são atribuídos por fileira, para a produção pecuária, ou a de cereais, ou para a proteção ou adensamento das árvores. Estudos mostram que o declínio do montado está associado a densidades elevadas de pastoreio e a intervenções de limpeza mecânica de matos entre as árvores. Porque não são criadas medidas de apoio a uma gestão integrada deste sistema agro- silvo-pastoril?

A TRANSIÇÃO ENERGÉTICA

Em linha com o Pacto Ecológico Europeu, o governo português inscreveu no Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050 e no Plano Nacional Energia e Clima 2030 um crescimento da potência renovável em Portugal.

O jornal Expresso noticiou em fevereiro de 2020 as intenções de instalação de centenas de projetos de novas centrais solares no sul de Portugal, onde existem bons níveis de radiação solar e terrenos para instalar centrais de larga escala. Estes projetos concretizam-se através de leilões para fornecimento de energia à rede pública. Onde se vão localizar e como se articulam com

outras ocupações e atividades na paisagem? Que impacto terão no bem-estar das populações e na atratividade da paisagem para o turismo? Há um plano de localização para os parques solares no Alentejo? Não há.

Tanto a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) como o ICNF remetem a decisão sobre a adequação de instalação de parques de painéis fotovoltaicos para as avaliações de impacte ambiental de cada projeto. Ou seja, uma decisão casuística sem a preocupação de integração territorial com usos ou atividades existentes.

No litoral alentejano, com a antecipação do fecho da central termoelétrica de Sines operada pela EDP e a previsão da instalação, no mesmo local, de uma unidade de produção de hidrogénio verde, aumenta a pressão para a instalação de parques solares. Para gerar a energia necessária ao projeto, serão necessários cerca de 2 000 ha. Para além deste, outros parques solares destinados ao abastecimento da rede pública encontram-se em processo de licenciamento ambiental.

Só nos municípios de Santiago do Cacém e de Sines (Portal Participa) oito parques com uma área total de 1 608 ha que comprometem visualmente quase todos os vales das vertentes ocidentais e orientais das Serras de Grândola e do Cercal. Os municípios podem intervir, nomeadamente por via de regulamentação incluída nos PDM.

Alguns optam por ter menos controlo, como Santiago do Cacém, cujo regulamento refere admite a instalação de parques eólicos e foto- voltaicos em qualquer área de solo rural. Aqui, a instalação da central solar "The Happy Sun is Shining" na freguesia de São Domingos e Vale de Água, que prevê a cobertura de uma área de 533 ha com painéis solares, tem sido muito mediatizada devido à contestação da população residente.

O município de Alcácer do Sal assume um maior controlo, remetendo, em sede de regulamento do PDM, para uma decisão caso a caso sujeita a que Câmara Municipal reconheça que não acarretam prejuízos para o ordenamento e desenvolvimento local. Também o município de Sines, cujo PDM está em elaboração, parece querer assegurar um maior controlo sobre a ocupação de parques solares no seu território, definindo normas provisórias nesse sentido.

Contudo, e dada a dimensão dos parques fotovoltaicos previstos, não deveria esta ser uma preocupação supramunicipal? Não se justifica haver um plano que

evite manchas contínuas de milhares de hectares de solo espelhado?

O PROCESSO DE DEMISSÃO EM CURSO

O que observamos nas quatro situações descritas é que a paisagem se deteriora, essa deterioração é registada, mas parece não haver na administração do Estado uma entidade, um serviço ou pessoas que se mobilizem para a salvaguardar. Queremos a qualidade e integridade da paisagem, mas demitimo-nos de a pensar e gerir no seu conjunto.

Por um lado, falta coordenação, coesão e cooperação institucional a diferentes escalas e em diferentes âmbitos setoriais da política pública, da coordenação público-privada e da governança territorial. Falta também agilidade e dinâmica no setor público para fazer face à rapidez e abrangência das mudanças em curso. Os planos são pouco flexíveis e têm dificuldade de lidar com a incerteza e de agir em tempo útil em face das ameaças emergentes. E a administração também.

Por outro, os processos de decisão a que os técnicos do Estado são chamados tornam-se cada vez mais binários, parecendo que apenas há margem para optar entre "permitir" ou "não permitir". Estes técnicos, que têm sem dúvida competências técnicas adequadas, são progressivamente levados a agir como agentes administrativos, cujo papel é verificar a conformidade legal das propostas de gestão ou alteração de uso do solo. Ou seja, pouco a pouco, e mesmo que não o desejem, estes técnicos tendem a tornar-se resistentes a tomar decisões não tipificadas na legislação, que envolvam experimentação ou introduzam inovações necessárias.

Não existem instrumentos nem entidades que considerem o território rural de uma forma integrada e que assegurem a conjugação dos interesses contraditórios em presença. A definição de regras neste domínio é, por isso, urgente e deverá levar em conta valores superlativos, como o interesse público e o princípio da sustentabilidade. Essas regras terão de ser definidas de forma participada e aplicadas com base em instrumentos inteligentes, ágeis, facilmente adaptáveis, integradores e baseados numa visão sistémica e holística da realidade.



Pedro Bingre do Amaral

[Presidente de Liga para a Protecção da Natureza, professor do Politécnico de Coimbra]

ENERGIAS RENOVÁVEIS E IMPACTES NO TERRITÓRIO

A Importância das Energias Renováveis Eólica e Fotovoltaica no Combate às Alterações Climáticas

As alterações climáticas representam um dos maiores desafios ambientais, sociais e económicos do século XXI, impulsionadas principalmente pela emissão de gases com efeito de estufa (GEE) provenientes da queima de combustíveis fósseis. Atentos a este problema, a maioria dos Estados do planeta comprometeram-se a, por via de compromissos internacionais como o **Acordo de Paris** (2015) e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 7 e 13 da **Agenda 2030** das Nações Unidas, transitar o seu *mix* energético para fontes mais sustentáveis de energia, ditas *renováveis* ou *limpas*. Entre estas destacam-se pelo impacto no território a energia fotovoltaica e a energia eólica. No contexto da União Europeia, a Diretiva (UE) 2018/2001, conhecida como RED (**Renewable Energy Directive**, entretanto suplantada pela Directiva EU/2023/2413), legislou no mesmo sentido favorável a tais fontes energéticas, enquadrando o plano RePowerEU de 2022, o qual visa reduzir em pelo menos 55 % as emissões líquidas de gases com efeito de estufa até 2030, de modo a alcançar a neutralidade climática até 2050, em consonância com o **Pacto Ecológico Europeu** (*European Green Deal*).

No contexto nacional, estes compromissos internacionais têm sido abordados pelo Plano Nacional Energia e Clima

2021-2030 (**PNEC 2030**) e pelo Programa para a Ação Climática e Sustentabilidade (**PACS**). No seu conjunto, estes documentos formulam e operacionalizam a estratégia de Portugal no sentido da transição para uma economia de baixo carbono e da mitigação das alterações climáticas. O PNEC 2030 é o principal instrumento para a década, enquanto o PACS complementa e alinha-se com as metas do PNEC, focando-se na sustentabilidade e na redução do consumo de energia.

A reacção da iniciativa privada a estes incentivos públicos tem sido notável. Nas últimas duas décadas a investigação e desenvolvimento das tecnologias de aerogeradores e de painéis fotovoltaicos tem permitido ganhos cada vez mais acentuados de eficiência na geração de energia, enquanto as economias de escala associadas ao aumento da procura destes dispositivos permitiram uma redução acentuada dos custos unitários. As repercussões deste fenómeno reflectiram-se na ocupação do território português, onde a capacidade eólica instalada cresceu de modo rápido de 500MW em 2005 para aproximadamente 5000MW em 2015 (abrandando esta expansão daí em diante, fixando-se em 6200MW em 2024), enquanto a capacidade fotovoltaica evoluiu de 3MW em 2005 para 1100MW em 2020 (acelerando notavelmente esta expansão a partir desse ano, atingindo 5800MW em 2024, pretendendo o PNEC 2030 atingir os 9000MW em 2030). Dito de outra forma, em duas décadas a produção de energia eólica foi multiplicada por dez e a de energia fotovoltaica por quase dois mil. Estima-se existirem actualmente no território português cerca de 270 parques eólicos e 160 parques fotovoltaicos. Embora a expansão dos primeiros tenda a desacelerar, os segundos continuam a expandir-se de modo vigoroso.

Nem sempre, contudo, a localização destes parques tem sido isenta de controvérsias e de contestações por parte da opinião pública; malgrado terem recebido todos os devidos licenciamentos, as reiteradas contestações por parte da sociedade civil motivaram a criação de um *Grupo de Trabalho para a Definição das Áreas de Aceleração de Energias Renováveis* (AER), instituído pelo Despacho n.º 11912/2023, de 23 de novembro, com o propósito de identificar quais os territórios mais adequados para esta actividade.

Os parques de energias eólicas face a outros valores ambientais com expressão territorial

Apesar das vantagens das energias renováveis no combate às alterações climáticas, nem sempre a sua expansão consegue evitar danos sobre outros valores ambientais relevantes, como a biodiversidade, o solo e a paisagem.

A literatura científica documenta já amplamente os efeitos deletérios que os parques eólicos podem causar sobre a fauna silvestre, em particular aves (por colisão simples) e em especial morcegos (sendo o número de colisões agravado pela iluminação nocturna das torres). O efeito paisagístico presta-se a interpretações mais subjectivas, mas em qualquer caso se regista uma reacção maioritariamente negativa das populações à alteração do panorama resultante da instalação destes parques. Os efeitos sobre o solo tendem a ser negligenciáveis, na medida em que as localizações preferidas raras vezes coincidem com terras de elevado potencial agroflorestal. Todas estas possíveis ocorrências devem ser tidas em conta quando se realizam as avaliações de impacto ambiental de novas instalações.

Os parques fotovoltaicos, por seu turno, causam impactes não somente paisagísticos como também criam repercussões de outra qualidade. A eficiência da sua exploração requer que ocupem vastas extensões de terra de modo a criar escala, pelo que competem no mercado imobiliário com outros usos do solo como a agricultura e a silvicultura — sendo que nem sempre estes últimos conseguem ser tão rentáveis como a produção energética. Isto poderá levar a situações nas quais embora os painéis fotovoltaicos não necessitem de ocupar terras férteis para se manterem produtivos, conseguem ainda afastar pelo preço as explorações agrícolas ou silvícolas que dependem de boas condições edáficas.

A economia política dos usos do solo em Portugal também contribuído para enviesar a expansão destes parques de energias renováveis, na medida em que a implantação de ambos requiere não apenas condições ambientais específicas, como uma estrutura e mercado fundiário adequados. Ambos os parques exigem prédios rústicos de grande extensão, cujo cadastro geométrico seja conhecido, o titular se disponha a vender ou arrendar o solo a um preço acessível — dito de outra forma, requerem que haja grandes propriedades disponíveis para ocupação. Em termos de condições naturais, os parques eólicos requerem locais expostos a ventos fortes e constantes — como as cumeadas de serras — ao passo que os parques fotovoltaicos requerem terrenos com boa insolação durante a maior parte do ano. Da intersecção destas duas condições resulta que os primeiros tendem a instalar-se em baldios (propriedades comunitárias, na maior parte em terras altas, cuja maioria se encontra no interior de áreas protegidas para conservação da natureza) das regiões centro e noroeste, ficando praticamente excluídos dos minifúndios privados não cadastrados (grande parte

derrelictos) dessas mesmas regiões; os segundos tendem a optar pelas médias propriedades da Estremadura e pelos latifúndios do Alentejo e Ribatejo. Daqui resulta a situação paradoxal de num país onde abundam os prédios ao abandono e escasseiam os solos aptos para agricultura, os parques de energias renováveis serem forçados a implantar-se onde a terra é fértil, o cadastro está estabelecido e área de exploração é vasta — tudo isto em detrimento da agricultura.

A regulação do impacte das energias renováveis sobre o território e a biodiversidade

O licenciamento de um projeto de energia renovável é um processo por etapas e que apresenta alguma complexidade. Inicia-se com o desenvolvimento da ideia de projeto e prospecção, e termina com a operação em pleno do parque eólico ou fotovoltaico. As licenças concernem a aspectos de natureza técnica do mercado energético, de natureza económica, de natureza ambiental e urbanística. Cingir-nos-emos a este último aspecto, mais precisamente tratando os licenciamentos que concernem ao ambiente e ao urbanismo.

O **Licenciamento Único Ambiental** (LUA), cuja autoridade nacional é a Agência Portuguesa de Ambiente, permite reunir num só processo os procedimentos de **Avaliação de Impacto Ambiental**, de **Análise de Incidências Ambientais** e de **licenciamento de utilização dos recursos hídricos**. Em termos de expressão territorial, o LUA segue um conjunto de exigências mais rigorosas quando o projecto em apreço de energias renováveis se localiza em áreas tidas como sensíveis (Rede Nacional de Áreas Protegidas, Rede Natura 2000 e Perímetros de Protecção de Património Arquitectónico ou Arqueológico) ou em áreas não sensíveis (todas as demais).

A par do LUA pode ser necessária ainda a aprovação do projecto por parte das autoridades responsáveis pela tutela da **Reserva Ecológica Nacional**, da **Reserva Agrícola Nacional**, caso se encontrem afectadas áreas sob aquelas condicionantes; ou ainda aprovação do Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas, caso a instalação do parque exija o **abate de azinheiras ou sobreiros**.

Por fim é ainda obrigatório, nos termos do **Regime Jurídico de Urbanização e Edificação**, o licenciamento por parte do município onde se pretenderá executar o projecto.

Os impactes por resolver

Apesar de não escassearem os momentos em que a administração pública é chamada a pronunciar-se sobre o licenciamento de parques de energias renováveis, os resultados no território têm reiteradamente sido contestados pela sociedade civil, como se pode constatar

pelos resultados das consultas públicas às avaliações de impacte ambiental e pelas opiniões veiculadas na comunicação social. Dadas as ambiciosas metas do PNEC 2030 (o qual pretende até 2030 duplicar a produção fotovoltaica face aos valores de 2023), é expectável que as manifestações de descontentamento se intensifiquem.

Contudo, os protestos não se dirigem contra a bondade intrínseca destes parques renováveis, nem contra a sua quantidade — antes reprovam a localização dos mesmos. Pode resultar incompreensível que num país onde mais de 80% da terra seja composta por solos esqueléticos, ácidos e com baixa aptidão agro-florestal, os parques fotovoltaicos sejam encaminhados em grande medida para solos profundos e férteis, aptos para a lavoura; que num país onde mais de 30% da superfície se encontra retalhada em prédios incultos e sem biodiversidade relevante haja um tão elevado número de parques de energias renováveis instalados nos 20% do território afecto a áreas protegidas.

É certo, como dissemos, que cada projecto individualmente considerado foi licenciado nos termos da lei. Sucede que o somatório de projectos válidos em sede de Avaliação de Impacte Ambiental pode resultar num conjunto em que o todo forma mais do que a soma das partes. Foi para acautelar fenómenos destes que se criou a figura da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) de Planos e Programas (Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de junho). Sucede que as AAE do **PNEC 2030** e do **PACS** aparentemente se mostram insuficientes para orientar as localizações óptimas para os novos parques. Ao mesmo tempo, é ainda demasiado cedo para averiguar a eficácia do traçado das novas *Áreas de Aceleração de Energias Renováveis*. Perante esta situação, mereceria a pena que os urbanistas portugueses, com a sua visão integrada do planeamento territorial, intervissem sobre esta questão premente.



Clemente Pedro Nunes
[Professor Catedrático do Instituto Superior Técnico]

EÓLICAS OFFSHORE: URGENTE EVITAR NOVO DESASTRE ELÉTRICO

A competitividade da economia portuguesa exige um Sistema Elétrico otimizado.

A eletricidade, entendida como “fluxo eletrónico”, não se armazena diretamente, o que torna o Sistema Elétrico muito exigente em termos de se poder garantir um fornecimento estável aos consumidores.

Dado que a eletricidade tem “sempre que ser utilizada no instante em que se produz”, para se ajustar a produção de eletricidade às necessidades dos consumidores, há duas alternativas:

- Produzir de facto a eletricidade quando os consumidores dela necessitam, ou,
- Montar um complexo processo tecnológico que permita “armazenar indiretamente a eletricidade”.

No caso de Portugal, as duas alternativas mais utilizadas para a “armazenagem indireta de eletricidade intermitente” são as seguintes:

- A bombagem de água para montante, em cascatas de duas ou mais Centrais Hidroelétricas com albufeiras, água essa que depois será turbinada para jusante quando o consumo de eletricidade o justificar;
- Reatores eletroquímicos reversíveis, vulgarmente designados por “baterias”.

Neste quadro, a introdução, a partir de 2005, de milhares de MW de potências intermitentes, eólicas e solares,

protegidas por FIT – Feed In Tariffs, provocou um “desastre económico” no Sistema Elétrico Português.

As FIT são “mecanismos político-contratuais ” que conferem, aos investidores que deles beneficiam, uma “reserva de mercado” com as seguintes vantagens:

1. A respetiva eletricidade tem acesso sempre garantido à Rede Pública, mesmo que o mercado dela não necessite nesse momento ;
2. O produtor tem sempre um preço de venda garantido, normalmente muito acima do preço do mercado livre nesse momento;
3. Todos os encargos com os backups para evitar os “apagões” provocados pelas intermitências, são suportados pelos consumidores.

As FIT beneficiam ainda neste momento 6.000 MW de potências eólicas e cerca de 500 MW de potências solares, e a sua vigência vai ainda prolongar-se até 2034!

Esta “reserva de mercado” até 2034 vai afetar o Sistema Elétrico Português, tanto os consumidores, que têm de pagar os sobrecustos, como os novos produtores elétricos, que terão de se ajustar às intermitências de eólicas e solares.

O relatório da SU Eletricidade relativo a 2023, revela que os preços médios pagos nesse ano aos produtores intermitentes com FIT, foram os seguintes:

- Solares: 315,4 Euros/MWh
- Eólicas Offshore: 159,5 Euros/MWh;
- Eólicas em terra: 96,6 Euros/MWh.

Valores muito acima dos preços de mercado, e que originaram um sobrecusto total para os consumidores de 1.837 milhões de euros em 2023.

Para além destes sobrecustos, os consumidores vão ter ainda de pagar no futuro a Dívida Tarifária do Setor Elétrico, criada em 2008 pelo Governo Sócrates, e que está ainda perto dos 2.000 milhões de euros.

Perante esta “calamidade económica” o bom senso aconselha que não se concedam mais FIT a mais potências intermitentes.

Só que, recentemente, foi anunciado pela Ministra do Ambiente e Energia o lançamento dum leilão para instalar mais 2.000 MW de potências eólicas intermitentes no offshore, protegidas por contratos designados por CfD – Contratos por Diferença, que concede, a quem deles beneficia, uma “reserva de mercado” idêntica às FIT.

A irracionalidade de conceder mais FIT/CfD a mais eólicas offshore é gritante!

Existindo já hoje 6.000 MW de potências eólicas intermitentes com FIT, quando o vento sopra há excesso de produção e os preços de mercado afundam, para perto de zero.

Ou seja, o Governo prepara-se para obrigar os consumidores a pagar nas TAR – Tarifas de Acesso à Rede um preço caríssimo, fala-se em FIT/CfD de 200 Euros/MWh, para produzir eletricidade às horas em que esta não é necessária!

Acresce que, de acordo com o que foi recentemente anunciado, esse leilão para mais potências eólicas offshore será feito em duas fases:

- Primeiro, os candidatos concorrem a “zonas marítimas” bem definidas, e,
- Na segunda fase os candidatos irão fazer as propostas do preço das FIT/CfD que exigem para aí instalarem potências eólicas.

Não sendo jurista, fica desde logo a dúvida sobre eventuais “direitos adquiridos” por um concorrente que, na primeira fase, “ganhou” uma determinada área marítima, mas que depois não consegue obter a FIT/CfD que pretende para conseguir viabilizar o respetivo investimento...

Enfim, um potencial “novelo jurídico” que só agrave ainda mais este novo desastre para o Sistema Elétrico Português.

Será, todavia, de referir que, em recente entrevista televisiva a Ministra Graça Carvalho garantiu solenemente que, para assegurar a redução progressiva dos preços de eletricidade para os consumidores portugueses, não irá atribuir mais nenhuma FIT!

Como os CfD dão, na prática, “garantias de reserva de mercado” em tudo idênticas às FIT, parece óbvio que a Ministra Graça Carvalho não poderá, em coerência, atribuir qualquer tipo de CfD a mais nenhuma potência intermitente, incluindo pois as eólicas offshore!

Perante estas garantias públicas e solenes, resta a esperança de que o novo Governo reconsidere, não conceda mais nenhuma FIT/CfD a mais nenhuma potência intermitente e estabeleça como prioridade para o Sistema Elétrico a respetiva otimização económica.

Para isso deverá promover:

- a) A instalação de mais “armazenagens otimizadas” de eletricidade intermitente, a começar pela de bombagem/turbinagem nas três barragens do Zêzere-Cabril, Bouçã e Castelo do Bode.
- b) O reforço urgente das interligações elétricas entre a França e a Península Ibérica, a fim de “racionalizar a utilização das intermitências”.

Nesta ultima vertente, é importante referir que se encontra em construção uma nova interligação de 2.000 MW no Golfo da Biscaia, que irá ligar Bordéus a Bilbau, o que elevará o total das interligações elétricas França/Espanha para 5.200 MW.

A conclusão desta interligação é prioritária, sabendo-se que já se iniciou, em 16 de Maio último, a construção em Cubnezais, junto a Bordéus, do posto de transformação francês, não se conhecendo, todavia, a situação das respetivas obras do lado espanhol.

A otimização do Sistema Elétrico é essencial para garantir a competitividade da economia de Portugal, e assim criar empregos qualificados no nosso País.



Nuno Mascarenhas

[Presidente da Câmara Municipal de Sines]

O EQUILÍBRIO PARA UMA TRANSIÇÃO JUSTA

O elevado volume de investimentos que temos atualmente em curso em Sines, bem como a carteira de projetos que estão em fase de consolidação, licenciamento ambiental ou mesmo em licenciamento das edificações, num total de cerca de 20 mil milhões de euros de investimento privado, corresponde a um processo transformador da região. E corresponde, também, ao impulso de reindustrialização do País. Muitos destes projetos industriais são electro intensivos e, por isso mesmo, muitos deles apresentam enorme pressão para a instalação de centros produtores de energias verdes. A esses projetos industriais relacionados com a transição energética juntam-se, ainda, projetos de base digital, os quais são igualmente grandes consumidores de energia e, por isso, avolumam a pressão sobre a necessidade de centros electroprodutores de energia verde.

O concelho de Sines, no contexto do Alentejo, é um Município territorialmente pequeno (apenas com 203 km²) e que, em virtude de se situar na Costa Alentejana e de nele ter grande presença o porto (com uma área de jurisdição de 6 km²) e Zona Industrial (com uma área integrada no Plano de Urbanização da ZIL´s de mais de 40 km²), encontra -se sujeito a múltiplas servidões e restrições relacionadas com a proteção de bens naturais, prevenção de riscos e reservas territoriais para desenvolvimento económico. Como resultado destas restrições, são reduzidos os espaços onde é, na prática, admissível alguma flexibilidade de usos de solo rústico.

Este nível de condicionamento do uso de solo decorre, em grande parte, das disposições transpostas dos Planos de Ordenamento de Área Protegida, do Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo, do Plano Setorial da Rede Natura 2000, bem como das disposições relativas a povoamentos de sobreiros, oliveiras, Reserva Ecológica Nacional e Reserva Agrícola Nacional.

Com efeito, e não prevendo o PDM em vigor a viabilidade de instalação de Parques eólicos e centrais fotovoltaicos, o Município promoveu pela elaboração de Normas Provisórias, (que não são mais do que medidas regulatórias temporárias adotadas em situações especificadas), nas quais prevê a possibilidade de instalação dos referidos parques, ainda que com definição de condições que se julgam determinantes: a instalação apenas em áreas florestais de eucaliptos, pinheiros ou outras resinosas e outras espécies invasoras; a não afetação de povoados de sobreiros; e a limitação da instalação destes projetos a uma área máxima de 200ha.

Com esta medida, o Município impõe que seja grandemente desencorajada, ou interdita, a instalação de (novas) centrais fotovoltaicas nos espaços da Orla Costeira e Zona Costeira definidos no Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo, Parque Natural do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina e Reserva Natural das Lagoas de Santo André e Sancha, Reserva Ecológica Nacional, Reserva Agrícola Nacional, Povoamentos de Sobreiros e Olivais, remetendo estas instalações para as áreas industriais previstas no Plano de Urbanização da ZILS (com usos previstos para a produção de energia), salvaguardando as áreas rurais para ouros usos em função da sua natureza.

A opção pelas normas provisórias, publicadas em janeiro de 2022, justifica-se também pelo facto de, em área industrial, existirem largos hectares cujo uso previsto



é o da produção de energia. Contudo, os promotores de projetos solares encontram nos terrenos rústicos preços muito mais competitivos em comparação com os terrenos projetados para estas atividades dentro do PU da ZILS.

A procura por áreas rurais manteve-se num nível muitíssimo elevado. E a Câmara Municipal de Sines foi confrontada com uma realidade que revela, em certa medida, a distopia administrativa de um País que quis ir além das metas europeias em termos de produção de energia renovável: as entidades da administração central, por muito tempo, emitiram licenças de produção de energia sem exigirem aos proponentes o devido enquadramento dos seus projetos nos instrumentos de gestão territorial. Por mais de uma vez, a Câmara foi confrontada por promotores, com licenças de produção na mão, emitidas para localizações onde os instrumentos de gestão do território, municipais, nacionais ou especiais, não permitiam a instalação daqueles projetos elétricos. Essa realidade mudou, sendo atualmente exigível um parecer de enquadramento territorial. Mas é, de facto, um sinal da falta de esforço para a conciliação dos interesses nacionais com aquilo que são os interesses locais e as condicionantes dos territórios. Foi preciso, por muito tempo, ter uma posição de enorme firmeza junto dos promotores, do governo, das entidades da administração central, para resistir a essa posição de «vale tudo» e rejeitar liminarmente os projetos que não respeitavam os instrumentos de ordenamento.

Por outro lado, existe um balanço ambiental que não está a ser levado em consideração nesta dinâmica de transição energética. A instalação de centrais fotovoltaicas tem impactes ambientais significativos. E que nos parece não estarem a ser devidamente balanceados. Desde logo pelas extensas áreas que lhe são afetas, sobretudo para que possam ganhar escala. A utilização desse solo fica comprometida por largos períodos de tempo. E a sua adequação para a instalação das centrais exige intervenções de alguma profundidade. O balanço entre o ganho que significa a produção de energia verde e os impactes ambientais cumulativos de todo o comprometimento do solo tem de ser considerado. Independentemente de os projetos serem ou não objeto de Estudo de Impacte Ambiental.

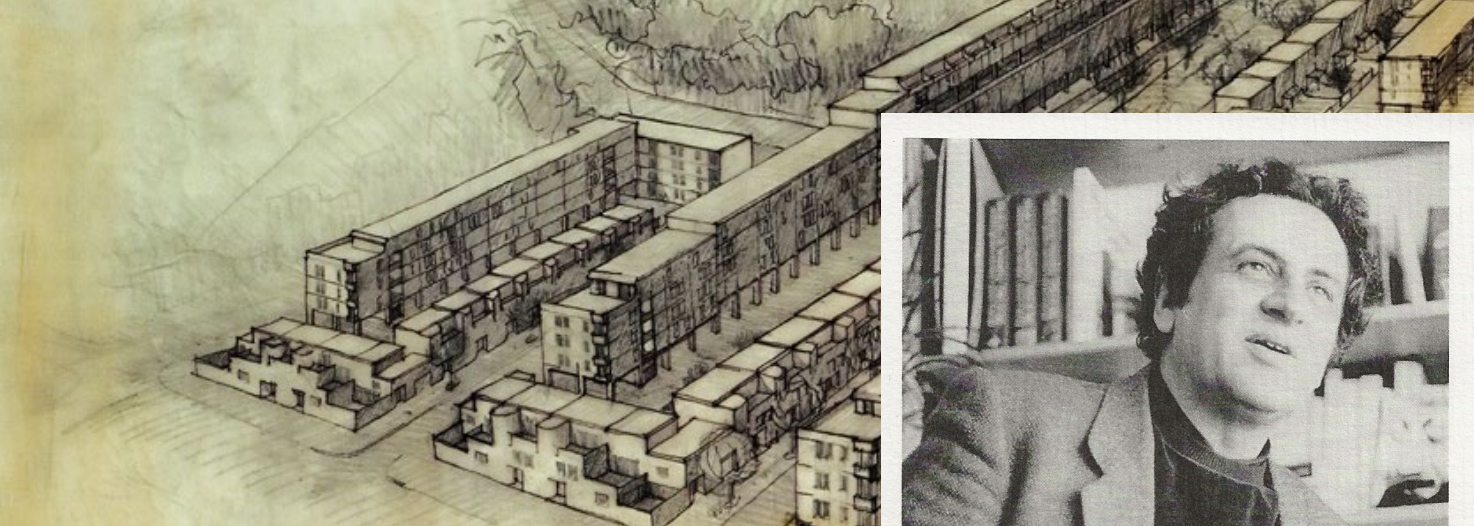
Importa ainda que a gestão política e legislativa desta matéria mantenha algumas cautelas e, sobretudo, que não se deixe levar pela tentação de sobrepor a promoção de projetos de produção de energia verde aos instrumentos de gestão territorial e, ainda mais abusivo

que isso, entregar a análise e decisão sobre esses projetos a entidades difusas. Não é aceitável arredar dos processos de licenciamento os Municípios ou secundarizar aquilo que são as políticas de base local e todos os seus normativos. Assistimos a algumas propostas nesse sentido, às quais não podemos deixar de manifestar a nossa perplexidade e veemente discordância.

Acresce aqui, ainda, a parca remuneração que estes projetos dão ao território. Além de não criarem emprego, penhorando terrenos e transformando a paisagem, a atual legislação estabelece taxativamente que não podem ser solicitadas outras contrapartidas para os territórios além das taxas e remunerações previstas. É algo estranho que, justamente num setor como o da produção elétrica, os promotores fiquem à partida condicionados naquilo que pode até concorrer para objetivos de política de responsabilidade social das empresas.

Os processos transformadores como estes a que assistimos, seja na transição energética, seja na transição digital, por mais relevantes que sejam para a economia nacional, para as economias locais e, no fundo, para a Europa, não podem ser empreendidos a todo o custo. Se um dos nossos mais veementes objetivos é descarbonizar a economia, libertando o mundo dos combustíveis fósseis e da emissão de gases com efeitos de estufa, a sua concretização não pode ser alheia ao facto de que essa transformação também tem impactes. Desde logo paisagísticos, ambientais, económicos e até sociais. Quando falamos de uma transição justa, é também disso que falamos: da necessidade de se encontrar o ponto de equilíbrio entre o abandono do velho ciclo e a concretização do novo. O balanço final até pode ser igual a zero em determinados momentos, mas não pode ser negativo. E neste contexto é preciso ver que estamos a lidar com interesses económicos e com um mercado muitíssimo concorrencial.

Os poderes públicos não podem, por isso, abrir mão do seu papel de regulador, de estabilizador e, em última análise, de defesa do interesse geral.



Catarina Portas

[Testemunho]

A HERANÇA

No momento em que o meu Pai nos deixa, quero lembrar aquilo que nos deixou. Não só aos filhos, como aos amigos, aos alunos, ao país, a este mundo em que viveu e onde nós continuamos a viver.

Primeiro, a liberdade. O Paulo disse-o uma vez: o meu Pai viveu a vida que quis viver. Entusiasmado, inquieto, irrequieto: nunca conheceu muros, fronteiras, inibições, proibições. Tudo interessava a sua curiosidade, o seu pensamento, as pessoas que ia conhecendo, as ideias ainda por pensar.

Depois, a honestidade. De viver a vida como a sentia, não temendo romper regras sociais. Ou dizer sempre o que pensava, não se coibindo de espírito crítico mesmo face aos amigos. Sobretudo, não hesitando em acolher a dúvida e a incerteza face às suas convicções.

E ainda, a generosidade. Acreditava no melhor dos outros, impulsionava-os a acreditar que podiam. Também ele acreditou sempre que podia melhorar o mundo para todos, sobretudo para aqueles que precisavam. O SAAL, essa experiência única na história da habitação em Portugal, será o exemplo mais sonante, mas foi apenas um entre tantos.

Outra palavra que o meu Pai sempre usou, e muito, foi complexidade. Não está muito na moda neste mundo dicotómico e simplista em que hoje vivemos. Ele tinha perfeita noção de que realidade nunca é simples, há pontos de vista diferentes e forças opostas e sempre teve isso em conta no seu pensamento e na forma como lidava com os problemas com que se deparava. Por isso sempre preferiu ser reformista a ser revolucionário, como repetia.

Outra característica, talvez menos conhecida mas que muito me marcou, foi a sua sobriedade. Não gostava do luxo, nunca idolatrou o dinheiro, nunca deixou que ele determinasse as suas escolhas. Gastava o que ganhava

em livros e música, mas em muitas das suas casas eu dormi num colchão pousado no chão. Ele acordava-me com um copo de leite e Debussy e o colchão não tinha importância nenhuma. Ao contrário de tudo o resto: ideias, vontade, fazer coisas.

Por fim, gostava de lembrar o seu entusiasmo. Nunca esmoreceu perante os problemas, foi atrás dos interesses novos e das ideias que ainda não tinham sido pensadas, experimentou campos de trabalho uns atrás dos outros. Foi visionário por vezes e sentiu-se sózinho nalgumas ocasiões. Mas nem por isso se deixava abalar e havia sempre um livro, um filme ou um disco novo que tinha para nos mostrar e oferecer.

Também o amor guiou a sua vida. Teve muitos e fortes amores, mas sei que nós, os seus filhos, tivemos a sorte de ser os mais constantemente amados. Nunca nos faltou, mesmo entre separações, distâncias e múltiplos aviões. Ouviu-nos atentamente, respeitou sempre as nossas escolhas, incitou-nos a atirarmo-nos ao mundo. Olhou-nos como iguais, mesmo quando éramos jovens iludidos, oferecendo-nos algumas vezes conselhos, mas muitas mais vezes a sua imensa tolerância e uma não menos inabalável confiança.

E por isso a liberdade, a honestidade, a generosidade, a complexidade, a sobriedade e o entusiasmo e risos, muitos risos – o sentido de humor sempre nos salvou nas nossas divergências – sentaram-se sempre connosco à mesa. De preferência à volta de um arroz de pato.



Isabel Maria da Costa Lobo

[Geógrafa, Urbanista]

*Lembrando o Professor Manuel
da Costa Lobo*

COMPETÊNCIAS, ATRIBUIÇÕES E FORMAS DE ACTUAÇÃO DAS AUTARQUIAS LOCAIS NA GESTÃO URBANÍSTICA

1. Cabe aos Municípios a Gestão urbanística, numa perspectiva intermunicipal, a explicitar em cada caso ao nível do planeamento intermunicipal.
2. Essa competência municipal ou intermunicipal não dispensa a solidariedade interinstitucional que justifica a intervenção do Estado Central quando:
 - a) O município ou agrupamento concelhio não tenha recursos para se desempenhar das suas competências.
 - b) Quando desinteligências intermunicipais não permitam a normal resolução de problemas urbanísticos.
3. A indispensável política de solos deverá normalmente ter lugar ao nível do agrupamento concelhio.
4. Os PDM ou PDIM deverão limitar-se a definir a estrutura e a estratégia dos municípios e seus agrupamentos, a partir dos dados disponíveis e disponibilizados pelos serviços sectoriais nos domínios seguintes.

- a) Geografia, Geologia e Cartografia
- b) Ecologia, biologia e paisagismo
- c) Sociologia, participação e educação
- d) Economia, desenvolvimento, finanças
- e) Tecnologias (engenharias, arquitecturas)
- f) Arte e património natural e cultural
- g) História e identidade, espírito dos lugares

5. Esses planos estruturais e estratégias deverão ter uma natureza de processo, a gerir de forma permanente e em confronto e diálogo com os estudos de enquadramento, incluindo o nível regional (também gerido como processo permanente), assim como completados pelos necessários "Zoom" até se articularem com os projectos de execução de forma a garantir a qualidade de imagem como produto final e a sua funcionalidade exigível e sustentável.
6. Os estudos com natureza de processo permanente poderão ser encarados com base numa estrutura multi-horizonte, nomeadamente explicitando-se no curto prazo (5 anos), no médio prazo (10 anos), no longo prazo (20 anos) e no muito longo prazo (40 e mais anos).
7. Quanto aos níveis e escalas dos Espaços-Plano haverá que os considerar segundo aspectos de:
 - a) Morfologia do Território
 - b) Povoamento pré-existente
 - c) Administração pública
 - d) História
 - e) Tamanhos adequados à gestão
 - f) Formas especiais favoráveis ao processo
 - g) Condições propícias para o desenvolvimento planeado

8. Como referência sugerem-se os seguintes espaços-plano:
 - Região-Plano: 4 x 106 hab. – coordenação e 1 x 106 hab. – gestão
 - Espaço Municipal: 250.000 hab. – coordenação e 64.000 hab – gestão
 - Nível inter-regional: 64.000 hab. – coordenação e 16.000.000 hab. – gestão (nacional)
 - Comunidade local: 16.000 hab. – coordenação e 4.000 hab. – gestão
9. Os planos urbanísticos deverão sempre indicar o urbanista coordenador, com responsabilidade na sua coordenação, sem prejuízo da decisão política mas pode justificar do urbanista uma declaração em que assume uma posição divergente, justificadamente.
10. Cabe aos municípios e agrupamentos concelhios manter uma bolsa de terrenos, nunca inferior a: $D/1000 + \Delta P/100 = S_{prov}$

11. No capítulo da política de solos deverá o município ou agrupamento municipal dispor de cartas com a estimativa dos valores fundiários que servirão para as transações entre privados e a CM e para a fixação de impostos e taxas.
12. A expropriação coerciva será avaliada a partir do valor de base das cartas fundiárias, acrescida de uma percentagem para compreensão (valores afectivos e o incómodo).
13. Haverá indicadores resultantes das cartas de preços que permitirão trocar entre terrenos agrícolas e urbanos e, de certo modo, substituir o método da perequação ou, de certo modo, dar-lhe outra formulação.





Manuel Miranda
[Presidente do Conselho Diretivo da
Associação Portuguesa de Urbanistas]

ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO, QUO VADIS?

É sobejamente conhecida a anedota do marido que, encontrando a sua esposa a pintar-se ao espelho, lhe pergunta “para que te estás a pintar?”, ao que ela responde “para ficar mais bonita”, ripostando ele “então porque é que não ficas?”.

Ora, olhando com realismo (ou será pessimismo?) para o território do nosso País e para a evolução da sua organização espacial a diferentes escalas desde finais dos anos cinquenta/início dos anos sessenta do século passado até ao presente, e em que os últimos três decénios o viram ficar generalizadamente coberto pela disciplina de planos de ordenamento espacial (planos diretores municipais), não podemos deixar de nos interrogar: se a prática do ordenamento do território, nomeadamente através da adoção de planos de regulação do uso do solo e da sua transformação, tem como objetivo tornar o território “mais bonito”, então porque é que ele, em geral, não fica?

Com toda a honestidade, teremos no mínimo de reconhecer que, globalmente, os resultados obtidos da prática do planeamento territorial (hoje em dia abrangendo todo o território), são desproporcionalmente magros face ao esforço investido.

Neste contexto, não rareiam, antes são cada vez mais audíveis, vozes que proclamam que políticas públicas de ordenamento territorial e, em particular, de planeamento, são inúteis, dada uma invocada incapacidade intrínseca de o planeamento e os planos produzirem os efeitos que se propõem, e sendo, consequentemente, prejudiciais,

por a sua adoção e concretização provocarem custos de contexto (também hoje em dia justificada ou injustificadamente sempre chamados à colação), que mais não fazem que prejudicar o desenvolvimento e o empreendedorismo.

E, no entanto

E, no entanto, todos poderemos apresentar contra exemplos, em variados lugares do Mundo, mas também em Portugal, de palpáveis efeitos positivos da adoção de políticas públicas de índole territorial assentes nos bons princípios do ordenamento do território e na prática do planeamento espacial. Aliás, não é certamente por acaso fortuito que os países a que, sob diversos prismas, são atribuídos melhores indicadores de qualidade de vida coincidem em boa parte com os que apresentam os respetivos territórios mais bem estruturados e ordenados (ou não fosse também a “qualidade” do território que as pessoas utilizam um dos fatores importantes da sua qualidade de vida).

Vem isto a propósito do “quadro geral de liberalização e desregulação, num crescendo de fragmentação das políticas públicas e de dispersão e desarticulação dos poderes e das estruturas administrativas a diferentes escalas”¹ a que vimos assistindo na época atual e, principalmente, de uma crescente propensão para a sua adoção como receita pretensamente universal para os mais diversos males do mundo, aplicável em qualquer contexto e em qualquer momento.

De facto, uma coisa é seguir o bom princípio da permanente vigilância crítica das orientações, normas e regulações vigentes a cada momento, com vista a avaliar a atualidade

do seu grau de pertinência, incluindo, no limite, concluir pela sua obsolescência, e subsequentemente retirar daí as devidas ilações e agir em conformidade.

Outra coisa é, para qualquer domínio e em qualquer contexto, proclamar (muitas vezes sem qualquer efetiva avaliação da situação de facto) que as políticas públicas aí aplicadas padecem de excessos de regulação e/ou de rigidez. Aliás, a crer nas vozes mais exaltadas, seria na própria adoção desse tipo de políticas, independentemente do sentido das orientações que preconizam, que residiria na realidade a fonte do mal, numa postura liminarmente excludente da discussão da oportunidade de adotar ou não tais políticas e, por maioria de razão, dos conteúdos a conferir-lhes.

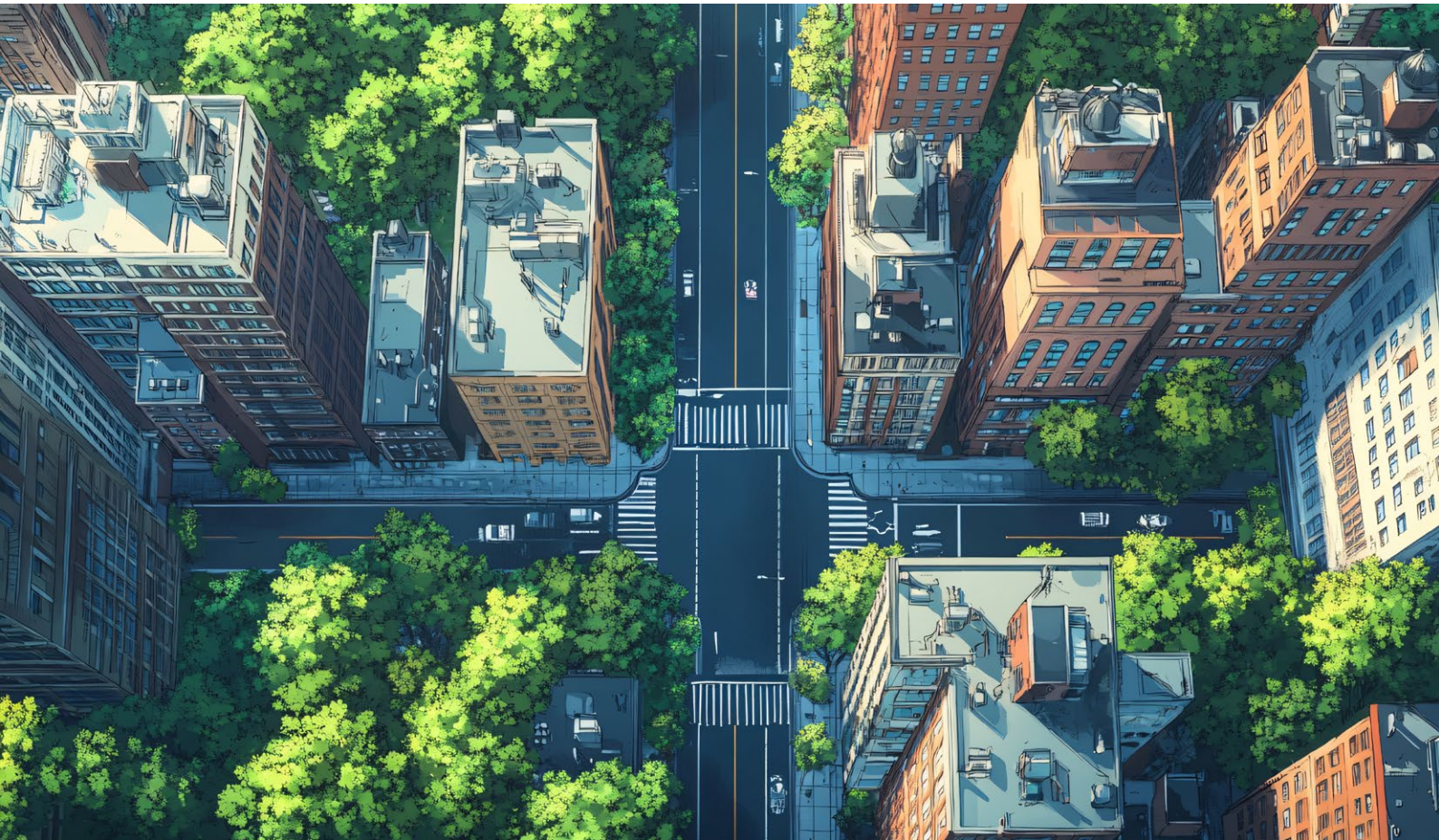
Na realidade, e em termos abstratos, em qualquer domínio para o qual se reconheça a necessidade de algum grau de ordenamento e correspondente disciplina de comportamento, a dispensa de uma regulação formalmente instituída só é possível em duas situações:

- Nos casos em que tal “regulação” se gerou socialmente e se tornou consensual de modo espontâneo; ou
- Nos casos em que uma regulação que começou por ser estabelecida imperativamente acaba por merecer aceitação e interiorização generalizadas, fruto de um reforço da consciência cívica global e/ou de um reconhecimento das vantagens individuais e coletivas do seu acatamento.

Mas mesmo nestas situações, será prudente manter formalmente instituído um núcleo regulatório, por mínimo que seja: desde logo para aplicar aos comportamentos desviantes do “consenso”, que podem ocorrer a qualquer momento; mas também para precaver as situações, sempre possíveis (como a História o prova), de degenerescência e desmoronamento dos consensos, mesmo dos que num dado momento são percecionados como definitivamente adquiridos.

Neste enquadramento, penso que não estarei sozinho no entendimento de que políticas públicas dirigidas à procura de um bom ordenamento do território continuam a ser necessárias e mesmo desejáveis (para além de, obviamente, legítimas), ainda que se possa e deva discutir em profundidade que tipos de medidas as devem corporizar e quais os graus de assertividade destas no que respeita à sua inevitável interferência no livre fluir das intervenções dos diferentes agentes na transformação do território.

Concretizando: por um lado, afigura-se perfeitamente plausível que, em presença de territórios que apresentam elevados graus de consolidação da sua organização espacial e dos dispositivos de gestão da evolução desta, e onde se verifica que, em geral, beneficiam há muitas décadas de dispositivos de planeamento e gestão espacial bem sedimentados (e agilizados), seja desejável e possível passar a adotar para tais territórios diretivas e normas de ordenamento e de gestão significativamente mais ligeiras e flexíveis que as anteriormente vigentes.



¹ In “Declaração do Território 2025”, subscrita a 30 de setembro de 2025 por oito entidades com intervenção nos domínios do ordenamento do território e do urbanismo: Associação Portuguesa dos Arquitetos Paisagistas (APAP), Associação Portuguesa de Geógrafos (APG), Associação Portuguesa de Urbanistas (APU), Ordem dos Arquitetos (OA), Ordem dos Engenheiros (OE), Ordem dos Biólogos (OBio), Ad Urbem – Associação para o Desenvolvimento do Direito do Urbanismo e da Construção, e ATAM – Associação dos Trabalhadores da Administração Local

Mas, por outro lado: será prudente seguir a mesma prática quando se está a lidar com territórios em que, em extensões significativas e não meramente residuais, ainda não foram atingidos níveis de consolidação semelhantes ou sequer aproximados dos acima referidos? Dito de outro modo, será possível, em tal contexto, queimar etapas, isto é, criar atalhos para passar diretamente a um quadro mais desregulado antes de um processo prévio de consolidação das estruturas físicas e organizativas em questão?

Mais ainda: como fazer em contextos territoriais em que coexistem com presença relevante níveis muito diferenciados de consolidação da organização espacial e dos dispositivos utilizáveis para a sua gestão?

Porém, estas reticências, por fortes que sejam (e são), não devem ser limitadoras da amplitude da vigilância crítica permanente a que antes se aludiu, no sentido de não ser de descartar liminarmente a procura de eventuais atalhos no caminho nada linear da prática do planeamento e gestão do território e da melhoria da eficiência dos processos e da eficácia dos resultados. Por vezes (ainda que raras), revela-se exequível queimar etapas ou partes de etapas, quer recorrendo a práticas já ensaiadas com sucesso noutras situações e que se revelem replicáveis, quer congeminando de raiz vias ou procedimentos originais. Fundamental é ter-se plena e permanente consciência de que estas situações são a exceção e não a regra.

Aqui chegados, permanece, no entanto, a questão de fundo: tratando-se de um problema complexo, e logicamente rejeitando a validade de soluções simples e rápidas para o mesmo, por erróneas², que vias poderemos tentar construir para irmos caminhando para a sua resolução?

Obviamente, não tenho respostas para a questão (se as tivesse, a presente reflexão não faria sentido). Penso ainda assim que é possível propor aos urbanistas uma linha geral de conduta para abordagem da problemática: a de desenvolvermos individual e coletivamente, e com sistematicidade, nos locais e instâncias em que cada um exerce a sua atividade (na produção dos planos e programas, na apreciação destes por parte das entidades chamadas a tal, na gestão do território e sua transformação, no ensino e investigação de matérias deste domínio) um esforço sério de reflexão em torno dos empastelamentos e bloqueamentos de que o sistema padece, esforço centrado não tanto na identificação dos mesmos (onde apesar de tudo já existe muito trabalho realizado) mas sim na congeminação de formas de os ultrapassar, privilegiando as ações que sejam exequíveis no quadro institucional e legal vigente.

² Erróneas porque, se um problema admite soluções simples e rápidas que se revelem verdadeiras soluções, tal significa que, na realidade, não se está em presença de um problema complexo (tenho para mim que o que define um problema como complexo é precisamente a circunstância de ele só poder ser resolvido recorrendo a soluções complexas)

Na realidade, por importante que seja, por hipótese, o papel desse quadro institucional e legal na viabilização ou mesmo fomento de tais bloqueios, os exemplos que se vão progressivamente conhecendo de boas práticas desenvolvidas sem desrespeito desse quadro (até porque não poderia ser de outra forma) demonstram que há significativas margens de transformação de processos e práticas que não necessitam de ficar à espera da reforma legislativa que vai trazer uma qualquer solução mágica para os problemas.

Sendo certo que são múltiplas as instâncias em cujos desempenhos os urbanistas não têm capacidade de intervenção direta capaz de os modificar no sentido que consideramos mais adequado à melhoria da eficiência e eficácia do sistema, dos processos e da prática do planeamento territorial, não é menos certo que, pela nossa formação e experiência, estamos habilitados a dar contributos válidos para tal desiderato.

Como é sabido, a APU tem vindo a dar passos, quer através de iniciativas próprias quer através de iniciativas conjuntas com outras entidades interessadas, em que se destacam as subscritoras da Declaração do Território, no desenvolvimento da linha de conduta preconizada. Para um reforço sustentado desta caminhada, torna-se cada vez mais necessário um envolvimento alargado de todos quantos se interessam por esta problemática e onde, por razões óbvias, os membros da APU devem figurar na linha da frente.

Na realidade, no que respeita ao ordenamento do território, os tempos atuais e os que se avizinham colocam-nos numa verdadeira encruzilhada. Não podemos desvalorizar, muito menos ignorar, a real situação de gritante discrepância entre, por um lado, os meios utilizados e os esforços despendidos no planeamento e gestão do território e, por outro, os resultados daí obtidos em termos do seu melhor ordenamento e da melhoria da qualidade da sua vivência.

Não será muito agradável o cenário que se nos irá deparar se, em tempo útil, não conseguirmos eficazmente demonstrar:

- Que um território mais bem ordenado é necessário e desejável;
- Que tal é alcançável nomeadamente através do planeamento e gestão do seu uso e transformação, concebidos na medida estritamente adequada aos fins em vista; e
- Que existem e são exequíveis, no contexto em que e a que se aplicam, processos de o concretizar cumprindo níveis de eficiência e eficácia exigíveis.



APOIO EDITORIAL



FUNDAÇÃO
SERRA HENRIQUES



associação
portuguesa
de urbanistas

Instituto Superior Técnico

Departamento de Engenharia Civil, piso 2, sala 4.31

Av. Rovisco Pais, 1049-001 Lisboa

E-mail: apurbanistas@gmail.com

Facebook: <https://www.facebook.com/apurbanistas/>

FICHA TÉCNICA

Título: Cadernos de Urbanismo

Subtítulo: Revista da Associação Portuguesa de Urbanistas

Editor: FUNDAÇÃO SERRA HENRIQUES

Equipa editorial: Fernando Nunes da Silva, José Álvaro Antunes Ferreira e Paula Pacheco

ISSN: 2184-6456

Dezembro 2025