

PLANEAMENTO E GESTÃO TERRITORIAL



2014

Editado por Servicios Académicos Internacionales para eumed.net
Derechos de autor protegidos. Solo se permite la impresión y copia de este texto
para uso Personal y/o académico.

Este libro puede obtenerse gratis solamente desde
<http://www.eumed.net/libros-gratis/2014/1418/index.htm>
Cualquier otra copia de este texto en Internet es ilegal.

FICHA TÉCNICA

Título: Planeamento e Gestão Territorial

Autores: Aline Abrantes, Ana Marina Silva, Bruna Cordeiro, Edgar Ramos, Luiz Alves, Nélida Fernandes, Paulo Carvalho

Infografia: Paulo Carvalho

Fotografias da Capa (Paulo Carvalho): Fortaleza (Brasil, 2012); Parque Natural da Ria Formosa (Manta Rota, Portugal, 2014)

Edição: EUMED (Universidade de Málaga – Espanha)

Copyright: © Autores

Nº. Registo:

ISBN:

ÍNDICE

Índice	3
Autores... ..	5
Nota de Abertura	7
Política de cidades, requalificação urbana e património – o exemplo da intervenção Polis em Leiria (Centro Litoral de Portugal)	9
Dinâmicas e planeamento em contexto urbano: o caso da cidade de Assomada (Santiago/Cabo Verde).....	29
Plano Estratégico “Rio pós-2016”: análise sobre as políticas de desenvolvimento no setor dos transportes da cidade do Rio de Janeiro (2009-2016)	51
Avaliação ambiental estratégica: o caso dos planos municipais de ordenamento do território da Região Centro de Portugal	73
Classificação de património natural: o exemplo dos Penedos de Góis (Cordilheira Central Portuguesa).....	97

AUTORES

Aline da Silva Abrantes (alinne_silva_a@hotmail.com)

Licenciada em Geografia (com Pré-especialização em Geografia Humana) e Mestre em Geografia (Ordenamento do Território e Desenvolvimento) pela Universidade de Coimbra.

Ana Marina Ribeiro Silva (aninha_bv@hotmail.com)

Licenciada em Geografia (Ramo de Formação Educacional) e Mestre em Geografia (Ordenamento do Território e Desenvolvimento) pela Universidade de Coimbra.

Bruna Cordeiro (bc2159@hotmail.com)

Estudante finalista da Licenciatura em Ecoturismo da Escola Superior Agrária/Instituto Politécnico de Coimbra.

Edgar de Almeida Rios Ramos (edgar.geo@hotmail.com)

Licenciado em Geografia (Universidade do Estado do Rio de Janeiro) e Mestrando em Geografia (Ordenamento do Território e Desenvolvimento) pela Universidade de Coimbra.

Luiz Simões Alves (luizalves90@hotmail.com)

Licenciado em Geografia (com Pré-especialização em Geografia Humana) e Mestre em Geografia (Ordenamento do Território e Desenvolvimento) pela Universidade de Coimbra.

Nélida Furtado Fernandes (neiafernandes77@hotmail.com)

Licenciada em Geografia (Ramo Ordenamento do Território e Desenvolvimento) e Mestre em Geografia (Ordenamento do Território e Desenvolvimento) pela Universidade de Coimbra.

Paulo Carvalho (paulo.carvalho@fl.uc.pt)

Licenciado, Mestre e Doutor em Geografia pela Universidade de Coimbra. Professor Auxiliar da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, no Departamento de Geografia, e Investigador do Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território (CEGOT) das Universidades de Coimbra, Porto e Braga.

NOTA DE ABERTURA

Na sequência de publicações anteriores dedicadas ao Ordenamento e Desenvolvimento do Território, a presente edição enfatiza o planeamento e a gestão territorial através de textos (entre inéditos e publicações¹ em meios de difusão restrita) que abordam dimensões como a requalificação urbana (Leiria, Centro Litoral de Portugal), o planeamento urbano (Assomada/Santa Catarina, Cabo Verde), os planos estratégicos e os transportes urbanos (Rio de Janeiro, Brasil), a avaliação de impacte ambiental dos planos municipais de ordenamento do território (Região Centro, Portugal), e os estatutos de proteção/classificação do património natural (Penedos de Góis, Cordilheira Central Portuguesa).

Este conjunto de reflexões geográficas, a partir de contextos teóricos e estudos de caso em três continentes (Europa, África e América), materializa linhas de investigação e temáticas alusivas a instrumentos de gestão territorial, que pelas funções diferenciadas que desempenham, aparecem relacionadas com o planeamento, ou seja, o contexto dos mecanismos de regulação dos usos do solo, que inclui a salvaguarda/valorização dos recursos de relevância estratégica.

As preocupações em matéria de planeamento e gestão territorial não são novas. Documentos orientadores como a Carta Europeia do Ordenamento do Território (Conselho da Europa, 1983), estratégias de ação como a Agenda Territorial 2020 (União Europeia, 2011), quadros normativos nacionais de que é exemplo a recente (nova) Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (2014), conclusões de eventos científicos como é o caso do “V Congresso Internacional de Ordenamento do Território” organizado pela Associação Interprofissional de Ordenamento do Território (Espanha, 2007), entre outros, ajudam, por um lado, a contextualizar e a destringer as principais tendências evolutivas, e por outro, a compreender o posicionamento e os contributos das diferentes áreas científicas.

No primeiro domínio, destacam-se questões como, por exemplo, a monitorização, a avaliação e a participação pública, ao nível do processo de planeamento que se pretende participativo, flexível, integrador e estratégico; a partilha de responsabilidade e a tomada de

¹ É o caso dos artigos: “Dinâmicas e planeamento em contexto urbano: o caso da cidade de Assomada (Cabo Verde)”. *Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales*, Febrero 2013, 16 pp. (Nélida Fernandes e Paulo

decisão ao nível de maior proximidade dos cidadãos e dos territórios, no plano da gestão/governança.

Em relação ao segundo item, a responsabilidade da geografia no plano científico e pedagógico, para além da participação em processos de planeamento e gestão do território, decorre da capacidade de contribuir para formar cidadãos com conhecimento e sensibilidade territorial.

A valorização do território, através de uma gestão integrada e ancorada a compromissos de solidariedade e responsabilidade, deve constituir uma prioridade, como sublinha o “Manifiesto por una Nueva Cultura del Territorio” (2006), lançado em Madrid por 108 personalidades que inclui docentes universitários, especialistas em urbanismo, arquitectos, geógrafos, juristas, entre outros (com o apoio do Colégio de Geógrafos e da Associação de Geógrafos Espanhóis), a partir da análise da evolução dos usos do solo em Espanha (em particular os efeitos dos processos de urbanização desregulada e massificada), tendo em vista sensibilizar os cidadãos para a necessidade de uma gestão prudente do território, enfatizar a relevância da sua participação nos processos de tomada de decisão/governança coletiva, bem como influenciar os suportes normativos e orientar as práticas de gestão no sentido de fazer prevalecer o colectivo em detrimento dos interesses setoriais/corporativos, com base em princípios, critérios e prioridades capazes de traduzir o encontro entre a equidade social, a eficiência económica e a sustentabilidade ambiental.

Afinal, “La nueva cultura del territorio debe tener como primera preocupación encontrar la forma para que, en cada lugar, la colectividad pueda disfrutar de los recursos del territorio y preservar sus valores para las generaciones presentes y venideras”.²

Coimbra, 21 de novembro de 2014.

Professor Doutor Paulo Manuel de Carvalho Tomás
Departamento de Geografia e CEGOT
Faculdade de Letras - Universidade de Coimbra (Portugal)

Carvalho); “Política de cidades, requalificação urbana e património – o caso do Polis de Leiria”. *Cadernos de Geografia*, nº 30/31 (2011/2012), 2013, pp. 257-268 (Ana Marina Silva e Paulo Carvalho).

² Documento disponível para consulta em <http://www.geografos.org/iniciativas/nueva-cultura-del-territorio/30-iniciativas/nueva-cultura-del-territorio/235-manifiesto-por-una-nueva-cultura-del-territorio.html>

POLÍTICA DE CIDADES, REQUALIFICAÇÃO URBANA E PATRIMÓNIO – O EXEMPLO DA INTERVENÇÃO POLIS EM LEIRIA (CENTRO LITORAL DE PORTUGAL)

Ana Marina Ribeiro Silva

Paulo Carvalho

Resumo

Os territórios urbanos acompanham os novos paradigmas de desenvolvimento e mudança no contexto de desígnios que pretendem promover territórios mais coesos, competitivos, atrativos e com valor económico e cultural.

A requalificação urbana, como instrumento incontornável da sustentabilidade urbana e processo estratégico, envolve a articulação e integração de diversas componentes, reflete a tendência para a reutilização de infraestruturas e equipamentos existentes, e constitui uma oportunidade para salvaguardar e valorizar o património.

Esta matriz teórica será aprofundada através de um estudo de caso (a cidade de Leiria) relacionado com a implementação do Programa Polis, no sentido de analisar os efeitos a nível da organização espacial, da salvaguarda e valorização do património, e da perceção e vínculos por parte dos cidadãos que vivem e utilizam os territórios intervencionados.

1. Política de cidades, requalificação urbana e património

A política de cidades pretende fomentar uma nova forma de governar através da planificação de estratégias de ação, ou seja, a política de cidades é definida através de um quadro conceptual de utilização e organização nas cidades que se articula em função de diversos processos estratégicos, como é o caso do planeamento.

Através do planeamento torna-se exequível (re)pensar as cidades em função das características físicas e dos elementos simbólicos que estabelecem uma ligação com o passado e despertam sentimentos de pertença. Além do planeamento, importa destacar a requalificação urbana como processo planeado que pretende a valorização e competitividade das cidades, a salvaguarda e a valorização de elementos (humanos e naturais) considerados fulcrais para a construção e a perceção da imagem, e para a consolidação da identidade individual ou coletiva (Silva, 2011).

Atendendo às novas territorialidades, o património assume-se como um componente decisivo e estratégico na requalificação urbana e, deste modo, uma dimensão fundamental para a qualificação e a valorização da paisagem urbana.

Os territórios urbanos acompanham os novos paradigmas de desenvolvimento e mudança no contexto de desígnios que pretendem promover territórios mais coesos, competitivos, atrativos e com valor económico e cultural. Neste sentido de preocupação, a partir do final do último século os ambientes urbanos têm revelado necessidade de encontrar um quadro conceptual de ferramentas de ação que se coadunem com os desequilíbrios territoriais existentes.

De forma recorrente os processos de crescimento e desenvolvimento das cidades apresentam um carácter desordenado, desorganizado e disfuncional, traduzindo-se por uma morfologia inaceitável e irracional. Além dos problemas no ambiente físico, para que a cidade “(...) comece a ser entendida como um projecto para um novo estilo de vida, pressupõe atenuar ou resolver problemas como o ruído, melhorar a qualidade do ar, conciliar a salvaguarda e valorização do património edificado com as operações de renovação e reabilitação urbana, proteger e ampliar os espaços verdes, requalificar e revitalizar espaços abandonados e degradados, como antigas instalações industriais, troços ferroviários desactivados, sectores urbanos devolutos e insalubres, entre outros. Portanto, é necessário considerar uma visão integral do desenvolvimento urbano” (Carvalho, 2008: 328-329).

Nos últimos anos as cidades tiveram que se adaptar a um novo paradigma de mudança baseado na competitividade territorial. Para tal, iniciou-se um período de elaboração e implementação de políticas de desenvolvimento com viabilidade técnica, financeira e económica, designadas de política de cidades, privilegiando atores públicos e privados. Deste modo, as cidades têm que saber tirar vantagens competitivas dos instrumentos consagrados na política de cidades, e que, surge com o objetivo de atenuar os impactes provocados pelas atividades humanas, reorganizar o espaço de forma sustentável, inclusiva, coesa e coerente e valorizar e fortalecer o ambiente urbano. A política de cidades contribui para a criação de modelos de autossustentação, a fim de ajudar as cidades e que estas se ajudem a si próprias a individualizarem e valorizarem-se de forma integrada incrementando uma nova forma de governação baseada num conjunto de estratégias de ação que se articulam em função de diversos processos estratégicos, como é o caso da requalificação urbana. Segundo a Direção Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, a requalificação urbana consiste na “(...) operação de renovação, reestruturação ou reabilitação urbana, em que a

valorização ambiental e a melhoria do desempenho funcional do tecido urbano constituem objectivos primordiais da intervenção. (...) A valorização ambiental e a melhoria da qualidade do espaço urbano são normalmente abordadas numa dupla perspectiva: de resolução de problemas ambientais e funcionais (...) e a criação de factores que favoreçam a identidade, a habitabilidade, a atractividade e a competitividade das cidades ou áreas urbanas específicas” (DGOTDU, 2008: 67).

Uma nova visão de cidade sustentável e com sensibilidade ambiental começa a emergir e através de programas urbanos (como, por exemplo, o Polis) são incluídas ferramentas de ação, tal como a requalificação urbana, que tem como objetivo fomentar a qualidade de vida e a saúde ambiental nos espaços urbanos. As cidades, ao usufruírem de programas de intervenção urbana, podem promover a inclusão e coerência social, ajudar a realçar a necessidade de melhorar a qualidade ambiental adotando estratégias eficazes de gestão de recursos, inculcar o sentido de identidade, consciencializar a população para a preservação do potencial da cidade (elementos simbólicos que estabelecem a ligação com o passado, que despertam o sentido de pertença e que promovem e reavivam as memórias), bem como ainda aumentar a competitividade empresarial e comunitária. Neste sentido de preocupações, a requalificação urbana surge como um processo auxiliar e fundamental na política de cidades, com carácter planeado, contínuo e dinâmico, baseado num conjunto de regras e imposições que permitem melhorar, corrigir a desarticulação territorial e valorizar as cidades e os recursos existentes (Silva, 2011).

De modo, a (re)criar o ambiente urbano desejável, as intervenções urbanas devem incidir na criatividade e inovação dos recursos humanos dos atores locais (públicos e/ou privados) a fim de operacionalizar os projetos no tecido físico e social das cidades e a assegurar o progresso e a competitividade. Ou seja, pretende (re)organizar a estrutura morfológica da cidade e a permanente defesa dos sistemas naturais, que são essenciais para a divulgação de um padrão de vida coerente e sustentado, bem como garante a preservação dos elementos identitários, em torno dos quais se geram condições de convivência quotidiana, e que confirmam os valores atuais e do passado de uma sociedade.

A requalificação urbana, como processo estratégico, envolve a articulação e integração de diversas componentes como, por exemplo, a habitação, a cultura, a coesão social, o espaço público, a mobilidade, e reflete a tendência para a reutilização das infraestruturas e equipamentos existentes, isto é, revela a primazia pela recuperação/reconversão de espaços e edifícios (devolutos, abandonados ou degradados), a valorização da imagem e a sua

divulgação para o exterior. Esta tendência de intervenção urbana, permite diferenciar os sistemas urbanos, bem como contribui ainda para o surgimento de novas áreas de sociabilidade e o estímulo pelo sentido de pertença, de filiação e de vínculo ao território, por parte da população. O território vai-se organizando de forma complexa assumindo novas geografias e novas territorialidades que se traduzem numa paisagem mais equilibrada, consolidada e de acordo com a realidade física e histórica (Silva, 2011).

Neste sentido, a paisagem deve ser vista como uma impressão digital que transporta a história de um território e de uma sociedade. Deste modo, deve ser garantida a proteção dos valores associados à paisagem, uma vez que a existência de património contribui para que um território ganhe valor cultural, representando, assim, um desafio para a competitividade territorial.

No contexto da política de cidades, e de acordo com esta perspetiva, os programas urbanos permitem não só valorizar o território mas também o património (e os seus significados ou qualidades como o valor económico, artístico ou estético e cognitivo ou de memória). Este deve ser salvaguardado, valorizado e divulgado pois permite uma constante ligação do passado com o presente, possibilita distinguir e afirmar as identidades geográficas e representa a herança de uma sociedade, quer-se com isto dizer, que o património remete para o percurso histórico-cultural, socioeconómico e político.

De acordo com Henriques (2004: 3), “a coerência e continuidade das identidades individuais e coletivas, nos vários níveis de identificação, (...), depende da preservação das heranças históricas, materiais e imateriais, que conferem carácter aos lugares e diferenciam as comunidades humanas”.

Os elementos simbólicos assumem-se ainda como um componente estratégico e decisivo nas intervenções urbanas pois, ao serem alvo de programas que permitem a sua requalificação, conservação e/ou reconversão, potencializam e dinamizam um território, ou seja, permitem a afirmação de um território, através de (novas) funcionalidades, e da economia mediante o relançamento da atividade económica e na criação de emprego. Tal como refere Carvalho (2000: 199), “a (re)descoberta dos territórios e dos seus valores patrimoniais são hoje condições basilares na construção de novas identidades e na identificação de alternativas de desenvolvimento (dos territórios e das populações)”. Sabendo que a população é considerada como um agente ativo na construção e difusão do património, é necessário inculcar-lhe o sentido de corresponsabilização patrimonial, a fim de potencializar uma correta gestão e fruição. Deste modo, torna-se possível transmitir uma imagem atrativa

para o espaço exterior, onde o património “funciona” como testemunho vivo, que distingue e individualiza um território como único.

2. Orientações e estratégias de intervenção: da União Europeia a Portugal

A política urbana acompanhou e internalizou as preocupações em matéria de cidade e ambiente urbano, e as tendências decorrentes das novas exigências em matéria de desenvolvimento e inserção dos lugares na nova ordem global, de tal forma que configura uma plataforma dinâmica de preocupações em matéria de qualidade de vida, competitividade e governação (Carvalho, 2008).

Na União Europeia podemos assinalar diversos documentos orientadores (tendo em vista influenciar a estruturação e a implementação de políticas integradas de desenvolvimento urbano) aprovados em especial nas últimas duas décadas, como, por exemplo, o Livro Verde sobre o Ambiente Urbano (1990), o relatório Cidades Europeias Sustentáveis (1998), a Nova Carta de Atenas (2003), ou seja, a visão do Conselho Europeu de Urbanistas sobre as cidades do século XXI, a Carta de Leipzig para as Cidades Europeias Sustentáveis (2007) e a Agenda Territorial da União Europeia (2007).

A revisão da Agenda Territorial da União Europeia, ou o ajuste às mudanças relacionadas com a nova conjuntura económica e social, e com o contexto do Tratado de Lisboa, conduziu a União Europeia a adotar, em 19 de maio de 2011, a designada Agenda Territorial 2020, que definiu seis prioridades territoriais para o desenvolvimento, a saber: promover o desenvolvimento territorial policêntrico e equilibrado; estimular o desenvolvimento integrado nas cidades, no meio rural e em áreas específicas; integrar no plano territorial as regiões funcionais transfronteiriças e transnacionais; assegurar a competitividade global das regiões baseada em economias locais fortes; melhorar a conectividade territorial para os indivíduos, comunidades e empresas; gerir e interligar os valores ecológicos, paisagísticos e culturais das regiões.

As grandes linhas estruturantes e orientadoras do desenvolvimento urbano, como a melhor articulação das políticas sectoriais com incidência urbana, a integração das dimensões económica, social e ambiental nas políticas urbanas, o desenvolvimento da cooperação e de um novo sentido de responsabilidade na gestão de políticas urbanas, configuram temáticas cada vez mais relevantes para os processos de planeamento estratégico (Carvalho, 2012).

A implementação de políticas urbanas em Portugal com preocupações ao nível do planeamento urbano começa a emergir entre a década de 80 e a década de 90, coincidindo

com a implementação do Quadro Comunitário de Apoio I (QCA I). Segundo Queirós e Vale (2005: 6), “(...) não foi contemplada qualquer intervenção desenhada especificamente para a requalificação das cidades no I QCA (1989-1993), situação que de alguma forma se altera com o II QCA (1994-1999), designadamente através da criação de um Programa Operacional para o Ambiente e Revitalização Urbana”.

O sucesso da intervenção no âmbito do projeto urbano EXPO 98, com a modernização e a polarização de uma área ribeirinha que se encontrava degradada e marginalizada, através de uma estratégia de ação inovadora, vai constituir uma referência para o planeamento e a implementação de iniciativas urbanas no novo período de programação das políticas públicas (2000-2006), com o apoio da União Europeia, como é o caso do Programa Polis (criado através da Resolução do Conselho de Ministros nº 26/2000, de 15 de maio).

O principal objetivo do Polis (Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades) consiste em melhorar a qualidade de vida nas cidades, através de intervenções nas vertentes urbanística e ambiental, e deste modo melhorar a atratividade e competitividade de polos urbanos que desempenham um papel relevante na estruturação do sistema urbano nacional. O Polis pretende desenvolver um conjunto de intervenções urbanísticas exemplares, com base em parcerias, especialmente entre as Câmaras Municipais e o Governo, que possam servir de referência para outras a desenvolver pelas autarquias locais, e visa a prossecução dos seguintes objetivos específicos: desenvolver grandes operações integradas de requalificação urbana com uma forte componente de valorização ambiental; desenvolver ações que contribuam para a requalificação e revitalização das cidades e que promovam a sua multifuncionalidade; apoiar outras ações de requalificação que permitam melhorar a qualidade do ambiente urbano e valorizar a presença de elementos ambientais estruturantes tais como frentes de rio ou de costa; apoiar iniciativas que visem aumentar as áreas verdes, promover áreas pedonais e condicionar o trânsito automóvel nas cidades.

A estruturação do Programa Polis desenvolve-se em quatro componentes, cada uma com diversas linhas de intervenção. A Componente 1, orientada para operações integradas de requalificação urbana e valorização ambiental, segundo duas linhas de ação, apoiou diversas iniciativas em quase três dezenas de cidades portuguesas (18 cidades no lançamento do Programa e 10 cidades selecionadas por concurso). A Componente 2 visou realizar intervenções em cidades com áreas classificadas como Património Mundial (Angra do Heroísmo, Évora, Guimarães, Porto e Sintra). A Componente 3 pretendeu a valorização urbanística e ambiental em áreas de realojamento, envolvendo projetos avulsos nas Áreas

Metropolitanas de Lisboa e do Porto. A Componente 4 caracterizou-se pela aplicação de medidas complementares para melhorar as condições urbanísticas e ambientais das cidades, e teve aplicação em 7 cidades. Portanto, trata-se de grandes operações integradas de requalificação urbana em 28 cidades e outras intervenções de menor dimensão em 12 cidades.

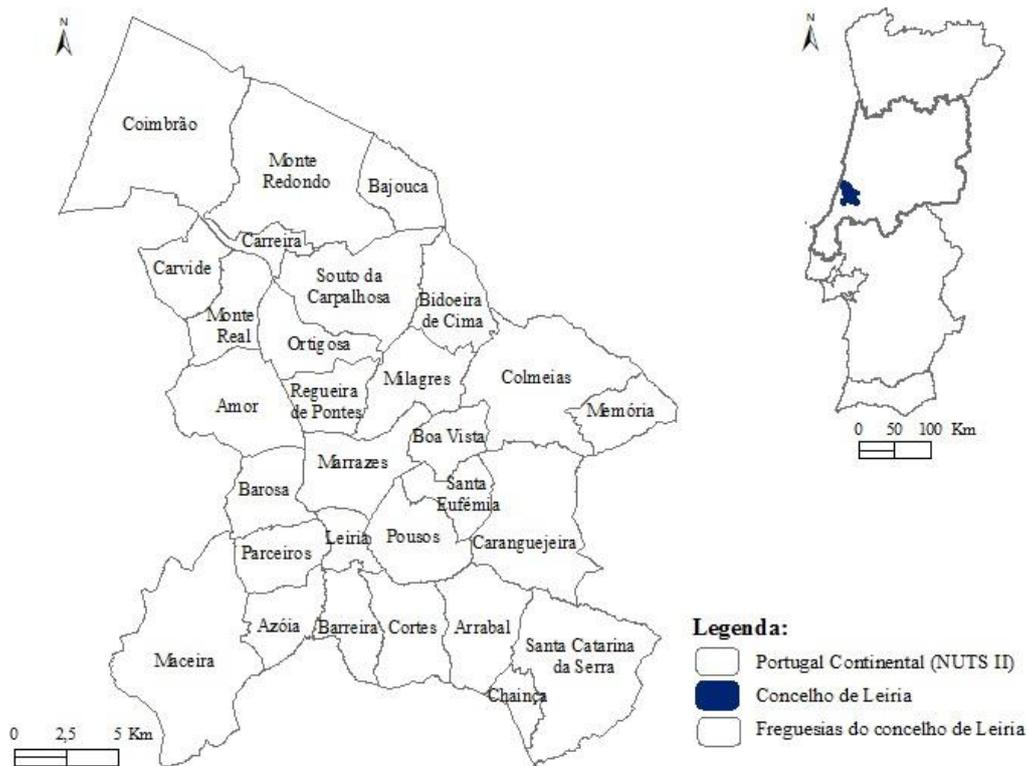
No que diz respeito aos instrumentos de gestão do Programa, destacam-se os instrumentos de intervenção urbanística (Planos Estratégicos, Planos de Urbanização e Planos de Pormenor) e os instrumentos que concretizam o modelo institucional, com novas formas de articulação e parcerias entre o Estado e as Autarquias Locais, através da constituição de sociedades anónimas de capital público.

Na atualidade as intervenções em contexto urbano têm como suporte fundamental a política de cidades Polis XXI (cofinanciada pelos programas operacionais do Quadro de Referência Estratégica Nacional, 2007-2013). Esta, pretendendo abrir um novo ciclo de intervenção urbana, concretiza-se através do apoio a projetos selecionados em três grandes domínios de intervenção (designados instrumentos de política): parcerias para a regeneração urbana; redes urbanas para a competitividade e inovação; ações inovadoras para o desenvolvimento urbano. O primeiro e o terceiro instrumentos de política para a implementação do Polis XXI são os mais relevantes em matéria de requalificação integrada de espaços urbanos. Como metas, até 2015, foram definidas 60 operações de regeneração urbana, 31 cidades envolvidas em redes e 75 projetos inovadores de desenvolvimento urbano (Carvalho, 2008).

No sentido de analisar os efeitos da implementação do Polis, ao nível da organização espacial, da salvaguarda e valorização do património, e da perceção e vínculos por parte dos cidadãos, utilizamos como exemplo a cidade de Leiria.

3. Leiria: retrato territorial

Leiria (figura 1) assume expressão no contexto nacional, em particular quando é associada ao eixo Leiria-Marinha Grande, na medida em que se trata de uma área direcionada para a indústria metalúrgica, para a produção de vidro (cristalaria) e ligada às indústrias dos plásticos e moldes.



Fonte: Silva (2011)

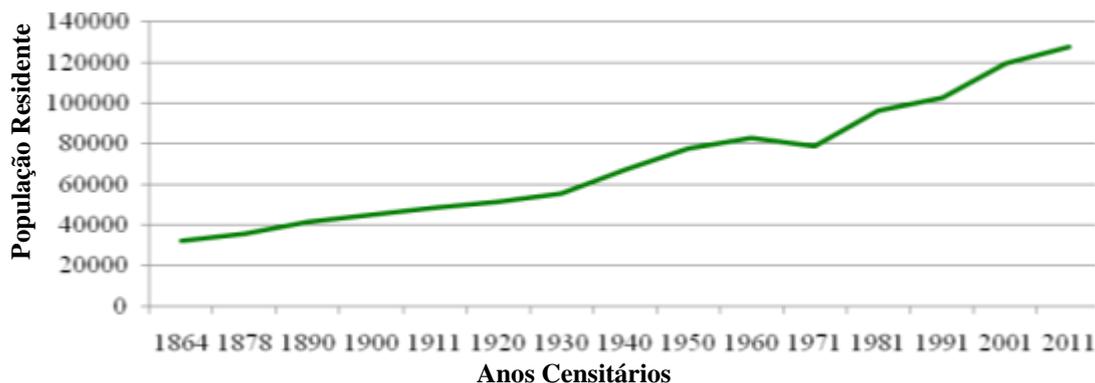
Figura 1. Mapa de localização e divisão administrativa de Leiria

No que concerne à dinâmica territorial do sistema urbano nacional, a área em estudo encontra-se numa área dinâmica de expansão do sistema urbano de Lisboa, no limite Norte da Área Metropolitana de Lisboa (AML). Leiria apresenta também articulação com a Área Metropolitana do Porto (AMP) dada a sua posição estratégica entre importantes vias de comunicação e integra ainda a denominada Metrópole do Centro Litoral, tal como Coimbra, Figueira da Foz, Viseu e Aveiro.

O facto de Leiria se encontrar numa área de forte acessibilidade, atravessada por importantes vias de comunicação como é o caso das vias rodoviárias A1, A8 e A17, pelo itinerário complementar IC2-EN1 e, entre outras pelas estradas nacionais n.º 109, n.º 113 e a estrada n.º 242, que conferem vantagens no que diz respeito às trocas, distribuição e circulação de bens, pessoas e mercadorias. De salientar, a existência da via ferroviária, linha do Oeste, que aparece no concelho de Leiria como um modo de transporte alternativo, mas deficiente.

O concelho de Leiria (sub-região do Pinhal Litoral) encontra-se dividido em vinte e nove freguesias (figura 1), numa área aproximada de 568,02 km² e com um quantitativo populacional de 126.879 habitantes³.

A figura 2 permite analisar a evolução da população residente no concelho de Leiria.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados publicados pelo INE

Figura 2. Evolução da população residente no concelho de Leiria (1864-2011)

Desde o primeiro recenseamento da população em 1864 até 1960 verificou-se um aumento populacional no concelho de Leiria que viria a ser contrariado em 1971. O decréscimo populacional verificado entre 1960 e 1971 “(...) poderá ser explicado pelo início de uma dinâmica migratória nacional para Lisboa e para fora do país, que começou a ter maior expressão no início dos anos 60 e pela Guerra Colonial” (CML, 2004: 11). A tendência para a diminuição da população foi invertida e, na década de 80, voltou a registar-se um aumento populacional justificado pelo desenvolvimento e expansão da atividade industrial, ligada à produção de vidro, plásticos e dos moldes que atraiu mais população a estas atividades do sector terciário (terciarização da economia e da população). O concelho de Leiria apresenta uma tendência contínua para o aumento populacional, tal facto resulta do forte investimento verificado no âmbito dos equipamentos de apoio ao ensino, na habitação, nas acessibilidades e na criação de novos postos de trabalho sobretudo no domínio do sector terciário.

Porém a imagem de Leiria está também associada ao castelo, mandado erguer por D. Afonso Henriques (século XII), e ao rio Lis.

³ Os dados de 2011 utilizados têm como suporte os resultados preliminares e provisórios dos CENSOS 2011. Segundo os resultados definitivos, a população residente em Leiria fixou-se em 126 897 habitantes.

Entre o castelo e o rio, nasceu e desenvolveu-se a cidade de Leiria. E é o rio Lis que serve de mote ao Programa Polis (“devolver o rio Lis a Leiria”) (Correia, 2007: 9), que pretende desenvolver nas cidades a atratividade e a competitividade através de intervenções urbanísticas e ambientais.

4. Polis Leiria: dos instrumentos operacionais aos resultados das intervenções

4.1 Delimitação, objetivos e estrutura do Polis

A área de intervenção do Programa Polis compreende o centro histórico de Leiria e os espaços envolventes ao rio Lis. O centro histórico de Leiria corresponde à área que se desenvolveu desde o castelo até ao rio (maioritariamente na margem esquerda), ou seja, trata-se de um espaço urbano antigo, densamente ocupado e caracterizado por ruas estreitas, tortuosas e sem saída. Os edifícios nesta área destacam-se pela sua regularidade em termos estéticos e morfologia, conferindo uma malha urbana irregular, típica das cidades ligadas ao tempo medieval.

É evidente que a expansão da cidade de Leiria fez-se ao longo do percurso natural do rio. Porém, nos finais do século XX, constatou-se que “(...) o rio Lis foi perdendo o estatuto de linha de água estruturante para o desenvolvimento morfológico e económico da cidade através de um abandono geral e até de um desrespeito das suas características como elemento natural. (...) No final do século passado, a cidade cresceu de “costas voltadas” para o seu rio” (SOCIEDADE LEIRIAPOLIS, 2007: 23).

Com a passagem para o século XXI, com o agudizar das preocupações ambientais e com a necessidade sentida em solucionar os problemas urbanos, começou a surgir um novo paradigma de organização do espaço urbano que se diz ser sustentável, gerando intervenções que promovem a coerência entre o urbano e o ambiente.

Em virtude dos problemas urbanos verificados no centro histórico de Leiria, atualmente esta área está a ser alvo de um processo de requalificação que tem por objetivo melhorar a qualidade ambiental, bem como a própria organização do espaço urbano mais antigo da cidade, onde a função habitacional entrou em declínio dada a decadência das condições de habitabilidade. À semelhança do Programa Polis que veio dar novo alento à organização da área urbana, o PALOR (Programa de Acção Local para a Regeneração Urbana do Centro Histórico de Leiria – 2009/2011) “(...) contempla um conjunto de actividades integradas de valorização de áreas de excelência urbana, nomeadamente do centro histórico e da frente ribeirinha do Rio Lis (...)” (CML, 2011: 9). Em ambos os programas é patente uma

preocupação em requalificar os espaços públicos que são utilizados diariamente pelos residentes, população que aí se desloca diariamente para trabalhar, mera população que se encontra de passagem ou turistas.

No caso específico do Programa Polis em Leiria, este “(...) assentou na criação de novos espaços públicos e na requalificação dos já existentes. Entende-se por “devolver o rio” permitir que a população usufrua dele e dos espaços públicos com a qualidade que lhes é merecida retribuindo a importância, que desde sempre lhes foi devida” (SOCIEDADE LEIRIAPOLIS, 2007: 17). Este programa permitiu a criação de espaços verdes ao longo do espaço urbano sabendo que proporcionam uma melhoria na qualidade ambiental, bem como a construção de percursos pedonais e cicláveis. Por outro lado, apoiou intervenções na vertente de lazer e de recreio nas áreas adjacentes ao rio e, deste modo, revalorizar o rio e a paisagem urbana. O “contacto” entre a população e o rio veio conceder à cidade maior vitalidade, mais harmonia, segurança, conforto e beleza e que, de forma excepcional tornaram a cidade mais digna, encantadora, atrativa, competitiva e funcional.

De modo a afirmar a competitividade de Leiria, o Programa Polis foi objeto de estudo, do qual resultou um Plano Estratégico (elaborado em 2000), que tinha como objetivo redesenhar a cidade de modo a “aproximar” a cidade ao rio Lis. Neste Plano Estratégico foram delimitados quatro objetivos (de acordo com a SOCIEDADE LEIRIAPOLIS, 2007) que pretendiam:

- Promover uma requalificação urbana efetiva orientada para a resolução das funcionalidades numa articulação positiva entre a cidade e o rio Lis repensando o papel da área de intervenção como parte da cidade e como catalisador de uma requalificação urbana mais extensa;

- Potenciar os valores fundamentais identificados nas valências histórica e ambiental, orientando a determinação de vocações coletivamente aceites e dirigindo as ações no sentido de conquistar uma população jovem de grande autonomia e mobilidade;

- Recuperar o rio Lis nas suas características qualitativas como elemento natural único permitindo a sua integração na vivência urbana como elemento lúdico, estruturante e de referência;

- Promover a imagem de Leiria através da renovada situação exemplar e diferenciada de valorização ambiental e requalificação urbana.

Desde a elaboração do plano estratégico até à conclusão das intervenções (2000-2008) foram evidentes as alterações na estrutura urbana de Leiria. A fim de materializar os objetivos

e onde se “(...) desenvolve e concretiza propostas de organização espacial, definindo com detalhe a concepção da forma de ocupação e servindo de base aos projectos de execução das infraestruturas, da arquitectura dos edifícios e dos espaços exteriores” (MAOT e POLIS, 2000: 60), foram elaborados quatro planos de pormenor, num total de sete áreas de intervenção (quadro 1), “seis referentes aos Planos de Pormenor de Valorização e Requalificação do “Sistema Rio” e uma referente ao Plano de Pormenor da Zona Histórica” (MAOT e POLIS, 2000: 50).

Quadro 1. Planos de Pormenor do Polis em Leiria e respetivas áreas de intervenção

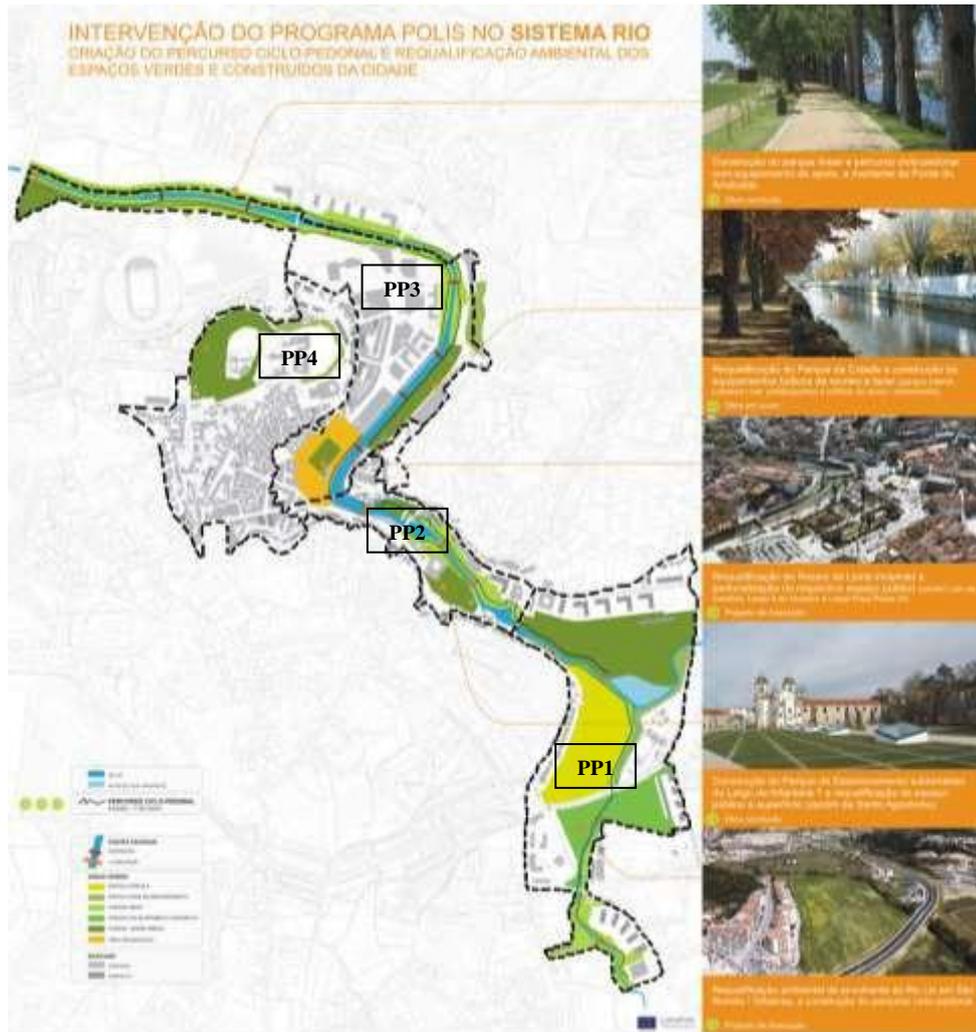
Plano de Pormenor	Áreas de Intervenção
S. Romão/Olhalvas “Sistema Rio” (43,1 ha) PP1	“Zona” 1 – São Romão; “Zona” 2 – Quinta da Fábrica.
St.º Agostinho “Sistema Rio” (14,2 ha) PP2	“Zona” 3 – Ponte dos Caniços/Ponte Hintze Ribeiro/ Ponte Eng.º Afonso Zúquete.
Leiria Centro “Sistema Rio” (28,9 ha) PP3	“Zona” 4 – Jardins/Marachão; “Zona” 5 – Ponte Sá Carneiro/Ponte do Arrabalde; “Zona” 6 – Ponte do Arrabalde/EN1 (IC2).
Centro Histórico (38,2 ha) PP4	“Zona” 7 – Zona Histórica.

Fonte: Adaptado de MAOT e POLIS (2000: 50)

O Plano de Pormenor S. Romão/Olhalvas (PP1) corresponde à área de mais periférica do espaço urbano de Leiria, de recente ocupação e onde ocorre a confluência da ribeira do Sirol com o rio Lis. O PP1 é constituído por duas “zonas” de intervenção, compreendendo a área envolvente ao rio Lis, desde a Ponte de São Romão até à Ponte dos Caniços. O Plano de Pormenor de St.º Agostinho (PP2) diz respeito a uma das áreas da cidade de “(...) ocupação mais antiga, que remonta ao século XVII, época do estabelecimento das unidades moageiras na margem direita do rio Lis (...)” e de ocupação religiosa dada a existência do Convento de Santo Agostinho (MAOT e POLIS, 2000: 51). O PP2 considera a área a jusante da Ponte dos Caniços até à Ponte Eng.º Afonso Zúquete. O Plano de Pormenor de Leiria Centro (PP3) foca-se numa área central da que dinamiza a cidade e exerce pressão sobre o espaço envolvente. O PP3 integra três “zonas”. O PP3 é limitado a partir da Ponte Eng.º Afonso Zúquete até à Almoinha Grande. O Plano de Pormenor Centro Histórico (PP4) “(...) compreende o Núcleo Histórico da cidade de Leiria, (...) corresponde a uma zona de alto valor histórico, cultural e

ambiental, integrando edificações de especial interesse arquitectónico e urbanístico (...)” (MAOT e POLIS, 2000: 52).

A figura 3 apresenta uma visão de conjunto da área intervencionada no âmbito do Programa Polis em Leiria.



Fonte: Adaptado de <http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=600530> (último acesso a 19 de outubro de 2011)

Figura 3. Localização dos Planos de Pormenor do Polis em Leiria

4.2 Sentir e viver os territórios Polis

De modo a elaborar uma análise exploratória (perspetivas dos utilizadores) em relação aos espaços existentes e ao contributo do programa para Leiria, foram realizadas entrevistas, a fim de recolher as opiniões da população nas sete áreas de intervenção, diferenciadas quanto à

idade e ao género (quadro 2). Através das entrevistas foi possível observar o perfil do habitual utilizador nas sete áreas de intervenção, em função das horas e dos dias da semana/fim-semana. Para tal, foi necessário dedicar pelo menos um dia a cada área de intervenção (exceto nas “zonas” 1 e 2; 5 e 6, dada a proximidade, o trajeto que estabelece a ligação entre as “zonas” em causa e as características em termos de intervenção).

Quadro 2. População entrevistada nas áreas de intervenção do Programa Polis em Leiria

Áreas de intervenção	Género		Idade	
	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino
“Zona” 1 – São Romão; “Zona” 2 – Quinta da Fábrica.	16	13	13-14; 17-20; 30; 32-33; 56-58; 64-65.	17-18; 29; 31-34; 37; 43; 49-50; 66.
“Zona” 3 – Ponte dos Caniços/Ponte Hintze Ribeiro.	6	14	30; 32; 60; 67-68; 76.	21; 33; 35; 45-46; 50; 57; 60; 63; 70; 77; 81; 83.
“Zona” 4 – Jardins/Marachão.	16	10	17-18; 31; 45; 56; 58; 60; 62; 65; 67-68; 70-72; 74.	13; 15; 17; 28-29; 37; 46; 62; 66; 71.
“Zona” 5 – Ponte Sá Carneiro/Ponte do Arrabalde; “Zona” 6 – Ponte do Arrabalde/EN1.	13	11	17; 29; 32; 36; 49; 53-55; 58; 64; 69; 71; 73.	16; 24; 28; 34; 38; 45; 48; 54; 61-62; 67.
“Zona” 7 – Zona Histórica.	9	13	16-17; 35; 37; 68; 70; 75; 80; 82.	15-17; 36; 43; 52; 57; 73-75; 77; 79; 81.

Fonte: Silva (2011)

Quem se desloca ao fim-de-semana à cidade e aos locais intervencionados pelo Polis, depara-se com o facto de os espaços serem frequentados por muita população residente da freguesia de Leiria, bem como das freguesias do concelho. Verifica-se uma crescente intensidade e movimento de utilizadores para áreas vocacionadas para o lazer, recreio e estada. Os leirienses adotaram novos estilos de vida, que passa cada vez mais pelo aproveitamento das potencialidades do espaço público, sobretudo para a prática de desporto. Contudo há muitos utilizadores que se deslocam a estas “zonas” também para conviver, conversar e descansar, ou seja, o Polis aproximou as pessoas, em resultado da criação e requalificação de espaços, que se tornaram mais atrativos e apelativos, garantindo sempre a existência e a não descaracterização de elementos que representam a herança urbana. A cidade é constituída por espaços socializados e estes por sua vez conduzem fortemente à humanização de novas áreas, criando novas territorialidades. A vivência destes espaços é um especto bastante importante, na medida em que condicionam o bem-estar individual, social, físico e psíquico dos usuários. Isto é, a população vai desenvolvendo sentimentos, afetividade, impressões, atitudes, hábitos em relação a um território e aos recursos que este oferece. A relação existente entre o Homem e o território leva ao surgimento de novas valências, novos

contextos e dinamismos de vida durante a semana e ao fim-de-semana, bem como reforça o aparecimento de novas centralidades dentro e fora da cidade (Silva, 2011).

Com a intervenção do Programa Polis, a cidade ficou dotada de espaços mais acessíveis, infraestruturas, equipamentos urbanos e menos obstáculos. Perante esta realidade houve quem sugerisse a existência de postos distribuídos pela cidade com bicicletas, à semelhança da cidade de Aveiro, para a percorrer e conhecer melhor, bem como possibilitar a prática de exercício físico. Relativamente a esta proposta foi ainda mencionado que era interessante criar um percurso ciclável, por entre áreas históricas e marcantes da cidade, devidamente assinalado, bem como elaborar, divulgar e distribuir o roteiro, acompanhado das respetivas referências.

Na opinião de quem visita a cidade ou vive nela há pouco tempo, consideram que apesar de Leiria ser uma cidade pequena, mas com novas áreas de expansão, consegue-se distinguir as diferentes fases de urbanização e as (novas) centralidades dentro ou fora da cidade. Os indivíduos têm uma boa imagem da cidade, referindo que esta é atrativa e convidativa a percorrer as frentes ribeirinhas e ao mesmo tempo, ter ao seu dispor espaços com diferentes funcionalidades, infraestruturas e equipamentos para diferentes públicos-alvo. Todavia, é evidente o descontentamento em relação ao vandalismo verificado ao longo de Leiria, não somente nas áreas Polis. É fundamental apelar à educação ambiental. Os jovens demonstram cada vez mais falta de civismo e sentido de responsabilidade por aquilo que o território possui. Segundo o Dr. Luís Matias, técnico superior principal da PSP de Leiria, quando se fazem obras, o objetivo é melhorar o ambiente, neste caso urbano e ambiental, bem como contribuir para a minimização de focos de criminalidade. Neste sentido, não se pode dizer que as situações de violência, criminalidade e vandalismo aumentaram, considera-se que se mantêm, pois não existe ideia contrária a essa tendência. Contudo, no âmbito do Polis, criou-se uma área propícia ao vandalismo por parte dos utilizadores (jovens) que pintam o Parque Radical em São Romão, nomeadamente o skate parque. Foi referido que, predominantemente o número de queixas na cidade de Leiria incide no centro histórico, relacionadas com a falta de cumprimento das horas de encerramento dos bares. E, pontualmente, verificam-se algumas situações de incivilidade (agressões e barulho) que se sucedem durante as atividades noturnas, devido ao estado de embriaguez dos utilizadores. Perante esta entrevista, comprovou-se que não existe paralelismo entre os novos espaços Polis na cidade e as situações de delinquência. Isto significa, que os espaços criados, requalificados

e reformulados não são considerados novos focos de criminalidade dadas as suas funcionalidades e características físicas (Silva, 2011).

A estética da cidade melhorou, no entanto a população mostrou ainda o seu desagrado em relação às habitações existentes no centro histórico da cidade, que se encontram em ruínas e em degradação. A população referiu que é necessário, apesar de já se verificar nalgumas áreas, a requalificação de edifícios de modo a trazer e a devolver a beleza à cidade, uma vez que, é considerada como muito vaidosa. O facto de a cidade ter brio na sua beleza, no que respeita a aspetos negativos na cidade (maioritariamente, os resultantes do Polis e por exigências dos diferentes arquitetos), investiu-se na aquisição e importação de mobiliário urbano cuja manutenção é demasiado cara. Circunstância que, contribuiu para que em muitas áreas da cidade haja, e tenha sido referido pela população, iluminação deficiente. Isto é, a sustentabilidade e a solidez do mobiliário urbano fazem toda a diferença na fruição dos espaços, visto que as lâmpadas são demasiado caras, e este tipo de situações leva a que se “corte” na iluminação pois não existe capacidade financeira para contornar este problema e “dar luz” em todas as áreas. Logo, a população fica condicionada a usufruir dos espaços com a máxima segurança e tranquilidade. Insistindo neste problema, a população dá importância à falta de iluminação e não valoriza o tipo e a qualidade dos equipamentos (o exemplo mais evidente está relacionado com os postes de iluminação). O facto de terem existido fundos para utilizar não significa que seja admissível adquirir equipamentos de valor exorbitante quando se podia optar por adquirir mais barato e dispor de mais meios financeiros para a concretização plena de projetos, como é o caso da requalificação do centro histórico.

Denota-se ainda que, e também na opinião da população residente e visitantes, Leiria não dispõe de muitas alternativas em relação a transportes públicos. Ou seja, o sistema de transportes é deficitário, sobretudo ao fim-de-semana, condicionando a deslocação da população da cidade ou da população que se desloca para esta.

Em relação à movimentação dentro do espaço urbano, a população continua a referir que também existe uma escassez de transportes, e que por sua vez o sistema de transportes urbanos Mobilis é demasiado dispendioso. Quanto aos acessos à cidade do Lis, verifica-se uma escassez de alternativas, uma vez que durante a semana, em hora de expediente, sucedem-se situações de estrangulamento na circulação viária, sendo fundamental restringir o acesso às áreas mais centrais da cidade, bem como desenvolver um sistema de estradas, semelhante ao da variante sul, que se caracteriza por ser uma boa alternativa para quem se desloca à cidade ou desta em direção a outras áreas.

A aplicação do Polis em Leiria contribuiu para harmonização dos espaços com o rio e modificou o paradigma e as vivências da população através da criação de novas valências desportivas, de recreio, de estada e de lazer na cidade e no espaço urbano de Leiria. Facto que, segundo os entrevistados, permitiu uma melhoria na qualidade de vida e na saúde bem como torna a cidade mais inovadora, competitiva e atrativa (Silva, 2011).

5. Conclusão

Em Portugal, a política de cidades e em particular a requalificação urbana foi assumida como área de intervenção prioritária em 2000-2006, na sequência de relevantes documentos orientadores e experiências inovadoras no contexto internacional, e ainda considerando os resultados de iniciativas realizadas no próprio país (de escala e dimensão diversas, com destaque para a intervenção em Lisboa Oriental, no âmbito da Exposição Mundial de 1998).

O Programa Polis é a expressão de maior visibilidade desta prioridade, com larga representação territorial e consideráveis meios financeiros envolvidos.

A aplicação do Polis em Leiria contribuiu para harmonização dos espaços com o rio e modificou o paradigma e as vivências da população através da criação de novas valências desportivas, de recreio, de estada e de lazer na cidade e no espaço urbano de Leiria. Facto que, segundo os entrevistados, permitiu uma melhoria na qualidade de vida e na saúde bem como torna a cidade mais inovadora, competitiva e atrativa.

Tendo em conta a análise espacial e as entrevistas realizadas, constatou-se que existe uma diferenciação dos utilizadores quanto ao género e idade, e ainda consoante as áreas de intervenção do Polis. Deparou-se que existem áreas mais vocacionadas para um público jovem, onde podem desfrutar de espaços desportivos e de recreio, como é o caso do Parque Radical de São Romão (“zona1”) e o Parque da cidade (“zona 4”). De uma forma geral, também se constatou que numa área relativamente próxima do centro da cidade, entre a Ponte dos Caniços e a Ponte Afonso Zúquete (“zona3”), predominam os utilizadores com idades superiores a 55 anos, ou seja, trata-se de uma área ribeirinha afastada da agitação citadina. Ao longo desta área é possível gozar de tranquilidade, bem-estar e sentir-se próximo do rio daí a sua frequência por parte de quem sente necessidade de descansar. No caso do percurso ciclável e pedonal (ao longo da frente ribeirinha, desde a “zona 1” até à “zona 6”), está direcionado para todo o tipo de público, independentemente da idade. Mas que, pontualmente, a partir das 17 horas é muito frequentado por uma população jovem e ativa, que após terminar

o seu dia de trabalho desloca-se ao longo destas áreas para recarregar “baterias”. É evidente a mudança de atitude para com a cidade e os espaços que esta oferece.

Apesar da valorização da cidade e de se tentar devolver e aproximar o rio à população, considera-se que existem espaços que não estão devidamente requalificados e equipados, na medida em que, falta uma infraestrutura de apoio às necessidades básicas (instalação sanitária e um edifício de restauração no Parque de São Romão) e alguns espaços carecem de equipamentos que propiciam a prática desportiva.

Ao longo de alguns espaços intervencionados pelo Programa Polis, mais precisamente nas “zonas 1 e 2” e no Jardim de St.º Agostinho (“zona 3”), denota-se que o maior problema é a falta de manutenção dos espaços verdes e de um sistema de rega eficaz, e a deficiência na limpeza do rio e das suas margens. Outros aspetos, como a incivilidade e desrespeito verificados ao longo da cidade e espaço envolvente, só podem ser solucionados por cada um, através de uma mudança de atitude. Para incutir, sobretudo nos jovens, essa mudança, deveriam promover-se mais campanhas de sensibilização e coresponsabilização bem como implementar medidas penalizadoras.

A paisagem e a imagem da cidade mudou, mas mudou para melhor. O resultado final deste programa urbano é positivo. A cidade beneficiou na medida em foram melhorados espaços, desenvolveu-se um espírito positivo à população e à cidade que se fora perdendo ao longo dos anos e reforçou-se o apego destes à cidade. A intervenção Polis ajudou a consolidar a identidade dos leirienses, tendo-os também ajudado a saber viver a cidade.

Como eixos de orientação para futuras intervenções, consideramos da maior relevância as seguintes propostas: construção de um funicular; posto de acolhimento com disponibilização de um veículo que assegure o transporte até ao castelo, percorrendo áreas da cidade com interesse e história; requalificar e restaurar a Igreja de S. Pedro; construção de postos distribuídos pela cidade com bicicletas bem como um circuito ciclável devidamente acompanhado por um roteiro; requalificar e limpar as margens do rio; reforçar o sistema de transportes; deslocalização o terminal rodoviário; restringir o acesso às áreas mais centrais da cidade; construir um sistema de estradas alternativas de acesso à cidade.

Bibliografia

Beaujeu-Garnier, J. (1997) – *Geografia Urbana*. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2ª Edição.

- Carvalho, P. (2003) – “Património Cultural e iniciativas de desenvolvimento local no espaço rural”. In Caetano, L. (coord.) – *Território, do Global ao Local e Trajetórias de Desenvolvimento*. Centro de Estudos Geográficos, Coimbra, pp. 199-227.
- Carvalho, P. (2008) – “Cidades e Valorização Paisagística de Frentes Aquáticas”. *Biblos*, Volume VI (2ª série), Coimbra, pp. 328-329.
- Carvalho, P. (2012) – *Ordenamento e Desenvolvimento Territorial*. Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra.
- CML (Câmara Municipal de Leiria) (2004) – “O concelho de Leiria e o contexto territorial”. In *I Revisão do Plano Diretor Municipal de Leiria*. Câmara Municipal de Leiria, Leiria.
- CML (Câmara Municipal de Leiria) (2011) – PALOR – Programa de Acção Local para a Regeneração Urbana do Centro Histórico de Leiria. Câmara Municipal de Leiria, Leiria.
- Correia, F. (2007) – *Intervenção do Programa Polis em Leiria*. Sociedade LeiriaPolis, Leiria.
- DGOTDU (Direção Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano) (2008) – *Proposta de projeto de decreto regulamentar que estabelece conceitos técnicos a utilizar nos instrumentos de gestão territorial*. DGOTDU, Lisboa.
- Healey, P. (2007) – *Urban Complexity and Spatial Strategies – Towards a Relational Planning for our Times*. Routledge, Taylor & Francis e-Library, London and New York.
- Henriques, E. (2004) – “O Património nas Políticas Territoriais”. In *Atas do V Congresso da Geografia Portuguesa — Portugal: Territórios e Protagonistas*, Disponível: http://www.apgeo.pt/files/docs/CD_V_Congresso_APG/web/pdf/E5_14Out_Eduardo%20Brito%20Henriques.pdf (data de acesso: 03 de Setembro de 2011).
- Maciocco, G. (2009) – “The Territorial Future of the City”. *Springer Science+Business Media B.V.*, Volume 3, pp. 17-18.
- MAOT (Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território) e POLIS (2000) – *Programa de Requalificação Urbana e Valorização de Cidades*. MAOT, Lisboa.
- MAOT (Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território) e POLIS (2000) – *Plano Estratégico*. MAOT, Lisboa.
- Silva, A. (2011) – *Requalificação Urbana. O exemplo da Intervenção Polis em Leiria*. Dissertação de Mestrado em Geografia Humana. Ordenamento do Território e Desenvolvimento, Universidade de Coimbra, Coimbra.
- SOCIEDADE LEIRIAPOLIS (2007) – *Intervenção do Programa Polis em Leiria*. Sociedade LeiriaPolis, Leiria.

DINÂMICAS E PLANEAMENTO EM CONTEXTO URBANO: O CASO DA CIDADE DE ASSOMADA (SANTIAGO/CABO VERDE)

Nélida Fernandes

Paulo Carvalho

Resumo

Nas últimas décadas, em especial desde meados do século XX, aumentou de forma relevante o número e a população de lugares urbanos, de tal maneira que na atualidade cerca de 50% da população mundial reside em espaços urbanos.

As dinâmicas urbanas (população e lugares) são diferenciadas e apresentam particularidades de acordo com os contextos geográficos, económicos, sociais, políticos, culturais, entre outros.

O planeamento urbano é indissociável de uma relação estreita com o conceito de desenvolvimento sustentável e configura uma ferramenta nuclear das políticas públicas.

O município de Santa Catarina e a cidade de Assomada, em Cabo Verde, configuram a matriz para uma análise geográfica da evolução urbana e dos instrumentos de gestão territorial nomeadamente os que dizem respeito ao planeamento municipal.

Os principais resultados obtidos revelam o desencontro entre as dinâmicas urbanas e os instrumentos de planeamento territorial, e neste sentido refletem um conjunto significativo de preocupações em matéria de ocupação e gestão do território.

1. Gestão territorial

1.1 Ordenamento do território e planeamento urbanístico

De acordo com a Carta Europeia do Ordenamento do Território (1983), o ordenamento do território procura, simultaneamente, o desenvolvimento social e económico equilibrado das regiões, a melhoria da qualidade de vida, a gestão responsável dos recursos naturais e a proteção do ambiente e a utilização racional do território. A realização destes objetivos é essencialmente uma questão política, que deve passar pela integração e coordenação entre as autoridades públicas envolvidas, e ainda com os numerosos organismos privados que contribuem, pelas suas ações, para (re)desenhar a organização do espaço (Carvalho, 2006).

Trata-se de um domínio fundamental da intervenção do Estado, ou seja uma política pública, através de um conjunto de ações, devidamente articuladas no espaço e no tempo, que resultam na tradução espacial das políticas económica, social, cultural e ecológica da

sociedade, conforme reconhece a referida Carta. Ainda segundo esta, o ordenamento do território apresenta as seguintes características fundamentais: carácter democrático (de forma a assegurar a participação das populações interessadas e dos seus representantes políticos); integrado (deve assegurar a coordenação das diferentes políticas sectoriais e a sua integração numa abordagem global); funcional (deve ter em conta a existência de especificidades regionais, assim como a organização administrativa dos diferentes países); e prospetivo (deve analisar e considerar as tendências de desenvolvimento a longo prazo dos fenómenos e intervenções económicas, ecológicas, sociais, culturais e ambientais).

O ordenamento do território configura duas dimensões ou vertentes de intervenção fundamentais: por um lado, os mecanismos de regulação do uso do solo que tem no planeamento urbano o domínio de maior visibilidade; por outro lado, a promoção do desenvolvimento sustentável dos territórios e das populações, através de políticas, programas e intervenções em domínios tão variados como a economia, os transportes, as comunicações, a educação, a saúde, o ambiente, entre outros (Carvalho, 2012). A sustentabilidade, para além da tríade de elementos (economia, sociedade e ambiente) assinalados no Relatório *Brunland* (1987), assumiu nos últimos anos novas dimensões (que são também desafios incontornáveis) nomeadamente a territorial e a participação dos cidadãos nos processos e instrumentos de gestão territorial.

No caso de Cabo Verde, o ordenamento do território apresenta muitas semelhanças com o ordenamento do território em Portugal. Neste domínio, Cabo Verde ainda se encontra em fase embrionária e com grande espaço de progressão. Uma vez que Cabo Verde é um país com uma economia emergente, a política de ordenamento do território poderá ser um elemento fundamental para desenvolver o país. Com o crescimento acelerado das cidades nos finais dos anos 90 e uma deficiência em termos habitacionais e equipamentos públicos, o Estado começou a se preocupar bastante, tendo em consideração que se não fosse tomada nenhuma iniciativa em matéria do ordenamento do território, o futuro do país poderia ficar comprometido (Fernandes, 2011).

Sentiu-se a necessidade de planear o território, através da elaboração de todos os instrumentos de gestão territorial previstos na Lei de Bases do Ordenamento do Território e do Planeamento Urbanístico (Decreto-Lei 85/IV/93 de 16 de Julho). Desenvolver um sistema integrado e eficiente de informação territorial e apoiar os municípios na elaboração dos Planos Urbanísticos e capacitá-los para a sua efetiva implementação e atualização, são desafios inadiáveis cujas respostas devem ser dadas no seu devido tempo. As iniciativas tomadas até o

momento não têm conseguido apagar as disfunções territoriais em Cabo Verde. Apesar de alguns trabalhos realizados e as intenções anunciadas para encontrar soluções para o território, a imagem de Cabo Verde que prevalece é a do desequilíbrio territorial, com níveis de desenvolvimento muito diferenciados entre as ilhas. As áreas rurais encontram-se em progressivo abandono em favor das áreas urbanas.

A insularidade do país associado ao forte crescimento demográfico, uma fragilidade em termos de recursos naturais, inexistência de recursos minerais, desequilíbrio populacional entre as ilhas e a debilidade em termos económicos, impõem atuações específicas a nível do ordenamento do território, tornando-se um dos principais desafios para Cabo Verde no sentido de encontrar maior coesão territorial, social e económica (Fernandes, 2011).

Ao ordenamento do território cabe orientar na definição dos objetivos estratégicos como, por exemplo, definir as principais orientações para o modelo de ocupação do solo (estrutura de povoamento, infraestruturação do território) tendo em conta a sua incumbência na definição dos limiares para os diferentes tipos de equipamentos e infraestruturas; estabelecer as regras para os diferentes usos do solo (atenção particular na atividade turística); orientar a estruturação das redes de transportes (intra-ilhas, inter-ilhas e do território para o exterior) e as estruturas logísticas; e estabelecer os princípios de ocupação do solo no litoral.

Por todos os aspetos acima mencionados, o ordenamento do território é um elemento valioso para qualquer território, podendo ter ainda uma importância maior nos territórios que se encontram em desenvolvimento. O regime jurídico em Cabo Verde que disciplina a preservação, uso, transformação, ordenamento e fiscalização das atividades sobre o solo está em crescimento e consolidação. De forma gradual, Cabo Verde vai adquirindo um corpo legal que permite um verdadeiro controlo das situações jurídicas em torno da gestão do território nas suas mais diversas vertentes. A constituição Cabo-verdiana fixou as balizas fundamentais nesta matéria, atribuindo ao estado as funções de “proteger a paisagem, a natureza, os recursos naturais e o meio ambiente bem como o património histórico-cultural e artístico nacional” e as de “criar as condições necessárias para a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais, de forma a tornar efetivos os direitos económicos, sociais e culturais dos cidadãos” (Fernandes, 2011).

O ordenamento do território surge no contexto da constituição da República Cabo-verdiana como meio e fim de políticas económicas, sociais, e culturais. O direito à habitação, enquanto direito fundamental de todo o cidadão, aparece associado ao direito do urbanismo para por em relevo que a habitação condigna passa necessariamente por políticas adequadas

de ordenamento do território e de planeamento urbanístico. Segundo a Lei de Bases do Ordenamento do Território, a política do ordenamento do território e do urbanismo em Cabo Verde pretende: reforçar a coesão nacional, corrigindo as assimetrias regionais e assegurar a igualdade de oportunidade dos cidadãos no acesso às infraestruturas, equipamentos, serviços e funções urbanas; promover a valorização integrada das diversidades do território nacional; assegurar o aproveitamento racional dos recursos naturais, a preservação do equilíbrio ambiental, a humanização das cidades e a funcionalidade dos espaços edificados; assegurar a defesa e valorização do património histórico, cultural e natural; promover a qualidade de vida e assegurar condições favoráveis ao desenvolvimento das atividades económicas, sociais e culturais; racionalizar, reabilitar e modernizar os centros urbanos e promover a coerência dos sistemas em que se inserem; salvaguardar e valorizar as potencialidades do espaço rural, lutar contra a desertificação e incentivar a criação de atividades geradoras de rendimentos; acautelar a proteção civil da população, prevenindo os efeitos decorrentes de catástrofes naturais ou da ação humana; garantir o desenvolvimento harmonioso e equilibrado das regiões, dos núcleos de povoamento; assegurar o dimensionamento e a localização das infraestruturas e equipamentos; e garantir a disponibilidade de terrenos para as atividades económicas, espaços públicos e edificado.

1.2 Instrumentos de gestão territorial

Cabo Verde esteve muito tempo sem políticas e instrumentos que de forma estruturada e integrada orientassem a transformação do seu território (Fernandes, 2011). Os instrumentos de gestão territorial emergem no período pós-independência (a partir de 1975) uma vez que o país estava sujeito à legislação Portuguesa no respeitante ao ordenamento do território (que também não dispunha de um quadro orientador integrado e coerente, estando reduzida a escassos e ineficazes instrumentos de regulação urbanística). No período que se segue à independência, o ordenamento do território em Cabo Verde foi relegado para o segundo plano em termos de prioridade. Segundo Tavares (2006), “as prioridades do Ministério da Habitação e Obras Públicas (MHOP) eram infraestruturização do país, saneamento e abastecimento interno. Daí que nos anos que se seguem à independência ocorreu um vazio em termos de regulamentação sobre o ordenamento do território e urbanismo”.

Deste modo, o crescimento desordenado das cidades tornou-se cada vez mais presente no país.

O planeamento é algo muito recente no país e a cultura de planeamento não faz parte do esquema dos líderes políticos em Cabo Verde. Legalmente o ordenamento do território só teve a sua expressão na década de 90. Como já referimos, o Decreto-Lei 85/IV/93 de 16 de Julho, determina a Lei de Bases do Ordenamento do Território e do Planeamento Urbanístico (LBOTPU).

Posteriormente, de acordo com a nova lei (Decreto-Lei nº1/2006 de 13 de Fevereiro), o Ordenamento do Território e o Planeamento Urbanístico determinam um sistema de gestão territorial que se concretiza pela existência de instrumentos de gestão que adotam uma estratégia para a organização do espaço, controlando a ocupação humana e o uso do solo, permitem a proteção dos ecossistemas e promovem o desenvolvimento (Fernandes, 2011).

O ordenamento do território e o planeamento urbanístico assentam num sistema de gestão territorial integral que atende o território na sua totalidade, conserva a sua unidade, respeita a sua diversidade e a descontinuidade territorial, e preserva a sua biodiversidade. Importa explicar que o sistema de gestão territorial atua em três âmbitos, a saber:

– Âmbito Nacional, onde define o quadro estratégico para o ordenamento do espaço nacional, estabelecendo as diretrizes a considerar no ordenamento regional e municipal e a compatibilização entre os diversos instrumentos de política sectorial com incidência territorial instituindo, quando necessário, os instrumentos de natureza especial. É concretizado, através dos seguintes instrumentos: o programa nacional da política de ordenamento do território; os planos sectoriais com incidência territorial; os planos especiais de ordenamento do território, compreendendo os planos de ordenamento de áreas protegidas, os planos de ordenamento de albufeiras de águas públicas e os planos de ordenamento da orla costeira.

– Âmbito Regional, em que define o quadro estratégico para o ordenamento do espaço regional em estreita articulação com as políticas nacionais de desenvolvimento económico e social, estabelecendo as diretrizes orientadoras do ordenamento municipal. Este âmbito é concretizado através dos planos regionais de ordenamento do território.

– Âmbito Municipal, este é definido de acordo com as diretrizes de âmbito nacional e regional e com as opções próprias de desenvolvimento estratégico, o regime de uso do solo e a respetiva programação. Este é concretizado através dos seguintes instrumentos: os planos intermunicipais de ordenamento do território; os planos municipais de ordenamento do território, compreendendo os planos diretores municipais, os planos de urbanização e os planos de pormenor.

Segundo a Lei de Bases do Ordenamento do Território e do Planeamento Urbanístico (LBOTPU), no território Cabo-verdiano encontram-se quatro domínios no que diz respeito aos instrumentos de gestão territorial, a saber:

1. Instrumentos de ordenamento e desenvolvimento territorial, de natureza estratégica, que traduzem as grandes opções com relevância para a organização do território, estabelecendo diretrizes de carácter genérico sobre o modo de uso do mesmo, consubstanciando o quadro de referência a considerar na elaboração de instrumentos de planeamento territorial. Neste primeiro domínio têm lugar a Diretiva Nacional de Ordenamento do Território (DNOT) e o Esquema Regional de Ordenamento do Território (EROT).

A DNOT é um instrumento de planeamento que, a nível nacional, estabelece o quadro espacial das atuações com impacto da organização do território. Abrange, portanto, todo o território Cabo-verdiano, define e calendariza as grandes opções com relevância para a organização do território nacional e constitui um quadro de referência a considerar na elaboração dos demais instrumentos de gestão territorial.

O EROT é um instrumento de planeamento que, a nível regional, estabelece um quadro espacial das atuações com impacto na organização do território. Pode abranger uma ilha ou um grupo de ilhas vizinhas.

2. Instrumentos de planeamento territorial, de natureza regulamentar, que estabelecem o regime de uso do solo, definindo os modelos de evolução da ocupação humana e da organização de redes e sistemas urbanos e, na escala adequada, parâmetros de aproveitamento do solo. Estes incluem o Plano Diretor Municipal (PDM), o Plano de Desenvolvimento Urbano (PDU) e o Plano Detalhado (PD).

O PDM é um instrumento de planeamento que rege a organização espacial de todo o território municipal, estabelecendo a estrutura espacial, a classificação e qualificação básica do solo, bem como os parâmetros para a ocupação do território.

O PDU é um instrumento de planeamento que rege a organização espacial de parte determinada do território municipal integrada no perímetro urbano, que exija uma intervenção integrada, desenvolvendo em especial, a qualificação do solo. Abrange total ou parcialmente, as áreas urbanas e periurbana de um núcleo de povoamento próximo, existente ou a criar.

O PD é também um instrumento de planeamento que define com detalhes os parâmetros de aproveitamento do solo de qualquer área delimitada do território municipal.

A elaboração e aplicação dos planos urbanísticos são da competência dos municípios que exprimem uma faceta importante da autonomia das autarquias locais no domínio do planeamento urbanístico.

3. Instrumentos de política setorial; estes instrumentos programam ou concretizam as políticas de desenvolvimento económico e social com incidência espacial, determinando o respetivo impacte territorial. Inclui os Planos Sectoriais de Ordenamento do Território (PSOT). São elaborados pelos diversos setores de administração central e aprovados pelo governo.

Os PSOT abrangem designadamente os domínios dos transportes, das comunicações, da energia e recursos geológicos, da educação e da formação, da cultura, da saúde, da habitação, do turismo, da agricultura, do comércio e indústria, das florestas e do ambiente. São elaborados pelos diversos sectores da administração central e aprovados pelo governo depois de consultadas as autarquias locais abrangidas.

4. Instrumentos de natureza especial, de natureza regulamentar, que estabelecem meios específicos de intervenção para a prossecução de objetivos particulares de interesse nacional ou regional. Neste domínio entram os Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT). Este instrumento de planeamento é elaborado pela administração central, que estabelece um quadro espacial de um conjunto coerente de atuação com impacte na organização do território. As autarquias locais abrangidas intervêm na sua elaboração e execução, e a sua aprovação é da competência do Conselho de Ministros.

Os Planos Especiais de Ordenamento do Território devem ter em conta os planos urbanísticos e intermunicipais existentes para a sua área de influência, obrigam a adequação destes em prazo a estabelecer por acordo com as câmaras municipais e deles fazem parte os Planos de Ordenamento das Áreas Protegidas ou outros espaços naturais de valor cultural, histórico ou científico; Planos de Ordenamento das Zonas Turísticas Especiais ou Zonas Industriais; Planos de Ordenamento da Orla Costeira; Planos de Ordenamento das Bacias Hidrográficas (Fernandes, 2011).

Na atualidade os problemas e as lacunas no ordenamento do território e urbanismo não estão propriamente associadas à inexistência de regulamentos (quadros normativos), mas sim relacionadas com a falta de eficácia na implementação e execução dos instrumentos com a tradução prática no território. A própria debilidade técnica, sem profissionais com conhecimentos adequados nas políticas de ordenamento do território, faz com que a ocupação do solo não seja feita de forma sustentável (Fernandes, 2011). Para ordenar o território não é

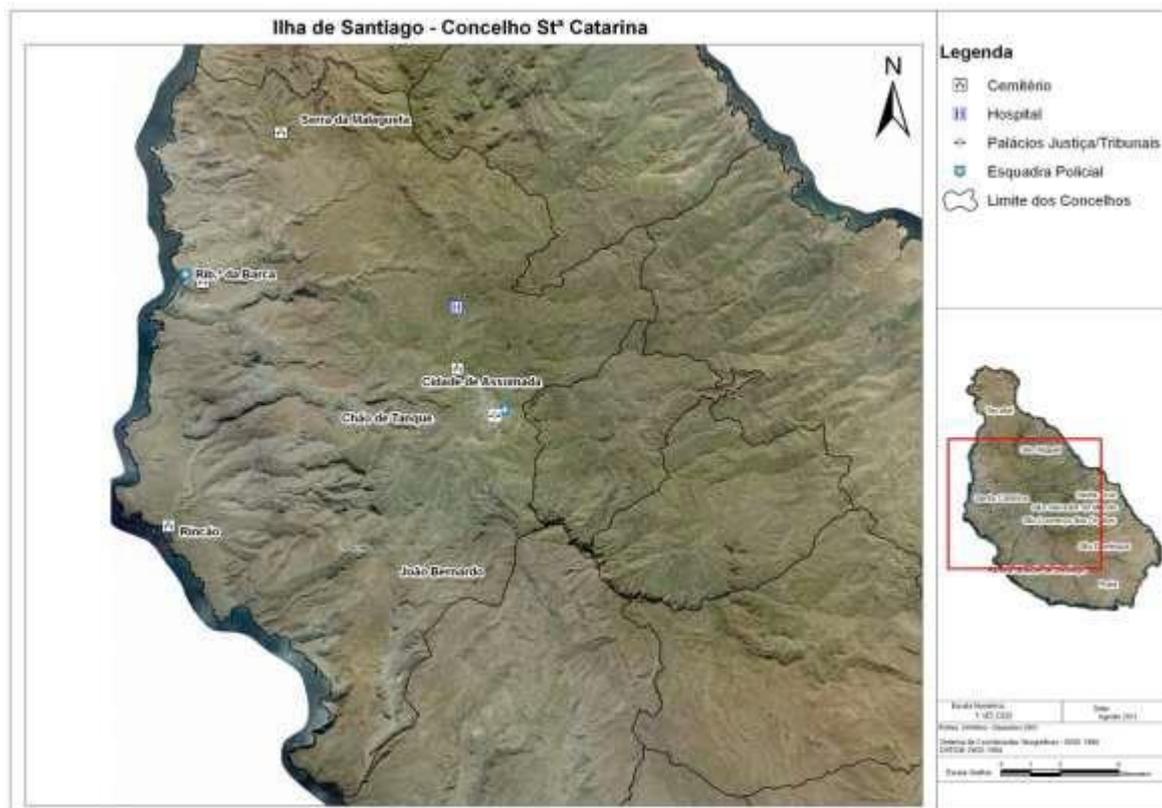
suficiente dispor de instrumentos de gestão territorial, é imprescindível a articulação entre os diversos planos e entre estes e as políticas de desenvolvimento económico, social e territorial. Da mesma forma que a participação pública no processo de planeamento é muito importante. Os cidadãos têm o direito e o dever de participar na definição, elaboração, execução, acompanhamento, fiscalização do cumprimento (e quando for o caso, do acompanhamento) dos instrumentos de gestão territorial.

Num contexto de ausência de um processo de planeamento efetivo e eficaz, e de falta de preparação dos técnicos das instituições, as autoridades recorrem aos estrangeiros (por exemplo, a Cooperação Austríaca) para a elaboração de planos, principalmente os planos de desenvolvimento urbano (PDU). A elaboração e a execução destes instrumentos de gestão territorial não se articulam devido à ausência dos “autores/produtores” no momento da implementação dos planos. Estes, mesmo quando aprovados pelos municípios, muitas vezes acabam por perder os efeitos desejados, uma vez que as realidades que foram tomadas em consideração para a elaboração dos planos, já não são as que existem no momento da sua execução (Fernandes, 2011).

2. Município de Santa Catarina e cidade de Assomada: localização e caracterização geográfica

O concelho de Santa Catarina localiza-se na parte central da Ilha de Santiago (figura 1), entre as latitudes 15°50 N e 15°12 N e a uma altitude média de 500 metros acima do nível médio da água do mar. É um dos nove concelhos que compõem a capital de Cabo Verde (Praia, Ribeira Grande de Santiago, Santa Cruz, São Domingos, Lourenço dos Órgãos, São Miguel, São Salvador do Mundo e Tarrafal). Faz fronteira a Norte com o concelho do Tarrafal, a Nordeste com o de São Miguel, a Este com o de Santa Cruz e a Sul com o concelho de Ribeira Grande.

Em termos administrativos, o concelho de Santa Catarina é constituído por uma freguesia, designada pela freguesia de Santa Catarina. De acordo com o código geográfico editado pelo Instituto Nacional da Estatística em 2010, o Concelho é constituído por 51 zonas, as quais subdividem-se em 679 lugares. Santa Catarina é essencialmente rural, exceto a cidade de Assomada que é a única zona urbanizada. Segundo o Censo de 2000, residiam 50 304 habitantes em Santa Catarina. Em 2010 o município albergava cerca de 60 000 habitantes, valor que representa 21% da população da Ilha de Santiago e 12% da população de Cabo Verde.



Fonte: Fernandes (2011)

Figura 1. Mapa de localização do concelho de Santa Catarina (Ilha de Santiago, Cabo Verde)

A evolução da população residente no concelho de Santa Catarina (quadro 1) é marcada por importantes flutuações relacionadas sobretudo com fatores de natureza climática. Os períodos de secas cíclicas têm levado a momentos de crescimento negativo (1940-1950 e 1970-1980) e a momentos de quase estagnação (1980-1990). Porém, as últimas duas décadas revelam um elevado crescimento demográfico (41584 habitantes em 1940; 60369 habitantes em 2010), com taxas decenais de 20 e 21%, respectivamente (Fernandes, 2011). Em relação à estrutura etária, a população caracteriza-se por um índice de juventude elevado, para cada 100 idosos existem 683 jovens. Aliás cerca de 65 % da sua população tem menos de 25 anos (e apenas 8% apresenta uma idade igual ou superior a 65 anos).

Quadro 1. Evolução da população residente no concelho de Santa Catarina, em 1940-2010

Ano	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
Nº de Habitantes	26848	19428	30207	41462	41012	41584	50304	60369
Evolução (%)	-	-27,6	+55,5	+37,3	-1,1	+1,4	+21,0	+20,0

Fonte : Elaboração própria com base em INE

Santa Catarina é um concelho essencialmente rural. A agricultura e a criação de gado, atividades dependentes das chuvas, são elementos essenciais para o desenvolvimento deste município. Por outro lado, nota-se uma tendência para o crescimento da população urbana e uma redução da população rural. O espaço rural tem perdido a sua população que se desloca para os centros concelhios e para o estrangeiro à procura de melhores condições de vida. Segundo os dados do Instituto Nacional de Estatística em 1990, o urbano correspondia a 7% da população do concelho, enquanto 93% da população residia no meio rural. Em 2000 já o meio urbano correspondia a 15% e o rural representava 85%. Em 2010 existia 29% da população em meio urbano e 71% da população em meio rural (Quadro 2).

Quadro 2. População residente no concelho de Santa Catarina, segundo o meio de residência, em 1990-2010

Anos	População Residente				
	Urbano	%	Rural	%	Total
1990	3 114	7	38 470	93	41 584
2000	7 301	15	43 003	85	50 304
2010	17 507	29	42 861	71	60 368

Fonte: Elaboração própria com base em INE

É evidente uma tendência para a diminuição da população rural. A cidade de Assomada é aquela que ganhou um maior quantitativo populacional, na ordem dos 10% no período em análise. Portanto, em 2008, apresentava 12774 habitantes – valor que corresponde a 27,2% do total de população residente no município de Santa Catarina. No caso do concelho de Santa Catarina, onde o meio urbano é essencialmente a Cidade de Assomada, foi muito estratégico descentralizar diversos serviços para os espaços suburbanos que no futuro vão ser ligados ao centro da cidade, formando uma área urbana mais alargada. A recomposição da

estrutura de povoamento revela que os lugares menos atrativos estão ligados a dificuldades e carências designadamente de água potável, energia elétrica, vias de comunicação e outras infraestruturas básicas.

Relativamente à população residente segundo a faixa etária e a sua situação perante a actividade económica no concelho de Santa Catarina, os dados do Censo 2000 confirmam um total de 33 784 habitantes na faixa etária dos 10 aos 65 anos. Neste quantitativo cerca de 1 946 encontravam-se desempregados (6%), 17 043 empregados (50%) e 14 559 inactivos (43%). Uma década depois, de acordo o Censo 2010, os resultados apontam para o total de 13464 habitantes a fazerem parte da população activa ocupada, 13364 inactivos (valor ligeiramente mais baixo que no Censo 2000) e 1474 desempregados (correspondente a uma taxa de desemprego de 10%), como refere Fernandes (2011).

A cidade de Assomada, ponto central do concelho é um dos centros onde se desenrola uma grande parte da actividade comercial da ilha de Santiago, recebendo todas as quartas feiras e sábados, comerciantes de toda a ilha, para a troca de produtos provenientes de todos os municípios da ilha de Santiago. Apesar da cidade de Assomada assumir uma grande importância em termos comerciais, importa sublinhar que Santa Catarina é uma região rural, composta por 51 zonas rurais com excepção da cidade de Assomada, a única zona urbana. As economias locais assentam sobretudo nas actividades agro-pecuárias, embora estas sejam de rendimento relativamente baixo e não contribuam de forma relevante para o desenvolvimento económico do concelho (Fernandes, 2011).

3. Urbanização e planeamento urbanístico em Santa Catarina e Assomada

3.1 Dinâmica urbana

Para compreender como se iniciou e evoluiu o povoamento do concelho de Santa Catarina, é necessário fazer uma referência histórica do povoamento na ilha de Santiago. O arquipélago de Cabo Verde foi descoberto em 1460 pelos portugueses e foi povoado em 1462. A ilha de Santiago foi a primeira a ser habitada. No período de três séculos a capital do arquipélago foi a vila de Ribeira Grande, conhecida atualmente por Cidade Velha, um importante património no contexto histórico do país, reconhecido pela UNESCO, em 2009, como Património da Humanidade. Ribeira Grande tornou-se, ao mesmo tempo, o centro administrativo e religioso da África Ocidental. Em 1533, a vila adquiriu o estatuto de cidade. Tudo girava em volta do porto de Ribeira Grande. Foi construída a Sé Catedral, o Paço Episcopal, o Seminário, o Hospital, os Conventos, a Casa da Câmara, a Prisão e algumas

infraestruturas privadas. Neste contexto, a cidade começou a sofrer com os sucessivos ataques dos piratas atraídos pelas riquezas geradas no local. A vulnerabilidade aos ataques dos piratas está na origem da decisão de transferir a capital para a vila da Praia de Santa Maria, em 1769. A prosperidade da cidade de Ribeira Grande e a recém-criada vila da Praia de Santa Maria foi de curta duração devido às condições de insegurança que abalou a ilha (Fernandes, 2011).

Este período foi marcado também pela carência de água devido a uma sucessão de anos de seca, entre 1606 e 1611, e ainda a deslocação de população do litoral para o interior da ilha. Segundo Correia e Silva (2004), “muitos cidadãos, abandonaram as suas casas da cidade, para se fixarem no interior da ilha de Santiago”. Deste modo, o concelho de Santa Catarina, situado no interior da ilha de Santiago, era um local de grande atratividade, devido às suas características nomeadamente o clima ameno e a abundância de águas nas suas ribeiras. A base da economia da ilha passou a ser a agricultura e a pecuária. As áreas preferidas para a população passaram a ser os fundos dos vales, onde a água era mais abundante e o clima mais favorável para a prática agrícola.

O concelho de Santa Catarina, com uma superfície aproximada de 214 km² apresenta um território muito diversificado, o que condicionou muito a sua ocupação. Com efeito, a ocupação dos terrenos foi influenciada pela sua morfologia, disponibilidade de água e potencialidade agrícola. Em 1912, a localidade de Assomada adquiriu o estatuto de sede de concelho de Santa Catarina e passou a ser um lugar procurado pelos comerciantes, funcionários, clérigos, entre outros. Contudo, “a cidade não vive de produção direta, o que a sustenta são os impostos, salários, lucros, dádivas etc. A sua expansão está na razão direta do crescimento da circulação das trocas e do comércio com o exterior” (Correia e Silva, 2004).

Com o desenvolvimento dos serviços e do comércio, a população urbana no concelho de Santa Catarina começou a aumentar e a tendência é a de intensificar cada vez mais o crescimento da população urbana. Em 2008, na cidade de Assomada residiam cerca de 27% da população de Santa Catarina, enquanto em 2000, era responsável por 17% da população residente no concelho. Portanto, é evidente um crescimento demográfico muito forte nas duas últimas décadas.

De acordo com as informações das Atas das Sessões Camarárias de Santa Catarina, na década de 90 (do século XX), havia um Gabinete Técnico sem recursos humanos e materiais. Os setores da água e da energia eram bastantes deficitários. Na altura já se mencionava a intenção de elaborar um plano urbanístico para Assomada, que chegou a ser aprovado. Já se pensava na reserva de alguns lotes de terrenos para a construção de espaços verdes. A ideia

era positiva, mas não se chegou a reservar terreno para os espaços verdes, e nem para os equipamentos sociais. Neste período foi construído o Mercado “Sucupira” destinado a feira de roupas que dinamizou bastante o comércio na cidade. Também foram pavimentadas as ruas de Assomada.

No período de 1992/93, foi elaborado um plano urbanístico detalhado para a zona de Nhagar, que apresenta uma forte dinâmica de crescimento. Nessa altura foi elaborado um plano municipal de desenvolvimento com uma duração de 4 anos, com as seguintes áreas prioritárias: sanitários públicos; redes de esgotos e tratamentos de águas residuais; centro cultural; praças; parques infantis; bancos; seguros; pavimentação das ruas; nova central elétrica; ginásio desportivo; cemitério; remodelação do mercado; cisternas; estradas; escolas primárias e profissionais, entre outras. Os objetivos destes planos não chegaram a ser concretizados devido às alterações políticas que marcaram o país (e foram acompanhadas de mudanças significativas na gestão do território). Desde a independência de Cabo Verde em 1975, o país passou a ser governado pelo regime de partido único até o período dos anos 90 em que foi estabelecido um regime democrático com as primeiras eleições livres no país. A partir deste momento, a realidade passou a ser diferente da primeira república em que o planeamento da economia era guiado por um plano rígido, ou seja, era orientado pelo sistema económico. Com a linha do programa do novo governo, introduziu-se um planeamento estratégico. Deste modo, o planeamento passou a ser um instrumento de orientação de forma a corrigir as assimetrias existentes, zelando pela melhoria da qualidade de vida dos cidadãos (Fernandes, 2011).

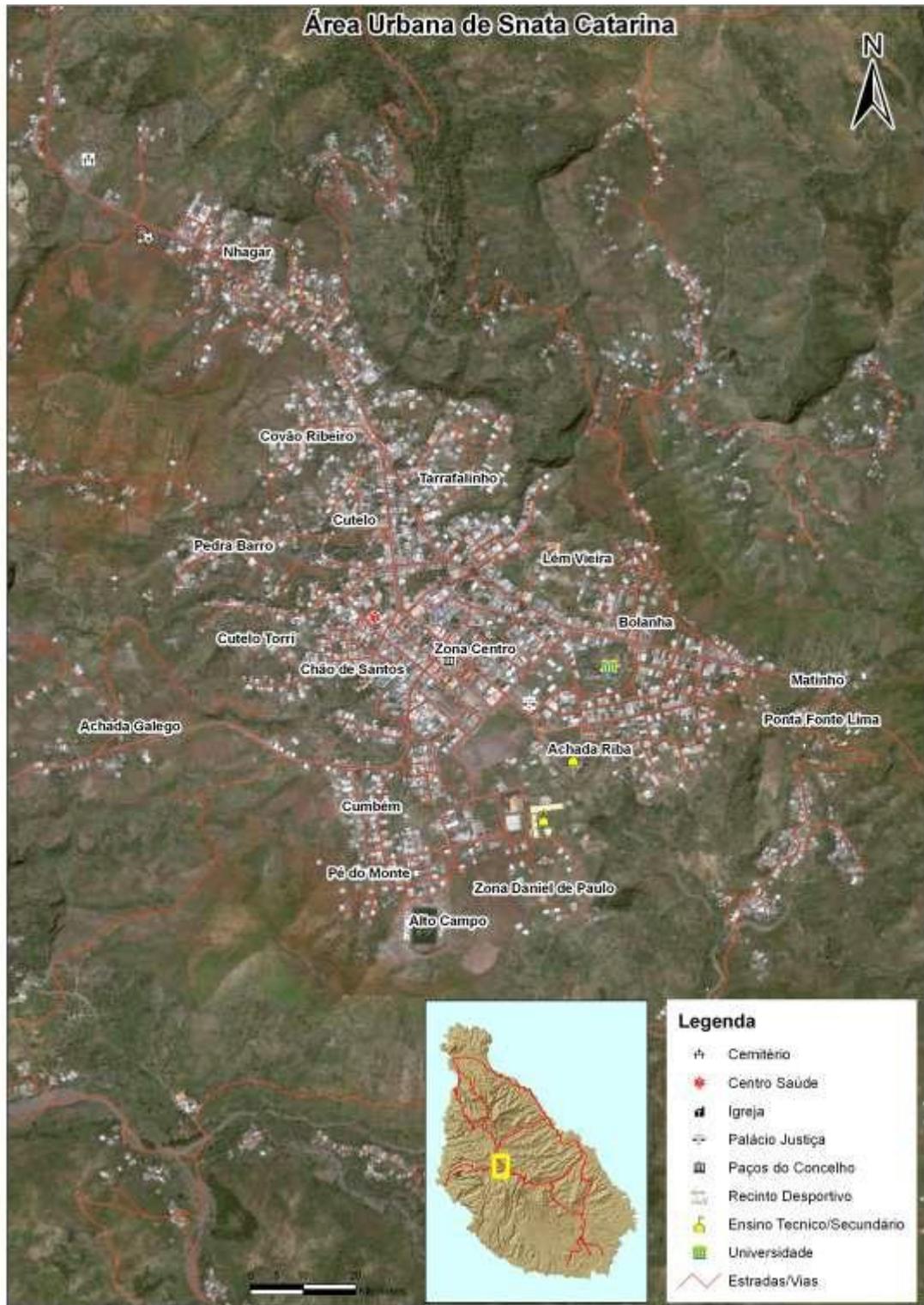
Em 2001, a vila de Assomada foi elevada à categoria de cidade. Na altura a vila não reunia as condições em termos de infraestruturas de base indispensáveis para a afirmação da cidade. Sem todas as condições socioeconómicas e culturais que tradicionalmente caracterizam as cidades (europeias), a elevação de Assomada à categoria de cidade foi um desígnio estratégico orientado para a formatação de uma dinâmica de desenvolvimento de Santiago Norte, enquanto região socioeconómica com grandes potencialidades de crescimento e de competitividade.

No período de 2001 a 2003 foi aprovado o plano urbanístico detalhado para a zona de Achada Riba, Lém Vieira e Bolanha (Bairros da cidade de Assomada), uma vez que estes Bairros se encontravam no auge do seu crescimento urbano. Em Abril de 2005, foi elaborado o plano de desenvolvimento urbano de Achada Falcão, submetido para a consulta pública em fevereiro de 2007. Na atualidade o espaço urbano do concelho de Santa Catarina é mais

alargado (figura 2) e o modo de vida urbano é mais acentuado. No Bairro de Achada Riba, em meados dos anos 90 (século XX), o número de construções era muito reduzido, uma vez que as pessoas não tinham preferência para estes espaços. Notava-se algumas construções dispersas que no seu total nem chegava a uma dezena de casas (Fernandes, 2011).

Uma década e meia depois, este espaço é muito procurado e o terreno já se encontra ocupado na sua maioria por edificações. Podemos encontrar algum espaço livre, uma vez que a maior parte dos terrenos do espaço urbano são propriedades privadas. O preço do solo é muito elevado, e o poder de compra da população é muito reduzido. Estes espaços livres entre as construções são aproveitados para a prática da agricultura em períodos de chuvas, o que dá uma ideia clara de meio rural dentro do urbano (figura 3).

O preço do solo na cidade aumentou de forma muito significativa. Uma parte considerável dos terrenos de Assomada pertencem à Câmara Municipal de Santa Catarina. Esta instituição vende os terrenos aos interessados, dando prioridade às pessoas que têm ligação aos terrenos, ou seja, as pessoas que praticam a agricultura nestes terrenos. O preço praticado pela Câmara ronda os 1000 escudos Cabo-verdianos por metro quadrado de solo urbano, o equivalente a 10 euros. Por outro lado, a venda de terrenos através da iniciativa privada significa um custo final mais elevado e a meu ver exagerado. O preço praticado oscila entre 1000 e 2000 mil contos (10 a 20 mil euros) por lote de mais ou menos um lote de 150 m². Neste caso, o preço de cada metro quadrado varia entre 6667 e 13333 escudos, ou seja entre 67 e 133 euros. Esta diferença do preço entre os terrenos da Câmara Municipal e os terrenos dos particulares influencia muito a construção na Cidade. Este cenário vai influenciar a imagem da Cidade, uma vez que a prática agrícola continua a ser feita no espaço urbano. Muitas ruas que estão no plano para serem construídas não vão ser construídas, uma vez que os lotes já estão definidos, mas as casas ainda não estão construídas e muitas das ruas tem de ser construídas nos terrenos dos privados, que nem sempre fica fácil de negociar com os proprietários para cederem os terrenos. Encontramos casas entre lotes já definidos com acesso em péssimas condições devido ao problema acima referido. De modo a ultrapassar o problema de pessoas que reservam os lotes que pertencem à Câmara Municipal para negociar mais tarde, foi criada uma lei, em que os compradores de seus lotes (através da Câmara) não podem vendê-los sem comunicar à Câmara, que é o primeiro comprador do terreno. Infelizmente esta lei na prática não funciona (Fernandes, 2011).



Fonte: Fernandes (2011)

Figura 2. Bairros de Santa Catarina

Uma sugestão para resolver este problema seria a seguinte: os compradores ficam com um determinado tempo (limite) para construir, e sem o direito de vender o lote. Ultrapassado o

tempo estipulado, se não iniciou a construção, a Câmara encontra um novo comprador para o terreno, devolvendo o valor monetário ao antigo proprietário do lote. Deste modo, evita-se a possibilidade de existir lotes livres entre as construções aproveitados para a agricultura no centro urbano. Muitos dos residentes não constroem a sua própria casa devido ao custo muito elevado de um lote de terreno. Esta medida não vai servir para o centro da Cidade, uma vez que o problema encontra-se bem enraizado, mas nas periferias em que estão a surgir novos aglomerados, esta medida vai ajudar bastante, corrigindo os erros anteriores.



Autora: Fernandes (2011)

Figura 3. Prática agrícola no meio urbano (Achada Riba, 2011)

As licenças para a construção de edifícios configuram um elemento importante a analisar no estudo geográfico da evolução urbana. No caso concreto de Santa Catarina, o registo das licenças apresenta falhas importantes que dificultam o estudo. Não existe um critério bem definido para o registo das licenças de construção. Em Cabo Verde, de um modo geral, as licenças são concedidas, mas a obra não fica finalizada, o que leva na maioria das vezes a uma renovação das licenças de construção. Na cidade de Assomada a maioria das construções são investimentos dos emigrantes espalhados pelo mundo. Existem inúmeras construções inacabadas, porque os emigrantes constroem as suas moradias por etapas. Os

edifícios podem levar muitos anos para chegar à fase do seu acabamento. A parte exterior dos edifícios fica muito tempo sem ser acabada e esta situação faz com que a cidade de Assomada tenha um aspecto cinzento.

Na matriz das licenças emitidas pela Câmara Municipal é difícil fazer uma análise, uma vez que as licenças novas, a renovação das licenças, e qualquer tipo de trabalho relacionado com a obra, constam na mesma listagem. Por outro lado, as licenças não permitem identificar a tipologia da construção. Até 2008 as licenças não eram informatizadas o que dificulta bastante a análise do material que já não se encontra em bom estado. Mesmo com a informatização, o lançamento das licenças de construção apresenta falhas incontornáveis que dificultam ou impossibilitam a sua utilização como fonte para o estudo da evolução urbana.

No ano de 1994, das 214 licenças de construção emitidas, são registadas para a zona de Assomada e Nhagar, um total de 125 licenças. As restantes licenças são registadas nas outras zonas do concelho, com referência para a zona de Achada Falcão, Achada Lem, Cruz Grande e Cabeça Carreira. Estas zonas situam-se numa rede viária importante que liga Santa Catarina ao concelho do Tarrafal. Neste período, o urbano correspondia apenas ao espaço central da vila de Assomada. Já em 2000, nota-se uma tendência para o alargamento do espaço urbano. As construções continuam a ser feitas no centro de Assomada, no bairro de Nhagar e Pedra Barros, mas também é evidente a importância crescente das construções nos bairros de Achada Riba, Cumbem, Covão Ribeiro, Portãozinho, Lém Viera, Tarrafalinho e Bolanha.

Após este período, no centro, os lotes para as construções tornam-se escassos e, deste modo, as áreas próximas (arredores) ganham um forte dinamismo (em que a procura aumenta cada vez mais). Em 2006, o centro da cidade quase não regista construções novas. Nota-se um forte dinamismo para o bairro de Achada Riba, Cumbém, Tarrafalinho e Bolanha. Após este período, o espaço urbano de Santa Catarina não se alargou para além daquilo que já existia. A construção foi direcionada para os espaços livres que se encontram entre os edifícios. No caso concreto da zona de Nhagar, em que o seu crescimento era basicamente um alinhamento de construções que acompanha a rede viária, verificou-se um crescimento mais massificado, no sentido de configurar uma mancha urbana. Em 2009 e 2010, as construções continuam a marcar nas zonas de Tarrafalinho, Achada Galego, Achada Riba, Pedra Barros, Bolanha, Nhagar, Achada Falcão e alguma tendência para a zona de Junco. De um modo geral, o espaço urbano de Assomada não está a aumentar. O que realmente está a acontecer é o preenchimento dos espaços livres nas áreas urbanizadas. A tendência de alargamento do espaço urbano de

Assomada é para a zona de Cruz Grande e Achada Falcão, uma vez que existe uma via de comunicação muito importante que liga estas zonas. A descentralização de alguns serviços, como é o caso do Hospital Regional Santiago Norte, é uma das razões mais importantes para o crescimento da zona de Achada Falcão. Mas é preciso descentralizar mais serviços de modo a acelerar o crescimento urbano daquela zona, e a existência de um corredor urbano que vai da cidade de Assomada até Achada Falcão (Fernandes, 2011).

3.2 Planeamento territorial e urbanístico

Os instrumentos de gestão territorial em Santa Catarina ainda se encontram numa fase inicial (embrionária). O concelho dispõe de um Plano de Desenvolvimento Urbano para a zona de Achada Falcão, uma área em expansão em termos urbanos, e um Plano Diretor Municipal já aprovado. Achada Falcão é uma zona privilegiada do concelho, na medida em que é a única zona com um instrumento de gestão territorial já definido com a exceção da cidade de Assomada. O Plano de Desenvolvimento Urbano de Achada Falcão tem por objetivo criar um polo urbano alternativo e complementar à cidade de Assomada. O plano já existe, mas na prática, ainda não está a ser implementado. A existência do plano, não significa que a zona de Achada Falcão se torne num centro urbano onde o processo de planeamento seja visível. É necessário dar seguimento às linhas programáticas importantes para o ordenamento desse espaço. É preciso promover uma integração harmoniosa do espaço rural e do espaço urbano, e fazer os devidos enquadramentos dos núcleos populacionais já existentes, controlando o seu crescimento, viabilizando a fixação de infraestruturas e equipamentos, e melhorando a sua acessibilidade (Fernandes, 2011).

O ordenamento do território (na ótica da regulação do uso do solo) no concelho de Santa Catarina é algo de muito novo, a cidade cresce tanto de forma clandestina como também de modo legal. O gabinete técnico apoia (através da elaboração de plantas) o loteamento das áreas mais dinâmicas do concelho com o principal objetivo de maximizar o número de parcelas urbanizáveis (Fernandes, 2011). Contudo, a construção clandestina não para de crescer. As pessoas não tendo uma perceção de certos riscos, constroem as suas habitações de qualquer forma e sem obedecer aos critérios e normas técnicas em vigor. Aplanam os terrenos, incluindo os que apresentam declives muito acentuados, para construírem as suas habitações, resultando, inúmeras vezes, um enorme morro sobre a habitação (figura 4).

De forma recorrente, a construção não respeita as normas e orientações prescritas no ordenamento do território e planeamento urbanístico. O risco de desabamento é muito

elevado. Encontra-se casos de construções em lugares suscetíveis ao fenómeno de inundação. Tudo isso demonstra de forma inequívoca as fragilidades ao nível do planeamento e ordenamento no concelho (Fernandes, 2011).

A fiscalização na zona urbana é muito forte, mas tem com pouca eficácia. Deste modo, não consegue travar a construção clandestina. A população aproveita os fins de semana (sábado e domingo) para intensificar a construção clandestina. O que demonstra a fraca capacidade de organização do sector de fiscalização no concelho. Em caso de construções nos lugares suscetíveis a riscos, as autoridades competentes não agem no devido momento, impedindo a construção (Fernandes, 2011).



Autora: Fernandes (2011)

Figura 4. Edifício em construção na cidade de Assomada

O sistema urbano do concelho constitui um fator de bloqueio para o seu desenvolvimento. Será necessário rever a qualidade urbanística, a imagem da cidade e a sua organização espacial. É pertinente dar a importância ao planeamento, criando legislação sobre o uso do solo e estratégias para gerir o território, de modo a atingir um desenvolvimento sustentável. As autoridades competentes devem ser mais rigorosas no contexto dos processos de loteamento, ou seja, não permitir a criação de lotes e frentes de urbanização nas áreas sujeitas a riscos e não legalizar as construções efetuadas nestas condições.

Cabo Verde é um país com chuvas escassas, mas quando chove pode assumir características torrenciais (grande intensidade de precipitação concentrada em períodos de tempo muito curtos), o que pode provocar grandes estragos em particular nas áreas

inundáveis. No último período de chuvas, no concelho de Santa Catarina, a população foi afetada, uma vez que esteve a chover durante vários dias. Há registos de saturação do solo, deslizamento de terras, principalmente nos solos que apresentam uma grande percentagem de argila, e onde foram levantados e encostados grandes muros na sequência de operações preparatórias (escavação de terrenos, com alteração da topografia natural) para a construção de edifícios. A população não tem a perceção dos riscos que estão a correr construindo nestas condições. As autoridades devem assumir também o papel de agentes educativos uma vez que o planeamento não é (não pode ser) apenas um caso de policiamento (Fernandes, 2011).

4. Conclusão

Na atualidade (um pouco) mais de 50% da população mundial vive em cidades e a tendência é no sentido de cada vez mais aumentar. Nos países menos desenvolvidos, apesar do “fenómeno urbano” assumir expressão relevante mais tarde, esta tendência é mais forte, uma vez que as cidades são mais procuradas devido às precariedades do seu meio rural (entre outros fatores explicativos).

O ordenamento do território apresenta uma relação muito intimista com os problemas decorrentes da evolução urbana. O ritmo intenso dos processos de urbanização é responsável por importantes modificações na organização e utilização do espaço, o que levou necessariamente a valorizar o planeamento urbano.

Cabo Verde apresenta diversas semelhanças em relação a Portugal no que diz respeito ao quadro orientador e normativo de ordenamento do território. Contudo, é preciso referir as diferenças de tempo no assumir, por parte dos Estados, do ordenamento como caminho incontornável para o desenvolvimento dos territórios e das populações, bem como os contextos económicos, sociais e culturais.

Em Cabo Verde este processo encontra-se na sua fase inicial (na perspetiva da sua implementação). A partir dos anos 90 do século XX, com o crescimento acelerado das cidades em Cabo Verde, sentiu-se a necessidade de planear o território. Em 1993 foi criada a Lei de Bases de Ordenamento do Território e Planeamento Urbanístico. Em (apenas) duas décadas, não foi possível corrigir as assimetrias e as disfunções territoriais em Cabo Verde. A insularidade do país associada ao forte crescimento demográfico, a fragilidade em termos de recursos naturais, inexistência de recursos minerais, desequilíbrio populacional entre as ilhas e a debilidade em termos económicos, impõem práticas específicas a nível do ordenamento do

território, tornando-se um dos principais desafios para Cabo Verde no sentido de encontrar maior coesão económica, social e territorial.

Apesar da diminuição do ritmo de crescimento natural em Cabo Verde, essencialmente devido aos progressos no domínio da saúde reprodutiva que levou a diminuição da taxa de natalidade, as dinâmicas de povoamento apontam o reforço das áreas urbanas e a desvitalização das áreas rurais. Neste país que apresenta uma população essencialmente jovem, e a ilha de Santiago continua a ser aquela mais importante e que alberga o maior quantitativo populacional.

Em relação a Santa Catarina, concelho essencialmente rural, que engloba 12% da população Cabo-verdiana, apresenta como atividade principal a agricultura e a criação de gado. O concelho apresenta uma área urbana com uma tendência crescente de expansão; ao mesmo tempo, os espaços rurais mais distantes do centro urbano encontram-se em declínio. O município é composto por 51 zonas, e o espaço urbano corresponde essencialmente à cidade de Assomada, que encontra-se no auge do seu crescimento urbano. Os bairros mais dinâmicos são os de Achada Riba, Bolanha e Nhagar. O espaço urbano está a alargar para as periferias e os bairros suburbanos começam a ganhar importância.

Os instrumentos de gestão territorial em Santa Catarina encontram-se numa fase precoce, dispondo apenas de um plano de desenvolvimento urbano para a zona de Achada Falcão e um Plano Diretor Municipal aprovado. No concelho não são evidentes as marcas de planeamento e ordenamento do território, apesar da existência desses instrumentos. É necessário intervir para corrigir as assimetrias e por em prática as orientações traçadas pelo Plano Diretor Municipal. Importa consciencializar que só a existência do plano não é suficiente para promover o ordenamento do território.

Deste modo, é relevante implementar uma mais adequada ocupação e utilização do território, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável e a coesão económica, social e territorial de Cabo Verde.

Bibliografia

Alves, R. (2007) – *Políticas de Planeamento e Ordenamento do Território do Estado Português*. Fundação Calouste Gulbenkian. Lisboa.

Alvergne, C. et Taulelle, F. (2002) – *Du Local à l'Europe. Les Nouvelles Politiques d'Aménagement du Territoire*. Presse Universitaire de France. Paris.

Borja, J. y Castells, M. (2000) – *Local y Global. La Gestión de las Ciudades en la Era de la Información*. Taurus. Madrid.

- Carneiro, L. (1996) – “Acerca do Crescimento Urbano no Terceiro Mundo: O Caso de Cabo Verde visto através da Praia”. *Garcia de Orta*, Série de Geografia, vol.15, nº 1, 35-63.
- Costa, M. (2008) – *O Ordenamento do Território e o Desenvolvimento do Turismo. O caso da Ilha de Santiago*. Cabo Verde.
- C.E.S.E (2008) – *Esquema Regional do Ordenamento do Território da Ilha de Santiago*. Cabo Verde.
- Correia, A (2004) – *Combate pela Lisboa*. Praia, Cabo Verde.
- Carvalho, P. (2006) – “Reflexão sobre o desenvolvimento e a participação pública dos cidadãos em planeamento urbano”. *Biblos*. Coimbra, Vol. IV (2ª série), 235-253.
- Carvalho, P. (2012) – “Ordenamento e Desenvolvimento Territorial”. Imprensa da Universidade de Coimbra. Coimbra.
- DGOTDU (2005) – “Vocabulário de Termos e Conceitos do Ordenamento do Território”. Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano. Lisboa.
- Fernandes, N. (2011) – *Evolução Urbana e Planeamento Urbano da Cidade de Assomada (Cabo Verde)*. Relatório de Estágio do Mestrado de Geografia (especialização em Ordenamento do Território e Desenvolvimento). Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra. Coimbra.
- Ferreira, M. J. (coord.) (2000) – *Pensar o Ordenamento do Território. Ideias, Planos e Estratégias*. Universidade Nova de Lisboa. Lisboa.
- Fidélis, T. (2001) – *Planeamento Territorial e Ambiente. O Caso da Envolvente à Ria de Aveiro*. Editora Principia. Cascais.
- GOVERNO DE CABO VERDE (2001) – *Programa do Governo 2001-2005*. Cidade da Praia.
- Hall, P. (1996) – *Ciudades del Mañana*. Ediciones del Serbal. Barcelona.
- Lobo, M. C. (1999) – *Planeamento Regional e Urbano*. Universidade Aberta. Lisboa.
- Mascarenhas, J. (2007) – *A Problemática do solo e da Água e o Ordenamento do Território da Ilha de Santiago (Cabo Verde)*. Dissertação para a obtenção de grau de Mestre em Gestão do Território. Faculdade de Ciências Sociais e Humana. Universidade Nova de Lisboa. Lisboa.
- Partidário, M. R. (1999) – *Introdução ao Ordenamento do Território*. Universidade Aberta. Lisboa.
- Pujadas, R. y Font, J. (1998) – *Ordenación y Planificación Territorial*. Editorial Síntesis. Madrid.
- Roseta, H. (1999) – “A Cidade Insustentável ou as Quatro Condições da Sustentabilidade Urbana”. *Urbanismo*, 3, 12-22.
- Tavares, C. (2006) – *A Política de Solos na Política Urbana, a sua relevância na Cidade da Praia - Cabo Verde*. Dissertação para obtenção de grau de Mestre em Gestão do Território, Faculdade de Ciências Sociais e Humana da Universidade Nova de Lisboa. Lisboa.
- Tavares, C. (2007) – “O Ordenamento do Território em Cabo Verde, Constrangimentos e Desafios”. *Revista de Estudos Cabo-Verdianos*.

PLANO ESTRATÉGICO “RIO PÓS-2016”
ANÁLISE SOBRE AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO NO SETOR DOS
TRANSPORTES DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO (2009-2016)⁴

Edgar de Almeida Rios Ramos

Resumo

Partindo do arcabouço teórico da geografia urbana crítica contemporânea (Arantes, 2002; Vainer, 2002; Capel, 2006, 2007; Sanchez, 1999; Pires, 2010), ancorados pelas análises de Milton Santos, David Harvey, Roberto Lobato Corrêa, no que diz respeito aos movimentos da sociedade/espço urbano nas últimas cinco décadas.

Este artigo tem como objetivos analisar os processos de transformação das políticas públicas em relação ao espaço urbano, nesta passagem dos planejamentos diretivos aos planos estratégicos no Rio de Janeiro, assim como analisar os documentos atuais de gestão do território da cidade, intitulados, Plano Estratégico “Rio Pós-2016”, dando ênfase às questões relacionadas aos transportes e projetos de mobilidade urbana. Por fim, este trabalho pretende posicionar-se através da ciência geográfica, dentro das disputas teóricas e práticas a respeito das decisões e políticas territoriais urbanas. Para além de uma aproximação permanente do conhecimento codificado/científico com a maior gama de atores sociais presentes na cidade.

1. Introdução

A cidade do Rio de Janeiro, representa atualmente uma das grandes vitrines globais no que diz respeito à captação de capitais variados a serem investidos no seu território, assim como nas questões de *city marketing*, o conceito de cidades-empresas ligadas a uma competição global de venda das “marcas” que se tornaram os próprios espaços urbanos destas cidades globais e/ou conectadas a diversas redes em diferentes escalas.

Um cenário de grandes investimentos nos confere uma série de possibilidades de análise das transformações que decorrem dos projetos elaborados na prática por este grande volume de capital. Em um contexto global de crise financeira nos países centrais (Norte Global) desde 2008, os investimentos vão se deslocando para “novos” mercados promissores, por diversos motivos, incluindo estes serem menos regulamentados tanto politicamente,

⁴ Versão publicada em idioma português do Brasil.

quanto no que tange a economia e o próprio ambiente, sendo assim, lugares com uma instabilidade social mais elevada.

Estes mercados desde o fim da primeira década do século XXI vai explorar as grandes cidades dos países centrais emergentes, como por exemplo os países do BRICS. Não faltam exemplos para explorarmos esta dinâmica de fluxos de capitais, pessoas, investimentos para estas cidades, como eventos organizados em 2010 na África do Sul, 2014 no Brasil e 2018 na Rússia, temos na empresa FIFA e todos os fluxos que ela comanda e participa, um exemplo didático de como os investimentos se movem dentro do território global, de maneira seletiva e visando sempre sua reprodução, e devido a isso, nem sempre seus resultados para as populações locais, são satisfatórios.

Voltando para a escala que nos interessa, é neste contexto económico global que o Rio de Janeiro lançou suas candidaturas para receber eventos como os da FIFA, do COI e de outras entidades transnacionais. Uma série de políticas públicas (planos estratégicos) voltadas para o território da cidade, se apresentam como facilitadores destes movimentos de competição entre as cidades de “livre mercado”, ou seja, dinâmicas neoliberais. Por estas políticas estarem sempre nas mãos dos governantes e quase sempre em direção contrária dos interesses dos cidadãos, já que em suma, foram todas elaboradas a partir de técnicos e gestores, com uma preocupação quase inexistente em relação aos reais interesses dos moradores da cidade.

Este artigo tem como principal objetivo analisar os documentos atuais de gestão da cidade, intitulados Plano Estratégico “Rio Pós-2016”, elaborado pela Prefeitura do Rio de Janeiro, sendo aqui analisado os dois volumes, o primeiro que se refere ao período entre 2009-2012 e outro que refere-se aos anos de 2013-2016, dando ênfase às questões relacionadas ao transporte e às obras de mobilidade urbana.

2. Suporte Teórico

A ciência geográfica se apresenta como um dos maiores campos científicos com potencial para pensarmos as cidades contemporâneas e sua multiplicidade de redes, de fixos, fluxos, ou seja, suas dinâmicas e estruturas cada vez mais complexas. Um dos principais trunfos da geografia é justamente sua abrangência interdisciplinar, sem que se perca seu objeto específico de estudo, que são os territórios, lugares, as paisagens, as redes, ou seja, o espaço geográfico.

Neste sentido, podemos percorrer dois caminhos geográficos, o primeiro enquanto profissionais necessários nos processos oficiais/legais nos gabinetes das prefeituras, ministérios, secretarias, responsáveis pela elaboração/revisão de planos, políticas e demais documentos e ações referentes ao ordenamento do território (Tomé & Reis, 2001). E por outro lado, analisar a partir do nosso referencial teórico que também se mostra interdisciplinar e que nos permite decodificar de maneira crítica as dinâmicas de organização e (re)produção do espaço geográfico e neste caso, do espaço urbano (Carlos, 2008).

São estas análises críticas do espaço urbano próprias do arcabouço teórico da geografia que este artigo tem como objetivo principal, a partir do tema proposto. Tendo em vista também a oportunidade de saltar aos olhos ações, estratégias que vão de encontro ao nosso fazer geográfico.

Destarte é importante concebermos a cidade em uma sociedade tecnológica/informacional, enquanto lócus privilegiado de (re)produção do capital, sendo o espaço urbano o aglomerado de fixos e fluxos que permitem a circulação de produtos, mercadorias, homens, ideias em velocidades extremas, o que nos traz a noção de uma compressão espaço temporal cada vez mais real entre determinados espaços globais (Santos, 2012; Harvey, 2009). A partir desta dimensão da cidade contemporânea enquanto espaço central na lógica capitalista flexível, Milton Santos acrescenta: “Quanto mais territórios são cortados por estradas, tanto mais a produção e os homens se concentram em poucos lugares. A cidade é um grande meio de produção material e imaterial, lugar de consumo, nó de comunicação. Por isso, o entendimento do processo global de produção não se contenta com a mera economia política, nem se basta com a Economia Política da Urbanização, exigindo uma Economia Política da Cidade” (Santos, op. cit.,114).

Em relação a esta economia política da cidade que se refere Milton Santos, traduzimos como a necessidade de entendermos as forças produtivas e suas maneiras de reprodução por meio de investimentos público e/ou privados. Primeiramente a aglomeração na cidade de todo o trabalho acumulado em infraestruturas pretéritas, assim como sua dinâmica de trabalho ativa, faz desses espaços urbanos verdadeiros indutores de meios coletivos de socialização da produtividade e esta socialização se apresenta de diversas formas, inclusive, como contraditória. Seguindo ainda o pensamento de Milton Santos sobre estas socializações urbanas de produção: “A socialização propiciada por uma rede diferenciada de firmas e agente à disposição dos processos produtivos complexos da cidade facilita o consumo até nas

camadas mais pobres, possibilitando a inserção na economia urbana de um número crescente de pessoas” (Santos, op. cit., 116).

Ou seja, é a partir dos diferentes agentes, processos, em diferentes escalas dentro da cidade e entre estas, que vão se dar os processos avançados de reprodução capitalista, onde agentes como o Estado (em seus diferentes níveis de governança), as empresas, os capitais industriais, e outros, vão traçar suas linhas de ação e seus projetos. Em nossa sociedade capitalista, a socialização das forças produtivas de um meio urbano não se dão de forma harmoniosa, existindo total desequilíbrio nestas relações. A socialização capitalista é um conceito que vai embasar este desequilíbrio e elucidar seus principais agentes, diz Santos a este respeito: “A socialização capitalista é, pois, e sobretudo, um processo de transferência de recursos da população como um todo para algumas pessoas e firmas. Trata-se, como dito antes, de um processo seletivo, que atinge diferentemente os atores econômicos, o que faz do Estado um motor de desigualdades, já que, por esse meio, favorece concentrações e marginalizações” (Santos, op. cit., 118).

É neste sentido que vamos buscar compreender por meio das políticas públicas, planos estratégicos em vigor, e outros mecanismos de atuação, como se posiciona e se articula o Estado, que é de longe o ator com maior complexidade e escalas de atuação dentro do espaço urbano. Neste caso, trabalhando na escala do município, sem perder de vista as relações com as demais instâncias de poder público. Sobre a atuação do Estado na (re)produção do espaço urbano, nos escreve Roberto Lobato Corrêa: “Essa multiplicidade de papéis (**do Estado**) também se efetiva na escala da rede urbana. Tanto nessa escala como na do espaço intraurbano estabelecem-se relações com outros agentes sociais, como empresas industriais e de consultora, bancos, empreiteiras, universidades e proprietários de terra. Nessas relações entram em jogo mecanismos de negociação, cooptação e clientelismo, aos quais a corrupção não é estranha” (Corrêa, 2009: 46) – grifo nosso.

Caminhando em direção às estratégias contemporâneas de cidades globais, como o Rio de Janeiro. Buscamos conceituar as ideias de plano estratégico, aliados a conceitos como *city marketing*, em “modelos” de projetos e planos em cidades globais, como Barcelona ou em menores cidades como Bolonha e Florença (Arantes, 2002; Vainer, 2002; Capel, 2006, 2007; Sanchez, 1999; Pires, 2010).

A princípio, nos mais variados campos da ciência onde a cidade é pensada enquanto objeto a ser analisado e transformado, o colapso do paradigma da modernidade, que se sustentou por quase todo século XX, se torna evidente. Arquitetos, urbanistas, geógrafos,

sociólogos, que pensam a cidade vão pautar em seus estudos contemporâneos uma série de novas abordagens que mostram os movimentos atuais de atuação destes profissionais em relação as questões dos espaços das cidades.

Partindo de uma análise a respeito do urbanismo desenvolvido pelos projetos urbanísticos das cidades dos séculos XX e XXI principalmente, analisando as diferentes gerações de planos urbanísticos, para este período, que foca basicamente nas gerações que transformaram as cidades na lógica moderno/funcional que visavam dinamizar a produtividade da cidade a partir da racionalização do espaço urbano, até a geração atual, chamada “terceira geração” que ao contrário da primeira, busca realçar dimensões como a cultura, visando uma nova dinamização e produtividade, pautados no modelo de “cidade-emprego”, numa lógica gestora do espaço urbano, baseado na imagem, na informação e nas redes.

A autora Otilia Arantes nos esclarece a respeito da dita “terceira geração” urbanística: “Por terceira geração Venuti compreendia as iniciativas que na Itália se contrapunham ao urbanismo dos anos 1970, que, ainda em nome do Estado Social, estava resvalando, em seu ímpeto expansionista e meramente quantitativo, na simples especulação imobiliária de sempre. O novo planejamento – hierarquizador e intensivo –, sendo de oposição, se apresenta como transformador e “reformista”. Voltava-se assim, segundo o autor (Venuti) – ao menos na Itália –, a uma visão global da cidade à procura de uma melhor resposta à nova fase de capitalismo flexível e predominância do terciário” (Arantes, 2002: 18).

Neste momento, este discurso passa a ser dominante, e é esta visão que será encontrada em diversos autores que vão trabalhar a cidade enquanto marketing. Ainda utilizando a autora Otilia Arantes, a respeito do surgimento do paradigma estratégico em detrimento do urbanismo moderno, onde este último já se encontrava desacreditado em relação à situação das cidades depois de 30 anos de crescimento no pós-guerra, refere que “O planejamento convencional, a utilização de planos e regulamentos para guiar o uso do solo pareciam cada vez mais desacreditados. Em vez disso o planejamento deixou de controlar o crescimento urbano e passou a encorajá-lo por todos os meios possíveis e imagináveis. Cidades, a nova mensagem soou em alto e bom som, eram máquinas de produzir riquezas; o primeiro e principal objetivo do planejamento devia ser o de azeitar a máquina. O planejador foi-se confundindo cada vez mais com o seu tradicional adversário, o empreendedor” (Arantes, 2002: 21).

Este novo modo de fazer política urbana, voltado mais para as necessidades do capitalismo flexível, em rede, globalizado, vai reforçar as ideias do Milton Santos expostas anteriormente, onde cada vez mais são agravadas práticas como a seletivização das políticas referentes aos espaços urbanos, a privatização de espaços públicos, a competitividade entre os lugares: “Em nome da estabilidade, do equilíbrio da balança comercial e de pagamentos, do crescimento e da competitividade, o planejador é, cada dia, convidado a encontrar os meios e as formas de transformar o Espaço Urbano, de modo a permitir que as firmas mais poderosas possam melhor utilizá-lo em seu próprio proveito” (Santos, 2012: 130).

Esta apropriação privada da cidade, dos espaços urbanos, que Milton Santos chama de capital geral, vai ser o objetivo crucial do planejador estratégico, que vai pensar a cidade para as grandes firmas e demais atores que, aliadas aos *organismos estatais de planificação*, vão buscar fazer render ao máximo os lucros, a mais-valia dentro da cidade. Uma produção de riquezas que por outro lado, e também por se utilizar de algo que é ou deveria ser um bem comum enquanto algo privativo, gera também, um empobrecimento planejado, de áreas da cidade que não são dotadas deste capital geral, deixando assim uma infinidade de atores sem voz, sem possibilidades de usufruírem de toda capacidade tecnológica, inovadora, estratégica, da cidade. Neste sentido, o planejamento estratégico é sobretudo uma ideologia, ao invés de teorias e práticas a respeito da cidade, afinal, citando Milton Santos: “de teoria tem apenas a forma, não é baseada na realidade vivida, e o resultado de sua aplicação é o oposto de suas promessas. Sendo ideologia, porém, é responsável pela construção de novos espaços e pela reformulação do espaço urbano atual” (Santos, op. cit., 132).

Por trás desta nova ideologia estratégica, que busca desenvolver a cidade a partir de atores globais, hegemônicos que quase sempre não levam em consideração a vivência das populações que vivem nos espaços urbanos onde seus projetos vão transformar, que surge o “modelo Barcelona”, que na visão dos autores que trago, não passa de outra ideologia, afinal, este empresariamento das cidades não surge em Barcelona (Arantes, 2000; Capel, 2006, 2007; Pires, 2010).

Em seu artigo intitulado “De nuevo el modelo Barcelona y el debate sobre el urbanismo Barcelonés”, Horacio Capel traz o debate do seu livro “El Modelo Barcelona. Un examen crítico” a partir de algumas críticas como as de Oriol Bohigas, arquiteto que foi delegado de urbanismo do *ayuntamiento* de Barcelona entre 1980 e 1984, que nos dizeres de Capel, além de darem um parecer positivo ao livro, apesar de tecer críticas construtivas em

alguns pontos, mostram a importância dos geógrafos nos debates referentes ao urbanismo, ordenamento do território (Capel, 2006).

Se os autores divergem seus pensamentos em diversos pontos deste debate, em relação à imposição de um “modelo Barcelona” ambos concordam que este não existe, senão enquanto uma ideologia/metodologia que não surge em Barcelona, mas que ganha destaque publicitário e político. Capel escreve sobre a crítica de Bohigas: “Bohigas reconhece, de todas maneiras, que no debería hablarse del “modelo Barcelona”, y que se ha podido utilizar la expresión “para conseguir facilmente prestigios publicitarios o soporte político.” Lo que seguramente es cierto, y es precisamente una de las cuestiones que se plantean en el libro.” (Capel, 2006: 2).

É necessário nos aprofundarmos nos contextos económico, político e social de Barcelona para que possamos analisar estes processos urbanísticos que sem dúvidas elevaram Barcelona a um grande nível em relação a infraestruturas urbanas e em busca de uma cidade equilibrada, mas por outro lado, contradições latentes fazem com que estes processos não seja um “modelo” e sim, um acúmulo de experiências utilizadas em outras cidades anteriormente, com algumas inovações locais. E há de se levar em consideração o posicionamento político dos governos nas alturas das políticas e planos.

Depois da democratização da Espanha, nas primeiras eleições para poder local, o que ocorreu por volta do final dos anos 1970 e durante a década de 1980, Barcelona atravessava um período de governos com uma preocupação social grande, que buscava medidas que eram diferentes dos projetos e políticas modernas que deram cabo a cidade de Barcelona desde o século XIX. Na altura, os bairros construídos em autoconstrução foram praticamente extintos.

Porém, com a guinada para os grandes eventos globais, principalmente os Jogos Olímpicos de 1992, fizeram desta reestruturação urbana voltada para o local e o social, numa disputa mercadológica, numa espécie de “contramodelo” se comparado as políticas e planos desenvolvidos até então. Desde 1986, data que foi anunciado os jogos na cidade, e durante toda a década de 1990, uma guinada “à direita” fez de Barcelona uma cidade que ao invés de se manter enquanto uma cidade coesa, foi em busca de investimentos e disputas globais, que favorecem atores globais, empresas, mercados globais, em detrimento dos cidadãos que lá vivem, viveram e viverão suas vidas (Capel, 2007). Segundo este autor, “La canalización de amplias inversiones hacia la preparación de los Juegos supuso una transformación del modelo anterior de actuación a pequeña escala y de equipamiento de los barrios. Se pasó de las pequeñas actuaciones a los grandes proyectos, de la prioridad por los barrios y la calidad de

vida de los vecinos a la competencia mundial. Ahora es toda la ciudad la que se equipa para competir en el mercado global” (Capel, 2007: 25).

Acerca do processo/metodologia de Barcelona que Bohiga analisa a partir do livro de Horacio Capel, vamos nos ater apenas ao primeiro ponto, que serve como base para exemplificar os objetivos dos planos estratégicos e suas contradições aparentes. A primeira ação do método que escreve Bohiga se trata da “acción basada en el proyecto del espacio publico como lugar urbano y colectivo por excelencia.” Se por um lado Capel concorda com estas transformações que forneceram a Barcelona novos e remodelados espaços urbanos, de fato coletivos e de extrema importância para a vida urbana. Porém, ressalta nas sutis privatizações destes espaços públicos, ou a aparição de bairros fechados, onde o espaço público é inexistente, já que a apropriação do espaço é seletiva e controlada. Outros seis pontos são explorados do que Bohiga acredita ser as ações fundamentais do processo por qual atravessou (ou atravessa) Barcelona desde a redemocratização da política, conseqüentemente da cidade e do seu espaço urbano (Capel, 2006; 2007).

Como é sabido, esta ideologia do “modelo Barcelona” foi a exportada exacerbadamente para outras cidades, principalmente na América Latina, exemplos como Buenos Aires e o Rio de Janeiro, que é a cidade questão deste trabalho vão nos trazer elementos interessantes para expormos o quanto a ideologia da estratégia global no que diz respeito as políticas públicas urbanas vão afetar os espaços públicos destas cidades e principalmente, a vida de seus moradores. Infelizmente, não podemos, assim como fizeram os autores Espanhóis, traçar os diversos pontos positivos destas políticas, afinal, quando estas são importadas por cidades de países com urbanizações mais recentes, velozes e contraditórias como no caso do Brasil e Argentina, seus resultados são mais catastróficos do que exemplares.

Neste sentido, trazemos para este debate três autores que atuam diretamente no espaço urbano do Rio de Janeiro, Carlos Vainer, Hidenburgo Pires e Fernanda Sanchez, em trabalhos que analisam as políticas e planos estratégicos da cidade do Rio de Janeiro, em relação aos planos em que estes se basearam, seus interesses, conseqüências e possibilidades.

Assim como Otilia Arantes que assinalou as contradições no discurso dos planejadores estratégicos que buscavam dar à cidade uma gestão empresarial competitiva, o professor Carlos Vainer vai levantar o debate do incentivo dos planos estratégicos no Brasil, sobretudo no Rio de Janeiro. Escrevendo sobre produtividade e competitividade enquanto a nova questão urbana, Vainer nos esclarece: “O modelo vem sendo difundido no Brasil e na

América Latina pela ação combinada de diferentes agências multilaterais (BIRD, Habitat) e de consultores internacionais, sobretudo catalães, cujo agressivo *marketing* aciona de maneira sistemática o *sucesso* de Barcelona” (Vainer, 2000: 75).

No discurso de autores como Jordi Borja, Manuel Castells, Manuel de Forn, citados por Carlos Vainer, aparece claramente a visão de espaço urbano e cidade que estes esperam transformar, planejar e desenvolver. Mas antes, o autor ainda faz menção a Harvard Business School, onde fora desenvolvido o planejamento empresarial, que viria a ser inspiração central para o planejamento estratégico, que deve ser um trunfo para os governantes locais, já que as cidades estariam submetidas às mesmas lógicas, condições e desafios de uma empresa (Vainer, 2000.). O autor então cita Borja e Castells em passagens que confirmam este pensamento empresarial para as cidades e seus governos. Para Borja, “as cidades se conscientizam da mundialização da economia e da comunicação” e, em consequência, “se produz crescente *competição* entre territórios e especialmente entre seus pontos nodais ou centros, isto é, as cidades” (Borja, 1995: 276). Em Castells é ainda mais clara a ênfase na caracterização da *démarche* estratégica como uma imposição do ambiente de concorrência, inclusive interurbana, incerto e instável: “A flexibilidade, globalização e complexidade da nova economia do mundo *exigem* o desenvolvimento do planejamento estratégico, apto a introduzir uma metodologia coerente e adaptativa face à multiplicidade de sentidos e sinais da nova estrutura de produção e administração” (Castells, 1990: 14 – grifo do autor)” (Vainer, 2000: 76).

Estes mesmos autores foram os consultores contratados pela prefeitura do Rio de Janeiro para estabelecerem as metas, objetivos, diagnósticos a respeito da posição do Rio de Janeiro nesta arena global de competição entre as cidades-empresa. O discurso de produtividade, de fluxos e conexões, de investimentos principalmente estrangeiros, simplesmente faz sumir toda a pobreza, a segregação urbana, a violência urbana, o abandono dos espaços públicos. Estes quando aparecem, surgem como entraves a venda da cidade, como problemas que não devem ser solucionados por serem responsáveis pelo caos social que vivemos, mas sim porque são peças que entram os processos de compra e venda da cidade.

“A preocupação com a imagem atinge seu paroxismo entre os estrategistas carioca-catalães quando o diagnóstico aponta como um dos problemas a “*forte visibilidade da população de rua*” (Plano Estratégico do Rio de Janeiro: 50): a miséria estrategicamente redefinida como problema paisagístico (ou ambiental) [...] Poder-se-ia explorar um pouco mais a maneira como a transformação da cidade em mercadoria (de luxo) repercute no olhar

lançado sobre a pobreza. A transfiguração da pobreza em *ambiente* foi explicitamente formulada pelos catalães, quando incluíram no que chamam de *entorno social* “o peso da pobreza”. Os pobres são *entorno* ou *ambiente* pela simples razão de que não se constituem, nem os autóctones, nem os virtuais imigrantes, em demanda solvável. Em todos os níveis, tanto do ponto de vista concreto (infra-estruturas, subsídios, favores fiscais, apoios institucionais e financeiros de todos os tipos) quanto do ponto de vista da imagem, não resta dúvida: a mercadoria-cidade tem um público consumidor muito específico e qualificado (Vainer, 2000: 82).

A professora Fernanda Sánchez, que publica diversos trabalhos a respeito dos processos de “*city-marketing*” que estão em curso pelas cidades por todo o mundo, vem trazer elementos que nos ajudam a fundamentar ainda mais esta valoração da cidade enquanto produto(s), imagem e gerenciamento empresarial por parte dos gestores públicos, estes por sua vez, ancorados, subordinados, aliados aos atores hegemônicos, através de parcerias publico-privado, que é basicamente a forma de investimento dos planos estratégicos. A autora elenca os processos da globalização e suas variadas consequências, como os impulsionadores desta nova fase de planos e políticas urbanas. Os intensos fluxos das redes globais, seus atores hegemônicos com grande fluidez pelos mercados, territórios, vão aumentando ainda mais as possibilidades de localização e desenvolvimento dos setores produtivos pelo mundo, sendo a cidade os principais nós dessas infinitas redes, são estas que vão disputar estas possibilidades de desenvolvimento. O que vai ocasionar o que alguns autores chamam de “guerra dos lugares” (Alessandri, 1996: 39; Santos, 1996: 197, apud. Sánchez, 1999).

Por fim, a contribuição de um dos trabalhos do geógrafo Hindenburgo Pires, que desenvolve diversas pesquisas em torno das questões urbanas contemporâneas para a cidade do Rio de Janeiro, que busca analisar as relações entre os planos estratégicos que foram desenvolvidos no Rio de Janeiro pós 1990, com o modelo catalão, de Barcelona. Neste caso, o autor traça uma periodização dos planos e políticas urbanas que deram cabo na cidade do Rio de Janeiro. Esta periodização proposta pelo autor é ancorada em pesquisas de outros autores como Ermínia Maricato, Flávio Villaça e Vera Resende, e pode ser resumida, de acordo com Pires: “é possível efetuar uma periodização da história do planejamento urbano no Brasil, subdividindo-a em três grandes fases: a primeira, de 1875 a 1930, caracterizada pelos planos de melhoramentos e embelezamento; a segunda, de 1930 a 1990, período representado por investimentos em obras de infra-estrutura, e também caracterizado pelo predomínio dos planos diretores e pelo discurso de planejamento; e a terceira, a partir de 1990 até os dias

atuais, representada pelo surgimento dos planos ou planejamentos estratégicos em oposição aos diretores” (Pires, 2010).

Para nós, nesta pesquisa, nos interessa a última fase, que está em curso até o momento, posta em prática a partir dos 1990 do século passado, onde os conceitos de “city marketing”, “gestão empresarial da cidade”, “competitividade”, “gentrificação” saltam aos olhos, tanto dos atores hegemônicos que planejam a cidade estrategicamente para gerar a mais-valia, tanto para os atores subalternizados que lutam contra esta lógica empresarial de gestão do espaço urbano. Por fim, sobre estas políticas estratégicas contemporâneas do Rio de Janeiro que vamos nos debruçar a seguir, o professor Hindenburgo Pires sentencia: “A proposta de elaboração do Plano Estratégico transformou-se em um ideário discursivo hegemônico, que completará, em 2016, vinte e três anos de políticas e intervenções urbanas e unilaterais” (Pires, 2010: 10).

3. Estudo de Caso

Voltando para a escala que nos interessa, é neste contexto econômico global que o Rio de Janeiro lançou suas candidaturas para receber eventos como os da FIFA, do COI e de outras entidades globais/transnacionais. Uma série de políticas públicas (planos estratégicos) voltadas para o território da cidade, se apresentam como facilitadores destes movimentos de competição entre as cidades, impulsionadas pelo “livre mercado”, ou seja, dinâmicas neoliberais. Por estas políticas se encontrarem sempre nas mãos dos governantes e quase sempre em direção contrária aos interesses dos cidadãos, em suma, foram em sua totalidade elaboradas a partir de técnicos e gestores, com uma preocupação e intencionalidades que tornam quase inexistentes os reais interesses dos residentes da cidade.

Para entendermos melhor estas políticas territoriais contemporâneas é necessário revisitarmos algumas décadas atrás, os movimentos que se passavam na cidade do Rio de Janeiro. Basta que voltemos a década de 80 do século XX, tempos em que a redemocratização do país e as diversas lutas sociais, inclusive de reforma urbana, se mostravam ativas na disputa pelo que viria ser a Constituição Cidadã de 1988. A partir desta nova constituição, as grandes cidades e não só estas passaram a ser obrigadas a elaborar planos diretores e outros mecanismos de gestão dos territórios urbanos que se apoiassem de fato na construção coletiva da cidade, em busca da coesão social, a máxima da “gestão democrática da cidade”.

Na cidade do Rio de Janeiro, o processo foi mediado pela SMDU e ocorreram desde o final da década de 80 diversas reuniões com grupos específicos de movimentos populares como a FAMERJ e a FAFERJ, assim como o Instituto dos Arquitetos do Brasil. Diversos GTs

foram elaborados e os debates se deram de forma bastante tensa durante o projeto. Já que a inexperiência em debate público e as gritantes contradições sociais eram as marcas deixadas pela recente ditadura militar no país.

Apesar de aprovado em 1992, o plano foi posto de lado pelos governos que o sucederam. Cesar Maia, prefeito a partir de 1993, tendo seu último ano de mandato em 2008 (intervalo com Luis Paulo Conde 1997-2000, companheiro de Cesar Maia), simplesmente negligenciou o plano, que havia tido como resultado dos GTs que a prioridade seria a habitação social na cidade, em contrapartida, a gestão da cidade foi feita através dos Planos Estratégicos. No início dos anos 2000, o Estatuto da Cidade⁵ foi aprovado o que fez com que o PD-92 fosse obrigatoriamente revisado, porém, esta se deu a partir de verdadeiros embates políticos, sem qualquer possibilidade de uma revisão ampla e participativa, ou seja, um descaso com a política de ordenamento territorial em vigor. Assim como o atual prefeito, Eduardo Paes (2009-atual), também aliado de Cesar Maia, o método do Plano Estratégico ainda é utilizado, em detrimento do Plano Diretor, que visava dar a cidade do Rio, um poder de decisão democrático, com participação e cidadania (Nunes, 2010).

Outro autor que já fora anteriormente citado também tece críticas a esse movimento de engavetamento do Plano Diretor em detrimento da utilização do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, que foi elaborado a partir de um acordo com a Associação Comercial do Rio de Janeiro (ACRJ) e a Federação das Indústrias (FIRJAN), e visava descartar os processos participativos, além de diversos outros pontos necessários em uma visão cidadã e comprometida de cidade, que foram consolidados com a implementação do Plano Diretor (Pires, 2010). Neste sentido, o autor completa: “A consolidação do PECRJ apressou o engavetamento e a não obediência das normas constitucionais da promulgadas pelo poder público federal, através da Constituição Brasileira de 1988. [...] Com a PECRJ, uma clivagem de forças ou ‘uma nova coalização de poder local’ assume o controle dos instrumentos de gestão pública e passa a administrar a cidade como uma grande empresa, gerenciada pelo consórcio mantenedor, composto por 46 empresas e associações empresariais. Este consórcio recebeu a consultoria de um grupo de arquitetos e planejadores catalães, vinculados a empresa Catalã TUBSA (Tecnologias Urbanas Barcelona S/A), e foi assessorado pelo Centro Iberoamericano de Desenvolvimento Estratégico Urbano (CIDEU), estas instituições ficaram encarregadas de desempenhar a Direção Executiva do Plano” (Pires, 2010: 8-9).

Este movimento realizado pelo PECRJ, culminou em diversos projetos que não saíram do papel e quando saíram não eram concretizados por completo, em relação a atração de eventos globais, apenas os Jogos Panamericanos 2007 foram realizados na cidade, sendo a candidatura as Olimpíadas de 2012 um fracasso, já que Londres ganhou o certame para sediar este evento.

Em 2009, com os anúncios de que a cidade do Rio de Janeiro sediaria eventos como a Copa do Mundo de Futebol de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016, a prefeitura anuncia o PEPRJ (Plano Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro), este Plano Estratégico mais recente, é o objeto de estudo central deste trabalho. São dois volumes até o momento, o primeiro que abarca o período entre 2009 – 2012 e o segundo que refere-se aos anos de 2013-2016. Para além destes, vale a análise dos documentos da FIRJAN, intitulados Rio Decisão, também em dois volumes, um para 2012 – 2014 e outro para 2014-2016, que correspondem as aspirações das Indústrias dentro do cenário econômico global que segue na Capital Fluminense.

Neste artigo, o foco se dará em torno das questões relacionadas ao cenário da mobilidade urbana e dos transportes públicos dentro destes documentos e das políticas públicas (projetos e metas) abarcadas por este Plano Estratégico. Em primeiro momento, a respeito do volume referente aos anos de 2009-2012 do Plano Estratégico, o professor Hindenburgo Pires faz uma análise das metas relacionadas a infraestrutura e transportes para os anos em questão.

A meta de “*Reduzir o gasto médio diário dos usuários de transporte público em, pelo menos, 10% entre 2009 e 2012*”, também não é nada extraordinária, quando comparamos os custos com transportes no Rio de Janeiro e os de Barcelona e Buenos Aires. A questão principal é saber quais os valores envolvidos nestas metas, porque certamente são bastante desproporcionais, já que os investimentos destinados aos Projetos: Porto e Bairro Maravilha, TransOeste e Túnel da Grota Funda, representam quase 85 por cento de todos os investimentos previsto no Plano Estratégico, os investimentos previstos para área social, estão próximos aos 9 por cento. Partindo dessas informações fornecidas pelo PEPRJ, às afirmações efetuadas por Carlos Vainer (2009: 4) não são proféticas ou pessimistas, são verídicas: “Sabemos desde já quem serão os ganhadores – as grandes empreiteiras, os grandes proprietários de terras da Barrada Tijuca, que terão seu patrimônio fundiário valorizado pelos

⁵ Lei 10.257/2001 que refere-se aos temas relacionados as políticas urbanas no Brasil, visando atribuir um caráter mais participativo e cidadão as gestões territoriais, assim como ratificar a importância da função social da

investimentos bilionários. Enquanto isso, os perdedores também já são conhecidos, e permanecerão desprovidos de transporte naquelas áreas onde reside a imensa maioria da população de nossa cidade - Zona Norte, subúrbios, Baixada fluminense e Grande Niterói. O legado, já sabemos de antemão: uma vez mais a socialização dos custos e a privatização dos benefícios” (Pires, 2010: 11).

Dando continuidade a estes autores, vale acrescentar ao debate as metas e projetos apresentados no segundo volume do Plano Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro, referente aos anos de 2013 – 2016. Neste documento, para o setor dos transportes, são anunciados os seguintes projetos: A continuidade do Bilhete Único Carioca (projeto de subsídios de passagens que permite aos usuários dos transportes públicos utilizar mais meios de transporte em determinado tempo por uma única tarifa), a modernização da frota de ônibus*, TransOeste*, TransCarioca*, TransOlímpica*, TransBrasil*, VLT do Centro*, Projeto de Transporte Aquaviário, Tráfego Inteligente, Plano de Mobilidade Sustentável e o Rio Boa Praça. ⁶Cabe incluir o projeto Rio Capital da Bicicleta, que está incluso nos projetos para o meio ambiente e sustentabilidade, mas estão diretamente ligados ao setor dos transportes.

Analisando as metas que estes projetos visam alcançar, estão algumas como:

“– Melhorar a mobilidade na cidade, expandindo e modernizando o sistema estrutural de transportes de alta capacidade a partir da implantação de corredores expressos no modal rodoviário.

– Racionalizar o sistema de transportes públicos através da reorganização e integração físico-tarifária deste sistema.

– Melhorar a fiscalização e a gestão dos sistemas de transporte público através do uso da tecnologia” (Prefeitura do Rio de Janeiro, 2013: 79).

Todas estas metas estão relacionadas diretamente com um único modal de transporte público, o rodoviário, que através da Fetranspor (Federação das Empresas de Transportes de Passageiros do Estado do Rio de Janeiro) comanda um monopólio que rege o sistema de transporte público da cidade, os outros modais como o ferroviário (trem/metro e mais recentemente o VLT que chega ao Centro), não são suficientes para atender a maior parte do território do Rio de Janeiro, que por sua vez também não é suficiente os ônibus existentes e por conta deste e de outros fatores, existem atualmente na cidade uma frota de transportes

alternativos⁷ entre vans, moto-taxis que vivem na linha tênue entre a regulação e a ilegalidade, muita das vezes reféns de poderes como o do tráfico de drogas e das milícias que atuam nos subúrbios da cidade.

Este cenário parece não ser solucionável a partir das metas e projetos que se desenvolvem atualmente na cidade do Rio de Janeiro, a partir das diretrizes do Plano Estratégico. Quase a totalidade dos projetos vão no sentido de alargar mais o modal rodoviário pela cidade, principalmente em direção a Barra da Tijuca, bairro que concentra o maior volume de investimentos e projetos tanto público quanto privado. Esta necessidade de direcionar e seletivizar os investimentos em direção a este bairro da cidade, vai de encontro à agudização dos problemas já existentes na cidade, ao invés de serem traçadas políticas e metas que visem a descentralização de investimentos e postos de trabalho, como também de um maior investimento nos demais modais, como por exemplo o Veículo Leve sobre Trilho, excelente opção para reduzir distâncias e dinamizar territórios no interior das cidades.

Outro projeto que explicita a contradição destas políticas e projetos, é o VLT do Centro, que representa uma inovação estratégica necessária e de grande capacidade/qualidade no que diz respeito a mobilidade e sustentabilidade dos territórios. Porém, sua espacialidade restrita ao centro do Rio de Janeiro, o projeto representa a seletividade dos investimentos, a gentrificação que expulsa as populações pobres das áreas centrais, a revalorização de parte da cidade para poucos, em detrimento de todos.

Para que este projeto fosse posto em prática, o grande viaduto da Perimetral, de mais de 1,5 quilômetros de extensão foi demolido, numa obra que renova o Rio de Janeiro para as cidades que ultrapassaram a modernidade, a era do concreto e dos automóveis e chegou a era dos transportes inteligentes, sustentáveis. Porém, ao mesmo tempo que um viaduto no Centro é derrubado em nome da “cidade do futuro”, em diversos pontos do subúrbio da cidade, seja na Zona Norte ou na Zona Oeste, vemos diversos viadutos sendo construídos, em processos que são criticados pela obra que a mesma prefeitura elabora no Centro da cidade! As figuras a seguir (figuras 1 e 2) mostram os processos de demolição de um lado do viaduto da Perimetral, no Centro e do outro de casas no bairro de Jardim Sulacap, subúrbio da Zona Oeste, que vão dar lugar a um contraditório viaduto.

* Todos os projetos marcados com “*” dizem respeito a projetos ligados diretamente aos Jogos Olímpicos Rio 2016.

⁷ De acordo com dados do PDTU 2003, a representatividade das vans e moto-taxis do transporte alternativo representam 16% do total de transportes coletivos da cidade, ficando atrás apenas dos ônibus que representam 74%, o metrô representa apenas 3%, mesma porcentagem dos trens, apenas 1% representa as barcas/catamarã e o bonde (atualmente inexistente) 0%.



Fonte: Beth Santos / Divulgação Prefeitura do Rio

Figura 1. Imploração do viaduto da Perimetral, Centro do Rio de Janeiro



Fonte: Paula Monteiro, 2014

Figura 2. Remoção de casas para implantação de um viaduto parte do projeto TransOlimpica - Jardim Sulacap, Zona Oeste

Analisando o próprio discurso da Prefeitura do Rio de Janeiro, através do Projeto Porto Maravilha, no artigo intitulado “Por que substituir o elevador da Perimetral?”, diversos argumentos são levantados, diga-se de passagem, com toda razão, se por outro lado, não houvessem diversos viadutos sendo construídos na própria cidade do Rio de Janeiro. Para

além do mais, está presente no discurso a recorrente necessidade de alicerçarmos nossas políticas e ações a partir de referenciais externos como as cidades do norte global, utilizando o conceito do sociólogo Boaventura de Sousa Santos.

“Hoje, estudos técnicos comprovam que a remoção da Perimetral é fundamental para melhorar o trânsito na região. E a decisão de substituir viadutos deste porte não é ideia exótica ou sem fundamentação. A **Pesquisa Vida e Morte das Autovias Urbanas do Institute for Transportation & Development Policy (ITDP)** apurou que 17 cidades dos Estados Unidos, da Europa e de países asiáticos já substituíram seus grandes viadutos. **Viadutos causam depreciação social, econômica e cultural.** As razões para a substituição de elevados em todo o mundo variam entre o alto custo para manter estruturas gigantescas e projetos de revitalização para recuperar áreas degradadas pela instalação desses viadutos. [...] Centrado nas pessoas e na sustentabilidade ambiental, privilegia o transporte público, a integração entre os meios de transporte, as ciclovias e as áreas de circulação, garantindo mais fluidez ao trânsito e o desenvolvimento da região. [...] A concepção de um novo sistema viário, que inclui 28 Km de vias para o **Veículo Leve sobre Trilhos (VLT)**, 17 Km em ciclovias e ruas para passagem exclusiva de pedestres, segue lógica muito diferente da atual. O VLT ligará os principais modais de transporte (estações de ônibus, teleférico da Providência, trens, metrô, barcas e aeroporto), diminuindo o número de carros e ônibus no Centro” (Porto Maravilha, 2012).

Trazendo para o debate os documentos da FIRJAN, Rio Decisão 2012-2014 e 2014-2016, veremos que a semelhança entre os discursos é bastante notável, para além dos mesmos projetos serem pautados como verdadeiro legado para toda a população carioca.

“A implantação do sistema BRT e do sistema de VLT, juntamente com a construção da Linha 4 do Metrô, por exemplo, serão importantes para melhorar a mobilidade urbana da cidade do Rio de Janeiro, não apenas durante os Jogos, mas principalmente depois deles.[...] A realização da Copa do Mundo e dos Jogos Olímpicos provoca mudanças culturais e estruturais, reforçando a condição de *global player* do Rio de Janeiro. [...] O Rio de Janeiro avança, assim, rumo a um novo patamar de desenvolvimento e consolida as perspectivas de bons negócios no estado, que se manterão nos próximos anos” (FIRJAN, 2013: 9; 11).

Outro ponto que o documento Decisão Rio 2014-2016 nos permite levantar em nossa análise é a possibilidade de espacializarmos a partir da plataforma do *Google Earth* os investimentos em curso na cidade do Rio de Janeiro através da georeferenciação dos dados. Como mostra a figura a seguir.



Fonte: Firjan - Decisão Rio 2014-2016

Figura 3. Espacialização dos investimentos e projetos na cidade do Rio de Janeiro

Os eixos de ligação em azul claro, representam as obras de mobilidade do BRT, que são as novas avenidas, repletas de viadutos que cruzam diversos subúrbios da cidade, que ligam-se todas a Barra da Tijuca, que por sua vez, aparece como uma das poucas áreas da cidade a receber investimentos/projetos. Fica claro também o protagonismo da Zona Sul, apesar de ser esta a zona urbana mais consolidada e de melhor infraestrutura da cidade, o Centro da cidade aparece também como grande polarizador de investimentos, principalmente no eixo do projeto “Porto Maravilha” e para toda a extensão das zonas Norte e Oeste, os investimentos e projetos são rarefeitos, para além das rodovias que cruzam estas zonas visando ligá-las a Barra da Tijuca, apenas bairros como Deodoro apresentam alguma significativa presença de projetos/investimentos, neste caso por conta de modalidades Olímpicas que vão ser praticadas lá, porém, fica claro que a cidade como um todo não usufrui da mesma maneira esse grande volume de capital investido na cidade.

A professora Valéria Pero da UFRJ, em um artigo que busca relacionar a mobilidade urbana com a pobreza também no Rio de Janeiro, nos trás uma visão acerca destes projetos na área dos transportes. Cita o Bilhete Único Carioca enquanto um avanço no que diz respeito ao custo e conseqüentemente a própria mobilidade urbana, que é justamente as populações mais pobres e suburbanas que arcam com maiores despesas de transporte e tem maiores taxas de deslocação cotidiana, devido a morarem geralmente longe de seus postos de trabalho, estes por sua vez, centralizados em áreas específicas da cidade, Centro e Barra da Tijuca, além de bairros da Zona Sul (Pero et al., 2012).

Outros projetos que a autora cita são o BRS, que nada mais é do que um projeto de logística para faixas exclusivas de ônibus em bairros da Zona Sul e Centro em primeiro momento e depois alargado para a Zona Norte mais próxima, que possuem o trânsito saturado e com problemas diários. Os BRTs também são lembrados como *“corredores expressos e articulados, formando um anel de alta performance.”*

“Segundo o portal da Fetranspor na internet, a grande mudança, porém, não é a alteração física na via, mas o olhar da autoridade governamental em relação ao transporte público. A priorização do ônibus, na disputa pelo espaço, entre os veículos, democratiza a cidade, privilegiando o coletivo em detrimento do individual. “A conta é muito simples: se um automóvel leva em média 1,5 pessoa e um ônibus, 35, e a proporção de média de ocupação do solo é de um ônibus para 2,5 carros, ao se abrir espaço para o coletivo nas ruas, promove-se justiça social” (Pero et al., 2012: 17).

Apesar da citação levar em consideração o discurso de quem lucra e sobrevive a partir do monopólio rodoviário do sistema de transporte público da cidade do Rio de Janeiro, a autora parece concordar com os projetos e medidas que supostamente servem para melhorar a vida dos cariocas e residentes do Rio de Janeiro.

“A quantidade e grandiosidade dos projetos mostram uma inclinação por parte do poder público para solucionar as mazelas do sistema de transportes fluminense, ainda em processo de consolidação. Resta saber se a construção do legado será eficaz no objetivo de melhorar os obstáculos do cotidiano dos cariocas e residentes, antes, durante e após a realização dos eventos” (Pero et al., 2012: 17)

Ao recordarmos os estudos aqui citados do professor Carlos Vainer, Hindenburgo Pires, Ermínia Maricato, veremos que este suposto legado para além dos eventos globais, são parte do discurso hegemônico que permite inclusive que estes projetos e ações sejam postas

em prática de maneira imperativa, verticalizada e quase sempre sem qualquer possibilidade de resistência local de possíveis e prováveis atingidos por tais políticas.

4. Conclusão

Faz-se necessário disputar a cidade, disputar os conceitos e projetos de cidade que se anunciam nos discursos e nas intencionalidades dos atores que projetam e (re)produzem a cidade, o espaço urbano. Se olharmos os protestos que se desencadearam por todo o Brasil a partir do mês de junho de 2013, veremos que de todos os problemas referentes a vida urbana no Rio de Janeiro e não só nele, a questão da mobilidade urbana e da apropriação da cidade pelos próprios cidadãos foram as questões que desencadearam todos os movimentos que por sua vez, fizeram saltar os olhos estas e as outras problemáticas enfrentadas no cotidiano da cidade.

O papel da geografia neste contexto de lutas sociais e de disputa conceitual e prática da cidade é sem dúvidas relevante e deveras importante. Para que a ciência encontre um caminho mais próximo da totalidade dos indivíduos que formam a cidade, em detrimento do caminho dos gabinetes, empresas, consultorias que selam e ratificam o modelo hegemônico que seletiviza, segrega o espaço urbano, o torna um balcão de negócios, faz dos investimentos públicos, dos espaços públicos, verdadeiras mais-valias para setores específicos da economia.

Se atualmente o paradigma do Planejamento Estratégico se apresenta enquanto o braço neoliberal das políticas públicas voltadas para o espaço urbano, é extremamente importante que se subverta o conceito de estratégia, para que este esteja em comunhão com os interesses do maior número de atores possíveis, sejam eles hegemônicos ou não, para que assim, a possibilidade de coesão social seja de fato uma *“luz no fim do túnel”*.

“A história recente do Planejamento no Brasil continua sendo marcada, como diria Ermínia Maricato, pelas “idéias fora do lugar”. É preciso instaurar um espaço para o debate democrático sobre as políticas urbanas, no qual haja efetivamente a participação ativa dos cidadãos. É preciso criar mecanismos que garantam o controle e a orientação dos investimentos públicos. É preciso garantir a efetivação de ações sociais e ambientais que garantam a melhoria da qualidade de vida da população. Torna-se crucial o detalhamento do Plano Estratégico, é preciso mais transparência na execução das metas e dos recursos que lhes serão destinados. Sem a participação da sociedade estaremos importando não apenas modelos, mas ilusões em vez de utopias sociais!” (Pires, 2010: 12).

Por fim, trago esta a última passagem do geógrafo Hindenburgo Pires, que por sua vez, é um dos intelectuais orgânicos mais presentes nas lutas sociais contemporâneas do Rio de Janeiro, atuando dentro de sua posição profissional, enquanto professor do departamento de Geografia da UERJ, mas sobretudo, enquanto cidadão brasileiro preocupado com as questões urbanas e sociais que assolam as cidades do país.

Bibliografia

- Arantes, O. (2000) – “Uma estratégia fatal: A cultura nas novas gestões urbanas”. In: *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos* / Otilia Arantes, Carlos Vainer, Ermínia Maricato. Petrópolis, RJ: Vozes.
- Capel, H. (2006) – *De Nuevo el Modelo Barcelona y el debate sobre el urbanismo Barcelonés. Biblio 3W*, Vol. XI, no 629, 25 de enero de 2006.
- Capel, H. (2007) – “El Debate sobre la Construcción de la Ciudad y el Llamado ‘Modelo Barcelona’”. *Scripta Nova*, vol. XI, núm. 233, 15 de fevereiro de 2007.
- Carlos, A. F. A. (2008) – *A (re)produção do espaço urbano*. 1. Ed. São Paulo, EdUSP.
- Corrêa, R. L. (2011) – “Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: Um texto para discursão”. In: *A Produção do Espaço Urbano: agentes e processos, escalas e desafios* / Ana Fani Alessandri Carlos, Marcelos Lopes de Souza et. al. (orgs.) – São Paulo: Contexto.
- FIRJAN (2013) – *Decisão Rio 2014-2016*. Rio de Janeiro.
- Harvey, D. (2010) – *A Condição Pós-Moderna*. Ed. 20. São Paulo, Editora Loyola.
- Nunes, J. (2010) – Memórias de um passado recente: revisão do Plano Diretor do Rio de Janeiro. *Anais do XI Seminário de História da Cidade e do Urbanismo*, Vitória, Espírito Santo.
- Pero, V. e Mihessen, V. (2012) – *Mobilidade urbana e pobreza no Rio de Janeiro*. PDE-2012.
- Pires, H. F. (2010) – “Planejamento e Intervenções Urbanísticas no Rio de Janeiro: A Utopia do Plano Estratégico e sua Inspiração Catalã”. *Biblio 3W*, Vol. XV, no 895 (13), 5 de novembro de 2010.
- Prefeitura do Rio de Janeiro (2010) – *Plano Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro 2009- 2012. Pós 2016 O Rio Mais Competitivo e Integrado*. Rio de Janeiro.
- Prefeitura do Rio de Janeiro (2013) – *Plano Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro 2013-2016. Pós 2016 O Rio Mais Competitivo e Integrado*. Rio de Janeiro.
- Sánchez, F. (1999) – “Políticas Urbanas em Renovação: Uma Leitura Crítica dos Modelos Emergentes”. *R. B. ESTUDOS URBANOS E REGIONAIS* No 1 / MAIO 1999.
- Santos, M. (2012) – *Por uma Economia Política da Cidade: O Caso de São Paulo*. 2. Ed. 1. Reimpr. São Paulo, EdUSP.
- Tomé, R. e Reis, P. (2001) – “Os Geógrafos no ordenamento e gestão do território: Domínios de intervenção”. *Inforgeo*, 16/17, Lisboa, Edições Colibri, 2001/02.
- Vainer, C. (2000) – “Pátria, empresa e mercadoria: Notas sobre a estratégia discursive do

Planejamento Estratégico Urbano”. In: *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos* / Otilia Arantes, Carlos Vainer, Ermínia Maricato. Petrópolis, RJ: Vozes.

Site Visitados

<http://portomaravilha.com.br/web/sup/serObrMapaPer.aspx> (Porto Maravilha, 2012) <acesso 17/05/2014>

AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA: O CASO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO DA REGIÃO CENTRO DE PORTUGAL

Aline Abrantes

Paulo Carvalho

Resumo

A Avaliação Ambiental Estratégica, incidindo em planos e programas, consiste num instrumento de política ambiental que visa garantir a qualidade, proteção e valorização do ambiente, tendo em vista promover o desenvolvimento sustentável.

Reconhecendo a relevância preventiva desta ferramenta, pretendemos analisar a sua operacionalidade em matéria de Planos Municipais de Ordenamento do Território, a partir do exemplo da área geográfica adstrita às competências ambientais e de ordenamento do território da Comissão de Desenvolvimento Regional do Centro, e tendo como suporte os registos/dados criados em plataforma própria neste domínio.

1. Introdução

A Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) sendo um dos instrumentos que visa alcançar a sustentabilidade tal como é entendida nas suas múltiplas valências para o desenvolvimento, ou seja, ecológica, espacial, cultural, social e económica, o que se tem constituído num desafio para os municípios, face à crescente pressão sobre os recursos naturais que decorrem da concentração da população e da sua utilização para atividades humanas (Abrantes, 2014).

Como assinala Batista (2012: 1), “O ser humano é o maior agente que vem há milénios alterando o ambiente natural, adaptando-se nas mais diferentes regiões. A humanidade sempre procurou evoluir e desenvolver-se. Por não haver limites, o desenvolvimento da nossa sociedade vem ocorrendo desordenadamente, sem planeamento e à custa de níveis crescentes de poluição e degradação ambiental”.

Os recursos territoriais são fundamentais para a sobrevivência das gerações presentes como também para as gerações futuras, todavia, a sua incorrecta exploração ao longo dos anos originou processos de rutura e que, conseqüentemente, se tornassem mais escassos. Apreendendo esta realidade, comunidade científica começou a questionar a “inesgotabilidade” dos recursos naturais e a possibilidade da sua contínua “renovabilidade”. Apesar de cada vez

haver mais a noção de que os recursos não são renováveis “ad eternum”, existe um grande trabalho a desenvolver a nível da sensibilização e da implementação de metodologias e ferramentas no contexto ordenamento/planeamento e gestão sustentável dos recursos que têm de ser administrados de forma responsável (Correia, 2009).

Neste sentido, a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) é reconhecida como um novo instrumento de Política Ambiental suportado pela Diretiva 2001/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 27 de junho de 2001, relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente, transposta para a legislação nacional pelo Decreto-lei n.º 232/2007 de 15 de junho e alterada pelo Decreto-Lei n.º 58/2011, de 4 de maio.

Sendo a proteção e valorização do ambiente uma preocupação tão importante nos processos de planeamento, ganham cada vez mais relevância no âmbito dos Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT) – conceito que engloba os Planos Diretores Municipais, os Planos de Urbanização e os Planos de Pormenor. A Avaliação Ambiental não se destina, assim, a justificar as soluções do plano, mas a apoiar a sustentabilidade ambiental da solução de planeamento que venha a ser encontrada (CCDRC, 2012).

2. Relevância e fases da AAE no contexto dos Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT)

A Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) foi introduzida como conceito em 1989, no contexto de um projeto europeu de investigação, e definida como “as avaliações ambientais adequadas a políticas, planos e programas (...) com uma natureza mais estratégica do que aquelas aplicáveis a projetos individuais (...) provavelmente diferindo destas em diversos aspetos importantes” (Partidário, 2012: 8).

Apesar das suas múltiplas definições, a AAE refere-se a um processo formal, sistemático que possibilita analisar e abordar os efeitos ambientais de políticas, planos e programas (Abaza *et al.*, 2004: 86). “A inter-relação entre as políticas, planos e programas é frequentemente idealizada como hierárquica ou como processo hierárquico” (Dalal-Clayton & Sadler, 1999: 3).

De acordo com a OCDE (2012: 30) “as políticas dão forma aos planos, programas e projetos subsequentes, os quais por sua vez colocam essas políticas em prática. As políticas estão no topo da hierarquia da tomada de decisão. À medida que descemos na hierarquia, desde as políticas até aos projetos, altera-se a natureza da tomada de decisão, assim como a

natureza da avaliação ambiental necessária. A avaliação ao nível das políticas tende a lidar com propostas mais flexíveis e um maior espectro de cenários. A avaliação ao nível dos projetos tem geralmente especificações prescritas, bem definidas.”

Como assinala o RJAAPP, a avaliação ambiental de planos e programas tem em conta os efeitos significativos no ambiente durante a sua elaboração e antes da sua aprovação, gerando soluções inovadoras mais eficazes e sustentáveis e de medidas de controlo que reduzam os impactes significativos no ambiente.

Segundo a DGOTDU (2008: 18), “A avaliação ambiental dos PMOT deve ser entendida como um procedimento de acompanhamento contínuo e sistemático de avaliação, integrado no procedimento de elaboração dos planos, que visa garantir que os efeitos ambientais das soluções adotadas são tomados em consideração durante a sua preparação e elaboração e em momento prévio à respetiva aprovação”.

O ponto fulcral do ordenamento do território, tanto a nível nacional, regional ou municipal, “consiste na compatibilização e organização dos interesses setoriais com expressão territorial sendo eles públicos ou privados, através de soluções técnicas que viabilizem a salvaguarda e a valorização dos recursos e do potencial territorial” (DGOTDU, 2008: 22).

Na perspetiva da DGOTDU (2008: 61-70), a Avaliação Ambiental Estratégica dos PMOT, configura cinco fases, a saber:

– Fase A: Fase dos estudos de caracterização e diagnóstico do processo de elaboração do plano. A metodologia a adotar nesta fase consiste: na construção do Quadro de Referência relativo a outros planos e programas; na definição do âmbito⁸ e dos objetivos da AAE, bem como os fatores ambientais; e a implementação do processo e dos objetivos de consulta e acompanhamento das entidades responsáveis.

– Fase B: Tendo, na fase A, sido definido e caracterizado o âmbito da AAE através dos Fatores Ambientais e definidos objetivos e respetivos indicadores, trata-se agora de aplicar estas ferramentas analíticas ao processo de avaliação do plano, identificando efeitos significativos no ambiente e as alternativas que minimizem ou condicionem estes efeitos. Nesta fase elaboram-se matrizes que cruzam os objetivos dos PMOT e da AAE permitindo assim verificar o respetivo grau de correspondência e incompatibilidade, que podem ser quantificados e hierarquizados de acordo com o número de ocorrência de conflitos e de convergência de interesses.

⁸ Também designado por Relatório de Fatores Críticos para a Decisão.

– Fase C: Compreende a elaboração do Relatório Ambiental e a realização de consultas às entidades com responsabilidades ambientais específicas, de modo a assegurar a ponderação e a validação dos resultados obtidos na Fase B e a divulgação pública da informação na qual fundamentou essa decisão.

– Fase D: Legitimação da proposta do plano e do Relatório Ambiental através da submissão a consulta pública, ao que seguirá a ponderação dos resultados da consulta, a aprovação de plano e a emissão da Declaração Ambiental (DA).

– Fase E: Consiste na fase de monitorização e pós-avaliação documentada dos efeitos do plano no ambiente. Desta forma, pretende-se, por um lado verificar se os efeitos produzidos pelo plano são os que foram previstos em fase de AAE e, por outro lado, criar condições para a eventual adoção de medidas de mitigação ou de correção, adicionais às que estão previstas na DA e que se revelem necessárias.

Uma metodologia que muito se assemelha a esta é *Office of the Deputy Prime Minister* – ODPM (2005). Esta também consagra cinco fases de análise onde contemplam a sua similaridade com o que foi enunciado pela DGOTDU (2008).

3. Avaliação Ambiental Estratégica dos PMOT da Região Centro

3.1 Processos (GEP) e sua expressão instrumental e geográfica

A plataforma “Gestão Electrónica de Processos” (GEP) da CCDRC⁹ configurou a base de recolha de dados sobre os processos criados com AAE. Em 2007, foram criados onze processos de AAE relativos a instrumentos de gestão territorial em face da entrada em vigor do Decreto-lei nº 232/2007 de 15 de junho, nos três anos subsequentes registam-se valores superiores, no ano 2008 registou-se 46 processos, em 2009 criou-se 45 processos e em 2009 foram criados 32 processos. Em 2011 e 2012 o número de processos decresce consideravelmente para 11 e 9 processos respetivamente. Por fim, em 2013 (até 2013-10-14) apenas tinham sido criados 2 processos. É notório o decréscimo exponencial da criação do número de processos no GEP desde 2010. Este facto decorre de diferentes municípios já terem iniciado a revisão e nesse caso podem fazer uma nova revisão passados 10 anos da sua entrada

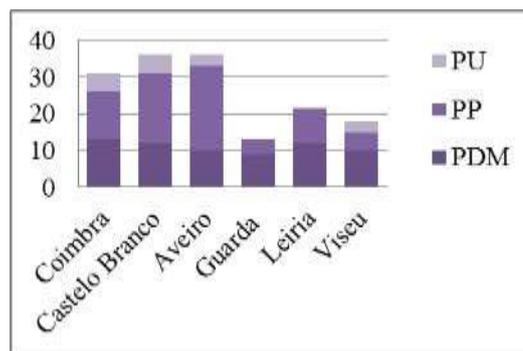
⁹ Cada processo pode incluir “Relatório de Definição de Âmbito – RFC” e “Relatório Ambiental”.

A área de atuação da CCDRC no que diz respeito ao ambiente, ordenamento do território, cidades, desenvolvimento regional, e apoio técnico às autarquias locais e às suas associações, corresponde a 77 municípios incluídos em 7 subregiões (correspondentes às atuais comunidades intermunicipais), a saber: Região de Aveiro, Região de Coimbra, Região de Leiria, Beira Baixa, Beiras e Serra da Estrela, Viseu Dão-Lafões e dois municípios do Médio Tejo (Sertã e Vila de Rei). Em relação à aplicação dos fundos comunitários a configuração

em vigor; em relação às alterações podem ser feitas de três em três anos depois da entrada em vigor. Desde 2007 a 2013 houve um total de 156 processos criados para a AAE.

Os distritos de Aveiro e Castelo Branco são os que apresentam mais processos, registando no total 36 processos criados, seguidamente o distrito de Coimbra com 31 processos criados e depois Leiria, Viseu e por fim Guarda com apenas 13 processos criados (figura 1).

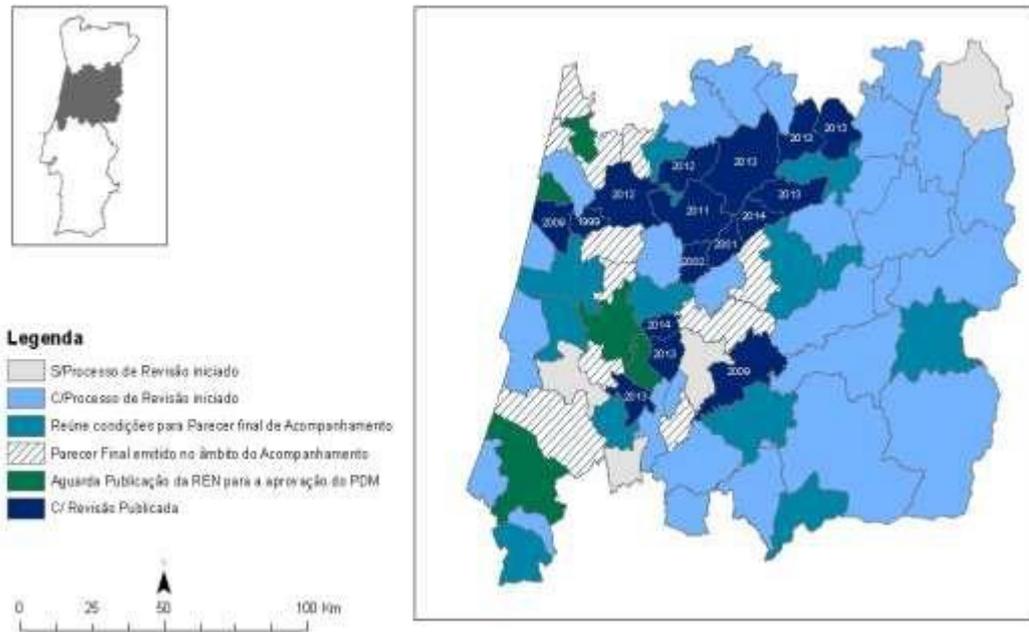
Se contabilizarmos todos os PDM dos diferentes distritos temos o resultado de 66 processos criados; no caso dos PP temos 73 contabilizados e 17 no caso dos PU, referentes aos seis distritos da Região Centro, o que corresponde aos 156 processos criados no GEP (figura 1).



Fonte: Abrantes (2014), com base em CCDRC (2014)

Figura 1. Número de processos criados no GEP (CCDRC), em 2007-2013, por distrito e tipologia de PMOT

Na figura 2 estão cartografadas as revisões dos Planos Diretores Municipais.



Fonte: Abrantes (2014), com base em CCDRC (2014)

Figura 2. Avaliação ambiental dos PDM da Região Centro, em processo de revisão

Como refere Correia (2009: 26), o DL (n.º 380/99) que enquadra a revisão dos PDM (PDM de 2ª geração), contém apreciáveis inovações indutoras de melhores planos e de melhor ordenamento. Destas, destacam-se:

- A exigência do enquadramento estratégico dos PDM, a introdução da perequação dos benefícios e encargos decorrentes dos planos territoriais que vinculam os particulares;
- O carácter excepcional de reclassificação do solo rural em urbano, contrariando o alargamento indiscriminado dos perímetros urbanos e que centra a gestão na utilização dos espaços já infraestruturados e na valorização do património existente;
- O conceito do solo programado, bem como o dever de execução dos planos.

Deste modo, a elaboração ou a revisão dos PDM carece sempre de Avaliação Ambiental Estratégica.

No mapa em evidência (figura 2) foram utilizadas seis classes: sem processo de revisão iniciado; com processo de revisão iniciado; reúne condições para parecer final de

acompanhamento; parecer final emitido no âmbito do acompanhamento; aguarda publicação da REN para a aprovação do PDM; com revisão publicada.

Dos 77 municípios tutelados pela CCDRC, quatro municípios não têm o processo de revisão iniciado (Figueira de Castelo Rodrigo; Alvaiázere; Soure e Góis); vinte e oito municípios têm o processo de revisão iniciado; treze municípios reúnem condições para parecer final de acompanhamento¹⁰; onze têm parecer final emitido no âmbito do Acompanhamento; cinco municípios aguardam a publicação da REN para a aprovação do PDM; e dezasseis municípios já têm a revisão do PDM publicada, entrando assim, na segunda geração de PDM. Nelas e Vila Nova de Poiares são os municípios que entraram recentemente para a 2ª Geração de PDM em revisão, a 2 de janeiro e a 15 de janeiro de 2014, respectivamente.

Foi em 1999 que a Região Centro teve a primeira revisão de PDM publicada; em 2001 e 2002 também só houve uma publicação; em 2009 existiu duas publicações; em 2011 apenas uma publicação; em 2012 publicou-se duas revisões de PDM; em 2013 houve a publicação de seis revisões de PDM e no presente ano, até 31 de janeiro de 2014, houve a publicação de duas revisões.

O cálculo da média de anos entre as publicações da 1ª Geração com a 2ª Geração de PDM revela um valor superior a 17 anos (17,4). Sabendo que as revisões devem ser realizadas de 10 em 10 anos, de acordo com o estipulado na legislação, existe ainda um défice de 7 anos. Tendo ainda em conta que esta média foi feita apenas para os 16 municípios que já publicaram a revisão do PDM, o que significa que ainda faltam 61 municípios publicarem a 2ª revisão o que afetará a média de anos de demora para a publicação dos planos.

Outro ponto a referenciar é a entrada em vigor da revisão do PDM. Quando o PDM entra em vigor este já está em conformidade com a nova REN, porém ao não estar publicada têm que se reger pela antiga REN fazendo com que determinados espaços classificados de urbano ou rural estejam condicionados à restrição de utilidade pública.

É certo, que a diretiva prevê que a revisão é sempre sujeita a AAE, porém na Região Centro temos os casos de Carregal do Sal, Oliveira do Bairro (1ª Revisão), Pampilhosa da Serra, Santa Comba Dão e Vagos que não foram sujeitos a Avaliação Ambiental pois foram

¹⁰ Comissão de Acompanhamento: A “(...) composição deve traduzir a natureza dos interesses a salvaguarda e a relevância das implicações técnicas a considerar, integrando representantes de serviços e entidades (...)”, conforme o artigo 47.º do Decreto-lei n.º 46/2009.

concluídos antes da entrada em vigor do Decreto-lei n.º 232/2007, de 15 de junho (quadro 1)¹¹.

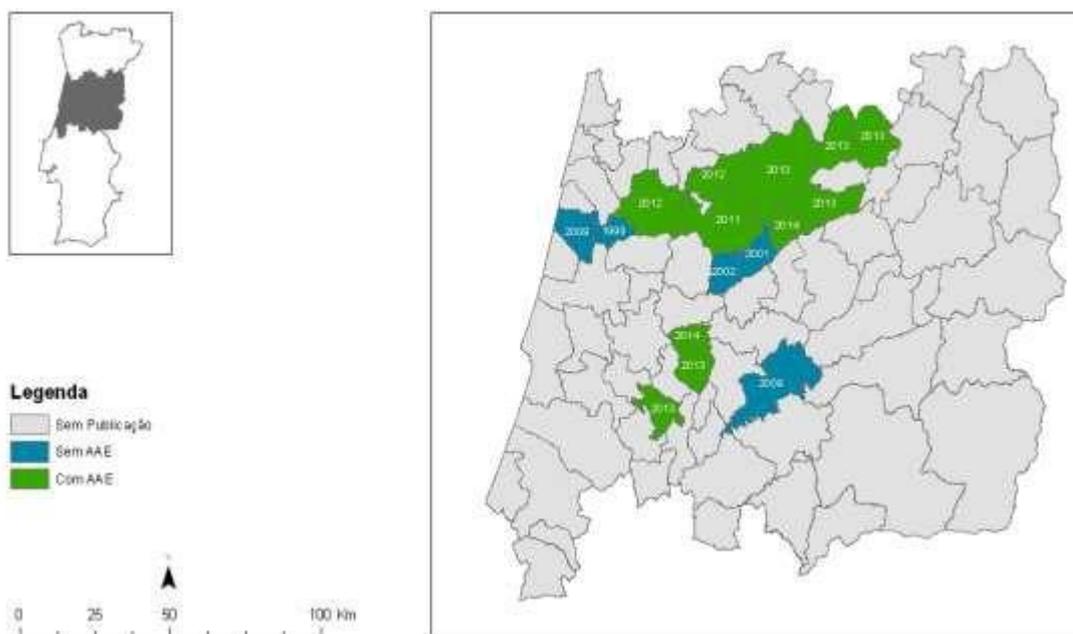
Quadro 1. Revisão do PDM e AAE em municípios da Região Centro

Revisão do PDM - Municípios	Sujeição a AAE
Águeda	Com AAE
Aguiar da Beira	Com AAE
Carregal do Sal	Sem AAE
Lousã	Com AAE
Mangualde	Com AAE
Nelas	Com AAE
Oliveira do Bairro	Sem AAE
Pampilhosa da Serra	Sem AAE
Penela	Com AAE
Santa Comba Dão	Sem AAE
Sátão	Com AAE
Tondela	Com AAE
Vagos	Sem AAE
Vila Nova de Poiares	Com AAE
Viseu	Com AAE
Vouzela	Com AAE

Fonte: Abrantes (2014), com base em CCDRC (2014)

A figura 3 representa de forma cartográfica o que foi enunciado anteriormente no quadro 1, ou seja, os municípios que não têm a revisão de PDM publicada, os municípios que não têm AAE e os municípios que têm AAE.

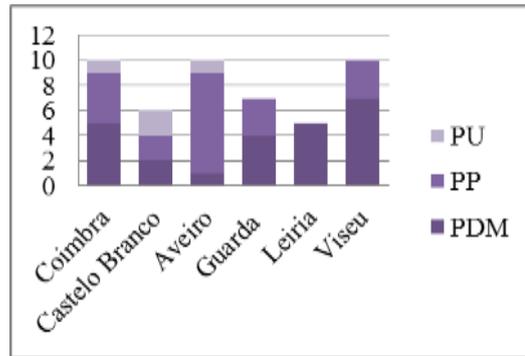
¹¹ Publicações em Diário da República até dia 31 de janeiro de 2014.



Fonte: Abrantes (2014), com base em CCDRC (2014)

Figura 3. Revisão dos PDM da Região Centro: tipo de sujeição

Na figura 4, estão expostos graficamente os planos publicados e com Avaliação Ambiental Estratégica, ou seja todos os planos que foram publicadas após a entrada em vigor do Decreto-lei n.º 232/2007, de 15 de junho. O distrito de Viseu foi aquele que publicou mais PDM, registando 7; de seguida foi Leiria e Coimbra com 5 planos publicados. Aveiro, a nível da publicação de PP foi o distrito que registou maior número com 8 planos publicados. Quanto aos planos de urbanização no seu total foram publicados apenas 4, 2 dos planos pertencem ao distrito de Castelo Branco, um de Coimbra e o outro pertence ao distrito de Aveiro. Os restantes distritos (Guarda, Leiria e Viseu) não publicaram PU. Em suma, existem 24 PDM publicados com AAE; 20 Planos de Pormenor com a AAE e 4 Planos de Urbanização com AAE, o que perfaz um total de 48 planos publicados até 31 de janeiro de 2014.



Fonte: Abrantes (2014), com base em CCDRC (2014)

Figura 4. Número de PMOT publicados com AAE na Região Centro, por tipologia e distrito

3.2 Conformidade Legal

Em Portugal existem atualmente dois guias metodológicos para a implementação da AAE: o *Guia de Melhores Práticas para a Avaliação Ambiental Estratégica*, elaborado por Maria Rosário Partidário e editado pela Agência Portuguesa do Ambiente (APA), e o guia publicado pela Direcção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU, 2008).

Relativamente ao cumprimento legal, a grande maioria dos relatórios seguiram o estabelecido. Foram analisados 114 planos distribuídos de forma desigual pelos diferentes municípios e pelos diferentes IGT.

Nos relatórios pode-se destacar:

- 1) Os principais objetivos do plano;
- 2) O Quadro de Referência Estratégica (QRE): com os objetivos de proteção ambiental composto por instrumentos de referência europeia; referência nacional; referência regional e outros planos;
- 3) A elaboração de tabelas de convergência dos diferentes objetivos a tratar;
- 4) A identificação das possíveis entidades a serem consultadas para emissão de parecer. Sendo a emissão do parecer do RFC que marca o final da primeira fase do processo da Avaliação Ambiental Estratégica. O parecer é dado pelas Entidades com Responsabilidades Ambientais Específicas (ERAE).

Uma das situações mais notórias durante a análise prende-se com a evolução sem plano, onde esta é normalmente caracterizada como uma exposição meramente negativa. Esta exposição reporta para a urgente necessidade da Câmara Municipal realizar a alteração ou a

revisão do plano pois se não houvesse nenhuma abordagem no território os impactes seriam muito graves. Os impactes tanto poderiam ser a nível económico, social ou ambiental.

Antes da aprovação do Relatório Ambiental a entidade responsável pela elaboração do plano (CM), promove a consulta das ERAE para emissão de parecer. O RA é sujeito a Consulta pública por iniciativa da CM, tendo em vista a recolha de observações de todos os interessados. A consulta pública tem uma duração não inferior a 30 dias e são publicitados através da página da Internet da Câmara Municipal e em pelo menos duas edições sucessivas de um jornal de circulação regional ou nacional (Decreto-lei n.º 232/2007, art. 7.º).

Tendo em conta as observações recolhidas durante a consulta pública é realizado uma versão final do plano ou programa para se proceder à aprovação.

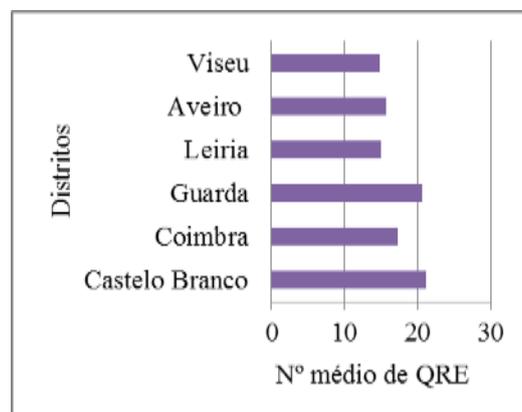
Após a aprovação, a Câmara Municipal envia à Agência Portuguesa do Ambiente (APA), a Declaração Ambiental (DA). Nesta declaração consta a forma de como as considerações ambientais e o relatório ambiental foram integrados no plano ou programa; As observações apresentadas durante a consulta realizada e os resultados da respetiva ponderação, devendo ser justificado o não acolhimento dessas observações; as razões que fundaram a aprovação do plano ou programa à luz de outras alternativas razoáveis durante a elaboração plano; e a implementação de medidas de controlo/monitorização (Decreto-lei n.º 232/2007, art. 10.º).

O artigo 11.º, do referido diploma, esclarece a avaliação e o controlo/monitorização, sendo esta tarefa da responsabilidade da câmara municipal. Estes avaliam e controlam os efeitos significativos no ambiente decorrente da respectiva aplicação e execução, verificando a adoção das medidas previstas na DA, com o objetivo de identificar e corrigir os efeitos negativos imprevistos.

Relativamente ao quadro de referência estratégico é constituído por instrumentos de referência europeia como por exemplo: a Agenda Territorial da União Europeia; Estratégia Europeia de Desenvolvimento Sustentável (EEDS); Estratégia Europeia para a Conservação da Biodiversidade e o Protocolo de Quioto e Acordo de partilha de responsabilidades da UE. Também é constituído por instrumentos de referência nacional (Programa Nacional da Política do Ordenamento do Território - PNPOT; Quadro de Referência Estratégica Nacional - QREN; Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável - ENDS; entre outros); instrumentos de referência regional (Plano Regional do Ordenamento do Território do Centro - PROT-C; Planos Regionais de Ordenamento Florestal - PROF; Plano de Bacias Hidrográficas - PBH, ...) e outros planos onde se inserem por exemplo: Planos Municipais de Defesa da Floresta

contra Incêndios (PMDFCI); Plano de Ordenamento de Albufeiras (POA); Plano de Ordenamento Municipal (POM). Para estes planos e programas é feita a identificação dos objetivos ambientais (QRE) e as respectivas convergências, através de uma matriz de análise.

No caso em estudo, os instrumentos identificados como precursores de orientações estratégicas mais utilizados nos Planos Diretores Municipais (PDM) dos diferentes distritos analisados foram: o PNPOT com 52 planos a mencionar a sua utilização; a ENDS com 50; o PROT-C com 41; o PEASSAR II com 40; e o PNA com 39. No total foram referenciados 909 planos e programas que constituem o Quadro de Referência Estratégico, o que perfaz uma média de 17,2 referências/plano. O distrito que utilizou mais referências para o QRE foi o distrito de Coimbra com uma média de 17,3 políticas e/ou programas utilizados nos diferentes municípios. Castelo Branco utilizou 148 referências apresentando uma média de 21,1 (figura 5).



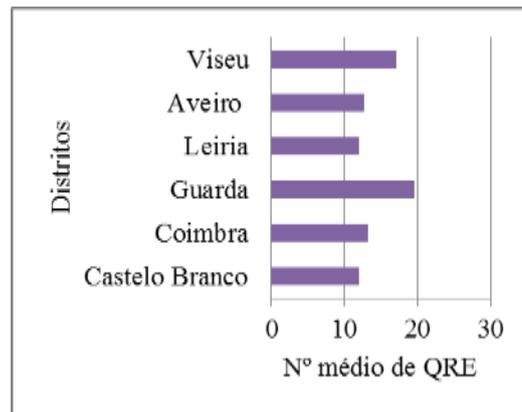
Fonte: Abrantes (2014), com base em CCDRC (2014)

Figura 5. Número médio de instrumentos assinalados nos PDM da Região Centro, por distrito

Partidário (2012), defende a utilização de até 30 referências e todos os municípios analisados, a nível de PDM, encontram-se dentro do recomendado.

Em relação aos Planos de Pormenor (PP) os QRE mais utilizados foram: o ENDS; PNPOT e PROT-C com 43 utilizações cada; o PNUEA com 28 e QREN com 27. No total houve a utilização de 620 planos e programas como referência, dando uma média de 13,5 QRE para cada PP analisado. Guarda e Viseu foram os distritos que apresentaram as médias mais altas em relação às referências utilizadas. Neste sentido, Guarda teve um total de 78 referências e uma média de 19,5 e Viseu com um total de 51 referências tendo uma média de 17 referências por município. A nível bruto, o distrito que teve mais contabilizações de

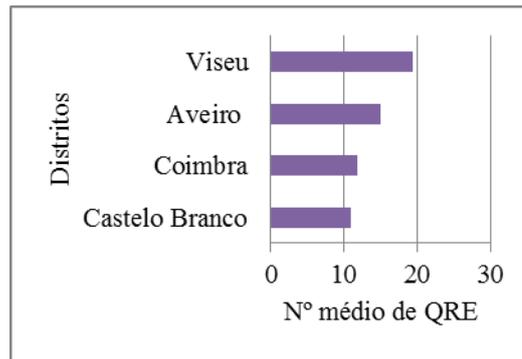
referências foi Aveiro com 215 referências, tendo uma média de 12,6 referências distribuídas pelos dezassete municípios analisados (figura 6). A nível de municípios não houve nenhum que excedesse a recomendação das 30 referências.



Fonte: Abrantes (2014), com base em CCDRC (2014)

Figura 6. Número médio de instrumentos assinalados nos PP da Região Centro, por distrito

Nos Planos de Urbanização (PU) e evidenciando o QRE (figura 7), os mais utilizados foram: a ENDS; o PNPOT com 14 municípios a indicar a sua utilização: o PROT-C com 12; o PNAC com 11 e o PEASSAR II com 10 (RA e RFC). O total obtido foi de 194 referências pelos 14 planos analisados, dando uma média de 13,9, aproximadamente igual, a 14 planos e programas referenciados para a AAE dos diferentes planos, dos diferentes municípios. No distrito de Viseu foram utilizadas 58 referências, representando uma média de 19,3 referências pelos três municípios analisados. Aveiro contabilizou 45 referências, tendo uma média de 15 referências distribuídas pelos três municípios. Mais uma vez, os QRE, a nível de municípios não passaram as 30 referências.



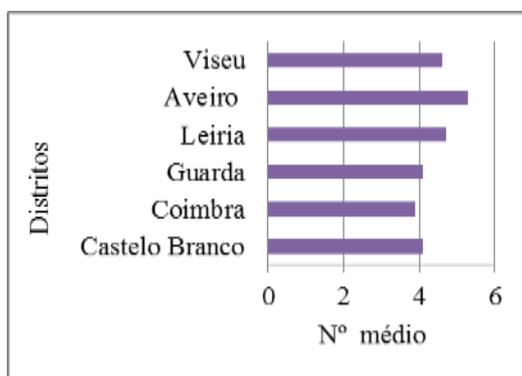
Fonte: Abrantes (2014), com base em CCDRC (2014)

Figura 7. Número médio de instrumentos assinalados nos PU da Região Centro, por distrito

Os dois Instrumentos mais utilizados correspondem ao Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território (PNPOT) e à Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS). O primeiro instrumento enunciado “constitui o guia orientador do sistema de gestão territorial e da política de ordenamento do território, sendo também um instrumento chave de articulação desta política com a política de desenvolvimento económico e social, em coerência com a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS) e com as diversas intervenções com incidência territorial, designadamente as consideradas no Quadro de Referência Estratégico Nacional”; o segundo instrumento enunciado corresponde à Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS), que como vimos anteriormente tem um certo vínculo ao PNPOT. A ENDS “para o período 2005/2015 consiste num conjunto coordenado de atuações que, partindo da situação atual de Portugal, com as suas fragilidades e potencialidades, permitam assegurar um crescimento económico célere e vigoroso, uma maior coesão social, e um elevado e crescente nível de proteção e valorização do ambiente” (QueroVento, 2012: 53-54).

Os Fatores Críticos para a Decisão (FCD) são um elemento integrante e estruturante da Avaliação Ambiental que “constituem os temas fundamentais para a decisão sobre os quais a AAE se deve debruçar, uma vez que identificam os aspetos que devem ser considerados pela decisão na concepção da sua estratégia e das ações que a implementam, para melhor satisfazer objetivos ambientais e um futuro mais sustentável” (Ferreira, 2009: 9).

Ao realizar uma análise por instrumento de gestão territorial IGT foi possível evidenciar os Factores Críticos para a Decisão¹². No total de FCD utilizados nos PDM dos diferentes municípios foram contabilizados 238 FCD o que significa uma média de utilização de 4,4 FCD por plano. Segundo Partidário (2012), o ideal é a utilização de até 5 FCD. O distrito de Aveiro, na avaliação ambiental estratégica dos PDM, foi o distrito com mais FCD, tendo 53 FCD (número bruto), registando uma média de 5,3 (figura 8). Em dez municípios analisados quatro deles apresentaram 6 FCD; cinco municípios com 5 FCD e um único município com 4 FCD.

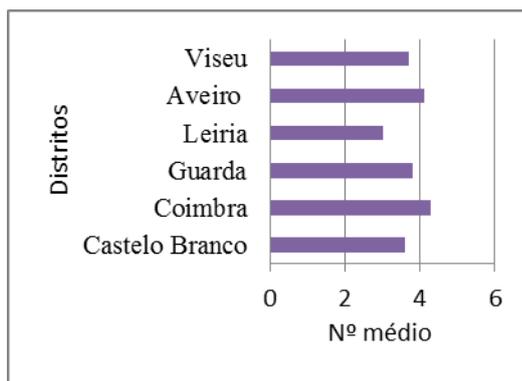


Fonte: Abrantes (2014), com base em CCDRC (2014)

Figura 8. Número médio de conceitos-chave identificados nos PDM da Região Centro, por distrito

O distrito de Aveiro foi aquele que mais utilizou FCD nos seus planos de AAE, mais precisamente 70 FCD, dando uma média de 4,1 FCD. Coimbra contabilizou 43 FCD, tendo uma média de 4,3 FCD utilizados pelos dez municípios analisados. No total registou-se a utilização de 179 FCD, tendo uma média de 3,9 FCD utilizados para a elaboração dos diferentes Planos de Pormenor (figura 9).

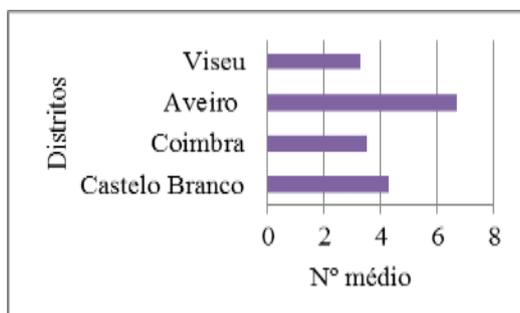
¹² “Usualmente na literatura definidos como factores de sustentabilidade, uma vez que a AAE tem uma dimensão ambiental, económica e social, os três pilares do desenvolvimento sustentável, e que definem a AAE” (Polido, 2010: 17).



Fonte: Abrantes (2014), com base em CCDRC (2014)

Figura 9. Número médio de conceitos-chave identificados nos PP da Região Centro, por distrito

Os Planos de Urbanização tiveram um total de 61 FCD, dando uma média de utilização de 4,4 FCD. Tem que se fazer referência para o PU de Aveiro – Parque Desportivo de Aveiro que utilizou 14 FCD para a sua análise sendo um valor de FCD bastante elevado e pouco aconselhável pois em vez de facilitar a análise acaba por dificultar. Assim, Aveiro com 20 FCD, tem uma média de 6,7 FCD distribuídos em três municípios. Como foi referido anteriormente, o número máximo de FCD aconselhável são de 5 FCD e neste caso é mais de o dobro aconselhável (figura 10).



Fonte: Abrantes (2014), com base em CCDRC (2014)

Figura 10. Número médio de conceitos-chave identificados nos PU da Região Centro, por distrito

A nível do PDM, os FCD mais utilizados foram: qualidade ambiental com 26 PDM a utilizar este FCD; ordenamento do território, desenvolvimento regional e competitividade com 12; biodiversidade com 12 e 10 PDM utilizaram o FCD de riscos ambientais; património cultural; e conservação da natureza e biodiversidade.

Na AAE dos Planos de Pormenor, os fatores críticos para a decisão mais utilizados foram: qualidade ambiental com 29 FCD distribuídos pelos diferentes distritos da Região Centro; ordenamento do território com 10 FCD; qualidade de vida com 8 FCD e riscos ambientais com 7.

Em relação aos Planos de Urbanização os FCD mais utilizados corresponderam: ao ordenamento do território com 5 FCD; à qualidade ambiental com 5 e aos recursos naturais com 4 FCD distribuídos pelos diferentes municípios analisados.

Os dois FCD que mais se repetiram foram: a qualidade ambiental onde esta “contribui decisivamente para a valorização territorial e através desta para o crescimento económico e competitividade (Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2007, de 20 de Agosto), constituindo um factor importante para a saúde pública, qualidade de vida da população humana e para o equilíbrio dos ecossistemas. Quando os critérios de qualidade ambiental são desde cedo introduzidos como desígnios a garantir através dos instrumentos de ordenamento do território contribui-se para o desenvolvimento sustentável e o alcance de elevados níveis de competitividade” (Querovento, 2012: 193); e o FCD cuja denominação prende-se com o ordenamento do território, onde este “assume elevada importância no processo de planeamento. Face às limitações dos recursos do solo, e aos usos que o reclamam, a tomada de decisão deve ser ponderada de forma a proporcionar as melhores soluções para o desenvolvimento sustentável” (QueroVento, 2011: 38).

Tornou-se evidente durante a análise dos relatórios, que muitas das empresas que reportavam os mesmos Fatores Críticos para a Decisão para diferentes municípios. No que diz respeito às medidas de mitigação, teoricamente, é visível a preocupação com o impacto que o plano ou programa possa causar no ambiente.

Os relatórios ambientais pecam por não terem a justificação de seleção de alternativas uma vez que só fazem a avaliação com plano e sem plano não definindo um novo cenário ou uma nova alternativa de execução ao plano. A alternativa referida consiste na alternativa zero ou alternativa sem plano. Por outro lado, existe a preocupação de entregar o Resumo Não Técnico (RNT) na mesma altura que o Relatório Ambiental (RA), fazendo cumprir o imperativo legal. Em geral, a entrega é feita na última reunião da Comissão de

Acompanhamento - CA (no caso das revisões de PDM), nas alterações de PDM, nos PP e PU não existe uma comissão de acompanhamento obrigatória, mas sim, uma Conferência de Serviços (CS). Os documentos são enviados previamente para as entidades com responsabilidades, sendo enviados no prazo de 15 dias antes da CS. No dia da Conferência de Serviços é avaliado o RA e o RNT. O relatório não técnico torna-se uma mais-valia para a consulta mais simplificada para toda a população uma vez que resume o relatório ambiental de forma clara. Tanto na CA como na CS, se existir um parecer global desfavorável pode-se recorrer a reuniões de concertação ou promover nova CA ou CS.

Com esta análise foi possível perceber que o estudo, numa primeira fase, basicamente teórico torna-se um elemento preponderante para a avaliação ambiental estratégica uma vez que equaciona os riscos, as medidas a implementar e tudo é feito antes do plano estar em vigor salvaguardando o ambiente.

Em suma, pode-se dizer que de uma forma geral, os relatórios estão bem concebidos, explícitos e seguem o Guia de Boas Práticas e o Decreto-lei n.º 232/2007 de 15 de Junho, ficando em aberto, se não houvesse um cumprimento legal se existiria preocupação com o ambiente e com o desenvolvimento sustentável.

3.3 Perceção dos especialistas/ERAE

As ERAE que participaram com o seu contributo na nossa investigação foram: a Comissão de Coordenação de Desenvolvimento Regional do Centro (CCDR); a Câmara Municipal de Estarreja; a Câmara Municipal da Covilhã; a Câmara Municipal de Santa Comba Dão; a Câmara Municipal da Lousã; Direcção Regional de Agricultura e Pescas do Centro (DRAPC); a Autoridade Nacional de Protecção Civil (ANPC); e o Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF).

No que diz respeito às empresas foi possível obter o contributo de: Sinergiae Ambiente, Lda. ; Lugar do Plano, Gestão do Território e Cultura; e QueroVento.

Genericamente foram abordados os seguintes pontos fracos pelas ERAE:

- Os pareceres das ERAE não são vinculativos;
- Conhecimento técnico insuficiente no âmbito da AAE;
- As ERAE que acompanham os PMOT deveriam ser informadas individualmente da declaração ambiental já que colaboram ativamente no processo;
- Os indicadores não são ajustados e não são estabelecidas metas;

- A articulação entre os serviços municipais e a equipa multidisciplinar não é por vezes a melhor;
- É vista como uma obrigação legal;
- Muita discricionabilidade dos diplomas;
- A AAE faz sentido à escala municipal, mas pouco sentido nas restantes;
- Continua a ser como um requisito legal (moroso) na instrução dos processos, não se tirando proveito dos reais contributos que poderia dar;
- Pouca eficácia na monitorização e controlo de medidas;
- Maior preocupação no mero cumprimento legislativo, do que a assumida vinculação de compromisso em incrementar as propostas de melhoria ambiental e redução de impactes;
- Os organismos não dão a devida importância à AAE;
- Desconhecimento dos conceitos;
- As medidas de acompanhamento são pouco rígidas;
- Fragilidade de articulação, quer ao nível das ERAE quer da ERIP;
- Dificuldade na focagem das questões relevantes da avaliação estratégica;
- Falta de referências e experiência na monitorização/fase de seguimento;
- Não promove o envolvimento dos cidadãos no processo;
- Processo focado na mitigação dos efeitos ambientais em vez da sua prevenção;
- Uma única metodologia para diferentes tipologias de planos;
- Dificuldade na adopção de conceitos e metodologias específicas de AAE.

Relativamente aos pontos fortes, destacaram os seguintes:

- Sensibilização para as questões ambientais;
- Processo de avaliação contínuo e interactivo;
- Importância atual do setor agro-florestal;
- Integra os contributos dos diferentes actores e especialistas;
- Apresenta soluções para minimizar os efeitos negativos;
- Articulação das propostas com as questões ambientais;
- Coloca as questões ambientais ao mesmo nível das questões sociais ou económicas;
- Visão integrada do património ambiental do território;
- Abordagem à necessidade de prevenção e preservação dos valores ambientais;
- Preservação de ocupação do território com princípios sustentáveis de desenvolvimento económico e social;

- Contributo para a sustentabilidade;
- Dinamização e envolvimento público;
- Valorização das principais questões ambientais;
- Aumento da interação ambiente/ordenamento do território.
- Integração do processo da AAE no procedimento de elaboração e dinâmica dos IGT;
- Integração das questões ambientais e de sustentabilidade nos processos de planeamento;
- Maior consciencialização dos impactes no ambiente das propostas dos planos;
- Conhecimento mais claro dos efeitos ambientais associados a um plano;
- Existência da monitorização ambiental estratégica da implementação do plano;
- Aplicação de princípios de transparência através do recurso a abordagens participativas

Por sua vez, as empresas mencionaram as seguintes vantagens:

- Permite que certas alternativas sejam consideradas a um nível superior de decisão;
- Permite conhecer possíveis impactes; e promove a participação pública;
- Importância a nível social, económico e ambiental.
- Conceito de sustentabilidade e ambiente.

No que concerne aos pontos fracos, a Sinergieae não encontra nenhum inconveniente na aplicação da AAE, o Lugar do Plano não remeteu nenhuma imposição negativa sobre a implementação da AAE, e o QueroVento, refere a realização tardia da AAE em relação à elaboração do plano. Remetem ainda para outra situação, não consideram como um inconveniente mas sim uma limitação à eficácia da AAE, chamando a atenção para a fase de acompanhamento da execução dos planos que não está a ser efetuada de forma séria por todas as entidades proponentes dos planos.

4. Conclusão

A legislação nacional, Decreto-lei n.º 232/2007¹³, que resulta da transposição da Diretiva 2001/42/CE, consiste na Avaliação Ambiental Estratégica de planos e programas com vista a um processo integrado e tem como função a salvaguarda ambiental. A avaliação ambiental dos PMOT é um instrumento de acompanhamento contínuo e sistemático. Neste sentido, não pode ser encarado como um procedimento secundário pois a execução de um determinado plano pode causar impactes muito significativos no ambiente e com esta

avaliação esses impactes são calculados, são impactes esperados e são impactes que terão um certo controlo.

“A problemática ambiental deixou entretanto de estar centrada apenas nos aspetos de controlo de poluição, para passar a incluir preocupações ligadas ao carácter limitante dos recursos físicos e naturais” (Correia, 2009: 22).

Quanto aos resultados, a pesquisa no GEP (Gestão Eletrónica de Processos) permitiu identificar 156 processos de AAE dos PMOT criados entre 2007 e 2013 – PDM (66), PP (73) e PU (17), respectivamente. O decréscimo evidenciado a partir de 2009, pode ser entendido pelo facto de muitos planos ao entrarem em revisão só devam ser alvo de uma nova avaliação passados 10 anos da sua entrada em vigor e no caso de alterações passados três anos depois da sua entrada em vigor. Admitindo assim, que a redução de processos criados no GEP esteja relacionada com o tempo de vigência dos planos.

Relativamente às revisões do PDM, estas estão sujeitas obrigatoriamente a AAE, todavia, até 14 de março de 2014 dos 77 municípios tutelados pela CCDRC, quatro não tinham processo de revisão iniciado (Figueira de Castelo Rodrigo, Alvaiázere, Soure e Góis); 28 tinham o processo iniciado; 13 reuniam condições para parecer final no âmbito do acompanhamento; 11 já tinham parecer final emitido; 5 aguardam a publicação da REN e 16 já tem a revisão publicada. Até à data indicada anteriormente Nelas e Vila Nova de Poiares foram os municípios que recentemente aprovaram os seus PDM de 2ª Geração. No que toca a alteração de PDM totalizam-se 118 alterações, das quais tendo apenas 13 sido submetidas a AAE. Dos 285 processos de PP, apenas 19 tiveram AAE. Relativamente aos PU dos 52 procedimentos apenas 4 tinham AAE.

No que diz respeito à conformidade legal, utilizou-se uma amostra de 114 relatórios ambientais de planos distribuídos de forma desigual pelos diferentes instrumentos de gestão territorial. De acordo com a metodologia recomendada por Partidário (2012), apenas se deve utilizar até 30 referências para o QRE e nesse prisma os municípios não utilizaram mais do que o recomendado. Os dois instrumentos mais utilizados foram o Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território (PNPOT) e a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS).

Para os Fatores Críticos para Decisão (FCD), Partidário (2012), aconselha a utilização de até 5 FCD. Os relatórios ambientais analisados a nível de PDM e PP confirmam estas referências. Porém, no caso do PU de Aveiro, mais precisamente, Parque Desportivo de

¹³ Alterado pelo Decreto-lei n.º 58/2011, de 4 de maio.

Aveiro contabilizaram-se 14 FCD, sendo mais do dobro do aconselhável para uma boa análise.

Os FCD que se repetiram mais foram a qualidade ambiental e o FCD cuja denominação se prende com o ordenamento do território.

A nível das metodologias utilizadas, os relatórios ambientais seguem a estrutura prevista no Guia de Boas Práticas para a Avaliação Ambiental Estratégica publicada pela APA/Partidário e o Guia da Avaliação Ambiental dos Planos Municipais de Ordenamento do Território publicado pela DGOTDU, sendo estas as duas metodologias vigentes a nível nacional. Neste sentido, os relatórios ambientais garantem a conformidade legal estabelecida, uma vez que se torna um imperativo para a aprovação do plano.

A Avaliação Ambiental Estratégica é uma política ambiental relativamente recente e passados sete anos da entrada em vigor do regime jurídico que a institui, é vista por um lado, como uma ferramenta capaz de alcançar a sustentabilidade, mas por outro, como uma ferramenta com uma certa complexidade de execução. Esta forma de ver a AAE, talvez seja por existir uma certa descredibilização da Avaliação Ambiental Estratégica, uma vez que os imperativos legais comprometem o plano. Isto é, se não existisse este DL será que existiria cuidado com a sustentabilidade ou só existe esta preocupação por ser um imperativo legal para a aprovação do plano?

Por outro lado, considera-se que a população deveria ter uma voz mais ativa nos planos ou programas. O DL n.º 232/2007 remete para a Convenção de Aarhus de 1998 que estabelece a participação do público na elaboração de certos planos e programas relativos ao ambiente. Neste sentido e apesar da legislação determinar fases para a sua participação, seria de todo importante que a câmara municipal fosse capaz de sensibilizar a população sobre o papel que esta representa durante a realização de planos ou programas.

Uma outra questão importante diz respeito à metodologia utilizada para a Avaliação Ambiental Estratégica, uma vez que esta está prevista de igual forma os PDM, PP e PU. Tendo os PDM um carácter mais geral e mais estratégico e os PP e os PU uma escala de elaboração mais aproximada, de maior rigor julga-se, que a abordagem destes últimos deveria ter uma maior aproximação à metodologia da Avaliação de Impacte Ambiental (AIA) e não de AAE, sobretudo no que respeita aos PP. Partidário (2012), refere que planos de pormenor, planos de urbanização e pequenas modificações não têm carácter estratégico.

A necessidade de parecer por parte de diferentes entidades é um dos pontos mais fortes deste processo, uma vez que cada entidade tem a oportunidade de salvaguardar os interesses que tutelam tendo sempre em conta o ambiente, e assim, o desenvolvimento sustentável.

Bibliografia

- Abrantes, A. (2014) – *Avaliação Ambiental Estratégica dos Planos Municipais de Ordenamento do Território da Região Centro*. Relatório de Estágio integrado no Mestrado em Geografia Humana – Ordenamento do Território e Desenvolvimento. Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra. Coimbra.
- Baptista, V. (2012) – “A educação ambiental para um ambiente equilibrado”. *Saúde & Ambiente Revista*, v.7, n.1, pp.01-09.
- Clayton, B. & Sadler, B. (1999) – “Strategic environmental assessment: A rapidly evolving approach”. *Environmental Planning Issues* nº 18.
- CE (2009) – *Report from the commission to the council, the european parliament, the european economic and social committee and the committee of the regions – On the applications and effectiveness of the Directive on Strategic Environmental Assessment (Directive 2001/32/EC)*, Commission of the European Communities, Brussels.
- Correia, M. (2009) – *Avaliação Ambiental Estratégica – aplicação aos planos municipais de ordenamento do território*. Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa, Lisboa.
- Fernandes, V; Malheiros, T.; Philippi, A.; Sampaio, C. (2012) – “Metodologia de Avaliação Estratégica de Processo de Gestão Ambiental Municipal”. *Saúde Soc.* São Paulo, v.21, supl.3, pp.128-143.
- OCDE (2012) – *Aplicação da avaliação ambiental estratégica: Guia de boas práticas na cooperação para o desenvolvimento*. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264175877-pt>.
- Office of the Deputy Prime Minister. (2005) – *A Practical Guide to the Strategic Environmental Assessment Directive*. <http://www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/practicalguidesea.pdf> Acedido a 27 de Fevereiro de 2014.
- Partidário, M. (2012) – *Guia de melhores práticas para a Avaliação Ambiental Estratégica – Orientações metodológicas para um pensamento estratégico em AAE*. Lisboa, Agência Portuguesa do Ambiente e Redes Energéticas Nacionais.
- Polido, A. (2010) – *Avaliação da Eficácia da Definição do Âmbito no Processo de Avaliação Ambiental Estratégica em Portugal*. Tese de Mestrado, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Nova de Lisboa.
- QueroVento (2011) – *Relatório Ambiental da revisão do PDM de Aguiar da Beira*.
- QueroVento (2012) – *Relatório Ambiental da revisão do PDM de Estarreja*.

Documentos Legislativos Consultados:

Regime Jurídico da Avaliação Ambiental Estratégica (Decreto-lei nº 232/2007, de 15 de junho).

Alteração do Regime Jurídico da Avaliação Ambiental Estratégica (Decreto lei nº 58/2011, de 4 de Maio).

Guia da Avaliação Ambiental dos Planos Municipais de Ordenamento do Território – DGOTDU.

Directiva 2001/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de junho de 2001.

Endereços Eletrónicos:

Comissão de Coordenação de Desenvolvimento Regional Centro, www.ccdrc.pt, acedido a 14 de janeiro de 2014.

CLASSIFICAÇÃO DE PATRIMÓNIO NATURAL: O EXEMPLO DOS PENEDOS DE GÓIS¹⁴ (CORDILHEIRA CENTRAL PORTUGUESA)

Luiz Alves

Bruna Cordeiro

Paulo Carvalho

Resumo

O património natural, enquanto recurso não renovável, encontra-se exposto a diversas situações de vulnerabilidade designadamente a que resulta da ação antrópica.

Uma das formas de proteger mas, também, de valorizar e reconhecer a singularidade, raridade ou representatividade do património natural de um determinado território é através da sua classificação que, em Portugal, decorre do Sistema Nacional de Áreas Classificadas.

No caso dos Penedos de Góis, a sua singularidade e importância são atestadas, entre outros, pela sua elevada importância nos domínios paleontológico, tectónico-estrutural, geomorfológico e paisagístico, o que justifica a sua classificação como Monumento Natural.

1. Conservação da natureza, biodiversidade e estatutos de proteção

As preocupações em matéria de conservação da natureza e biodiversidade emergem no contexto da discussão em torno do desenvolvimento e das suas diferentes visões ou perspectivas e assumiram, como estas, uma dimensão internacional, que é visível sobretudo a partir do início dos anos 70 (século XX), associada ao propósito de constituir redes e sistemas (na amplitude das escalas mundial, nacional e regional) para a partilha de informação/formação e conhecimentos em torno de questões que começavam a revelar um carácter global e interdependente.

O lançamento do Programa “O Homem e a Biosfera (UNESCO, 1971), que está na génese da Rede Mundial de Reservas da Biosfera, a realização da primeira Conferência das

¹⁴ Este texto tem como ponto de partida o relatório apresentado ao Município de Góis, com o título: “Os Penedos de Góis – Geomorfologia, Geologia e Paisagem: a importância de classificar o Património Natural”, na sequência dos estágios realizados por Luiz Alves e Bruna Cordeiro, que apresentou uma proposta fundamentada de classificação dos Penedos de Góis como Monumento Natural, em dezembro de 2012, e integra contributos posteriores que permitiram fixar a presente narrativa.

Nações Unidas sobre o Ambiente (Estocolmo, 1972) ou a aprovação da Diretiva Aves (em 1979) pela então Comunidade Económica Europeia (que vai constituir um dos pilares da futura Rede Natura 2000), são alguns exemplos paradigmáticos do reconhecimento da necessidade de uma ação internacional concertada neste domínio, a que se juntam outros contributos nas décadas seguintes como, por exemplo, a Convenção sobre a Diversidade Biológica (no contexto da Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, que decorreu no Rio de Janeiro, em 1992), a Estratégia Pan-Europeia da Diversidade Biológica e Paisagística (preparada pelo Programa das Nações Unidas para o Ambiente, Conselho da Europa e Centro Europeu para a Conservação da Natureza, e adotada em 1996) ou a Estratégia da Comunidade Europeia em Matéria de Diversidade Biológica (1998).

Instituições como a União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN), a Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) ou o Conselho da Europa, entre outras entidades políticas, científicas e culturais, ajudaram a colocar em agenda a problemática da proteção da natureza e da relevância do património natural, e apontaram alguns caminhos comuns numa perspetiva de desenvolvimento sustentável que tem vindo a afirmar-se como imperativo da ação política em diferentes escalas de análise (Carvalho e Fernandes, 2002).

Para além de eventos e programas de ação, diversos documentos orientadores e normativos contribuíram para lançar, consolidar e difundir conceitos, critérios reguladores e boas práticas, assim como desempenharam um papel decisivo no esclarecimento e formação da opinião pública em matéria de proteção da natureza e promoção da biodiversidade.

Os estatutos de classificação materializam o reconhecimento internacional e/ou nacional do valor relevante de determinados bens e asseguram, no plano jurídico, a proteção adequada aos mesmos no sentido de que possam desempenhar as suas múltiplas funções segundo uma lógica de solidariedade intergeracional.

A concepção de áreas protegidas e os modelos para a sua gestão fizeram o seu percurso. No primeiro caso, podemos afirmar que inicialmente assumiu preponderância o modelo conservacionista ligado aos parques nacionais da América do Norte (de que é exemplo Yellowstone, nos Estados Unidos, classificado em 1872), o qual defendia uma visão estreita (reduzida) de conservação da natureza em estado selvagem em que a presença/ação do Homem estava muito condicionada, diferenciando-se do modelo Europeu Ocidental, que assume expressão desde os anos 20/30 do século XX, centrado em paisagens que apesar de

uma longa e intensa presença do Homem mantinham características naturais ou seminaturais relevantes, e que nos exemplos mais felizes espelha uma relação harmoniosa entre os elementos antrópicos e físicos, para além de revelar preocupações económicas, sociais, culturais e científicas, e uma gestão mais integrada e participativa (das comunidades locais). Esta concepção, inicialmente através dos parques naturais, reflete o intuito de conciliar interesses de certa forma antagónicos e integrar valores naturais e culturais, isto é, já não inclui apenas os recursos naturais de relevância patrimonial (a vertente de conservação), considera também a salvaguarda e valorização dos modos de vida tradicionais, para além de indiciar uma maior abertura às atividades de lazer e turismo.

No caso de Portugal, a política de conservação da natureza e biodiversidade e os seus instrumentos de execução refletem em boa medida os compromissos internacionais que o nosso país tem assumido desde os anos 70 (século XX). Antes é possível assinalar algumas preocupações em relação às áreas protegidas, embora orientadas sobretudo para a criação de reservas de caça nas antigas colónias, tendo em vista regulamentar essa atividade e controlar as espécies cinegéticas, como é o caso dos Parques da Gorongosa¹⁵ (Moçambique) e do Iona¹⁶ (Angola), entre outros.

A partir de 1970, primeiro com a Lei n.º 9/70, que lançou os pilares de uma política pública neste domínio, tornando possível a proteção e “a defesa de áreas onde o meio natural deva ser reconstituído ou preservado contra a degradação provocada pelo homem”, por meio da criação de parques naturais e outros tipos de reservas, e permitiu ao país iniciar o acompanhamento da evolução internacional de proteção da natureza, através da classificação das áreas mais representativas do património natural (é de 1971 a criação do Parque Nacional

¹⁵ Conforme informação disponível no *site* oficial deste Parque (www.gorongosa.org), a “Gorongosa foi inicialmente criada como uma reserva de caça com 1.000 Km² pela Companhia de Moçambique, uma empresa privada que geriu a zona centro de Moçambique por concessão do Governo Português”. Em 1935, a Reserva da Gorongosa foi alargada para 3200 Km². Em 1960, “o governo decretou a Gorongosa Parque Nacional e ao mesmo tempo adicionou-lhe mais 2.100 km², aumentando o seu tamanho para 5.300 Km²”. Na atualidade inclui 4067 Km² e mais 3.300 Km² de “zona tampão”.

¹⁶ VASIO (2014: 6), no seu pré-projeto de Doutoramento em Turismo, Lazer e Cultura, refere que “A criação de áreas protegidas em Angola foi mencionada pela primeira vez, num “Regulamento” colonial em 1936. A primeira área protegida, o Parque Nacional de Caça do Iona (Parque Nacional do Iona), foi estabelecida em 1937. Em Angola, a maioria das áreas protegidas foram estabelecidas em regiões remotas, de valor económico limitado na altura. O sistema de áreas protegidas na altura não foi concebido para corresponder às necessidades duma representação equilibrada da biodiversidade excecionalmente rica do país, nem foi concebido para proteger os principais processos do ecossistema, ou para desempenhar um papel na minimização dos impactos das alterações climáticas”.

O Parque Nacional do Iona situa-se no sudoeste de Angola, no Município do Tombwa, na Província do Namibe, e cobre uma área de 15.150 Km².

da Peneda-Gerês, ao qual se seguiu a instituição de outras áreas protegidas), e sobretudo após o 25 de abril de 1974, em sucessivos governos, esta matéria é objecto de atenção especial, destacando-se a legislação aprovada em 1976 (o Decreto-Lei n.º 613/76 alargou o espectro da proteção com a inclusão de valores estéticos e culturais na classificação de áreas a proteger), 1978 (Decreto-lei n.º 4/78, com a publicação da estrutura orgânica das áreas protegidas), 1987 (Lei da Bases do Ambiente, Lei n.º 11/87, que consagra os conceitos de área protegida de âmbito regional e local, em que a gestão destas áreas passa a ser cometida às autarquias locais ou às associações de municípios; prevê a possibilidade de serem criadas áreas protegidas de interesse privado, designadas de “sítios de interesse biológico”; e remete para a criação de uma rede nacional de áreas protegidas), 1993 (com a concretização da referida rede, através da Lei n.º 19/93, e a criação do Instituto de Conservação da Natureza), e 2001 (ano de aprovação da Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 152/2001).

Esta última “formula 10 opções estratégicas para a política de conservação da natureza e da biodiversidade, de entre as quais avulta a opção n.º 2, relativa à constituição da Rede Fundamental de Conservação da Natureza (RFCN) e do Sistema Nacional de Áreas Classificadas (SNAC), integrando neste a Rede Nacional de Áreas Protegidas (...)” (DIÁRIO DA REPÚBLICA, 1.ª série, n.º 142, 2008: 4596-7).

2. Modalidades de classificação de áreas protegidas

Concretizada através do Decreto-Lei n.º 142, de 24 de julho de 2008, a RFCN é composta pelas áreas nucleares de conservação da natureza e da biodiversidade integradas no SNAC e pelas áreas de Reserva Ecológica Nacional, de Reserva Agrícola Nacional e do domínio público hídrico enquanto áreas de continuidade que estabelecem ou salvaguardam a ligação e o intercâmbio genético de populações de espécies selvagens entre as diferentes áreas nucleares de conservação, contribuindo para uma adequada proteção dos recursos naturais e para a promoção da continuidade espacial, da coerência ecológica das áreas classificadas e da conectividade das componentes da biodiversidade em todo o território, bem como para uma adequada integração e desenvolvimento das atividades humanas.

Ainda em concretização da mesma opção estratégica, o referido diploma estrutura o SNAC, o qual é constituído pela Rede Nacional de Áreas Protegidas, pelas áreas classificadas que integram a Rede Natura 2000 e pelas demais áreas classificadas ao abrigo de

compromissos internacionais assumidos pelo Estado Português, assegurando a integração e a regulamentação harmoniosa dessas áreas já sujeitas a estatutos ambientais de proteção.

No que diz respeito às autoridades para a conservação da natureza e da biodiversidade, “Sem prejuízo das competências próprias de outras entidades públicas que concorrem para a conservação da natureza e da biodiversidade, designadamente da autoridade florestal nacional, cabe:

a) Ao Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, I. P., exercer as funções de autoridade nacional para a conservação da natureza e da biodiversidade, abreviadamente designada por autoridade nacional, competindo-lhe promover a nível nacional a conservação da natureza e da biodiversidade e garantir, nos moldes previstos nos capítulos seguintes e na respetiva lei orgânica, a consecução dos objetivos do presente decreto-lei;

b) Às comissões de coordenação e desenvolvimento regional executar, avaliar e fiscalizar, ao nível regional, a política de conservação da natureza e da biodiversidade em articulação com a autoridade nacional;

c) Às associações de municípios e aos municípios gerir as áreas protegidas de âmbito regional ou local, respetivamente, e participar na gestão das áreas protegidas de âmbito nacional, designadamente por via da integração nos respetivos conselhos estratégicos” (DIÁRIO DA REPÚBLICA, 1.ª série, nº. 142, 2008: 4600).

Em relação à constituição da Rede Nacional de Áreas Protegidas, estabelecida pelo artigo 10º do citado Decreto-Lei nº. 142/2008, “devem ser classificadas como áreas protegidas as áreas terrestres e aquáticas interiores e as áreas marinhas em que a biodiversidade ou outras ocorrências naturais apresentem, pela sua raridade, valor científico, ecológico, social ou cénico, uma relevância especial que exija medidas específicas de conservação e gestão, em ordem a promover a gestão racional dos recursos naturais e a valorização do património natural e cultural, regulamentando as intervenções artificiais suscetíveis de as degradar. A classificação de áreas protegidas pode abranger o domínio público e o domínio privado do Estado, a zona económica exclusiva e, em geral, quaisquer bens imóveis” (DIÁRIO DA REPÚBLICA, 1.ª série, nº. 142, 2008: 4600-1).

As áreas protegidas podem ter âmbito nacional, regional ou local, consoante os interesses que procuram salvaguardar, e classificam-se nas seguintes tipologias:

a) Parque nacional (“área que contenha maioritariamente amostras representativas de regiões naturais características, de paisagens naturais e humanizadas, de elementos de biodiversidade e de geossítios, com valor científico, ecológico ou educativo”).

b) Parque natural (“área que contenha predominantemente ecossistemas naturais ou seminaturais, onde a preservação da biodiversidade a longo prazo possa depender da actividade humana, assegurando um fluxo sustentável de produtos naturais e de serviços”).

c) Reserva natural (“área que contenha características ecológicas, geológicas e fisiográficas, ou outro tipo de atributos com valor científico, ecológico ou educativo, e que não se encontre habitada de forma permanente ou significativa”).

d) Paisagem protegida (“área que contenha paisagens resultantes da interacção harmoniosa do ser humano e da natureza, e que evidenciem grande valor estético, ecológico ou cultural”).

e) Monumento natural (“ocorrência natural, contendo um ou mais aspectos, que pela sua singularidade, raridade ou representatividade em termos ecológicos, estéticos, científicos e culturais, exigem a sua conservação e manutenção da sua integridade”).

Ainda de acordo com o citado suporte normativo, as áreas protegidas de âmbito nacional podem adotar qualquer das tipologias referidas; as áreas protegidas de âmbito regional podem assumir qualquer das tipologias com exceção da tipologia parque nacional, devendo as mesmas serem acompanhadas da designação “regional” ou “local”, conforme o caso. Podem ainda ser classificadas áreas protegidas de estatuto privado, assumindo a designação de “áreas protegidas privadas”.

A gestão das áreas protegidas incumbe à autoridade nacional, às associações de municípios ou aos municípios, conforme se trate de áreas protegidas de âmbito nacional, regional ou local, respectivamente.

Quanto à classificação, a legislação refere duas situações, a saber: no caso das áreas protegidas de âmbito nacional a proposta parte da autoridade nacional ou de quaisquer entidades públicas ou privadas, designadamente autarquias locais e associações de defesa do ambiente; por sua vez, os municípios ou as associações de municípios podem classificar áreas protegidas de âmbito regional ou local, desde que os planos municipais de ordenamento do território aplicáveis na área em causa prevejam um regime de proteção compatível.

Com base na informação disponível no *site* do Instituto de Conservação da Natureza e Florestas (consultado a 17 de outubro de 2014), a RNAP em Portugal Continental integra mais de quatro dezenas de áreas protegidas (figura 1), repartidas do seguinte modo: 1 parque nacional (Peneda-Gerês); 13 parques naturais; 9 reservas naturais; 6 paisagens protegidas; 7 monumentos naturais; 4 paisagens protegidas locais; 2 reservas naturais locais; 1 paisagem protegida regional, e 1 área protegida privada.



Fonte: <http://www.icnf.pt/ICNPportal/vPT2007/O+ICNB/Áreas+Protegidas++Rede+Nacional++RNAP/>

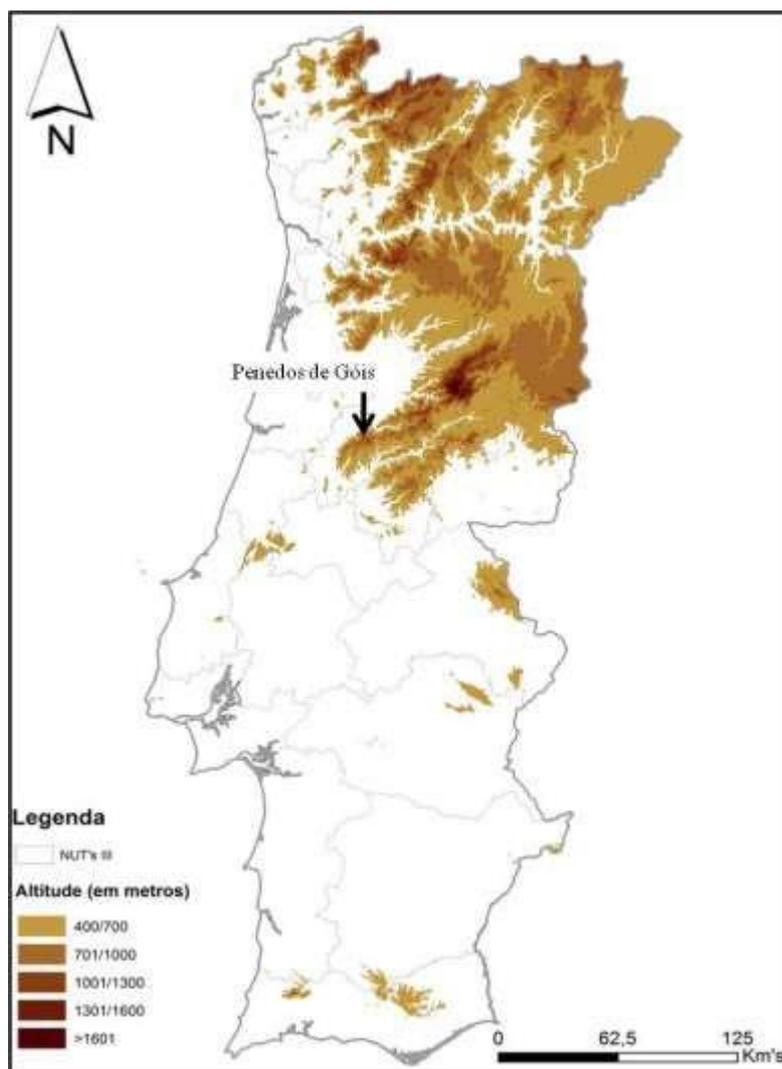
Figura 1. Mapa de distribuição da Rede Nacional de Áreas Protegidas (Portugal Continental), em 2014

3. Penedos de Góis – enquadramento geográfico e geomorfológico

Conforme assinala Lourenço (1996:35), no interior das Serras de Xisto do Centro de Portugal afloram quartzitos, em manchas alongadas e estreitas, orientadas NW-SE (numa direção ortogonal à orientação geral das formas de relevo das Serras de Xisto, de NE-SW), de idade ordovícica (cerca de 480 milhões de anos) “nomeadamente nos Penedos de Góis, num afloramento que se estende desde os Penedos de Fajão à Serra do Muradal e, ainda, noutras

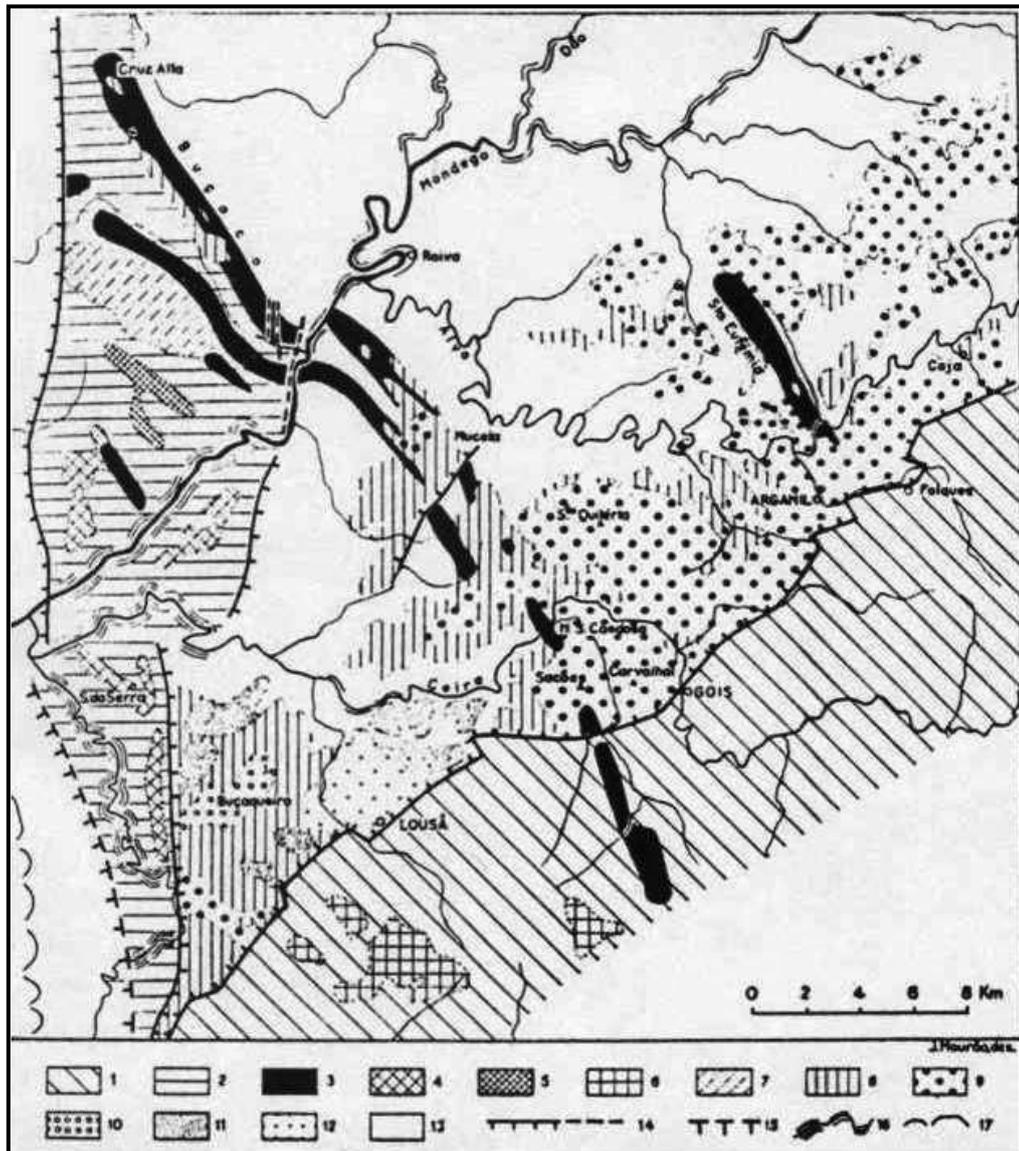
pequenas manchas”. Na mesma direção, e antes de alcançar a linha de fronteira, ergue-se a crista quartzítica de Penha Garcia e “(...) la haute muraille d’une double crête quartzitique, traversée par le Tage au fond d’une gorge imposante, dite «Portes de Ródão» (Ribeiro, 1949: 74).

Situados a oeste do concelho de Góis, os Penedos de Góis (figura 2), que atingem uma altitude máxima de 1043 metros, marcam a transição entre a Serra da Lousã e a(s) Serra(s) do Açor. Materializam o prolongamento mais meridional das cristas quartzíticas que se estendem desde o Buçaco (figura 3), por quase quarenta quilómetros, atravessando os rios Mondego e Ceira, com expressão em Cruz Alta (563 metros), Atalhada (357 metros), São Pedro Dias/Bidueiro (458 metros), Senhora da Candosa (249 metros), entre outros locais.



Elaborado a partir de: Atlas do Ambiente Digital

Figura 2. Mapa simplificado de localização dos Penedos de Góis

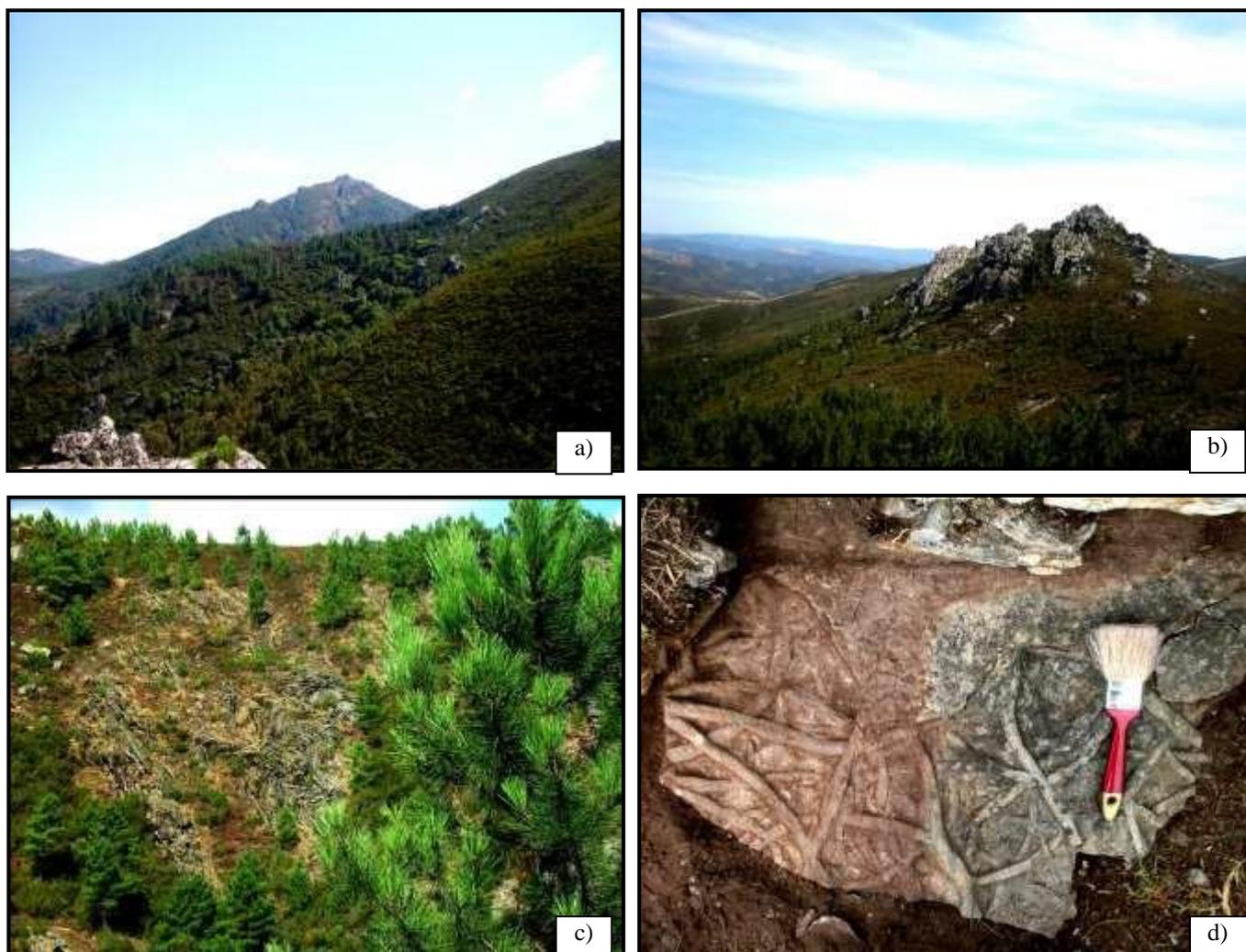


Fonte: Ribeiro (1949)

Figura 3. Esquema morfológico da região de Coimbra

Legenda: 1 - Cordilheira Central; 2 - relevo marginal; 3 - cristas quartzíticas; 4 - restos de aplanções no relevo marginal; 5 - *idem* mais elevadas; 6 - *idem* na serra da Lousã; 7 - nível de 250-300 m no interior do relevo marginal; 8 - cobertura de arenitos feldspáticos (Buçaco e supra-Buçaco); 9 - cobertura de depósitos grosseiros; 10 - nível alto da bacia da Lousã; 11 - nível médio da bacia da Lousã; 12 - nível inferior da bacia da Lousã; 13 - superfície exumada da cobertura detrítica (no maciço antigo) e orla secundária (extremo oeste do mapa); 14 - escarpas de falha e alinhamentos tectónicos; 15 - flexura; 16 - rios encaixados de mais de 200 m (dois traços) e de mais de 100 m (um traço); 17 - costeira, liásica.

A sua imponência marca, de forma bastante vincada, a paisagem do concelho de Góis, bem como da região envolvente, quer pela rigidez da forma concedida pelo quartzito, quer pelo contraste fornecido pela “suavidade” do relevo xistoso envolvente, em que estão inseridos (figura 4).



Fonte: Alves e Cordeiro (2012)

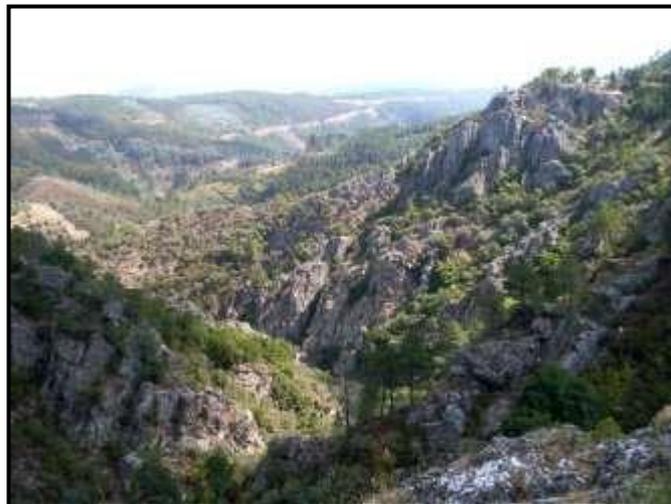
Figura 4. a) Vista geral sobre os Penedos de Góis; b) Vista sobre um dos afloramentos dos Penedos de Góis; c) Estrutura dobrada, na imediação da aldeia da Pena; d) Bloco, *in situ*, com *Cruziana*.

As principais direções dos alinhamentos quartzíticos são de orientação hercínica. Porém, os acidentes transversais, de direção NNE-SSW, poderão ser mais antigos, tendo ressoado posteriormente por diversas vezes.

“Os efeitos desses rejogos conservam-se durante muito tempo nos quartzitos, devido à sua dureza, pelo que a interpretação das suas formas de pormenor pode ajudar a precisar as características gerais da movimentação dos principais blocos constituintes das Serras de Xisto, já que nestes materiais se torna mais difícil seguir as falhas” (Lourenço, 1996: 58).

As cristas quartzíticas são um ótimo “auxílio” para a compreensão de determinados elementos. De facto, “quando procedemos ao trabalho minucioso do levantamento da rede de fraturas e à identificação de falhas, quer no campo, quer através da interpretação estereoscópica de fotografias aéreas, as cristas quartzíticas revelam-se sempre um ótimo auxiliar [...]. Por vezes, constituíram mesmo um elemento fundamental para discernirmos, através da movimentação refletida pelas cristas, a importância relativa das principais falhas, uma vez que nos xistos essas manifestações se degradam com muito mais facilidade, pelo que raramente se conservam por longos períodos. [...] Só as cristas quartzíticas permitem identificar com alguma segurança as características das movimentações sofridas. Efetivamente, os perfis longitudinais das cristas testemunham as deformações da superfície culminante da montanha, ela mesmo derivada do arrasamento eocénico” (Lourenço, 1996: 58).

Os rios e as ribeiras franqueiam as cristas quartzíticas denotando, quase sempre, uma adaptação generalizada às fraturas que atravessam aquelas formas. É o que se sucede nos Penedos de Góis (figura 5).



Fonte: Alves e Cordeiro (2012)

Figura 5. Vista sobre o vale da ribeira da Pena, a jusante da aldeia da aldeia da Pena (2012)

Segundo a proposta de Lourenço (1996:145), os Penedos de Góis são delimitados, a Norte, pelo vale da ribeira da Ponte do Sótão, a qual explora a falha que soergue a crista. Sensivelmente a meio do afloramento são, ainda, franqueados pela ribeira da Pena, a qual, para o efeito, aproveita o acidente que levanta a Serra do Penedo (figuras 3 e 6).



Fonte: Carta Militar de Portugal (242, 243, 252, 253)

Figura 6. Penedos de Góis: carta de localização

Muitas vezes, as ribeiras, no início da sua existência, adaptam-se à dureza dos quartzitos, correndo a seu lado, não os atravessando, ajudando, deste modo, à melhor definição das cristas. Isto verifica-se, em particular, do lado nascente, provavelmente em função do aproveitamento de fraturas paralelas, sendo exemplo disso o rio Sótão nos Penedos de Góis (Lourenço, 1996).

“Os quartzitos são o obstáculo que as linhas de água têm de vencer com mais frequência, se bem que, nem sempre, proporcionem ruturas de declive significativas, posto que as linhas de água aproveitam, quase sempre, fraturas para franquearem essas rochas. É o que se verifica com o rio Ceira, na Senhora da Candosa (figura 7), e com a ribeira da Ponte do Sótão, no limite Norte dos Penedos de Góis. Aliás, esta ribeira não apresenta nenhum ressalto significativo aos atravessar os quartzitos, mas, como o próprio rio Sótão, possui uma importante rutura quando passa a seguir à falha que soergue a Serra da Lousã, na área dos Penedos de Góis, pelo que a origem desta rutura será de natureza tectónica.



Autor: Paulo Carvalho

Figura 7. Passagem do rio Ceira (canhão fluvial) na Senhora da Candosa (2012)

A jusante desta rutura, pouco depois de deixar a falha, o rio Sótão apresenta uma outra rutura, situada pelos 300 metros de altitude, a qual deverá estar ligada a uma antiga fase de

estabilidade da drenagem, provavelmente relacionada com a dificuldade do rio transpor o afloramento quartzítico da Senhora da Candosa.

Ainda num afloramento do rio Sótão, na ribeira da Pena, ocorre a rutura mais importante relacionada com quartzitos, a qual deixa alcandorada sobre o rio Sótão a pequena ribeira da Pena” (Lourenço, 1996:158).

4. Proposta e fundamentação de classificação dos Penedos de Góis

Tendo em consideração os múltiplos fatores integrantes do território correspondente aos Penedos de Góis, e após uma análise, quer dos diversos elementos que compõem a área proposta para classificação, quer a partir de uma análise comparativa de vários processos de classificação de Património Natural em Portugal, com as várias tipologias de classificação possíveis, defende-se, para os Penedos de Góis, a sua classificação como “Monumento Natural”, de acordo com artigo 20.º do Decreto-Lei nº. 142, de 24 de julho de 2008.

Conforme referido anteriormente, entende-se por monumento natural “uma ocorrência natural contendo um ou mais aspetos que, pela sua singularidade, raridade ou representatividade em termos ecológicos, estéticos, científicos e culturais, exigem a sua conservação e a manutenção da sua integridade”.

De acordo com o citado diploma, “a classificação de um monumento natural visa a proteção dos valores naturais, nomeadamente ocorrências notáveis do património geológico, na integridade das suas características e nas zonas imediatamente circundantes, e a adoção de medidas compatíveis com os objetivos da sua classificação, designadamente: a) A limitação ou impedimento das formas de exploração ou ocupação suscetíveis de alterar as suas características; b) A criação de oportunidades para a investigação, educação e apreciação pública”.

Os Penedos de Góis apresentam singularidades que merecem ser objeto de estudos mais aprofundados, com a criação de uma equipa multidisciplinar, contemplando a preparação de um plano especial de conservação/valorização patrimonial. É inquestionável a importância atribuída aos Penedos de Góis, no contexto municipal e regional, pelas suas múltiplas dimensões naturais (designadamente as geológicas, geomorfológicas, biogeográficas e icnográficas). Também o seu conteúdo cénico, repleto de paisagens multiformes, com recantos e trilhos singulares, é relevante na lista de ponderação de motivos pelos quais os Penedos de Góis merecem ser protegidos e valorizados, mediante a atribuição de um estatuto de classificação, e nos quais se podem desenvolver múltiplas atividades lúdicas mas,

essencialmente, pedagógicas e de aulas vivas, *in situ*, tirando partido máximo dos seus diversos conteúdos naturais e potencialidades de várias índoles.

Na sua página na internet, o LNEG (Laboratório Nacional de Energia e Geologia), apresenta uma série de fichas com as principais características de vários Geo-Sítios¹⁷, correspondendo a um inventário de sítios com interesse geológico. Para o caso concreto dos Penedos de Góis a referida instituição recomenda, como medidas de proteção, a “Preservação do enquadramento paisagístico”, propondo a classificação como “Área de Paisagem Protegida”.

O Laboratório Nacional de Energia e Geologia considera os Penedos de Góis como um sítio de interesse regional, destacando o seu interesse e importância a vários níveis, salientando-se os interesses paleontológico, tectónico-estrutural, geomorfológico e paisagístico (figura 7).

Interesse	Importância
Paleontológico	Elevada
Tectónico-Estrutural	Elevada
Geomorfológico	Elevada
Paisagístico	Elevada

Fonte: http://geoportal.lneg.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=57&Itemid=4&lg=pt

Figura 7. Lista de interesses atribuídos aos Penedos de Góis (e a sua respetiva importância)

Tendo como exemplo o aproveitamento dos recursos relacionados com a icnologia, as *Cruziana* foram a base para a criação de um paradigma de desenvolvimento socioeconómico, em vários locais em Portugal, assente no Lazer/Turismo de Natureza, com a criação do Geopark Naturtejo da Meseta Meridional sob os auspícios da UNESCO.

Dado que nos últimos anos se tem assistido a um grande incremento das atividades de proteção e divulgação do património geológico, alguns desses locais, através das suas

¹⁷ O projeto Geo-Sítios - Inventário dos Sítios com Interesse Geológico, foi iniciado em maio de 2003, no âmbito das atividades e competências do Instituto Geológico e Mineiro, financiado pelo Programa Operacional Sociedade da Informação (POSI).

O objetivo deste projeto consistia na criação de uma base de dados dos sítios com interesse geológico do território nacional, tornada acessível pela Internet através das páginas institucionais. O que agora se apresenta e que constitui apenas uma primeira fase corresponde a cerca de uma centena de Geo-Sítios, ou geótopos, limitados ao território continental português.

autarquias em parceria com instituições de ensino superior, investiram em projetos de conservação e promoção da herança geológica, tendo já sido agraciados com o Prémio de Geoconservação (Penha Garcia em 2004, Valongo em 2005 e Arouca em 2008), ou estando inseridos na Rede Europeia de Geoparques: Penha Garcia no Geoparque Naturtejo da Meseta Meridional, desde 2006, e Canelas no Geoparque de Arouca, desde 2009.

Os Penedos de Góis são, também, uma unidade natural que importa conservar devido ao elenco florístico e comunidade faunística. Nas cotas mais elevadas desta crista quartzítica ocorre uma situação híbrida resultante do cruzamento da influência atlântica e continental que permitem a inesperada ocorrência de uma flora representativa dessas regiões climáticas. Aí encontramos, por exemplo, *Quercus rotundifolia* e *Ilex aquifolium*, mas também outras espécies legalmente protegidas, de ocorrência muito localizada, raras ou ameaçadas, como *Circaetus gallicus*, *Monticola saxatilis*.

Salientar ainda a ribeira da Pena, afluente do rio Sótão, um dos mais bem conservados cursos de água de média montanha no Centro de Portugal, onde as formações ripícolas possuem uma constituição e conservação excelentes.

No seguimento do que foi evidenciado, procuramos, de seguida, de forma sintética, agrupar os vários elementos que podem contribuir decisivamente para suportar a proposta de classificação, preservação e valorização dos Penedos de Góis como Monumento Natural, a saber:

– Potencial paleoecológico: A diversidade de icnofósseis nos Penedos de Góis permite inferir um conhecimento mais aprofundado dos ecossistemas marinhos bentónicos, característicos da plataforma continental, de há cerca de 490 milhões de anos. Os icnofósseis permitem determinar o modo de vida das comunidades bióticas e suas adaptações às variações ambientais, como sejam as modificações da composição do substrato face à espessura da coluna de água e à ação das frequentes tempestades que assolavam os fundos marinhos da margem NW do supercontinente Gondwana.

Nestas associações de icnofósseis é possível estudar a ecologia de organismos sem estruturas esqueléticas mineralizadas, o que lhes confere um baixo potencial de fossilização. Na condição citada encontram-se igualmente os órgãos da zona ventral, incluindo o aparelho locomotor das trilobites, cuja morfologia, modo de funcionamento e aplicações podem ser conhecidas a partir dos diversos icnofósseis atribuídos a este grupo de organismos.

– Potencial pedagógico: A qualidade de exposição dos afloramentos e os excelentes exemplos de estruturas geológicas observáveis nos blocos que constituem a área, conferem a

este circuito geológico um interesse singular na divulgação e sensibilização do grande público para as Geociências.

– Potencial didático: A possibilidade de estabelecer um circuito geológico, de ampla acessibilidade aos pontos de maior interesse, apresenta grandes potencialidades em atividades letivas de campo, passíveis de serem ajustadas a qualquer grau de ensino. Os alunos poderão aprender os conceitos básicos de Geologia e da Paleontologia a partir, por exemplo, da observação das características morfológicas dos icnofósseis e da caracterização das rochas associadas, bem como da realização de moldes. Estas observações no campo estimularão não só um desenvolvimento a nível cognitivo, como também sensibilizarão o aluno para a defesa e preservação de um património natural que deverá ser considerado seu.

– Potencial turístico: O circuito geológico encontrar-se-á disponível durante o ano inteiro, permitindo visitas de índole científico-cultural, as quais poderão incidir sobre o estudo dos icnofósseis, sua interpretação etológica e extrapolações para o conhecimento da evolução da vida nos primeiros estádios de radiação morfológica e comportamental. É possível ainda apreender conceitos ao nível das Ciências da Terra a partir de exemplos elucidativos e, por vezes, espetaculares e únicos a nível mundial. Poder-se-á relacionar as propriedades físicas das rochas quartzíticas com a sua utilização como material de construção das azenhas junto do rio e da sua integração, parcialmente, nas casas tradicionais das aldeias envolventes. O enquadramento dos Penedos de Góis no contexto das Aldeias do Xisto (Pena) também se encerra como uma oportunidade e uma mais-valia em termos de lazer e turismo (figura 8).



Autor: Luiz Alves

Figura 8. Vista geral sobre a Aldeia do Xisto da Pena, a partir dos Penedos de Góis (2012)

5. Notas finais

Os processos de classificação, materializados através de estatutos de proteção legal, pretendem favorecer a conservação e valorização de bens/sítios considerados de valor excepcional do ponto de vista científico ou estético.

Na atualidade “(...) reconhece-se que, além do seu valor intrínseco, o património cultural e o património natural constituem importantes fatores de competitividade das regiões, capazes de potenciar um vasto conjunto de atividades compatíveis com os princípios do desenvolvimento sustentável, desde a gestão e manutenção das próprias áreas e locais protegidos, até à exploração de uma panóplia de produtos e serviços a eles associados, passando pelas atividades da sua salvaguarda” (Cóias, 2012: 3).

“A crescente sensibilização das sociedades modernas para as questões culturais e ambientais tem fomentado uma maior abertura e interesse, por parte das instituições governamentais e não-governamentais, para o desenvolvimento e estabelecimento de estratégias de intervenção no âmbito da preservação, reabilitação e conservação do património cultural e do património natural. No entanto, talvez pela importância social que têm assumido os movimentos ecologistas, muitos dos esforços desenvolvidos no âmbito do património

natural, são maioritariamente canalizados para a conservação dos elementos biológicos (fauna e flora) e só excepcionalmente para os aspetos geomorfológicos ou geológicos” (Vieira e Cunha, 2004:1).

De facto, é neste quadro que se pode equacionar o caso dos Penedos de Góis. Pese embora lhes seja reconhecida importância elevada a vários níveis (paleontológico, tectónico-estrutural, geomorfológico e paisagístico), continua a ser um território pouco valorizado, com algum do seu património desprotegido e objecto de verdadeiros atentados (como sucede com a destruição de blocos onde se encontram *Cruzianas*).

O relatório apresentado no final do ano de 2012 sugeriu a sua classificação como Monumento Natural, alertando para a necessidade de prosseguir com alguns estudos de maior profundidade nas áreas da paleontologia, geomorfologia e biologia.

Apesar da convergência em torno da relevância deste sítio e das disponibilidades manifestadas pelos investigadores que participaram do evento alusivo a esta questão (Aigra Nova, dezembro de 2012), começa a ser tempo de implementar as tarefas que podem conduzir ao reconhecimento/classificação dos Penedos de Góis, ou dito de outra forma, são reconhecidas características mais do que suficientes para que seja dado início ao processo de classificação deste geomonumento, de elevado interesse regional, e com o qual o município de Góis muito terá a ganhar, na conservação, preservação e valorização deste recurso.

Referências bibliográficas

- Almeida, C. *et al.* (2000) – *Sistemas Aquíferos de Portugal Continental*. Instituto da Água. Lisboa. Disponível em http://snirh.pt/snirh/download/aquiferos_PortugalCont/Ficha_O20.pdf [10-02-2012].
- Alves, L. (Coordenação); Cordeiro, B. (2012) – *Os Penedos de Góis – Geomorfologia, Geologia e Paisagem: a importância de classificar o Património Natural*. Lousitânea – Liga de Amigos da Serra da Lousã. Góis.
- Carvalho, P. e Fernandes, J. (2002) – “Paisagem e apropriação dos Territórios. Reflexão em torno de dois exemplos comparativos: a Serra da Lousã e o Parque Natural das Serras de Aire de Candeeiros”. In Caetano, L. (coord.): *Territórios, Globalização e Trajetórias de Desenvolvimento*. Centro de Estudos Geográficos, Coimbra, pp. 275-320.
- Cóias, V. (2012) – *Património Natural, Património Cultural: a construção tem limites*. GECORPA - Grémio do Património. Lisboa. Disponível em http://www.gecorpa.pt/Upload/Documentos/patrim_natural_ecossistemas.pdf [12-10-2014].
- Cunha, L. (2008) – Contributo para o estudo hidrogeológico da Carta 19-D Coimbra – Lousã. Dissertação de Mestrado em Engenharia Geológica. Departamento de Geociências da

- Universidade de Aveiro. Aveiro. Disponível em <http://biblioteca.sinbad.ua.pt/teses/2009000987> [18-04-2012].
- Cunha, P. *et al.* (2009) – “O Monumento Natural das Portas de Ródão”. *Geonovas*, nº. 22, pp. 3-13, Associação Portuguesa de Geólogos. Lisboa. Disponível em https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/15176/1/2009Cunha_etal-Geonovas22.pdf [02-02-2012].
- Daveau, S; Ribeiro, O.; Birot, P. (1985) – *Les bassins de Lousã et d’Arganil. Recherches géomorphologiques et sédimentologiques sur le massif ancien et sa couverture à l’est de Coimbra. Vol. I (Le Bassin Sédimentaire)*. Memórias do Centro de Estudos Geográficos, Lisboa.
- Daveau, S; Ribeiro, O.; Birot, P. (1986) – *Les bassins de Lousã et d’Arganil. Recherches géomorphologiques et sédimentologiques sur le massif ancien et sa couverture à l’est de Coimbra. Vol. II (L’Évolution du Relief)*. Memórias do Centro de Estudos Geográficos, Lisboa.
- Daveau, S; Feio, M. (org.) (2004) – *O Relevo de Portugal. Grandes Unidades Regionais*. Associação Portuguesa de Geomorfólogos, Coimbra.
- Delgado, J. F. Nery (1885) – *Estudo sobre os Bilobites e Outros Fosseis das Quartzites da Base do Systema Silurico de Portugal*. Typographia da Academia Real das Sciencias. Lisboa.
- DIÁRIO DA REPÚBLICA (2008) – *Decreto-Lei n.º 142/2008 de 24 de Julho*. Disponível em <http://www.dre.pt/pdf1sdip/2008/07/14200/0459604611.PDF> [12-10-2014].
- DIÁRIO DA REPÚBLICA (2001). *Resolução do Conselho de Ministros n.º. 152/2001*. Disponível em <https://dre.pt/application/dir/pdfgratis/2001/10/236B00.pdf> [12-10-2014].
- Gouveia, J. (2005) – *Proposta de Classificação das Portas de Ródão*. Câmara Municipal de Nisa e Câmara Municipal de Vila Velha de Ródão. Disponível em http://www.altotejo.org/acafa/docsN2/Monumento_Natural_das_Portas_de_Rodao.pdf [22-02-2012].
- Henriques, P. (2007) – *Áreas Protegidas de Portugal Continental – estatutos de conservação*. Disponível em http://portal.icnb.pt/NR/rdonlyres/115C846FC85F4F5787587DE8AA662E5A/0/%C3%81reasProtegidasestatutos_de_conservacao.pdf [22-02-2012].
- Lourenço, L. (1996) – *Serras de Xisto do Centro de Portugal. Contribuição para o seu conhecimento geomorfológico e geo-ecológico*. Dissertação de Doutoramento em Geografia. Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra. Coimbra.
- Sousa, C. (2012) – *Orientações Técnicas para Aplicação da Convenção do Património Mundial*. Disponível em whc.unesco.org/archive/opguide11-pt.doc [12-10-2014].
- Pereira, A. Ramos *et al.* (2006) – *Os Recursos Naturais em Portugal: Inventariação e Proposta de um Modelo Geográfico de Avaliação*. Centro de Estudos Geográficos da Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa. Lisboa. Disponível em http://www.apgeo.pt/files/docs/CD_X_Coloquio_Iberico_Geografia/pdfs/089.pdf [02-02-2012].
- Rebello, F. (1992) – “O Relevo de Portugal”. In. *Enciclopédia Temática Portugal Moderno – Geografia*. POMO – Edições Portugal Moderno, Ldª., Lisboa, pp. 13-28.

- Ribeiro, O. (1949) – *Le Portugal Central (Livret-guide de L'Exrcursion c)*. Union Géographique Internationale. Lisboa.
- Vasio, M. (2014): *O papel das áreas protegidas no desenvolvimento de áreas remotas e populações locais. Caso Parque Nacional do Iona*. Pré-projeto de dissertação no âmbito do Doutoramento em Turismo, Lazer e Cultura (Universidade de Coimbra), 25 pp. (inédito).
- Vieira, A.; Cunha, L. (2004) – “Património Geológico – Tentativa de Sistematização”. In *Actas do III Seminário Latino-americano de Geografia Física*, CD-Rom, GMF016, Puerto Vallarta. Disponível em <http://georeferencias.no.sapo.pt/VieiraCunha-PatrimonioGeomorf.pdf> [22-02-2012].