

Urbanismo, Ordenamento do Território e Ambiente na Lusofonia

Introdução

¹Apesar das diferenças de dimensão geográfica, de densidade populacional, de clima, de ecossistemas e de modelos de ocupação do território, a comparação entre países lusófonos no que respeita ao urbanismo, ordenamento e ambiente justifica-se. A história, a cultura, as visões do mundo e claro, a língua, aproximam-nos². A mútua interinfluência legislativa reforça esta convicção.

1. Portugal

a) Urbanismo e Ordenamento do Território

³Com a recente aprovação na Assembleia da República da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio perspetiva-se uma nova fase para o direito do urbanismo e do ordenamento do território em Portugal, que aposta na *contenção* e *colmatação* de perímetros urbanos e na *reabilitação* e *regeneração urbanas*.

Para além de reforçar estas novas tendências, a referida Lei pretende suprir lacunas que vinham tornando o sistema de gestão territorial ineficaz. Apontam-se como novidades a definitiva eliminação, ao nível da classificação dos solos efetuada pelos planos municipais, do tradicional *solo urbanizável* (os perímetros urbanos delimitados nestes instrumentos de planeamento passam a integrar agora, apenas e somente, os solos que se encontram já total ou parcialmente urbanizados); a definição pela lei do estatuto do direito de propriedade (isto é, dos direitos e dos deveres dos proprietários dos solos, os quais dependem da concreta classe, rural ou urbana, em que o solo se integra); a determinação de que no solo urbano há uma aquisição gradual ou sucessiva das faculdades urbanísticas, a significar que a incorporação de direitos urbanísticos (de lotear ou reestruturar a propriedade, de urbanizar, de edificar, de reabilitar e de utilizar os edifícios) não decorre do mero ato de planeamento, mas do cumprimento, por parte do proprietário, de ónus e deveres urbanísticos estabelecidos na lei e nos planos; a definição de um regime económico e financeiro dos solos com referências expressas a temáticas tão relevantes como o financiamento de

¹ Colaboraram neste dossier Alexandra Aragão, Cláudio Ramos Monteiro, Fernanda Paula Oliveira, José Eduardo Dias, José Rubens Morato Leite, Larissa Verri Boratti e Márcia Mieko Morikawa.

² Não foi possível incluir neste dossier referência ao urbanismo, ordenamento e ambiente em Moçambique e S. Tomé e Príncipe. Esperamos, no próximo número, poder incluir a visão desses países, reforçando assim os laços que unem todos os países da Lusofonia.

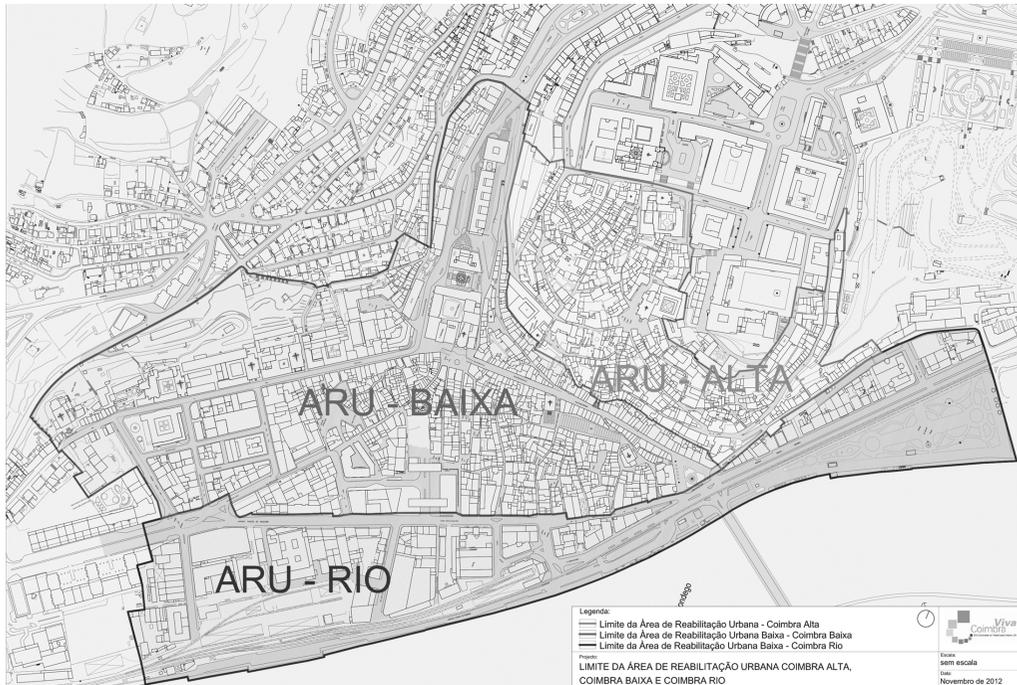
³ Segue-se aqui de perto Fernanda Paula Oliveira/Dulce Lopes, “40 Anos de Urbanismo em Portugal: *plus ça change, plus c’est la même chose?*” in, *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 2, Abril/Junho de 2014



infraestruturas urbanísticas, a identificação dos critérios de determinação do valor dos solos urbanos e dos solos rurais (avaliação), que sirva simultaneamente (e não apenas) para efeitos de execução dos planos, mas também para efeitos do pagamento de indemnizações nas expropriações por utilidade pública e para efeitos fiscais; o cálculo das mais-valias fundiárias que ocorrem na transformação do solo rural em urbano e a previsão da afetação-repartição dessas mais-valias fundiárias entre proprietários e função social do solo; o reconhecimento de compensações aos proprietários de solos rurais (agora designados de rústicos) por remuneração de serviços ambientais; a previsão da criação pelos municípios de Fundos Municipais de Sustentabilidade Ambiental e Urbanística, aos quais são afetas designadamente as receitas resultantes da distribuição de mais-valias e que visam, para além da remuneração por serviços ambientais, promover a reabilitação urbana e a sustentabilidade dos ecossistemas.

Este diploma aponta para a necessidade de alteração de regimes fundamentais como o Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (já concretizada com a aprovação do Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro) e o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (revisão ainda em curso) da mesma forma que se encontra ainda em elaboração a nova Lei do Cadastro e um novo Código das Expropriações.

Também em matéria de reabilitação urbana se têm verificado alterações. O diploma de 2009 (Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro) foi alterado pela Lei n.º 32/2012, que veio criar o que designou de *regime especial de reabilitação urbana* (artigo 77.º-B) relativo a edifícios com mais de 30 anos, situados dentro ou fora de áreas de reabilitação urbana (cfr. artigo 77.º-A). A solução aqui preconizada — assente em edifícios isolados e a que é indiferente a sua integração em áreas de reabilitação urbana (que apontam, apesar de tudo, para intervenções integradas e que se sustentam numa visão de conjunto por via dos “instrumentos” estratégicos que têm de ser elaborados para aquelas áreas e que pressupõem,



portanto, programação municipal) — é uma solução que deve ser devidamente ponderada e monitorizada já que *reabilitação do edificado* não é necessariamente o mesmo que *reabilitação da cidade ou de áreas urbanas* nela contidas (reabilitação urbana), como esta solução parece dar a entender: a soma da reabilitação de vários edifícios não terá necessariamente como resultado direto a reabilitação da cidade e, assim, da qualidade de vida dos cidadãos. Não obstante, é esta a abordagem que se encontra a ser privilegiada pelo legislador que, ainda recentemente, adotou o previsto regime excecional e temporário aplicável à reabilitação de edifícios ou de frações, cuja construção tenha sido concluída há pelo menos 30 anos, e que prevê a dispensa, nestes casos, do cumprimento de um conjunto de normas técnicas e instrutórias (Decreto-Lei n.º 53/2014, de 8 de abril).





Outras das perspetivas de desenvolvimento do direito do urbanismo e do ordenamento do território português, passa pela concretização da tendência para a simplificação dos controlos administrativos prévios ao exercício das atividades económicas privadas, simplificação que, para determinadas atividades de menor risco, pode mesmo consubstanciar-se na substituição de controlos prévios por controlos posteriores ao início da atividade. Tendência que se tem mantido e vindo a reforçar na legislação urbanística, seja no Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação, seja no chamado “licenciamento zero” (Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de Abril) e no “sistema de indústria responsável” (Decreto-Lei n.º 169/2012, de 1 de Agosto), seja em propostas legislativas que estão em curso. Refira-se, ainda, a recente publicação do Decreto-Lei n.º 10/2015, de 16 de janeiro, que aprovou o regime de acesso e de exercício de diversas atividades de comércio, serviços e restauração e estabelece o regime contraordenacional respetivo.

Finalmente, outra tendência, ainda, passa por reconhecer a existência de múltiplas situações de ilegalidade que é necessário enfrentar e resolver, o que é feito com recurso a regimes excecionais de legalização de atividades económicas (o caso, a título de exemplo, do Decreto-Lei n.º 165/2014, de 5 de setembro).



b) Ambiente

Em Portugal, praticamente todos os sectores ambientais — atmosfera, água, biodiversidade, resíduos, ruído — estão cobertos por legislação actualizada. Em todos esses sectores, a influência da União Europeia, estabelecendo o quadro normativo supranacional, é determinante. Menor atenção tem sido dada ao solo, à paisagem, às radiações electromagnéticas e a novos produtos contendo nanomateriais.

Os principais instrumentos jurídicos existentes em Portugal são a avaliação de impacte ambiental de projectos, a avaliação estratégica de planos e programas, a licença ambiental de actividades de transformação, de transporte e de gestão de resíduos, a prevenção de acidentes industriais graves envolvendo substâncias químicas perigosas, a responsabilidade pela prevenção, minimização e compensação de danos ecológicos, o acesso à informação ambiental, a participação ambiental, o comércio de licenças de emissões e os fundos ambientais.

Desde a primavera de 2014, um novo pacote legislativo veio estabelecer as bases do ambiente, do solo, ordenamento do território e urbanismo, e de ordenamento do espaço marinho. As novas leis correspondem à preocupação em adoptar uma abordagem legislativa mais estratégica e integrada. A partir de 1 de Janeiro de 2015, a reforma da fiscalidade verde veio complementar as evoluções legislativas que confirmam a influência transversal do ambiente em Portugal.

Acresce que a situação de crise e o abrandamento económico provocado pela retracção da produção e do consumo que se fazem sentir desde 2008, têm contribuído, em certa medida, para melhorar o desempenho ambiental em Portugal.

Por estas razões, os indicadores ambientais em Portugal são promissores⁴. A qualidade do ar melhorou; a percentagem de água segura situa-se bem acima dos 95%, tanto na água para consumo humano como nas águas balneares; a área agrícola dedicada a produção biológica aumentou; a área total classificada no âmbito das Redes Nacional e Europeia de Áreas Protegidas corresponde a cerca de 22% do território terrestre continental, ao qual crescem as áreas marinhas protegidas; todas as áreas protegidas de âmbito nacional estão dotadas de um plano de ordenamento; aumentou o número de organizações certificadas pela Norma ISO 14001:2004; a produção de resíduos urbanos diminuiu e a deposição selectiva aumentou, tendo sido alcançadas todas as metas de reciclagem.



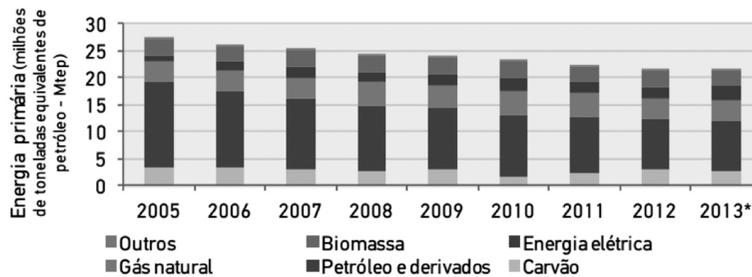
⁴ O Relatório do Estado do Ambiente é produzido anualmente e dá uma imagem do desempenho ambiental do país. Os gráficos e tabelas sobre o ambiente em Portugal aqui inseridos provêm do Relatório do Estado do Ambiente de 2014, disponível em <http://www.apambiente.pt/index.php?ref=19&subref=139&sub2ref=460>

Isso não significa que não haja motivos para preocupação: apesar do crescimento da produção de energia de fontes primárias renováveis, manteve-se a dependência em relação aos combustíveis fósseis; o consumo excessivo de energia nos transportes; os incêndios florestais continuam a ser motivo de preocupação e a produção agrícola de organismos geneticamente modificados continua a aumentar. Em termos de emissões, o sector da energia foi o principal responsável pelas emissões de CO₂, os sectores agrícola e dos resíduos pelas emissões de CH₄ e o sector agrícola pelas emissões de N₂.

Apesar dos regimes legais em vigor, que asseguram um controlo apertado às actividades industriais mais perigosas, através de licenças ambientais precárias e adaptáveis em função da evolução das melhores técnicas disponíveis, não foi possível evitar a ocorrência, em novembro de 2014, de um surto de uma perigosa bactéria (*legionella pneumophila*) de origem industrial, que causou cerca de uma dezena de mortos e a hospitalização de centenas de pessoas.

Eis alguns gráficos ilustrativos da situação ambiental em Portugal.

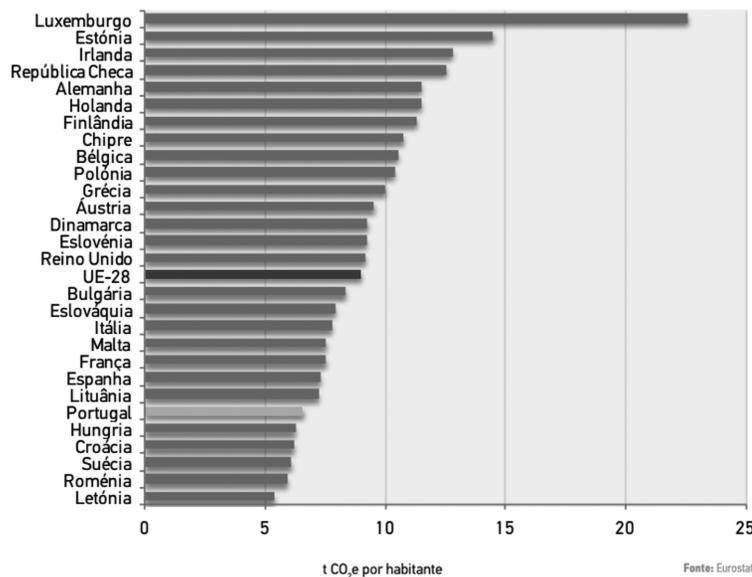
Consumo de energia primária por fonte energética:



* dados provisórios

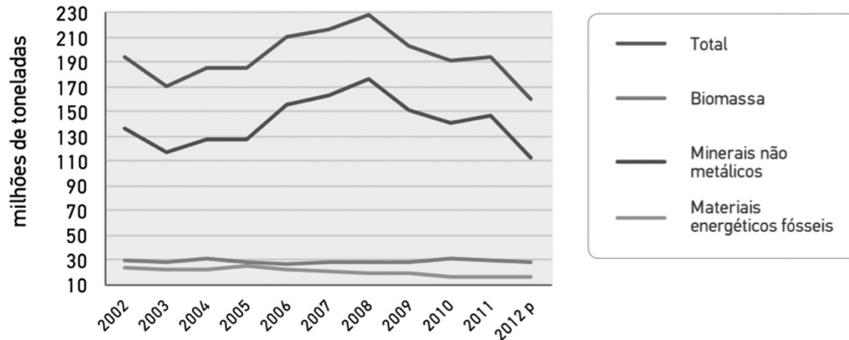
Fonte: DGEG, 2014

Emissão de GEE na UE-28 por habitante em 2012:



Fonte: Eurostat, 2014

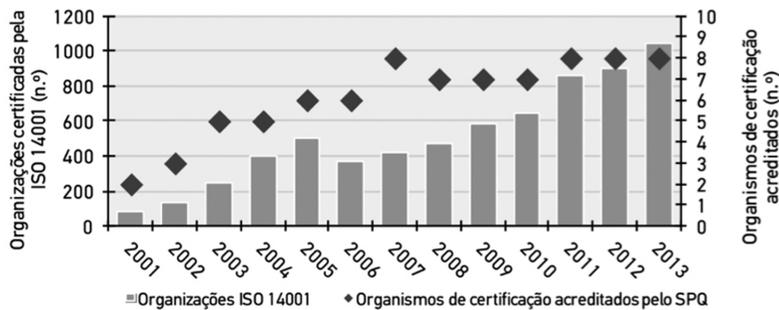
Consumo interno de materiais – total e principais componentes (em milhões de toneladas)



p - dados provisórios

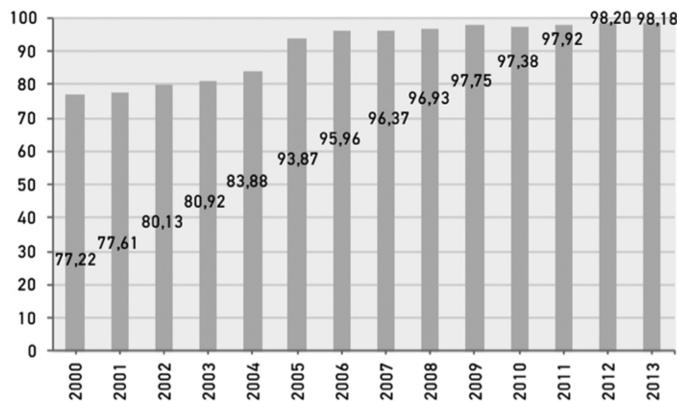
Fonte: INE, 2014

Organizações certificadas pela Norma ISSO 14001:2004 e organismos de certificação acreditados pelo SPQ, em Portugal:

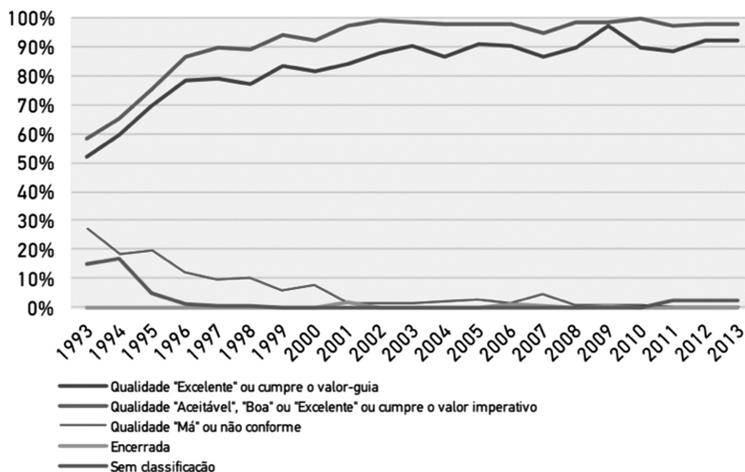


Fonte: IPAC, 2014

Evolução da percentagem de água segura:

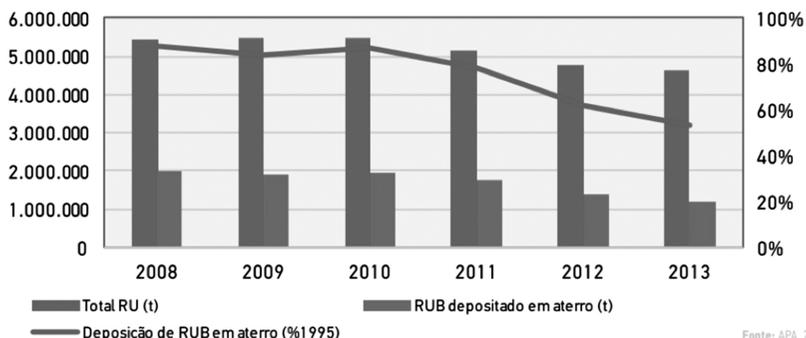


Evolução das águas balneares costeiras e de transição:



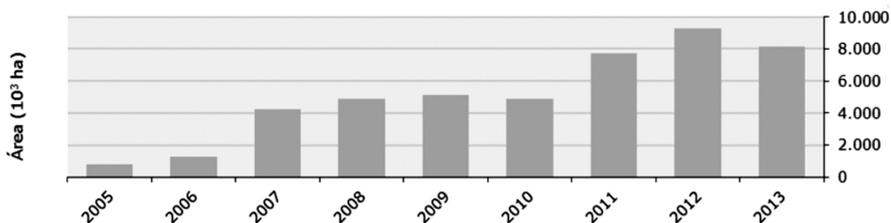
Fonte: APA, 2014

Resíduos urbanos depositados em aterro, em Portugal:



Fonte: APA, 2014

Áreas de cultivo com plantas geneticamente modificadas em Portugal:



Fonte: APA, 2014

2. Angola

a) Urbanismo e Ordenamento do Território

Angola tem tido uma grande produção legislativa no âmbito do direito do urbanismo e do ordenamento do território nos últimos anos. O diploma básico neste domínio é a Lei n.º 3/04 de 25 de Junho, que aprovou, precisamente, a Lei do Ordenamento do Território e do Urbanismo (LOTU), diploma que foi objeto de concretização e desenvolvimento pelo Decreto n.º 2/06, de 23 de Janeiro (que aprovou o Regulamento Geral dos Planos Territoriais, Urbanísticos e Rurais - REPTUR).

Na medida em que o ordenamento do território tem uma clara dimensão de desenvolvimento económico e social, assume igualmente relevo a Lei de Bases do Sistema Nacional de Planeamento, que disciplina o planeamento económico.

Não obstante a existência destes diplomas, que se apresentam como os diplomas base para a atividade de planeamento territorial, a verdade é que em Angola o processo de planeamento não se tem concretizado, pelo menos com a dinâmica que seria exigido para um país que enfrenta um acelerado processo de ocupação urbanística com particular relevo em algumas cidades como Luanda e Benguela.

Existe, de facto, e desde logo, uma clara lacuna de planeamento territorial ao *nível nacional e provincial*, nos seus diferentes âmbitos materiais (totais, sectoriais e especiais) o que, tendo em conta o carácter orientador e estratégico daqueles planos, tem como consequência tornar os planos municipais, que ocorrem com mais frequência, como instrumentos de planeamento avulso, a reboque de necessidades mais imediatas (ocupação das reservas fundiárias), sem um fio condutor que lhes dê coerência numa estratégia global.

Por sua vez, os planos de urbanização, que são a figura de plano mais utilizada, não passam, na maior parte das vezes, atendendo à pequena dimensão da área territorial sobre que incidem, de meros loteamentos, sem definição de um modelo de estruturação territorial.

Acresce que, não existindo uma prática instituída de planeamento, o processo da sua elaboração é, não raras vezes travado nos Governos Provinciais, que deveriam avaliar o plano e emitir o Despacho de Aprovação a enviar ao ministério da tutela. Tal deve-se, frequentemente, a constrangimentos ao nível da capacidade técnica instalada nestes serviços para apreciar e avaliar o trabalho produzido. Por este motivo, são raros os planos que se encontram publicados, o que significa que quase todos os já elaborados se encontram desprovidos de eficácia jurídica.

Se as questões atinentes ao ordenamento do território passam, em primeira linha, pela tarefa de planeamento, a verdade é que as opções plasmadas nos planos terão de ser, num momento posterior, objecto de concretização e de execução.

Estamos aqui já não perante instrumentos de planeamento, mas perante *operações de ordenamento* que, segundo a LOTU podem ser *gerais* (artigo 35.º), *urbanísticas* (artigo 42.º) ou de *ordenamento rural* (artigo 43.º).



O Decreto n.º 80/06 regula, precisamente, os procedimentos tendentes à concretização de operações urbanísticas (loteamentos, obras de urbanização, obras de construção), embora o seu âmbito de incidência seja mais amplo. De facto, este Decreto estabelece também o regime aplicável aos três sistemas de execução dos planos, que são:

- o *sistema de execução directa*, ou de contrato de empreitada e obra pública de urbanização;

- o *sistema de concessão urbanística*, para elaboração, execução de projectos ou programas integrados de urbanização e edificação e operações de expansão urbana ou implantação de novos centros urbanos, no caso de solos urbanizáveis situados nos perímetros urbanos que sejam domínio privado do Estado ou autarquias locais, e

- o *sistema de concertação urbanística*, no caso de solos objecto de direitos fundiários pertencentes, em pelo menos 50% da área abrangida, a particulares e para cuja urbanização não convenha à Administração fazer recurso sistemático à expropriação.

Porém, a sua aplicação está também longe de ser efetiva, o que dificulta os processos de ocupação territorial.

b) Ambiente

Também no domínio do Ambiente se tem verificado uma forte produção legislativa. Realce-se, dado o seu particular relevo, a Lei n.º 5/98 de 19 de Junho (Lei de Bases do Ambiente), a Lei n.º 6/2002, de 21 de Junho (Lei das Águas), o Decreto n.º 51/04, de 23 de Junho (Avaliação de Impacte Ambiental), o Decreto n.º 59/07, de 13 de Julho (Licenciamento Ambiental), a Resolução n.º 1/2010, de 14 de Janeiro (Política Nacional de Florestas, Fauna Selvagem e Áreas de Conservação), o Decreto Presidencial n.º 261/11, de 6 de Outubro (Regulamento sobre a Qualidade da Água), o Decreto Executivo n.º 87/12, de 24 de Fevereiro (Regulamento de Consultas Públicas dos Projectos Sujeitos à Avaliação de Impactes Ambientais), o Decreto Executivo n.º 92/12, de 1 de Março (Termos de Referência para a Elaboração de Estudos de Impactes Ambientais), o Decreto Presidencial n.º 141/12, de 21 de

Junho (Regulamento para a Prevenção e Controlo da Poluição das Águas Nacionais) e o Decreto Presidencial n.º 190/12, de 24 de Agosto (Regulamento sobre a Gestão de Resíduos).

Em matéria de *áreas protegidas*, para além da Lei de Bases do Ambiente (que determina a existência, no artigo 14.º, de áreas de protecção ambiental), assumem ainda relevo o Decreto n.º 40040, de 9 de Fevereiro de 1955, que estabelece as formas de protecção do solo, da flora e da fauna; o Diploma Legislativo n.º 22/72, de 22 de Fevereiro, que aprova o Regulamento dos Parques Nacionais e a Lei n.º 6-A/04, de 12/10/2004 com as alterações da Lei 16/05, de 27 de Dezembro, que aprova a Lei dos Recursos Biológicos Aquáticos.

A forte produção legislativa em matéria de ordenamento do território, do urbanismo e do ambiente em Angola não tem contribuído de forma eficaz para a resolução dos problemas que se colocam. Pelo contrário, por vezes o quadro normativo torna-se extremamente complexo na medida em que a produção legislativa nem sempre tem sido promovida com a devida articulação entre os vários diplomas e entre os diversos sectores com relevância nestes domínios, para além de que tem sido feita de forma dispersa e avulsa, dificultando a tarefa do seu levantamento e sistematização, tarefas que se tornam essenciais para um adequado tratamento destas problemáticas.

Urge, pois, superar estas dificuldades.



3. Brasil

Indicadores socioeconômicos

O Brasil é, hoje, a sétima economia do mundo⁵ e tem avançado na redução da pobreza e desigualdades: a pobreza extrema foi reduzida para 3,5% em 2012, e a desigualdade de renda é a menor em décadas.⁶ Ainda, pesquisa sobre 16 das principais regiões metropolitanas indica que o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal avançou 47,5% entre 1991 e 2010, e que houve redução das disparidades regionais. No entanto, ainda são significativas as desigualdades socioeconômicas intra-municipais.⁷

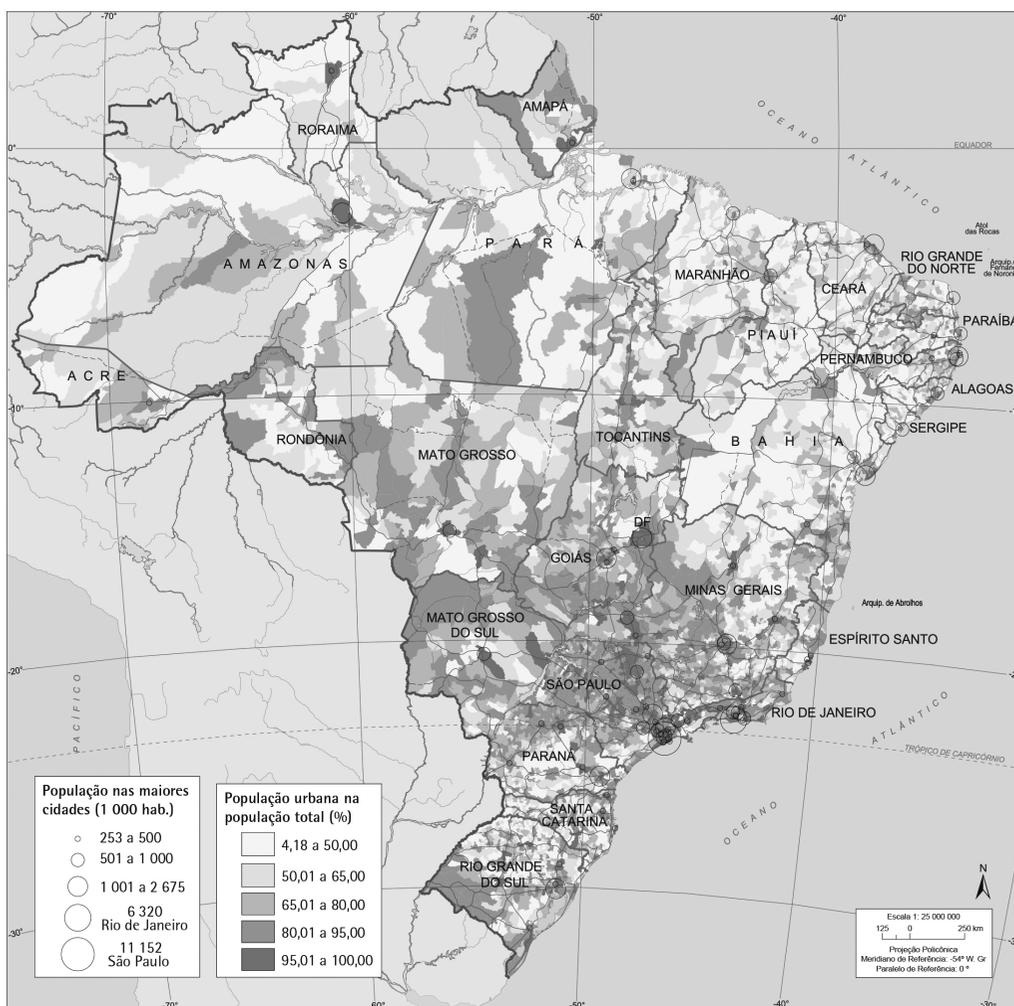
⁵ Disponível em <<http://www.worldbank.org/en/country/brazil/overview>>. Acesso em 04/12/2014.

⁶ Coeficiente Gini de 0,526 em 2012. Instituto Pesquisa Econômica Aplicada, 'Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento' (2014), disponível em <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/english/MDG%20Country%20Reports/Brazil/140523_relatorioodm.pdf>. Acesso em 04/12/2014.

⁷ A diferença entre o melhor e pior IDHM reduziu de 22,1% para 10,3% na década de 2000, mas a desigualdade de renda dentro de uma mesma cidade pode variar até 45 vezes. Atlas do Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas Brasileiras, Brasília: PNUD, IPEA, FJP, 2014.

Brasil urbano

85% da população vive em áreas urbanas.⁸ Nesse cenário, os contextos socioeconômicos e urbano-ambientais dos 5.570 municípios brasileiros são heterogêneos, variando a intensidade dos problemas entre as regiões e entre os diferentes contingentes populacionais. Dentre as questões mais urgentes, tem-se a abrangência de serviços de saneamento, uma vez que, apesar de avanços na última década, apenas 38% do esgoto gerado recebe tratamento e menos de metade dos municípios dá destinação ambientalmente adequada a resíduos sólidos urbanos.⁹ Ainda, em razão do padrão de urbanização brasileiro e seu mercado



Fonte: http://atlascolar.ibge.gov.br/images/atlas/mapas_brasil/brasil_urbanização.pdf

⁸ Disponível em <<https://data.un.org/CountryProfile.aspx?crName=BRAZIL>>. Acesso em 04/12/2014.

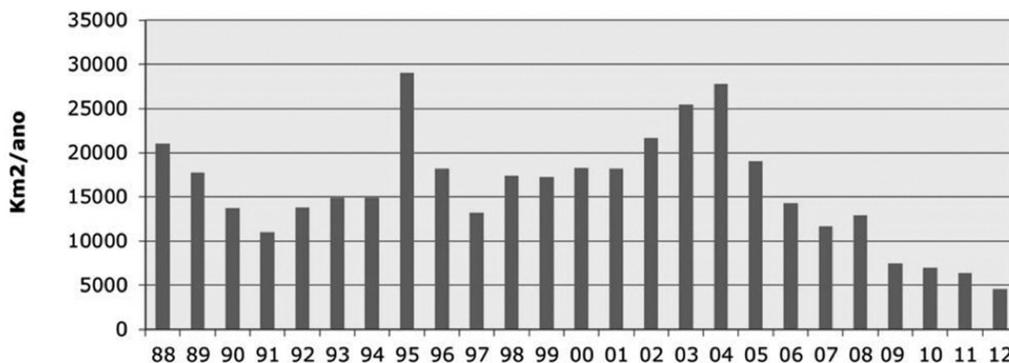
⁹ Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2012. Brasília: SNSA/MCIDADES, 2014.

fundiário excludente, grande é o número de assentamentos precários e o acesso aos serviços urbanos é desigual.¹⁰ Como resultado, tem-se conflituosidade pela precariedade da posse da terra e crescente vulnerabilidade a desastres.

Desafios ambientais

O Brasil é o maior país em extensão territorial da América Latina. Os biomas brasileiros são ricos em biodiversidade (estima-se que concentram cerca de 20% das espécies existentes) e em sociodiversidade (mais de 200 povos indígenas e comunidades tradicionais), e o país é abundante em recursos hídricos. No entanto, o desmatamento, a expansão de áreas agrícolas e a construção de grandes projetos de infraestrutura constantemente ameaçam o patrimônio natural e comunidades.¹¹ Em que pese ter o Brasil anunciado o corte voluntário de emissões de gases do efeito estufa,¹² o país é o 4º emissor histórico, registrando o aumento nas emissões totais em 2013 (7,7%) e a manutenção de investimentos em fontes fósseis de energia (70% dos investimentos federais futuros em energia).¹³ Um dos principais fatores de emissão, o desmatamento, volta a apresentar resultados negativos.¹⁴

Taxas anuais consolidadas de desmatamento por corte raso na Amazônia legal brasileira desde 1988:



Fonte: INPE, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.
Disponível em <http://www.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod_Noticia=3301>. Acesso em 09/12/2014.

¹⁰ Estima-se que 6% da população vive nos chamados ‘aglomerados subnormais’, especialmente concentrados em regiões metropolitanas com mais de 1 milhão de habitantes; e que mais de 3.800 municípios apresentam loteamentos clandestinos/irregulares e/ou favelas. Ver: <<http://censo2010.ibge.gov.br/en/resultados>> e <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2013/>>. Acesso em 04/12/2014.

¹¹ Como exemplo, tem-se a construção de hidrelétricas nos rios amazônicos, como a controversa Usina de Belo Monte, que tem seus estudos ambientais questionados.

¹² A meta de redução estabelecida na Lei da Política Nacional sobre Mudanças do Clima é entre 36,1% e 38,9% até 2020 (Lei n. 12.187/2009).

¹³ Observatório do Clima, Sistema de Estimativas de Emissões de Gases do Efeito Estufa (SEEG). Disponível em <<http://www.seeg.eco.br/>>. Acesso em 04/12/2014.

¹⁴ A taxa de desmatamento voltou a crescer entre 2012 e 2013 (29%) depois de uma década de redução; e, apesar dos dados positivos entre Agosto de 2013 e Julho de 2014 (redução em 18%), há indicação de aceleração do desmatamento no último trimestre. Ver: <<http://www.obt.inpe.br/prodes/index.php>> e <<http://www.obt.inpe.br/deter/>>. Acesso em 05/12/2014.

a) Urbanismo e Ordenamento do Território

O objetivo declarado constitucionalmente para a política de planeamento urbano (art. 182) é o pleno desenvolvimento da função social da cidade e da propriedade urbana, sendo o município o seu principal executor. Conquista importante foi a regulamentação do capítulo constitucional pelo Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), onde fica clara a diretriz de ordenar a coexistência de interesses individuais, sociais e ambientais nas cidades, bem como de promover a gestão democrática dos processos decisórios.

O principal instrumento de planeamento urbano local é o plano diretor, sendo que 50% dos municípios já o elaboraram. Avanços importantes em seu conteúdo dizem com a crescente interação das normas de uso e ocupação com as políticas setoriais municipais de recursos hídricos, saneamento e resíduos sólidos, e mais, recentemente, com prevenção de desastres. Porém, muitas vezes a sua elaboração se dá sem o devido respeito aos mecanismos de participação, e a previsão de instrumentos de planeamento não se apresenta articulada com definições de uso e questões orçamentárias. Também, há dificuldades na sua implementação devido a carências técnicas e materiais enfrentadas por muitos municípios, que não conseguem acompanhar a dinâmica do crescimento urbano.

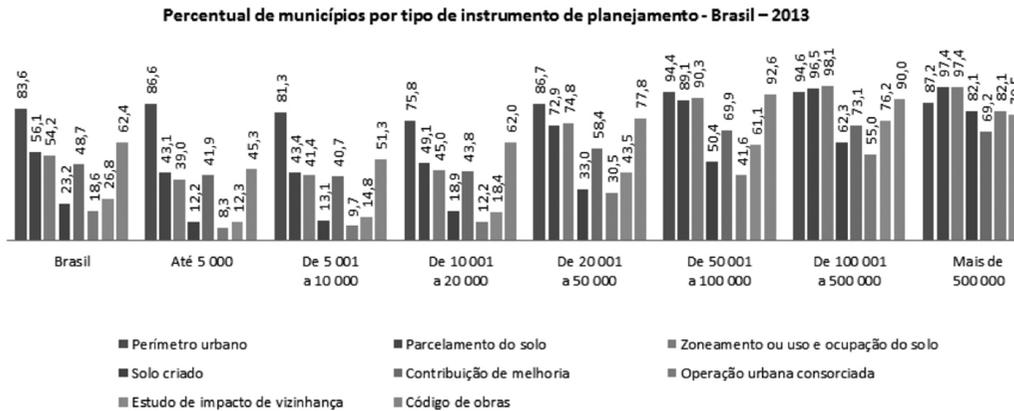
Outros avanços no trato da questão urbana que merecem destaque dizem com investimentos em moradia popular e na melhoria de infraestrutura, bem como com a instituição de novos marcos regulatórios para a regularização fundiária. No entanto, a execução de projetos urbanos expõe, muitas vezes, a fragilidade dos instrumentos de uso e ordenação do solo, de avaliação de impactos e de governança quando confrontados com outros interesses, gerando situações de conflituosidade. Some-se a isso os desafios futuros, sobretudo a necessidade de desenvolvimento de mecanismos institucionais e legais voltados para novos problemas, como eficiência energética e adaptação aos impactos das mudanças climáticas, sendo ainda incipientes as iniciativas no país.

Municípios com Planos Diretores

Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios	Municípios			
	Total	Com Plano Diretor		Sem Plano Diretor
		Total	Em elaboração	
Brasil	5 570	2 785	763	2019
Até 5 000	1 247	379	188	679
De 5 001 a 10 000	1 227	389	195	642
De 10 001 a 20 000	1 378	477	272	629
De 20 001 a 50 000	1 080	914	99	67
De 50 001 a 100 000	339	329	8	2
De 100 001 a 500 000	260	259	1	-
Mais de 500 000	39	38	-	-

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2013. Disponível em <ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2013/pdf/tab13.pdf>. Acesso em 08/12/2014.

Percentual de Municípios por tipo de Instrumentos de Planejamento Urbano



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisa, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2012-2013.

b) Ambiente

O Brasil apresenta inovador sistema legislativo de proteção ambiental e de uso e ordenamento do solo urbano, com base nos capítulos constitucionais introduzidos pela Constituição de 1988. No entanto, a ordem jurídica é implicada no embate entre crescimento econômico, proteção ambiental e inclusão social retratada acima, e essa realidade se reflete na dinâmica de avanços e retrocessos legislativos no âmbito dos Direitos Ambiental e Urbanístico.

No que diz com conquistas da política constitucional ambiental (art. 225), há o reconhecimento do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (dimensão subjetiva), bem como se estabelece a proteção ambiental como obrigação do Estado brasileiro (dimensão objetiva). Para além do reconhecimento de um direito substantivo, há, ainda, garantias procedimentais importantes relativas ao direito à informação e à participação.

No plano infraconstitucional, é relevante destacar a evolução de um sistema regulatório fragmentado para uma visão sistêmica, incorporando os princípios da prevenção, precaução e desenvolvimento sustentável. São exemplos de marcos regulatórios nesse sentido, para citar apenas alguns, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/1981); as políticas nacionais de recursos hídricos (Lei n. 9.433/1997) e de recursos sólidos (Lei n. 12.305/2010); e as normas de proteção da flora (em especial a Lei n. 9.985/2000).

Porém, em que pese os avanços legislativos e a consolidação de uma jurisprudência ambiental, há deficiências. De um lado, persistem desafios impostos pela divisão de competências legislativas e executivas em matéria ambiental entre os três níveis federativos.¹⁵ De outro, há pressão pela acomodação entre proteção ambiental e interesses econômicos, resultando em flexibilização de normas. São exemplos recentes: a aprovação do novo

¹⁵ A participação dos municípios na gestão ambiental tem sido crescente desde 1988, sendo que, em 2013, 65,5% dos municípios apresentavam alguma legislação ambiental específica. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2013/>>. Acesso em 04/12/2014.



Código Florestal (Lei n. 12.615/2012), que resultou na redução de áreas designadas como especialmente protegidas; o debate de nova base legal para a mineração, que permitiria atividades mineradoras em territórios indígenas e áreas de conservação; e as propostas de simplificação do procedimento de licenciamento ambiental.

Biomass



Fonte: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/21052004biomashtml.shtm>

4. Cabo Verde

a) Urbanismo e Ordenamento do Território

Cabo Verde é provavelmente o país da Lusofonia onde a proximidade com o ordenamento jurídico português é mais patente.

Refira-se, a título de exemplo, o Decreto-Lei n.º 43/2010, de 27 de setembro, que aprovou o Regulamento Nacional do Ordenamento do Território e Planeamento Urbanístico (RNOTPU) que tem marcada influência do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial português; a Lei n.º 60/VIII/2014, de 23 de abril que aprovou o Regime Jurídico das Operações Urbanísticas, com influências claras do nosso Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação; e o Decreto-Lei n.º 2/2011, de 3 de janeiro que aprovou o Regime da Reabilitação Urbana, influenciado, de forma clara, pelo Regime Jurídico da Reabilitação Urbana de Portugal, na sua versão de 2009.

Merecem aqui uma breve referência os instrumentos de planeamento territorial.

Neste particular Cabo Verde tem em vigor um instrumento de nível nacional enquadrador da política de ordenamento do território e, ao mesmo tempo, coordenador dos restantes instrumentos com repercussão territorial — a Directiva Nacional de Ordenamento do Território (DNOT) —, que foi aprovada pela Lei n.º 28/VIII/2013, de 10 abril.

A DNOT integra um *Relatório* e identifica os *desafios e prioridades territoriais* através da enumeração de Estratégias e de Directivas destinadas a concretizá-las. São elas:

<p>Estratégia 1. - Valorização da identidade natural, cultural e paisagística de Cabo Verde como factor de desenvolvimento</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Directiva 1. Objectivos e critérios do ordenamento ambiental • Directiva 2. Conservação e gestão das áreas de valor ambiental • Directiva 3. Protecção da biodiversidade • Directiva 4. Ordenamento da orla costeira e dos recursos marinhos • Directiva 5. Património cultural • Directiva 6. Protecção e valorização da paisagem
<p>Estratégia 2. Posicionar Cabo Verde como uma referência de qualidade turística</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Directiva 7. Objectivos e critérios do ordenamento do turismo • Directiva 8. Para um turismo responsável • Directiva 9. Escolha do modelo turístico adequado • Directiva 10. Ritmos e prioridades • Directiva 11. Correção e prevenção de deficits e desvios • Directiva 12. Coordenação na gestão da actividade turística
<p>Estratégia 3. - Avançar para a auto-suficiência energética e para a gestão integrada dos resíduos</p>	<p>Directiva 13. Sustentabilidade e eficiência energética</p> <p>Directiva 14. Critérios de sustentabilidade energética</p> <p>Directiva 15. Integração da política energética no planeamento</p> <p>Directiva 16. A eficiência energética e edificação</p> <p>Directiva 17. A gestão dos resíduos</p>

Do ponto de vista regional, assumem relevo os Esquemas Regionais de Ordenamento do Território (EROT), que tanto podem abranger uma ilha como um conjunto de ilhas. Até ao momento foram já aprovados os EROTs de Santiago (Resolução n.º 55/2010, de 19 de Julho), da ilha do Fogo (Resolução n.º 56/2010, de 19 de Outubro), de Santo Antão (Resolução n.º 57/2010, de 19 de Outubro), de S. Nicolau, (Resolução n.º 23/2011, de 4 de Julho), do Sal (Resolução n.º 3/2014, de 6 de Janeiro) e de S.Vicente (Resolução n.º 4/2014, de 8 de Janeiro), estando em elaboração, embora em fase já adiantada, os EROT das ilhas da Boavista e de Maio.

No âmbito municipal o processo de elaboração de *planos directores municipais* tem-se revelado moroso, desde logo pela ausência de directrizes decorrentes do nível regional. Em 2011 apenas dois dos 22 municípios de Cabo Verde tinham aprovados os seus planos directores municipais: o Sal e São Domingos, ainda que vários outros já estivessem em fase adiantada de elaboração. Entretanto foram já aprovados mais alguns PDMs de que é exemplo o Plano Director Municipal do Tarrafal. Em matéria de *planos de desenvolvimento urbano* e de *planos detalhados* a situação não é melhor. Também em 2011 apenas eram conhecidos alguns planos detalhados na Praia e os Planos de Desenvolvimento Urbano em São Felipe (ilha do Fogo), Porto Novo (Santo Antão) e Boa Vista. Contudo, estão em elaboração vários destes tipos de planos.



b) Ambiente

No que concerne ao Ambiente, os sucessivos Governos de Cabo Verde têm demonstrado grande preocupação relativamente à preservação dos ecossistemas e ao enquadramento das Instituições vocacionadas para a gestão ambiental. Essas preocupações estão expressas em diversos instrumentos, como a Constituição da República - consagra a todo o cidadão o direito a um ambiente de vida saudável e ecologicamente equilibrado – as Grandes Opções do Plano para 2001-2005, a assinatura e ratificação de Convenções Internacionais e publicação de legislação apropriada.

Com a Lei n.º 86/IV/93 que define as Bases da Política do Ambiente, foi criado o Secretariado Executivo para o Ambiente (SEPA), em 1995, responsável pela definição da política do ambiente. Em 1994 foi elaborado o Primeiro Plano de Acção Nacional para o Ambiente com um horizonte de dez anos (1994-2004). Embora não tenha sido formalmente aprovado ou muito divulgado, o PANA I despertou alguma consciência sobre as preocupações ambientais. Subsequentemente, foram elaborados vários planos nacionais. Em 2002 foi extinto o SEPA e criada a Direcção Geral do Ambiente (DGA), no Ministério do Ambiente, Agricultura e Pescas.

Em finais de 2001, iniciou-se a elaboração do segundo Plano de Acção Nacional para o Ambiente (PANA II), documento que constituirá o quadro orientador para intervenções no

sector do ambiente por um período de 10 anos. Para além disso, o PANA II deverá também ser aceite e assumido por todos os Serviços Públicos, reconhecido, compartilhado e apropriado por toda a população Cabo-verdiana, incluindo o sector privado.

O PANA II absorve e incorpora as orientações de desenvolvimento assumidas pela Cimeira de Desenvolvimento Sustentável, realizada em Joanesburgo, em Setembro de 2002. O seu Volume I sintetiza os documentos de base e apresenta a avaliação global dos problemas e oportunidades ambientais; descreve o contexto institucional e legislativo e os constrangimentos de implementação. Os Volumes II a V incluem os documentos de base referidos no texto principal (análise institucional, planos ambientais municipais, planos inter-sectoriais e estudos temáticos). O Volume VI é uma nota metodológica que explica o processo de elaboração e fornece a base para revisões futuras do PANA II. Para mais desenvolvimentos cfr. a síntese final deste documento em <http://www.governo.cv/documents/PANAII-sintese-final.pdf> e Estratégia e Plano de Acção Nacional para o Desenvolvimento das Capacidades na Gestão Ambiental Global em Cabo Verde, Harles Yvon Rocha; Arlinda Duarte Neves - Setembro 2007 (consultável em: <https://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/document/Cape%20Verde%20final%20report.pdf>)



5. Guiné-Bissau

a) Urbanismo e Ordenamento do Território

Na Guiné-Bissau não existe legislação específica em matéria de ordenamento do território, não obstante existir uma Secretaria de Estado do Ordenamento e da Administração do Território no âmbito do Ministério da Administração Interna, sob cuja dependência se encontra a Direção-Geral do Ordenamento do Território.

A referida Direção-Geral foi responsável pela elaboração em 2008 de uma Declaração de Política Nacional de Ordenamento do Território, na qual se propunha a criação no país

de um sistema de gestão territorial estruturado à imagem e semelhança do que se previa na Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo então vigente em Portugal. Até à data, porém, não foi aprovada qualquer lei a enquadrar o referido sistema de gestão territorial, não existindo por isso um quadro legal para a elaboração de planos territoriais e urbanísticos.

Existe, no entanto, um Plano Geral Urbanístico para a cidade de Bissau (PGUB) aprovado pelo Decreto nº 17/95, de 30 de Outubro, no qual se fazem referências à existência de pelo menos dois outros tipos de planos urbanísticos de âmbito territorial mais restrito necessários à sua execução: o Plano Urbanístico Detalhado, que seria equivalente ao nosso antigo Plano Parcial de Urbanização, e o Plano de Pormenor.

Em matéria urbanística, aliás, a ordem jurídica guineense é bastante mais completa, merecendo destaque, nesse âmbito, a Lei da Terra, aprovada pela Lei nº 5/98, de 28 de Abril, e o Regulamento Geral da Construção e Habitação Urbana, aprovado pelo Decreto nº 8/2006, de 31 de Julho. A Lei da Terra é essencial à definição do aproveitamento urbanístico do solo, dado que na Guiné-Bissau todo o solo integra o domínio público do Estado e o seu aproveitamento privativo para fins edificatórios apenas pode ser feito mediante uma concessão administrativa de superfície. O Regulamento Geral da Construção e Habitação Urbana, por seu turno, na linha do Regulamento Geral das Edificações Urbanas da Cidade de Bissau do tempo colonial, define não apenas o procedimento de licenciamento das obras particulares como as características técnicas e funcionais a que devem obedecer as edificações urbanas.



b) Ambiente

Pela diversidade ecológica do seu território, e pela pressão existente sobre os seus recursos naturais, a questão ambiental é especialmente sensível na Guiné-Bissau. Tem havido por isso um esforço no sentido de dotar o país de um quadro legal adequado à proteção do ambiente, tendo inclusive sido aprovada em 2011 uma Lei de Bases do Ambiente - Lei nº 1/2011, de 2 de Março – muito inspirada na Lei de Bases do Ambiente portuguesa de 1980.

A ênfase da proteção ambiental tem sido posta na criação de uma rede de áreas protegidas, tanto terrestres como marinhas, que atualmente se regem pela Lei-Quadro das Áreas Protegidas aprovada pelo Decreto-Lei nº 5/2011, de 1 de Março. Nesse âmbito foram já criados – e funcionam com relativo sucesso – o Parque Nacional do Grupo das Ilhas de Orango (Decreto nº 11/00, de 4.12), o Parque Natural dos Tarrafes do Rio de Cacheu (Decreto

n.º 12/00, de 4.12), o Parque Natural das Lagoas de Cufada (Decreto n.º 13/00, de 4.12), o Parque Nacional de Cantanhez (Decreto n.º 14/2011, de 22.2) e o Parque Nacional Marinho João Vieira-Poilão (Decreto n.º 6-A/00, de 23.8).

Merecem ainda destaque os diplomas reguladores da exploração dos principais recursos naturais da Guiné-Bissau, nomeadamente a Lei Florestal, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 5/2011, de 22 de Fevereiro, a Lei da Pesca, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 10/2011, de 7 de Junho, e o Código de Minas e Pedreiras, aprovado pela Lei n.º 3/2014, de 29 de Abril.

No domínio da realização de projetos e do licenciamento ambiental vigora ainda um regime de avaliação ambiental estabelecido pela Lei n.º 10/2010, de 24 de Setembro.



6. Macau

a) Urbanismo e Ordenamento do Território

Macau é um território com especificidades muito particulares, nomeadamente a sua muito pequena dimensão, com uma densidade populacional elevadíssima: numa área de pouco mais de 30 km² (alguns dos quais ganhos ao Delta do Rio das Pérolas, através da construção de aterros) residem mais de 600 mil pessoas, o que a torna a região com maior densidade populacional do mundo. Ao que acresce uma elevada pressão turística, patente nos mais de 31 milhões de visitantes registados no ano de 2014.

O ano de 2013 foi um ano de intensa produção legislativa no domínio do direito do urbanismo, com a aprovação e publicação de três diplomas fundamentais: sobretudo a Lei n.º 12/2013 (Lei do Planeamento Urbanístico), mas também a Lei n.º 10/2013 (Lei de Terras) e a Lei n.º 11/2013 (Lei de Salvaguarda do Património Cultural).

Para complementar a Lei n.º 12/2013 foram publicados dois regulamentos da maior importância: um primeiro relativo à organização administrativa, o Regulamento Administrativo n.º 3/2014, que veio disciplinar o Conselho do Planeamento Urbanístico, órgão de consulta do Governo, integrado por representantes da Administração Pública, por profissionais do domínio do planeamento urbanístico e de outras áreas relacionadas e ainda por personalidades sociais de reconhecido mérito; e o Regulamento Administrativo n.º 5/2014, densificador da Lei do Planeamento Urbanístico na generalidade.



A Lei n.º 12/2013 representa uma profunda mudança no panorama legislativo regulador do direito urbanístico de Macau ao criar, como planos urbanísticos, o plano director e os planos de pormenor, com previsão expressa de que o primeiro condiciona e prevalece sobre os segundos.

b) Ambiente

Em termos jurídico-ambientais a evolução legislativa é manifestamente mais lenta, caracterizada por um quadro normativo antiquado e pouco adequado às necessidades de Macau.

Macau é uma Região Administrativa Especial da República Popular da China onde a questão ambiental – em especial a poluição atmosférica – se faz sentir de forma muito marcada. Como o tecido industrial é de muito pequena dimensão, com a excepção de alguns estabelecimentos isolados (com destaque para as centrais geradoras de energia), os veículos automóveis, incluindo motos e motocicletas, constituem a principal fonte de poluição, sendo o maior problema o da qualidade do ar. Qualidade do ar comprometida sobretudo devido à elevada presença de dois poluentes: o ozono troposférico, com concentrações acima dos valores de referência no Verão, e as partículas em suspensão, com valores especialmente elevados no Inverno.

Todavia, e apesar das referências da Lei Básica da RAEM (a “mini-constituição” de Macau, em vigor desde 20 de Dezembro de 1999, data da passagem da soberania de Macau de Portugal para a China) à tutela ambiental, nomeadamente no seu artigo 119.º (“O Governo da Região Administrativa Especial de Macau protege o meio ambiente, nos termos da lei”) os principais diplomas em vigor são ainda anteriores à data da passagem da soberania, com destaque para a Lei de Bases do Ambiente (a Lei n.º 2/91/M, de 11 de Março, que “Define o enquadramento geral e os princípios fundamentais a que deve obedecer a Política do Ambiente”), em grande medida decalcada da sua homónima portuguesa.

Desde a instituição da RAEM destaca-se a extinção do Conselho do Ambiente e a criação da Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental (DSPA), por intermédio da Lei n.º 6/2009. Ainda na vertente institucional, o Regulamento Administrativo n.º 21/2011 criou o Fundo para a Protecção Ambiental e a Conservação Energética.

Em termos normativos devem ainda ser mencionados alguns diplomas regulamentares em sede de luta contra a poluição atmosférica, nomeadamente o Despacho do Chefe do Executivo n.º 41/2012 (“Normas Ecológicas de Emissão de Gases Poluentes por Automóveis Ligeiros Novos”) e o Regulamento Administrativo n.º 12/2014, sobre limites de emissão de poluentes atmosféricos e normas de gestão dos estabelecimentos industriais de produção de cimento. E, ainda, no domínio da luta contra o ruído, a Lei n.º 8/2014, de “Prevenção e controlo do ruído ambiental”.

Os aspectos a destacar da incipiente tutela ambiental de Macau resultam quase em absoluto das actividades da DSPA. Como principal iniciativa, lançada logo após a criação desta Direcção de Serviços, destaca-se o “Planeamento da Protecção Ambiental de Macau (2010-2020)”, no intuito de “desenvolver as actividades da protecção ambiental de forma sistemática, mediante métodos de planeamento com antevisão e sob o princípio «com base no presente planeamos o futuro», ao mesmo tempo da elaboração da política do ambiente para o futuro, tendo em conta as principais questões concretas, no sentido de resolver os existentes e potenciais problemas de poluição ambiental de Macau”.

Os quatro conceitos centrais em que se baseia esta estratégia de planeamento ambiental são o *desenvolvimento sustentável*, o *baixo nível de carbono*, a *participação pública* e a *cooperação regional*, tudo com a finalidade de melhorar o ambiente habitável e garantir a saúde dos residentes.

São evidentes os méritos desta iniciativa, os resultados já alcançados são assinaláveis, sendo de destacar a articulação com as políticas de planeamento urbanístico que pressupõe.



Perspectivas futuras

O crescimento urbanístico prossegue imparável em Macau, com a intensa construção de novas unidades hoteleiras, casinos e centros comerciais, a maioria dos quais em novos aterros em que se procura ganhar ao Delta do Rio das Pérolas o espaço que falta a Macau. Ao que acresce o elevado número de projectos de construção pública já em execução ou apenas projectados: existem vinte e duas obras públicas em curso e diversas obras em planeamento, com proeminência para o plano de urbanização de novos aterros e para o túnel da colina da Taipa Grande.

Importa sublinhar que o desenvolvimento da RAEM, tanto no seu passado como no presente e no futuro se encontra directamente relacionado com o crescimento da sua superfície através da construção de aterros.

Crescimento da superfície da Macau através da construção de aterros (1999-2014)

Ano	Área Total (km ²)	Crescimento anual (%)
1999	23,8	
2000	25,4	6,7
2001	25,8	1,6
2002	26,8	3,9
2003	27,3	1,9
2004	27,5	0,7
2005	28,2	2,5
2006	28,6	1,4
2007	29,2	2,1
2008	29,2	0,0
2009	29,5	1,0
2010	29,7	0,7
2011	29,9	0,7
2012	29,9	0,0
2013	30,3	1,3
2014	30,3	0,0

Fonte: A partir de Direcção de Serviços de Cartografia e Cadastro de Macau www.dscg.gov.mo

O sistema de transportes tem um reflexo profundo no urbanismo e no ambiente de Macau, sendo de mencionar, para além do plano de criação do Centro Modal de Transportes da Barra e do Centro Modal de Transportes da Estrada Governador Albano de Oliveira, dois projectos de enorme impacto urbanístico e ambiental já em curso. Referimo-nos à construção do sistema de metro ligeiro de Macau e à edificação da ponte Hong Kong – Zhuhai – Macau, um acesso viário de dois sentidos com 3 faixas de rodagem cada (cujo comprimento total será de aproximadamente 29,6 quilómetros) e, ainda, de um túnel submarino com cerca de 6,7 quiló-



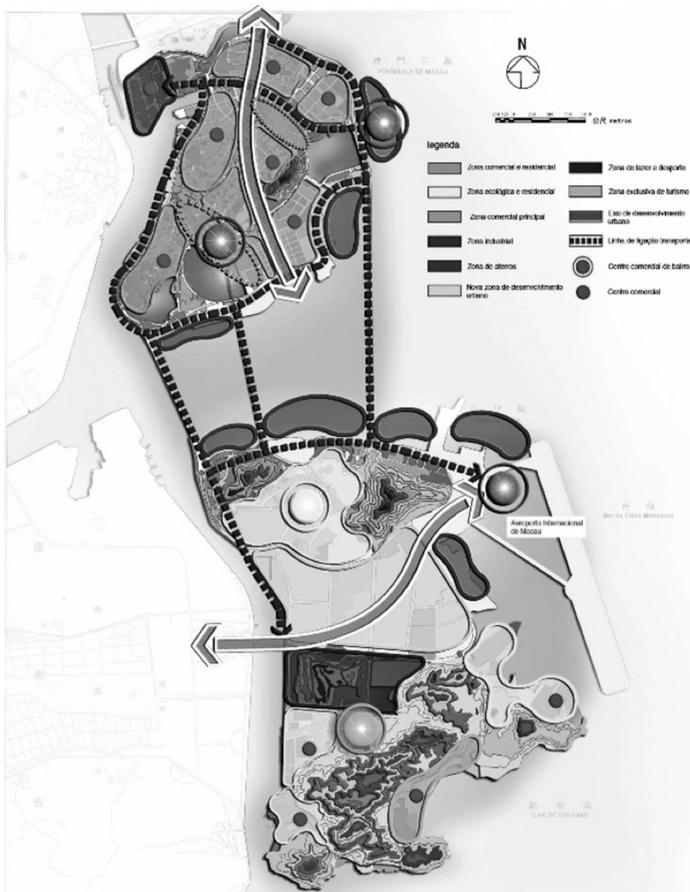
metros e duas ilhas artificiais. O capital principal para construção deste projecto representa um investimento de 15,73 mil milhões de renminbis (cerca de 2,15 mil milhões de euros).

Em termos políticos e legislativos as preocupações com o ambiente e o urbanismo não têm acompanhado, sequer longinquamente, o crescimento económico de Macau – sendo motivo de preocupação o pouco relevo que têm na organização administrativa do Governo da RAEM. A dinâmica da cidade, com uma construção desenfreada e o bulício trazido por milhares de pessoas, automóveis, autocarros e motos não é seguramente motivo de optimismo quanto à aplicação de políticas sustentáveis de desenvolvimento social, económico e urbanístico.

Todavia, neste contexto de insustentabilidade urbanística e ambiental, com destaque para as questões da poluição atmosférica, é possível identificar as medidas positivas anteriormente assinaladas.



Estrutura de desenvolvimento urbano de Macau



Fonte: www.cplan2008.gov.mo/pt/ref/ref.html

7. Timor

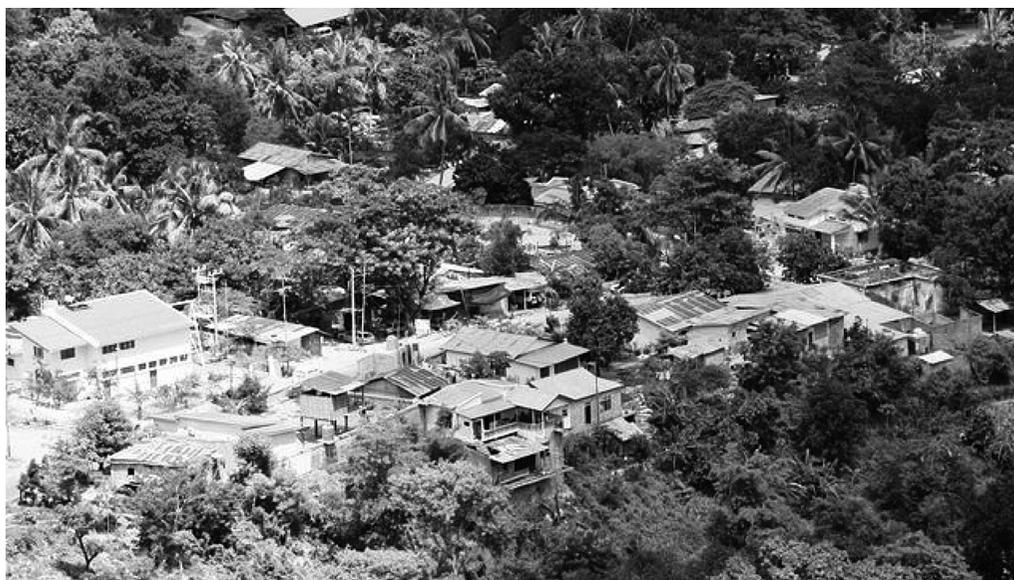
a) Urbanismo e Ordenamento do Território

O ambiente, o território e a sua organização também sofrem, trazendo consequências à qualidade de vida da população, quando o seu normal desenvolvimento é interrompido por processos históricos de luta pela autodeterminação dos povos. Timor-Leste que, depois da colonização portuguesa teve de resistir por vinte e quatro anos à ocupação militar indonésia atrasando o seu processo de desenvolvimento, é um exemplo. Quando em 1999 a maioria da população votou pela independência, a herança da República Democrática de Timor-Leste do difícil passado de resistência nacional foram casas queimadas, infraestruturas destruídas ou severamente danificadas, falta de saneamento básico e um país sem recursos humanos, além de uma economia estagnada. Três administrações públicas sucederam-se no território - Portuguesa, Indonésia e a atual Timorense – trazendo confusão à questão da propriedade privada. Para além disso, a crise que começou em 2006 culminando em 2008 no atentado contra o Presidente da República, acarretou mais danos

a um grande número de habitações em Díli, alterando o estatuto habitacional e a segurança da população. Essas condicionantes históricas fazem-se sentir, ainda hoje, no processo de desenvolvimento de Timor-Leste.

Relativamente ao ordenamento do território, como mencionado *supra*, condicionantes do passado histórico tornam morosa a sua consecução. A ainda premente querela sobre a propriedade privada, cuja proposta de Lei das Terras foi vetada pelo ex-Presidente da República na Legislatura anterior, e o ora em curso processo de descentralização administrativa, embora não condicionantes, são questões relevantes ao ordenamento do território. No que concerne ao processo de descentralização administrativa em Timor, devido ao sensível processo de desenvolvimento de um país com escassos recursos humanos, prevêem-se fases para a descentralização: pré-desconcentração, desconcentração e, finalmente, descentralização (dentro da lógica de *capacity building* nacional). O atual *Estatuto das Estruturas de Pré-desconcentração Administrativa* (2014) estabelece como uma das atribuições dessas delegações territoriais “garantir a elaboração, acompanhamento e avaliação dos instrumentos de ordenamento e gestão do território”, que, posteriormente, serão transferidas para os Municípios quando estes forem formalmente instituídos.

Vista superior de um bairro em Díli



Passo decisivo foi dado em 2007 quando, por resolução do Governo, foi adotada a Política Nacional de Habitação. Segundo este documento, em Díli, “a habitação ocupa 82% da área construída da cidade, e 75% do total das habitações encontram-se em áreas não planeadas e sem serviços básicos garantidos, onde se encontram os residentes mais carenciados.” O documento salienta a importância da habitação no processo de desenvolvimento afirmando que “tal entendimento abrange urbanização e crescimento demográfico; cuidados primários de saúde preventivos através do acesso a água potável e saneamento; planeamento de espaços; transportes públicos; administração de terras e registo de propriedade; a emergência de mercados de bens imóveis; gestão de meio ambiente; fortale-

cimento do poder local e desenvolvimento participado; acesso aos serviços públicos básicos; quadros institucionais e regulamentares”, entre outros. Um dos principais objetivos plasmados na Política é a “implementação do plano de desenvolvimento urbano e sistemas de controlo em Díli e nas capitais dos distritos, incluindo planeamento do uso de terras urbanas, de sistemas de controlo de desenvolvimento e regulamentações de construção.” Outros documentos relevantes nesta área são: a Lei de Bases do Sistema Nacional de Electricidade (2013), a Lei de Bases do Sistema de Transportes Rodoviários (2003), o Regime de Distribuição de Água para Consumo Público (2004), a Política Nacional e Estratégias para o Sector Florestal (2007), a Identificação das Áreas Protegidas de Timor-Leste (2000-UNTAET), a Política Nacional de Saneamento Básico (2012), os Planos de Ação de Água e Saneamento (2013 – 2017) do Ministério das Obras Públicas (MOP), o Programa de Ação Nacional para Adaptação às Alterações Climáticas (2010) e o Plano Estratégico do Ministério da Agricultura e Pescas (2014-2020).

No atual V Governo Constitucional¹⁶, o MOP concentra, entre outras, as atribuições de “a) propor e executar as linhas da política do MOP nos domínios das obras públicas, habitação, do urbanismo, das infraestruturas, da rede rodoviária em coordenação com o Ministério dos Transportes e Comunicações, distribuição de água, saneamento e electricidade; b) preparar e desenvolver os planos de urbanização nacionais”. Cabe à Direcção Nacional de Habitação e Planeamento Urbano “preparar e desenvolver, em colaboração com outros serviços e entidades públicas competentes, a elaboração e implementação dos planos de urbanização ou de pormenor e o plano de ordenamento nacional, para serem aprovados superiormente; preparar, em colaboração com outros serviços e entidades públicas competentes, projetos legislativos e regulamentares no domínio da urbanização, incluindo a expropriação por razões de interesse público nos termos da lei.” Neste sentido, o MOP lançou, em 2013, um concurso internacional para a elaboração do projeto *Spatial Planning of Timor-Leste*. A elaboração deste projeto está a cargo do consórcio Intersismet-Quaternaire Portugal (duas empresas portuguesas), e o seu conteúdo envolve a elaboração de três importantes documentos no domínio do ordenamento do território e do urbanismo em Timor-Leste: a) a Lei da Habitação e Alojamento; b) a Lei de Planeamento Territorial, e c) o Plano Nacional de Ordenamento do Território (PNOT) de Timor-Leste. O PNOT deverá abranger todo o território de Timor-Leste - dividido em 13 distritos e 67 subdistritos, com uma área total de 14,879 Km², incluindo o enclave de Oecusse Ambeno, a ilha de Ataúro e o ilhéu de Jaco, bem como o espaço compreendido dentro dos limites das águas territoriais legalmente definidas. Trata-se de um instrumento nuclear de planeamento na articulação e coordenação das políticas sectoriais com incidência e relevância territorial.



Imagem de uma aldeia próxima a Railaco

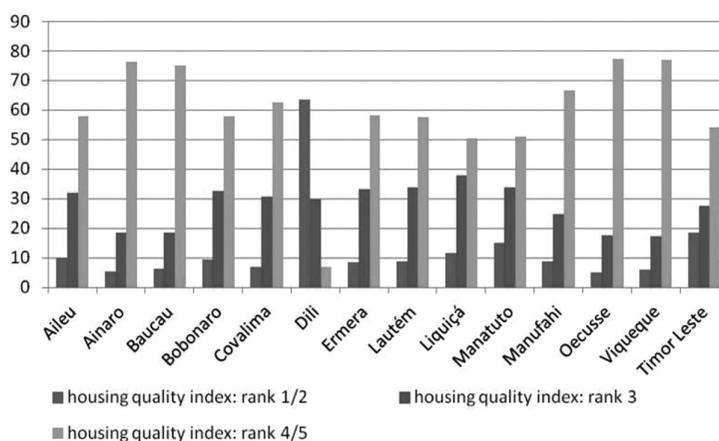


Suai Loro

¹⁶ Portal do Governo: <http://timor-leste.gov.tl/>.

Encontra-se ainda em curso, promovida também pelo MOP, a elaboração do designado *Dili Urban Master Plan*, um plano urbano abrangendo o território da cidade de Díli e da sua envolvente que está sob a responsabilidade da JICA (*Japan International Cooperation Agency*¹⁷). Última menção ao enclave de Oe-cusse Ambeno, definido recentemente como Zona Administrativa Especial, sendo considerado uma das zonas estratégicas de desenvolvimento no âmbito do Plano Estratégico de Desenvolvimento de Timor-Leste (2011-2030). O Masterplan de Oe-Cusse Ambeno desenvolve um modelo urbano para Pante Macassar (costa norte) com o objetivo de urbanizar, numa primeira fase, cerca de 40 hectares, prevendo a construção das principais infraestruturas e equipamentos para a região, quer públicos quer privados.

Qualidade Habitacional, por distrito:



Fonte: <http://www.governmentresults.goc.tl/publicGoals/shomDetails/13>



Porto de Díli



Palácio do Governo, Díli

b) Ambiente

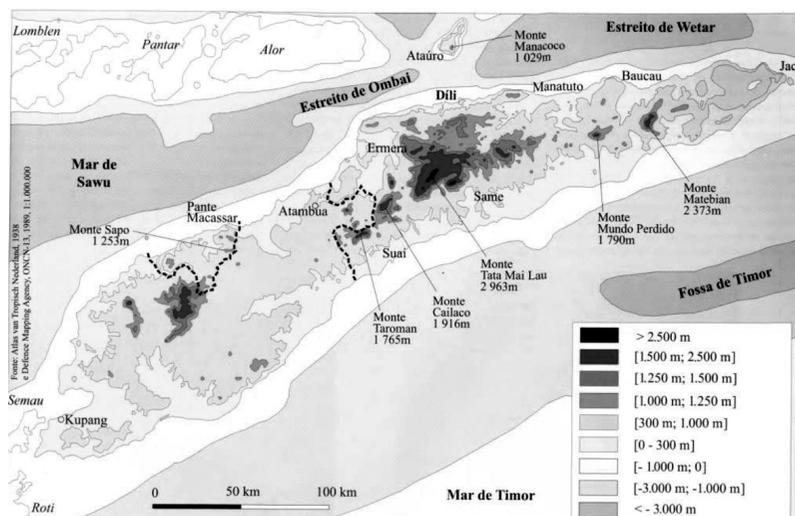
No que concerne a questão ambiental, o ordenamento do território e urbanismo, em doze anos de independência (depois da fase de transição de administração das Nações Unidas pela UNTAET, a Constituição foi adotada em 2002), o Estado timorense tem demonstrado forte sensibilidade na combinação entre tradição, cultura e desenvolvimento. A simbiose «tradição&desenvolvimento» é nomeadamente presente na legislação ambiental em vigor e, do mesmo modo, nas decisões ora a caminho da descentralização administrativa e

¹⁷ <http://www.jica.go.jp/english/>



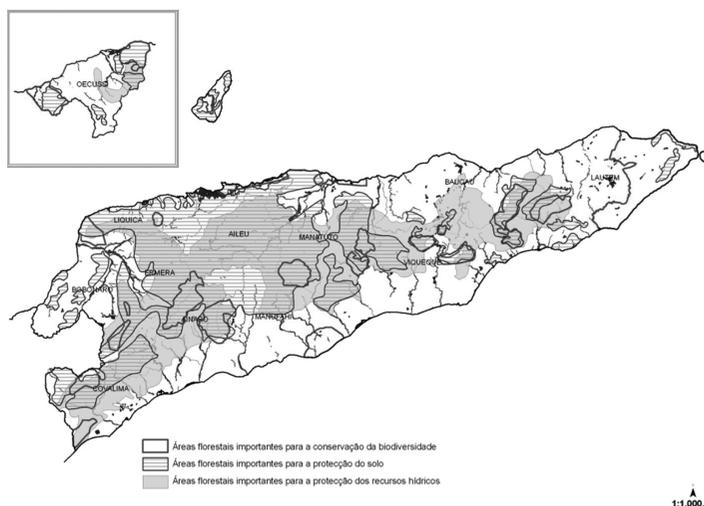
de implantação do poder local.¹⁸ O *tara bandu*, uma das principais práticas tradicionais de regulação social (homem-homem, homem-animal, homem-meio ambiente) consta do artigo 8.º da *Lei de Bases do Ambiente* (2012) enquanto costume integrante da cultura timorense e mecanismo regulador da relação entre homem e ambiente. Certamente, numa sociedade tão demarcada pela tradição, o Direito como mecanismo regulador desta mesma sociedade perderia a sua legitimidade caso não incorporasse a *Volksgeist* (Savigny) de quem lhe deu corpo (a formal *soberania popular*).

Relevo da ilha de Timor:



Fonte: Timor-Leste, um atlas histórico-geográfico, 2002

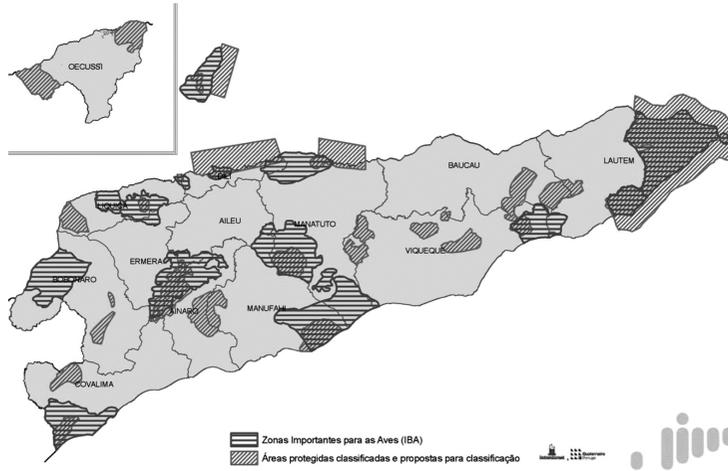
Áreas florestais importantes para a protecção da biodiversidade, do solo e da água:



Fonte: Adaptado do Final Seminar – Land Cover, Land Use and Forest Status in Timor-Leste in 2010, 2013

¹⁸ Para a divisão administrativa de Timor-Leste: <http://timor-leste.gov.tl/?p=91>. Perfil dos distritos: <http://descen-tralizaun.wordpress.com/documentos/perfis-de-distrito/>.

Áreas importantes para a conservação da natureza:



Fonte: Timor-Leste, Estratégia Nacional de Biodiversidade e Plano de Ação de Timor-Leste (2011-2020)