A "Tirania" do Território

1. As Nações Unidas declararam a década de 1990 como a *Década Internacional para a Redução das Catástrofes Naturais* (IDNDR), introduzindo a redução dos riscos na agenda política e levando um número crescente de governos e organizações internacionais a promover a redução de riscos como a única solução sustentável para reduzir os impactos sociais, económicos e ambientais das catástrofes naturais, tecnológicas e ambientais.

Em 1994 realizou-se a Conferência Mundial das Nações Unidas sobre a prevenção das catástrofes naturais – no seio da qual foi aprovada a *Estratégia de Yokohama* (1994) – e em 1999 a *Estratégia "Um Mundo Seguro no Século XXI: Redução dos Desastres e Riscos"*, as quais vieram definir as actuais orientações estratégicas em matéria de redução de riscos, preconizadas pela *International Strategy for Disaster Reduction* (ISDR) das Nações Unidas: "*devemos evoluir de uma cultura de reacção para uma cultura de prevenção. A prevenção não é apenas mais humana do que a cura, é também mais barata*".

Por sua vez, o *Mandato de Genebra* (experiência da IDNDR) tinha como principal finalidade a redução de riscos e a promoção e implementação de políticas de redução da vulnerabilidade das sociedades aos perigos naturais e tecnológicos através de *medidas mais proactivas* e menos reactivas. As suas consequências mais imediatas foram:

(i) o aumento da consciência pública acerca dos riscos a que estão expostas as sociedades modernas;

(ii) a obtenção de compromissos por parte das autoridades públicas para a redução efectiva dos riscos (considera-se que os governos têm a principal responsabilidade na protecção dos cidadãos perante riscos e catástrofes);

(iii) o estímulo da interdisciplinaridade e das parcerias inter-sectoriais;

(iv) a expansão das redes de redução de risco a todos os níveis;

(v) a melhoria do conhecimento científico acerca das causas e efeitos sobre as sociedades dos riscos naturais, tecnológicos e ambientais.

No plano de implementação da Estratégia "*Um Mundo Seguro no Século XXI: Redução de Catástrofes e Riscos*", destacam-se:

(i) o desenvolvimento de esforços nacionais com vista à formulação de uma *estratégia nacional integrada para prevenção de perigos, riscos* e desastres, projectada para períodos de 5, 10 e 20 anos;

(ii) a realização de avaliações de risco coerentes e sua *integração nos planos de desenvolvimento*;

(iii) a implementação de programas e regras de *planeamento do uso do solo* nas áreas susceptíveis à ocorrência de perigos.

Estabelece-se, assim, de forma expressa, a ligação entre a problemática dos riscos e o planeamento físico e económico do território.

2. Os movimentos gravíticos dos solos, ou movimentos de massa, podem ser naturais ou provocados, lentos ou rápidos. Aqueles que agora nos preocupam são os movimentos de massa rápidos, induzidos pelo tipo de ocupação do território, pelas utilizações dos recursos vegetais e geológicos e por condições climatéricas especialmente adversas.

A recente catástrofe natural na ilha da Madeira — foi o maior desastre natural de que há memória na ilha, tendo deixado um rasto de destruição e de morte — levou um conjunto de vozes a chamar a atenção para as suas eventuais causas: o modelo de urbanismo, de ordenamento e de planeamento do território autorizado, que acresce à destruição gradual da cobertura vegetal nas encostas da ilha.

Ainda que não possamos esquecer-nos a situação geográfica do arquipélago, as suas características geológicas e a pluviosidade excepcional registada num curto período, as quais são potenciadoras de fenómenos (acidentes graves) como o que ocorreu, este triste acontecimento permitiu chamar a atenção para a necessidade de se terem em consideração as situações de *perigosidade*[1], de *vulnerabilidade*[2] e de *risco*[3] nos processos de ocupação do território e do respectivo planeamento.

E este aspecto é importante na medida em que não pode haver "boas decisões" de planeamento se se desconhecer ou desconsiderar o suporte físico do território e o seu funcionamento.

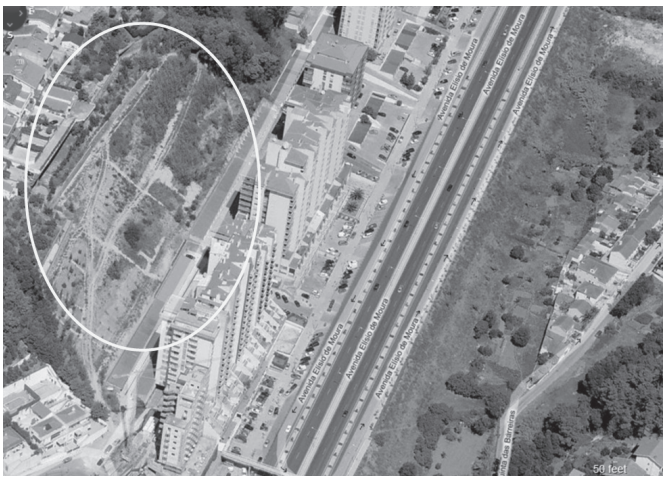
Por seu lado, a consideração dos riscos nos processos de ordenamento do território (do qual o planeamento é um instrumento indispensável) é relevante já que aquele – o ordenamento do território – se apresenta como uma política pública que fornece uma *visão global* dos problemas que as implantações territoriais e actividades humanas têm no território, visando conjugar as várias políticas sectoriais que sobre ele incidem, designadamente as políticas de riscos, de forma a articulá-las e coordená-las.[4] Apresenta-se, por isso, como particularmente apto a fornecer respostas à necessária consideração dos riscos nos processos de planeamento territorial. Por fim, num momento em que se apela a instrumentos preventivos em detrimento de instrumentos de reacção, os planos posicionam-se como particularmente aptos à gestão do risco territorial, na medida em que, como instrumentos de prognose, antecipam as decisões concretas de ocupação territorial definindo a localização das várias actividades.

[1] A *perigosidade* é a probabilidade de ocorrência de um fenómeno com uma determinada magnitude (a que está associada um potencial de destruição) num determinado período de tempo e numa dada área.

[2] A *vulnerabilidade* é o grau de perda de um elemento ou conjunto de elementos vulneráveis (representados pela população, equipamentos, propriedade e actividades económicas que se encontram expostos no território e que são portadores de um determinado valor) resultante da ocorrência de um fenómeno (natural ou induzido pelo Homem) com determinada magnitude ou intensidade.

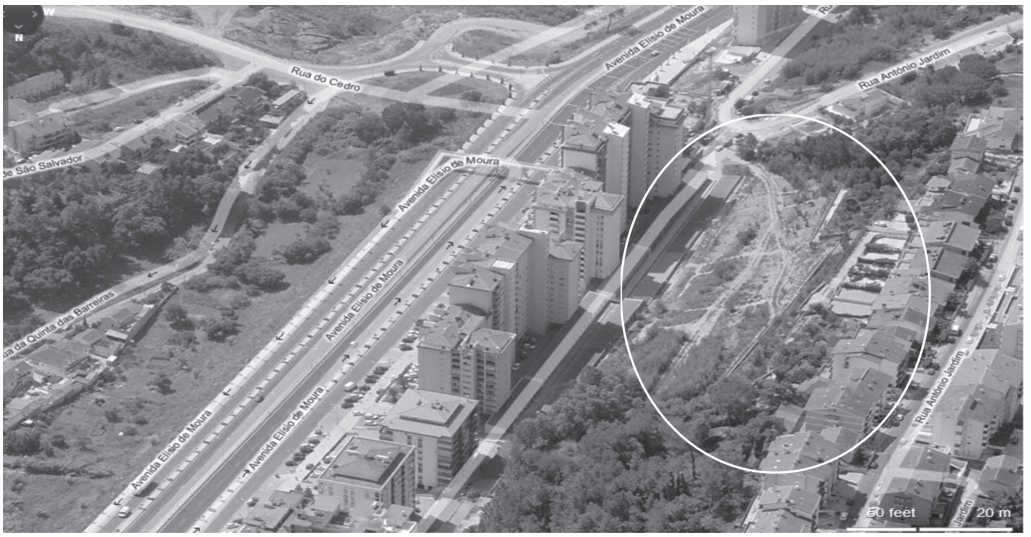
[3] O *risco* é a possibilidade de ocorrência e a respectiva quantificação em termos de custos, de consequências gravosas, designadamente económicas ou para a segurança das pessoas, em resultado do desencadeamento de um fenómeno natural ou introduzido pela actividade antrópica.
Sobre estes conceitos cfr. José Luís ZÊZERE, in "Riscos e Ordenamento do Território", *Inforgeo*, Julho, 2007, p. 60.

[4] E isto porque o ordenamento do território é, em sentido lato, a *aplicação ao solo de todas as políticas públicas*, designadamente económico-sociais, urbanísticas e ambientais, visando a *localização*, *organização* e *gestão* correcta das actividades humanas, de forma a alcançar um desenvolvimento regional harmonioso e equilibrado. Cfr. Fernanda Paula OLIVEIRA, "Protecção civil e ordenamento do território. A necessária consideração dos riscos no planeamento territorial", in *Cadernos Municipais, República*, http://cadernosmunicipais.fundacaorespublica.pt/



3. Os acontecimentos da Madeira trazem à memória uma situação muito particular ocorrida em 27 de Dezembro de 2000 em Coimbra: o aluimento de terras na encosta da Avenida Elísio de Moura, do qual resultaram avultados danos na estrutura de um prédio e no interior de muitas das suas fracções, incluindo garagens que ficaram soterradas.

As elevadas perdas materiais, deste acontecimento, que não implicou, felizmente, mortes, fizeram dele notícia de âmbito nacional com capas de jornais e notícias nos telejornais durante os dias seguintes, salientando-se o enorme alarme individual e social gerado pela ocorrência.



4. A acta da Reunião da Câmara Municipal de Coimbra subsequente ao acontecimento (15 de Janeiro de 2001) dava conta das medidas e das acções adoptadas no terreno na sequência do mesmo, as quais envolveram não apenas técnicos camarários, mas também da Protecção Civil, da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra e do Laboratório Nacional de Engenharia Civil, que, em conjunto, procuravam encontrar formas para minimizar os danos causados e garantir a segurança de pessoas e bens.

Das acções imediatas realizadas conta-se o escoramento provisório do edifício localizado na Avenida Elísio de Moura, a remoção de terras e lamas, a construção de um caminho de acesso pela encosta, a instalação de um inclinómetro no logradouro da moradia n.º 255 da Rua António Jardim e o acompanhamento topográfico.

Estando em causa a realização de um conjunto de acções que envolviam conhecimentos técnicos específicos e riscos de execução, a Câmara Municipal decidiu proceder à adjudicação de algumas daquelas acções em regime de Ajuste Directo, invocando a urgência na sua realização, a qual não se compadecia com o cumprimento dos prazos exigidos pelos concursos público e limitado, em condições normais. Tanto mais porque estava em causa "*colmatar a eventualidade de novos desmoronamentos nesta fase de intensa pluviosidade*."

Em causa estava, pois, a adopção de um conjunto de medidas de reacção que visavam, da forma mais expedita possível, minimizar os danos provocados.

Foto Paulo Novais/Lusa prt Coimbra Lusa © 2007 lusa - Agência de Notícias de Portugal, S.A

5. Em virtude dos danos provocados em partes comuns e fracções autónomas do edifício mais afectado pelo aluimento de terras, situado na Avenida Elísio de Moura, foram propostas duas espécies de acções judiciais, as quais demonstram o tipo de problemas que situações destas suscitam do ponto de vista jurídico:

a) duas acções na jurisdição civil, propostas pelo condomínio contra a companhia de seguros, onde se peticionaram os danos nas partes comuns, incluindo a reconstrução das garagens;
b) uma acção na jurisdição administrativa, proposta pelos proprietários de algumas fracções, onde se peticionaram danos próprios.

6. Nas acções cíveis discutiu-se, fundamentalmente, o âmbito de cobertura do contrato de seguro, nomeadamente se o mesmo abrangia as garagens, e o montante dos danos cuja indemnização competia à seguradora. Para além disso, suscitaram-se diversos incidentes de intervenção de terceiros.

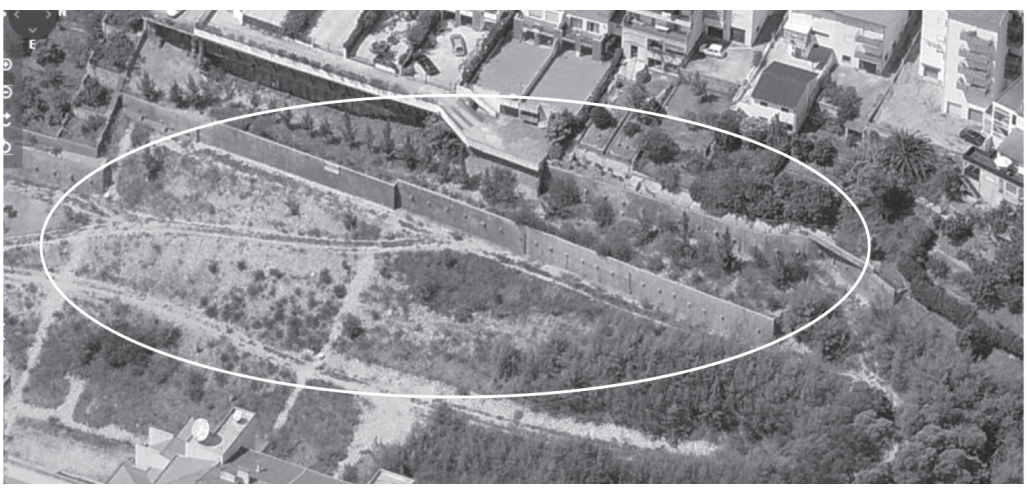
Ambas as acções foram julgadas totalmente procedentes, tendo já transitado em julgado.

7. Na acção que corre termos no Tribunal Administrativo do Círculo de Coimbra, pretende-se responsabilizar o Município por ter omitido os seus deveres de *fiscalização*, alegando-se, entre outros motivos, que o acidente não teria ocorrido se o aterro tivesse sido executado de acordo com a boa prática geotécnica, se o Município se tivesse certificado que os terrenos para onde licenciara a construção das moradias não reuniam as condições de segurança necessárias para o efeito e se tivesse procedido à manutenção e conservação dos terrenos de que é proprietário naquela encosta.

O Município solicitou a intervenção acessória provocada dos promotores dos dois loteamentos ali efectuados, os quais terão sido os responsáveis pelos desaterros, escavações e aterros, assim como do Engenheiro que terá assumido a responsabilidade técnica pela execução das obras desses mesmos loteamentos e, por fim, da Companhia de Seguros para a qual o Município transferira a sua responsabilidade civil.

O processo tem sido objecto de sucessivas habilitações de terceiros, não tendo ainda sequer chegado à fase da elaboração do despacho saneador.

8. Aparentemente, na encosta da Elísio de Moura terá existido uma Ribeira que foi aterrada e que pode, associada às fortes chuvas que se fizeram sentir nesse ano, ter estado na origem do fenómeno de deslizamento de terras (desmoronamento). Estaria, pois, em causa, uma área cuja ocupação urbanística era desadequada, pelo menos sem que previamente se tomassem as medidas de minimização dos riscos adequadas. Curiosamente uma área que o próprios instrumento de planeamento urbanístico em vigor (o Plano Director Municipal de Coimbra) destinava para aquele fim.



9. Como se poderia ter evitado esta situação? Porque não se teve em consideração, na elaboração do Plano Director Municipal, a especial situação de perigosidade existente?

Precisamente por não existir uma verdadeira cultura da gestão dos riscos no ordenamento territorial e no planeamento físico do território.

Como superar esta deficiência e lacuna?

Os movimentos de massa são riscos territoriais previsíveis quanto ao "onde" e quanto ao "como", mas imprevisíveis quanto ao "quando"[5]. Por isso, uma das soluções para a *imprevisibilidade temporal* deste tipo de fenómenos passa pela obrigatoriedade de elaboração de uma *cartografia dos riscos* (ou da perigosidade) para efeitos de elaboração dos instrumentos de gestão territorial (com particular relevo na elaboração dos planos municipais) como já existe, por imposição europeia, para os riscos de inundação[6]. A fim de reforçar a eficácia dos instrumentos estratégicos, torna-se indispensável que esta cartografia seja comum à que é utilizada para efeitos de protecção civil e elaboração dos respectivos planos de emergência. A necessidade de tornar coerentes e comunicantes, entre si, estes diferentes mapas é uma exigência verdadeiramente decisiva para um planeamento que se pretenda eficaz, devendo ser promovida uma colaboração e cooperação profícua entre as entidades públicas encarregues por cada um destes sectores de intervenção: entidades planeadoras e responsáveis pela protecção civil.[7]

Neste sentido, o Programa Simplex 2009 identificou como medida a adoptar neste domínio:

— "*Harmonizar a informação geo-referenciada de base municipal sobre riscos para efeitos de elaboração dos Planos Municipais de Emergência e dos Planos Directores Municipais e criar as bases para a sua exploração através de Sistemas de Informação Geográfica no âmbito do planeamento e da gestão de riscos, para apoio à decisão em matérias de protecção civil e de ordenamento do território*."

— *Desenvolver o guião metodológico que tratará das seguintes temáticas:*

(i) Identificação e selecção dos tipos de risco naturais e tecnológicos que servirão de base à produção de cartografia de risco de âmbito municipal;

(ii) Definição de normas técnicas para a produção de cartas de risco temáticas de âmbito municipal, incluindo a harmonização dos conceitos, tipologias, designações e formas de representação gráfica;

(iii) Definição de orientações técnicas para a construção dos SIG de base municipal para apoio à decisão na área do levantamento, previsão, monitorização e prevenção dos riscos naturais e tecnológicos, permitindo o planeamento de soluções de emergência."

Nesta mesma óptica, a Direcção-Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU) iniciou a elaboração de um Guia Metodológico para a produção de cartografia municipal de risco e a criação de Sistemas de Informação Geográfica municipais para apoio à decisão na gestão de riscos, tendo sido criado, logo em Setembro de 2008, por despacho do Secretário de Estado da Protecção Civil e do Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades um Grupo de Trabalho, constituído pelo então Serviço Nacional de Protecção Civil, pelo Instituto Geográfico Português e pela DGOTDU (e apoiado por especialistas externos).

A cartografia municipal de risco terá duas aplicações primordiais: servir de referência à revisão dos planos directores municipais e elaboração/revisão dos restantes planos municipais e servir de referência ao planeamento civil de emergência, nomeadamente no âmbito distrital.

[5] Pierre MARTIN *Ces Risques que l'on Dit Naturels*, Eyrolles, Paris, 2006, p. 215).

[6] Directiva 2007/60, de 23 de Outubro de 2007, ainda não transposta para o ordenamento jurídico interno.

[7] Fernanda Paula OLIVEIRA, "Protecção civil e ordenamento do território. A necessária consideração dos riscos no planeamento territorial", cit.

[8] Pierre MARTIN *Ces Risques que l'on Dit Naturels*, Eyrolles, Paris, 2006, p. 11).

A cartografia é importante porque em regra é possível, no planeamento urbanístico, evitar novas edificações em zonas identificadas como zonas de risco de movimento de terras. Porém, há outras situações em que, apesar da *consciência dos riscos*, a adopção de medidas preventivas se revela mais difícil: é o caso das construções já existentes e implantadas em locais que só mais tarde são identificados como zonas de risco, e também o caso de novas construções lineares (como vias rodoviárias ou ferroviárias, canais, gasodutos, etc.) cujo traçado pode tornar incontornável a passagem por tais zonas.

10. A promoção de uma política de prevenção dos riscos no território em vez de uma política de reacção apela para a utilização de instrumentos que o potenciem. A integração das questões dos riscos no procedimento de elaboração dos instrumentos de gestão territorial (em especial dos planos municipais) é uma clara via nesse sentido. Com efeito, deve o zonamento do espaço efectuado por este tipo de instrumentos de planeamento territorial ser baseado na avaliação da vulnerabilidade e do risco existente no território, devendo as regras que regulam as várias intervenções a ocorrer em cada categoria de uso do solo ter em consideração estas situações, ora proibindo-as ora apenas admitindo usos compatíveis com elas.

11. O relevo desta questão levou a que o próprio Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território a tenha elegido como um dos núcleos problemáticos que integram *os (24) problemas para o ordenamento do território, em Portugal* reconhecendo, a este propósito, para além de outros problemas específicos, "*uma insuficiente consideração dos riscos nas acções de ocupação e transformação do território, com particular ênfase para os sismos, os incêndios florestais, as inundações em leitos de cheia e a erosão das zonas costeiras*."

Por isso, no seu Programa de Acção Territorial consta, logo como o seu primeiro *objectivo estratégico*, "conservar e valorizar a biodiversidade e o património natural, paisagístico e cultural, utilizar de modo sustentável os recursos energéticos e geológicos, e *prevenir e minimizar os riscos*", estabelecendo como medidas prioritárias:

(i) Definir uma Estratégia Nacional Integrada para a Prevenção e Redução de Riscos;

(ii) Integrar na Avaliação Estratégica de Impactes de Planos e Programas (AAE) e na Avaliação de Impacte Ambiental a avaliação de riscos naturais, ambientais e tecnológicos, em particular dos riscos de acidentes graves envolvendo substâncias químicas perigosas;

(iii) Definir para os diferentes tipos de riscos naturais, ambientais e tecnológicos, em sede de planos regionais de ordenamento do território, de planos municipais de ordenamento do território e de planos especiais de ordenamento do território e consoante os objectivos e critérios de cada tipo de plano, as áreas de perigosidade, os usos compatíveis nessas áreas, e as medidas de prevenção e mitigação dos riscos identificados;

(iv) Desenvolver e aperfeiçoar os planos de emergência de base territorial, em articulação com os instrumentos de planeamento municipal, nomeadamente os de apoio à gestão urbanística, garantindo a preservação de acessibilidades quer para acesso dos meios de socorro quer para evacuação das populações;

Aponta, ainda, para além do mais, para a necessidade de:

a) tornar obrigatório o zonamento das áreas de perigosidade (sísmica, geomorfológica, hidrológica, etc.) nos planos regionais, especiais e municipais;

b) definir os usos compatíveis com as áreas perigosas de acordo com os diferentes tipos de risco nestes instrumentos de gestão territorial;

c) Definir nestes medidas de prevenção e de mitigação de riscos naturais, ambientais e tecnológicos;

d) Desenvolver mecanismos de informação, educação e sensibilização do público para a adopção de medidas de autoprotecção nas situações de risco (natural, ambiental e tecnológico).

Aponta, pois, este instrumento de gestão territorial para uma mudança de paradigma: da cultura de reacção ("resposta à catástrofe") para uma cultura de prevenção.

12. Prevenir e desenvolver mecanismos de informação, educação e sensibilização do público para a adopção de medidas de autoprotecção nas situações de risco (natural, ambiental e tecnológico) apresenta-se como uma evidente necessidade.

Ainda que apresentando-se como uma solução rudimentar, não deixa de ser simbólica desta necessidade a placa de mármore de 3m de altura colocada na localidade de Portici, no sopé do Vesúvio, após a grande erupção de 17 de Dezembro de 1631, alertando a população para os riscos e medidas a adoptar...

"*Todos os nossos descendentes terão interesse em ler com a maior atenção esta história que já se contou numerosas vezes! Quando, de tempos a tempos, o Vesúvio acorda, não se deixem surpreender, advirto-vos de que no dia seguinte vós ireis sofrer uma horrível catástrofe: esta montanha perigosa desencadeia-se, incendeia-se e vomita torrentes de lava fétida que vão desabar sobre vós. Mas antes ela prevenir-vos-á sacudindo o solo, lançando para para o ar uma nuvem de poeira, chamas, relâmpagos e trovões, ribombando de forma assustadora. Fujam enquanto têm tempo, porque ela vai explodir, arruinar tudo e cortar-vos a retirada. Abandonai a vossa casa e os vossos bens. Se vós a desdenhais, se vós tentais escapar-lhe, se vós vos mostrardes temerários, incautos e ávidos, vós morrereis. Fugi sem parar e sem olhar para trás*" .

(Placa em Portici, advertindo a população para os riscos de erupção do Vesúvio).