

UNIVERSIDADE DOS AÇORES
DEPARTAMENTO DE BIOLOGIA

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM AMBIENTE, SAÚDE E SEGURANÇA

INDICADORES EM PLANOS DE PORMENOR

Carla Patrícia Melo Fortuna

Orientador: Helena Maria Gregório Pina Calado

Ponta Delgada, outubro 2016

UNIVERSIDADE DOS AÇORES
DEPARTAMENTO DE BIOLOGIA

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM AMBIENTE, SAÚDE E SEGURANÇA

INDICADORES EM PLANOS DE PORMENOR

Carla Patrícia Melo Fortuna

Orientador: Helena Maria Gregório Pina Calado

Júri:

Presidente: Doutor....., Prof.....do Dep.da

Universidade dos Açores

Vogais: Doutora Helena Maria Gregório Pina Calado, Prof. Auxiliar do Dep. de Biologia da

Universidade dos Açores

Doutor João José Monteiro Mora Porteiro, Prof. Auxiliar do Dep. De Biologia da

Universidade dos Açores

Ponta Delgada, outubro 2016

RESUMO

Os indicadores são uma ferramenta de avaliação e monitorização de planos territoriais, cujos resultados obtidos auxiliam diretamente na revisão e alteração destes. A aplicação no âmbito legal faz-se nos vários níveis do processo de auxílio à decisão da avaliação ambiental (AA). A aplicação da AA, quer a nível nacional, quer a nível regional, ocorre sempre, com exceção nas áreas pequenas, onde se inclui os Planos de Pormenor (PP), na Região Autónoma dos Açores (RAA) inferiores a 25ha, e não apresentem efeitos significativos no ambiente, com obrigatoriedade de decisão fundamentada.

O estudo centrou-se na definição de uma listagem de indicadores a aplicar em PP na RAA, tendo por base a análise de indicadores em AA de trinta e nove PP do território nacional. A seleção final fez-se com o auxílio da opinião de quatro peritos sobre cada um dos indicadores propostos. A diversidade de PP, por permitir o crescimento da malha urbana, a requalificação ou valorização do território urbano ou rural e a organização de usos do solo, levou à identificação de indicadores para situações particulares, principalmente para zonas industriais. Os indicadores são uma ferramenta importante e chave no processo de avaliação do plano quando devidamente aplicados, mas são os municípios os decisores da elaboração dos PP e respetiva avaliação. Os mecanismos de avaliação são recentes e as limitações técnicas, legais e financeiras que os municípios estiveram expostos durante anos, ainda hoje têm repercussões, principalmente na RAA. Mas hoje dispomos de um quadro legal e maior consciência da necessidade de uma gestão do território às várias escalas e os PP são um instrumento do desenho do território com regras que melhora a paisagem visual e a integração das edificações e usos.

Palavras-chaves: Indicadores, Avaliação Ambiental Estratégica, Planos de Pormenor, Instrumentos de Gestão do Territorial

ABSTRACT

Indicators are an assessment tool and monitoring of territorial plans, whose results directly assist in reviewing and changing these. The application in the legal framework is made at various levels of the process to decide the environmental assessment (EA). The application of EA, both at a national and regional level always occurs, with the exception of small areas, which includes the Detailed Plan (DP), in the case of the Autonomous Region of the Azores (ARA) lower than 25ha, and with no significant effects on the environment, with a mandatory explained decision.

The study focused on the definition of a bookmark list to be applied in DP at the AAR, based on the analysis of indicators in EA on 39 of the national territory DP. The final selection was made with the aid of the opinion of four experts on each of the proposed indicators. The diversity of DP, by allowing the growth of the urban grid, the rehabilitation or recovery of the urban or rural areas, and the organization of the uses of the soil, led to the identification of indicators for specific situations, particularly for industrial areas. Indicators are an important tool and key in the process of plan evaluation when properly applied, but the decision makers are the municipalities regarding the preparation of DP and respective evaluation. Evaluation mechanisms are recent and technical, legal and financial constraints that municipalities were exposed during years, still have repercussions, especially in the ARA. But today we have a legal framework and greater awareness of the need for land management to various scales and DP are an instrument to design and arrange territory with rules that improves visual landscape and the integration of buildings and uses.

Keywords: Indicators, Strategic Environmental Assessment, Detailed Plans, Territorial Management Instruments

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que proporcionaria a elaboração desta tese.

Principalmente os que deram o seu parecer sobre o conjunto de indicadores apresentados, como o Arq. Luís Francisco Menezes, a Eng. Telma Toste da DROAP, ao Prof. Dr. João Porteiro e aos técnicos da Direção do Ambiente, em especial à Dr.^a Sandra Santos.

Agradeço à minha orientadora Prof.^a Helena Calado.

Por fim, às minhas colegas da licenciatura de Proteção Civil e Gestão de Riscos desta Universidade e aos meus familiares pela força e encorajamento.

ÍNDICE

RESUMO	i
ABSTRACT	ii
AGRADECIMENTOS	iii
ÍNDICE DE FIGURAS	vi
ÍNDICE DE TABELAS	vii
ÍNDICE DE GRÁFICOS	viii
SIGLAS E ABREVIATURAS	ix
CAPITULO I – Introdução	12
Motivação/ Objetivos	12
Enquadramento/ Pertinência da temática	13
Abordagem / Metodologia	14
Estrutura do trabalho	14
CAPITULO II – Ordenamento do Território em Portugal	15
Antes da Implantação da República	15
A Ditadura	16
Após 25 de Abril de 1974	23
Século XXI	30
Ordenamento do território nos Açores	34
Antes da Autonomia	34
Depois da Autonomia	36
Século XXI	42
CAPITULO III - Instrumentos de Gestão do Território	49
Plano de Pormenor	52
Tipo de Solos	56
CAPITULO IV - Avaliação Ambiental Estratégica	59
O que é a AAE?	60
Processo da AAE	62
Avaliação Ambiental Estratégica e os PMOT	66
Indicadores	68
Indicadores e a Estrutura da AAE	70
CAPITULO V – Enquadramento do estudo e metodologia	73
Metodologia	74
Nível específico	78

CAPITULO VI – Análise e Discussão de resultados.....	80
CAPITULO VII – Considerações finais	89
CAPITULO VIII – Conclusão	90
REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFIAS.....	93
ANEXOS.....	100

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1- Estrutura dos FCD, na situação ideal (fonte: Partidário 2012).....	71
Figura 2 – Distribuição de PP a nível nacional (fonte: IGEO - informação geográfica)	74
Figura 3 – Esquema da tabela de indicadores usado	78
Figura 4 – Esquema da tabela de análise das respostas.....	79

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - IGT de âmbito nacional.....	50
Tabela 2 - IGT de âmbito regional.....	50
Tabela 3- IGT de âmbito intermunicipal e municipal.....	51
Tabela 4- Planos listados da implementação ou verificação de AA na RAA.....	73
Tabela 5– PP a nível nacional (fonte: DGT).....	74
Tabela 6– PP com AAE encontrados.....	75
Tabela 7 – Elementos recolhidos.....	76
Tabela 8– Indicadores de âmbito geral.....	83
Tabela 9 – Indicadores específicos para zonas industriais.....	87

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráficos 1 – Resposta de Indicadores Gerais.....	80
Gráficos 2 – Resposta de indicadores Frente de mar	81
Gráficos 3– Respostas de Indicadores Zona Industrial	81
Gráficos 4 – Indicadores (Gerais e Frente de Mar) por critério de avaliação (CA)	82
Gráficos 5 – Indicadores (Zonas Industrias) por critério de avaliação (CA).....	82

SIGLAS E ABREVIATURAS

AA	Avaliação Ambiental
AAE	Avaliação Ambiental Estratégica
AIA	Avaliação de Impacto Ambiental
APA	Agência Portuguesa do Ambiente
CM	Câmara Municipal
DA	Declaração Ambiental
DGT	Direcção-Geral do Território
DL	Decreto-lei
DLR	Regulamento Legislativo Regional
DROTRH	Direção Regional do Ordenamento do Território e dos Recursos Hídricos
DROU	Direção Regional de Ordenamento e Urbanismo
DRR	Decreto Regulamentar Regional
FCD	Fatores Críticos para a Decisão
IGT	Instrumentos de Gestão Territorial
L	Lei
LBOTU	Lei de Bases de Ordenamento do Território e do Urbanismo
PDM	Plano Diretor Municipal
PEGRA	Plano Estratégico de Gestão de Resíduos dos Açores
PEOT	Planos Especiais de Ordenamento do Território
PGRIA	Plano de Gestão de riscos de Inundações dos Açores
PMOT	Plano Municipal de Ordenamento do Território
PNPOT	Plano Nacional de Políticas de Ordenamento do Território
POBHL	Plano de Ordenamento de Bacias Hidrográficas de Lagoa
POOC	Plano de Ordenamento da Orla Costeira
PP	Plano de Pormenor
PRA	Plano Regional da Água

PROT	Plano Regional de Ordenamento do Território
PROTA	Plano Regional de Ordenamento do Território dos Açores
PS	Plano Setorial
RA	Relatório Ambiental
RAA	Região Autónoma dos Açores
RAR	Reserva Agrícola Regional
REN	Reserva Ecológica Nacional
RGIGT	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
RNAP	Rede Nacional da Áreas Protegidas

CAPITULO I – Introdução

O ordenamento do território em Portugal, tratado na perspetiva do planeamento estratégico e da integração entre as várias escalas da macro à micro, é recente. Apesar da componente legal associada, continua a ter problemas, por não ser eficaz ou por não ter capacidade de se adaptar tão rapidamente às novas realidades da sociedade, devido ao tempo entre a sua elaboração e execução.

O isolamento que o país viveu por muito tempo, como no período da ditadura, retirou a aprendizagem dos aspetos positivos e negativos como ocorreu noutros países, contribuindo por muito tempo para uma visão de expansão e desenvolvimento do território sem uma avaliação das consequências económicas, sociais e ambientais. (Mendes,1990)

Nos últimos anos o quadro legal tem imposto meios de avaliação que procuram uma apreciação dos instrumentos de gestão do território (IGT) no âmbito do seu planeamento como da sua execução. Mas por mais que procure uniformizar e tornar o processo claro, sustentável e protetor do ambiente e dos recursos enfrenta-se o poder da decisão política e da economia.

Motivação/ Objetivos

Os Planos de Pormenor (PP) são um dos instrumentos do território mais próximo do desenho urbano, com regras rígidas da organização espacial. Na sua elaboração é necessário um conjunto de elementos, entre os quais, o relatório de avaliação ambiental (AA), quando aplicável, onde devem estar implementados quadros de avaliação apoiados por indicadores e deve-se desenvolver parâmetros e indicadores de monitorização da sua execução.

Existem documentos de auxílio para a seleção de indicadores, principalmente de sustentabilidade e ambientais, a nível internacional, nacional e regional, mas na Região Autónoma dos Açores (RAA) não encontramos indicadores destinados especificamente a PP.

Assim, a presente dissertação de mestrado pretendeu desenvolver um conjunto de indicadores de apoio a avaliação e monitorização de PP no contexto da RAA.

Enquadramento/ Pertinência da temática

Portugal faz a transposição das diretivas europeias referente à AA em planos e programas em 2007. Estes ficam obrigados à elaboração de relatório ambiental, onde os indicadores são uma ferramenta de auxiliar na decisão e na monitorização destes planos e programas.

Em 2014 a aprovação da lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, em conformidade com o artigo 57º, os programas e planos territoriais devem ter parâmetros e indicadores para monitorizar a execução, a estratégia e os objetivos definidos, com a elaboração de relatórios, que deverão ser públicos, como meio de fundamentação de alteração, revisão ou revogação desde. Reforça-se a importância do seguimento da execução dos planos, anteriormente apenas evidenciado pelos sujeitos a AA.

Na RAA encontramos indicadores para monitorização de instrumentos de gestão do território (IGT) tendo por base os Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT), os Planos Diretores Municipais (PDM) e os Planos Sectoriais (PS) desenvolvidos na região. Nesta abordagem não foram considerados os PP, considerando-se uma oportunidade de estudo.

Abordagem / Metodologia

A metodologia seguida nesta dissertação foi a recolha de indicadores definidos em declarações ambientais e relatórios de avaliação ambiental estratégica (AAE) de 39 PP a nível nacional.

Seguiu-se uma seleção de indicadores colocados à opinião de 4 peritos, de áreas diferentes. A partir da análise feita das opiniões recolhida estabeleceu-se uma listagem final de indicadores específica para PP na RAA.

Estrutura do trabalho

A dissertação estrutura-se em oito capítulos, os primeiros de enquadramento da temática e os últimos ao estudo e conclusões.

O capítulo I remete-se à introdução, com enquadramento da dissertação, a motivação, o enquadramento da temática, a abordagem do estudo e a estrutura do trabalho.

O capítulo II alude ao enquadramento histórico do ordenamento do território no panorama português e no caso particular da Região Autónoma dos Açores.

O capítulo III descreve os instrumentos de gestão do território, com ênfase no Plano de Pormenor e nos tipos de solos.

O capítulo IV aborda a avaliação ambiental estratégica (AAE), do que se trata, o seu processo e relação com os planos municipais do ordenamento do território (PMOT) e sobre os indicadores e a relação desde com a estrutura da AAE.

O capítulo V apresenta o enquadramento do estudo e a metodologia seguida.

O capítulo VI explana a análise e discussão de resultados obtidos, com a apresentação dos indicadores finais.

Os capítulos VII e VIII refere as considerações finais e conclusões suscitadas pelo desenvolvimento da temática.