

UMA ANÁLISE DA APLICAÇÃO DAS LEIS E DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO URBANÍSTICO SOB UMA PERSPECTIVA ECOLÓGICA

Wang Meng Yuan e Zhang Zhen Wei
Faculdade de Direito, Universidade de Qinghua, Pequim, RPC

911

Resumo: O presente texto irá, em primeiro lugar, fazer uma breve exposição da doutrina e das práticas relativas ao urbanismo ecológico durante o período clássico, após a revolução industrial e ao longo do século XX. Numa segunda parte, abordaremos as principais reformas das leis e das políticas urbanístico-ecológicas, isto é, a alteração dos valores e objectivos jurídicos tradicionais da segurança e saúde públicas para fins integrados da segurança ecológica e da dimensão dos interesses ecológicos, derivados de uma concepção de desenvolvimento sustentável, num contexto em que o avanço das teorias e metodologias científicas tem vindo a enriquecer o conteúdo científico das leis e das políticas e a fortalecer a sua função de prevenção do risco, e em que os Estados têm vindo a intensificar o controlo sobre o desenvolvimento produtivo através de todo um conjunto de instrumentos e medidas de direito público e de direito privado. Por fim, proceder-se-á a uma apresentação das políticas e regimes de nível estadual, regional e local, através dos exemplos do zoneamento funcional, do zoneamento de controlo ecológico fundamental de Shenzhen e do Parque Ecológico Internacional de Caofeidian, seguida de uma conclusão.

Palavras-chave: ecologia; urbanismo, desenvolvimento urbanístico

I. Introdução – um caso paradigmático sobre a ecologia, o desenvolvimento urbanístico e a regulamentação jurídica

No mundo das cidades ecológicas hodiernas, o direito e a política desempenham uma função extremamente importante no desenvolvimento das

mesmas. A lei visa não só regulamentar o espaço físico das cidades enquanto ambiente básico de vida das pessoas, mas também procurar otimizar a relação do ser humano com a natureza e a qualidade de vida das pessoas, bem como assegurar a liberdade e o desenvolvimento da população. Neste sentido, o estudo do direito e da política urbanístico-ecológicos tornou-se um novo foco da ciência jurídica (com especial destaque para os ramos do direito administrativo e direito do ambiente). Sob uma perspectiva de direito ambiental, no processo de reacção contra a crise do ambiente de sobrevivência humana, o direito e a política urbanístico-ecológicos constituem uma parte integrante do direito ambiental de grande relevo e representam um conteúdo importante do processo ecológico do direito, mediante um alargamento progressivo dos horizontes e do objecto de regulamentação.

Iremos de seguida apresentar como introdução um caso sobre a adequabilidade do uso dos solos e sobre como o direito protege a sobrevivência do ser humano, para salientar a importância que o direito e a política assumem no desenvolvimento urbano e, especialmente, urbanístico-ecológico, bem como a necessidade de o direito assentar nas leis naturais da ecologia. Digase, desde já, que se trata de um caso relativamente excepcional ou até extremo de sobrevivência e segurança humana. Mais adiante iremos aprofundar mais, analisando o desenvolvimento e o regime das leis e das políticas urbanístico-ecológicas em geral.

Na costa leste dos Estados Unidos da América, desde a Nova Hampshire até à Flórida, podem encontrar-se muitas zonas de dunas, formadas a partir da elevação e acumulação da areia na sequência do embate da água do mar nas placas continentais. As zonas de dunas enformam com o litoral baías (*back bays*) e zonas húmidas costeiras. Sobre as dunas cresce vegetação, embora entre cada duna se verifique grande divergência quanto à vegetação e à estabilidade do sistema ecológico. Assim, mais estáveis são as dunas mais antigas e mais pertas do litoral, podendo suportar actividades humanas até certo nível. Já as dunas recém-formadas mais distantes do litoral apresentam uma estabilidade do seu sistema ecológico muito ténue. Com efeito, as dunas tanto constituem barreiras costeiras naturais, como são sistemas húmidos extremamente sensíveis e frágeis.

Se em países como a Holanda seja normal que até uma criança saiba que sobre dunas naturais ou artificiais do litoral não se pode pisar livremente, já nos EUA, num contexto em que os conhecimentos ecológicos modernos ainda não eram dominados pela população e em que não havia proibição ou restrição legal respectiva, as zonas litorais surgem como um paraíso para actividades e habitação das pessoas. A título de exemplo, a partir de princípios do século XX, os habitantes de New Jersey começaram a construir casas, estradas e pontes sobre e entre as dunas, o que veio a danificar o solo, o aspecto e a comunidade de vegetais das dunas, diminuindo assim a sua estabilidade e a sua capacidade



de resistência a inundações.

A tempestade do Atlântico de 1962 fez evidenciar as consequências maléficas da actividade humana a longo prazo na danificação das dunas: mais de 2000 famílias afectadas, mais de 8 milhões de dólares de prejuízo. Não obstante, os habitantes locais reconstruíram o território e continuaram lá a habitar depois do incidente.

Ian McHarg, especialista em planeamento urbanístico, após um estudo em que descobriu o processo de formação das dunas, proferiu uma tese sobre a adequabilidade do uso do solo das dunas litorais.

Os resultados das suas investigações vieram a servir de fundamento científico da *Coastal Barriers Resources Act* dos EUA, de 1982, que teve em vista a protecção dos recursos ecologicamente sensíveis fundamentais de toda a costa leste dos EUA, dunas incluídas, de forma a formar barreiras costeiras ecológicas. No entanto, a Lei adoptou uma solução conservadorista no que diz respeito à limitação da propriedade privada tradicional, prevendo a aplicação da medida de expropriação ou a qualificação como zona de protecção pública apenas aos terrenos privados não explorados e inseridos no *Coastal Barriers Resources System*. Aos terrenos já explorados e pertencentes a esse sistema é aplicável o *national flood insurance program*. A Lei não conferiu regulamentação para a questão em concreto da continuação do uso das dunas pelos habitantes e da consequente ameaça que isso exerce sobre a segurança ecológica das cidades e regiões, de onde se pode concluir que a Lei acolheu o princípio do primado da propriedade privada, atribuindo-lhe uma posição superior à da segurança e dos interesses ecológicos públicos.

A tragédia repetiu-se 50 anos depois, com o Furacão Sandy em 2012.

Deste exemplo resulta que a construção e o desenvolvimento de uma cidade ecológica estão condenados a obedecer as leis objectivas da natureza e estão indissociavelmente dependentes da garantia de conformidade dessas leis objectivas da natureza com o direito e a política.

II. A evolução histórica das cidades ecológicas

Antes de nos debruçarmos sobre a evolução das leis e das políticas urbanístico-ecológicas, cumpre-nos primeiro recordar, ainda que de modo sucinto, a evolução do seu objecto de regulamentação – as cidades ecológicas.

1. A inteligência limitada sobre as cidades ecológicas na época clássica

Já antes do surgimento do termo “ecologia” e da ciência ecológica eram conhecidos as concepções simples de povoamento humano (*human settlement*)

e de construção urbanística como a “harmonia do homem com a natureza”. Na China Antiga, por exemplo, as concepções de Fengshui sugeriam que a “habitação do ser humano deve basear-se em rios e montanhas” – é por sua inspiração que Qian Xuesen veio a desenvolver a ideia de “cidade paisagística”. Veja-se também os exemplos da “república” de Platão, da “cidade ideal” de Marcos Vitruvius Polião, arquitecto da Roma Antiga, da “utopia” de Thomas More, socialista utópico, e da “nova harmonia” de Robert Owen, exemplos paradigmáticos de como o homem deve viver em cidades ambientalmente saudáveis, belas e confortáveis. Recorde-se que, naqueles tempos, a capacidade destrutiva do ambiente ecológico pela actividade humana era limitada e que não eram conhecidas concepções de ciência ecológica e meios técnico-ecológicos, nem existiam leis ou políticas urbanístico-ecológicas.

2. A doutrina e a prática urbanístico-ecológicas pós-revolução industrial

A revolução industrial, incidindo sobre a capacidade produtiva e sobre os meios de produção, veio alterar o contexto tradicional e a estrutura espacial das cidades, originando também uma série de problemas sociais, económicos e ambientais. Os primórdios da cidade ecológica reportam-se a meados do século XIX, quando Haussmann, em Paris, procedeu ao embelezamento urbano e à construção de canteiros e espaços verdes. Influenciou também o planeamento urbanístico-ecológico das gerações posteriores a teoria de Howard, inglês, apresentada em 1898, da “cidade jardim”, que veio a propor a suavização populacional das grandes cidades, bem como modelos de cidades ideais, norteadas pela finalidade de alcançar um equilíbrio entre a cidade e o ambiente natural.

A urbanização na segunda metade do século XIX encontrava-se ainda numa fase de nível relativamente baixo, sendo a preocupação central das cidades ecológicas a protecção do seu ambiente ecológico. Foi neste período que os EUA avançaram com 4 grandes movimentos sociais – são eles os do embelezamento urbano, jardins nacionais, jardins urbanos e recreação cívica, todos baseados num pensamento humanista e direccionados tanto a proteger o ambiente ecológico e os espaços abertos das cidades, como a assegurar o acesso das pessoas à natureza, bem como a organização de actividades legítimas na natureza. O pai do paisagismo moderno, Olmstead, planeou, de forma altamente visionária, um sistema de espaço aberto para Boston e dezenas de outras grandes cidades, rotulando como espaços de protecção e preservação permanente os recursos urbanos ecologicamente sensíveis de relevo através do planeamento, como ribeiras, bacias, florestas primitivas e zonas húmidas. Neste período, as teorias de protecção ecológica das cidades assentavam ainda numa concepção intuitiva e empírica da natureza e do ambiente.



Nesta altura começavam já a surgir e a desenvolver leis e políticas urbanístico-ecológicas, com 3 traços caracterizadores: primeiro, porque a sensibilidade social em relação ao ambiente e à ecologia não era ainda elevada, as respectivas leis e políticas eram essencialmente promovidas pelo pessoal técnico ou pela autoridade; por outro lado, embora o objecto de protecção seja o ambiente ecológico, as leis e as políticas tinham ainda como ponto de partida o humanismo; por último, as leis e as políticas tinham como conteúdo fundamental a protecção das zonas ecológicas e dos elementos ecológicos essenciais, sem que tivessem consagrado princípios ecológicos complexos de construção urbanística.

3. A mudança radical do século XX

Na década de 20 do século XX, Robert Park, fundador da teoria da ecologia humana, de Chicago, veio propor a ecologia urbana. Nos anos 30, Geddes, planeador, avançou com a aplicação das teorias da ecologia ao planeamento integral das cidades. Nas décadas de 60 e 70, com o advento da crise ambiental, a ideia de cidade ecológica ganhou uma base social mais consolidada, dando início a uma nova fase de desenvolvimento. Em virtude do avanço das respectivas teorias científicas e meios tecnológicos, conseguiu concretizar-se uma conjugação do aproveitamento dos solos territoriais com as formas de planeamento ecológico, criando um impacto revolucionário para o planeamento urbanístico das gerações futuras. Em 1971, a UNESCO desencadeou um programa de investigação internacional – o Programa o Homem e a Biosfera, sugerindo o estudo da cidade como um sistema ecológico integrado. Já nos anos 70, as teorias do planeamento ecológico-paisagístico ascenderam a tarefa fundamental do planeamento territorial do Estado. A partir dos anos 90, sob a concepção do desenvolvimento sustentável, vieram a desenvolver-se de modo acelerado ideias relacionadas com o urbanismo ecológico, como o urbanismo sustentável, o urbanismo de baixo carbono e o urbanismo ecológico de baixo carbono.

O conteúdo do urbanismo ecológico já não é apenas a simples protecção das zonas ecológicas, mas antes do sistema complexo e multifacetado da estrutura e funções urbanísticas, da estrutura industrial, da reciclagem de materiais e energias, da sociedade urbana e das infraestruturas.

III. A evolução das leis e políticas urbanístico-ecológicas

1. A alteração dos valores e objectivos das leis e políticas urbanístico-ecológicas – da segurança e saúde ao desenvolvimento sustentável

As leis e as políticas urbanístico-ecológicas reconduzem-se essencialmente



às leis do planeamento urbanístico, sendo que o planeamento urbanístico moderno representa uma continuidade das políticas de segurança e saúde públicas no âmbito do aproveitamento dos solos. No *ius civile* do século XVIII, o exercício do poder policial (*police power*) constituía uma espécie de administração passiva, destinado a assegurar o funcionamento e a estabilidade da sociedade, assumindo a propriedade ainda nessa altura uma posição dominante, sendo proibido por lei a intervenção do poder público nos terrenos privados. Já no século XIX, vinham estabelecidos na Lei da Segurança Pública inglesa os deveres das autoridades locais na construção de facilidades públicas, bem como os seus poderes no controlo dos actos de construção dos particulares. Posteriormente, a Lei da Habitação e do Planeamento Urbanístico de 1909 veio a consagrar como seus fins a disponibilização de boas condições de habitação para a população. A Lei do Zoneamento (*zoning*) Urbanístico dos EUA, por sua vez, partiu da necessidade de se proceder ao ordenamento do ambiente então ruim da zona do Chinatown provocado pelas lavandarias locais, dando então início à regulamentação do uso dos solos.

Com o progresso da ciência ecológica e da sensibilidade ecológica das sociedades, e tendo presente a evolução da ideia de desenvolvimento sustentável, verificou-se uma mudança dos objectivos tradicionais das leis e das políticas de ordenamento urbanístico da segurança e saúde públicas para fins integrados da segurança e interesses ecológicos. Estes objectivos deixaram de colocar o homem no centro de ponderação do ambiente de sobrevivência, para passar a preocupar-se com a segurança e a continuidade dos ecossistemas naturais, de forma a alcançar um equilíbrio entre o ser humano e a natureza, bem como um desenvolvimento sustentável. Exemplo disso é o Código da Califórnia dos EUA, no qual se veio a estabelecer os princípios dos “3E” para os planos directores urbanísticos – *environment, economy, equity*, consagrando com base neles medidas concretas como a expansão urbana, a protecção espacial e paisagística, a protecção dos terrenos ambientalmente sensíveis, o desenvolvimento das economias locais e o aumento da eficiência energética. Outro exemplo é o Plano do Aproveitamento dos Solos do Oregon, que veio a consagrar 19 objectivos, onde se inclui a protecção dos espaços abertos, das paisagens, da história e dos recursos naturais, bem como outros conteúdos relacionados com o urbanismo ecológico como os recursos terrestres e as necessidades de lazer. Também o Relatório sobre o Desenvolvimento Sustentável da Europa de 1996 definiu, nos princípios orientadores do planeamento espacial, 12 princípios repartidos em 3 áreas relacionadas com o meio ambiente.

Por outro lado, o modelo de intervenção no urbanismo ecológico passou de uma administração passiva a uma administração activa, tendo vindo os Estados e os Governos a definir e a aplicar políticas e leis a vários níveis e



dimensões destinadas a tornar as cidades mais ecológicas.

2. A consolidação das certezas científicas como base da racionalidade do direito

O avanço das teorias científicas tem vindo a diminuir os obstáculos enfrentados pelo direito em face das incertezas científicas. Não obstante, o direito, enquanto mecanismo de regulação social, continua a apresentar um desfasamento considerável em relação ao progresso científico e tecnológico. A evolução da ecologia paisagística e da ciência de preservação de recursos veio atenuar algumas das preocupações de incerteza científica no âmbito do urbanismo ecológico. Exemplo disso é a *Coastal Barrier Resources Act*, já referida. Como num primeiro momento as leis ecológicas não eram conhecidas pelas pessoas, deu-se lugar a um uso abusivo dos recursos, culminando em catástrofes. Por outro lado, o aumento das certezas científicas começa a pôr em causa as concepções e teorias tradicionais da propriedade privada, sendo certo que os recursos naturais e os elementos ambientais com funções ecológicas têm de satisfazer as respectivas exigências impostas pelo direito público e pelo interesse público.

O avanço científico-tecnológico tem também levado à integração de cada vez mais análises técnicas nas leis e nas políticas urbanístico-ecológicas, como disso são exemplos o GIS, a análise GAP sobre a protecção da diversidade terrestre e biológica, o *Ecological Risk Assessment* e o *Landscape Character Assessment*. Tudo isto permitiu não apenas uma fundamentação mais científica para a administração ambiental-ecológica, mas também um alargamento do âmbito do objecto espacial – uma coordenação da protecção e aproveitamento dos recursos ecológicos a nível regional ou estadual.

3. Estadualização e regionalização da administração urbana

Existe uma contradição natural entre o zoneamento administrativo tradicional e o ecossistema considerado integralmente.

Tanto o planeamento urbanístico como a gestão do ambiente ecológico constituíam originariamente assuntos da competência dos governos locais. No entanto, à medida que a estrutura governamental foi evoluindo em função dos problemas ambientais que têm vindo a surgir, a administração urbana começou a ascender de um assunto local para um assunto de ordem regional ou até estadual. No que em concreto diz respeito ao planeamento urbanístico, um exemplo paradigmático é o do Oregon. Em 1973, no Oregon foi dado início ao planeamento dos seus solos, tendo sido elaborada uma lei do planeamento do Oregon, consagrando não apenas 19 objectivos para a utilização dos terrenos, mas também normas de protecção imperativa às zonas ecológicas fundamentais



desse Estado. Por outro lado, no Reino Unido foi realizada uma avaliação das características paisagísticas de todo o território nacional, para servir de fundamento e condicionamento do desenvolvimento urbanístico de cada local. Na China, no regime do zoneamento funcional foram também tidos em conta factores ecológicos a nível estadual, para efeitos de coordenação das principais funções de cada zona, com o que se conseguiu reverter o cenário tradicional de “fragmentação” na administração urbana de cada cidade.

A União Europeia, como modelo de integração económica e política, dispõe de um conjunto de leis e políticas urbanístico-ecológicas que melhor reportam a tendência de regionalização do ordenamento urbanístico. O Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário coordena à escala da EU o desenvolvimento regional e urbano e tem como objectivos de controlo ecológico, entre outros, a gestão prudente da natureza e do património cultural, o desenvolvimento espacial policêntrico e a evolução das zonas rurais. Por seu turno, a Convenção Europeia da Paisagem apresenta-se como o primeiro instrumento de direito internacional regulador da paisagem e salienta a importância das paisagens locais e degradadas, ao invés do que tinha até então sido costume, que consistia em dar exclusiva importância à paisagem à escala mundial.

4. O reforço do intervencionismo através da aplicação de regimes e instrumentos variados

A regulamentação do urbanismo ecológico deve assentar necessariamente num modelo de administração activa por parte do Governo. Durante o processo legislativo de combate à crise ambiental-ecológica, muitos Estados criaram regimes jurídicos diversos que acabaram por se aplicar também à gestão urbanístico-ecológica. Refira-se, como exemplos de regimes de direito público, o regime do *ecological function zoning*, o regime das zonas de protecção, o controlo das finalidades e intensidade do uso dos solos, os padrões ambientais e ecológicos, a expropriação de terrenos, o regime de avaliação de impacto ambiental e o regime do direito de servidão pública (de protecção).

A propósito da transição de uma economia planificada a uma economia de mercado no Interior da China, ultimamente tem o Governo intensificado o processo de descentralização, tendo-se verificado também alterações nos fins, objectivos e medidas da gestão urbanística. Denota-se, em concreto, a transição de um modelo de controlo da economia, da distribuição industrial e da mobilidade populacional orientado pelo desenvolvimento económico e baseado em medidas administrativas imperativas, para um modelo de controlo integrado que se preocupa com a qualidade do ambiente ecológico e que conjuga orientações macroscópicas, incentivos económicos e medidas restritivas, verificando-se, em especial, uma tendência de intensificação do

controlo ambiental-ecológico.

5. Democracia de concertação e participação

Embora o progresso científico e tecnológico se afigure como uma “faca de dois gumes”, potenciando em certa medida os riscos da “governança por especialistas” e do “autocratismo jurídico”, o desenvolvimento do mecanismo de democracia de concertação e participação tem contribuído para dissolver tais contradições. Numa sociedade com maior sensibilidade ecológica e com maior grau de autonomia, a ciência e a tecnologia vêm fornecer uma base social mais firme para a elaboração de boas leis e para a boa governação. A título de exemplo, refira-se que em 1995, os cidadãos de Portland dos EUA tributaram-se a si mesmos em cerca de 140 milhões de dólares através de dívida pública, para adquirir um espaço aberto, o que mostra o alto grau de preocupação desses habitantes no que concerne às questões ambientais-ecológicas.

IV. A aplicação do regime jurídico do urbanismo ecológico da China – casos concretos

Iremos de seguida apresentar sucintamente alguns casos de aplicação do regime jurídico do urbanismo ecológico da China a vários níveis.

1. A política e a regulamentação a nível estadual – o regime do zoneamento funcional

A China tem elaborado políticas e leis de desenvolvimento urbanístico-ecológico a nível estadual, como é exemplo disso o regime do zoneamento funcional, que funciona do seguinte modo. O zoneamento de todo o território do Estado é feito pelo Governo Central, demarcando 4 tipos de zonas, com indicação expressa dos objectivos, princípios e funções principais de cada uma delas, para servir de base ao planeamento próprio de cada província. Assim sucede sucessivamente até ao zoneamento funcional a nível local e distrital. O zoneamento funcional faz ainda uma avaliação da fragilidade ecológica à escala do território nacional, bem como delimita zonas ecologicamente funcionais. O sistema hierárquico do zoneamento funcional estabelece fronteiras e limites ao desenvolvimento urbanístico.

2. Os regulamentos locais – o regime do controlo ecológico fundamental de Shenzhen

A nível dos regulamentos locais, olhemos para um exemplo revolucionário de zoneamento ecológico-funcional – o regime do controlo

ecológico fundamental de Shenzhen. Ao longo das últimas décadas, não havia na verdade qualquer controlo às fronteiras espaciais das zonas de construção urbana, podendo estas ser ajustadas a qualquer momento consoante as necessidades do desenvolvimento urbanístico. Ora, tal deu origem a um fenómeno de “corrompimento” dos terrenos e dos espaços naturais. Em face da forte escassez de recursos terrestres, o Governo de Shenzhen adoptou uma filosofia da “prevalência da protecção”, tendo em 2006 delimitado zonas de controlo ecológico fundamental perpétuo, ocupando cerca de metade da dimensão da cidade, onde passou a ser proibido promover qualquer construção. Este regulamento local abriu verdadeiramente um precedente para o planeamento controlado na China.

3. Os planos legais – o Parque Ecológico Internacional de Caofeidian de Tangshan

Nos termos do previsto na Lei do Planeamento Urbanístico e Rural, os planos urbanísticos da China podem assumir os seguintes tipos legais: plano do ordenamento da cidade; plano director da cidade; plano de pormenor de controlo das cidades e plano das vilas. Os planos legais são na sua substância planos técnico-políticos que conjugam os objectivos construtivos, as medidas e comandos de controlo. O planeamento urbanístico-ecológico, ao introduzir princípios ecológicos ou medidas técnicas no sistema de planeamento, visa atingir objectivos urbanístico-ecológicos através de várias perspectivas. Um exemplo que se pode dar é o do Parque Ecológico Internacional de Caofeidian de Tangshan, que dispõe de 109 indicadores de planeamento, sendo que 68 deles são concretizados através do plano director, 16 através do plano de pormenor de controlo e 25 através do plano de pormenor de construção e de projectos arquitectónicos.

V. Conclusão

Com o avanço das ciências ambientais de povoamento humano, como a ciência ecológica e a ciência urbanística, e em face da evolução das teorias e da aplicação do Direito Administrativo e Ambiental, sob o impulso da sociedade democrática ambiental, o direito e a política intervêm e influenciam hoje o processo do desenvolvimento urbanístico-ecológico em todos os aspectos. O progresso das teorias científicas e das tecnologias do urbanismo ecológico firmaram bases mais consolidadas para o respectivo controlo jurídico em homenagem aos princípios ecológicos e permitiram a transição do ordenamento urbanístico-ecológico de nível local para a escala nacional e regional, levando

a que os valores e objectivos das leis e das políticas urbanístico-ecológicas, bem como os seus princípios fundamentais, possam vir a ser mais claros e sistemáticos, e que os instrumentos do regime possam vir a ser mais sofisticados e exaustivos.